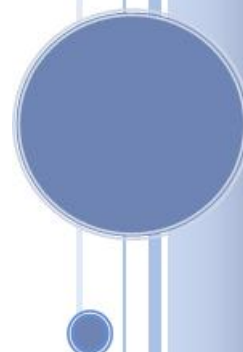


TILSYNSSTRATEGI OG HMS-REGELVERK I NORSK PETROLEUMSVIRKSOMHET

*Rapport avgitt av ekspertgruppe
til Arbeidsdepartementet 27.8.2013
ifølge mandat av 31.10.2012*



Forord

Til Arbeidsdepartementet

Arbeidsdepartementet oppnevnte 31. oktober 2012 en ekspertgruppe for å foreta en «Gjennomgang av tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet». I arbeidet med rapporten har det vært foretatt en omfattende intervjurunde med relevante organisasjoner og virksomheter. Ekspertgruppen vil takke alle som stilte opp til intervju og takke referansegruppen som bidro med synspunkter, diskusjon og skriftlige innspill. Ekspertgruppen vil også takke direktør Einar Leknes ved IRIS Samfunnsforskning som leste manus og gav gode råd i avslutningsfasen i arbeidet. Utredningen er avgitt 27. august 2013. Ekspertgruppen legger med dette frem sin innstilling.

Stavanger/Bergen/Oslo

Ole Andreas Engen

Leder

Janne Hagen

Jacob Kringen

Knut Kaasen

Preben Hempel Lindøe

Per Otto Selnes

Jan Erik Vinnem

Kåre Hansen

Sekretariatsleder

Astrid Solberg

Sekretariat

Inger Lise Teig

Sekretariat

Sammendrag

Stortingsmelding nr. 29 (2010-2011) anbefalte en bred gjennomgang av HMS-reguleringen i petroleumsnæringen. På bakgrunn av denne anbefalingen oppnevnte Arbeidsdepartementet 31.oktober 2012 en ekspertgruppe.

Arbeidsdepartementet (AD) gav gruppen følgende mandat:

1. Innebærer utviklingstrekk innenfor petroleumsvirksomheten (økt internasjonalisering, flere og mindre aktører på norsk sokkel, press på lønnsomhet og mulig press på partssamarbeidet) at utfordringene i næringen er endret på en slik måte at det tilsier tilpasninger også i myndighetenes oppfølging?
2. Er dagens tilsynsstrategi tilstrekkelig og hensiktsmessig med hensyn til å avdekke faktorer/risikomomenter av betydning for HMS-arbeid og HMS-tilstand?
3. Er tilsynets virkemidler hensiktsmessige og tilstrekkelige, og brukes de på en måte som gir autoritet og resultater i form av bedre HMS-arbeid i næringen?
4. Er tilsynsrollen i petroleumsvirksomheten tilstrekkelig klar i forhold til for eksempel en faglig premissgiverrolle?
5. Dersom næringen i større grad utfordrer tilsynsmyndighetenes anvisninger av hvordan det funksjonsrettede regelverket skal oppfylles, vil det være nyttig, evt. riktig å tenke tydeligere/mer detaljert regulering på noen eller flere områder? Evt. hvordan og på hvilke områder kan det være hensiktsmessig med endret innretning på regelverket, og hvilke konsekvenser kan slike endringer få?
6. Hvilken rolle og status har industristandarder i dagens regelverkeregime? Er standardenes betydning hensiktsmessig?

Ekspertgruppen avgav rapport 27. august 2013. Arbeidet med rapporten har funnet sted første halvår 2013. I løpet av denne perioden gjennomførte ekspertgruppen intervjuer (33 gruppeintervjuer) med til sammen 89 personer i petroleumsvirksomheten, samlet, systematiserte og analyserte relevante dokumenter, samt fikk flere skriftlige innspill fra

partene. Både myndigheter, store og små operatører, bore-entreprenører, leverandører og små rettighetshavere ble intervjuet. Temaene i intervjuene fulgte mandatet, og inneholdt spørsmål om utviklingstrekk, tilsynsstrategi og -rolle, tilsynets virkemidler, normering og partssamarbeid.

Det norske HMS-regimet for petroleumssektoren består av et funksjonsrettet regelverk og hvor lov- og forvaltningsstruktur i stor grad følger et sektorprinsipp. Utformingen av det norske regimet kan knyttes til den betydningen industrien har for verdiskapingen kombinert med de store og spesielle sikkerhetsutfordringene som petroleumsvirksomheten til havs representerer. Et helhetlig og samordnet lov- og forvaltningssystem har vært viktig for å se de ulike risikofaktorene i sammenheng, for koordinering av myndighetsinngrep og for å forenkle industriens kontakt med forvaltningen. Like viktig har betydningen vært av å se ulike menneskelige, teknologiske og organisatoriske faktorer i sammenheng, både for helhetlig risikostyring i industrien og for myndighetenes oppfølging. I tillegg har det sektorbaserte reguleringsystemet lagt til rette for etablering av felles arenaer og fora for trepartssamarbeidet. De fleste ser ut til å akseptere at petroleumsnæringen har spesielle sider ved seg som krever et eget regelverk basert på funksjonsbaserte krav og egne utviklede industristandarder.

Regelverk og tilsyn: Myndighetens og næringens svar

En av de viktigste forutsetninger for etterlevelse av funksjonsrettede krav, er grunnleggende kunnskap om de forhold kravene omfatter og et (styrings)system for å kunne definere de nødvendige detaljerte normer/løsninger som skal benyttes. Dette gir valgfrihet og mulighet for anvendelse av skjønn både fra myndighetene og næringen. En god utnyttelse av dette handlingsrommet forutsetter kunnskap, kompetanse og ressurser.

I hovedsak kan intervjugruppenes synspunkter oppsummeres i syv punkter:

- Uten unntak er samtlige intervjugrupper positive til det norske regimet, dets innretning og hensikt. Prinsippet med et formåls-, og risikobasert regelverk med funksjonskrav er ansett velfungerende, der man evner å få en komplisert bransje til å rette seg etter målsettingen om sikker og effektiv drift.
- Alle intervjugruppene framhevet viktigheten av at Ptil er et uavhengig og ikke-partisk organ overfor næringen, samtidig som de skal være lydhøre for de

ulike parters synspunkter og erfaringer. Ptil blir oppfattet som garantisten for funksjonsdyktigheten til det norske HMS-regimet.

- Enkelte intervjugrupper trakk frem utfordringer knyttet til handlingsrommet og systemperspektivet i Ptil sin tilsynsstrategi. Disse utfordringene gjaldt særlig usikkerhet knyttet til dialogbaserte tilsyn og bruk av ikke lovfestede virkemidler.
- Intervjugruppene hadde noe ulike oppfatninger om Ptils bruk av virkemidler, og særlig de ikke lovfestede virkemidlene. Enkelte intervjugrupper ønsket også sterkere bruk av virkemidler, detaljkrav og bruk av minimumsstandarder.
- De fleste intervjugruppene er positive til Ptils veiledningsrolle, men nye rettighetshavere melder om behov for mer informasjon og bedre rådgivning knyttet til HMS-regimet.
- Flere intervjugrupper etterlyser Ptil koordinerende funksjon og rolle overfor andre relevante tilsyn.
- Våre intervjuer viser at trepartssamarbeidet i bransjen fungerer overveiende godt, i den forstand at det eksisterer en kontinuerlig dialog mellom partene om saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

De fleste av synpunktene som fremkommer kan tolkes som en påpekning av utfordringer ved utøvelsen av skjønn og/eller som usikkerhet knyttet til handlingsrommet som oppstår ved bruk av et funksjonsrettet regelverk.

Er det norske regimet robust?

Til tross for at ekspertgruppen konkluderer med at det norske HMS-regimet for petroleumsvirksomheten fungerer overveiende godt, viser gjennomgangen til seks sentrale utfordringer:

1. Særegenhet – regimets styrke og svakhet

Det norske HMS-regimet for petroleumsvirksomheten skiller seg i vesentlig grad fra de andre sektorene i norsk næringsliv, blant annet på grunn av petroleumsvirksomhetens sentrale betydning for det norske samfunn. Verdiskapingen i sektoren er sentral for landets velferd og gjennom sin størrelse, betydning og kompetanse utgjør den også en

særlig maktbase. Regimet har gjennom en langvarig prosess blitt tilpasset de særlige industrielle og teknologiske utfordringer i næringen. Gjennom et formåls-, funksjons- og risikobasert regelverk, har det vært en politisk målsetting å få mektige og kompetansebaserte organisasjoner til å samarbeide med fagforeninger og tilsynsmyndigheter for å bli «verdensledende på HMS» uten at sterke virkemidler som bøter og straff tas i bruk unødig.

I denne sammenheng er demokratihensynet særlig krevende fordi brukerne og berørte parter er integrert i regimet gjennom et institusjonalisert trepartssamarbeid. Dette er samtidig ett av regimets styrker, både med hensyn til legitimitet og effektivitet. Men hensynet til demokrati nedenfra skal balansere mellom de to partene, som ofte vil ha motstridende interesser, samtidig som hensynet til demokrati ovenfra gjennom politiske beslutninger også veier tungt. Sistnevnte skal bl.a. sikre at sektoren ikke utvikler særordninger som kan skape ubalanse i verne/beskyttelsesnivå mellom sektorer/domener eller påvirke samlet verdiskaping i strid med øvrige prioriteringer og velferdshensyn. I vår undersøkelse er dette blitt synliggjort når regelverk, tilsynsmodell, sikkerhetstenkning står i kontrast med tilsvarende krav i andre samfunnssektorer. En annen utfordring er å skape tilstrekkelig åpenhet og innsyn fra samfunnet for øvrig når det gjelder storulykkesrisiko med tilhørende fare for miljødeleggelser.

2. Regimets kompleksitet

En annen utfordring som er avdekket i vår undersøkelse, er kompleksiteten i det norske HMS-regimet. En av hovedgrunnene til å velge et formåls- og funksjonsbasert regelverk er at dette er effektivt og bidrar til en kontinuerlig teknologiutvikling og læring hos industrien. Vår undersøkelse viser imidlertid at HMS-regimet også fører til økt kompleksitet for brukerne. For det første krever et stadig voksende antall industristandarder betydelige kunnskaper og teknisk innsikt med tanke på anvendelse og det kreves også ressurser til å fornye dem. For det andre har omfanget og kompleksiteten i selskapenes egne styringssystemer og krav til styrende dokumentasjon økt. Det siste er dels en effekt av store selskapers eksisterende styringsstruktur og styringsfilosofi, og dels en effekt av hvordan selskapene velger å navigere i handlingsrommet på bakgrunn av dialogen med myndigheten. For det tredje har vi vist hvordan overlappende lovgivning skaper en type kompleksitet som krever mye og detaljert kompetanse på fortolkning av regler, noe spesielt de mindre selskapene uttrykker utfordringer med. Valgfriheten i regimet og muligheten til å utøve skjønn vil derfor i praksis kunne bli svært begrenset. Dette kan få utilsiktede konsekvenser ved at

kompleksiteten i styringssystemene blir for høy og omfanget for stort. Dermed kan både effektiviteten og i verste fall sikkerheten i regimet reduseres.

3. Tillit og sårbarhet

Robustheten ved det norske regimet kjennetegnes ved evnen til å ta institusjonelle grep og legge til rette for informasjonsutveksling, dialog og diskusjon mellom et relativt begrenset antall aktører. I noen tilfeller kan dette føre til konstruktivt samarbeid for regelverksutvikling og tilfredsstillende kravene til faglig forankring og demokrati. I andre situasjoner kan den tette dialogen avdekke interessekonflikter. Det er de samme konstellasjonene som utgjør styrken ved regimet, som samtidig utgjør sårbarheten. Tillit er viktig for at trepartssamarbeidet skal fungere, men tillitbaserte institusjonelle strukturer er også sårbare. Vi viser her til hvordan spenningsforholdet mellom fag og politikk i HMS-feltet kan synliggjøre sårbarheten til regimet. Enkeltsaker kan svekke tilliten mellom partene og dermed også samarbeidet mellom dem. I slike sammenhenger blir det en krevende rolle forvaltningen har som navigatør og mekler i handlingsrommet som følge av de kryssende interesser lovgiver har pålagt forvaltningen å balansere. Håndteringen av den rollen vil som antydnet også være avgjørende for hvor robust regimet til enhver tid er.

4. Politiseringen av regimet

Et regime som på den ene siden åpner opp et stort handlingsrom, samtidig som det baserer seg på aktivt samarbeid mellom partene, vil være utsatt for politisering. «Politisering» viser til hvordan et felt som helse, miljø og sikkerhet, hvor man i utgangspunktet tilstreber nøytralitet og faglige begrunnede beslutningsprosesser, får et politisk innhold og preg. Dette skjer ved at ulike grupper har ulike interesser knyttet til feltet, at gruppene har makt til å ivareta sine interesser og at de faktisk bruker denne makten i beslutningsprosessene. Dette gjelder særlig i et HMS regime som det norske, hvor man har høy organisasjonsgrad hos partene og nære koblinger mellom partene og de politiske partiene - samtidig som myndighetene organiserer og tilrettelegger for samhandling mellom partene. Et slikt regime gir mye makt til aktører med sterke særinteresser. Politisering er ikke et problem i seg selv, men kan gi konsekvenser for regimets robusthet, f.eks. ved at man vil stille spørsmål ved myndighetens legitimitet hvis en av partene oppfattes å ha for sterk innflytelse. Politisering blir således problematisk når beslutninger fattes på grunnlag av «tilfeldig» politisk inngripen uten

klar faglig eller normativ begrunnelse. De ulike gruppenes bruk av makt for å ivareta sine (sær)interesser kan således være en utfordring for regimet fordi det kan svekke myndighetenes og tilsynets faglige integritet. Dette er særlig tilfelle i saker hvor det utvikles en oppfatning om at særskilte grupper og særinteresser får gjennomslag på bekostning av faglig begrunnede løsninger.

5. Regimets akilleshæl: Håndtering av storulykkesrisiko?

Undersøkelsen vår viser at få intervjuer og innspill omhandler storulykker. Samtidig vet vi at storulykkesrisiko hvert år blir omtalt som kritisk ved Ptils gjennomgang av RNNP. Vårt inntrykk er at regimet, med et funksjonsrettet regelverk basert på tillit, har noen åpenbare svakheter når det gjelder evnen til å håndtere storulykkesrisiko. Ekspertgruppen mener derfor at styring av storulykke er en viktig utfordring for HMS-regimet med tanke på forbedring. Dette kan skje gjennom flere parallelle prosesser. Risikoanalyser, risikoakseptkriterier og risikoreduksjonsprosesser er sentrale instrumenter og virkemidler for å forbedre styring av storulykkesrisiko. Hverken regelverket eller praktiseringen av det legger i dag opp til noen uttrykkelig godkjenning av risikoanalyser eller at slike analyser gis noen sentral plass. Dette bør vurderes endret. Forskriftskrav og tilsynspraksis bør legge opp til at risiko-styringsprosessene inngår mer aktivt i myndighetenes tilsynspraksis. En slik endring vil kunne kreve større kapasitet og tilhørende kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

6. Evnen til læring

Et funksjonsbasert regelverk skal i utgangspunktet være fleksibelt når det kommer til innføring av ny teknologi, nye organisasjonsformer, rutiner og praksis og dermed sikre at læring skjer kontinuerlig. Det er imidlertid mange forhold som påvirker læringen innenfor HMS-regimet. For det første må tilsynsmyndighetens informasjons- og veiledningsfunksjoner overfor industrien fungere godt. Vår undersøkelse viser at Ptils oppgaver på dette området i stor grad blir ivaretatt på en god måte, men at nye aktørgrupper forventer bedre informasjon og veiledning. Dette er imidlertid også et bransjeansvar. For det andre må tilsynsrollen og tilsynsstrategien utøves etter hensikten. Ptil sin tilsynsstrategi og «dialog-policy» inneholder et betydelig læringselement. Ved å kommunisere på likeverdig faglig grunnlag med industrien skal dialogen bidra til gjensidig kunnskaps- og erfaringsutveksling, og dermed gi en læringseffekt. Enkelte av våre intervjugrupper meldte om «akademiske tilsyn», for dårlig

oppfølging og for liten tid til å komme med tilbakemelding. Andre meldte også om lite samsvar mellom innholdet i selve tilsynet og brevet som kom i etterkant. For det tredje må kommunikasjon og rådgivning med overordnet myndighet skje slik at det fremmer læring. På et mer overordnet nivå bidrar styringsdialogen og utarbeidelsen av tildelingsbrevene til at informasjonsutveksling og læring finner sted mellom Ptil og AD. Ulik «organisasjonslogikk» mellom forvaltning og i forholdet mellom fag og politikk, kan imidlertid være et hinder for institusjonell læring hos myndighetene. Samtidig vil dette forholdet være sårbart for maktrelasjoner og politisk press. Regimets læringsevne vil derfor være avhengig av en rekke faktorer: (1) Hvordan aktørene forstår og definerer sine roller og utøvelse av disse, (2) kommunikasjons og organisasjonsrutiner, (3) oppfatninger om forholdet fag og politikk og (4) begrenset politisering av HMS-feltet. Ekspertgruppen ser et forbedringspotensial innen alle disse områdene.

Konklusjon og anbefalinger

Etter ekspertgruppens vurdering er det et godt grunnlag for å hevde at det norske reguleringsregimet fungerer bra, men også grunnlag for å komme med anbefalinger om hvordan regimet kan videreutvikles og forbedres. De overordnede anbefalingene fra ekspertgruppen er:

O1: Det norske regimet har vist seg å være robust over lang tid og overfor betydelige teknologiske og strukturelle endringer. Det er i hovedtrekk velfungerende og bør videreføres. Det er derfor viktig å vurdere helhet, sammenheng og avhengighet i regimet dersom en ønsker å gjøre endringer. Trepertssamarbeidet er en viktig bærebjelke og dette må vedlikeholdes.

O2: Det er behov for tydeligere prioritering og bruk av virkemidler. En bør videreføre en tilsynsstrategi som er risiko- og systembasert og med et regelverk som i hovedsak er funksjonsrettet, og knyttet opp til industristandarder. Det bør vurderes å innføre en praksis for eksplisitt å sammenligne kostnader i forhold til antatt nytte ved innføring av nye forskrifter og enkeltvedtak.

O3: Myndighetene bør forbedre styring av storulykkes risiko ved å justere regelverket slik at industriens implementering av risikoakseptkriterier, risikoanalyser og risikoreduksjons-prosesser vektlegges i betydelig større grad.

I tillegg er det gitt 16 detaljerte anbefalinger som adresserer mandatet punkt for punkt. Kapittel 7 gir en samlet oversikt over anbefalingene.

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Oppnevning av ekspertgruppe.....	2
1.1.1	Mandatet.....	3
1.2	Tolkning av mandatet og avgrensinger	4
1.2.1	De konkrete punktene i mandatet	7
1.3	Ekspertgruppens arbeid.....	10
1.4	Rapportens struktur	12
2	EKSPERTGRUPPENS FAGLIGE PERSPEKTIV.....	13
2.1	Innledning	13
2.2	Forskning om regulering og reguleringsregimer.....	13
2.2.1	Hva forklarer utviklingen av reguleringsregimer?.....	15
2.2.2	Hvordan bør regimer utformes og utvikles?	17
2.3	Forvaltningsperspektivet som normativt utgangspunkt	22
2.3.1	Forvaltningsverdiene.....	25
2.4	Verdiskaping, målstyring, ansvarliggjøring og kontroll	26
2.5	Et system basert på tillit?.....	29
2.5.1	Tillitskjeder og kontrollkjeder.....	30
3	DET NORSKE SIKKERHETS- OG ARBEIDSMILJØREGIMET	33
3.1	Beskrivelse av normsystemet. Juridisk perspektiv	33
3.1.1	Reglenes funksjon.....	33
3.1.2	Hvordan kommer reglene til uttrykk?	33
3.1.3	Hovedtrekk av innholdet i regelverket	35
3.1.4	Sammenfatning	39
3.2	Arbeidsmiljøloven.....	40
3.2.1	Arbeidsmiljøloven offshore	40
3.2.2	Internkontrollprinsippet	41
3.2.3	Endringer knyttet til Arbeidsmiljøloven.....	42

3.3	Petroleumstilsynet	45
3.3.1	Petroleumstilsynet etableres	45
3.3.2	Virkemiddelbruk	47
3.3.3	Ptils rolle som sektortilsyn	51
3.3.4	Utfordringer ved kombinasjon av roller	52
3.3.5	Risikonivå norsk petroleumsnæring	54
3.4	Partssamarbeidet	55
3.4.1	Bransjenivå	55
3.4.2	Medvirkning og partssamarbeid på selskapsnivå	56
3.5	Utviklingstrekk i norsk reguleringstenkning og politikk	61
3.5.1	Generelt	61
3.5.2	Regimeendringer påvirkes av storulykker	61
3.6	Norge i internasjonalt perspektiv	63
3.6.1	EU intervensjon	66
4	UTVIKLINGSTREKK I NORSK PETROLEUMSNÆRING OG ENDRINGER I RISIKOBILDET	69
4.1	Endret aktørbilde	69
4.1.1	Flere små og en stor aktør	70
4.1.2	Økning i leverandørindustrien	72
4.2	Integrerte operasjoner, teknologisk utvikling – og betydning for HMS	74
4.2.1	Flerbruksfartøyer	77
4.3	Aktivitetsnivå	78
4.4	Lønnsomhet	80
4.5	Internasjonalisering	80
4.6	Endring i risikobildet etter år 2000	82
4.6.1	Arbeidsulykker	84
4.6.2	Arbeidsrelatert sykdom	86
4.6.3	Storulykker på innretning	87
4.6.4	Storulykker med helikopter	90
4.6.5	Miljøutslipp fra innretninger	92

4.7	Risikobasert regelverk – storulykkesrisiko	93
4.7.1	Risikoakseptkriterier og krav om kontinuerlig forbedring	94
4.7.2	Risikoreduksjonsprosesser (ALARP-prosesser)	95
4.7.3	Funksjonsrettede krav og detaljkrav	96
4.8	Oppsummering	98
5	REGELVERK OG TILSYN: MYNDIGHETENS OG NÆRINGENS SVAR	101
5.1	Regimet og regelverket	102
5.1.1	Funksjonalitet og fortolkninger	103
5.1.2	Bransjens utfordringer knyttet til regelverket	106
5.2	Tilsynspraksis og virkemidler	107
5.2.1	Et strengere tilsyn	109
5.2.2	Et tydeligere tilsyn	111
5.3	Veiledning og kunnskapsproduksjon	114
5.3.1	Relasjonen mellom Ptil og Arbeidsdepartementet	116
5.4	Partssamarbeid	117
5.5	Oppsummering	121
6	ER DET NORSKE REGIMET ROBUST?	123
6.1	Regimet og regelverksstrukturen	124
6.1.1	Fortsatt behov for samordning mellom ulike lover	124
6.1.2	Kompleksitet i regelverk, i styrende dokumentasjon og i industristandarder	126
6.1.3	Regelverket i næringskjeden	128
6.2	Ptil og regimet	129
6.2.1	Den dialogbaserte tilsynsrollen	130
6.2.2	Rådgiver for eget departement	131
6.2.3	Koordineringsrollen	131
6.2.4	Informasjons-/veilederrollen	132
6.3	Vanskelig avveining mellom faglige hensyn og interesser	133
6.4	Det tillitsbaserte regimet og styring av storulykkesrisiko	134
6.5	Spenningen mellom fag og politikk	137

6.6	Partssamarbeidet – viktig for implementering av regimet.....	140
6.7	Seks overordnede utfordringer ved det norske HMS-regimet	141
7	ANBEFALINGER	149
8	REFERANSER.....	153

Tabelloversikt

Tabell 1.	DFUer for storulykke	9
Tabell 2.	Oversikt over myndigheter og selskaper som ble intervjuet	10
Tabell 3.	Oversikt over referansegruppens medlemmer	11
Tabell 4.	Eksempler på virkemidler som Ptil anvender	50
Tabell 5.	Partssamarbeid	57
Tabell 6.	Utviklingsfaser, storulykker og regulering i Nordsjøen	63
Tabell 7.	Regelverksregimer i Norge, Storbritannia og USA (etter Hale, 2014)	64
Tabell 8.	Oversikt over operatører	70
Tabell 9.	Økonomisk utvikling (mill. kroner per sysselsatt)(SSB, 2013)	80
Tabell 10.	Innvandrere sysselsatt i petroleumsnæringene og petroleumsrelaterte næringer	82

Figuroversikt

Figur 1. Modell av virkemidler, formål og målgrupper i HMS-regimet.	6
Figur 2. Faktorer som påvirker reguleringsregime (basert på Hood et al., 2001)	16
Figur 3. Forholdet mellom fag og politikk.....	24
Figur 4. Myndighetskontroll i møte med industriens praksis	27
Figur 5. Normhierarkiet	28
Figur 6. Tillitsmodell	30
Figur 7. Primær og sekundærformål for OD og Ptil	47
Figur 8. Petroleumstilsynets ”virkemiddeltrapp”	48
Figur 9. Koordinerte myndigheter i petroleumsvirksomheten.....	52
Figur 10. Kombinasjon av roller	53
Figur 11. Antall prekvalifiseringer pr år.* Tallene for 2013 er frem til mai.	71
Figur 12. Eierne av lisenser på norsk sokkel, etter produksjonsmengde.....	72
Figur 13. Levetiden for noen felt	73
Figur 14. Historisk produksjon av olje og gass og prognose for kommende år	78
Figur 15. Igangsatte letebrønner i perioden 1967-2012	79
Figur 16. Investeringer og letekostnader	79
Figur 17. Antall operatører og rettighetshavere etablert før og etter år 2000.....	81
Figur 18. Omkomne i arbeidsulykker (antall).	84
Figur 19 Alvorlige personskader (Antall per million arbeidstimer)	86
Figur 20. Utvikling av gjennomsnittlig støyindikator for hele sokkelaktiviteten	87
Figur 21. Utvikling av storulykkeindikator, produksjonsinnretninger	88
Figur 22. Utvikling av storulykkeindikator, flyttbare innretninger	89
Figur 23. Utvikling av gjennomsnittlig barriereutilgjengelighet, 2002–2012	89
Figur 24 Utviklingen til hendelsesindikator for helikopter	91
Figur 25 Inntrufne oljeutslipp fra innretninger på sokkelen (antall pr innretningsår) ..	92
Figur 26. Hendelser som kan gi omfattende oljeutslipp til sjø (antall).....	93
Figur 27. Regimets hovedutfordringer	144

Forkortelser

AD	-	Arbeidsdepartementet
ALARP	-	As low as reasonable practicable
API	-	American Petroleum Institute
DFU	-	Definerte fare- og ulykkesområder
HMS	-	Helse, miljø og sikkerhet
IO	-	Integrerte operasjoner
ISO	-	International Organization for Standardization
KLIF	-	Klima- og forurensningsdirektoratet (01.07. 2013 slått sammen med Direktoratet for naturforvaltning (DN) og blitt <i>Miljødirektoratet</i>).
KPI	-	Key performance indicators
MTO	-	Menneske – teknologi - organisasjon
NORSOK	-	Norsk sokkels konkurranseposisjon
NSO	-	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
OD	-	Oljedirektoratet
OED	-	Olje- og energidepartementet
OLF	-	Oljeindustriens landsforbund (nå Norsk Olje og Gass)
PSA	-	Petroleum Safety Authority Norway
Ptil	-	Petroleumstilsynet
PUD	-	Plan for utbygging og drift
RF	-	Regelverksforum
ROV	-	Remotely operated vehicle
RNNP	-	Risikonivå norsk petroleumsvirksomhet
SfS	-	Samarbeid for sikkerhet
SUT	-	Samsvarsuttalelse

1 Innledning

Denne rapporten inneholder en bred gjennomgang av tilsynsstrategien og HMS-regelverket i petroleumsvirksomheten i Norge. Regjeringen har som ambisjon at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS). Petroleumsvirksomheten er høyteknologisk, ressurssterk og preget av høy kompetanse, samtidig som den omfatter mange ulike aktiviteter, både på sokkelen og på landanlegg. Den operative virksomheten drives hovedsakelig langt til havs innenfor naturgitte og teknologiske vilkår som innebærer at feil og uhell har potensiale for å forårsake alvorlige skader på mennesker, miljø og materielle verdier.

For å ivareta denne situasjonen er det utviklet et HMS-regelverk som stiller krav til sikkerhet og styring av risiko, og som blir fulgt opp gjennom et eget tilsyn for denne næringen, Petroleumstilsynet (Ptil). Dette benevnes i det videre som *det norske HMS-regimet for petroleumsvirksomheten*.

Sikkerhet i petroleumsvirksomheten omtales som et eget tema i St. Meld. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Som det fremgår av meldingen, anses sikkerheten i norsk petroleumsvirksomhet i dag som god. Hovedbudskapet i meldingen er at HMS-regimet fungerer godt – med sterk vektlegging av kontinuerlig forbedring, virksomhetenes eget ansvar, et helhetlig regelverk, en aktiv og kompetent tilsynsmyndighet og et godt partssamarbeid. Det har over tid vært en jevn forbedring i sikkerhetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet, men det har de siste årene fremkommet indikasjoner som tyder på at det ikke er like god forbedring på alle områder. Samtidig viser flere alvorlige hendelser og nesten-ulykker, internasjonalt og nasjonalt, det store risikopotensialet som er knyttet til petroleumsvirksomheten.

Det er utviklet et eget og helhetlig HMS-regelverk for petroleumsvirksomheten gitt gjennom en generell forskrift – rammeforskriften – og forskrifter med mer spesifikke regler for særskilte forhold. Forskriftene har lavere detaljeringsgrad enn motsvarende regelverk for industri på land. Kravene er i hovedsak funksjonsrettede, dvs. at reglene angir hva som skal oppnås, uten å stille krav til metode. I utgangspunktet er det derfor opp til det enkelte selskap å finne frem til egne løsninger som møter de funksjonsrettede kravene. Tradisjonelt har denne modellen i seg selv blitt vurdert som et virkemiddel for kontinuerlig utvikling av nye og bedre løsninger. Ptils aktivitet er i dag innrettet mot ansvarliggjøring av selskapene. Dette gjøres blant annet i dialog med selskapene,

gjennom å stille spørsmål ved deres praksis, og dermed bidra til forbedringer av deres styringssystemer. Målsetningen er at næringen selv skal være i stand til å sikre at virksomheten til enhver tid er forsvarlig og i samsvar med regelverket. Forutsetningen for at denne tilsynsstrategien skal fungere, er åpenhet fra næringens side, tillit til myndighetenes vurderinger og respekt og lojalitet overfor de krav som er stilt og de utfordringer som er identifisert.

1.1 Oppnevning av ekspertgruppe

Arbeidsdepartementet oppnevnte den 31. oktober 2012 en ekspertgruppe som skulle foreta en bred og uavhengig gjennomgang av dagens HMS-regime i petroleumsvirksomheten. Denne gjennomgangen ble varslet i St. meld. 29 (2010-2011). Formålet med gjennomgangen skulle være å øke kunnskapen om hvordan tilsynsmyndighetenes oppfølging av petroleumsvirksomheten er tilpasset dagens og fremtidens utfordringer. Gjennomgangen skulle også rettes mot regelverkets utforming og funksjon, og mot tilsynets strategier, prioriteringer og virkemiddelbruk. Ekspertgruppen har hatt følgende medlemmer:

- Ole Andreas Engen (leder), professor ved Institutt for medie-, kultur og samfunnsvitenskap, Universitetet i Stavanger
- Janne Hagen, Phd, Forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt, førsteamanuensis II ved Universitetet i Stavanger
- Jacob Kringen, Phd, Seniorrådgiver DSB, førsteamanuensis II ved Universitetet i Stavanger
- Knut Kaasen, professor ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
- Preben Hempel Lindøe, professor ved Institutt for medie-, kultur og samfunnsvitenskap, Universitetet i Stavanger
- Per Otto Selnes, sivilingeniør
- Jan Erik Vinnem, dr. ing., og daglig leder i Preventor AS, professor II ved Universitetet i Stavanger og NTNU

Sekretariatet har blitt ledet av Kåre Hansen (Forskningsjef, IRIS), og bestått av Ole Andreas Engen (Professor, UiS), Astrid Solberg (Forsker, IRIS) og Inger Lise Teig (Seniorforsker, IRIS).

1.1.1 Mandatet

Ekspertgruppen ble gitt følgende mandat:

«For å øke kunnskapen om hvordan regelverket og myndighetenes oppfølging i dag er tilpasset dagens og fremtidige utfordringer, vil arbeidsdepartementet iverksette en bred gjennomgang og vurdering av dagens HMS-regime på petroleumsområdet. Gjennomgangen skal rettes både mot regelverkets utforming og funksjon, og mot tilsynets strategier, prioriteringer og virkemiddelbruk.

Utredningen skal gi en beskrivelse og gjennomgang av dagens system, både med hensyn til regelverk og tilsynsoppfølging. Utredningen skal videre vurdere hvordan dagens regime fungerer, og drøfte ulike mulige styrker og svakheter. Det er ikke utredningens hovedoppgave å foreslå nye helhetlige løsninger, men det legges til grunn at det i en viss grad vil være naturlig at prosjektet skisserer hvordan tilsynsstrategi og HMS-regelverk i hovedtrekk bør innrettes fremover, og om dette innebærer vesentlige endringer eller evt. mindre justeringer sammenlignet med i dag.

Arbeidet skal bl.a. omfatte følgende vurderinger:

1. Innebærer utviklingstrekk innenfor petroleumsvirksomheten (økt internasjonalisering, flere og mindre aktører på norsk sokkel, press på lønnsomhet og mulig press på partssamarbeidet) at utfordringene i næringen er endret på en slik måte at det tilsier tilpasninger også i myndighetenes oppfølging?
2. Er dagens tilsynsstrategi tilstrekkelig og hensiktsmessig med hensyn til å avdekke faktorer/risikomomenter av betydning for HMS-arbeid og HMS-tilstand?
3. Er tilsynets virkemidler¹ hensiktsmessige og tilstrekkelige, og brukes de på en måte som gir autoritet og resultater i form av bedre HMS-arbeid i næringen?
4. Er tilsynsrollen i petroleumsvirksomheten tilstrekkelig klar i forhold til for eksempel en faglig premissgiverrolle?
5. Dersom næringen i større grad utfordrer tilsynsmyndighetenes anvisninger av hvordan det funksjonsrettede regelverket skal oppfylles, vil det være nyttig, evt. riktig å tenke tydeligere/mer detaljert regulering på noen eller flere områder? Evt. hvordan og på hvilke områder kan det være hensiktsmessig med endret innretning på regelverket, og hvilke konsekvenser kan slike endringer få?

¹ Med Petroleumstilsynets virkemidler menes her dialog, varsel om pålegg, pålegg, tvangsmulkt, stansing, politianmeldelse og anbefaling av utelukkelse.

6. Hvilken rolle og status har industristandarder i dagens regelverksregime? Er standardenes betydning hensiktsmessig?»

1.2 Tolkning av mandatet og avgrensinger

Mandatet for utvalgets arbeid angir et bredt perspektiv for utredningen: "(...) en bred gjennomgang og vurdering av dagens HMS-regime på petroleumsområdet". Den skal omfatte både regelverkets utforming og funksjon, samt tilsynsmyndighetens strategier, prioriteringer og virkemiddelbruk. Seks områder skal belyses særskilt: utviklingstrekk, tilsynsstrategiens hensiktsmessighet, virkemiddelbruk, rolleklarhet, funksjonsrettet regelverk, og industristandarder. Mandatet er likevel ikke begrenset til disse områdene. En bred gjennomgang av HMS-regimet må etter ekspertgruppens syn ta utgangspunkt i et helhetlig perspektiv på (1) de virkemidlene eller virkemiddeltypene myndighetene har til rådighet, (2) de formål og hensyn som skal ivaretas på området, og (3) de målgruppene hvor virkemidlene skal virke og formålene realiseres. Hovedformålet med utredningen vil slik sett være å vurdere den samlede virkemiddelbrukens hensiktsmessighet sett i lys av de formål som skal ivaretas og de målgruppene som virkemidlene retter seg mot.²

Virkemidler vil i denne sammenhengen være knyttet til statens legitime rolle som utøver av rettslig styring. Dette er kjernen i myndighetsrollen og omfatter styring gjennom rettsregler så vel som tilsyn med etterlevelsen av disse. I randsonen av de rettslige styringsvirkemidlene finner vi veiledning, regelverksfortolkning, henvisning til og bruk av industristandarder, ulike former for påvirkningsarbeid, mv. En annen kategori av virkemidler er faglig utvikling og kunnskapsoppbygging som skal bidra til bedre risikostyring gjennom bl.a. oversikt over risikoforhold og -tilstand, bedre operasjonelle løsninger, erfaringsutveksling og læring.

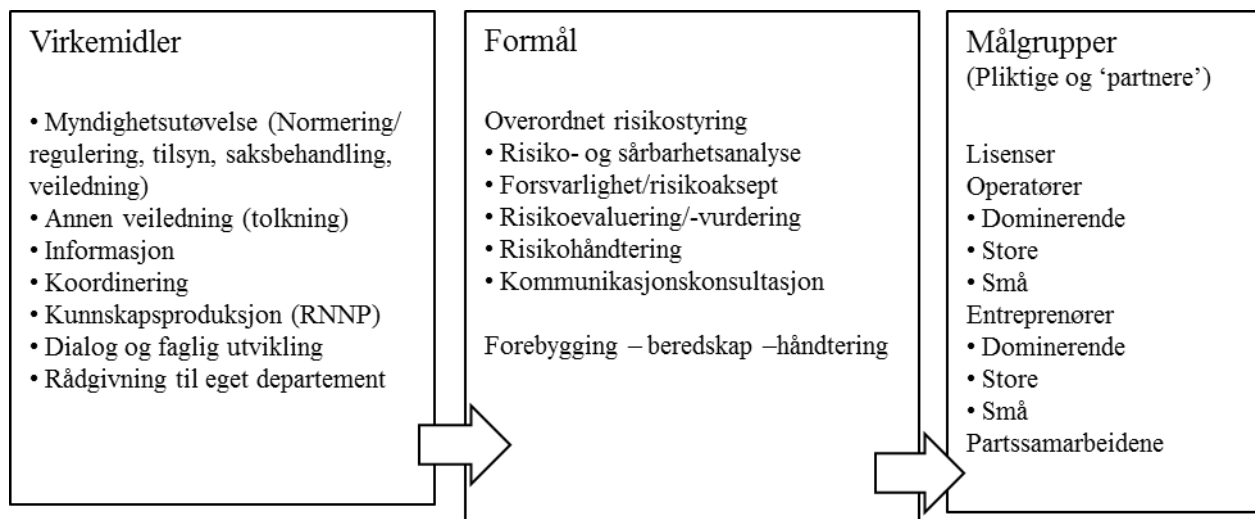
² Begrepet «regime» brukes gjerne i statsvitenskap og politisk teori for å betegne institusjoner, formelle regler, sosiale og kulturelle normer, mv. som kjennetegner ulike styringsformer og styresett i samfunnet. I vår sammenheng kan «institusjon» og «regime» forstås synonymt. Like fullt er det naturlig å knytte «regime» til formelle sosiale ordninger (offentlig administrasjon, lovverk etc.), mens institusjoner som oftest har en noe videre betydning; herunder både formelle og uformelle sosiale ordninger. Institusjoner blir i noe utvidet forstand også forstått som stabiliserende sosiale ordninger i tid og rom (tradisjoner, normer, sedvaner etc.).

Regimets *formål* kan utledes av lovgivningen, herunder rammeforskriftens formålsbestemmelse: et høyt nivå for HMS, systematisk gjennomføring av tiltak og kontinuerlig forbedring. Mandatet gjengir innledningsvis regjeringens ambisjon om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende innenfor HMS. I sum er det stilt høye krav til både HMS-tilstand og handlingsplikt. Langt på vei kan formålet med regimet fanges gjennom et risikostyringsperspektiv. Dette understøttes av at reguleringsfilosofien bygger på internkontroll, der selskapene skal ha et selvstendig ansvar for å ivareta HMS-hensyn gjennom interne styringssystemer og prosesser. Dette innebærer krav om risikoanalyse, fastsetting av risikoakseptkriterier, risikovurdering og -evaluering, risikohåndtering og -reduksjon, kontinuerlig forbedring, ALARP mv. Risikostyringen skal også sikre etterlevelse av regelverkets mer spesifiserte krav.

Målgrupper vil i vår sammenheng primært være aktører som har plikter etter HMS-regelverket. Et sentralt moment i mandatet er hvordan endringer i aktørbilde påvirker formålet, og eventuelt bør få konsekvenser for virkemiddelbruken. Ulike selskaper vil ha ulike roller innenfor regimet (lisenser, operatører, boreentreprenører osv.) og vil til dels også ha skiftende roller overfor myndighetene. Selv om de primært er pliktige etter regelverket, vil de i mange sammenhenger også være nødvendige partnere (eksempelvis når det gjelder kunnskapsbygging, faglig utvikling og standardisering). Partene og deres representanter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er sentrale målgrupper, men er samtidig også integrert som *partnere* i regimet, gjennom deres tildelte roller i ulike faser av reguleringsprosessene (eksempelvis gjennom regelverksproduksjon). Med dette som utgangspunkt kan hovedspørsmålet formuleres slik:

Innrettes virkemidlene på en måte som gir optimal måloppnåelse, og er tilpasset særtrekk/utviklingstrekk ved de ulike risikostyringsutfordringene og de ulike mål/aktørgruppene?

Hovedelementer i dette spørsmålet reflekteres i modellen i Figur 1, med angivelse av sentrale virkemiddeltyper, hovedkomponenter i en risikostyringsstrategi og angivelse av regimets sentrale målgrupper.



Figur 1. Modell av virkemidler, formål og målgrupper i HMS-regimet.

Til hver hovedkategori innenfor denne modellen hører en rekke sentrale og kritiske problemstillinger: om reguleringsform (detaljert, spesifikk, systemrettet, funksjonsrettet, formålsrettet, osv.), om tilsynsstrategi/metode (systemrettet, verifiserende, dialogbasert, læringsfremmende, osv.), om reaksjonsmidler og håndheving (forsiktige eller avskrekkende), om kriterier for risikotoleranse/aksept, om vilkår for implementering av regelverk i industrien osv. Ved å følge et gitt virkemiddel i modellen ut mot en gitt aktør er det i tillegg mulig å identifisere en rekke aktiviteter med tilhørende problemstillinger. Eksempler her kan være tilsyn med funksjonsbaserte krav til risikoanalyse hos operatører, eller faglig samarbeid med industrien om utvikling av beredskapsordninger. Modellen gir slik sett også mulighet for å identifisere og utforske alternative kombinasjoner innenfor et tilgjengelig univers av mulige prosesser eller verdikjeder. Ethvert sett av kombinasjoner vil utgjøre en uttalt eller implisitt myndighets-/regimestrategi.

Utfordringen består i å kunne forstå og anvende myndighetsbaserte styringsvirkemidler effektivt, og å ha en gjennomtenkt inngrepsstrategi med utgangspunkt i de spesifikke kjennetegnene, ved bl.a. risikobildet, aktørstrukturer og relevante omgivelser. Effektivitet med tanke på måloppnåelse vil være et sentralt vurderingskriterium i analysen. For at et regime skal være effektivt forutsettes det at kritisk styringsinformasjon er tilgjengelig, og at denne informasjonen benyttes i de langsiktige styringsprosessene. Tilgjengelig styringsinformasjon sikrer at resultater og forbedringsområder kan vurderes kontinuerlig. Kortsiktighet og forenklet bruk av styringsindikatorer er særlig problematisk for statlig virksomhet da formål ofte er

sammensatt og kanskje motstridende, sammenhengen mellom innsatsfaktorer og resultater er kompleks, og virkningene av ulike tiltak kan være både vanskelige å forstå og kan ligge langt fram i tid.

Det er imidlertid verdt å peke på at effektivitet bare er én av flere grunnverdier for vurdering av virkemåten og legitimiteten til forvaltningen. I den siste stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk (St. meld. 19, 2008-2009) inngår effektivitet som én av fire grunnleggende verdier for forvaltningen, sammen med demokrati, rettssikkerhet og faglig integritet. En samlet og helhetlig vurdering av et regimes virkemåte må ta innover seg kompleksiteten i samspeillet mellom de ulike prosessene/verdikjedene, og hvordan disse kan vurderes i lys av overordnede hensyn. I noen sammenhenger vil det være et spenningsforhold mellom ulike verdier, eksempelvis mellom krav om effektiv måloppnåelse på den ene siden og krav til rettssikkerhet og demokrati på den andre. Rapporten gir en utdypende gjennomgang av slike målkonflikter kapittel 2, blant annet med henvisning til relevant faglitteratur og forskning.

1.2.1 De konkrete punktene i mandatet

Selv om utvalget er gitt et bredt mandat for gjennomgangen vil punkt 1 - 6 i mandatet bli prioritert. Punkt 1 i mandatet adresserer utfordringer på målgruppenivå, relatert til mulige endringer i vilkår for realiseringen av regimets formål, og hvordan slike endringer samlet sett tilsier mer generelle tilpasninger/endringer i hele spekteret av virkemidler (myndighetenes oppfølging). Punkt 2 og 3 viser til tilsynsutførelsen og tilsynspraksis, nærmere bestemt tilsynets rolle, kontrollfunksjon og reaksjonsbruk (jf. definisjoner i felles styrende dokumenter for tilsynsmyndighetene). I begge tilfeller dreier det seg om hvordan myndighetene bruker virkemidlene. Punkt 4 handler om tilsynets rolle. Punkt 5 adresserer forholdet mellom den myndighetsbaserte tilsynsutøvelsen og øvrig virkemiddelbruk, slik som de ikke lovfestede virkemidlene. Dette punktet adresserer spørsmål om prioritering og om rolleklarhet. Sett i forhold til modellen beskrevet over (Figur 1), refererer mandatets punkt 5 og 6 også til myndighetenes normerende/regulerende virkemidler.

1.2.1.1 Avgrensninger

Ekspertgruppen har gjort følgende avgrensninger i arbeidet:

- Når petroleumsvirksomheten etter hvert vil foregå lengre nord på sokkelen, vil det oppstå spesielle arktiske problemstillinger. Slike problemstillinger er ikke

dekket, og ekspertgruppen har avgrenset utredningen geografisk til eksisterende lete-, bore- og produksjonsfelt i Nordsjøen og i Norskehavet, samt til de områder i Barentshavet der slik aktivitet er satt i gang, eksempelvis Statoils aktivitet på Skrugard. Kontinentalsokkelen i arktiske områder antas å være verdens største utforskede område med stort petroleumspotensial, noe som vil kunne åpne for petroleumsakktivitet i nord, og som vil kunne gi andre utfordringer for helse, miljø og sikkerhet enn det man har erfart så langt i Nordsjøen og Norskehavet. Det foregår allerede et arbeid gjennom Barents 2020-prosjektet der man ser på russiske og norske forhold og skal utvikle og harmonisere helse-, miljø-, og sikkerhetsstandarder for petroleumsakktivitet i Barentshavet (DNV, 2012).

- Petroleumregelverket omfatter all petroleumsvirksomhet på sokkelen, samt på åtte landanlegg. Ekspertgruppen har valgt å rette oppmerksomheten mot virksomhet til havs, dvs. ikke fokusere på landanlegg for ilandføring og industriell bearbeiding. Samtidig er en del av problemstillingene som inngår i ekspertgruppens arbeid generelle og gjelder både for petroleumsvirksomheten på sokkelen og på land.

HMS-begrepet i offshoreindustrien nyttes ofte som en samlebetegnelse på:

- helse
- ytre miljø
- arbeidsmiljø
- sikkerhet – vern mot uønskede hendelser/ulykker
- sikring (security) - vern mot intenderte/ønskede hendelser (kriminelle handlinger)

Innenfor HMS har Ekspertgruppen valgt å rette arbeidet inn mot helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (safety). Det betyr at ytre miljø og regulering som faller inn under Miljødirektoratet (tidligere Klima og forurensningsdirektoratet, Klif³) og helsetilsynet sitt ansvarsområde ikke er viet oppmerksomhet i gruppens arbeid, (se kapittel 3.3.3), utover koordineringsrollen som Ptil har. Denne rapporten dekker heller ikke sikring (security). Diskusjonen om Ptils strategi og roller har vi valgt å avgrense historisk til etter 2001 (St. meld. 17 (2002-2003)). Likeså omhandler ikke dette arbeidet forhold som

³ Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) ble 1. juli 2013 slått sammen til en stor, helhetlig fagetat: Miljødirektoratet. Denne rapporten vil bruke det nye navnet.

angår tariffområdet og saker som skal løses mellom arbeidsgivere/arbeidstaker. Vårt arbeid omhandler altså regelverk og tilsyn hva angår:

- Helse og arbeidsmiljø
- Sikkerhet

Arbeidsmiljø og helse henger sammen, fordi et dårlig arbeidsmiljø kan resultere i helseskader (støy, kjemikalier osv.). Man kan ikke lett vurdere hva som er alvorligst for en offshorearbeider: arbeidsmiljø/helse eller sikkerhet, fordi helseskader ikke konstateres før lang tid er gått og statistikken er usikker. Samtidig er det også en sammenheng mellom generelt arbeidsmiljø og tilrettelegging og organisering på den ene siden og sikkerhet på den andre siden.

Man skiller i sikkerhetssammenheng ofte mellom arbeidsulykker, helikopterulykker og storulykker (potensiale for tap av 5 liv eller mer). Ptil benytter indikatorer for knyttet til definerte *fare- og ulykkesituasjoner* (DFUer) i Risikonivå Norsk Petroleumsvirksomhet (RNNP). Disse skal dekke alle vesentlige hendelsesforløp som kan lede til tap av liv. Tabell 1 viser DFUene knyttet til storulykkesrisiko.

Tabell 1. DFUer for storulykke

DFU	Beskrivelse
1	Ikke-antent hydrokarbon lekkasje
2	Antent hydrokarbon lekkasje
3	Brønnehendelser/tap av brønnkontroll (brønnkontrollhendelser)
4	Brann/eksplosjon i andre områder, ikke hydrokarbon
5	Skip på kollisjonskurs [mot innretning]
6	Drivende gjenstand [på kurs mot innretning]
7	Kollisjon med feltrelatert fartøy/innretning/skytteltanker [mot innretning]
8	Skade på innretningskonstruksjon/stabilitets-/forankrings-/posisjoningsfeil
9	Lekkasje fra undervanns produksjonsanlegg-rørledning/stigerør/-brønnstrømsrørledning/lasteboye-/lasteslange
10	Skade på undervanns produksjonsutstyr/-rørledningssystemer/-dykkerutstyr forårsaket av fiskeredskaper
11	Evakuering (føre-var/ nød evakuering)
12	Helikopterhendelse

1.3 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen har i perioden desember 2012 til august 2013 avholdt syv arbeidsmøter (á 1 dag). Som grunnlag for utvalgets analyser og anbefalinger har det blitt gjennomført en datainnsamling med forskningsintervjuer som metode. 33 gruppeintervjuer med 2-7 deltakere i hver ble gjennomført (se

Tabell 2).

Tabell 2. Oversikt over myndigheter og selskaper som ble intervjuet⁴

Kategori	Virksomhet	Antall intervjuer	Antall personer
Myndigheter	Petroleumstilsynet, Arbeidsdepartementet	9	32
Stor operatør	Statoil	6	18
Store operatører	ConocoPhillips og Shell	2	6
Nye rettighetshavere ⁵	Eni, Det Norske, OMV, Repsol, Suncor, Lundin, Rocksource, Faroe, Idemitsu, Lotos, Dong	11 ⁶	18
Bore-entreprenører	Dolphin Drilling, Odfjell Drilling	2	6
Leverandører	Aker, Subsea7, Kaefer	3	9
Totalt		33	89

Intervjugruppene besto av de ulike selskapenes myndighetskontakt (ansvarlig for kontakten med Ptil), hovedverneombud og en operativ leder som i kraft av sin stilling hadde kontakt med Ptil. Hos de store operatørene ble representanter fra fagforeningene intervjuet i egne intervjugrupper. På hvert intervju deltok 1-3 personer fra sekretariat og ekspertgruppen. Den samme intervjuguiden (se vedlegg) ble benyttet i alle intervjuene, med noen tilpasninger etter aktørtype. Intervjuene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert ordrett til tekst.

⁴ Ekspertgruppen ønsket også intervju med Olje-og energidepartementet. Etter flere resultatløse henvendelser via epost, ble det sendt brev med forespørsel om intervju med representanter fra OED, datert 25.5. 2013. Ekspertgruppen fikk ikke noe svar på brevet.

⁵ En betegnelse som ble foreslått av Norsk olje og gass.

⁶ Åtte av disse intervjuene ble foretatt av studenter i forbindelse med en masteroppgave levert 17.06. 2013 (Sunnhordvik & Svela, 2013). Dette materialet er også brukt i datagrunnlaget for rapporten.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra partene i næringen, myndighetene samt faglige representanter. Tabell 3 viser medlemmene i referansegruppen.

Tabell 3. Oversikt over referansegruppens medlemmer

Aktør	Forening/virksomhet	Representert ved
<i>Partene</i>	LO	Arne Larsen-Fløisvig
	Industri Energi	Arne Strand, Frederik Glenjen
	Norsk Industri	Berit Sørset, Tore Hurlen
	Norsk olje og gass	Inge Magne Halsne, Øystein Joranger
	Lederne	Jan Vidar Gausel
	Norges rederiforbund	Kjersti Høgestøl
	Fellesforbundet	Mohammad Afzal
	De samarbeidenes organisasjoner /Norsk Sjøoffiserforbund	Morten Kveim
	Safe	Roy Erling Furre
<i>Myndighetene</i>	Petroleumstilsynet	Anne Vatten
	Helsetilsynet	Geir Sverre Braut
<i>Faglig representant</i>	Universitetet i Oslo	Fredrik Engelstad

I løpet av prosjektperioden ble det holdt to møter med referansegruppen, ett hvor ekspertgruppeleder og sekretariatsleder (24.01. 2013) deltok, og et med hele ekspertgruppen og sekretariatet til stede (11.06. 2013). Arbeidsdepartementet var representert på begge referansegruppemøtene.

I etterkant av disse møtene ble referansegruppens medlemmer invitert til å komme med skriftlige innspill til ekspertgruppen. Etter første møte handlet innspillene om mandatet. Her kom det inn syv innspill. Etter andre møtet var innspillene kommentarer på rapportutkastet (kapittel 1-5), samt presentasjon av innholdet i kapittel 6 og 7.⁷ Her kom det inn fem innspill.

⁷ Utkast til kapittel 1-5 ble sendt ut skriftlig i forkant av møtet, mens kapittel 6 og 7 ble presentert muntlig på møtet.

1.4 Rapportens struktur

Rapporten er inndelt på følgende måte: Kapittel 2 gir en utdypning av ekspertgruppens faglige perspektiv og trekker særskilt fram tillit som et viktig begrep i tilnærmingen til det norske reguleringsregimet i petroleumsvirksomheten. Kapittel 3 presenterer det norske reguleringsregimet og gir en beskrivelse av sentrale lover, den formelle tilsynsrollen til Ptil, samt grunnlaget for trepartssamarbeidet. Kapittel 4 gir en oversikt over utviklingstrekkene i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel de to siste tiårene. I kapittel 5 presenteres synspunkter og vurderinger av det norske regimet som framkom gjennom intervjuer og skriftlige tilbakemeldinger. I kapittel 6 diskuteres det norske regimet på bakgrunn av utviklingstrekkene som ble presentert i kapittel 4, samt synspunkter og vurderinger presentert i kapittel 5. Kapittel 7 gir en oversikt over ekspertgruppens forslag til tiltak og vurderinger av disse innenfor dagens HMS-regime på norsk petroleumsvirksomhet.

2 Ekspertgruppens faglige perspektiv

Dette kapitlet gir en kortfattet gjennomgang av faglige tilnærminger til regulering og reguleringsregimer, med hovedvekt på normative perspektiver som kan utledes av de grunnleggende hensyn som må ivaretas for at slike regimer kan opprettholde tilstrekkelig legitimitet og robusthet over tid. Etter ekspertgruppens syn er dette bl.a. avhengig av regimets evne til å håndtere motstridende hensyn og interesser. Kapitlet tar for seg balansen mellom økonomisk verdiskaping og sikkerhet, balanse mellom formåls-/skjønnsbasert og spesifikk/detaljert normering, samt balanse mellom tillits-basert og kontrollbasert myndighetsoppfølging.

2.1 Innledning

Implementering av politikk dreier seg blant annet om bruk av rettslige styringsvirkemidler og organisatoriske ressurser for å fremme samfunnsformål. I den sammenheng kan det reises spørsmål om hvordan politisk-offentlige organer utformer mål og virkemidler, og hvordan regulerte aktører responderer på disse. Et annet spørsmål er hvordan man kan forstå og forklare samspillet mellom ulike aktørgrupper og drivkrefter i bestrebelsene om å ivareta en ønsket, forsvarlig og realistisk tilstand på ulike områder, - og som også er avveid mot hensynet til ressursutnyttelse og samfunnsøkonomi.

Reguleringsfeltet omfatter et bredt spekter av problemstillinger, fra hvorfor og hvordan gitte områder underlegges rettslig regulering til hvilke faktiske virkninger og effekter implementeringsprosesser og ulike reguleringsregimer har. Faglige perspektiver er i hovedsak analytisk-forklarende, men feltet omfatter også sentrale normative problemstillinger, bl.a. knyttet til ulike regimers legitimitet som del av en offentlig styringsstrategi. Regulering som sådan er etter hvert også blitt et viktig politikkområde i en del land. OECD har i flere år hatt en faglig pådriverrolle for å fremme en aktiv reguleringspolitikk i medlemslandene, og publiserer jevnlig fagrapporter, landgjennom-ganger og policydokumenter.

2.2 Forskning om regulering og reguleringsregimer

Effektiviteten og virkningen av rettslig regulering i samfunnsstyringen er i Norge et relativt lite utforsket tema. Det er ulike årsaker til dette, men en viktig faktor er mangel på institusjonell forankring i de tradisjonelle fagdisiplinene. Makt- og demokratiutredningen

(Østerud et al., 2003) pekte i sin sluttrapport på det som ble omtalt som *rettsliggjøringen av samfunnet*, men det var lite empirisk forskning som lå til grunn for påstanden. I de siste årene er det gjennomført noe statsvitenskapelig forskning knyttet til tilsynsorganenes faglige uavhengighet fra politisk ledelse og styring (se f.eks. Lægneid & Christensen, 2006). I historieverket om norsk sentralforvaltning omtales statlig tilsyn i et eget kapittel; men temaet er primært deres uavhengige rolle og geografiske plassering (Grønlie og Flo, 2009). I antologien «Byråkrati og geografi» (Trondal, 2011) drøftes lokalisering og relokalisering av statlige tilsyn. Rettssosiologien, der forholdet mellom retten og samfunnet er hovedtema, har i liten grad vært opptatt av hvordan rettslige virkemidler fungerer innenfor den alminnelige samfunnsstyringen, og har vært mer orientert mot kriminologi, sosialpolitikk og utsatte grupper. Heller ikke juristfaget har i særlig grad bidratt med forskningsbasert kunnskap om faktiske og praktiske virkninger av hvordan de rettslige reglene utøves gjennom myndighetskontroll/tilsyn. I innledningen til sin avhandling «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» påpeker Stub (2011) at det foreligger lite rettsvitenskapelig litteratur innen tilsynsfeltet, og at feltet framstår utematisert i norsk rettsvitenskap. Innenfor enkelte avgrensede temaområder har det vært utviklet et bredere forskningsbasert kunnskapsgrunnlag, blant annet gjennom et forskningsprogram (NTNFs IK-program) som pågikk fra 1989 til og med 1993 og omfattet 24 prosjekter (Skaar, 1994). Forskningsprogrammet omhandlet bl.a. «Internkontrollreformen» der forvaltningsregimet i landbasert virksomhet fulgte petroleumsvirksomheten, dels som erfaringsoverføring og dels som egenutvikling i forlengelsen av arbeidsmiljøreguleringen (se kapittel 3.2).

Internasjonalt finnes ulike tverrfaglige forskningsmiljøer, programmer, studier, tidsskrifter mv., som med litt ulike faglige profiler og prioriteringer utgjør en slags institusjonell referanseramme for feltet. Etter hvert finnes det også en betydelig mengde faglitteratur, og mange studier har et internasjonalt komparativt perspektiv. Selv om reguleringsregimer i økende grad er internasjonale, påvirkes de av nasjonale og kontekstuelle faktorer.

Det er ulike forståelser av begrepet *regulering* i faglitteraturen. Et mer tradisjonelt syn er at regulering refererer til et sett av kodifiserte og bindende regler fulgt opp og håndhevet av offentlig myndighet. Denne forståelsen er reflektert i en kjent definisjon av regulering; *“the sustained and focused control exercised by a public authority over activities valued by the community”* (Selznick, 1985, s. 363). De senere årene har flere definisjoner av regulering kommet til, som i ytterste konsekvens omfatter alle former for sosial kontroll. Dette har sammenheng med at mange reguleringsystemer involverer et bredt spekter av aktører, offentlige som private, som alle bidrar til å etablere normsett, utøve kontroll, forvalte informasjon, eller har andre funksjoner innenfor et slikt system. En definisjon som

fanger opp denne bredden har derfor vært foreslått; ”*the intentional use of authority to affect behavior of a different party according to set standards, involving instruments of information gathering and behavior modification*” (Black, 2001).

I vår sammenheng vil begge definisjonene være relevante i den forstand at HMS-regimet i petroleumsvirksomheten består av en tydelig statlig regulering og myndighetsutøvelse, men også involverer flere ulike aktører og reguleringsmekanismer.

2.2.1 Hva forklarer utviklingen av reguleringsregimer?

Et reguleringsregime består ikke kun av regler og håndhevingsmekanismer, men omfatter også alt fra overordnet politikkutforming til konkret implementering, aktører og organer på ulike nivåer, samt alle formelle og uformelle mekanismer som holder regimet sammen og påvirker dets utvikling. En viss stabilitet og varighet over tid vil også kjennetegne et regime, selv om dynamikk, endringsprosesser og samspill mellom elementer er viktige temaer i regimestudier (Hood et al, 2001). Begrepet regime er derfor nyttig når vi skal prøve å fange opp *helheten* i de elementene som inngår i et reguleringsystem (se fotnote 2).

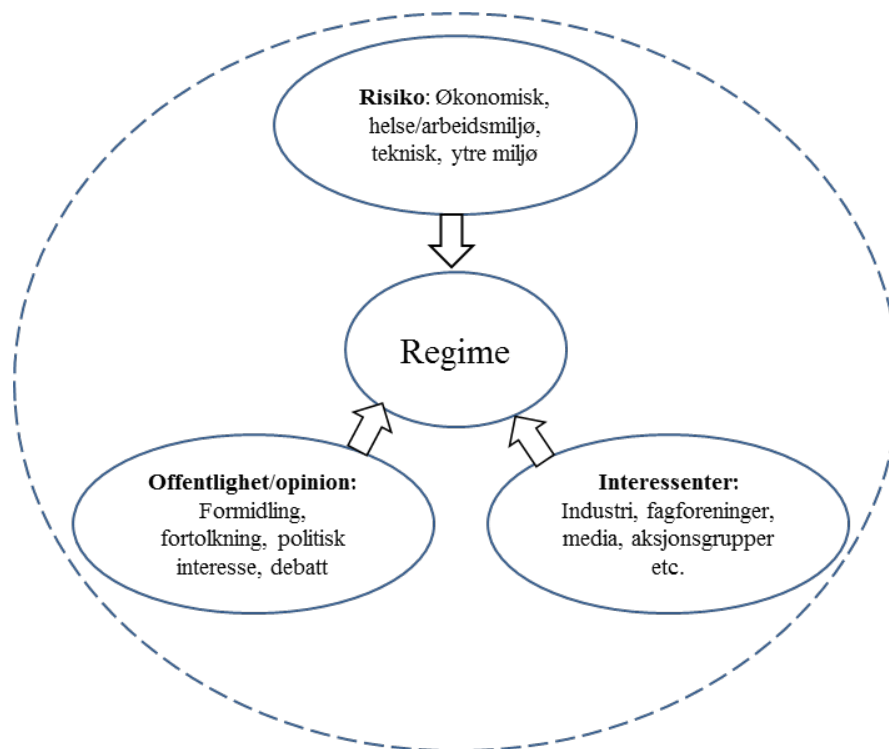
Ulike disipliner kan ha ulike tilnærminger i studier av reguleringsregimer. Valg av problemstillinger og fokus varierer, fra statsvitenskapens interesse for institusjonelle strukturer og forholdet mellom politikk og fag, til retts sosiologiens interesse for reglers sosiale og samfunnsmessige virkninger. Litteraturen skiller ofte mellom positiv og normativ regimeteori (Hood et al., 2001). Positiv teori har som formål å forstå regimeegenskaper og forklare sammenhenger og endringer, blant annet ved å se på bakenforliggende motiver og årsaker. Normativ teori søker å vurdere et regimes faktiske bidrag til å realisere de formålene som begrunner dets eksistens.

Grovt sett kan det skilles mellom fire hovedretninger, inndelt her etter hvor man mener de viktigste drivkrefter for regimers virkemåte ligger (positiv teori) – eller bør ligge (normativ teori) (se bl.a. Hood et al., 2001):

- Offentlig interesseteori – (Public interest theory)
- Folkemeningsteori – (Opinion responsive theory)
- Interessegruppeteori – (Organized interest theory)
- Institusjonell teori – (Institutional theory)

Dette er teoriretninger med røtter i statsvitenskap (og politisk økonomi) og som også anvendes generelt for å studere politisk og byråkratisk adferd. Teorier som tar utgangspunkt i hvordan regimet ivaretar de *offentlige interesser*, bygger gjerne på hypoteser om at inngrep innrettes for å korrigere markedssvikt, slik som monopoldannelser, informasjonsasymmetrier, eksternaliteter eller grunnrente-

problematikk. I vår sammenheng vil den offentlige interessen være knyttet til regimets evne til beskyttelse mot uønskede hendelser og styring av risiko. *Folkemeningsteori* vil se på hvordan regimer responderer på endringer i folkeopinionen, eksempelvis slik denne kommer til uttrykk i meningsmålinger eller i omfanget av mediedekning og offentlig debatt. *Interessegruppeteori* vil studere betydningen av organiserte interesser, lobbyisme og påvirkning, eksempelvis fra bransjeorganisasjoner, forbruker-organisasjoner eller arbeidstakerorganisasjoner. Disse tre teoriretningene omtales gjerne som kontekstuelle, siden de først og fremst ser på hvordan regimer påvirkes av forhold utenfor det politisk-administrative apparatet. *Institusjonell teori* har hatt stor betydning de senere årene og er opptatt av hvordan regimer utvikles og endres av drivkrefter innenfor dette apparatet selv. Figur 2 illustrerer hvordan de tre kontekstuelle faktorene er med på å påvirke utformingen av regimet og som også bidrar til å forklare endringer.



Figur 2. Faktorer som påvirker reguleringsregime (basert på Hood et al., 2001)

For det første vil forståelse av risiko, enten den er basert på historiske data og hendelser eller en vurdering av mulige framtidige hendelser, påvirke hvordan de offentlige interessene ivaretas av regimet. Vurdering av økonomiske risiko spiller en helt sentral rolle ved investeringer, verdiskapingen og avkastning for selskapene, men også for staten og fastlandsøkonomien. Risiko knyttet til helse og personsikkerhet er viktig for alle som arbeider på installasjoner, skip og landanlegg. Teknisk sikkerhet er viktig i alle faser fra

boring til løpende operasjoner og nedstenging. Manglende teknisk integritet kan føre til storulykker med tap av menneskeliv og utslipp av olje og gass.

For det andre spiller sammensetning, gruppering av og styrkeforhold mellom de ulike *interessentene* en viktig rolle. Dette bildet er svært sammensatt. Det omfatter styrkeforhold, ressurser og kompetanse mellom de forskjellige industrielle aktørene (jf. kapittel 4.1), organisering av interesser i «den norske modellen», partssamarbeidet (kapittel 3.4), leverandører av teknologi og av kunnskap, miljøinteressenter som Bellona, etc.

Den tredje faktoren er offentlig opinionsdanning som inkluderer de sosiale og politiske prosesser som fører til endret lovgivning, endringer i holdninger og interesse for et virksomhetsområde. Petroleumsaktiviteten er kanskje i en særstilling i måten den representerer et Janusansikt⁸ mht. risikoeksponering. Den har en dominerende rolle i norsk økonomi, den er en sentral drivkraft for teknologiutvikling og utgjør en viktig del av europeisk og global energiforsyning. På samme tid bidrar aktiviteten til økt utslipp, global oppvarming og risiko for større miljøkatastrofer slik det ble demonstrert ved utslippet i Mexicogolfen i 2010.

I samspill eller motsetning mellom disse tre faktorene utvikles aktørnettverk, en politisk og regulativ kultur og et sosialt klima som kan drive regimet i ulike retninger.

2.2.2 Hvordan bør regimer utformes og utvikles?

Mye av forskningen innenfor feltet har adressert spørsmålet om virkninger av ulike implementeringsstrategier. Hvordan utøves tilsyns- og kontrollvirksomheten og hvilke virkninger har den? Denne forskningen har derfor også hatt et normativt og pragmatisk siktemål: hvordan sikre at reguleringsformålene ivaretas mest mulig effektivt? Hvordan sikre reell etterlevelse av regelverk? Og er det samsvar mellom etterlevelse og måloppnåelse? Hva kjennetegner samspillet mellom regulerende myndigheter og regulerte virksomheter, og hvordan bidrar andre aktørgrupper og regulerende mekanismer til å fremme eller svekke reguleringsformål? Eksempler på ulike retninger innen denne forskningen er: responsive regulation (Ayres & Braithwaite, 1992), smart regulation (Gunningham & Grabosky, 1998), risk-based regulation (Black, 2005) og self-regulation (Coglianese & Mendelson, 2010). Baldwin og Black (2010) har integrert mange av

⁸ Refererer til bildet av den romerske guden Janus med to ansikter som representerer både positive og negative muligheter og begrensninger ved en handling.

innsiktene fra denne forskningen i en normativt orientert tilnærming under tittelen ”*risikobasert og responderende tilsynsstrategi*” (Really responsive risk-based regulation). I følge denne teorien er det i korthet fem faktorer myndighetene må ta hensyn til i sin regulerings- og tilsynsstrategi dersom de skal være responderende og samtidig risikobaserte:

- adferd, holdninger og kultur i de enkelte virksomhetene (målgruppene)
- de ulike tilsyns- og reguleringsinstrumentenes logikk (virkemidlene)
- regimets måloppnåelse over tid (formålene)
- reguleringsregimets institusjonelle kontekst
- evne til å respondere på endringer ved en eller flere av de overnevnte faktorene

Teorien adresserer altså de samme dimensjonene som i modellen som ble presentert i kap 2, (Figur 1), nemlig virkemiddelbruk, formål og målgrupper. I tillegg adresseres det institusjonelle perspektivet og et endringsperspektiv.

2.2.2.1 Målgruppeperspektivet

Betydningen av adferd, holdninger og kultur i virksomhetene (målgruppen) kan komme til uttrykk på flere måter. Baldwin og Black identifiserer fem ulike posisjoner (motivational postures): (1) Engasjement for, og tilegnelse av reguleringsformålene, (2) kapitulering – eller knefall for myndigheten, (3) aktiv motstand, (4) maktspill og kalkulering, eller (5) tilbaketrekking og likegyldighet. En virkelig responderende – og risikobasert – myndighetsstrategi tar inn over seg alle de faktorene som påvirker hvordan et selskap forholder seg til reguleringshensyn og tilsyn, og tilpasser virkemiddelbruken deretter. Adferd, holdninger og kultur kan også være sprikende og endres over tid, og det kan være ulike krefter som til enhver tid avgjør om en virksomhet eksempelvis har en offensiv eller en defensiv tilnærming til reguleringskrav. Et sentralt begrep i denne sammenhengen er såkalt «regulatory amenability», som noe forenklet kan oversettes som medgjørighet. Slik medgjørighet kan i noen grad være grunnlag for prioritering i den forstand at den kan påvirke effekten av tilsynsinnsatsen i positiv eller negativ retning. Gjennomarbeidede målgruppeanalyser av virksomheters medgjørighet, sett i sammenheng med vurderinger av intern styringsevne kan derfor være et viktig korrektiv til rene risikoklassifiseringer basert kun på «iboende» risiko (inherent risk).

2.2.2.2 Virkemiddelbruken

En virkelig responderende strategi må også omfatte en god forståelse av kjennetegn ved og samspill mellom tilsyns- og reguleringsinstrumentenes logikk. Her er det ikke kun tilgjengelighet og bruk av håndhevingsinstrumenter som blir vektlagt, men alle de ulike oppgavene som inngår i en samlet implementeringsstrategi, definert som detection, response, enforcement, assessment og modification (forkortet som DREAM). De tre første elementene inngår i det avgrensede tilsynsbegrepet, kontroll og reaksjon: avdekke manglende etterlevelse (detection) og respondere på denne, blant annet med håndhevingsinstrumenter (enforcement). De to neste elementene innebærer en mer samlet gjennomgang og vurdering (assessment) av virkninger av tilsynet over tid, og en modifisering av tilsynet i samsvar med det endringsbehovet som gjennomgangen viser. Virkelig responderende regulering tar hensyn til at disse elementene kan representere ulike utfordringer, både hver for seg og samlet. Mens klassisk responderende reguleringsteori i hovedsak drøfter prinsipper og metoder for eskalering av håndhevingsinstrumenter, så vil en virkelig responderende strategi måtte ta inn over seg at det er mange faktorer som påvirker samspillet mellom og virkningene av ulike implementeringsoppgaver. Strategier som kan være velegnet for å sikre etterlevelse av oppdagede regelverksavvik, vil eksempelvis kunne svekke muligheten for å avdekke slike avvik i neste omgang. Dersom virksomheter skjerner seg fra myndighetsinngrep gjennom å holde tilbake sikkerhetskritisk informasjon eller unnlate å melde fra om farlige hendelser, vil det i vesentlig grad kunne svekke betydningen og derved effekten av de øvrige reguleringsinstrumentene.

2.2.2.3 Måloppnåelse

Regimets måloppnåelse er et krevende felt, siden mange faktorer bidrar til å påvirke de resultatene som skal oppnås. Det er ikke uvanlig i offentlig sektor å legge stor vekt på innsatsfaktorer og aktivitetsmål, eksempelvis ved å måle antall utførte tilsyn eller tilsynstimer. Resultatene produseres likevel i siste instans i form av for eksempel bedret sikkerhet i en industri. Det er også en utfordring å måle sammenhengen mellom slike resultater og graden av regeletterlevelse. Dette forutsetter jo blant annet at reglene fanger opp risiko- og sikkerhetsrelevante faktorer på en treffsikker måte. Samtidig vil regimets legitimitet i stor grad avhenge av nettopp antatte eller påviste samfunnseffekter. Virkelig responderende regulering forutsetter en kontinuerlig og bevisst produksjon av indikatorer og resultater, og som også kan synliggjøre overfor politisk foresatte og allmennheten at innsatsen faktisk utgjør en forskjell. Det er også utfordringer knyttet til at resultater i en

viss forstand måles gjennom det som ikke skjer. Det kan være vanskelig å knytte resultater i form av fravær av hendelser til egen virkemiddelbruk.

Det er heller ikke nødvendigvis sammenfall mellom resultater målt etter faglige og risikobaserte indikatorer og de faktorer som til enhver tid får offentlig eller politisk oppmerksomhet. Denne forskjellen uttrykkes gjennom begrepsparet *performance sensitivity* og *performance justification*. Tilsynsorganene vil dels måtte prioritere i samsvar med politiske oppdrag som av og til kan samsvare dårlig med ekspertbaserte risikovurderinger. De kan også måtte stå til ansvar for prioriteringer som i etterpåklokskapen lys kan kritiseres for å ha ”oversett” sikkerhetskritiske forhold, selv om de ut fra tilgjengelig kunnskap i utgangspunktet har framstått som faglig velfunderte. Risikobasert regulering kan dels oppfattes som en strategi for nettopp å rettfærdiggjøre overfor offentligheten at de begrensede ressursene prioriteres effektivt.⁹ Reguleringsmyndighetene må til enhver tid være forberedt på å stå til regnskap, faglig og politisk, for ressursbruk og resultater. Sett i forhold til kravet om at tilsynet også skal være risikobasert, representerer dette en særlig utfordring på områder der risikovurderinger inneholder mange usikkerhetsfaktorer. Hendelser som sjelden opptrer, og hvor man i liten grad kan støtte seg til historisk erfaringsmateriale, vil være særlig vanskelige å vurdere i et teknisk risikospråk (som *sannsynlighet x konsekvens*), og tilsvarende vanskelig å vurdere prioriteringen av. Den britiske forskeren Michael Power (2007) har argumentert for at forsøk på å styre risiko krever en ny type usikkerhetspolitikk (politics of uncertainty) som også tar høyde for at det er visse typer risiko som det er vanskelig å stille noen til ansvar for.¹⁰

2.2.2.4 Betydningen av den institusjonelle konteksten

Med institusjonell kontekst vises det til de mange ulike samfunnsmessige, kulturelle, organisatoriske og historiske faktorene som på ulike måter legger rammer for regimets virkemåte. Her siktes det ikke kun til de regulerte virksomhetene og deres omgivelser, men også til selve myndighetsforvaltningen. Institusjonell kontekst kan omfatte politisk-administrative beslutningsprosesser, beslutningstakere på ulike nivåer (for eksempel

⁹ Hos enkelte britiske tilsynsorganer ble risikobasert regulering også aktivt solgt inn som «forsvarsmekanismer» som skulle rettfærdiggjøre prioriteringer og skjerme organene for ekstern kritikk, ved at man kunne vise til at systemet følges (Black 2005).

¹⁰ Det er nødvendig å være oppmerksom på at begrepsbruken her varierer. Mens sentrale risikoforskere i Norge inkluderer usikkerhet i risikobegrepet, til og med som en helt vesentlig dimensjon (se bl.a. Aven 2007), er det i en del engelskspråklig litteratur om risikoregulering vanlig å reservere risikobegrepet for forhold som er mulige å anslå med gitte størrelser.

statlige, kommunale, private, lokale, nasjonale og internasjonale), rettslige tradisjoner og praksis, organisering av bransjer og industrier, markedsutvikling og interessegruppers rolle, mv. Institusjonell kontekst bidrar på ulike måter til å forme og påvirke realiseringen av reguleringsformålene. På myndighetsnivå kan slike rammebetingelser ha stor betydning for valg og prioriteringer. Eksempelvis vil overordnede reguleringspolitiske programmer for å redusere omfanget av inngrep overfor næringslivet legge føringer for sektormyndighetenes handlingsrom. Krav om nytte-kost vurdering av alle reguleringsinngrep, med avvisning av reguleringsforslag som ikke ”består testen”, praktiseres eksempelvis aktivt i USA og til en viss grad i Storbritannia.¹¹ Også tilsynsobjektene omgivelser vil være viktige for hvor godt reguleringsformål blir ivaretatt. Markedsforhold og roller i industrielle verdikjeder kan ha stor betydning for hvordan reguleringshensyn plasseres på prioriteringslisten. Andre institusjonelle faktorer av stor betydning kan være samspill og eventuell konkurranse mellom ulike reguleringsregimer, både nasjonalt og internasjonalt. Regimer med god kontrollkapasitet og effektive reaksjonsmidler vil ha bedre gjennomslag enn de som mangler begge deler. Internasjonalt er det et velkjent fenomen i enkelte sektorer, særlig der det er stor grad av mobilitet over landegrenser, at det kan oppstå konkurranse mellom land for å sikre etableringer i et næringsvennlig (les: svakt regulert) miljø. Dette refereres gjerne til som reguleringskonkurranse (*regulatory competition*), og ble av enkelte sett på som en medvirkende årsak til finanskrisen, der ulike land vegret seg for å gripe for strengt inn i finansinstitusjonenes virksomhet (FSA, 2009).

2.2.2.5 Balansegang og helhet i virkemiddelbruken

En virkelig risikobasert og responderende regulering måtte forholde seg til kontinuerlige endringsprosesser innad i de fire foregående forholdene. Dette kan gjelde endringer i formålsstrukturer og prioriteringer, endringer i ressurstilgang, aktørbilde, markeder, teknologier mv., som krever kontinuerlig årvåkenhet, fleksibilitet og tilpasningsevne.

Gitt alle disse hensynene og faktorene er det lett å se at beslutningstakere i reguleringsregimer ofte står overfor krevende valg og avveininger mellom ulike hensyn. Med utgangspunkt i modellen presentert i kapittel 1.2, kan reguleringsprosessene forstås

¹¹ President Reagans Executive Order 12291 (1981) krevde at myndighetene laget en analyse på reguleringspåvirkning (*Regulatory Impact Analysis, RIA*), basert på nytte-kost analyser. Ordningen administreres av The Office of Budget, direkte underlagt presidenten. Tilsvarende har det lenge vært en ordning i Storbritannia med reguleringsvurderinger (*Regulatory Appraisals*), som inkluderer etterlevelsesevaluering (*Compliance Cost Assessment, CCA*).

som en serie aktiviteter der myndighetene anvender et sett virkemidler for å sikre implementering av reguleringsformålet hos ulike aktør/målgrupper, men der sistnevnte også utgjør en vesentlig del av reguleringsprosessen gjennom aktiv involvering i alle faser.

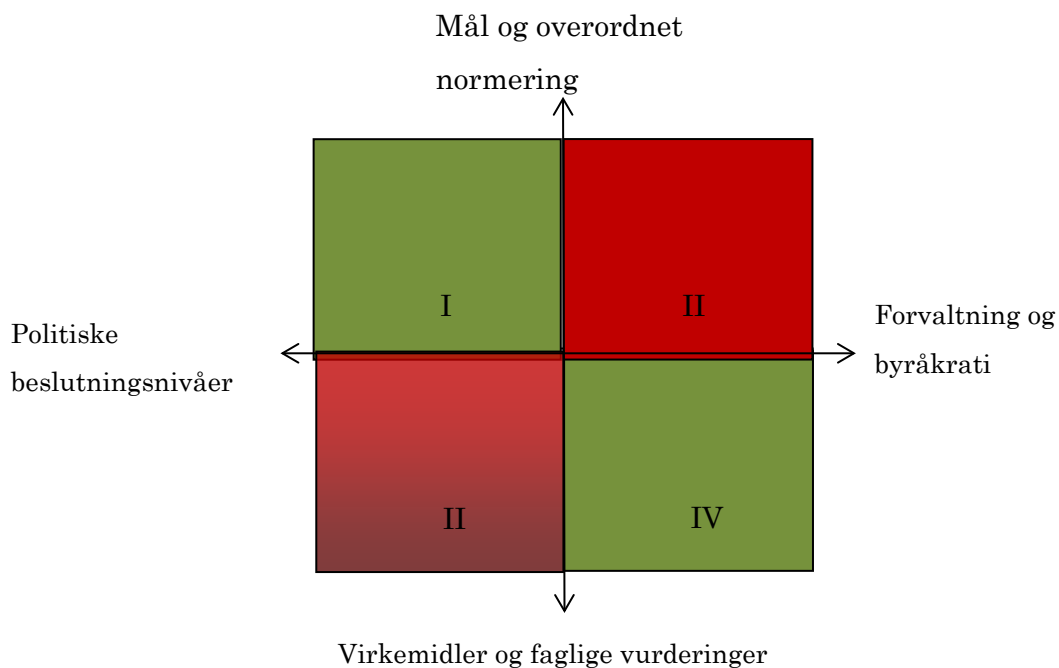
Virkemiddelbruken skal avspeile en balansegang mellom veiledning, tilsyn, kunnskapsbyggende oppgaver og bruk av reaksjonsmidler. I tillegg må mulige rollekonflikter mellom slike oppgavetyper vurderes. Måloppnåelse - i vår sammenheng i forhold til risikostyringsperspektivet - reiser på tilsvarende måte en rekke kritiske problemstillinger. Disse er knyttet til bl.a. analyse og vurdering av risikonivå (med vurdering av usikkerhet), risikotoleranse og fastsetting av risikoakseptkriterier (samfunnsøkonomiske kost/nytte kriterier, ALARP-prosesser, frekvensbaserte kriterier, grenseverdier, barriere-krav), valg av styringsmodeller/perspektiver (fra system til kultur, MTO, årsaks-virkningsmodeller), prioriteringer mellom risikoområder (som sikkerhet vs. arbeidsmiljø) og relativ vektlegging av forebygging vs. beredskap/håndteringsevne. Fra et overordnet myndighetsperspektiv omfatter risikostyringen også et samfunnsnivå, der tilgjengelige virkemidler skal innrettes for å sikre helhetlig risikostyring innenfor eget forvaltningsområde. Selv om virksomhetene er pålagt et selvstendig risikostyringsansvar, herunder en fastsetting av risikoakseptkriterier, har myndighetene like fullt det overordnede reguleringsansvaret og er ansvarlige overfor samfunnet i sin fortolkning og forståelse av hva som er forsvarlig eller hva som skal være ambisjonsnivået for sikkerheten. Ansvarsdelingen mellom industrien og myndighetene på dette punktet vil være et sentralt regimetrekk, og direkte eller indirekte uttrykk for en myndighetsstrategi.

2.3 Forvaltningsperspektivet som normativt utgangspunkt

Reguleringsregimer utgjør en vesentlig del av moderne forvaltningssystemer, og befinner seg som sådan i flere spenningsfelt: mellom politikk og fag, mellom overordnet styring og lokal autonomi, mellom demokratisk styring og privat frihet, og mellom sektorspesifikke og sektorovergripende hensyn.

Forholdet mellom fag og politikk er komplisert og sammensatt. Ut fra en normativ vurdering er forvaltningens rolle å representere fagligheten i den forstand at den utgjør det demokratiske systemets viktigste faglige ressurs i arbeidet med å framskaffe kunnskapsgrunnlag for politiske vurderinger og beslutninger samt sørge for en kunnskapsbasert gjennomføring av politikken. Innholdet i politikken og i de politisk-demokratiske fattede beslutninger er til en viss grad de politisk valgte og utpekte

eksklusive domene, men fortrinnsvis skal politisk styring skje i stort og ikke i smått. Det vil si at politisk-demokratiske beslutninger angir retning gjennom overordnede mål og normeringer, og sørger for tildeling av ressurser og bevilgninger til gjennomføring. Det demokratiske systemet skal stå for de normative prioriteringene, men politiske beslutningstakere forventes ikke å ha full innsikt i alle saksforhold eller kompliserte årsak-virkningsforhold, herunder tilstandsvurderinger på ulike samfunnsområder eller hvilke virkemidler som faktisk er egnet til å realisere politiske mål. Forvaltningen skal representere en politisk nøytral kunnskaps- og gjennomføringsressurs som lojalt skal følge opp Stortingets, regjeringens og statsrådenes beslutninger på den mest kostnads- og formåls effektive måten. Lojalitetskravet er likevel ikke ubegrenset. Forvaltningen skal ikke holde tilbake relevant kunnskap, men skal sikre at saker er best mulig opplyst, uavhengig av om dette kan være i strid med politiske beslutningstakers virkelighetsoppfatninger. Samtidig skal ikke forvaltningen sette statsråder 'i forlegenhet' som det heter, og det forventes at uenigheter om virkelighetsforståelse i størst mulig grad drøftes og avklares internt. Dette lojalitetskravet gjelder i sterkere grad for embetspersoner i departementenes ledelse, mens underliggende organer (direktorater, tilsyn mv) i større grad både kan og bør ha en tydeligere og mer uavhengig faglig rolle. Lojalitetsplikten er slik sett gradert etter plassering og posisjon i forvaltningshierarkiet. Den gjelder også i sterkere grad i vurderinger med et tydeligere normativt innhold. Det er den faglige integriteten som er det sentrale, mens normative vurderinger i større grad tilhører det politiske domene. Lojalitetsplikten til egen statsråd er også begrenset av rettssikkerhetshensyn. Forvaltningen har tvert i mot plikt til å sørge for at beslutninger er innenfor loven, har hjemmel i lov og følger de prosedyrer og prosesskrav som gjelder. Lojaliteten til det demokratisk-konstitusjonelle systemet veier her tyngre enn lojaliteten til den til enhver tid sittende politiske ledelsen. Forholdet mellom fag og politikk er illustrert i Figur 3, der de grønne feltene I og IV uttrykker den ideelle arbeids- og rolledelingen mellom politisk ledelse og forvaltningen.



Figur 3. Forholdet mellom fag og politikk

I praksis utfordres denne ideelle arbeids- og rollefordelingen på flere måter, og kanskje også i økende grad. Dels ved at forvaltningen beveger seg for langt inn i det normative og dels ved at politiske beslutningstakere beveger seg inn i det faktiske, faglige og/eller griper inn i enkeltsaker og detaljvurderinger. Sistnevnte utviklingstrekk er bl.a. dokumentert i makt- og demokratiutredningens påpekning av medias makt til å påvirke den politiske dagsorden. Særlig er dette merkbart på departementsnivå, der forvaltningen i økende grad forventes å bistå i den løpende håndtering av enkeltsaker. En forsterkning av departementenes rolle som politisk sekretariat legger et desto større press på underliggende organers faglige rolle (Difi, 2010).

Politisering av fag og fagliggjøring av politikk kan bidra til å utydeliggjøre forholdet mellom grunnleggende verdivalg og normative prioriteringer på den ene siden og en kunnskapsbasert og faglig velbegrunnet politikkgjennomføring på den andre. Førstnevnte kan skje implisitt og på lite tydelige eller gjennomsiktige måter, eksempelvis gjennom forvaltningens implementering av vage og skjønnspregede målformuleringer og regelverkskrav. Sistnevnte kan komme til uttrykk gjennom politiske beslutningstakers prioritering av enkeltsaker og konkrete virkemiddelvalg framfor prinsipielle avveininger og overordnet normering.

Det ligger i sakens natur at samspillet mellom fag og politikk er utfordrende og krever kontinuerlig oppmerksomhet og dialog. Spørsmålet om hva som er faget i politikken og hva som er politikken i faget har sjelden helt klare svar, kunnskapsgrunnlaget vil ofte være sammensatt og kanskje omstridt, og "oversettelsesprosesser" fra overordnede føringer til konkrete tiltak kan i seg selv ha innbakt normative vurderinger som politiske beslutningstakere ikke vil ha kapasitet til å overvåke. Forvaltningens plikt til synliggjøring og tydeliggjøring av normative vurderinger som kan kreve politisk/demokratisk forankring er desto viktigere å understreke. I reguleringsregimer vil veien fra overordnede regler til faktisk implementering gjerne bestå av ulike transformasjoner og oversettelser der ulike aktører spiller inn i forhold til faktisk resultat. Dette gjelder særlig for regimer dominert av formåls/funksjonsbaserte regler, der forholdet mellom rettslige og kvasi-rettslige virkemidler står sentralt.

Regelverk og prosedyrer som er etablert for styrings- og beslutningsprosesser i forvaltningssystemet, slik som forvaltningsloven, utredningsinstruksen og økonomiregelverket, er viktige virkemidler for å regulere samspillet mellom fag og politikk.

2.3.1 Forvaltningsverdiene

Som nevnt i kapittel 1.2 utgjør et reguleringsregime et komplekst sett av elementer med tilhørende problemstillinger som krever kontinuerlig strategisk vurdering, og i stor grad også avveininger mellom ulike og til dels motstridende hensyn. Systemets legitimitet avhenger ikke bare av overordnet design men også av evne til løpende navigering og manøvrering i ulendt terreng. De overordnede verdiene for forvaltningen - demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet - gir en pekepinn på de mange hensyn som skal avveies i slike prosesser (se *Boks 1*). I spenningsforholdet mellom de ulike forvaltningsverdiene står en ofte overfor dilemmaer og valg der flere hensyn må veies mot hverandre. Spenningsforholdet mellom politisk lojalitet og faglig integritet oppleves nok sterkest av de som arbeider nær politisk ledelse, men kan være reelt nok også på lavere nivåer. Et beslektet dilemma kan oppstå mellom hensynet til politisk lojalitet og effektivitet. Hvordan skal man håndtere et politisk vedtatt virkemiddel som kanskje ikke vil ha den ønskede effekten på de hensyn man er satt til å forvalte, og som i tillegg også kan ha uønskede bivirkninger? Et annet velkjent dilemma kan oppstå i spenningsforholdet mellom effektivitet og rettsikkerhet. Hvor mye ressurser skal for eksempel brukes på å sikre en forsvarlig og godt opplyst behandling av en enkeltsak når mange andre saker står i kø og krever rask behandling?

Hensynet til og balansegangen mellom de ulike forvaltningsverdiene kan oppleves forskjellig i ulike deler av forvaltningen. Forvaltningsmeldingen (St. meld. 19, 2008-2009) oppfordrer derfor til kontinuerlig diskusjon og refleksjon om slike tema. De kan være særlig krevende – og viktige – i de deler av forvaltningen som driver utøvelse av myndighet, og som med loven i hånd både skal ivareta rettigheter og pålegge plikter.

Boks 1. Forvaltningsverdiene (se St. Meld. 19, 2008-2009 og Innst. S. nr 321)

Demokratihensynet er den viktigste verdimeslige ledetråden for forvaltningen. Den skal være politisk styrt og lojal overfor politiske beslutninger på ulike nivåer, med Stortingets lovvedtak som de viktigste i vår sammenheng. Men demokratihensynet innebærer også åpenhet overfor samfunnet og innbyggerne. Forvaltningen skal lytte til brukerne og bidra til deltakelse og demokratisk involvering nedenfra, også de som på ulike måter er berørt av statlig regelverk. Kravet til medvirkning fra berørte parter og brukere er lovfestet både i forvaltningsloven og i ulike sektorlover. Treparsamarbeidet er det tydeligste uttrykket for hvordan demokrati nedenfra – fra berørte grupper – ivaretas innenfor petroleumsregimet.

Rettsikkerhetshensynet er mangfoldig og sammensatt. Viktigst er legalitetsprinsippet, som sier at forvaltningen er bundet av loven og ikke kan gripe inn overfor borgerne uten med hjemmel i lov. Rettsikkerhet er derfor særlig viktig for offentlig myndighetsutøvelse, og omfatter krav både til beslutningsprosesser og til innholdet i beslutninger. Forvaltningsloven angir de viktigste allmenne kravene til rettsikkerhet for borgerne i møte med offentlig forvaltning.

Hensynet til *faglig integritet* innebærer et krav om at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Dette gjelder for de råd og beslutningsunderlag som legges til grunn for politiske avgjørelser, og det gjelder for hvordan forvaltningen iverksetter vedtatt politikk. Forvaltningen skal også være partipolitisk nøytral, og skal utøve sitt faglige skjønn ut fra den best tilgjengelige kunnskapen innenfor egne fagområder.

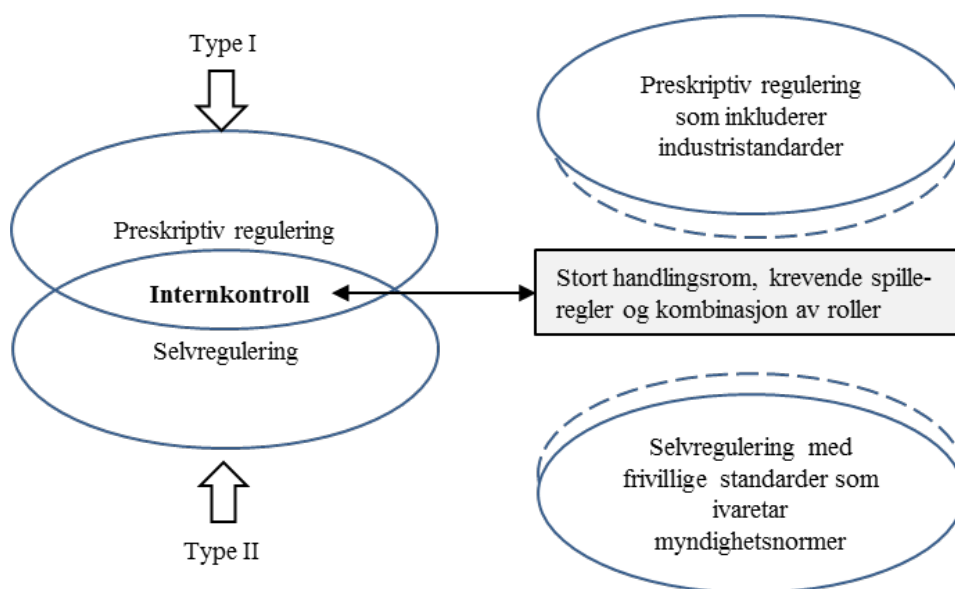
Effektivitetshensynet henger sammen med de foregående på flere måter. Først og fremst innebærer det at forvaltningen skal ha kunnskap om faktiske forhold og årsakssammenhenger, slik at man velger virkemidler som best bidrar til å realisere overordnede politiske mål. Det er dette som omtales som formålseffektivitet. Forvaltningen skal også drives kostnadseffektivt, det vil si at oppgavene utføres med minst mulig ressursbruk.

2.4 Verdiskaping, målstyring, ansvarliggjøring og kontroll

Reguleringsregimer utvikles i samspill mellom ytre politiske faktorer, administrativ og rettslig praksis, kultur, kunnskapsgrunnlag og ulykkeshendelser. Vi kan imidlertid prøve å forenkle bildet til en «ovenfra- og ned» (type I) og en «nedenfra- og opp» (type II) tilnærming. I den første tilnærmingen er utformingen av regimet politikkdrevet gjennom lovgivning, forvaltning og myndighetskontroll som bygger på verdier, preferanser og risikoforståelse og aksept i samfunnet. Dette betyr at rettslige regler (lover og forskrifter)

nedfelles og blir bindende for forvaltning, borgere, økonomiske foretak, mv. I et åpent og demokratisk samfunn påvirkes denne prosessen av mange aktører, både dem med egne økonomiske interesser og interessegrupper innen sivilsamfunnet slik det skjedde ved etablering av arbeidervern på 1800-tallet.

Den andre tilnærmingen har utgangspunkt i verdiskaping hos økonomiske aktører og interessenter innenfor ulike produksjonssystem og næringer. Her vil aktørene forsøke å minimalisere økonomiske risiko og ivareta kvalitetssikring av produkter og prosesser, men også helse, miljø og sikkerhet innenfor en bedriftsøkonomisk handlingslogikk. Her vil kunnskap og forståelse av *risiko* være en del av de teknologiske og organisatoriske prosessene innenfor verdiskaping der forskningsinstitusjoner, laboratorier, universitet mv. er sentrale kunnskapsprodusenter. Sammen med profesjonskunnskap og erfaringsbasert kunnskap smelter dette sammen til *beste praksis* i virksomhetene. Denne formen for kunnskap systematiseres og kodifiseres gjennom tekniske og operative standarder, internt i virksomheten, innenfor næringen eller som nasjonale og globale standarder. Slike standardiseringsprosesser finner vi også under betegnelser som *kvalitetssikring* og *kvalitetsledelse* med mange av de samme kjennetegnene (Lindøe, 1996). Vi kan sammenfatte disse to ulike tilnærmingene til risikostyring som vist i Figur 4.



Figur 4. Myndighetskontroll i møte med industriens praksis

Et gitt reguleringsregime vil kombinere de to tilnærmingene i større eller mindre grad. Innenfor det norske petroleumsregimet er det åpnet for et stort handlingsrom der disse to

normeringsprosessene møtes og avstemmes (se kapittel 3). Myndighetenes krav til internkontroll representerer en indirekte styringsform der resultatene til syvende og sist skal produseres av virksomhetene og ikke av forvaltningen selv, og der virksomhetene selv blir holdt ansvarlige.

Et helt sentralt spørsmål i denne sammenheng er innenfor hvilke rettslige rammer kontrollmyndighetene og virksomhetene kan operere, og hvor grensen går for de normer og regler som er rettslig bindende. Vi kan illustrere dette med det hierarkiet av normer som aktørene skal forholde seg til slik det er vist i Figur 5.

Kategori	Hovedgruppe	Eksempler
Rettslig bindende normer	Lover	Petroleumsloven, Arbeidsmiljøloven
	Forskrifter	Rammeforskriften (Kongelig res.) Spesifikke forskrifter (Ptil m. fl.): -Styringsforskriften -Aktivitetsforskriften -Innretningsforskriften -Andre forskrifter
Ikke-rettslig bindende normer	-Veiledning -Ulovfestede virkemidler -Faglige notat	-Veiledning og fortolkning til forskrifter -Henvisning, likelydende brev, kampanjer, offentligjøring etc.
	Industrinormer (Standarder og prosedyrer)	NORSOK-standarder-Anerkjente industristandarder -Virksomhetenes egne krav, prosedyrer og retningslinjer -Prosjektspesifikke krav, prosedyrer og retningslinjer

Figur 5. Normhierarkiet

Et regime som er basert på internkontroll, gir et stort handlingsrom med ulike former for normering slik det er vist i Figur 4. Det er et viktig skille mellom rettslig bindende normer som er lover, forskrifter og enkeltvedtak, og normer som ikke er rettslig bindende. Ikke-rettslig bindende normer er veiledninger til lover og forskrifter, virkemidler som ikke er lovfestet, og industrinormer og standarder av ulike slag.¹²

At (lov)reglene i liten grad stiller spesifikke krav til framgangsmåte og handlinger, men vektlegger resultater som skal oppnås, er en betydelig utfordring for dem som skal anvende

¹² Ptils virkemidler beskrives videre i kap. 3.

reglene. De juridiske sidene og konsekvensene i normsystemet kan lett overses. En særlig utfordring ved et funksjonsbasert regelverk er bruken av *rettslige standarder*. En *rettslig standard* er en særegen form for skjønnskriterier (Boe, 2010): «*Med rettslig standard sikter vi til ord eller uttrykk i en lov som gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven, som en bestemt praksis, utbredte holdninger i samfunnet eller andre forhold som skifter med tiden. All den stund disse fenomenene endrer seg over tid, vil også innholdet i loven gjøre det*». ¹³

Kjennetegn ved en rettslig standard er:

- lovteksten gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven
- standarden gir tolkingsdirektiv
- standarden skifter innhold med tiden

Den underliggende målestokken i de rettslige standardene bygger i vår sammenheng på problemforståelse, terminologi, avveininger og løsningsmåter som blir utviklet i fagmiljøene. Fagmiljøenes involvering i prosessen for å utvikle normene vil derfor ha betydning for innholdet i en del rettslige standarder som brukes i regelverket.

2.5 Et system basert på tillit?

Et begrep som trekkes frem når det norske reguleringsregimet skal beskrives, er «tillit». I følge Elster (2007) er tillit «å senke guarden» eller å avstå fra å ta forholdsregler mot en samhandlingspartner. Å ta forholdsregler er med andre ord et uttrykk for mistillit.

Men er det slik at tillit og mistillit må være motsetninger? Og er det slik at når mistilliten tiltar må tilliten avta? I følge Grimen (2008) er dette en for snever oppfatning av begrepsparet mistillit og tillit. Samtidig er det også for enkelt å si at tilliten er funksjonell og mistilliten dysfunksjonell. I sin dr. avhandling viser Tharaldsen (2011) hvordan *tillit* og *mistillit* i sikkerhetsstyring og innen ulike sikkerhetskulturer kan opptre gjennom et utall mulige kombinasjoner. Utgangspunktet er at tillit impliserer positive forventninger om andres intensjoner og atferd. Tillit reduserer kompleksitet, men innebærer samtidig en sårbarhet og en risiko. Tharaldsen viser at for mye tillit kan gå over i naivitet, mens for mye mistillit kan ende opp i rigide kontrollstrategier. I avhandlingen utvikler hun en modell (Figur 6) som inneholder fire begrepspar:

¹³ Se Haugland (2012) for mer om forståelse og bruk av rettslige standarder.

- funksjonell tillit
- dysfunksjonell tillit
- funksjonell mistillit
- dysfunksjonell mistillit

Funksjonelt	Tillit		Dysfunksjonelt
	Tillit, med sunne forholdsregler	Tillit, men naiv og blind	
	Mistillit, basert på realistiske føre-var prinsipper	Mistillit basert på detaljert overvåking og kontroll	
	Mistillit		

Figur 6. Tillitsmodell

I det norske HMS-regimet der samhandlingen mellom selskaper, fagforeninger og myndigheter utgjør de sentrale tillitsrelasjoner, vil bevegelsen langs disse dimensjonene foregå kontinuerlig. Målet vil være å balansere optimalt mellom funksjonell tillit og mistillit. Det funksjonsbaserte regelverket er da også basert på at tillitsgiver (Ptil) har positive, men ikke naive forventninger til selskapene. I tillegg viser handlingsrommet, som består av flere «lovlige alternative løsninger» med hensyn til risiko og sikkerhetsstyring, en funksjonell tillit til at selskapene velger det beste. Samtidig er det innebygd en funksjonell mistillit i HMS-regimet gjennom eksistensen av en rekke formelle og uformelle virkemidler. Eksistensen av tilsyn er også et uttrykk for en institusjonell mistillit. Den er imidlertid nødvendig for at bransjen som helhet skal sikre tillit og omdømme utad.

2.5.1 Tillitskjeder og kontrollkjeder

Denne utredningen handler i hovedsak om å undersøke hensiktsmessigheten med et tillitsbasert regelverksregime. Det vil i korthet si om tilsynsrollen, tilsynsstrategien og virkemiddelbruken er hensiktsmessig og fører til at systemet balanserer fornuftig mellom funksjonell tillit og mistillit. Innenfor litteraturen om tillit vises det i den sammenheng også til utfordringer med «tillitskjeder» og «kontrollkjeder» (Grimen, 2009). Tillitskjeder

oppstår gjerne i produserende organisasjoner med flere avdelinger og profesjoner, og hvor det ferdige resultatet er avhengig av den enkelte avdeling og/eller profesjon sin kompetanse for å bli vellykket ferdigstilt.

Tillitsskjedene er tilbakeskuende og nåtidsorienterte: Man stoler på at ingeniøren har gjort jobben i henhold til sin kompetanse, og man regner med at saksbehandleren har gjennomført utredningen i henhold til sin juridiske kompetanse. I en tillitsskjede handler man uten forholdsregler overfor noe som noen gjør eller har gjort. Det funksjonsbaserte regelverket forutsetter langt på vei at man stoler på oljeselskapene når det gjelder organisatorisk kompetanse, prosedyrer og analyser. Man sjekker som oftest ikke om selskapene er ærlige. Kontrollkjedene skal på den andre side redusere feil og mangler som oppstår i tillitsskjedene. I moderne arbeidsliv har begreper som «kvalitetskontroll» og «kvalitetssikring» blitt daglige begreper, og viser til ulike forholdsregler for det som er blitt utført når bedriftene foretar endringer; det være seg en ny type teknologi, en arbeidsprosedyre eller et organisasjonssystem.

Det funksjonsbaserte regimet skaper et handlingsrom og åpner for skjønnsbaserte beslutninger. For at dette handlingsrommet skal utnyttes best mulig må de sentrale aktørene stole på hverandre. Oljeselskapene må stole på at medarbeidere og leverandører utfører arbeidet i henhold til avtalt kvalitet. Ptil må stole på at oljeselskapene har de rette systemer og rutiner for sikkert arbeid både hos seg selv og sine leverandører. Øvrige myndigheter og fagforeninger må stole på at tilsynet har etablert de rette tilsyns- og kontrollkjedene for selskaper og leverandørene. Utfordringen innenfor dette handlingsrommet er med andre ord til enhver tid å balansere mellom tillit og kontroll og funksjonell tillit og mistillit. Spørsmålet vi stiller er om de utfordringer som HMS-regimet opplever, kan forrykke balansen mellom tillitsgiver og tillitsmottaker og dermed kreve et regelverk som klarere definerer handlingsrommet. Dette vil vi dels berøre i kapittel 5 når vi drøfter aktørenes synspunkter på det funksjonsbaserte regelverket, men også i kapittel 6 under drøftinger av relasjonene mellom aktørene og hvorvidt maktbalansen mellom dem er en forutsetning for HMS-regimets funksjonsdyktighet fremover.

3 Det norske sikkerhets- og arbeidsmiljøregimet

Dette kapitlet går gjennom sentrale aspekter ved det norske sikkerhets og arbeidsmiljø-regimet som normsystemet, Ptil, partssamarbeidet og utviklingstrekkene ved reguleringsregimet.

3.1 Beskrivelse av normsystemet. Juridisk perspektiv

3.1.1 Reglenes funksjon

Rettsregler relatert til sikkerhet i petroleumsvirksomheten har i vår sammenheng tre grunnleggende funksjoner: De *pålegger plikter* på private parter (selskaper og personer), de *gir grunnlag for håndhevelse* av pliktene, og de *organiserer* forholdet mellom de forvaltningsorganer som administrerer reglene.

Det er nære forbindelser mellom disse funksjonene. Organisering av forvaltningen påvirker både rettslig og faktisk håndhevelsen av rettsreglene. Håndhevelsen kan i neste omgang innebære presisering eller modifisering av de opprinnelige plikter (f.eks. ved dispensasjoner eller individuelle pålegg). Og endelig er pliktene naturligvis grunnlaget for både håndhevelsen og – mer avledet – organiseringen.

Rollefordelingen mellom de involverte forvaltningsorganer har potensielt stor betydning for den endelige effekt av sikkerhetskravene (pliktene). Detaljene i delegasjonsvedtakene osv. omtales likevel ikke i dette kapitlet, men ekspertgruppen gir i kapittel 6 enkelte overordnede synspunkter på rollefordelingen. Det samme gjelder reglene om sanksjoner mot overtredelse av pliktene, så som tilbakekall av tillatelser, tvangsbøter og straffeforfølgelse.

Formålet med de følgende avsnittene er begrenset til å redegjøre for ulike typer plikt- og håndhevelsesbestemmelser – og særlig for sammenhengen mellom dem. Her ligger nøkkelen til forståelse av strukturen i norsk sikkerhetsregulering.

3.1.2 Hvordan kommer reglene til uttrykk?

Vi kan skille mellom generell og individuell normering i form av rettsregler. Den grunnleggende generelle normering skjer ved *lovgivning*. Innen petroleumssikkerhet er særlig fem lover sentrale: Petroleumsløven (lov nr. 72/1996), arbeidsmiljøloven (lov nr. 62/2005), skipssikkerhetsloven (lov nr. 9/2007), sjømannsloven (lov nr. 18/1975) og

forurensningsloven (lov nr. 6/1981). I tillegg kommer brann- og eksplosjonsvernloven (lov nr. 20/2002) og hele seks lover relatert til helse¹⁴. Av disse lovene er det bare petroleumsloven som retter seg spesifikt til petroleumsvirksomheten.

Petroleumsloven fastsetter det overordnede sikkerhetskrav for petroleumsvirksomheten. Ifølge § 9-1 skal petroleumsvirksomheten ”foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utvikling.” Noe mer detaljert fastsetter § 10-1 første ledd at ”petroleumsvirksomhet etter denne lov skal foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk for slik petroleumsvirksomhet. Petroleumsvirksomheten skal ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdier innretninger og fartøyer representerer, herunder driftstilgjengelighet.”

Tre formuleringer i lovteksten kommenteres: For det første er kriteriene ”høyt sikkerhetsnivå” og ”forsvarlig måte” ikke enkle å omsette i praktiske beslutninger under planlegging og gjennomføring av virksomheten. For det andre er sikkerhetsnivået uansett ikke en statisk størrelse; det skal utvikles i takt med den teknologiske utvikling. Og endelig er sikkerhetsbegrepet utvidet til å omfatte også «driftstilgjengelighet»; selv om personer, miljø og innretninger ikke utsettes for skade eller fare for skade, er kravene til sikkerhet ikke tilfredsstillt hvis produksjonskapasiteten er redusert.

Innenfor rammen av loven gis mer detaljerte regler i *Rammeforskriften* (Kgl. res., 2010), som fastlegger de grunnleggende sikkerhetskrav til organisering og utførelse av petroleumsvirksomhet. Ytterligere detaljering finnes i fire tilsynsfastsatte forskrifter, en for hvert hovedområde: Aktivitetsforskriften, innretningsforskriften, styringsforskriften og forskrift om tekniske og operasjonelle forhold ved visse landanlegg.¹⁵

Vanligvis gir likevel hverken lovene eller forskriftene særlig konkrete direktiver.¹⁶ Mer detaljerte krav kan tenkes å følge av *individuelle krav* til aktørene, dvs. av tilsynsmyndighetenes vedtak om pålegg, godkjenninger eller dispensasjoner. Slike

¹⁴ Helsepersonelloven (lov nr. 64/1999), pasient- og brukerrettighetsloven (lov nr. 63/1999), smittevernloven (lov nr. 55/1994), helseberedskapsloven (lov nr. 56/2000), helse- og omsorgstjenesteloven (lov nr. 30/2011) og matloven (lov nr. 124/2003).

¹⁵ Se hhv. forskrift nr. 613/2010, nr. 634/2010, nr. 611/2010 og nr. 612/2010.

¹⁶ Se eksempelvis innretningsforskriften § 48 første ledd, som krever at ”Brønnbarrierer skal utformes slik at brønnintegriteten sikres og barrierefunksjonene ivaretas i brønnens levetid.” På den annen side er forskriftens § 30, første ledd mer spesifikk i sitt krav: ”Hovedområdene på innretninger skal atskilles med brannskiller som kan motstå de dimensjonerende brann- og eksplosjonslastene og minst oppfylle brannklasse H-0 dersom de kan bli eksponert for hydrokarbonbranner.”

vedtak er rettslig bindende på linje med lov og forskrift – forskjellen er at de som utgangspunkt bare retter seg til den aktuelle aktør.

De virkelig detaljerte retningslinjene er imidlertid uttrykt i *standarder* som veiledningene til forskriftene viser til.¹⁷ Standardene viser akseptable måter å oppfylle forskriftskravene på. Det finnes et meget stort antall slike dokumenter med forskjellig opprinnelse. Til de mest sentrale hører forskjellige industristandarder utarbeidet av norske, utenlandske og internasjonale organisasjoner (eksempelvis NORSOK, American Petroleum Institute og ISO). Forskriftenes henvisning til slike standarder fører vanligvis ikke til at standardens krav blir rettslig bindende som om den hadde vært tatt inn i forskriften; forskriftens krav kan prinsipielt etterleves selv om standarden ikke følges.¹⁸ I praksis er betydningen av standardene derfor at aktørene anses for å ha oppfylt forskriftskravene når standarden etterleves, men at den fritt kan fravikes forutsatt at aktøren kan dokumentere at den valgte løsning er minst like god.¹⁹ Standardene har således både formelt og praktisk en annen status enn forskriftene.

3.1.3 Hovedtrekk av innholdet i regelverket

Regelverket inneholder mange forskjellige typer krav som har vidt forskjellige funksjoner i bestrebelsene for å oppnå et akseptabelt sikkerhetsnivå.

(a) Et gjennomgående trekk som er blitt tydeligere med årene, er at reglene i liten grad stiller spesifikke krav til fremgangsmåter og handlinger, men *konsentrerer seg om hvilke resultater* som skal oppnås uten å beskrive hvordan. Et av formålene med å bruke slike

¹⁷ Et typisk eksempel finnes i veiledningen til innretningsforskriften § 48 om brønnbarrierer: "For å oppfylle kravet til brønnbarrierer bør standarden NORSOK D-010 kapittel 4.2.1, 4.2.3, 5.6, 9 og 15 brukes på området helse, arbeidsmiljø og sikkerhet."

¹⁸ Petroleumstilsynets sier om sine veiledninger at "Formålet med en veiledning er å vise hvordan bestemmelser i en forskrift kan oppfylles. Veiledningene er i seg selv ikke juridisk bindende, men forskriftene og veiledningene må ses i sammenheng for å få en best mulig forståelse av hvordan forskriftskravet skal innfris." Se <http://www.ptil.no/veiledninger/category217.html> (sist besøkt 7.4.13)

¹⁹ I sin orientering om sikkerhetsregelverket sier således Ptil at "velges en *anbefalt* løsning, er kravet å anse som oppfylt. Velges en *alternativ* (anerkjent) løsning, må en *kunne dokumentere* at kravet er oppfylt på en måte som er minst like god som eller bedre enn den anbefalte." (Uthevelser i originalen utelatt.) Se <http://www.ptil.no/regelverk/basiskunnskap-om-regelverket-til-havs-og-paa-land-article7722-21.html> (sist besøkt 7.4.13)

*funksjonskrav*²⁰ er å unngå at den tekniske utvikling løper fra regelverket. Regelverket åpner for utvikling, og gir samtidig rom for fleksibilitet i den praktiske anvendelsen. Men først og fremst tjener reguleringsformen til å understreke aktørenes selvstendige ansvar for å planlegge og å gjennomføre virksomheten slik at sikkerhetsmålene nås. Samtidig innebærer bruken av funksjonskrav at regelverket gir liten veiledning om hva som er akseptable fremgangsmåter. Dette innebærer likevel ikke at myndigheten abdiserer i sikkerhetsarbeidet: Myndighetens samlede engasjement må vurderes i lys av regelverkets samspill med veiledningene og (disses henvisning til) standardene. Men det innebærer en forskjell at detaljkrav ikke gjøres rettslig bindende.

(b) For øvrig går det et grunnleggende skille mellom krav mht. *tilstander* og krav mht. *handlinger eller begivenheter*. Krav til tilstander kan eksempelvis gjelde selve innretningene, organisatoriske forhold eller personellens kvalifikasjoner. Etterlevelse av slike krav er egnet til å ha en umiddelbar virkning for sikkerhetsnivået: Er plattformen bygget i hht. krav om strukturell integritet under forskjellige ulykkeslaster, er den generelt «sikrere» enn om kravene ikke er stilt eller ikke er etterlevd. Krav mht. handlinger eller begivenheter kan eksempelvis være regler om plikt til rapportering av visse forhold på visse tidspunkter eller plikt til å søke om angitte tillatelser. I denne gruppen finner vi også krav til aktørenes organisering av sin virksomhet. Disse kravene gjelder tre typer forhold. For det første stiller de krav til selskapenes fremgangsmåte for å velge løsninger innenfor sikkerhetsreglens generelle krav (eksempelvis krav til studier, analyser og verifiserbare kriterier som ledd i beslutningsprosesser). Dette kan betegnes som krav til selskapenes system for *intern sikkerhetsnormering*. For det annet stilles det krav til *kontroll* av at disse interne kravene etterleveres i virksomheten. Og endelig kreves at selskapene skal *korrigere "avvik fra interne krav som er av betydning for å oppfylle krav i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen"*²¹. Samlet innebærer disse kravene at selskapene skal etablere et internt system for *sikkerhetsstyring* eller

²⁰ I sin beskrivelse av sikkerhetsregelverket sier Ptil: «*Funksjonskravene stiller krav til de ulike sidene, egenskapene eller kvalitetene som et produkt, en prosess eller en tjeneste skal ha. Kravet uttrykker det produktet, prosessen eller tjenesten skal gi som resultat, det tilsynsmyndighetene vil oppnå med kravet.*» (Uthevelser i originalen utelatt.) Se <http://www.ptil.no/regelverk/basiskunnskap-om-regelverket-til-havs-og-paa-land-article7722-21.html> (sist besøkt 7.4.13).

²¹ Styringsforskriften § 22 første og annet ledd og § 21 første ledd.

*internkontroll*²². Virkningen av dette på sikkerhetsnivået i virksomheten er imidlertid ikke den samme som kravene mht. tilstander har: Plattformens strukturelle sikkerhet kan prinsipielt være like god selv om analysene og kontrollen sviktet.

Én gruppe krav mht. handlinger har likevel prinsipielt den samme direkte virkning for sikkerhetsnivået som kravene til tilstander: Regler om hvordan arbeidsoperasjoner skal gjennomføres er egnet til direkte å påvirke sikkerheten ved operasjonene.

Vi kan etter dette skille mellom på den ene side de *direkte sikkerhetskrav* med umiddelbar virkning for sikkerhetsnivået og på den annen side *kontrollkrav*, som har en mer middelbar virkning.

(c) Reglene pålegger altså aktørene å ha et *internt kontrollsystem*. I tillegg etablerer naturligvis reglene en *myndighetskontroll*. Ingen av disse kontrollordningene har som utgangspunkt noen direkte innvirkning på sikkerhetsnivået i virksomheten. Men dette betyr ikke at den interne eller den statlige kontrollen er mindre viktige i sikkerhetsstyringen.

I tillegg til det åpenbare – at kontroll er egnet til å få oppfylt etterlevelse av krav – utgjør kontrollen i seg selv et middel for utforming av direkte sikkerhetskrav.

Klarest ser vi dette i forbindelse med myndighetskontroll. Både gjennom passivt tilsyn (myndighetene nøyer seg med å «se over aktørens skulder») og gjennom godkjennelsesordninger (aktørens aktivitet er betinget av positivt samtykke) vil myndighetene kunne treffe enkeltvedtak i form av pålegg eller vilkår for samtykke.

²² Internkontrollforskriften (6.12.1996 nr. 1127) § 3 definerer *internkontroll* som «Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.» Forskriften gjelder stort sett ikke i petroleumsvirksomheten, se § 2 annet ledd, men tilsvarende og – ifølge departementets merknader til rammeforskriften – strengere krav følger av styringsforskriften, som likevel ikke benytter betegnelsen. Skipssikkerhetsloven § 7 definerer *sikkerhetsstyring* som et system "for å kartlegge og kontrollere risiko samt sikre etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller i sikkerhetsstyringssystemet selv." Bestemmelsen krever at rederiet skal "etablere, gjennomføre og videreutvikle et dokumenterbart og verifiserbart sikkerhetsstyringssystem i rederiets organisasjon og på det enkelte skip". Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 87, 2005-2006) s. 110 skal *sikkerhetsstyringssystem* som utgangspunkt forstås "på samme som i ISM-koden", som definerer *safety management system* som "a structured and documented system enabling Company personnel to implement effectively the Company safety and environmental protection policy" (pkt. 1.1.4).

Slike vedtak vil fremstå som presiseringer av innholdet i generelle sikkerhetskrav som fremgår av lov og forskrift.

Men aktørenes egne kontrollsystemer har en minst like viktig rolle. Kravene til aktørenes interne kontroll innebærer bl.a. at «Den ansvarlige skal sette interne krav som konkretiserer krav i regelverket, og som bidrar til å nå målene for helse, miljø og sikkerhet [...]. Dersom de interne kravene uttrykkes funksjonelt, skal det settes kriterier for oppfylning» (Styringsforskriften, § 8, første ledd). Aktørene har således en selvstendig plikt til å organisere virksomheten slik at regelverkets krav identifiseres, presiseres og gjennomføres verifiserbart i virksomheten. Dette innebærer en systematisering av arbeidet med «å foredle» de generelle funksjonskravene til operative kriterier for virksomheten. Funksjonskravene angir hvilket resultat som skal nås, aktøren må treffe sine valg om egnede fremgangsmåter for å nå resultatet, gjennom tilsyn og godkjenninger tar myndighetene standpunkt til disse valgene og treffer eventuelt vedtak som innsnevrer aktørens handlingsrom, aktøren treffer nye valg innenfor dette nye handlingsrommet, myndighetene kontrollerer valgene og treffer nye vedtak, osv. På denne måten vil funksjonskravene kunne bidra til ansvarliggjøring av aktørene.

Aktørenes sikkerhetsstyring består av elementene *intern normering*, *intern kontroll* og *intern avviksbehandling*. De prinsipielt samme elementene finnes igjen i statens sikkerhetsstyring: Også myndighetene stiller sikkerhetskrav, påser at kravene etterleves og treffer tiltak mot avvik for å sikre at kravene oppfylles av selskapene.

Det er viktige samspill mellom aktørenes og myndighetenes sikkerhetsstyring. For det første gjøres resultatene fra aktørenes egen sikkerhetsstyring (rapportering om valgte fremgangsmåter, kontroll av intern etterlevelse, osv.) til et viktig faktisk grunnlag for myndighetenes tilsyn med virksomheten. For det andre medfører denne bruken at myndighetene får ytterligere en grunn til å sikre at kravene til aktørenes sikkerhetsstyring er hensiktsmessige og etterleves, slik at myndighetskontrollen kan basere seg på den. Dette behovet kommer i tillegg til den allerede nevnte ønskede effekt av aktørenes sikkerhetsstyring – at den virker ansvarliggjørende på aktørene.

3.1.3.1 Påse-plikten

Ifølge petroleumsloven § 10-6 skal “rettighetshaver og andre som deltar i petroleumsvirksomhet som omfattes av denne lov, [...] etterleve loven, forskrifter og enkeltvedtak gitt med hjemmel i loven gjennom iverksettelse av nødvendige systematiske tiltak.” Denne bestemmelsen pålegger altså alle som driver

petroleumsvirksomhet å etterleve bl.a. relevante sikkerhetskrav. Dette gjelder uansett hvilket nivå i virksomhetshierarkiet vedkommende selskap eller person befinner seg.

I tillegg til denne allmenne plikten som påhviler enhver, er rettighetshaver pålagt en ytterligere plikt som andre ikke har: Rettighetshaver *“plikter [...] å påse at enhver som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte eller ved entreprenører eller underentreprenører, overholder bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven”*, jfr. § 10-6 annet ledd. Det nærmere innholdet av denne påse-plikten fremgår ikke av loven. I rammeforskriften (2010) finnes imidlertid noen utdypende regler:

“§ 7. Ansvar etter denne forskriften: [...] Operatøren skal påse at alle som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte, ved entreprenører eller underentreprenører, etterlever krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. I tillegg til de pliktene som rettighetshaverne og eierne av landanlegg har etter enkelte bestemmelser i denne forskriften, er disse ansvarlige for å påse at operatøren etterlever krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.”

Her endres altså pliktsubjektet fra rettighetshaver til operatør, mens rettighetshaverne og eierne av landanlegg får en overordnet påse-plikt i forhold til operatøren, herunder mht. operatørens etterlevelse av sin påse-plikt. Det substansielle innhold av påse-plikten (eksempelvis hvor detaljert kontrollen med underordnede ledd skal være, om den kan begrenses til en ren systemkontroll, osv.) er i liten grad avklart i lov og forskrift. Dette kan reise spørsmål for eksempel ved rettslige sanksjoner mot brudd på plikten.

3.1.4 Sammenfatning

Regelverkets sikkerhetsbegrunnede krav til aktørene er i liten grad detaljerte direktiver om fremgangsmåter osv. I stedet oppstilles funksjonskrav, dvs. angivelser av hvilke mål som skal nås. Innen disse rammene er det i utgangspunktet opp til aktørene å velge fremgangsmåter og kriterier for å oppfylle regelverkets krav. Veiledninger til regelverket gir holdepunkter, men ikke pålegg for valgene, først og fremst gjennom henvisning til industristandarder.

Aktørenes valg kontrolleres av myndighetene gjennom de tilsyns- og godkjennelsesordninger regelverket etablerer. Kontrollen kan foranledige pålegg, dispensasjoner og uttalelser, som alle kan innebære en innsnevring av den frihet regelverket i utgangspunktet ga aktørene.

Regelverket stiller krav til aktørens sikkerhetsstyring, dvs. et dokumenterbart og verifiserbart system for å kartlegge og kontrollere risiko samt sikre etterlevelse av krav,

herunder håndtering av avvik. Sikkerhetsstyringen sammenholdt med funksjonskravene understreker aktørens selvstendige ansvar for sikkerheten i egen virksomhet, og resulterer dessuten i informasjon som i sin tur danner et viktig grunnlag for myndighetenes kontroll av virksomheten. Sikkerhetsstyringen er derfor en viktig gjenstand for både regulering og kontroll fra myndighetenes side. Reguleringen av sikkerhetsstyringen kommer i tillegg til de direkte sikkerhetskrav. Kontrollen av sikkerhetsstyringen er bare egnet til å ha indirekte betydning for sikkerhetsnivået, i motsetning til den direkte sikkerhetskontroll myndighetene utøver ved tilsyn med selve innretningene og operasjonen av dem.

3.2 Arbeidsmiljøloven

I kapittel 3.1 er hovedtrekkene i det «norske normsystemet» for offshorevirksomhet beskrevet der det vises til fem sentrale lover. I denne delen vil vi drøfte hvordan arbeidsmiljølovgivningen griper inn i og påvirker det norske petroleumsregimet. Denne loven er viktig for å forstå utviklingen av regimet, organisering og legitimering av arbeidstakeres og verneorganisasjon sin rolle og utviklingen av internkontrollprinsippet.

3.2.1 Arbeidsmiljøloven offshore

I St. Meld. 29 (2010-2011) vises det til de lange historiske linjer når det gjelder utviklingen av arbeidsmiljø og helse, og til den spesielle forskningstradisjonen som knytter seg til de såkalte «Samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF på 1960-tallet». Innflytelsen fra denne forskningen og det tette samarbeidet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverne fikk stor betydning for utformingen av Arbeidsmiljøloven av 1977 (se St. Meld. 29, 2010-2011, kap 18.2.2). Dette innebar nye samarbeidsrelasjoner mellom partene i arbeidslivet, en ny måte å forstå og håndtere relasjonene mellom produktivitet og arbeidsmiljø/helse og forholdet mellom mennesker og teknologi (Gustavsen, 1990).

Det er en interessant utviklingshistorie omkring arbeidsmiljølovgivningen knyttet til HMS-regimet offshore, både i norsk og britisk sektor. På slutten av 1960-tallet hadde myndighetene i Storbritannia iverksatt en utredning om mulige tiltak for å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhet innen landbasert industri. Komitéarbeidet ble ledet av Lord Roben. Rapporten fra arbeidet (Roben, 1972) kom med en fundamental kritikk av den detaljerte preskriptive tilnærmingen som preget lovgivningen. Dette gjaldt også offshorereguleringen etter Sea Gem-ulykken i 1965 (Se Tabell 6). Komitéen pekte på at detaljreguleringen og at de prinsippene som lå til grunn for denne heller var en del av problemet enn av løsningen når det gjaldt sikkerhet. Detaljkravene i lov og regler låste

utviklingen, slik at teknologiske løsninger ble utdaterte og ofte irrelevante. En slik praksis førte også til at både arbeidsgivere og arbeidstakere fikk en forståelse av at arbeidsmiljø og sikkerhet på arbeidsplassen egentlig var myndighetenes ansvar, framfor noe de selv tok ansvar for.

Robens anbefaling var en formålsbasert regulering der tekniske detaljkraav skulle utformes som industrispesifikke normer og standarder (bl.a. Reason, 1997). Rapporten som kom etter at den nye loven om offshore sikkerhet, *the Mineral Workings Act*, var vedtatt i Parlamentet. Den fikk derfor ingen umiddelbar innflytelse på utviklingen i britisk offshore sektor, men derimot på landbasert industri gjennom *Health and Safety Act* av 1974. Denne reformen påvirket også reformarbeidet i Norge med ny arbeidsmiljølov i 1977 og senere internkontrollreformen (Lindøe, 1996).

Parallelt med utviklingen i Storbritannia var organisering av offshoresikkerheten og prinsippene den skulle bygge på et sentralt politisk tema i Norge. Det nyopprettede Oljedirektoratet fikk fra 1. april 1973 overdratt kontrolloppgaver fra Industridepartementet. Det tok imidlertid lang tid å få på plass nye regler og retningslinjer for hvordan en skulle utvikle sikkerhetsregimet, og ikke minst ble det strid om hvilken rolle arbeidsmiljøloven skulle ha i offshorevirksomheten (Ryggvik, 1997). Både fra Industridepartementet og fra oljeselskapene ble det reist en rekke innvendinger mot at loven skulle anvendes offshore. Ankepunktene var bl.a. lovens detaljerte bestemmelser om arbeidsforhold og den sterke posisjon og rolle verneombudene hadde fått. Gjennom Kgl. res. av 24. juli 1977 ble imidlertid loven gjort gjeldende for faste installasjoner på norsk sokkel, men med enkelte unntak og presiseringer. Flyttbare installasjoner og skip var imidlertid unntatt fra lovens virkeområde (for nærmere detaljer, se Kaasen, 1984).

3.2.2 Internkontrollprinsippet

Utviklingen av det norske offshore-regimet regnes gjerne som basis for internkontrollreformen for HMS (Ryggvik & Solbakken, 1997). Men utviklingen kan like gjerne knyttes til et landbasert reguleringsregime slik det skjedde i Storbritannia etter Robens rapport og med smitteeffekt til arbeidsmiljøreguleringen i norsk landbasert virksomhet. Et annet utviklingsspor finnes i norsk aluminiumsindustri der internkontrollprinsippene ble utviklet i en tett kobling til kvalitetsforbedring av produksjonen, uavhengig av offshorevirksomheten (Lindøe, 1992). Internkontroll er derfor et styringsprinsipp som kobler sammen viktige sider ved et sikkerhetsregime offshore og onshore. Dette kommer tydelig til uttrykk i forarbeidene til Internkontrollforskriften for

HMS (1996) og i regjeringens reformprogram på 1970-tallet. Regjeringen uttrykker et ønske om en modernisering og fornyelse av myndighetenes sikkerhetsforvaltning der alternative styringsteknikker skulle erstatte mer tradisjonelle reguleringsformer. En forventet at mer funksjonsrettede regler skulle gi de ønskede resultater på områder som sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø. I stedet for et detaljorientert tilsyn skulle myndighetene gjennomføre et «systemtilsyn». Større frihet og selvstendighet skulle overlates til beslutningstakere på et lavere nivå i bedrifter og virksomheter, og med større muligheter for å kunne utvikle individuelle løsninger tilpasset lokale behov (NOU, 1987:10).

Det var også en forventning om at innføringen av internkontroll skulle bidra til en revitalisering av arbeidsmiljøloven. Etter ti års virke var en rekke av de forventede resultater av loven uteblitt, samtidig som den positive utvikling som var i gang, syntes å ha stagnert. I NOU 1987:32 ble det vist til at internkontroll skulle være et virkemiddel til å øke arbeidstakernes innflytelse på sin egen arbeidssituasjon slik idégrunnet i arbeidsmiljøloven legger opp til, nemlig at medvirkning fra arbeidstakerne er nødvendig for at de tiltak som utarbeides for virksomheten, skal være realistiske og gjennomførbare. Uten en slik medvirkning risikerer man at de systemer som bedriften utarbeider, blir isolert fra det som faktisk skjer, og blir byråkratiske papirmøller.

Med revisjonen av arbeidsmiljøloven i 2005 ble kravene til risikobasert sikkerhetsstyring som ligger i HMS-forskriften lagt inn i selve lovteksten:

§ 3-1 (1): «For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte».

(2 c) «en skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen».

3.2.3 Endringer knyttet til Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven utgjør en felles normering for land- og offshore petroleumsvirksomhet, og det har vært en gjensidig påvirkning og erfaringsoverføring mellom land og offshore, ikke minst gjennom prinsippet om internkontroll som er forankret i loven.

Gjennom etableringen av Ptil i 2004 fikk tilsynet ansvar for de store prosessanleggene på land. Her oppstod nye grenseflater for organisering og utøvelse av myndighets-

kontroll der Ptil måtte tilpasse seg andre regimer (se kapittel 3.3.4). Dette ble drøftet i St.meld. nr. 12 (2005-2006), kapittel 3.8, der departementet viser til at et nytt helhetlig HMS-regelverk for petroleumsvirksomheten på sokkel og land er under utarbeidelse og planlegges ferdigstilt 2006, og videre at ved utviklingen av det nye regelverket er det viktig å utnytte sokkelregelverket og erfaringer og med utarbeidelsen og håndhevingen av dette.

Nye arbeidsmiljøforskrifter trådte i kraft 1. jan. 2013. Begrunnelsen og bakgrunnen for denne revisjonen har vært en forenkling av den store mengden av forskrifter som følger av arbeidsmiljøloven der 47 forskrifter ble erstattet med 6 nye forskrifter. De nye forskriftene bygger opp under systematikken i internkontrollforskriften, gjennom tydelige krav til risikovurdering og tilrettelegging av arbeidet, krav til utforming og innretning av arbeidsplassen samt krav til sikker utførelse av arbeidet. De seks nye forskriftene er:

- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
- Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften).
- Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid).
- Forskrift om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer (forskrift om tiltaks- og grenseverdier).
- Forskrift om konstruksjon, utforming og fremstilling av tekniske innretninger som ikke dekkes av forskrift om maskiner (produsentforskriften).
- Forskrift om administrative ordninger på Arbeidstilsynets område (forskrift om administrative ordninger).

Med utgangspunkt i arbeidsmiljøloven gjelder disse forskriftene også for Ptils virkeområde.

3.2.3.1 Samordning

Ønsket om større samordning mellom HMS-regimet offshore og det landbaserte HMS-regimet, og en harmonisering av virkemiddelbruk kan leses ut av St. Meld. 29 (2010-2011) under kapittel 16.4 (side 227) der departementet drøfter nye sanksjonsmidler for Arbeidstilsynet:

«Sjølvs om spørsmålet om behov for lovbrotsgebyr så langt ikkje har vore reist når det gjeld Petroleumstilsynet, er departementet av den oppfatning at drøftinga også må handle om ansvarsområdet for denne etaten. Departementet kan for det første ikkje sjå bort frå at det kan oppstå framtidige situasjonar der også Petroleumstilsynet kunne ha behov for eit slikt reaksjonsmiddel. For det andre understrekar departementet at etatane forvaltar arbeidsmiljøregelverket på lik linje, og det er liten grunn til å innføre eit slikt reaksjonsmiddel sektorvis. At bruken av eit eventuelt nytt reaksjonsmiddel kan variere frå sektor til sektor, er eit anna spørsmål som òg må vurderast innanfor Arbeidstilsynet sitt samla ansvarsområde.»

En felles HMS-melding for offshore- og landbasert virksomhet kan også tolkes som et ønske fra departementet om en bedre samordning av sikkerhetsforvaltningen. De siste 20 år har det vært utgitt egne stortingsmeldinger om sikkerheten i petroleumsvirksomheten (St. Meld. 51, 1993-93, St.meld. 7, 2001-2002 og St. Meld. 12, 2005-2006). Bakgrunnen og begrunnelsen for disse meldingene har vært den betydning petroleumsvirksomheten har hatt for verdiskapingen i det norske samfunnet, forventningen til framtidige bidrag, men også de betydelige menneskelige, sosiale og økonomiske kostnader virksomheten kan påføre samfunnet. St. Meld. 29 (2010-2011) introduserer en ny praksis selv om den sier at «*Meldinga følgjer opp Stortinget sin føresetnad om regelmessige meldingar om HMS i petroleumssektoren*» (s. 16).

Når meldingen tar opp mange sentrale tema knyttet til landbasert arbeidsliv generelt betyr det at tema og problemstillinger som gjelder petroleumsvirksomheten får en relativt begrenset plass. En alminnelig leser kan derfor få inntrykk at denne virksomheten utgjør en mer begrenset del av det arbeidsliv meldingen omhandler.²³ En rekke rammebetingelser og utfordringer når det gjelder myndighetskontroll i offshore-petroleumsvirksomheten fikk mindre oppmerksomhet enn ved de tidligere meldingene. Eksempelvis er det store ulikheter mellom Arbeidstilsynet og Ptil når det gjelder tilsynsobjekter. Arbeidstilsynet har ansvar for omkring 190.000 virksomheter innenfor alle typer næringer der størrelse og struktur er svært forskjellig fra det en finner innen petroleumsvirksomheten. Hele 35 % av landbaserte virksomheter er små med fra én til 20 ansatte. Bare 20 % er større foretak med 200 ansatte eller flere.²⁴ Innenfor Ptils ansvarsområde er bildet helt motsatt.

²³ Petroleumsvirksomheten behandles spesielt i to av de 24 kapitlene, mens den omtales i flere deler av meldingen.

²⁴ Se tabell 2.4 i St. Meld.29 (2010-2011).

3.3 Petroleumstilsynet

3.3.1 Petroleumstilsynet etableres

Gjennom sin 30-årige historie spilte Oljedirektoratet (OD) en viktig rolle i utviklingen av internkontrollregimet, et regime som etter hvert ble gjennomført for all landbasert virksomhet (Hovden, 2002; Lindøe, 1992a, 1992b; Skaar (red.), 1994). ODs myndighetsområde og rolle ble drøftet gjentatte ganger siden etableringen i 1972, ikke minst med tanke på en mulig rollekonflikt mellom kontrolloppgaven og ressursforvaltningen når en holdt til under samme tak og under ett og samme departement. I 1977 ble det besluttet at arbeidet med sikkerhet og kontroll på norsk sokkel skulle overføres fra daværende Industridepartementet til et annet departement. Dermed gikk en ut fra at kontrollfunksjonen også måtte flyttes ut av direktoratet. På tross av politiske initiativ ble det likevel ikke noe formelt vedtak om dette (Hanisch og Nerheim, 1992). I 1979, ett år etter etableringen av Olje- og energidepartementet (OED) som fikk ansvar for de sentrale politikkområdene knyttet til norsk petroleumsvirksomhet, ble det konstitusjonelle ansvaret for HMS på sokkelen overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD).

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) ble Stortinget på et bredt og prinsipielt grunnlag invitert til en drøfting av statlige tilsynsorganer. Med meldingen fulgte en samlet «pakke» fra regjeringen om utflytting av syv tilsyn fra Oslo, der det også var innbakt et forslag om å skille ut deler av Oljedirektoratet til et selvstendig Petroleumstilsyn. Oppgavene knyttet til ressursforvaltning skulle fortsatt bli værende i Oljedirektoratet under Olje- og energidepartementet, mens det nye tilsynet skulle sortere under Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Både oljeindustriens landsforening (OLF) og Oljedirektoratet sin ledelse gikk imot en slik deling.²⁵ Debatten om meldingen, både før og under behandlingen i Stortinget, ble i liten grad en diskusjon om statlig tilsyn, men derimot en tradisjonell debatt om distriktspolitikk og offentlige arbeidsplasser.

Departementets og regjeringens begrunnelse for å skille ut et eget Petroleumstilsyn fra Oljedirektoratet var å redusere sjansen for rollekonflikter mellom interessene knyttet til

²⁵ Direktør i OD, Gunnar Berge, målbar argumenter mot en deling helt fram til beslutningen ble fattet på Stortinget. Under overskriften, "Et ikke-tema" skriver redaktøren i Sokkelspeilet nr. 1/2003: "De sprikende synspunktene rundt Stortingsmeldingen resulterte i et sentralstyrt pålegg om å ikke trykke stoff om delingen i Sokkelspeilet. Dette er en beslutning undertegnede og redaksjonen sterkt beklager – av alle tenkelige grunner – men likevel har forholdt oss til."

utvinningstakt, lønnsomhet og å maksimere utbyttet av ressurser på sokkelen på den ene siden, og interesser knyttet til helse, miljø og sikkerhet på den andre siden.²⁶ Argumentasjonen i St.meld. nr. 17 (2002-2003) bygger på en prinsipiell tenkning omkring rolleklarhet og legitimitet for tilsynsoppgaven ved å redusere eller dempe de mål- og rollekonflikter slik det ble formulert i punkt 5.2.1 i meldingen:

”Til tross for potensialet for rollekonflikt som ligger i dagens organisering av Oljedirektoratet, har dette til nå ikke kommet til uttrykk som noe problem i enkeltsaker direktoratet har behandlet. Prinsipielt vil det likevel være viktig å sikre etaten en uomtvistelig legitimitet og autoritet i sikkerhetsspørsmål”.

Forslaget om å skille ut et Petroleumstilsyn fikk tilslutning i Stortinget 6. juni 2003. Oljedirektoratet og det nye Petroleumstilsynet skulle fungere som to uavhengige forvaltningsorgan fra 1. januar 2004.²⁷

Mens OD skulle håndtere ulike mål- og rollekonflikter som utspant seg på forskjellige arenaer, var det en sentral målsetting ved delingsprosessen å bidra til en reduksjon av mulig uklarhet og konflikter omkring roller. I formålsparagrafene for hhv. OD og Ptil finner vi igjen formålet fra tidligere OD, men primærformål og sekundærformål er nå fordelt på ulike nivå slik det framgår av Figur 7. Sammenfallende formuleringer for OD og Ptil er markert med fete typer. ODs sekundærformål omfatter ansvar for *ytre miljø*, mens primærformålet til Ptil bare inneholder betegnelsen *miljø*. For Ptil inkluderer betegnelsen miljø både arbeidsmiljø og ytre miljø. Slik det er beskrevet i veiledningen til rammeforskriftens § 2 er begrepet arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøloven *”et samlebegrep for alle faktorer i arbeidssituasjonen som kan ha innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd (...) I tillegg til sikkerhet for helse, for eksempel fysiske,*

²⁶ Dette kom også fram i Arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse i Stortinget den 6. juli 2003 der han viste til muligheten for konflikt mellom *”ansvaret for forvaltningen av ressurser og de økonomiske interessene som ligger der”*, og *”ansvaret for helse, miljø og sikkerhet på sokkelen”*.

²⁷ Da Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ble nedlagt høsten 2004, ble ansvaret for Ptil overført til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og deretter til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fra 1. januar 2006. Fra 1. januar 1998 ble ansvaret overført til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og deretter til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) den 1. april 2001.

kjemiske, biologiske og ergonomiske faktorer, omfatter begrepet også psykiske påvirkninger og velferdsmessige forhold”.

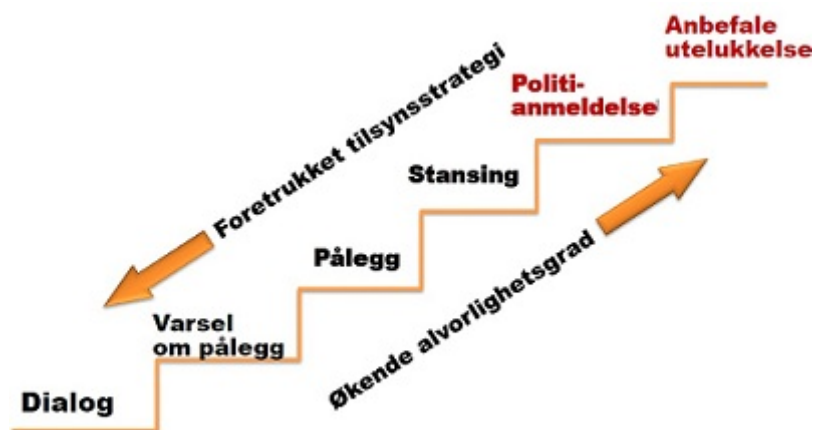
	Oljedirektoratet	Petroleumstilsynet
Primærformål	bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten	legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap,
Sekundærformål	gjennom forsvarlig ressursforvaltning med forankring i sikkerhet, beredskap og ytre miljø.	og gjennom dette også å bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet.

Figur 7. Primær - og sekundærformål for OD og Ptil

3.3.2 Virkemiddelbruk

I kapittel 2 ble det presentert et faglig perspektiv som viser sammenhengen mellom ulike oppgaver og virkemidler som innrettes mot ulike målgrupper for at en skal oppnå det som er tilsynets formål. Oppgavene og virkemidlene kan være normering (utarbeidelse av forskrifter og veiledninger), tilsyn, veiledning og informasjonsarbeid, koordinering mellom ulike aktører, kunnskapsproduksjon, diakig og faglig utvikling etc. Ptil presenterer selv en ”virkemiddeltrapp” (Figur 8) som starter med dialog med tilsynsobjektet, og som viser til økende påtrykk og sterkere sanksjoner dersom forventninger og krav ikke imøtekommes.²⁸

²⁸ I praksis er ikke «trappen» så lineær som det kan virke. Virkemidlene ligger på flere plan og overlapper hverandre. Derfor har noen foreslått heller å bruke betegnelsen «*kongle*» enn «trapp» når man snakker om spekteret av virkemidler.



Figur 8. Petroleumstilsynets "virkemiddeltrapp"

I siste instans kan selskaper fratras lisens til å operere på sokkelen. Selv om dette ikke har skjedd til nå, er det likevel en underliggende faktor i reguleringsstrategien at selskapene opplever at det kan være en risiko knyttet til ikke å tilpasse seg myndighetskrav. Det er tilsynets oppgave å velge det trinnet i «virkemiddeltrappen» som anses riktig ut fra den foreliggende situasjonen, og de gir mulighet til skjerping av reaksjoner avhengig av alvorlighetsgrad.

Ptils bruk av begrepet *dialog* referer til «samhandling mellom myndighetene og pliktsubjektene uten bruk av formelle virkemidler». Det er omtalt i St. Meld. 29 (2010-2011) som et viktig "policy-begrep" i det utøvende tilsynet. Når det anvendes i sammenheng med drøfting av virkemidler må det skilles fra bruk av dialogbegrepet i trepartssamarbeidet og i andre samarbeidsrelasjoner. På bakgrunn av det som tidligere ble drøftet under tilnærming til normering og bruk av rettslige standarder (kap 2.3 og 2.4), så er det rimelig å se plasseringen av dialog nederst på «virkemiddeltrappen». Dialog er en uttrykksform eller et virkemiddel for å kunne følge opp et formåls- og funksjonsbasert regelverk som gir pliktsubjektene det nødvendige handlingsrommet for valg av spesifikke løsninger (se eksempel i Boks 2).

Bruken av rettslige standarder og herunder henvisning til industristandarder forutsetter en dialog mellom myndigheter og industrien, samt nødvendig faglige ekspertise. I dialogen mellom regulator og de regulerte utvikles likeverdighet, ny kunnskap og kompetanse innenfor viktige profesjonsområder i næringen.

Boks 2. Eksempler på dialog som virkemiddel

Eksempel på dialog som virkemiddel²⁹

En boreingeniør i et operatørselskap diskuterer med en myndighetsrepresentant (for eks. en i Ptil) om muligheter og begrensninger i handlingsrommet ved boreoperasjoner for å oppfylle et funksjonelt krav. Boreingeniøren og myndighetsrepresentanten tilhører samme profesjonsfamilie og diskuterer (fører dialog) på et (likeverdig) faglig grunnlag for å komme frem til beste praksis. «Skjønnsrommet» krever kompetanse og anvendelse av (likeverdig) kunnskap i en konstruktiv samhandlende kontekst. Dette krever også en klar forståelse av hverandres roller.

Hva som forstås som «dialog» kan imidlertid være vanskelig å forstå for dem som ikke selv er aktiv deltaker i «dialogen» eller har den nødvendige for-forståelse. Denne uklarheten speiles også intervjumaterialet. Det er derfor både hensiktsmessig og nødvendig å supplere «virkemiddeltrappen» i Figur 8 med det sett av virkemidler som Ptil for øvrig anvender, der «dialogen» inngår i større eller mindre grad og med ulikt innhold.³⁰ Tabell 4 viser eksempler på ulike virkemidler, og der de fleste er ikke lovfestet.

²⁹ Eksemplet er formidlet av Ptil, og det illustrerer det som er drøftet i kap. 2 om fagmiljøenes aktive rolle i normeringsprosessen innenfor rammen av en rettslig standard og anvendelse av skjønnsbaserte kriterier.

³⁰ Likeverdig dialog forutsetter at begge deltakere har «makt» i form av tradisjonelle virkemidler (økonomi, juridiske eller kunnskapsmessige).

Tabell 4. Eksempler på virkemidler som Ptil anvender³¹

Virkemiddel	Innhold
Henstilling	Påpekning av mangler og avvik i forhold til krav og en anmodning om å rette på disse
Sikkerhetsmelding	Informere om viktige årsakssammenhenger
Likelydende brev	Informere om tilsynserfaring til næringen
Møteinnkalling	Kan ha ulik styrke avhengig av hvem som deltar og hvor langt varsel som gis ved innkallingen
Kopiadressater	Kopiere høyere ledelsesnivå i et selskap
Tilsynsstrategi	Utvalg av områder som fokuseres i tilsynsaktiviteter
Advarsel	Signalisere mulig bruk av lovfestede virkemidler
Mediebruk -websider	Alle tilsynsrapporter legges på Ptils nettsider (Skal ikke ha karakter av sanksjonsmiddel mot bestemte adressater).
Rådgivning/ rapportering til AD	Ved tildeling av utvinningstillatelser kan det reageres overfor de enkelte aktørene for manglende styring av HMS.
Områdeovervåking	Prosjektet Risikonivå i Petroleumsvirksomheten (RNNP)
Erfaringsoverføring og formidling	Prosjekter som «Risikoutsatte grupper», faglige konferanser og seminarer
Faglige notat	Prinsipper for barrierestyring i petroleumsindustrien (2013).

I St. Meld. 29 (2010-2011) vises det til arbeidet med kontinuerlig forbedring, herunder å etablere barrierer mot storulykkesrisiko (kapittel 20.2.2). Det siste eksemplet i Tabell 4, «Prinsipper for barrierestyring i petroleumsindustrien», er et eksempel på Ptils bruk av «dialogen». Dokumentet skal bidra til forståelse og etterlevelse av forskriftenes krav knyttet til barrierestyring. Gjennom notatet ønsker Ptil å gjøre forskriftskravet til barrierestyring lettere tilgjengelig og «samtidig orientere om hvordan Ptil for sin del, setter kravene i forskriftene og veiledningstekster i sammenheng med innholdet i relevante standarder. Dokumentet inngår imidlertid ikke som en del av det formelle petroleumsregelverket» (Prinsipper for barrierestyring i petroleumsvirksomheten, 2013, s. 2).³² Barrierenotatet viser med andre ord hvordan Ptil som fagetat mener at «beste praksis» innen barrierestyring kan utformes og implementeres gjennom dialog med industrien. Notatet ligger på et lavere normeringsnivå enn veiledning til forskrifter (jf.

³¹Listen bygger i hovedsak på Ptils egen presentasjon i kursprogram ved Universitetet i Stavanger (UIS).

³² Hjemmelsgrunnlaget for veiledningen i notatet finnes i Styringsforskriften (§ 5) men det vises også til ISO 31000, andre ISO-standarder og NORSOK-standarder.

normhierarkiet i Figur 5, men det vil antakelig ha en betydelig tyngde som normerende virkemiddel.

Det er med andre ord mange mekanismer som påvirker bruken av lovfestede og ikke lovfestede virkemidler. Selv om hovedstrategien er «dialog», så er det summen av virkemidlene og de strategiske spill og interesser mellom aktørene som påvirker den faktiske regeletterlevelsen. I denne sammenheng spiller organiserte interessegrupper på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden en viktig rolle i utforming og oppfølging av regelverk. Det har endog vært hevdet at trepartssamarbeidet og aktive fagforeninger har vært vel så avgjørende for regeletterlevelse og sikkerhetsnivå på sokkelen som ulike myndighetsinngrep (Ryggvik, 2012). Videre vil den konkrete utforming og oppfølging av kontrakter med innbakte HMS-føringer være avgjørende for hvordan regimet fungerer i praksis. Operatørselskapene har her et selvstendig ansvar for at de underliggende entreprenør- og leverandørkjedene har en velfungerende risikostyring,

3.3.3 Ptils rolle som sektortilsyn

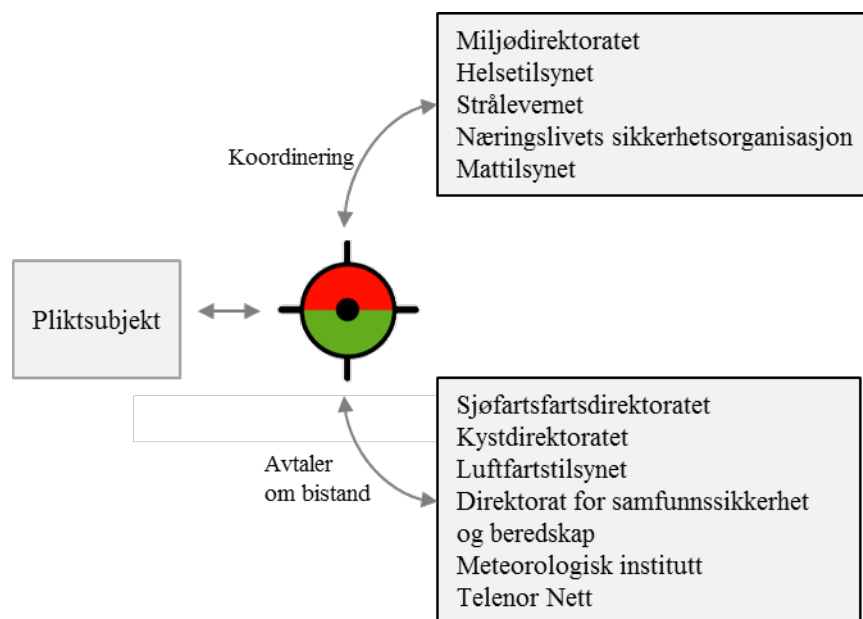
Ptil (tidligere Oljedirektoratet) har fra 1985 vært tillagt en koordinerende rolle overfor andre etater med selvstendig myndighetsansvar (Miljødirektoratet, Helsetilsynet, Statens strålevern) på den norske kontinentalsokkelen. Ved Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 er Ptil gitt den samme rollen overfor andre HMS-etater på utvalgte petroleumsanlegg og gasskraftverk på land. For petroleumsanleggene på land inkluderer dette Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og Kystdirektoratet i tillegg til de tre ovennevnte etatene.

Koordineringsordningen for virksomheter hvor Ptil er tilsynsmyndighet omfatter:

- utarbeidelse og vedlikehold av et helhetlig regelverk for HMS
- behandling av tillatelser, samtykker og godkjenninger samt vedtak som pålegg, unntak og klager på vedtak
- samordning av innsending og innhenting av dokumentasjon
- samordning av oppfølging av særlige situasjoner (fare- og ulykkessituasjoner)
- samordning av oppfølging overfor virksomhetene (planlegging, gjennomføring og rapportering), samt informasjons- og møteaktivitet
- tilsyn på beredskapsområdet (forebygge og begrense omfanget for menneske, miljø og økonomiske verdier)
- samordning av regelverksutvikling, herunder implementering av EU-regler

Som et supplement til denne koordineringsordningen er det etablert en bistandsordning som gir Ptil anledning til å trekke på sakkyndig bistand fra en rekke HMS-etater i samsvar med inngåtte avtaler.

Koordineringsordningen har som formål å oppnå en samlet og koordinert myndighetsutøvelse og bidra til å sikre en effektiv kommunikasjon og saksbehandling mellom myndighetene og næringslivet. Slagkraften vil være større ved at regelverkskrav for og tilsyn med petroleumsvirksomheten er mer helhetlig, konsistent og logisk. Videre vil koordineringen bidra til effektivitet og ressurs sparing for myndighetene fordi en unngår dobbelrapportering og unødig innsending av dokumentasjon. For næringen er det rasjonelt å ha et formelt kontaktpunkt mot myndighetene. Figur 9 viser koordineringen mellom tilsyn.



Figur 9. Koordinerte myndigheter i petroleumsvirksomheten

3.3.4 utfordringer ved kombinasjon av roller

De utfordringene som er diskutert ved det funksjonsrettede regelverket, blir reflektert i det vi kan betegne som inspektørens dilemma slik det er vist i Figur 10.

Matrisen kombinerer to dimensjoner:

- horisontalt vises rollene som kontrollør av HMS (jf. primærformålet) og tjenesteyter/tilrettelegger for verdiskaping (jf. sekundærformålet)
- vertikalt vises normering ved hhv. rettslig- og ikke-rettslig bindende krav.

I den første ruten (1) er myndighetskontroll kombinert med rettslig bindende normer slik det praktiseres innenfor et «Command & Control»-regime. I rute (4) opptrer tilsynet/inspektøren som endringsagenter/tilrettelegger der formålet er å bidra til verdiskaping. Dette skjer på bakgrunn beste praksis og tekniske standarder. Det er i tråd med prinsippet om selv-regulering. Rute 2 og 3 åpner for funksjonsrettede krav og bruk av rettslige standarder med en bredere plass for tolkning og praksis.

	Påvirkning av atferd	
	Kontrollør (Asymmetrisk maktrelasjon)	Tjenesteyter/tilrettelegger (Symmetrisk maktrelasjon)
Rettslig bindende krav	1 Detaljkontroll med etterlevelse av lover og regler og reaksjon ved avvik	2 Veiledningsplikt mht. til lover og regler
Ikke-rettslig bindende krav	3 Faglig skjønn mht. om normkrav er oppfylt	4 Dialog og samarbeid om utvikling av sikker atferd og beste praksis.

Figur 10. Kombinasjon av roller

I rute (2) vil tilsynsrollen være tilrettelegger og rådgiver innenfor rammeverket av lover og regler. For inspektører kan dette være en krevende rolle som ikke er i samsvar med deres utdanning eller profesjon. I rute 3 tre vil tilsynet være myndighetskontroll, men innenfor normer, regler og standarder som ikke er rettslig bindende. Dette kan føre til at en opptrer med kontroll og sanksjoner uten at det er hjemmelsgrunnlag i lovverket. Profesjonsnormer og faglige/etiske normer som er utviklet innen tilsynet eller eget fagmiljø vil også kunne «overstyre» tilsynsobjektet. Innenfor det handlingsrommet som et formåls og funksjonsbasert regime legger opp til kan kombinasjonen av roller og normer lett skape forvirring om spilleregler.

3.3.5 Risikonivå norsk petroleumsnæring

Årlig presenterer Ptil trender i sikkerhetsnivået i norsk petroleumsnæring gjennom prosjektet risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP). RNNP er en kartlegging og overvåking av ulike indikatorer på sikkerhet og arbeidsmiljø i næringen og formålet beskrives på følgende måte:

- å måle effekten av HMS-arbeidet i næringen
- bidra til å identifisere områder som er kritiske for HMS og hvor innsats for å identifisere årsaker må prioriteres for å forebygge uønskede hendelser og ulykker
- å øke innsikten i mulige årsaker til ulykker og deres relative betydning for risikobildet, for å gi beslutningsgrunnlag for industri og myndigheter vedrørende forebyggende sikkerhet og beredskapsplanlegging.

Kartleggingen tar utgangspunkt i indikatorer på 21 typer definerte fare- og ulykkesituasjoner (DFU), eksempelvis *helikopterhendelse* eller *fallende gjenstand* (se Tabell 1, kap 1.2 for fullstendig oversikt). Næringen bidrar selv i stor grad med å fremskaffe data til RNNP. Fra 2001 har det annet hvert år i tillegg blitt gjennomført en spørreundersøkelse med mål om å få ansattes beskrivelser av hvordan de opplever HMS-tilstanden på egen arbeidsplass.

OD gjennomførte RNNP (den gang RNNS, risikonivå på norsk sokkel) for første gang som et pilotprosjekt i 2000. Siden 2004 har undersøkelsen vært gjennomført av Ptil, og i 2006 ble den utvidet til også å innbefatte landanleggene som Ptil har ansvar for.

Partenes eierskap til prosessen og resultatet i RNNP blir trukket frem som viktig. Utviklingen av RNNP har skjedd i et partssamarbeid der partene har vært enige om metoden slik at en felles forståelse av risikobildet i næringen blir etablert. RNNP følges tett av Sikkerhetsforum og en egen rådgivningsgruppe.³³ Stortingsmelding 29 (2010-2011) beskriver prosessen med RNNP på følgende måte:

«Det er viktig at partene har tillit til RNNP, og at partene oppfatter resultatene i arbeidet som et bilde av risikoutviklingen i petroleumsvirksomheten som de er enige om, slik at det skaper mest mulig enighet om grunnlaget for å sette i verk forbedringstiltak. Det er derfor lagt til rette for en rekke prosesser som skal sikre nødvendig involvering

³³ Rådgivningsgruppen er en partssammensatt gruppe forankret i Sikkerhetsforum som gir Ptil råd angående videreutviklingen av arbeidet med RNNP.

fra partene og sentrale fagmiljø og forankre resultatene i etablerte forum som Sikkerhetsforum og Samarbeid for Sikkerhet».

3.4 Partssamarbeidet

3.4.1 Bransjenivå

En av de sentrale forutsetningene for HMS-regimet i petroleumssektoren er trepartsamarbeidet. I løpet av de siste to tiårene er det bygget opp tre samarbeidsarenaer innen petroleumssektoren: Sikkerhetsforum, Regelverksforum og Samarbeid for sikkerhet. I hvert av disse foraene deltar representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, samt fra myndighetene. Sikkerhetsforum og Regelverksforum ledes av Ptil, mens Samarbeid for Sikkerhet ledes og finansieres av arbeidsgiversiden, med Ptil kun som observatør.

Sikkerhetsforum er den sentrale samhandlingsarenaen mellom partene i næringen og myndighetene innen helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og på land. Sikkerhetsforum ble opprettet i 2001 for å *initiere, drøfte og følge opp* aktuelle sikkerhets-, beredskaps- og arbeidsmiljøspørsmål i petroleumsvirksomheten offshore og på landanlegg. På den strategiske agendaen for Sikkerhetsforum står storulykkes- og arbeidsmiljørisiko og partssamarbeid sentralt. I tillegg er partene i Sikkerhetsforum opptatt av å drøfte andre forhold i næringen som har betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø. Dette kan være forhold som kapasitet, kompetanse og rammebetingelser. Det legges til rette for gjensidig deling av kunnskap og informasjon relatert til Sikkerhetsforums prioriterte områder. Som trepartsforum er Sikkerhetsforum også medspiller og høringsinstans for Stortingsmeldinger om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.³⁴

Regelverksforum er et partssammensatt forum for helse, miljø- og sikkerhetsregulering. Fra myndighetene deltar Ptil, Miljødirektoratet og Helsedirektoratet. Arbeidsmarkedets parter er representert gjennom de største organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. I mandatet heter det at Regelverksforum er en partssammensatt gruppe, etablert av Ptil i dialog med partene, for å legge til rette for:

- Informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeidet med utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleums-

³⁴ <http://www.ptil.no/sikkerhetsforum/category131.html>

virksomhet, så som for eksempel regelverksstrategi og regelverksarbeid, tilpasning til EU/EØS-regler, andre internasjonale rammeverk, normer mv.

- Informasjon og diskusjon og om den praktiske implementeringen og bruken av HMS-forskriftene
- Utveksling av synspunkter på innhold i og erfaringer med gjennomføring av de enkelte regelverksarbeid.³⁵

Samarbeid for Sikkerhet (SfS) har som hovedmål å bedre sikkerheten i petroleumsindustrien. Det omfatter sikkerheten på installasjoner, landanlegg og fartøy på sokkelen. Mye av arbeidet skjer i arbeidsgrupper som utarbeider anbefalinger til bransjen. Dette er et forum som i større grad har et prosjektpreg enn Regelverksforum og Sikkerhetsforum. I mandatet slås det fast at de deltakende organisasjoner i SfS forplikter seg til et langsiktig samarbeid, som samsvarer med forventningene uttrykt i Stortingsmelding nr.7 (2001-2002) *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomhet*, og som videreføres i Stortingsmelding nr. 12 (2005 – 2006). SfS skal være et *Forum for beste praksis*, hvor deltakerne har som mål å forbedre sikkerheten og sette lys på alle forhold som påvirker denne.³⁶

3.4.2 Medvirkning og partssamarbeid på selskapsnivå

I 1960- og 1970-årene var arbeidslivet i Norge gjenstand for flere viktige forandringer. Disse forandringene var særlig knyttet til reguleringer av arbeidsmiljøet (Ryggvik, 2012). Hovedtanken bak reorganiseringen var et skifte fra en *reaktiv* til en *proaktiv* ideologi som understreket behovet for forebyggende sikkerhetsarbeid og der deltakelse fra arbeidstakerne og arbeidstakerorganisasjonene var sentrale forutsetninger. Arbeidsmiljølovgivningen i Norden er bygd opp gjennom en rekke forskrifter der aktiv deltakelse gjennom formelle institusjoner skal sikre et tilfredsstillende HMS-nivå. Ordningen med verneombud er ett eksempel på en slik institusjon. Hovedbegrunnelsen for lovreguleringen er å ivareta individenes rettigheter overfor ledelsen i organisasjonene.

Ifølge den nordiske modellen er kollektive rettigheter grunnprinsippet for hvordan arbeidslivet generelt og sikkerheten spesielt bør organiseres. Dette har også i høy grad

³⁵ <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>

³⁶ <http://www.samarbeidforsikkerhet.no/modules/m02/article.aspx?CatId=63&ArtId=7>

vært regelen i norsk petroleumsvirksomhet. Samtlige sikkerhetsforskrifter som ble implementert utover 1980- og 1990-årene, understreket betydningen av kollektive rettigheter og aktiv deltakelse. Prinsippene fra arbeidsmiljølovgivningen hadde stor betydning for hvordan sikkerhetsregimene utviklet seg. I denne sammenhengen er det viktig å nevne at arbeidsmiljøloven fra 1977 i vesentlig grad var inspirert av den *sosiotekniske skolen*. Flere viktige paragrafer fremhever at det er de tekniske og organisatoriske forholdene som skal tilpasses arbeidstakeren. I så måte må arbeidsmiljøloven sees på som en ideologisk seier for arbeidstakerorganisasjonene og var også i stor grad et resultat av at fagforeningene hadde styrket sin maktposisjon utover på 1970-tallet.

Det norske systemet for partssamarbeid og ansattes medvirkning i bedriftene er således bygget opp som en kombinasjon av bruk av avtaler mellom partene og lovbestemmelser som omfatter alle arbeidstakere. I denne sammenheng vil det være hensiktsmessig å skille mellom det avtalebaserte partsamarbeidet og det lovbaserte, samt mellom den direkte medvirkningen fra de ansatte, og den medvirkningen som finner sted ved bruk av valgte representanter. Disse hovedkategoriene er satt opp i Tabell 5 og vil bli forklart mer i detalj i de påfølgende delavsnittene.

Tabell 5. Partssamarbeid

	Lovbasert	Avtalebasert
Direkte deltakelse	Arbeidsmiljøloven kap. 4	Hovedavtalen § 9-1 og Tilleggsavtale I
Partsmedvirkning	Aksjeloven § 8-17 Arbeidsmiljøloven kap. 6-8	Hovedavtalen, Kapittel 12-14

3.4.2.1 Lovbasert direkte deltakelse

Den direkte deltakelsen har sin lovmessige basis i arbeidsmiljølovens kap. 4. Her heter det at “Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det tas hensyn til den enkelte arbeidstakers mulighet for selvbestemmelse og faglig ansvar”³⁷ Lovtekstens utforming indikerer at hensikten er å sikre de ansatte en viss autonomi i arbeidssituasjonen.

³⁷ Det må også nevnes at lovens målsetting er bl.a. “å sikre trygge tilsetningsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte arbeidstaker» (§1). Opprinnelig var det tenkt at denne bestemmelsen skulle gå inn som en bindende del av det som da var § 12, men pga. bestemmelsens subjektive karakter ble den overført til målsettingsparagrafen (Friberg, 1990).

Innholdsmessig er således den direkte deltakelsen her å forstå som selvbestemmelse, dvs. sikring av et handlingsrom som den enkelte ansatte selv har kontroll eller medinnflytelse over.

Arbeidsmiljølovens kap. 4 inneholder også bestemmelser som skal sikre alle ansatte informasjon: “Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes orientert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet, herunder planlagte endringer i slike systemer.” Videre heter det at “de (ansatte) skal gis den opplæring som er nødvendig for å sette seg inn i systemene, og de skal være med på å utforme dem (ibid)”.

Vi kan ut fra dette si at innholdet i den lovbaserte direkte deltakelsen er todelt: en del som skal sikre de ansatte *innflytelse* over egen arbeidssituasjon og deltakelse i utformingen av planleggingssystemer, og en del som pålegger ledelsen å *informere* medarbeiderne om systemene og eventuelle endringer av disse.

3.4.2.2 *Avtalebasert direkte deltakelse*

Direkte deltakelse som er basert på avtale, vil kun gjelde for de ansatte som er organisert i et forbund som er omfattet av avtalen. Uorganiserte ansatte vil ikke kunne kreve rettigheter i forhold til avtalens innhold. Hovedavtalens § 9 er den viktigste basis for denne formen for direkte deltakelse:

“Gjennom medinnflytelse og samarbeid skal de ansatte med sin erfaring og innsikt være med på å skape de økonomiske forutsetninger for bedriftens fortsatte utvikling, og for trygge og gode arbeidsforhold til beste for så vel bedrift som arbeidstakere (§9-1).”

Et sentralt moment i denne delen av avtalen er at de ansattes direkte deltakelse antas å ha en positiv effekt for både arbeidstakerne og bedriften. Deltakelsen tenkes spesielt i relasjon til effektivitetsforbedring, omstilling og styrking av konkurransevnen, men også spørsmål om trygghet på arbeidsplassen.

3.4.2.3 *Lovbasert representasjon*

Indirekte deltakelse gjennom representanter er lovmessig fundert i aksjelovens § 8-17 og arbeidsmiljølovens kap. 6-8. Fordi disse representasjonsordningene er gitt via lovgivning vil alle ansatte både være valgbare og ha stemmerett ved valg av representanter. Ser vi først på bestemmelsene i aksjeloven, sier disse at de ansatte har rett til å velge sine representanter til styret i bedriften. Hvor mange representanter de har rett til å velge vil bl.a. være avhengig av hvor mange ansatte selskapet har, men antallet vil uansett være begrenset oppad til en tredjedel av styrets medlemmer med varamenn. De ansattes representanter vil ha de samme rettigheter og plikter som de andre ordinære

styremedlemmene. Ansattes representasjon i styret i aksjeselskaper er relevant i denne sammenheng fordi HMS er en del av styrets ansvarsområde. Vi har imidlertid relativt lite kunnskap om hvilke HMS-tema som blir behandlet i bedriftsstyrene, og hvordan dette skjer.

Når det gjelder representasjonsrettigheter i arbeidsmiljøloven, dreier disse rettighetene seg om valg av representanter til bedriftenes arbeidsmiljøutvalg, samt til vernombudsordningen. I arbeidsmiljøutvalgene deltar de ansattes representanter på lik linje med de andre utvalgsmedlemmene (representanter fra arbeidsgiver og verne- og helsepersonale). Av saker som tilfaller utvalget, heter det i kap. 7 at *“Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.”* Intensjonen med representasjonsretten i arbeidsmiljøloven er altså i hovedsak å sikre at de ansatte kan øve innflytelse (medbestemmelse) for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø i bedriftene.

Alle bedrifter med mer enn 10 ansatte skal velge verneombud som skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Antall verneombud som skal velges, er avhengig av bedriftens størrelse, arbeidet art og arbeidsforholdene for øvrig (Kap.6). I noen virksomheter har det vært en vanlig praksis å koble verneombudsordningen med verv som tillitsvalgt for fagforeninger.

3.4.2.4 Avtalebasert representasjon

Hovedavtalen inneholder bestemmelser om opprettelse av avdelingsutvalg, bedriftsutvalg og konsernutvalg. Felles for disse utvalgene er at de ansatte er representert via fagforeningene, dvs. at ansatte som ikke er organisert er utelukket fra deltakelse i de aktuelle organene. Representasjonen omfatter med andre ord kun partene som er del av avtalen. Hvilke typer utvalg som kan kreves etablert, er avhengig av den enkelte bedrifts størrelse (antall ansatte).

I bedrifter med mer enn 100 ansatte skal det etableres bedriftsutvalg med representanter for den ansvarlige bedriftsledelse og de ansatte (§ 12-1)³⁸. Når det

³⁸ I henhold til samme paragraf skal bedriftsutvalg også opprettes i bedrifter med færre enn 100 ansatte hvis en av partene forlanger det, og partenes hovedorganisasjon er enig i det. Det kan også etableres felles bedrifts- og arbeidsmiljøutvalg hvis partene på bedriften ikke blir enige om noe annet.

gjelder bedriftsutvalgets arbeidsområde heter det i § 12-8 at *“Bedriftsutvalgets hovedoppgave er gjennom samarbeid å virke for en mest mulig effektiv produksjon og for størst mulig trivsel for alle som arbeider i bedriften”*. Avtalen inneholder videre mer spesifiserte bestemmelser for hvordan dette skal foregå. Bestemmelsene gir representantene rett til informasjon i forhold til en del fastsatte områder, samt uttalerett (drøftingsrett) på noen angitte felter. Utvalget gis også myndighet og ansvar for fastsettelse av generelle retningslinjer mht. yrkesopplæring for de ansatte ved bedriften.

I henhold til § 13-1 bør det opprettes avdelingsutvalg i bedrifter med mer enn 200 ansatte som har selvstendige avdelinger under egen ledelse med myndighet til å treffe avgjørelse i spørsmål vedrørende avdelingen. Avdelingsutvalgets arbeidsområde defineres som det samme som for bedriftsutvalget, men begrenses til saker som bare angår den respektive avdeling. Avdelingsutvalget er et rådgivende organ for ledelsen og rapporterer direkte til denne (§13-3).

I hovedavtalen nevnes tre alternative former for samarbeid på konsernnivå (konsernutvalg):³⁹

- a) at det i konserner med bedrifter som nytter felles overenskomst, etableres et koordinerende utvalg av tillitsvalgte, eller
- b) at det opprettes et utvalg hvor representanter for arbeidernes tillitsvalgte og for de øvrige grupper⁴⁰ kan komme sammen med representanter for konsern- og bedriftsledelsen og diskutere spørsmål av felles interesse, eller
- c) at en finner andre tilsvarende samarbeidsformer.

Formålet med konsernutvalg er å sikre at arbeidstakerne gjennom sine representanter skal få drøftet med ledelsen spørsmål som er av viktighet for dem (Hovedavtalen, kap XIV). Formelt sett gir bestemmelsene under dette punkt rett til informasjon og drøfting, men ikke medbestemmelse. Her må det imidlertid tilføyes at avtalen er utformet slik det

³⁹ Avtalen definerer konserner som “sammenslutninger av juridiske og /eller administrative selvstendige enheter (f.eks. aksjeselskaper og/eller divisjoner) som finansielt, og delvis også administrativt og kommersielt, danner en enhet” (Hovedavtalen, kap. XIV).

⁴⁰ Med *øvrige grupper* menes arbeidslederne og tekniske og merkantile funksjonærer (se § 12-2).

i stor grad åpnes opp for etablering av egne konsernavtaler som kan gi utvidede rettigheter i så henseende.

3.5 Utviklingstrekk i norsk reguleringstenkning og politikk

3.5.1 Generelt

I forbindelse med internkontrollreformen ble det utviklet nye strategier for myndighetskontroll og tilsyn. Samordning og harmonisering av tilsyn ble da et viktig tema (Lindøe, Kringen & Braut, 2012). Dette ble senere fulgt opp i utredningen *Et sårbart samfunn* (NOU 2000:24), der samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på nasjonalt nivå ble tatt opp som et viktig tema. Det ble foreslått at en rekke forvaltningsoppgaver knyttet til sikkerhet skulle samles under ett departement. Både i denne meldingen og den etterfølgende stortingsmeldingen var sårbarhet og beredskap knyttet petroleumsvirksomheten sentralt, men forslaget om et «sikkerhetsdepartement» ble ikke fulgt opp (St. meld. Nr. 17, 2001-2002). Lov- og forvaltningsstrukturen innen HMS-området ble behandlet i rapporten «Helt stykkevis og delt» (Statskonsult, 1999) og de statlige tilsynsordningene i rapporten «Be(grep) om tilsyn» (Statskonsult, 2002). Her ble behovet for samordning i særlig grad drøftet, men også behovet for klarere rolledeling. St.meld. nr. 17 (2002-2003) «Om statlig tilsyn» ga en bred gjennomgang av alle statlige tilsynsordninger og anbefalte en deling av Oljedirektoratet (Se kapittel 3.3).

Tilsynsmeldingen varslet også en videre utvikling av koordineringen mellom etatene. Det ble utpekt tre *koordinerende etater* for tilsyn på ulike områder, og dette ble fulgt opp gjennom tre kongelige resolusjoner, en for hver koordinerende etat; Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Petroleumsstilsynet (Se kapittel 3.3).

I den siste stortingsmeldingen om «Samfunnssikkerhet» (St. Meld. 29, 2011-2012) pekes det på den sentrale rollen «Justis- og beredskapsdepartementet» har fått når det gjelder samordning og tilsynsansvar for samfunnssikkerhet.

3.5.2 Regimeendringer påvirkes av storulykker

I den første fasen av oljevirksomheten på norsk sokkel var det maritime regimet modell for teknologivurdering av offshoreinnretninger. Dette var et veletablert regime der staten hadde delegert noe av sin kontrollmyndighet til private aktører som Det norsk

Veritas.⁴¹ Det ble imidlertid tidlig reist spørsmål om dette regimet var tjenelig med tanke på de store økonomiske og samfunnsmessige interesser som sto på spill. I 1972 ble derfor et nytt myndighetsorgan, Oljedirektoratet (OD), etablert med ansvar for myndighetens vurdering og kontroll med ressursutvikling og sikkerhet. Her ble prinsippene om internkontroll etter hvert utviklet som et alternativ til et detaljert teknisk/maritimt regime. De store multinasjonale oljeselskapene var internasjonale og overnasjonale og representerte en helt ny makt- og innflytelsessfære. Selskapene hadde tradisjonelt vært opptatt av å bevare autonomi overfor statlige kontrollorganer, og å sikre eksklusiv kontroll med interne arbeidsprosesser. Selskapene viste seg imidlertid å være samarbeidsvillige, og de innrettet seg etter nye krav om internkontroll (Ryggvik & Solbakken, 1997).

Regimet for offshore risikoregulering og sikkerhetsstyring i Norge er utviklet i et samspill mellom sosiale, teknologiske og økonomiske faktorer og ulykkeshendelser. Dette er illustrert i Tabell 6, som viser ulike utviklingsfaser, storulykker og viktige endringer av regelverket på norsk og britisk sektor i Nordsjøen. Sammenstillingen viser til noen sentrale sammenhenger ved utvikling av HMS-regimet i petroleumsvirksomheten, både i norsk og engelsk sektor. Det skjer en gjensidig påvirkning ved utvikling av lov- og regelverk. Etter Bravo-utblåsningen ble Burgoyne-komiteen etablert i England, noe som førte til et mer preskriptivt og detaljorientert regime. Etter Piper-Alpha katastrofen ble dette snudd om, og Lord Cullen rapporten hentet inspirasjon fra det norske regimet som var utviklet på 1980-tallet. Den formåls- og risikobaserte tenkningen ble lagt til grunn for introduksjonen av «Safety Case».⁴² *Robens report* fra 1972 anbefalte at landbasert HMS-regulering burde følge internkontrollprinsippet, noe som falt sammen med utviklingen av ny arbeidsmiljølovgivning i Norge. Denne lovgivningen fikk i neste omgang stor betydning for hvordan sikkerhetsarbeidet ble utviklet offshore (Se kapittel 3.2.2 og 3.2.3).

⁴¹ Det maritime regimet har røtter tilbake til 1774 da «Society of Lloyds» ble etablert som en gjensidig forsikringsklubb i London og med «Lloyds register of Shipping» som et klasseselskap for å vurdere skipenes tekniske tilstand.

⁴² Utviklingen av det engelske regimet og den gjensidige påvirkningen drøftes av Paterson, J., kap. 6, i Lindøe, Baram and Renn (2014).

Tabell 6. Utviklingsfaser, storulykker og regulering i Nordsjøen

Faser på norsk sokkel	Storulykker	Regulering norsk sokkel	Regulering engelsk sokkel
Entreprenør 1970-1976	-Sea Gem 1965 (13 omkom) -Brann på Ekofisk A (1975)	-Petroleumsloven (1963) -Forskrifter knyttet til sikker praksis, etc. (1975 og 1976)	-The Mineral Working Act 1971 -Robens Report (1972) -HSWA (1974)
Første konsolidering 1977-1980	-Blow-out Bravo, 1977 -Alexander Kielland 1980 (123 omkom)	-Arbeidsmiljøloven (1977)	-Burgoyne-komiteen (1980)
Metningsfase 1981-1988	West Vanguard, 1985 (1 omkom) -Piper Alpha, 1988 (167 omkom)	Internkontrollforskrift (1981) -Petroleumsloven (1985)	-Lord Cullen rapporten. - Introduksjon av <i>Safety Case</i>
Re-organisering 1989-1996		-Petroleumsloven (1996)	-The Offshore Safety Act -Safety Case Regulation (1992)
Andre konsoliderings-fase 1997-	-Helikopterulykken Norne, 1997, (12 omkom) Snorre A undervannsgassutblåsning (2004)	-Regelverks-revisjon (2001) -Ptil utskilt fra OD (2004)	-The Offshore Installation Regulations/Safety Case, (2005)

3.6 Norge i internasjonalt perspektiv

I Lindøe, Baram and Renn (2014) foretar Andrew Hale en oppsummering av kjennetegn, styrker og svakheter mellom HMS-regimene i Norge, Storbritannia og USA. Hale plasserer regimene etter hvorvidt regelverkene er preskriptive eller funksjonsbaserte. I den ene enden finner vi USA som har et utpreget preskriptivt regelverk med dertil tilhørende kontrollsystem og mange rettslige prøvinger. I den andre enden finner vi det Norge med et funksjonsbasert regelverk, et «mykt» kontrollsystem basert på tillit og få rettslige prøvinger i domstolsapparatet. Det britiske systemet med «Safety case» havner, i følge Hale, midt mellom det amerikanske og det norske systemet.

Tabell 7. Regelverksregimer i Norge, Storbritannia og USA (etter Hale, 2014)

	Regimenes kjennetegn og forutsetninger
Norge	<ul style="list-style-type: none"> • Funksjonsbaserte reguleringer og internkontroll basert på et generelt prinsipp om forsvarlig drift. • Myndigheten har rett på informasjon, men krever ikke å få godkjenne nye planer. • Trepertssamarbeid med et balansert styrkeforhold. • Oljeselskapene må operere fra vertslandet. • Fora med deltakelse fra partene (eks. Regelverksforum). • Ansvar er plassert hos operatør. • Forutsetter høy tillit mellom partene og at tilsynsmyndigheten har høy legitimitet. • Forutsetter høy kompetanse hos tilsynsmyndigheten og fagforeninger. • Forutsetter tilsyn med bred industrikompetanse. • Utstrakt bruk av industristandarder. • Revisjon skjer som oftest grunnet bekymring som er vokst frem i trepartssamarbeidet. • RNNP setter standard og etablerer trender.
Storbritannia	<ul style="list-style-type: none"> • «Safety case» som innebærer et generelt prinsipp om ansvar. Fokus på risikokontroll og SMS (Safety Management Systems). • Benytter QRA (Quantitativ Risk Assessment) for å vurdere og prioritere i «Safety case». • Vurderingene i «Safety case» inneholder forslag om forbedringer og aksepteringskriterier - ikke en godkjenning. • Trepertssamarbeid hvor styrke forholdet burde vært likere og som forutsetter tillit mellom partene. • Bruk av industristandarder som retningslinjer. • «Key Programmes HSE» som overvåker trender.
USA	<ul style="list-style-type: none"> • Preskriptive regler hvor man styrer etter tekniske barrier prinsipp og detaljerte kontroller. • Lovfestet ved hjelp av mange tekniske industristandarder. • Uniformerte inspektører hvor det praktiseres rotasjonsordning. • Behov for høy kompetanse hos regulator om tekniske aspekter innen risiko kontroll. • Ikke systematiske <i>performance</i> data.

	Regimenes styrker
Norge	<ul style="list-style-type: none"> • I prinsippet klar rolledeling mellom partene. • Selvregulering bidrar til ansvarliggjøring og det er fokus på læring og forbedring – noe som utfyller inspektørrollen. • Fokus på kompetanse hos alle parter. • Gode vilkår for bruk av risikoanalyse, målorientert. • Samarbeidsforaene bidrar til å utvikle regimet ved effektivt identifisere utfordringer og muligheter.
Stor-britannia	<ul style="list-style-type: none"> • Selvregulering som ansvarliggjøring operatøren. • Gode vilkår for risikoanalyse. • Risikobasert styring med arbeidsmedvirkning. • «Safety case» et proaktivt dokument. • Indikatorene er delvis prediktive. • Fokus på læring og forbedring.
USA	<ul style="list-style-type: none"> • Klare og detaljerte krav som fører til like konkurransevilkår. • Regelverket garanterer en rettssikkerhet. • Tett oppfølging av regulator. • At regjeringen tar synlig moralsk ansvar for sikkerhet gir høy legitimitet. • Inkorporering av bransjestandarder.

	Regimenes Svakheter
Norge	<ul style="list-style-type: none"> • Funksjonsbasert regelverk kan føre til usikkerhet og uklarhet. • Kan gi liten forutsigbarhet i hva de enkelte aktørene skal gjøre. • Enkelte tilsyn er uklare mht. hensikt og målsetting. • Myk håndheving og relativt få tilsyn. • Forskrifter og rettslige standarder blir til gjennom forhandlinger. • Ingen institusjonell arena for å garantere rettferdighet – lite rettslig prøving. • Utfordret av krav om kostnadseffektivitet, endring i teknologi, BBS, fusjoner og take-overs. • Opp til industrien selv å utvikle gode «Safety Management Systems» – «Sikkerhetskultur» er ofte ikke godt nok integrert.
Stor-britannia	<ul style="list-style-type: none"> • For mye vekt på QRA og for lite vekt på kvalitative faktorer (justert i 2005). • Alle forhold ikke like lett å tallfeste. Organisasjonsforhold er noen ganger vanskelig å innlemme i QRA. • Liten QRA kompetanse i de enkelte selskaper - mye bruk av konsulenter. • Svakt eierskap til resultatene. • «Safety case». Kan bli byråkratisk og dyrt å organisere. • Svak arbeidstakermedvirkning. • Lite tilpasset moderne ledelse og kulturproblemer (ledelse, kompetanse, læring osv.). • Lite overvåking av vedlikehold.
USA	<ul style="list-style-type: none"> • Komplekse forskrifter og ukoordinerte signaler fra flere regulatorer samtidig. • Skaper mye konflikter regulatorer imellom. Utstrakt rettslig prøving. • Et «One-size-fits-all – regelverk» som ikke er hensiktsmessig og fungerer som barriere for endring og innovasjon. • Reguleringsmyndigheter besitter ikke kompetanse til å gjøre risikovurdering og lager samtidig detaljerte regler. Vanskelig å rekruttere teknisk kvalifiserte inspektører. • Reguleringsmyndigheter blir lett presset til å ta ansvar for regelverket. • Industristandarder gjort uten fagforeningsmedvirkning og offentlig deltakelse. • Lav tillit mellom partene. • Ingen lovfestet arbeidstakermedvirkning (skal inn i ny lov).

For å forklare forskjellene viser Hale til ulike kulturelle og historiske forhold knyttet til rettspraksis. Han argumenterer blant annet for at preskriptiv lovregulering reflekterer en kultur med høy usikkerhetsunnvikelse eller høy risikoaversjon. Et preskriptivt regelverk reduserer tvetydigheten og antall mulige handlingsalternativer, mens et funksjonsbasert regelverk tillater flere løsninger og tilpasninger, har større handlingsrom og gir grunnlag for skjønnsbaserte beslutninger. Et slikt regime fungerer lettere i samfunn med høyere toleranse for usikkerhet. I forhold til det amerikanske systemet kan den norske tilsynspraksisen, i følge Hale, være mer veiledende og basert på tillit og dialog. I tillegg er trepartssamarbeidet langt fra så fremtredende i Storbritannia som i Norge, og i USA er det praktisk talt fraværende. Det er likevel verd å legge merke til de kjennetegn som Hale mener er sterke sider ved det britiske og amerikanske systemet.

3.6.1 EU intervensjon

Etter Macondo-katastrofen i Mexicogolfen reiste flere medlemmer av EU-parlamentet spørsmålet om hvor robust den eksisterende risikoreguleringen innenfor petroleumsområdet blant medlemsstatene var. Raskt etter katastrofen ble det fra britiske myndigheter og i EU for øvrig hevdet at det ikke var noen problemer med gjeldende sikkerhetsforskrifter offshore. The Secretary of State for Energy and Climate Change uttalte blant annet at dagens regime er egnet for formålet (*fit for purpose*). I Norge uttalte imidlertid direktøren i Ptil at en tilsvarende ulykke kunne ha skjedd på norsk sokkel. Myndigheter og næringsliv i Norge og Storbritannia tok deretter ulike initiativer med det formål å gjennomgå og vurdere erfaringene for å foreta nødvendige anbefalinger med hensyn til bedre brønnkontroll og å trygge petroleumsvirksomheten offshore. I Storbritannia ble det raskt erklært at *Safety Case* regimet var bedre enn det som eksisterte i Mexicogolfen på den tiden Deepwater Horizon-ulykken skjedde. På bakgrunn av den ukontrollerte gasslekkasjen på Elgin-feltet i 2011, i likhet med Gullfaks C-hendelsen i Norge, ble det imidlertid også problematisk for Storbritannia å argumentere mot en lovendring fra EU.

Formålet med direktivet er: «... to reduce as far as possible the occurrence of major accidents related to offshore oil and gas operations and to limit their consequences”(Directive 2013/31/EU, fortalens punkt 2). Det har videre vært en målsetting å gjøre direktivet målorientert og dette er formulert som “the best practices currently available for major accident prevention in offshore oil and gas operations are based on a goal-setting approach and on achieving desirable outcomes through thorough

risk assessment and reliable management systems” (fortalens punkt 25). I det påfølgende gjengis hovedpunktene i kommentarene som fremkom fra i den norske myndighetsdelegasjonen i Brussel sin oppsummering av EU-direktivet.⁴³

- Det er ingen konkrete krav i bestemmelsene til finansiell soliditet hos lisenssøkere. Lisensmyndighetene i medlemslandene har stor grad av frihet i oppfølgingen av kravene.
- Direktivet gjelder for både eksisterende og nye installasjoner og operasjoner, og inneholder minimumskrav.
- Det har vært et sterkt ønske fra miljøorganisasjoner og parlamentsmedlemmer om å lovfeste at kommersielle aktører skal delta i ordninger som sikrer finansiell dekning ved ulykker. Som et kompromiss ble det enighet om at Kommisjonen skal fortsette å vurdere spørsmålet og det er igangsatt to studier om spørsmålet.
- Det er her kommet fram til løsninger som skal tilfredsstille ulike eksisterende ordninger i de største produksjonslandene i EU. Hvert medlemsland kan bruke den betegnelsen som passer med deres eksisterende regelverk.
- Operatørens ansvar er gjennomgående understreket i direktivet.
- Når det gjelder tre-part samarbeidet er det skjedd store endringer fra Kommisjonens forslag. Trepertssamarbeid og involvering av arbeidstakere er nå godt innarbeidet.
- Når det gjelder spørsmålet om kompetent myndighet, er det kun land med meget liten petroleumsvirksomhet som slipper unna omorganisering. Det vil bety at land som UK og Danmark må endre organisasjonsstrukturer, mens Tyskland slipper unna.
- Når det gjelder godkjenning av «Major Hazard - report», har det fra norsk side vært understreket at det kan føre til overføring av ansvar. Kommisjonen understreker at det ikke skal skje. Dette gjelder også med tanke på at bruk av uavhengig verifisering ikke skal ta ansvaret fra operatøren.
- Norske myndigheter har også kritiske merknader til systemet med interne og eksterne beredskapsplaner som ikke er i overensstemmelse med norsk praksis. Igjen kan det spørres om dette overfører ansvar fra operatør til myndigheter.
- Det er ingen krav til hvordan selskaper registrert i EU skal opptre utenfor EU, bare henstillinger.

⁴³ Oppsummering gjort av den norske myndighetsdelegasjonen til EU. Gjort tilgjengelig for ekspertgruppen via Norsk olje og gass.

- Miljøorganisasjoner og parlamentsmedlemmer har ønsket å få inn bestemmelser som skulle begrense olje- og gassaktiviteter i arktiske strøk, i alle fall gi signaler om at det er EUs ønske å begrense slike aktiviteter. Det endelige resultatet er kun en oppfordring til Danmark, Sverige og Finland om å arbeide for høye standarder gjennom Arktisk råd.
- European Maritime Safety Agency (EMSA) skal ved forespørsel bistå Kommisjonen og medlemslandene ved utslipp av olje og gass, og ved forespørsel bistå medlemslandene med utarbeiding og bruk av beredskapsplaner. EMSA sine aktiviteter er avhengige av at de er ønsket. EMSA har ikke fått noen rolle i å overvåke medlemslandenes tilsynsmyndigheter.

Det var lenge sterk motstand fra industri, fagforeninger og myndigheter i flere europeiske land mot et forslag fra EU til lovgivning som ville kreve ordrett implementering (som forordning), i alle fall i alle EUs medlemsland. Høsten 2012 ble det enighet i EU om at kravene skulle fremmes i et direktiv, med større muligheter for nasjonale tilpasninger. På dette grunnlaget har forslaget fått allmenn tilslutning blant medlemslandene. Norske myndigheter har, som referert over, p.t inntatt holdningen at EU direktivet som skal innføres i løpet av neste to-års periode, ikke vil gjelde for Norge gjennom EØS-avtalen. Ekspertgruppen har ikke sett det innenfor sitt mandat å ta stilling til om dette er en relevant tolkning av EØS-avtalen. Ekspertgruppen har imidlertid konstatert at Direktiv 92/91/EEC (fra 1992) om utvinning av mineraler gjennom boring (inkl. petroleum) er gjort gjeldende for Norge innenfor EØS-avtalen, og har videre oppfattet at det vil bli startet arbeid innenfor EU for å justere direktivet fra 1992 i den grad det ikke vil være konsistens mellom de to direktivene. Dette kan innebære at de samme kravene kan bli gjort gjeldende også for Norge, så lenge minst ett av de to nevnte direktivene er innført under EØS-avtalen.

I følge Hale (2014) sin plassering av regimene kan det synes som om EU direktivet bidrar til en bevegelse bort fra den «myke regulering» som kjennetegner det norske regimet, og i retning av mer bruk av myndighetsgodkjenning og uavhengig verifisering. Dette innebærer økt anvendelse av uavhengige risikoanalyser og godkjenningsprosedyrer. Slik sett ligger EU-direktivet nærmere regimet i Storbritannia enn det norske regimet. Ekspertgruppen tar som sagt ikke stilling til om EU-direktivet er EØS-relevant eller ikke. Ekspertgruppen tar heller ikke stilling til om man bør utarbeide en strategi for å tilpasse det norske regime til EU-direktivet. Elementer i direktivet kan imidlertid inspirere til justeringer av det norske systemet for å bedre sikkerhetsnivået, og bør derfor vurderes på dette grunnlaget.

4 Utviklingstrekk i norsk petroleumsnæring og endringer i risikobildet

Dette kapitlet gir en fremstilling av sentrale utviklingstrekk innen norsk petroleumsnæring og er et svar på det første punktet i mandatet for ekspertgruppens arbeid. Her stilles spørsmålet:

Innebærer utviklingstrekk innenfor petroleumsvirksomheten (økt internasjonalisering, flere og mindre aktører på norsk sokkel, press på lønnsomhet og mulig press på partssamarbeidet) at utfordringene i næringen er endret på en slik måte at det tilsier tilpasninger også i myndighetenes oppfølging?

Ekspertgruppen har sett det hensiktsmessig å frembringe data som gir et empirisk belegg for å si noe om utviklingstrekene som beskrives i mandatet. For det første vil vi gi en kvantifisert fremstilling av viktige endringer i aktørbildet, både når det gjelder antall og type aktører. Vi vil også presentere tall som kan gi indikasjoner på om det har skjedd en endring i retning av økt press på lønnsomhet, samt hvordan internasjonaliseringsprosesser har slått inn i bransjen. Mandatet reiser et spørsmål om det har funnet sted en endring i retning av et økt press på partssamarbeidet. Dette spørsmålet vil bli drøftet i kapittel 5 da det krever en mer kvalitativ tilnærming enn de andre utviklingstrekene som mandatet beskriver. I tillegg mener ekspertgruppen at det er nødvendig å vise til noen sentrale teknologiske endringer, da gruppen anser at disse er av betydning for gjennomgangen av HMS-regimet. Endelig vil kapitlet gi en fremstilling av endringer i risikobildet, primært basert på data fra RNNP.

4.1 Endret aktørbilde

Siden 2000-tallet har myndighetene gjennomført flere tiltak for å øke produksjonen på norsk sokkel. Det har blitt fokusert på å øke utvinningen fra eksisterende felt, på utbygging av funn, på letevirksomhet og på åpning av nye områder. Stortingsmelding 28 (2010-2011) understreker at det er viktig å holde et jevnt aktivitetsnivå på sokkelen. Samlet sett politikken med fokus på økt produksjon på norsk sokkel gitt flere strukturelle endringer i petroleumsnæringen.

Et tiltak for å øke ressursutnyttelsen på norsk sokkel har vært å åpne opp for flere aktører. På slutten av 90-tallet var sokkelen dominert av store operatører som Statoil, Philips, BP, Esso, Shell, Norsk Hydro med flere. For å øke konkurransen og dermed å øke leting, ble prekvalifiseringsordningen (St.meld. 39, 1999-2000) innført. I tillegg ble leterefusjonsordningen innført i 2005. Hensikten var å gjøre det lettere for nye aktører å etablere seg. For å få det til måtte man også minke den økonomiske risikoen ved investeringer. Tiltakene fikk ønsket effekt og norsk sokkel i dag har således et mangfoldig aktørbilde, satt sammen av store og små, gamle og nye, norske og internasjonale selskaper.

4.1.1 Flere små og en stor aktør

Per 2013 er 68 aktører prekvalifisert på den norske sokkelen, 25 av disse som rettighetshaver, og 43 som operatører. 15 selskaper er operatører for feltene (se Tabell 8), mens til sammen 38 er involvert som rettighetshavere.

Tabell 8. Oversikt over operatører⁴⁴

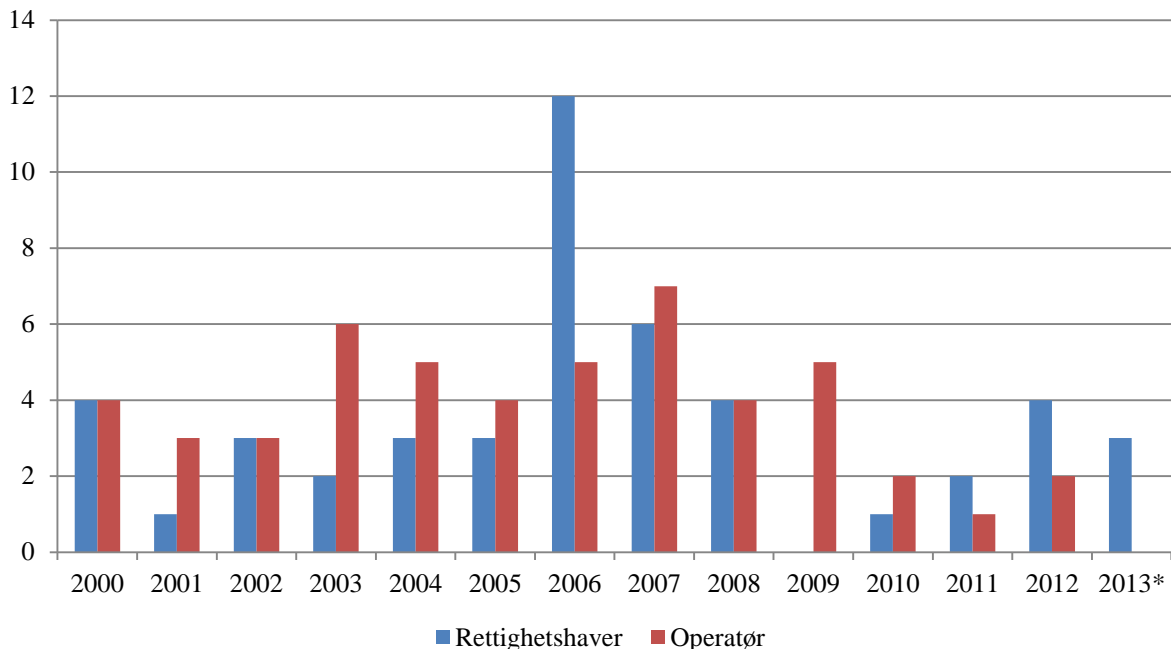
Operatørselskap	Felt (Antall*)	Prekvalifisert som operatør (årstall)	Felt under utbygging (navn)
BG	2	2003	Knarr
BP	6		
CNR	1		
ConocoPhillips	4		
Det Norske Oljeselskap	1	2002	Jette
Dong	2	2002	
Eni	2		Goliat
ExxonMobil	4		
GDF Suez	1	2003	
Lundin	2	2004	Brynhild og Edvard Grieg
Marathon	4	2001	Bøyla
Shell	2		
Statoil	46		Gudrun, Svalin, Valemon
Talisman	6	2003	Yme
Total	4		Martin Linge
Totalt 15 selskaper pr. 2013	87		

*Inkludert felt under utbygging.

Som det kommer frem av tabellen, er åtte av operatørene såkalte *nye operatører*, det vil si at de har etablert seg som operatører på norsk sokkel etter at prekvalifiserings-

⁴⁴ Tabell basert på tall fra <http://oljefakta.no/> og Oljedirektoratet (1.8.2013) <http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Prekvalifisering/>

ordningen ble innført. I tillegg ser man at fem av de 11 pågående utbyggingsprosjektene er operert av de nye operatørene: BG, Det Norske, Lundin, Marathon og Talisman. Figur 11 viser antall prekvalifiserte operatører år for år. Som det fremkommer av tabellen har færre blitt prekvalifisert som operatører de siste fire årene.



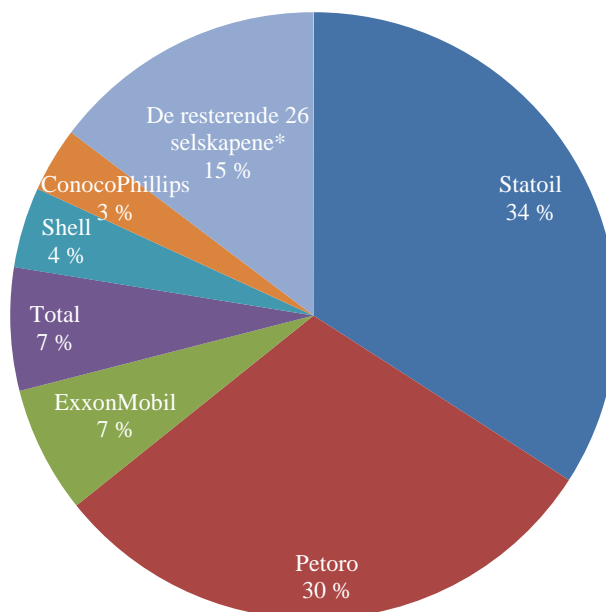
Figur 11. Antall prekvalifiseringer pr år.^{45*} Tallene for 2013 er frem til mai.

Statoil opererer pr mai 2013 flest felt (51), og disse feltene sto for 72 prosent av produksjonen av olje og gass på norsk sokkel i januar 2013⁴⁶. Fordeler man produksjonen på rettighetshaverne, eide Statoil 34 prosent av produksjonen og Petoro 30 prosent. ExxonMobil og Total, de største selskapene etter Statoil, eide begge like over 6 prosent av produksjonen, etterfulgt av Shell med like over 4 prosent. Dette gir i tillegg et tyvetalls små aktører, med eierskap på mindre enn 1 prosent av produksjonen. Forskjellen på aktørenes størrelse er med andre ord stor, og større enn den var tidligere da sokkelen var operert av færre selskaper. Figur 12 viser hvor store eierandeler rettighetshaverne har av den totale produksjonen på norsk sokkel.

⁴⁵Figur basert på tall fra Oljedirektoratet. (1.8.2013)

<http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningsstillatelser/Temaartikler/Prekvalifisering/>

⁴⁶Tall fra Oljedirektoratet.



Figur 12. Eierne av lisenser på norsk sokkel, etter produksjonsmengde⁴⁷

*Eni, Marathon, GDF, Centrica, Dong, Lundin, Idemitsu, RWE, E.ON, BG, Talisman, Bayerngas, BP, Enterprise, Faroe, PGniG, Core energy. Chevron, VNG, Wintershall, Det Norske, Noreco, Tullow, Norske AEDC (Rekkefølgen angir produksjonsmengde, fra mest til minst)

4.1.2 Økning i leverandørindustrien

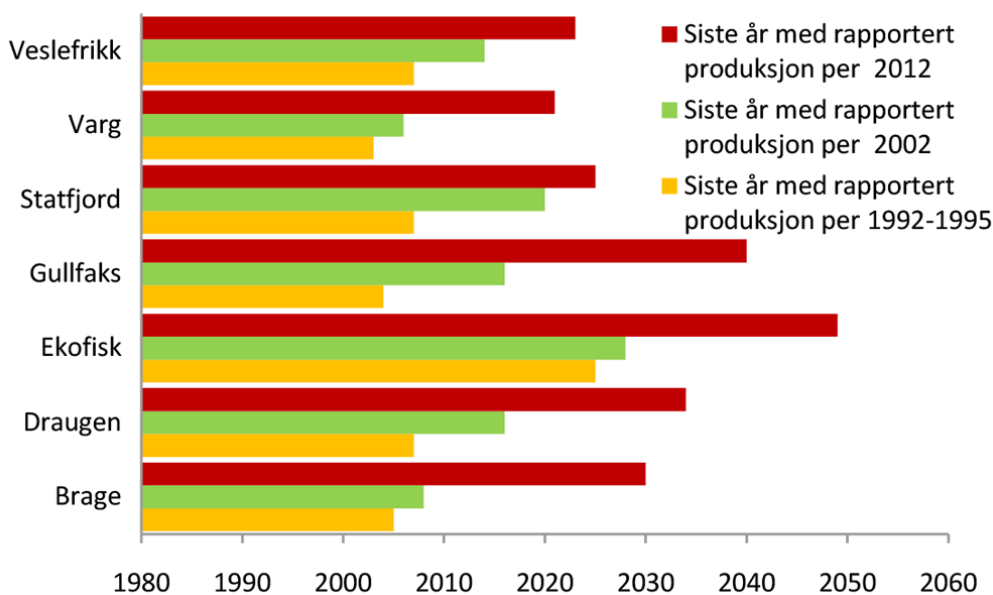
Et mål for petroleumspolitikken har altså vært å få næringen til å jobbe for å utnytte eksisterende funn på best mulig måte, for mange av disse feltene har ennå betydelige ressurser. Tre eksempler på felt som har fått økt sin utvinning er Ekofisk, Snorre og Draugen. Ekofisk hadde en planlagt utvinningsgrad⁴⁸ på 17-18 prosent, og har nå økt denne til 52,5 prosent. Snorre har doblet sine utvinnbare reserver, og Draugen har økt utvinningsgraden sin fra 37 til 60 prosent.⁴⁹ Mange av innretningene på disse feltene nærmer seg, eller har passert sin opprinnelige levetid (Ersdal et al., 2010). Forlengelsen

⁴⁷ Figur basert på tall fra oljedirektoratet.

⁴⁸ Med utvinningsgrad menes forholdet mellom petroleumsmengde som kan utvinnes fra en forekomst og petroleumsmengde opprinnelig til stede i forekomsten. Definisjon fra Oljedirektoratet

⁴⁹ www.norskoljeoggass.no

av levetiden skal ikke gå ut over sikkerheten. Dette medfører at det utføres systematisk vedlikehold på innretningene, foregår omfattende fornyelser, dvs. erstatning av gamle innretninger med nye (Ekofisk og Valhall) og utføres omfattende modifikasjoner av eksisterende innretninger. Omfanget av vedlikehold øker, utførelsen av vedlikehold tar lengre tid på eldre innretninger, behovet for oppdateringer av analyser øker, behovet for modifikasjoner blir større og det blir et sterkere fokus på kontinuerlig forbedring og vedlikeholdseffektivitet (Øien & Schølberg, 2009). Figur 13 viser hvordan levetiden for noen felt gradvis har blitt forlenget. Figuren viser hvordan «planlagte siste år med produksjon» har endret seg over tid.



Figur 13. Levetiden for noen felt⁵⁰

I følge *Petromagasinet* (2013:1) nærmer vedlikeholds- og modifikasjonsmarkedet seg et nivå på 20 milliarder NOK per år. Økt vedlikeholdsbehov har også bidratt til flere sysselsatte innen isolering, stillas og overflatebehandling (ISO-fagene). ISO-fagarbeiderne klassifiseres som en potensielt risikoutsatt gruppe av Ptil. Det kom blant annet frem i RNNP (2009) at ansatte i ISO-fagene har flere helseskader forårsaket av arbeidet, samtidig som den systematiske oppfølgingen av risiko og sykdom knyttet til arbeid er svakere i disse leverandørbedriftene enn hos operatørbedriftene.

⁵⁰ Figur fra Oljedirektoratet. 26.4.2013. <http://www.npd.no/publikasjoner/faktahefter/fakta-2013/kap-6/>

Leverandørindustrien leverer varer og tjenester til letevirksomhet, nye utbygginger, drift, vedlikehold, modifikasjoner og avslutninger av felt. Industrien har økt sin omsetning fra 248 mrd til 361 mrd Nok fra 2009 til 2011. Dette tilsvarer en vekst på 48 prosent (Fakta 2013). Det eksisterer 1694 foretak (pr 2013) innen den petroleumsspesifikke leverandørindustrien (Vatne, 2013). Ser man på utviklingen over tid, er sysselsettingen i petroleumsnæringen mer enn doblet de siste 20 årene, fra i underkant av 60 000 i 1990 til i underkant av 140 000 i 2009. Bortimot all vekst og fluktuasjon er knyttet til leverandørindustrien, som igjen styres av nivået på investeringene i næringen (Blomgren et al., 2013).

Et forhold som preger leverandørindustrien er en stadig større spesialisering. Leverandører bygger gjerne opp sitt virke rundt spesifikk teknologi, og spesialiserer seg innen nisjer. Dette gir lengre næringskjeder, og flere grensesnitt mellom aktører.

4.2 Integrerte operasjoner, teknologisk utvikling – og betydning for HMS

En av de viktigste endringene som nå pågår i petroleumsvirksomheten, er relatert til bruk av IKT.⁵¹ IKT-baserte løsninger og samhandlingsmønstre innen leting, reservoarstyring, boring, drift, vedlikehold og logistikk står i fokus. Nye driftsformer skaper både risikomomenter og muligheter for å bli bedre på HMS.

Integrerte operasjoner (IO) bidrar til integrasjon av organisasjonene som jobber offshore på feltene og de som jobber på land ved at personer og team knyttes sammen i avanserte (virtuelle) kommunikasjonsrom som koples sammen med fiberoptiske nett. Olje- og gassfelt kan dermed bli betjent og styrt fra land. Samtidig kan nye samarbeidsrelasjoner internt i oljeselskapene og mellom leverandørene og oljeselskapene bli skapt. Integrerte operasjoner er et bredt begrep, og selskapene legger forskjellig innhold i begrepet. Til begrepet integrerte operasjoner er det knyttet to sentrale konsepter:

1. **Fjerndrift** – i dette tilfellet flyttes styringen av prosesser til land hvor operatører sitter i kontrollrom og styrer. Denne modellen er bl.a. er brukt av Total og Gaz de France i Nederland hvor de styrer 20-40 plattformer fra land (Pikaar et al., 2012). I denne modellen deles oppgaven mellom hav og land etter noen kriterier, for eksempel at alt som krever fysisk inngripen gjøres på plattform, men ellers at alt annet gjøres

⁵¹ Ptil *Integrerte Operasjoner*, 2012, webside, url: <http://www.ptil.no/integrerte-operasjoner/category127.html>, nedlastet 22. mai 2013

fra land. Da oppstår fort situasjonene med normalt ubemannede plattformer, hvor alt gjøres fra andre steder og det er kampanjebasert vedlikehold som foregår på plattformen.

2. **Fjernstøtte** – i dette tilfellet utføres oppgavene på plattformen, med støtte fra land. Typisk vil planlegging og støtteoppgaver utføres fra land, mens en del kritiske oppgaver gjøres på plattformen.

Ser man tilbake på utviklingen de siste 10 årene har det vært mye snakk om integrerte operasjoner. Det har vært økt fokus på videokonferanseutstyr, slik at fjernstøtte har økt i omfang. I 2003/2004 høstet Hydro gode erfaringer med bruk av integrerte operasjoner i BRAGE-prosjektet. Utviklingen videre gikk imidlertid ikke som forventet. Lite har skjedd når det gjelder fjernstyring og deling av data opp mot underleverandører. Det synes som om bransjen har høy nok inntjening, og selv om oljeproduksjonen daler, er det lite energi i endringsprosessen. BP og ConocoPhillips har imidlertid arbeidet systematisk med økt fjernstøtte, og BP har bygd et operasjonsrom for fjernstøtte for Valhall fra 2013. Nye felt hos Total og Det norske vil få økt grad av fjernstøtte og det diskuteres å innføre ytterligere fjernstyring. Mange interessenter følger med på utviklingen, herunder fagforeninger. Samtidig er det få incentiver for å gjøre store endringer. Redusert inntjening, økte avgifter og reduksjon i oljeproduksjonen vil imidlertid kunne øke incentivet for å effektivisere driften og ta i bruk integrerte operasjoner, både ved å innføre fjerndrift og fjernstøtte.

Integrerte operasjoner kan gi konsekvenser for HMS i forhold til endret allokering av arbeidsoppgaver, nye roller og ansvarsforhold, endret kommunikasjon og samhandling, innføring av ny teknologi, endret beslutningstaking og HMS-ledelse.⁵² Fjernstyring eller fjernstøtte kan gi både risikoreduksjon og potensielt økt risiko. Før det første fjernes folk og bemanning fra plattformen, noe som direkte reduserer eksponering for ulykker offshore. I tillegg vil risiko bli redusert i forbindelse med bortfall av helikoptertransport. På den annen side flyttes oppgaver til land, noe som kan gjøre at situasjonsforståelsen kan bli mer krevende. Det er imidlertid ingen som har kartlagt menneskets rolle skikkelig i den sammenhengen. Det finnes lite empirisk forskning fra oljesektoren som indikerer at fjernstyring i seg selv leder til økt risiko når driften er

⁵²OLF, *HMS- og Integrerte operasjoner Forbedringsmuligheter og nødvendige tiltak*, 2007, url: <http://www.ptil.no/getfile.php/PDF/IO%20og%20HMS-%20OLF-rapport.pdf>, nedlastet 21. mai 2013

tilpasset til fjernstyring og man har ivaretatt menneskelige faktorer i forbindelse med fjernstyringen (Pikaar et al., 2012).

IKT-basert sårbarhet

Økt utnyttning av informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan imidlertid lede til økt avhengighet og økt sårbarhet. Den IKT-baserte sårbarheten vil øke ved økt automatisering og fjerndrift. I tilfellet med fjerndrift gjør man seg 100 prosent avhengig av en pålitelig elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur og pålitelige prosessstyringssystemer (Supervisory Control and Data Acquisition; SCADA) og IKT-systemer. I dette området ligger det mange utfordringer, ikke minst i forhold til informasjonssikkerhet, og da spesielt tilgjengelighet og integritet. En survey blant 46 selskaper (Johnsen, 2012) som opererer på norsk sokkel viser at prosessstyringssystemene (SCADA-systemene) operer i et miljø utsatt for høy trussel blant annet for hacking. Sammenkopling mellom SCADA-systemer og andre IKT-systemer over internett øker risikoen for bevisste angrep og tilfeldige feil i prosessstyringssystemene. Bekymringene for både trygghet og sikkerhet har økt som følge av Stuxnet-angrepet (Symantec, 2011) og "Night Dragon" (McAfee, 2011). Stuxnet-angrepet demonstrerte sårbarheten til SCADA-systemer da 3000 iranske sentrifuger ble programmert til å akselerere ut av kontroll og ble ødelagt som følge av smitte av ondsinnet programvare. I dette tilfellet ble smitten overført via en minnepinne. "Night Dragon" angrepet dokumenterte sårbarheten til IKT-infrastrukturen i flere olje- og gass-selskap og interessen som eksterne aktører har i å få tilgang til informasjon. I en artikkel fra Aftenposten 3. mai 2013, (*Hackere går fra spionasje til sabotasje*) beskrives det at amerikanske kraftselskaper er utsatt for massivt cyberangrep. Samlet viser disse hendelsene at energibransjen er utsatt for avanserte angrep. Mørketallsundersøkelsen (2012) dokumenterer også at energibransjen i Norge er et utsatt område for datakriminalitet og spionasje.

I forbindelse med økt bruk av integrerte operasjoner, er det i tillegg til informasjonssikkerhetsutfordringene utfordringer knyttet til kulturelle forskjeller mellom aktørene som er involvert. Ved fjernstøtte (og fjernstyring) er klar arbeidsdeling viktig, inkludert klare prosedyrer dersom kommunikasjonen mellom operasjonssentral og anlegg til havs skulle svikte. Integrerte Operasjoner (IO)-senteret i Trondheim har jobbet mye med disse problemstillingene. Forsker Stig-Ole Johnsen ved SINTEF teknologi og ledelse, som også har tilknytning til senteret, peker i sin doktorgradsavhandling på følgende forutsetninger for trygg og sikker fjerndrift og fjernstøtte (Johnsen, 2012):

- god design og utforming av arbeidsprosesser og systemer slik at de kan bidra til god situasjonsforståelse og til å unngå feilhandlinger i forbindelse med fjernstyring og fjernstøtte
- godt samspill i distribuerte team
- stabilitet og kvalitet i kommunikasjon og systemer, dette gjelder både menneskelige, tekniske og organisatoriske faktorer. Derfor er informasjonssikkerhet blitt svært viktig.
- robusthet og proaktiv ledelse, med blant annet indikatorer eller mål som gjør at man kan følge opp i forkant. Hvis behovet tilsier det kan en gå til en sikker tilstand selv ved ubemannet drift

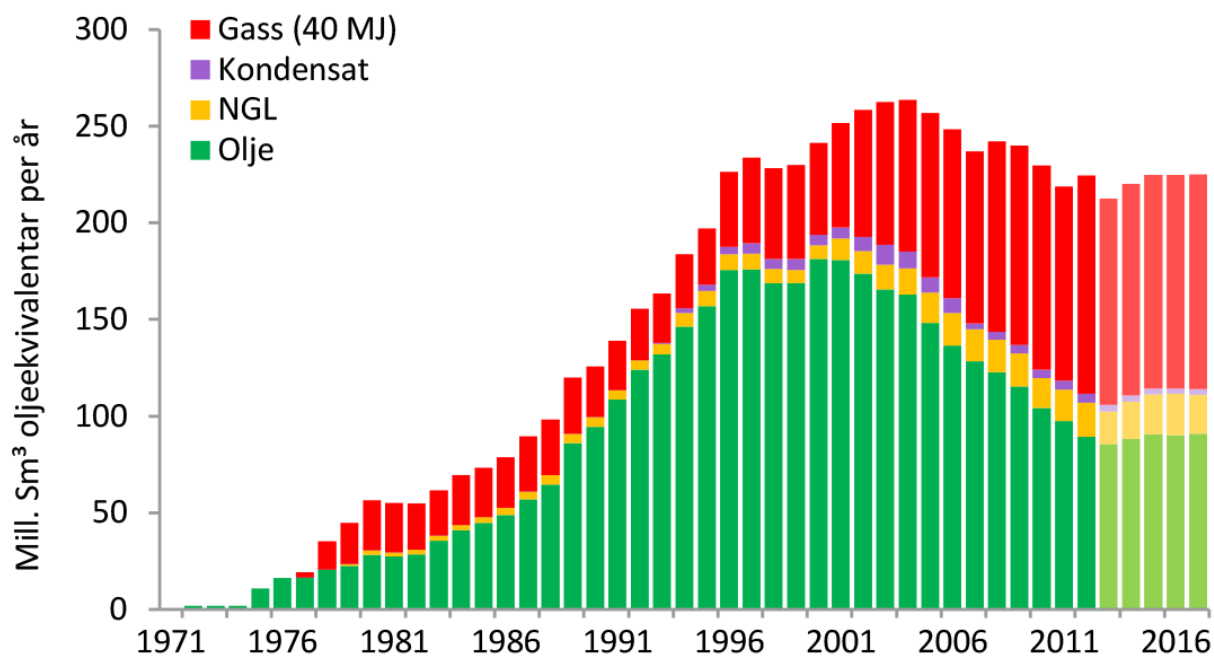
4.2.1 Flerbruksfartøyer

Den teknologiske utviklingen har også ført med seg økt bruk av fjernstyrte undervannsbåter, (ROV - Remotely Operated Vehicle). Mer enn halvparten av norsk olje- og gassproduksjon skjer ved undervannsbrønner, og denne andelen blir stadig større. Disse blir ofte operert fra såkalte flerbruksfartøyer, som vanligvis er skip, lekter eller halvt nedsenkbart innretning. Fartøyene har ofte flere funksjoner (derav navnet), og kan være utstyrt for konstruksjon og vedlikehold av faste installasjoner, ha boligkapasitet, tilby tjenester som lagerplass, vann-, trykkluft- og elektrisitetsforsyning, kontorplass, kommunikasjonsentral og landingsplass for helikoptre. Personellet på flerbruksfartøy kan innebefatte mange grupper, skipsmannskap, operatører for fjernstyrte undervannsbåter (ROV) og undersøkelse, kranførere, dekkarbeidere, teknikere, koordinatører, ingeniører og dykkere. utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet på flerbruksfartøy er knyttet til at personellet på disse fartøyene faller inn under forskjellige regelverk eller mellom regelverkene.⁵³ Jobber man fra en fast innretning gjelder petroleumsloven, og jobber man på et fartøy gjelder sjøfartslovgivningen som avhenger av flaggstat. Det store og økende omfanget av bruk av flerbruksfartøyer på norsk kontinentalsokkel i forbindelse med olje- og gassproduksjon kan på sikt representere en utfordring for Ptil med hensyn til å påvirke arbeidsmiljø og sikkerhet relatert til olje og gassutvinning.

⁵³ Innspill fra SAFE.

4.3 Aktivitetsnivå

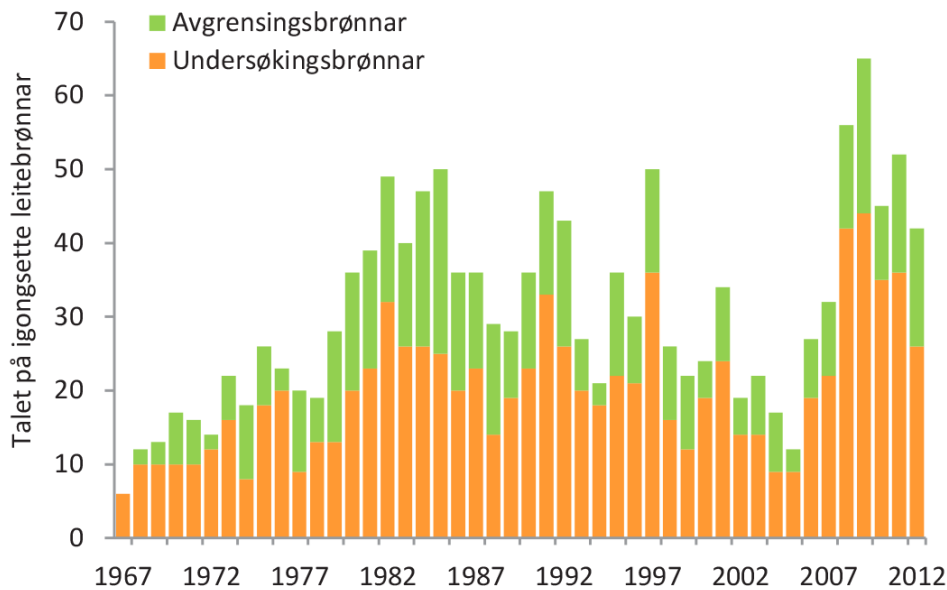
De første tretti årene etter funnet av Ekofisk i 1969 var petroleumsnæringen preget av kraftig vekst (St. Meld. 28. 2010-2011). Dette kommer frem i Figur 14. Siden år 2000 har produksjonen flatet noe ut, og andelen gass øker i forhold til andelen olje.



Figur 14. Historisk produksjon av olje og gass og prognose for kommende år ⁵⁴

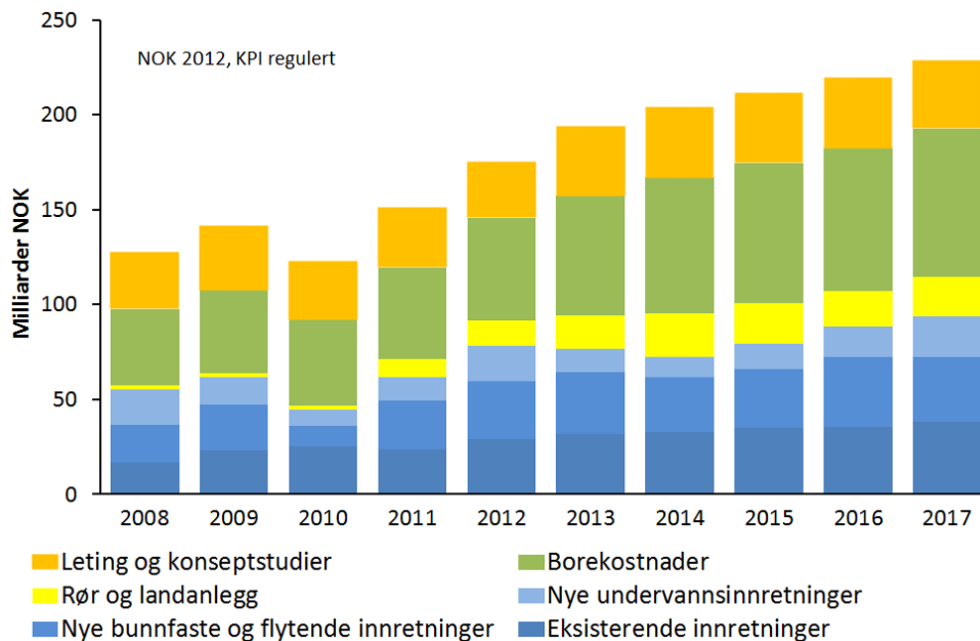
Antall planlagte og utførte brønner kan være en indikator på aktivitetsnivå. Figur 15 viser antall igangsatte brønner pr år siden 1967. I 2012 ble det boret 42 letebrønner på norsk sokkel. Det høyeste antallet letebrønner hadde man i 2009, som følge av flere forhold, blant annet nye aktører på sokkelen.

⁵⁴ Figur fra Oljedirektoratet. 24.4.2013. <http://www.npd.no/publikasjoner/faktahefter/fakta-2013/kap-3/>



Figur 15. Igangsatte leitebrønner i perioden 1967-2012 ⁵⁵

Investeringsnivået i 2012 var høyt, 172,5 mrd NOK. Figur 16 viser investeringer fordelt på aktivitet, samt prognoser for de kommende årene. Figuren viser at investeringer til rør- og landanlegg og borekostnader øker mest, men også at investeringer til eksisterende innretninger og nye bunnfaste og flytende innretninger øker.



Figur 16. Investeringer og letekostnader⁵⁶

⁵⁵ Figur fra Oljedirektoratet 26.4.2013. <http://www.npd.no/Publikasjoner/Faktahefter/Fakta-2013/Kap-5/>

4.4 Lønnsomhet

Når det gjelder lønnsomhet kan man utfra Tabell 9 se at lønnskostnadene per ansatt øker og - produksjonsverdi minus lønnskostnader og vareinnsats dividert med antall ansatte - blir redusert med unntak av rørtransport. Dette betyr redusert inntjening på kort sikt og tap på lang sikt hvis trenden fortsetter. Dette argumentet er også løftet fram i flere offentlige dokumenter (bl a. *Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel, 2012*). Redusert inntjening på sikt kan motivere for mer effektiv drift, for eksempel ved bruk av integrerte operasjoner.

Tabell 9. Økonomisk utvikling (mill. kroner per sysselsatt)(SSB, 2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	Prosentvis økning 2007-2011
Utvinning av råolje og naturgass:						
Lønnskostnader/sysselsatte	1,28	1,20	1,31	1,36	1494377	16 %
Netto produksjonsverdi per sysselsatt	25,10	29,57	18,63	20,20	23,24	-7 %
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass:						
Lønnskostnader/sysselsatte	0,84	913463,2	907061,8	897867,9	933277	10 %
Netto produksjonsverdi per sysselsatt	0,46	0,50	0,59	0,56	0,35	-23 %
Rørtransport inkl. tjenester:						
Lønnskostnader/sysselsatte	796783,6	1134715	1221106	1224390	1093023	37 %
Netto produksjonsverdi per sysselsatt	24,04	97,89	91,80	88,51	73,25	205 %

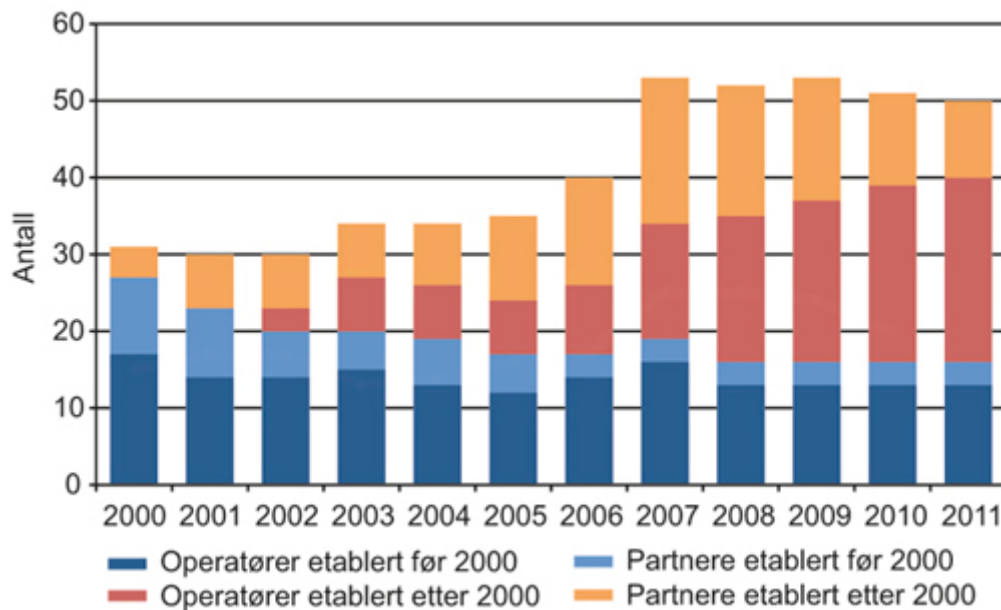
4.5 Internasjonalisering

Internasjonalisering har ofte blitt framhevet som et sentralt utviklingstrekk ved petroleumsvirksomheten. Flere norske selskaper har fått en sterk internasjonal posisjon det siste tiåret og leverer varer og tjenester (teknologi, kompetanse, mv.) produkter og tjenester til et stort internasjonalt marked.

Internasjonaliseringen har ført til et vesentlig større aktivitetsnivå på norsk sokkel og har skapt grunnlag for nye arbeidsplasser og nye organisasjonsformer. Internasjonaliseringen tar mange former og kan blant annet måles utfra hvor inntekter genereres, hvor aktiviteter utføres og omfanget av internasjonal rekruttering. Det har

⁵⁶ Figur fra Oljedirektoratet. 21.1.2013. <http://www.npd.no/no/tema/ressursregnskap-og-analyser/temaartikler/norsk-sokkel-i-tall-kart-og-figurer/investeringer-og-letekostnader/>

vært en betydelig økning av internasjonale aktører som har etablert seg i Norge. Aktørbildet på norsk kontinentalsokkel var fram til år 2000 dominert av Statoil, Norsk Hydro og de store internasjonale oljeselskapene. På slutten av 1990-tallet ble det som nevnt tidligere åpnet opp for at andre selskaper kunne bli rettighetshavere og operatører. Mindre og mellomstore olje- og gasselskaper og utenlandske nedstrømselskaper etablerte seg på kontinentalsokkelen. Det samme gjorde flere nye norske selskaper (se Figur 17).



Figur 17. Antall operatører og rettighetshavere etablert før og etter år 2000⁵⁷

I følge SSB (2011) var det i 2011 69 306 sysselsatte som var direkte involvert i olje og gassutvinning, samt sysselsattvirksomheter som produserer varer og tjenester som er spesielt rettet mot petroleumsnæringen. Da hadde sysselsettingen økt med 6,5 prosent fra året før. Av de sysselsatte var om lag 6 prosent bosatt i utlandet, og var kun i Norge på arbeidsoppdrag.⁵⁸ Andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn i petroleumsnæringene eller relaterte næringer utgjorde 10,2 prosent i 2011, tilsvarende tall for 2010 var 9,3 prosent, og for 2003 var tallet 5,5 prosent. Majoriteten av sysselsatte med utenlandsk bakgrunn var fra Vest-Europa. Tabell 10 viser antall innvandrere sysselsatt i petroleumsvirksomheten og petroleumrelaterte virksomheter etter landbakgrunn i år 2003, 2010 og 2011.

⁵⁷ Figur fra St. Meld. 28, 2010 – 2011. En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.

⁵⁸ Turnusordningene for dem som jobber på sokkelen gjør det mulig med langpendling.

Tabell 10. Innvandrere sysselsatt i petroleumsnæringene og petroleumsrelatert næringer⁵⁹

2003		2010		2011	
Storbritannia	578	Storbritannia	851	Storbritannia	906
Danmark	234	Sverige	427	Sverige	467
Sverige	214	Polen	344	Polen	451
USA	149	Danmark	340	Danmark	376
Vietnam	146	Tyskland	303	Tyskland	347
Tyskland	134	Frankrike	239	Frankrike	298
Nederland	111	Russland	215	Russland	267
Chile	101	USA	204	India	243
Frankrike	93	Nederland	193	Iran	233
Finland	71	India	192	USA	229
Andre land	882	Andre land	2702	Andre land	3265
I Alt	2713	I Alt	6010	I Alt	7082

Med denne økende graden av internasjonale aktører og sysselsatte med utenlandsk bakgrunn, representerer petroleumsvirksomheten en sektor som opplever økende språklige og kulturelle utfordringer, spesielt med hensyn til overføring av kunnskap og tolkninger av regelverk, organisering av arbeid og kompetanse, samt ledelse av høykompetent arbeidskraft. Flere selskaper, deriblant Statoil, har innført engelsk som konsernspråk. Flere intervjugrupper (både tillitsvalgte og ledere) opplever og ser økende utfordringer for sikkerheten når språkkunnskapen i de ulike selskapene varierer eller er mangelfull. Med en økende internasjonalisering ser disse selskapene også utfordringer i når det gjelder sosial dumping, svekkelser av verneombudsordninger, forståelsen av trepartssamarbeidet og økende bruk av ledelses- og styrings systemer som ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset det norske regimet (eks. «Lean production» og «Atferdsbasert sikkerhet»)⁶⁰.

4.6 Endring i risikobildet etter år 2000

Når vi nå skal beskrive endringer i risikobildet i petroleumssektoren, fokuserer vi hovedsakelig på perioden etter år 2000. Vi presenterer samtidig en status av risikobildet ved årsskiftet 2012/2013. I all hovedsak er data basert på RNNP-rapporten – Risikonivå

⁵⁹ SSB 5/2013

⁶⁰ Innspill fra LO, IE, FF, SAFE

i Norsk Petroleumsvirksomhet, med data fra 1996 til 2012 for innretninger på sokkelen. Både personrisiko og miljørisiko (RNNP- akutte utslipp, 2011) er i prinsippet dekket. Når en skal beskrive et risikobilde, er det flere komponenter som inngår:⁶¹

- Storulykker – personrisiko
- Arbeidsulykker
- Arbeidsrelatert sykdom
- Storulykker – miljørisiko
- Begrensede miljøutslipp – akutte hendelser
- Produksjonsrelaterte utslipp⁶²

Når personrisiko skal angis, gjøres det vanligvis ved å beregne dødsfrekvenser, men skadefrekvenser angis også. For ansatte på produksjonsinnretninger har det lenge vært beregnet at omtrent en tredjedel av gjennomsnittlig personrisiko (dødsrisiko) kommer fra følgende tre kilder (Vinnem 2008):

- storulykker på innretning
- storulykker i helikoptertransport
- arbeidsulykker på innretning

Risikobildet for arbeidsulykker og -skader, samt arbeidsrelatert sykdom og mindre miljøutslipp baserer seg også på inntrufne ulykker og skader. Når en skal beskrive storulykkesrisiko, kan en ikke benytte ulykkesstatistikk da disse hendelsene er såpass sjeldne.

Storulykker kan skje på innretningene, men også under persontransport med helikopter ut til innretningene. Den siste storulykken med omkomne på norsk sokkel var helikopterulykken i 1997 med 12 omkomne, med et helikopter på vei fra Brønnøysund til Norne produksjonsskip. Helikoptertransport er så innvevd i petroleumsvirksomheten til havs at det regnes som del av risikobildet for ansatte på innretningene, selv om andre transportformer i forbindelse med arbeidsreiser vanligvis ikke inkluderes.

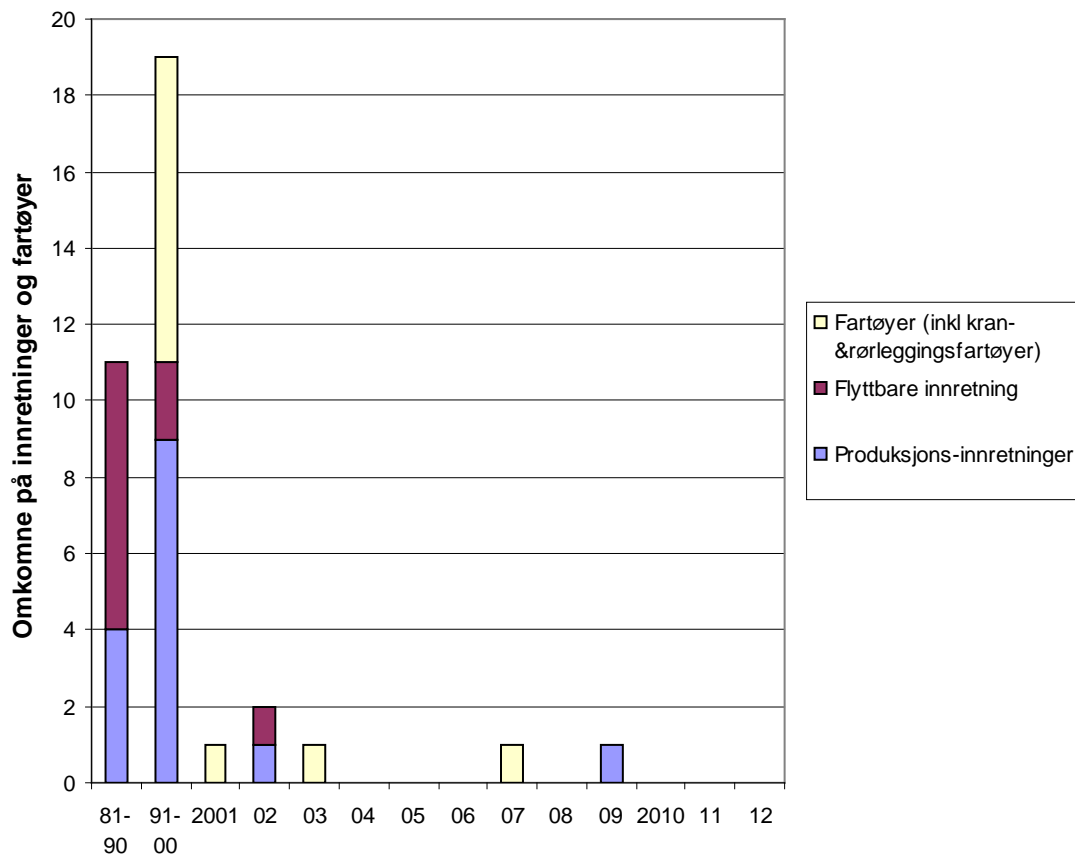
⁶¹ Framstillingen er begrenset til fysiske skader. Psykiske skader fra arbeidsmiljøet er i noen grad dekket i RNNP gjennom toårlig spørreskjemaundersøkelse, men er ikke inkludert her.

⁶² Produksjonsrelaterte utslipp er slike som selskapene har tillatelse til å slippe ut som del av driften, de inngår i Environment Web, men ikke i RNNP akutte utslipp, og er heller ikke med i dette delkapitlet.

Den påfølgende framstillingen er begrenset til produksjonsinnretninger og flyttbare innretninger for bore- og boligformål. Fartøyer for ulike andre formål er ikke inkludert, ettersom de i hovedsak ikke er regulert av petroleumsregelverket. Et unntak er gjort i oversiktene over inntrufne dødsfall i virksomheten, der også fartøyer er inkludert.

4.6.1 Arbeidsulykker

Figur 18 viser en oversikt over antall omkomne per år i perioden 2001–2012. Antall omkomne per tiår er også inkludert for perioden 1981–2000. Separate tall for produksjonsinnretninger, flyttbare innretninger, samt fartøyer presenteres. I sistnevnte kategori er forsyningsfartøyer, beredskapsfartøyer, kranfartøyer, rørleggingsfartøyer, samt andre fartøyer som inngår i virksomheten inkludert.



Figur 18. Omkomne i arbeidsulykker (antall). ⁶³

⁶³ Jf. RNNP

På 1980- og 1990-tallet omkom til sammen 22 personer på produksjons- og flyttbare innretninger.⁶⁴ På denne type innretninger har det vært tre omkomne etter år 2000, samt tre omkomne på fartøyer.⁶⁵ Det har slik sett vært en betydelig forbedring.

For å angi sammenlignbare størrelser for ulike typer virksomhet med ulikt omfang av arbeidsinnsats, benyttes ofte FAR-verdi (Fatal Accident Rate), som er antall omkomne per 100 millioner eksponerte timer (her: arbeidstimer). Som gjennomsnittsverdier for perioden 2001–2012 kan angis:

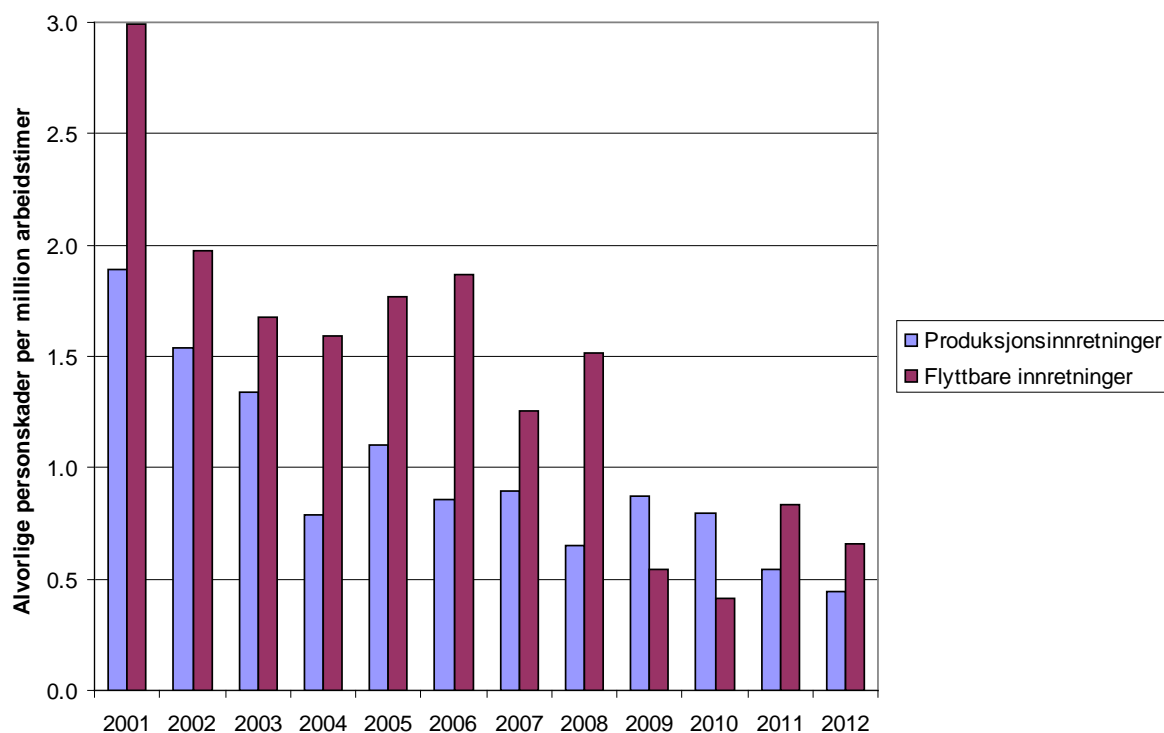
- produksjonsinnretninger: 0,66 omkomne per 100 millioner arbeidstimer
- flyttbare innretninger: 1,01 omkomne per 100 millioner arbeidstimer
- fartøyer: 6,6 omkomne per 100 millioner arbeidstimer

RNNP har også oversikt over alle personskader i virksomheten, samt alvorlige personskader, etter kriterier som er gitt i aktivitetsforskriften. Alvorlige personskader regnes som en pålitelig indikator med minimal underrapportering, mens det er mer usikkert om alle mindre alvorlige personskader rapporteres.

Figur 19 viser utviklingen av alvorlige personskader i sektoren i perioden 2001–2012, for produksjonsinnretninger og flyttbare innretninger. Tilsvarende tall for fartøyer er ikke tilgjengelig.

⁶⁴ En ulykke på Ekofisk i 1991 der tre personer omkom i helikopter er regnet som arbeidsulykke. Helikopteret var i bruk til vedlikehold på et flammetårn, da det kom bort i konstruksjonen og falt ned, alle ombord omkom.

⁶⁵ Et par tilfeller der ansatte har forsvunnet fra innretningene og aldri blitt funnet igjen er ikke inkludert.



Figur 19 Alvorlige personskader (Antall per million arbeidstimer) ⁶⁶

Figuren viser at det både for produksjonsinnretninger og flyttbare innretninger har vært en betydelig reduksjon av antall alvorlige personskader per million arbeidstimer. Tidligere har antall alvorlige personskader per million arbeidstimer vært høyere på flyttbare innretninger enn på produksjonsinnretninger, men de siste få år har nivået vært omlag likt. I 2012 var det 14 alvorlige personskader på produksjonsinnretninger og ni på flyttbare innretninger.

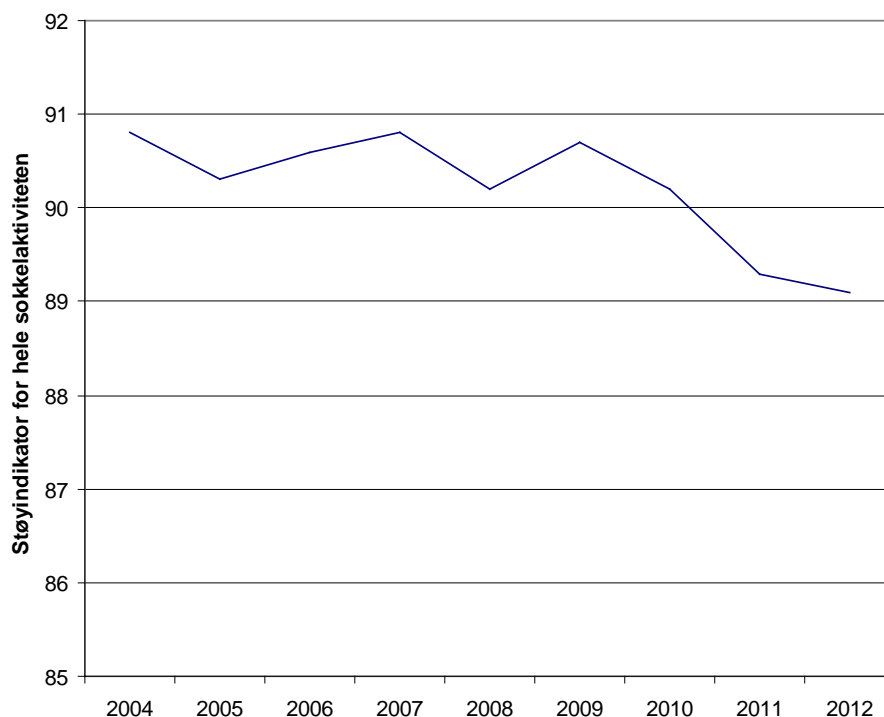
4.6.2 Arbeidsrelatert sykdom

Arbeidsrelatert sykdom er belastninger og sykdom som kan oppstå ved for eksempel støybelastning, eksponering for kjemiske stoffer og uheldige arbeidsstillinger. Fra starten av var indikatorene som RNNP benyttet basert på innmeldte tilfeller av sykdommer, men en fant ut at indikatorene ble for upålitelige for å uttrykke trender, da innmelding hadde en tendens til å følge kampanjer som ble gjennomført i selskapene. RNNP har i flere år fokusert på indikatorer for støybelastninger, bruk av kjemikalier og ergonomiske belastninger.

⁶⁶ Jf. RNNP

Flere av indikatorene viser at det ikke oppnås nevneverdig forbedring over tid. Innledningsvis kunne dette skyldes at indikatorene var nye og noe ukjente for selskapene, men dette vil ikke være en sannsynlig forklaring over tid. Basert på de indikatorene som RNNP benytter, synes det ikke å være en nevneverdig forbedring av belastninger som gir arbeidsrelatert sykdom eller skade.

Figur 20 viser en oversikt over gjennomsnittlig støynivå for de produksjons- og flyttbare innretninger som rapporterer til RNNP i perioden 2004–2012.



Figur 20. Utvikling av gjennomsnittlig støyindikator for hele sokkelaktiviteten⁶⁷

Figuren viser en tilsynelatende svak nedgang i perioden, men representerer i hht. RNNP (2013) ikke en reell nedgang for sokkelen, kun forskyvninger innenfor grupper av ansatte som det rapporteres for. Nivået på støyindikatoren er å betrakte som i hovedsak *konstant*.

4.6.3 Storulykker på innretning

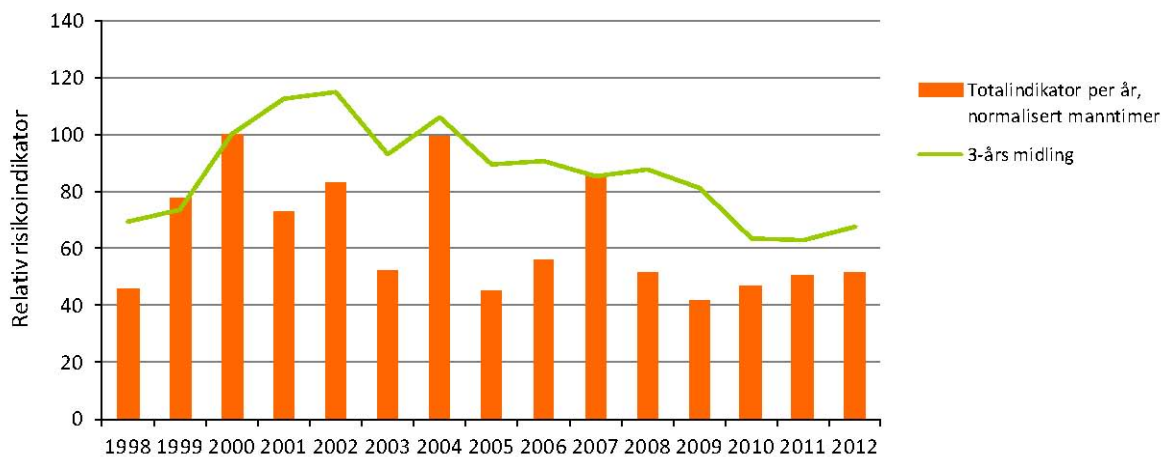
Etter Alexander Kielland-ulykken i 1981 har følgende storulykker inntruffet på norsk sokkel (inkludert en hendelse på dansk sokkel):

⁶⁷ Jf. RNNP

- 1985: Brennende grunn gass utblåsning, Haltenbanken, West Vanguard, 1 omkommet, full livbåtevaktering (78 personer)
- 2004: Undervanns gassutblåsning fra produksjonsbrønn, Snorre A, ingen omkomne, evakuering av ikke-essensielt personell med helikopter, utblåsningen stoppet med boreslam etter få timer av personell som ble igjen på Snorre plattformen.⁶⁸

Det er så få storulykker at det ikke er mulig å påvise noen trender i datamaterialet. RNNP har derfor siden starten benyttet indikatorer dels basert på inntrufne tilløpshendelser (tilbakeskuende indikatorer), og dels basert på testing av i hovedsak tekniske barriereelementer (proaktive indikatorer). RNNP bruker også indikatorer som viser utvikling av styring av vedlikehold (etterslep i utførelse av planlagt og korrektivt vedlikehold), disse er ikke gjengitt i denne oversikten.

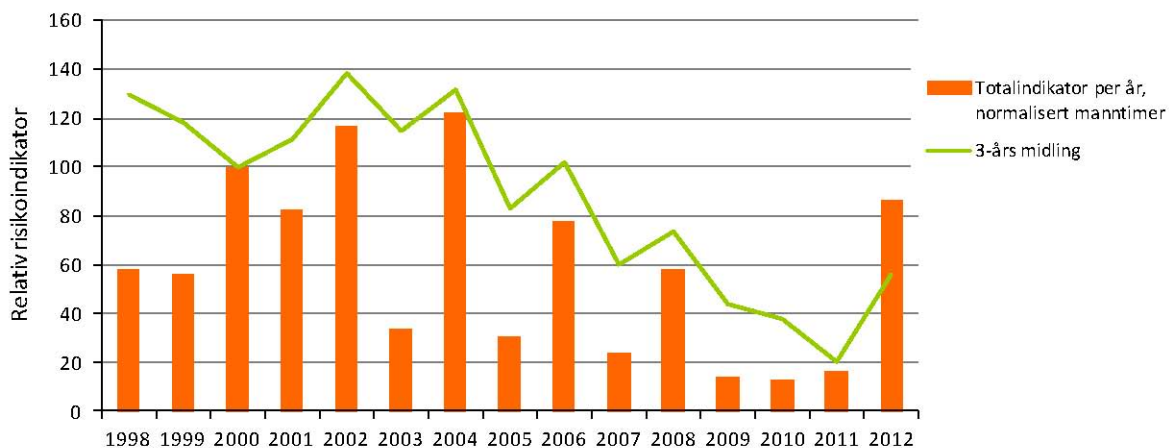
Figur 21 og Figur 22 viser utviklingen av den totale storulykkeindikatoren i RNNP basert på tilløpshendelser for produksjonsinnretninger og flyttbare innretninger.



Figur 21. Utvikling av storulykkeindikator, produksjonsinnretninger⁶⁹

⁶⁸ Det er usikkert om Snorre A hendelsen skal inkluderes som storulykke eller ikke. Det var ikke omkomne, men formelt sett er det en storulykke ut fra potensialet. Ptil skriver i sin granskingsrapport at en storulykke ble unngått, trolig ut fra at det ikke var omkomne, eller andre betydelige skader.

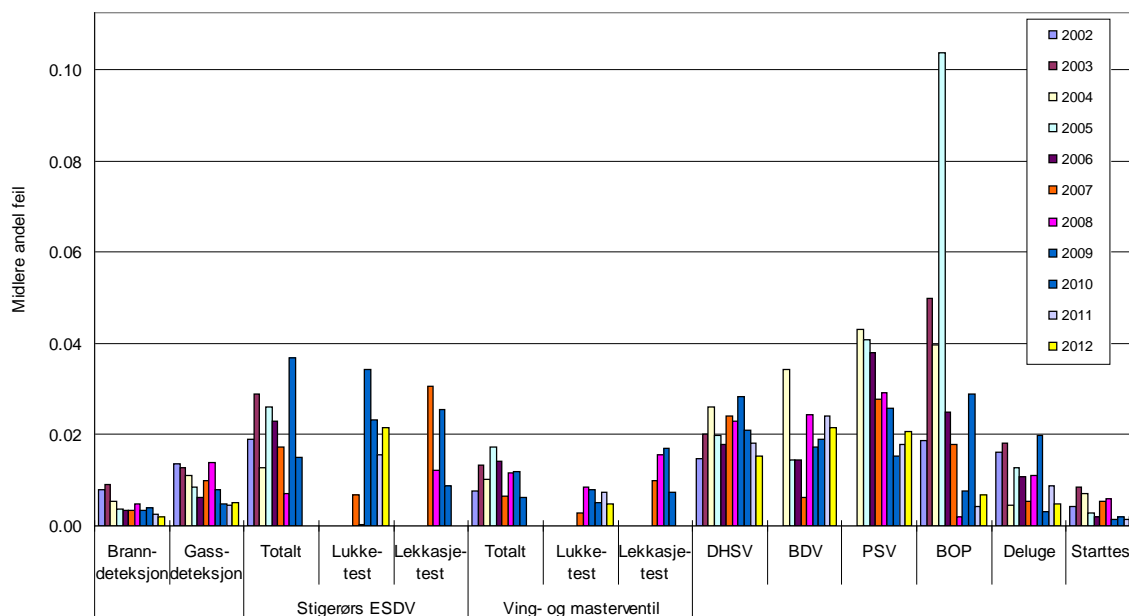
⁶⁹ Jf. RNNP



Figur 22. Utvikling av storulykkeindikator, flyttbare innretninger⁷⁰

Figur 21 viser at nivået for storulykkeindikatoren for produksjonsinnretninger er blitt redusert med ca. 50 % siden år 2000, men det har ikke vært noen reduksjon de siste 3–4 år, kanskje en liten oppgang. Når det gjelder flyttbare innretninger var det en økning i storulykkeindikatoren fram til 2004, og deretter en betydelig reduksjon fram til 2009, som vist i Figur 22. Etter en stabil periode 2009–2011 på nivå 20 % av verdien i år 2000, var det i 2012 en kraftig økning, nesten opp til nivået i 2000. Om dette er en varig forverring er for tidlig å si.

Figur 23 viser utviklingen av den proaktive barriereindikatoren i RNNP for produksjonsinnretninger.



Figur 23. Utvikling av gjennomsnittlig barriereutilgjengelighet, 2002–2012⁷¹

⁷⁰ Jf. RNNP

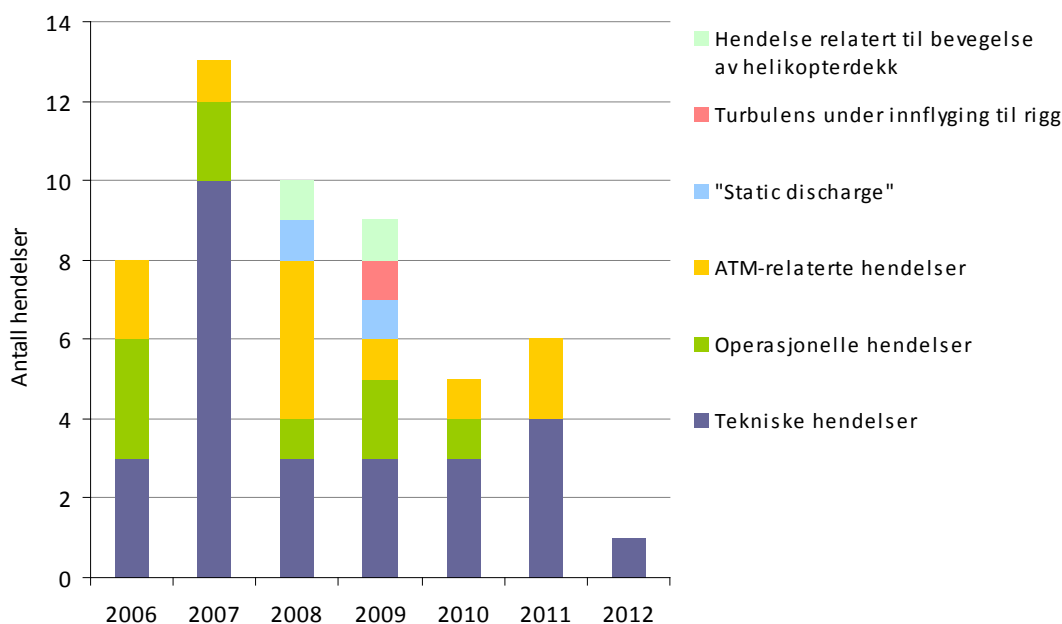
Figur 23 viser gjennomsnittlig barriereutilgjengelighet for alle produksjonsinnretninger på norsk sokkel, for et utvalgt antall barriereelementer (brann-detektorer, gassdetektorer, osv.), for hvert år i perioden 2002–2012. Gjennomsnittlig barriereutilgjengelighet er beregnet ved å ta forholdet mellom antall tester som har feilet ved periodisk testing og totalt antall tester. Figuren viser en nedadgående trend for noen barriereelementer, men andre er enten stigende eller uten utvikling over tid.

I tillegg til utviklingen av gjennomsnittet som vist i figuren er det verdt å kommentere at et betydelig antall produksjonsinnretninger viser feilrater ved test av sikkerhetssystemer (barriereelementer) som er langt over gjennomsnittet (i enkelte tilfeller mer enn en faktor 10). Særs alvorlig blir det at det i betydelig grad er de samme innretningene som går igjen år etter år, og det synes heller ikke for disse å være noen vesentlig forbedring over tid. Ptil har i de siste par årene fokusert på disse innretningene, og har publisert et notat som har fokus på krav til barrierestyling i regelverket. Ingen av disse initiativer har så langt hatt synlige resultater. Når det gjelder barrierestylinginitiativet er dette for nytt til at en kan vente resultater allerede nå. Det skal legges til at det store flertall innretninger har feilrater som ligger på et lavt nivå, slik at gjennomsnittet i bransjen stort sett er godt. Imidlertid må de dårligste innretningene være en betydelig bekymring når det ikke skjer vesentlig forbedring.

4.6.4 Storulykker med helikopter

Siste dødsulykke med helikopter i norsk petroleumsvirksomhet var den nevnte ulykken i 1997 fra Brønnøysund til Norne. På andre lands sokler (inkludert på britisk sokkel) har det i de siste årene vært flere dødsulykker under helikoptertransport, samt flere nødlandinger på sjø. På norsk sokkel var det tre dødsulykker med helikopter (1973, 1977 og 1978) med tilsammen 34 omkomne. RNNP utviklet for få år tilbake en egen indikator for tilløpshendelser med helikopter, basert på antall gjenværende barrierer, det er derfor ikke så lang historikk med denne indikatoren. Figur 24 viser utviklingen av indikatoren.

⁷¹ Jf. RNNP



Figur 24 Utviklingen til hendelsesindikator for helikopter⁷²

Figuren er en hendelsesindikator der kun hendelser med én eller ingen gjenværende sikkerhetsbarrierer inngår. Indikatoren viser en klar forbedring etter 2007, til tross for hendelser som kan karakteriseres som "barnesykdommer" for de nye helikoptermodellene. Figuren viser også at det for hele perioden sett under ett er omlag like mange hendelser med teknisk årsak som andre årsaker samlet sett. Det synes som om andre årsaker har fått mindre betydning de siste tre år, både operasjonelle årsaker og hendelser knyttet til kontrollvirksomheten med lufttrafikken. Forbedringen av denne indikatoren treffer i betydelig grad sammen med overgang til de mest moderne helikoptermodeller på norsk sokkel, selv om det også har vært noen problemer med de nye modellene, ikke minst med Eurocopter EC-225 som har vært tatt ut av trafikk over mange måneder, etter flere nødlandinger på britisk sokkel i 2012. På norsk sokkel er det også de seinere år utplassert seks private redningshelikoptre⁷³, mens det på britisk sokkel er to slike helikoptre. Private redningshelikopter er plassert på følgende steder:

⁷² Jf. RNNP

⁷³ I hovedsak AWSAR – All Weather Search And Rescue, dvs. fullt utstyrt for søk og redning også i mørke.

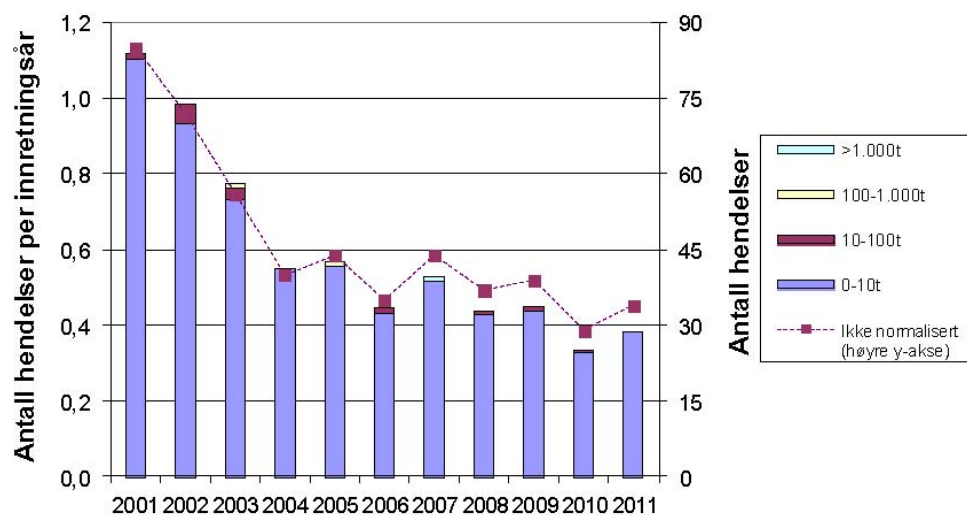
- Ekofisk (Sørfeltene), 2 helikoptre, herav 1 med hangar på Valhall
- Oseberg feltsenter (Oseberg/Troll-området)
- Statfjord B (Tampen-området)
- Heidrun (Halten/Nordland-området)
- Hammerfest flyplass (Goliat og sørlige Barentshavet)

Det er forøvrig bemerkelsesverdig få alvorlig hendelser på norsk sokkel sammenlignet med britisk sokkel de siste 10–15 år. Uten at det så langt er mulig å påvise statistiske forskjeller ser det ut som om operatørselskapene på norsk sokkel ved fornyelse av helikopterkontrakter har vært proaktive for å ta i bruk nye modeller og å forbedre andre aspekter som har betydning for helikoptersikkerheten.

4.6.5 Miljøutslipp fra innretninger

RNNP har rapportert begrensede miljøutslipp og potensial for store miljøutslipp til sjø fra og med 2009. Alle typer kjemikalier og oljer inngår, basert på industriens egen database Environment Web, men her er kun vist oljeutslipp til sjø.

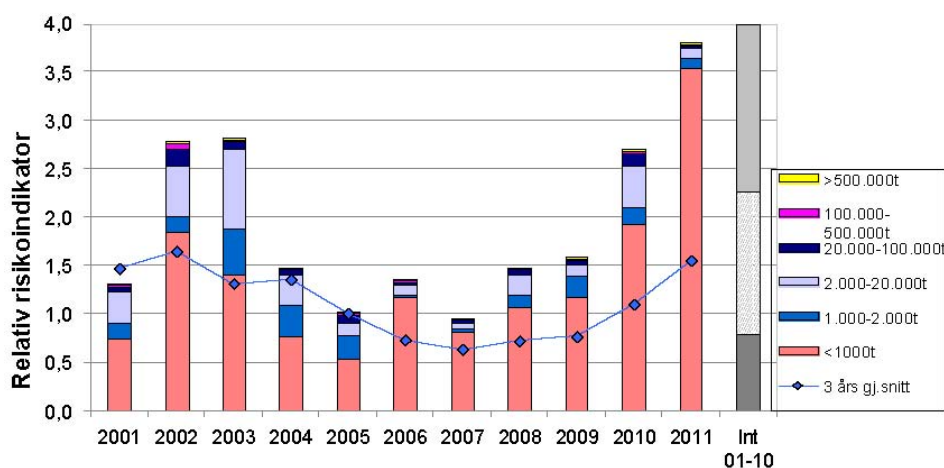
Figur 25 viser utviklingen av inntrufne oljeutslipp til sjø for norsk sokkel i perioden 2009-2012. Figur 25 viser utviklingen av hendelser som representerer en risiko for omfattende oljeutslipp til sjø i perioden 2001–2011. Verdiene for 2012 når det gjelder akutte utslipp er ikke publisert ennå.



Figur 25 Inntrufne oljeutslipp fra innretninger på sokkelen (antall pr innretningsår) ⁷⁴

⁷⁴ Jf. RNNP

Figur 26 viser at det var en betydelig reduksjon uttrykt per innretningsår (både produksjons- og flyttbare innretninger) fram til 2005, deretter har nivået vært stabilt. Figuren viser at nivået var stabilt i perioden 2001–2009 (unntatt 2002 og 2003 som hadde høyere nivåer), og at det i 2010 og 2011 har vært en markant økning.



Figur 26. Hendelser som kan gi omfattende oljeutslipp til sjø (antall)⁷⁵

4.7 Risikobasert regelverk – storulykkesrisiko

Det norske petroleumsregelverket startet med en overgang fra detaljerte krav til risikobaserte (funksjonsrettede) krav fra 1981, og har siden 1992 vært i all hovedsak risikobasert eller funksjonsrettet, dog med noen få sentrale krav til detaljerte løsninger. Et annet sentralt element er internkontroll (se kapittel 3). Beskrivelsen i dette delkapitlet fokuserer hovedsakelig på storulykkesrisiko, inklusiv omfattende oljeutslipp til ytre miljø. Sentrale elementer i en risikobasert rammesetting er følgende:

- krav til formulering av risikoakseptkriterier for storulykkesrisiko (personell, inkl. eventuell tredje part) og ytre miljø (Styringsforskriften, 2010, § 9)
- selskapenes har selv ansvar for å formulere risikoakseptkriterier ((Styringsforskriften, 2010, § 9)

⁷⁵ Jf. RNNP

- selskapene har ansvar for å gjennomføre risikoreduksjonsprosesser (ALARP prosesser) for å redusere risiko ytterligere ut over å tilfredsstillende risikoakseptkriteriene (Rammeforskriften, 2010, § 15)
- kontinuerlig forbedring av HMS-tilstanden er et viktig prinsipp i regelverket (Styringsforskriften, 2010, § 23)

Kontinuerlig forbedring gjelder generelt for alle HMS-aspekter, mens de tre førstnevnte elementene er spesielt fokusert på storulykkesrisiko.

4.7.1 Risikoakseptkriterier og krav om kontinuerlig forbedring

Alle selskaper som opererer på norsk sokkel, har formulert risikoakseptkriterier i hht. Styringsforskriften § 9. Vinnem (2013) har dokumentert at de generelle risikoakseptkriteriene har vært uendret siden de ble formulert tidlig på 1990-tallet. Dette gjelder for majoriteten av selskaper som har hatt virksomhet på norsk sokkel i mange tiår. Noen av disse selskapene har akseptgrenser som er nærmere en faktor 10, som høyere enn dagens statistiske nivå tilsier.

Når en ser dette i lys av krav om kontinuerlig forbedring, framstår det som ulogisk. De statistiske oversikter over storulykkesrisiko på norsk sokkel har bedret seg radikalt i perioden, kanskje med en faktor 10, mens selskapenes risikoakseptkriterier står uendret. Det som til en viss grad var rammesettende på 1990-tallet, framstår i praksis som nesten ikke å ha noen verdi for rammesetting i 2013. Selskapenes manglende revisjon av risikoakseptkriteriene er ikke utfordret i tilsynssammenheng. Dette bekreftes i enkelte av intervjuene med Ptil.

Abrahamsen og Aven (2012) peker på at det ikke er samfunnsmessig bærekraftig at selskapene får fullmakt til å definere sine egne risikoakseptkriterier. Teoretisk sett kan ikke selskapene forventes å ha sammenfallende interesser med de samfunnsmessige prioriteringer. Mangelen på utvikling av risikoakseptkriterier over 20 år kan ses på som en bekreftelse av dette.

Det eneste kjente tilfelle av revisjon av generelle risikoakseptkriterier skjedde da Statoil for omtrent 15 år siden endret omfanget av de aktiviteter som skal inngå i forhold til øvre risikoakseptgrense. Øvre risikoakseptgrense (dødsfrekvens (FAR) <10 omkomne per 100 millioner eksponeringstimer) ble ikke endret, men risikoeksponering under helikoptertransport ble inkludert sammen med risikoeksponering på innretningene.

Vinnem (2008) har påvist at risikoeksponering under helikoptertransport utgjør 30-40 prosent av risikoeksponeringen for en gjennomsnittlig ansatt på en produksjonsinnretning. Revisjonen som Statoil gjennomførte, representerer derfor en betydelig skjerpning av kravet. Det er imidlertid lenge siden dette ble gjennomført, og det er ikke gjennomført flere endringer.

På denne basis vil vi hevde at selskapenes kriterier for sikkerhetsnivået i forbindelse med storulykkesrisiko ikke er utviklet i takt med den teknologiske utvikling i hht. § 9-1 i Petroleumsloven (jf. kap 3). Myndighetenes håndheving av regelverket har heller ikke vært i stand til å bevirke en utvikling i tråd med § 9-1 i Petroleumsloven.

Det kan også tilføyes at lovgivingen praktiseres annerledes i andre land. I både Storbritannia og Nederland har det utviklet seg en praksis at myndighetene enten fastsetter en øvre risikoakseptgrense eller godkjenner selskapenes formulerte grenser.

Når det gjelder utforming av nye innretninger i konseptfasen, er det i praksis liten eller ingen innvirkning fra selskapenes egne risikoakseptkriterier fordi de alltid oppfylles. Dette er spesielt alvorlig ettersom mulighetene for å redusere storulykkesrisiko uten uforholdsmessig store kostnader er gode i konseptfasen. Innretningsforskriftens krav om hovedsikkerhetsfunksjoner og høyeste frekvens (10^{-4} per år) av laster som kan sette hovedsikkerhetsfunksjoner ut av spill (Innretningsforskriften, 2010, § 7 og § 11) har derimot rammesettende effekt for utformingen av nye innretninger i praksis i mange tilfeller. Slik sett er myndighetenes kriterier rammesettende, mens industriens egne risikoakseptkriterier sjelden eller aldri er det.

4.7.2 Risikoreduksjonsprosesser (ALARP-prosesser)

Vinnem et al.(2006a, 2006b) har dokumentert at risikoreduksjonsprosesser i hht. Rammeforskriften § 15 ikke fungerer aktivt for å redusere storulykkesrisiko. Ptils tilsynsvirksomhet fra 2007 til dags dato dokumenterer ikke et eneste tilsyn mot utbyggingsprosjekter i de tidligste faser. Det er gjennomført tilsyn mot utbyggingsprosjekter på begrensede fagområder og, i de seinere år, når det gjelder barrierestrategi under prosjektering. Begge er åpenbart viktig i storulykkesammenheng, men disse dreier seg ikke om utforming av anlegg (hovedarrangement) i et storulykkeperspektiv, noe som burde være viktig når en ser rammeforskriften § 15 sammen med Styringsforskriften § 9 og Innretningsforskriften § 7 og § 11.

Norsk regelverk har ikke krav til dokumentasjon av risikoreduksjonsprosesser i noen faser utover det som dokumenteres i samtykkesøknader. Dette skiller seg i betydelig

grad fra britisk regelverk, der krav til innhold i Safety Case⁷⁶ er en utførlig dokumentasjon av risikoreduksjonsprosessen og resultatet av denne prosessen, både med hensyn til tiltak som er vedtatt implementert og tiltak som er forkastet. Safety Case utarbeides tidlig i prosjekteringsfasen for første gang, og oppdateres både i prosjekteringsfasen, og gjennom hele driftsfasen.

I kontrast til praksis i andre land, eksempelvis i Storbritannia der krav om myndighetens godkjenning av selskapenes Safety Case (inkludert risikovurdering, risikoreduksjonsprosess (ALARP) og plan for implementering av vedtatte risikoreduksjonstiltak), er det i norsk forvaltning (ikke spesielt for petroleumsvirksomheten) overlatt til industrien å formulere risikoakseptkriterier. Risikovurderingen, som innebærer sammenlikning mellom risikoanalysenes resultater og risikoakseptkriteriene, er også overlatt til industrien.

4.7.3 Funksjonsrettede krav og detaljkrav

Som vist i kapittel 2 er kravene i regelverket funksjonskrav som ikke binder industrien til gitte detaljløsninger. Imidlertid har myndighetene beholdt enkelte detaljkrav som ikke kan fravikes ved å velge alternative løsninger og som skal implementeres som foreskrevet. Disse detaljkravene uttrykker regelverkets minimumsnivå eller sikkerhetsnivå og de mest kjente er:

- krav om at frittfall-livbåter skal benyttes som evakueringsmidler på alle nye innretninger
- krav om en eksplisitt angitt brannvannskapasitet (inkludert en vesentlig reservekapasitet) i forhold til omfang av de områder som skal beskyttes i tilfelle brann
- krav om to uavhengige systemer for å redde personer som faller i sjøen ved en ”mann-over-bord” situasjon
- krav om nødvendig restitusjon og hvile

Forholdet mellom funksjonskrav og detaljkravene har lenge vært et konfliktområde mellom aktørene, der også arbeidstakerorganisasjonene har vært tydelige, eksempelvis samsøving og lugardeling. Industrien ønsker så få detaljkrav som mulig, mens arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene vil ha flere minstekrav, slik det til dels er uttrykt i enkelte av intervjuene med representanter i Ptil, men også med tillitsvalgte.

⁷⁶ Safety Case Regulations (SCR05), SI 2005 No 3117

Et særlig konfliktfylt område de siste par år er Ptils forslag til endring av forskriftsparagrafer som stiller krav til valg av livbåtsystemer på faste innretninger (dvs. produksjonsinnretninger) og flyttbare innretninger. Dette er så langt siste trinn i en lang prosess som startet med at det ble oppdaget svakheter med eksisterende frittfall-livbåter i 2005. Underveis er det brukt mange hundre millioner kroner på studier og forbedringstiltak, samt at det er utviklet en ny DNV-standard for frittfall-livbåter. Alle parter er enige om DNV-standarden skal legges til grunn på nye innretninger som utformes i hht. petroleumslovgivningen.

Ptil ønsker imidlertid å endre paragrafer i aktivitets- og innretningsforskriftene slik at alle innretninger på norsk sokkel, nye og eksisterende, faste og flyttbare, skal ha frittfall-livbåter i hht. den nye DNV-standard eller alternative evakueringsmidler med tilsvarende sikkerhetsnivå.⁷⁷ Næringen, representert ved Norsk olje og gass og Rederiforbundet er prinsipielt mot forslaget om tilbakevirkende kraft for eksisterende innretninger. Det har vært behandlet i Regelverksforum⁷⁸ som er en trepartsarena for HMS-regelverk, men uten at det er oppnådd enighet om en omforent løsning.

Uten å gå inn i konfliktens realiteter, kan det nevnes at siste gang livbåtevakuuming var gjennomført på norsk sokkel var i oktober 1985, ved brennende grunn gass utblåsning på Haltenbanken, med West Vanguard (nå Ocean Vanguard). To livbåter ble sjøsatt midt på natten i meget gode værforhold og flat sjø. Evakueringen ble gjennomført perfekt ”etter boka”, uten noen skader. Denne gode erfaringen med livbåtevakuuming står i grell kontrast til Kielland ulykken, der kun en av sju livbåter kom noenlunde uskadet på sjøen med overlevende.

De første frittfall-livbåtene ble installert tidlig på 1980-tallet, og det er installert rundt 250 slike livbåter på norsk sokkel siden den gang.⁷⁹ I løpet av disse 30 årene har ingen av disse livbåtene noe sted i verden (heller ikke på handelsskip) vært benyttet i en reell evakuering. Det finnes data fra titusenvis av test- og treningsdropp av frittfall-livbåter. Ingen alvorlig personskader har skjedd, kun noen få helt ubetydelige skader på passasjerer. Problemene som ble oppdaget i 2005 er i hovedsak knyttet til utsetting i dårlig vær, og har derfor aldri vært registrert i treningsammenheng, som gjennomføres

⁷⁷ Næringen har etterlyst en definisjon av hva tilsvarende sikkerhetsnivå er, men Ptil har ikke konkretisert dette.

⁷⁸ Se <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>

⁷⁹ I tillegg kommer et ikke ubetydelig antall frittfall-livbåter installert på handelsskip.

med gode værforhold. Et av ekspertgruppens medlemmer har gjort en kost-nytte beregning på vegne av Norsk olje og gass. Følgende kan siteres fra konklusjonene (Vinnem, 2012):

”Analysen har bevisst benyttet konservative data, som gir et mest mulig gunstig forhold mellom nytte (risikoreduksjon) og kostnad ved utskifting av alle eksisterende livbåter. Likevel gir beregningen svært høye kostnader per innspart statistisk menneskeliv. Alle verdier som er beregnet, er av en slik størrelse at kostnadene står i et grovt misforhold til nytten i form av risikoreduksjon. Det er påvist at det ikke er mulig å gjøre endringer av inndataverdier som er forenelig med erfaringsdata som endrer på denne konklusjonen, dvs. bringer verdiene under 200 millioner kr per innspart statistisk menneskeliv. Det innebærer at usikkerhet i data i denne analysen ikke skal ha avgjørende betydning for konklusjonen fra studien.”

Gruppen tar ikke standpunkt i selve saken, men den illustrerer med stor tydelighet et konfliktområde knyttet til forholdet mellom funksjonsrettede krav og detaljkrav.

4.8 Oppsummering

Vår gjennomgang av tilgjengelige data bekrefter de endringene som påpekes i det første punktet i mandatet for ekspertgruppens arbeid. Tallene viser at det har funnet sted relativt store endringer i aktørbildet, ikke minst ved at det har skjedd en økning av antall aktører på norsk sokkel. Dette gjelder både på operatørsiden og blant leverandørene. Samtidig har sysselsettingen i petroleumsnæringen blitt mer enn fordoblet siden 1990-tallet. Økningen har i hovedsak skjedd i leverandørindustrien. Videre finner vi indikasjoner på at internasjonaliseringen også er økende i petroleumsnæringen, selv om dette er en bransje som har hatt et internasjonalt preg siden starten på den norske oljealderen på 60-tallet. Våre tall knyttet til lønnsomhet viser at dette spørsmålet må knyttes til økningen av kostnader.

Den teknologiske endringen innen petroleumsnæringen finner sted på alle nivå og i alle ledd. I denne sammenheng har vi valgt å peke på noen utviklingstrekk ved bruk av IKT og integrerte operasjoner. Endringer av arbeidsprosesser i retning av mer fjerndrift og fjernstøtte kan komme til å påvirke risikobildet, noe som også kan skape nye behov for regulering og tilsyn. Dette, sammen med betydningen av de andre utviklingstrekkene, vil vi komme tilbake til i kapittel 5 og 6, samt i våre anbefalinger i kapittel 7.

I forhold til risikobildet etter år 2000 kan vi som oppsummering si at for alle typer innretninger på sokkelen har arbeidsulykker hatt en positiv utvikling i hele perioden, med færre omkomne i arbeidsulykker og færre alvorlige personskader uttrykt per million arbeidstimer.

Forøvrig har samtlige andre indikatorer for risiko på sokkelen enten vært stabil de siste 4–5 år, eller økt (hatt en negativ utvikling). Når det gjelder storulykkesrisiko, er bildet ikke entydig. Noen forhold peker i retning av reduksjon av risikoeksponering for personell, mens andre forhold viser stabil utvikling, og i noen grad også økning i risikoeksponering. Når det gjelder hendelser som kan gi storulykker med betydelig miljøutslipp, har det vært en betydelig økning siden det laveste nivået i 2007.

Indikatorer for arbeidsbetinget sykdom har også vært stabil over flere år, uten vesentlige endringer.

Det er slik sett klare tegn på at den positive utviklingen som fant sted på flere områder like etter innføringen av nytt regelverk i 2001, fram til omlag 2005, er brutt. Det store bildet viser stagnasjon og til dels negativ utvikling, særlig når det gjelder storulykkesrisiko.

5 Regelverk og tilsyn: Myndighetens og næringens svar

Dette kapitlet inneholder synspunkter på og vurderinger av det norske regimet slik aktørene formidlet dem gjennom intervjuer og i skriftlige innspill fra referansegruppen. Når vi viser til utsagn fra intervjuene, bruker vi betegnelsen «intervjugrupper». I flere sammenhenger kommer utsagnene fra flere intervjugrupper og der vi mener det er relevant, påpeker vi hvilken gruppe utsagnene kommer fra. Målet er å få frem spesifikke synspunkter fra de enkelte intervjugruppene, og samtidig gi et samlet og representativt bilde av hvordan sektoren oppfatter det norske regimet.

Den overordnede rammen for kapitlet følger vår tolkning av mandatet som framkommer i kapittel 2 og 3, og i kapitlet søker vi å gi svar på hvorvidt:

- den samlede virkemiddelbruken er hensiktsmessighet sett i lys av de formål som skal ivaretas og de målgrupper virkemidlene retter seg mot?
- virkemidlene er innrettet på en måte som gir optimal måloppnåelse, og er tilpasset særtrekk/utviklingstrekk ved de ulike risikostyringsutfordringene og de ulike mål/aktørgruppene?

Intervjugruppene omfatter Ptil og Statoil, øvrige operatører, nye leteoperatører, entreprenører, nye rettighetshavere, fagforeninger og vernetjenesten. I tillegg ble det foretatt intervjuer med Arbeidsdepartementet (Tabell 2).

Slike gruppeintervjuer innebærer metodiske utfordringer. På den ene siden får man intervjuet et stort antall personer, men samtidig kan gruppedynamikken føre til at enkelte personer av ulike årsaker ikke uttaler seg. Det kan være fordi de ikke ønsker å diskutere sine synspunkter med andre personer i gruppen, eller at de av andre årsaker føler seg lite komfortabel i situasjonen. I vår sammenheng tror vi at det var få slike tilfeller fordi intervjugruppene besto av personer som møter hverandre ofte og er vant til å framføre egne standpunkter. Vi kan likevel ikke utelukke tilfeller der enkeltpersoner har valgt «å la være å si noe», eller formulert seg annerledes enn hva vedkommende ville ha gjort hvis intervjuet hadde blitt gjennomført individuelt.

Synspunktene som fremkommer i dette kapitlet er «hovedsynspunkter». Det vil si at de er fremført av flere personer og flere grupper. Sitater er brukt representativt og

uttrykker meningene til flere personer og flere grupper – ikke kun *én* enkelt person eller gruppe.

I intervjuene fikk deltakerne i gruppene redegjøre for sine oppfatninger og vurderinger, og det ble åpnet opp for å diskutere synspunktene. Vi brukte strukturerte intervjuguider, men deltakerne ble i liten grad stoppet eller styrt av intervjuerne, og de fikk snakke fritt ut fra de spørsmål som ble stilt. Referatene fra intervjugruppene er derfor sammensatte ved at de ofte inneholder svar på flere problemstillinger samtidig, noe som har gjort det nødvendig å sortere og systematisere dataene i ettertid. Intervjudata er tilpasset modellen i Figur 1, s. 6, og modellen har fungert som et analytisk skille for presentasjonen av data. Spørsmålene fulgte mandatet, dvs. at intervjugruppene ble spurt om tilsynspraksis, tilsynsroller, virkemidler og regelverket. De ble også spurt om partssamarbeid; blant annet i hvilken grad Ptil var å betrakte som en garantist for partssamarbeidet, og om partssamarbeidets betydning for det norske reguleringsregimet. Intervjugruppene fikk også kommentere hvorvidt internasjonale og norske utviklingstrekk i petroleumsindustrien øvet press på partsamarbeidet.

I de følgende avsnittene presenterer vi oppfatninger knyttet til regelverket og normeringen. Deretter behandler vi tilsynspraksis og virkemidler. Det påfølgende avsnittet drøfter Ptils veilednings- og rådgivningsrolle, samt synspunkter på relasjonen mellom tilsyn og departement. Avslutningsvis presenterer vi synspunkter på partsamarbeidet.

5.1 Regimet og regelverket

Uten unntak er samtlige intervjugrupper positive til det norske regimet, dets virkemåte og hensikt. Prinsippet med et formåls-, og risikobasert regelverk med funksjonskrav er ansett som vellykket, der man evner å få en komplisert bransje til fungere etter myndighetenes og bransjens målsetting om sikker og effektiv drift. Det blir også vurdert som positivt at myndighetene (regulator) gjennomfører sine oppgaver uten at det medfører store ressurser med hensyn til inspeksjoner og kontroller. Dette er en effekt av internkontrollprinsippet som understreker og tydeliggjør at ansvaret for sikkerheten ligger hos operatørene (jf. Kap2.4 og 3.1).

Som et generelt uttrykk for bransjens oppfatning av regimet kan et sitat fra Norsk olje og gass være å betrakte som representativt:⁸⁰

«Et vesentlig prinsipp ved HMS-regelverket og tilsynet er ansvarliggjøring av aktørene. En ansvarliggjøring av aktørene har medført at selskapene og næringen selv samlet igangsetter prosjekter som går utover det som følger av regelverket. Dette skjer også gjerne i samarbeid med myndighetene, men da på et likeverdig grunnlag. Dette arbeidet har vært, og vil være, vesentlige bidrag for det samlede HMS- nivået i petroleumsvirksomheten. Dersom dette dugnadsarbeidet skal fungere på en god måte må forutsetningene for dette arbeidet være forutsigbare. Sett fra næringens ståsted vil en driver for denne type arbeid ofte også være unngåelse av innføring av rigide bestemmelser i regelverket. Regulering vil ikke alltid være det mest hensiktsmessige virkemiddel, og det kan ikke være et mål i seg selv at alt skal inn i et regelverk. I en gjennomgang av HMS-regelverket må det vurderes om målsettingen kan oppnås med andre virkemidler enn regulering (soft law).»

Ved siden av å vise til alt som kan oppnås uten bruk av regelverk (dugnadsarbeidet) og ansvarliggjøringen av bransjen, viser også sitatet til en annen egenskap ved regelverket; nemlig at det er tilpasningsdyktig overfor organisatoriske og tekniske endringer. Flere intervjugrupper fremhevet betydningen av at regelverket ikke hindrer viljen og evnen til å utvikle og ta i bruk ny teknologi. De viste også til hvordan preskriptive regelverk andre steder som f.eks. i USA, er et hinder for innovasjoner og for implementering av nye tekniske løsninger og organisasjonsformer.

5.1.1 Funksjonalitet og fortolkninger

Regelverket, slik det er utformet med funksjonsrettede regler og ved bruk av rettslige standarder og et stort tilfang av frivillige industristandarder, gir et stort rom for fortolkninger (Figur 10). Det er i denne sammenheng hensiktsmessig å skille mellom fortolkning i betydning «fastleggelse av lovlig handlingsrom» og fortolkning som «valg blant flere lovlige alternativer». Den første betydningen gjelder rettslige rammer for virksomheten, mens den andre viser til industriens selvstendige ansvar for sikkerheten. Disse to betydningene av begrepet «fortolkning» er også vesentlig i diskusjonen om virkemidler. Der den første viser til pålegg/stansing - altså virkemidler som må ha

⁸⁰ Innspill fra Norsk olje og gass

hjemmel i lov og forskrift, og som kan overprøves ved administrative klager (eventuelt domstolsprøving) - viser den andre til standardutvikling, dialog og veiledning.

Ansvarliggjøring av operatørene skjer samtidig som de blir gitt et stort handlingsrom, noe som hos enkelte fører til usikkerhet med hensyn til hva som til enhver tid er hensiktsmessig og riktig. Enkelte intervjugrupper - uavhengig av tilhørighet - melder om behov for større grad av klarhet og forutsigbarhet på alle områder fordi fortolkningsprosessene i noen sammenhenger blir oppfattet som ressurs- og kostnadskrevende. På den annen side synes det som om et flertall av intervjugruppene aksepterer at dette er prisen som må betales for denne type regelverksstruktur. Det synes imidlertid lettere for de store selskapene å akseptere denne kostnadsdimensjonen enn de nye rettighetshaverne. De nye rettighetshaverne på norsk sokkel etterspør i større grad mer veiledning og detaljerte krav knyttet til regelverket. Dette gjelder også for intervjugrupper fra boreentreprenørene og ISO fagene, dvs. fra bedrifter som ivaretar ulike type vedlikehold og engineering-oppgaver, overflatebehandling mm.

Intervjugrupper i Ptil understreker uten unntak at det funksjonsrettede regelverket er velfungerende. I kapittel 3 omtalte vi dialogbegrepet og forholdet mellom ulovfestede og rettslig baserte virkemidler. Bruken av dialog mellom myndighetene og pliktsubjektene uten bruk av formelle virkemidler», er et av viktig "policy-grep" for Ptil. Flere intervjugrupper viser til at dialog er en nødvendig samhandlingsform og et virkemiddel for å kunne følge opp et funksjonsrettet målorientert regelverk som gir både pliktsubjektene og myndigheten et større handlingsrom for valg av detaljerte løsninger. Også flere intervjugrupper blant operatørene fremhever «dialog» som det foretrukne virkemiddel, men som vi argumenterer for i kapittel 3.3.2, er ikke begrepet dialog enkelt å avgrense. Virkemidler som i utgangspunktet kan betraktes som «dialog-baserte», kan i praksis oppfattes som langt strengere enn hva pliktsubjektet faktisk anser som en hensiktsmessig og rettferdig reaksjon. I noen sammenhenger kan det som Ptil oppfatter som dialog, f. eks innkalling til et møte hos Ptil, bli oppfattet annerledes av de som blir innkalt. Intervjumaterialet viser at bruken av dialog som virkemiddel i flere sammenhenger skaper uklarheter om hva dette faktisk innebærer.

Enkelte intervjugrupper i Ptil mener at «dialogen» burde styrkes ved at man utnyttet regelverket til å videreutvikle den dialogbaserte tilsynsstrategien og dermed også veilederrollen. Dette er også en endring som de nye rettighetshaverne etterlyser, og hvor de knytter dialog og veiledning tettere opp mot behovet for direkte konsultasjon i ulike typer tilsynssaker. I denne sammenheng er det for Ptil viktig å understreke forskjellen

på veiledning og rådgivning, og i følge enkelte intervjugrupper viser dette til et typisk dilemma knyttet til det funksjonsrettede regelverket. I enkelte tilfeller vil f. eks veiledning lett kunne grense opp til det å yte ”konsulenttjenester” for selskapene, noe som bidrar til økt klarhet med hensyn til ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndighet og operatør. Ved praktisering av «dialog» er det således ikke alltid lett å være klar på hvor rollen som myndighetsutøver og veileder i regelverket slutter og rollen som «tilrettelegger», «rådgiver» og «endringsagent» begynner (Figur 10). Flere intervjugrupper i Ptil uttrykte at det ikke alltid var like lett å trekke klare grenser mellom rollene.

Intervjugrupper fra de tillitsvalgte og vernetjenesten er stort sett positiv til det funksjonsrettede regelverket, men etterlyser større grad av detaljregulering innenfor spesifikke områder. Dette er særlig områder knyttet til arbeidsmiljø, der lover og forskrifter i stor grad har vært gjenstand for fortolkning av typen «fastleggelse av handlingsrom» og hvor det har vært påkrevet med juridisk gjennomgang for å få avklart hjemmelsgrunnlag og rettslig status (se f. eks Smith, 2007). I intervjuene blir det henvist til sakene knyttet til samsøving, lugardeling, vendbare senger etc. Flere intervjugrupper fra tillitsvalgte melder også om hvordan juridiske argumenter dominerer i forhandlinger knyttet til regelutviklingsprosessen og ofte fører til ufordelaktige utfall for arbeidstakersiden. Ønsket om detaljregler fra tillitsvalgte side synes altså å være knyttet til en oppfatning at man da vil stå sterkere ved interessekonflikter, fordi handlingsrommet vil være klarere definert, slik at juristene i bransjeforeningene og hos selskapene ikke får så store tolkningsrom.

På spørsmål om hensiktsmessigheten med det funksjonsrettede regelverket, understreket Arbeidsdepartementet (Heretter AD) at petroleumssektoren er en bransje med spesielle særtrekk og utfordringer. AD viste til et behov for bedre kunnskap om tilsynsstrategien basert på dialog, samhandling og stor grad av tillit mellom partene, og var derfor spesielt interessert i å se nærmere på de tillitsrelasjoner som er etablert mellom bransjen og tilsynsmyndigheten (se kapittel 2.4). Intervjugruppen i AD viste også til at både aktørmangfoldet og de siste års hendelser innbyr til en grundig gjennomgang av HMS-regimet. AD var klar over de positive virkningene av nåværende regelverk og ønsket derfor ikke drastiske endringer – ikke minst med tanke på usikkerheten knyttet til hvordan slike regelverksendringer vil påvirke regimet.

5.1.2 Bransjens utfordringer knyttet til regelverket

På spørsmålet om behovet for forenkling av regelverket, er de fleste intervjugruppene positive. De kommer imidlertid ikke med entydige forslag om hvor disse endringene bør komme og hva slike endringer bør innebære. Deltagere i flere av intervjugruppene beklager seg over at regelverket er komplisert og at det er vanskelig å forholde seg til. I denne sammenhengen blir utfordringer knyttet til flere og overlappende industristandarder, trukket frem. Her etterlyser flere intervjugrupper harmonisering og internasjonalisering. I praksis er det ingen vei utenom standardene, men spørsmålet er om innholdet i enkelte standarder i større grad skal være lagt inn i lov og regelverket slik at de blir rettslig bindende. At vedlikeholdet av standardene heller ikke henger med i den teknologiske og organisatoriske utviklingen, blir forsterket av det høye aktivitetsnivået som råder for øyeblikket. Flere grupper understreker derfor at bransjen snarest bør intensivere arbeidet med å videreutvikle standardene.

Det er tydelig at flere av de nye rettighetshaverne har investert betydelige ressurser for å tilegne seg regelverkkompetanse. De fleste av våre intervjugrupper fra de nye rettighetshaverne er personer med lang erfaring og høy kompetanse knyttet til det norske regelverket, ofte med bakgrunn fra andre operatører og/eller Ptil. Enkelte melder imidlertid om svakere forståelse og manglende kunnskap om regimet på norsk sokkel hos enkelte ledere med utenlandsk bakgrunn. Dette gjelder også for ledere knyttet til hovedkontoret/moderselskapet.

Manglende kunnskap blir ikke fremført som noen stor utfordring i og med sterk grad av delegering til de norske avdelingene og til norske ledere. Også blant de nye rettighetshaverne på norsk sokkel er det liten interesse for å endre regelverket. De etterspør større klarhet og forutsigbarhet, men det er mer myntet på hvordan regelverket skal praktiseres enn et ønske om å endre selve hovedstrukturen. Det som blir påpekt, er usikkerhet ved myndighetenes praktisering av prekvalifiseringene. Flere intervjugrupper, også blant de nye rettighetshaverne, understreker at prekvalifiseringen må sørge for at selskaper som ikke har tilstrekkelige ressurser og kompetanse, ikke tildeles eierandeler og operatørskap. Prekvalifiseringen må med andre ord være reell og ikke praktiseres basert på politiske signaler. Det må blant annet stilles presise krav til

kompetanse og organisasjon. Ptil på sin side mener at det er liten usikkerhet knyttet til prekvalifiseringen og viser blant annet til vurderingene av Premier Oil.⁸¹

Andre utfordringer for Ptil, spesielt utfra beskrivelsene fra nye rettighetshavere, er at veiledningen som Ptil tilbyr, ikke oppfattes som tilfredsstillende nok. Flere av aktørene blant nye rettighetshavere beskrev at de hadde stort behov for å få diskutert saker og tolkninger med Ptil, men at Ptil ikke har kapasitet til å gjøre denne jobben i den utstrekning som aktørene har behov for. Én av aktørene beskrev Ptils sin veiledningsrolle som svak når det gjaldt det funksjonsrettede regelverket: «Vi får et funksjonelt svar tilbake». Uklarhet i forhold til fortolkninger blir spesielt komplisert og utfordrende når en tredjepart (eksempelvis en utenlandsk aktør) involveres. Språkproblemer, regelverkskjennskap - og kunnskap, samt ulike holdninger til minimumsstandarder, kompliserer denne prosessen.

Det funksjonsrettede regelverket møter visse utfordringer knyttet til endring av aktørbildet. Intervjugruppene mener at dagens situasjon tilsier enkelte justeringer, men ingen foreslår omfattende revisjon av regelverket. Synspunktene og kritiske merknader er kun uttrykk for ønske om justeringer og forbedringer innenfor nåværende regime. Det er imidlertid forskjeller intervjugruppene imellom om omfanget av ønskede justeringer innenfor dagens HMS-regime. Lengst går de tillitsvalgte og enkelte av de nye rettighetshaverne i retning av å uttrykke behovet for flere og mer detaljerte regler innenfor avgrensede områder. For arbeidstakersiden gjelder dette hovedsakelig innenfor arbeidsmiljø. De nye rettighetshaverne knytter ønsket om revisjoner til økt forutsigbarhet med tanke på fremtidige funn og eventuelle drift. De fleste av de nye rettighetshaverne er i tidlig fase av vurdering og/eller utbygging av felt og har således et større behov for detaljregulering, for derigjennom å redusere usikkerhet knyttet til handlingsrommet og egne valg av sikkerhetsløsninger.

5.2 Tilsynspraksis og virkemidler

I dette avsnittet vil vi presentere intervjugruppenes synspunkter på Ptils funksjoner knyttet til tilsynspraksis og virkemidler. Intervjugruppene ble i denne sammenheng spurt om virkemiddelbruk og roller til myndigheten. Intervjugrupper uttalte seg også om hvordan de oppfatter tilsynsstrategien i praksis og enkelte utsagn er derfor personlige og

⁸¹<http://www.ptil.no/nyheter/premier-oil-faar-avslag-paa-soeknad-om-samtykke-til-leteboring-article7043-24.html>

kontekstavhengige i forhold til hvordan dialog som tilsynsstrategi faktisk fungerer. Her vil det nødvendigvis være divergerende oppfatninger avhengig av hvilke rolle og tilhørighet man har innenfor regimet og i næringen. Som vist i kapittel 2 og 3 åpner det funksjonsrettede regelverket opp for betydelig anvendelse av skjønn og valg av alternativer innenfor et lovlig handlingsrom både for myndighet og næringsaktører. Enkelte synspunkter må således tolkes som illustrasjoner på de utfordringer handlingsrommet skaper - på godt og vondt!

Flere av intervjugruppene i Statoil og hos andre operatører hevder at Ptil mangler konsistens i praktiseringen og fortolkning. Begreper som «kjepphester» og «personavhengig tilsyn» forekommer i intervjumaterialet. Dette gjelder i særlig grad Ptils tilsyn vedrørende arbeidsmiljø. De hevder også at det kan virke som om det i Ptil er «en kultur for at personlige kjepphester får leve ved at noen felt eller områder blir fikseringspunkter» og derfor får mer oppmerksomhet enn nødvendig. Eksempler på slike «felt» kan være barrierer, automatisering av rørhåndtering, støy og ny teknologi. Intervjugruppene blant operatørene opplever at Ptil presser gjennom det de mener er best når det blir engasjement rundt et spesifikt felt. Intervjugruppene aksepterer ulike fortolkninger, men hevder samtidig at det er uheldig at Ptil alltid skal bestemme hvordan noe skal tolkes - dvs. hvilke av *de lovlige* alternativene innenfor handlingsrommet som bør velges.

Flere av de nye rettighetshaverne mener at Ptil stiller større krav til dem enn til de store. Men tilsvarende synspunkter blir også fremført av intervjugrupper i Statoil og blant de andre store oljeselskapene. Det er derfor vanskelig å avdekke noe mønster i hvorvidt Ptil opptrer ulikt i de ulike selskapene og hvorvidt det forekommer systematisk forskjellsbehandling. Det er imidlertid klart at både Ptil og de nye rettighetshaverne anerkjenner at de erfarne selskapene er bedre i stand til å utøve en forsvarlig egenkontroll, og at det derfor er naturlig at Ptil benytter relativt større ressurser på tilsyn med de nye rettighetshaverne. Intervjugrupper i Ptil understreker imidlertid at Ptil anvender relativt få lovfestede virkemidler. I følge Ptil er selskapene opptatt av å kontinuerlig forbedre seg - noe som tilsier at man ikke behøver å nytte strenge virkemidler på bransjen. Videre hevder flere intervjugrupper i Ptil at «svak bruk» av virkemiddeltrappen - det vil si at man holder seg på nederste trinnet - faktisk er mer effektivt for å endre bransjen enn direkte reaksjoner slik som pålegg og stansing. Eller for å sitere en person i en av intervjugruppene fra Ptil: *«Vi får stort sett godt gjennomslag for det vi ønsker med de virkemidlene som vi bruker, og da først og fremst dialog».*

På dette punktet var imidlertid ikke intervjugruppene samstemte. Enkelte fagmiljøer i Ptil mente at man kan holde seg «så langt nede på virkemiddeltrappen som mulig», og «man kan løse det meste med dialog, [vi] har aldri hatt behov for sterkere virkemidler», mens andre fagmiljø beskrev at man kan bli forbauset over organisasjonens svakhet i virkemiddelbruk. I ett intervju ble det sagt at «det diskuteres om enkelte (operatørselskaper) skulle kanskje hatt litt mer direkte kontroll, litt mer inspeksjoner og kanskje litt mindre dialog for å sette det på spissen». De ulike fagmiljøene i Ptil var altså noe uenige om hvilke type virkemidler som er hensiktsmessige. Det ble også hevdet at Ptil var tøffere før, og at regelverksstrukturen må ta noe av skylden for at kun de mildeste virkemidlene brukes. Dette hang i følge intervjugruppene i Ptil sammen med at det skal mye dokumentasjon til for å gi pålegg, eller for å stenge ned anlegg. I denne sammenheng ble ikke bruken av de ikke-lovfestede virkemidlene nevnt. Det bør imidlertid understrekes at selv om det til dels er ulike meninger om bruken av dialog i Ptil, opplever nok majoriteten at en oppnår mest gjennom dialog som virkemiddel.

Intervjugrupper blant ledende personell i Statoil oppfatter Ptils fokus på dialog som entydig positivt. Dette fører blant annet til at selskapet får anledning til å jobbe mer med de aktuelle sakene. En annen fordel med dialog som virkemiddel sett fra selskapenes ståsted, er mindre oppmerksomhet i media enn om Ptil hadde benyttet direkte sanksjoner slik som pålegg. Det må imidlertid bemerkes at intervjugrupper blant operatørene generelt ser på de ikke-lovfestede virkemidler som sterke sanksjoner og en innsnevring av handlingsrommet. Mediethenging blir nevnt av flere intervjugrupper, og hvor brevet rettet direkte til en konserndirektør i Statoil også blir brukt som eksempel.⁸²

De andre store operatørene forteller at de sjelden har opplevd at Ptil bruker virkemidler høyere oppe på virkemiddeltrappen, og nevner at pålegg heller ikke er et særlig benyttet virkemiddel. Videre hevder også de at det ikke er nødvendige med strenge reaksjoner nettopp på grunn av egeninteresser i å holde en høy standard. Det å få pålegg tas svært alvorlig – ikke minst med tanke på omdømmet.

5.2.1 Et strengere tilsyn

Flere intervjugrupper fra tillitsvalgte/verneombudene etterlyser et «strengere» tilsyn. Blant annet hevder de at flere selskaper gjør feil gang på gang, uten å få bøter, og at

⁸² <http://www.ptil.no/nyheter/gullfaks-brev-med-bud-om-forbedring-article8302-24.html>.

dette ikke kan være akseptabelt. Det blir trukket frem som uheldig at Ptil sjelden beveger seg oppover på virkemiddeltrappen. Et verneombud i et stort operatørselskap fortalte at han hadde benyttet nødstandsretten *en* gang – men at «Ptil aldri gjorde det!». Intervjugrupper blant verneombudene mener altså at Ptil burde reagere hardere, og det blir særlig trukket frem hvor viktig det er med et tydelig tilsyn når aktørmangfoldet øker. Har en et unnvikende tilsyn, drives man i følge intervjugrupper fra verneombudene mot «risikomessige substandard løsninger». En tillitsvalgt fra en av de nye rettighetshaverne mente også at Ptil har blitt mye mer ettergivende, og kom med eksempler at forhold som tidligere ville gitt pålegg, nå kun blir observert. Videre ble det hevdet at samtidig som industrien har blitt mye mer komplisert, har Ptil slakket av, og blitt mer passiv i sin virkemiddelbruk.

Når det gjelder operatørenes utfordring (klage på) av vedtak som er gjort av Ptil, så var dette i følge tillitsvalgte og verneombudsgruppen mest vanlig blant de største operatørene. En intervjugruppe beskrev dette som «en arroganse blant store operatører», og at Ptil ikke har ryggrad til å stå imot. En av de andre intervjugruppene blant verneombud/tillitsvalget beskrev at de selv hadde stor respekt for Ptils vedtak, men at det er et problem at store operatører [Statoil] er mektige i forhold til Ptil, og at juristgruppen i Statoil i stor grad brukes for å gjøre om på vedtak. Dette var synspunkter som ble nyansert og imøtegått av intervjugrupper blant ledelsen i Statoil. Disse intervjugruppene beskrev dette som «forhold der en kan være uenig med Ptil og at man derfor går i dialog med dem». I følge intervjugruppene var dette naturlige prosesser, og ville ikke kalle det «å utfordre Ptil». «*Slike prosesser var nødvendig*» når varsel om pålegg hadde uklare begrunnelser og at det av den grunn var nødvendig å handle eller gå i dialog med Ptil for å unngå pålegg. Igjen vises det her til handlingsrommet hvor skjønn kan utøves – både av Ptil og av næringen.

I Ptil var det ulik oppfatning om hvorvidt et økende antall vedtak blir utfordret. Enkelte intervjugrupper mente at Ptil selv ikke blir utfordret *nok*, og at de faktisk enkelte ganger «oppfordrer næringen til å utfordre oss, da dette faktisk kan føre til bedre løsninger». I andre grupper ble det hevdet at noen operatører til stadighet bestrider vedtak, og at dette ikke skjer på en veldig god måte. Ptil trakk også frem den begrensede kapasiteten Ptil selv har som en årsak til at bransjen benytter mulighetene til å utfordre vedtak, men påpeker at dette er vanskelig å bevise.

Intervjugrupper fra de tillitsvalgte uttrykte klart at de også ønsket en større grad av uanmeldte tilsyn. Tillitsvalgte i flere selskaper beskrev at tilsyn som blir varslet flere

måneder på forhånd, kun fører til at de områder som inngår i varslingsmeldingen blir forberedt. På den måten tilpasser selskapene seg bare de områder som skal sjekkes uten at det blir en reell forbedring på de områder som er nødvendige; «nå ordner vi opp før de kommer og det blir ingen avspeiling av hvordan forholdene egentlig er».

I tillegg til flere uanmeldte og *ad-hoc* tilsyn, ønsket flere tillitsvalgte/verneombud seg hyppigere tilsyn. Ptils mangel på tid og ressurser ble brukt som forklaringer fra tillitsvalgte på at slike tilsyn ikke ble gjennomført, men også at Ptil i for stor grad er «vingeklippet av Statoil», som flere formulerte det. Et gjennomgangstema var at «*Ptil må utfordre de store*». En tillitsvalgt sammenlignet Ptil med Arbeidstilsynet og mente at Ptil i større grad burde stenge anlegg. Grunnen til at Ptil ikke gjør slike nedstengninger ble forklart med at «*Ptil er styrt og kneblet av de store selskapene*», men også av bransjeorganisasjonene, som én av de tillitsvalgte understreket.

Flere hevdet at Ptil ikke nyter den samme respekten i bransjen som de tidligere hadde. En av grunnene til det var ifølge tillitsvalgte at spesielt Statoil, som den største operatøren, ikke respekterer Ptils avgjørelser. De beskrev at pålegg eller forbedringssaker som Statoil får fra Ptil blir anket til departementet som i neste omgang tvinger Ptil til å gå med på Statoil sine ønsker. Ptil får ikke være et uavhengig tilsyn som de bør være når - som én gruppe formulerte det - «*én av operatørene er så sterke og har direkte tilgang til departementet*». Flere understreket at Ptil bør bli langt tøffere og mer myndige overfor selskapene. Mange etterlyste tøffere bruk av virkemidler, spesielt som reaksjon etter alvorlige hendelser. Tilbaketrekking av SUT, nedstengning og tilbakeholdelse av PUD var reaksjoner som flere tillitsvalgte mente Ptil burde benytte seg mer av.

5.2.2 Et tydeligere tilsyn

De fleste av intervjugruppene mener at virkemidlene til Ptil er tilstrekkelige, og at det handler mer om hvordan de bruker de virkemidler de har enn at de behøver andre typer virkemidler. Intervjugrupper i Ptil nevner at AD foreslår å benytte bøter i større grad. Dette er også nevnt i St. Meld. 29 (2011-2012) (se også kapittel 3.3.2). Verken Ptil eller intervjugrupper blant operatørene mener at bøter har noe for seg. Derimot synes det som nevnt å være et ønske blant arbeidstakersiden at Ptil beveger seg høyere opp på virkemiddelstigen.

Intervjugruppene i Ptil mente at Ptil opptrer som et krevende og utfordrende tilsyn i møtet med næringen og at tilsynsmyndigheten nyter respekt blant de ulike aktørene i

petroleumssektoren. Ptil opplever at de har lykket i å få bransjen selv til å ta ansvar for sikkerheten på norsk sokkel. «Apekatten må settes på rett skulder» som en av Ptil sine intervjugrupper uttrykte det og understreket at Ptil således kun gjør stikkprøver. For Ptil er det sentralt at næringen både skjønner sitt ansvar og tar ansvar. Ptil oppfatter selv at den risikobaserte tilnærmingen åpner opp for dialog og informasjonsutveksling i bransjen, mellom selskapene og at dette skaper rom for utvikling og formidling av «best practice». Når Ptil varsler et tilsyn settes det i gang masse aktivitet som genererer effekter uavhengig om Ptil finner avvik eller ikke. Det er prosessen i seg selv som er viktig. Dette perspektivet ble også delt av flere operatører og leverandører. En av de nye rettighetshaverne understreket det slik: *«Operatøren må være ansvarlig. I verden ellers er det ikke sånn. Man taper den dagen operatøren ikke har ansvaret»*.

Behovet for mer ressurser ble imidlertid understreket av Ptil sine intervjugrupper. Flere hevdet at det å være oppdatert på den teknologiske utviklingen i bransjen forutsetter tilføring av mer ressurser. Dette behovet ble også fremhevet av næringen selv - eller som én av leverandørene understreket:

«Vi må kunne forvente at Ptil følger med på den teknologiske utviklingen, men det sier seg selv at de kan ikke ha oppdatert spisskompetanse på enhver teknologisk utvikling».

Ptil ble generelt sett oppfattet av operatører og leverandører som kompetente og godt tverrfaglig sammensatt, og videre, at de ikke ser det som mål i seg selv å bruke alle virkemidlene de har til rådighet. Ptil selv understreket at de opplever at de ikke har ressurser nok til å bruke hele virkemiddeltrappen godt nok. Et eksempel var at de manglet mulighet til å kunne gjøre en tidlig nok kartlegging av problemstillinger knyttet til ulike sider av kontraktsinngåelser. Én av leverandørene eksemplifiserte dette punktet ved å peke på at under utbygginger i utlandet bør Ptil være med fra begynnelsen av slik at ulike forventninger og krav til byggkonstruksjonen kunne bli avklart i en tidlig fase.

Bildet av Ptil som et tilsynsorgan som utfordrer og ansvarliggjør sektoren, ble imidlertid ikke entydig delt av alle i næringen i samme grad som Ptil selv hevder. Som tidligere nevnt beskrev tillitsvalgte/verneombudene Ptil som svakt, at de har for få uanmeldte tilsyn, at de utfordrer de største aktørene for lite og at Ptil var tøffere og brukte virkemidlene mer aktivt før. En annen intervjugruppe av tillitsvalgte/verneombud ønsket seg et tilsyn som hadde sterkere koordinerende og helhetlig ledelse, og som samarbeidet mer med operatøren i selve prosessen før et evt. pålegg ble sendt fra Ptil. Et

forhold som denne intervjugruppen understreket som problematisk var at Ptil har ulike roller som ofte blandes; de gir råd, de gransker, de gir pålegg og de anmelder.

Et annet område som ble løftet fram, var at Ptil ikke er tydelig nok i sine beskrivelser av forbedringspunkter i tilsynsrapportene. En av intervjugruppene blant operatørene framhevet at de savnet grundigere beskrivelser og at formuleringer som «mangelfull ledelse», «mangelfull risikostyring» og «mangelfull etterlevelser» ikke bidrar til at selskapene kan gjøre fornuftige endringer og presise korrigeringer. Disse formuleringer kan dessuten få juridiske konsekvenser ved at de rettslige forankringene blir uklare. Samtidig tvinger de selskapene til «å gjennomføre ressurskrevende akademiske øvelser».

Slike uttalelser kan tolkes som en kommentar til systemperspektivet i Ptils tilsynsstrategi. Systemperspektivet tilsier at operatørene tar tak i styringen av egen virksomhet. «Mangelfull etterlevelse» er betegnelse på at styringssystemet ikke fungerer. I tråd med det funksjonsrettede regelverket er det operatørens ansvar å påse at dette er velfungerende. Et eksempel er etter hendelsen på Gullfaks CO6, hvor Ptil anmodet Statoil om å gå gjennom de bakenforliggende årsakene til hendelsene og derigjennom styringssystemet og organisasjonskulturen (Austnes-Underhaug et al., 2011).

Økende byråkratisering av tilsynspraksisen ble av mange løftet frem som et problem. Flere av aktørene framhevet at Ptil i for stor grad etterspør dokumenter og sakspapirer uten at tilsynet skjer der arbeidet utføres. I intervjugruppene blant operatørene, riggselskaper og verneombud/tillitsvalgte var det flere som uttrykte misnøye med at Ptil mister nærheten til hvordan arbeidsprosessene foregår i praksis gjennom sine «papirtilsyn». Ptil ble kritisert for å ha en akademisk væremåte og for å være for opptatt av dokumentasjon og sporbarhet. Det ble også uttrykt at det er utfordrende å framskaffe all nødvendig dokumentasjon som viser at de oppfyller kravene.

Enkelte intervjugrupper fra leverandørselskapene etterspurte større grad av kvalitetssikring av Ptil sine beslutningsprosesser. Ubegrunnede vedtak av virkemidler, personavhengig avgjørelser og langvarig saksbehandling ble løftet fram som negative erfaringer med Ptil. Spørsmålet var om utviklingstrekk i petroleumsvirksomheten innebærer at utfordringene i næringen er endret på en slik måte at det tilsier tilpasninger også i myndighetenes oppfølging. Herunder kan det også trekkes frem at det fra intervjugrupper blant boreriggselskaper og fra partene fremkom ønsker om forenklinger i saksbehandlingsprosessene, blant annet med å vurdere riggkonsortier som en helhet, istedenfor å vurdere den enkelte deltaker i hvert konsortium. Dette vil i følge

intervjegruppene blant riggselskapene effektivisere/forenkle prosessene både hos myndighetene og hos aktørene.⁸³

5.3 Veiledning og kunnskapsproduksjon

Som vi tidligere har drøftet, anvender Ptil ulike virkemidler som veiledning, overvåking av det generelle risikonivået (RNNP), kompetanseformidling gjennom seminarer og kursvirksomhet (se Tabell 6, s. 63). De fleste selskapene forteller at de møter Ptil i mange sammenhenger og i ulike fora, som revisjoner, årlige statusmøter og kursarrangementer. Samtlige intervjugrupper er positive til dette, og de oppfatter møtene med Ptil som en mulighet til læring. Særlig trekkes seminarene som Ptil arrangerer fram som nyttige.⁸⁴

Mange av intervjegruppene kom inn på veiledningsrollen til Ptil, og mange er positive til kunnskapsoverføring som følger av dette (kurs- og seminararrangementer). De mener at denne rollen er viktig, og de understreker at de har «*store forventninger til rådgivningen fra Ptil*», at de bruker denne muligheten til å forhøre seg om søknader, samt hvordan de skal forholde seg til spesifikke tolkninger av regelverket.⁸⁵ Som tidligere nevnt, er det et ønske fra enkelte av operatørene og entreprenørene om mer spesifikk veiledning. Blant annet viser de til at det er vanskelig å få svar på når en løsning er god nok. Flere operatører mener også at Ptil har blitt mindre veiledende, og mer formelle enn før. De viser til at tidligere kunne man få veiledning over telefon, men at denne tjenesten er innskrenket. Ptil forteller også om selskaper som ønsker klare svar på hva de skal gjøre, men de viser til at det er selskapene selv som skal finne løsningen. De nye rettighetshaverne forteller at de bruker Ptils veiledning i forbindelse med søknader og samtykke. Flere andre intervjugrupper viser til at veiledningsrollen er svekket som følge av Ptils manglende kapasitet.

Ptil beskriver RNNP som viktig for overvåkingen av risikobildet og for partssamarbeidet, og at dette er et nyttig virkemiddel og et godt utgangspunkt for å prioritere riktig i sikkerhetsarbeidet: «*Før man hadde RNNP, kranglet man om*

⁸³ Innspill fra Norsk Rederiforbund.

⁸⁴ <http://www.Ptil.no/rolle-og-ansvarsomraade/category129.html> Det hører til Ptils virkemidler «å drive informasjons og veiledning overfor aktørene i virksomheten, samt aktivt bidra til kunnskapsoverføring på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet i samfunnet».

⁸⁵ Intervjegruppene benytter ofte ordet «rådgiving» når de snakker om veiledning.

virkelighetsforståelsen, så ble det en del av et felles virkelighetsbilde». Flere trekker også frem at RNNP er utviklet som en del av partssamarbeidet, og at dette er et unikt fellesprosjekt til å sette fokus på risikoområder. Men det ble også hevdet at partssamarbeidet kan være en bremse for utviklingen av RNNP i og med at spørsmålene er bestemt ut fra de enkelte partenes interesser.

Alle intervjugruppene kjenner til RNNP. Statoil og de store operatørene forteller at det går mye ressurser på å rapportere inn til RNNP, uten at de nødvendigvis får like mye igjen for det. Både operatører og boreentreprenører forteller at de har interne målemetoder med tilsvarende indikatorer som i RNNP, og at samarbeidet om RNNP for dem ikke gir det store utbyttet.

De nye rettighetshaverne synes å være mer positive til å følge med på trendene i RNNP, og å la RNNP initiere utviklingsarbeid og forskning i selskapene. I tillegg ble det kommentert at parameterne på storulykkesrisiko i RNNP er gode. En innvending kom mot todeling av spørreskjemaet når det gjelder sikkerhet og arbeidsmiljø. Det er gode begrunnelser for å ta med begge temaområdene, men det mangler en klarere sammenheng mellom dem. Slik sett har RNNP fortsatt et utviklingspotensial.

Blant enkelte fagmiljø i Ptil finnes også en oppfatning om at RNNP *«har hatt sin storhetstid»*. RNNP blir beskrevet som et godt verktøy, men at det har forbedringspotensial. I følge Ptil er utfordringene knyttet til kvalitet på indikatorene, ikke minst på brønnområdet. Et annet forhold som nevnes er at selskapene *«er blitt mindre villige til å være åpne»*. Dette på grunn av risikoen for omdømmetap dersom noe negativt skulle komme ut. Oppfatningene av RNNP er i noen grad basert på at personene i intervjugruppene har begrenset kunnskap om RNNP og/eller bare kjenner godt til deler av arbeidet. I intervjuene gikk vi ikke inn på RNNP som styringsverktøy og heller ikke på arbeidet i et større forvaltningsmessig perspektiv. Det bør imidlertid nevnes at flere intervjugrupper i Ptil understreket viktigheten av RNNP både som instrument for informasjonsinnhenting, bidraget som arbeidet gir i partsamarbeidet og som ledd i strategisk satsning i FoU sammenheng. For Ptil er RNNP også nyttig for å kunne planlegge tilsynsaktiviteter, initiere omfattende undersøkelser og lage en tilsynsstrategi. Slik sett har RNNP både en kunnskapsproduserende og kunnskapsformidlende rolle som vi ikke dekket i denne delen av undersøkelsen (se for øvrig kapittel 3).

5.3.1 Relasjonen mellom Ptil og Arbeidsdepartementet

Når det gjelder forholdet til AD, uttrykte intervjugruppene fra Ptil i flere sammenhenger at departementet ikke har en god nok forståelse av de ulike rollene Ptil har overfor en særdeles krevende sektor. Flere hevdet at AD ikke har tilstrekkelig kompetanse til å følge opp denne sektoren, spesielt innenfor risiko og sikkerhetsstyring, storulykker og de helt spesifikke risikofaktorene som er knyttet til petroleumssektoren. Enkelte hevdet derfor at departementet trenger en kraftig styrking av sin tekniske kompetanse, og at denne mangelen blir særlig synlig gjennom de krav til rapportering som rettes til Ptil. En intervjugruppe fra Ptil understreker dette slik: «Effektivitet måles ikke i *antall* tilsyn». Intervjugruppene framhevet at det blir helt feil å sammenligne Ptil med andre tilsyn, f.eks. arbeidstilsynet, da de målinger og avvik som framkommer i andre sektorer ikke nødvendigvis er dekkende for offshoresektoren.

Et annet område som intervjugruppene i Ptil løfter fram, er hvordan Ptil ofte må bruke ressurser på rådgivning til AD når statsråden blir utfordret i media. En av intervjugruppene i Ptil uttrykker det slik:

«Departementet er blitt et politisk sekretariat. Embetsverket bruker mer og mer tid på statsråden og statssekretæren og de saker som de måtte spørre om. Dette er stort sett reaksjoner på ting som blir tatt opp i media – mer eller mindre vilkårlig. Og som vi også må bruke mer og mer tid på».

Dette er et forhold man også er klar over i AD og som blant annet blir tilskrevet tøffere og mer pågående medier.

Intervjugrupper i Ptil hevdet også at de ikke blir tilstrekkelig involvert i avgjørelser som gjelder for eksempel tillatelser til hvem som kan operere på norsk sokkel. Når slike avgjørelser først og fremst blir en sak mellom de ulike departementene, opplever Ptil at politiske hensyn går foran faglige hensyn, og at sikkerheten ikke nødvendigvis kommer i første rekke.

Enkelte av disse uttalelsene og vurderingene bør imidlertid ta høyde for ansvar - og rollefordeling mellom departement og underliggende etater, og hvordan samarbeidet faktisk foregår. I intervjuet i AD ble det påpekt at overordnet myndighet skal ha en mening om prioriteringer og stille krav til rapportering eller oppfølging fra underliggende etat. For AD er det viktig å understreke at «styringsdialogen» er en langsiktig prosess og at prioriteringer i all hovedsak bygger på innspill fra Ptil, når det

gjelder meldinger til Stortinget, satsingsforslag, tildelingsbrev etc. I enkeltsaker er det midlertid behov for bistand og faglige vurderinger fra Ptil, og ikke minst i store mediasaker som ofte fører til spørsmål fra Stortinget. Dette er normal forvaltningspraksis, og det «er naturlig å benytte Ptil i disse sammenhengene, rett og slett fordi de har den beste kompetansen».

5.4 Partssamarbeid

Innenfor HMS-regimet foregår partssamarbeidet i første rekke i to formelle fora som Ptil leder; Sikkerhetsforum og Regelverksforum. Disse foraene består av representanter fra alle de viktigste organisasjonene i næringen på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og med observatører fra AD. Det foregår tre og to-partssamarbeid i andre fora også; i «Samarbeid for sikkerhet», i «Utvikling av NORSOK-standardene» og i «Livbåtprosjektet». Alle våre intervjuer gir en sterk bekreftelse på at partssamarbeidet blir betraktet som en grunnleggende forutsetning for det funksjonsbaserte regelverket i norsk petroleumsnæring. Dette inntrykket er like klart fremhevet både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Fra Ptil og ADs side blir det også uttrykt at samarbeidet mellom partene i næringen er en avgjørende pilar i regelverkets fundament og i forbedringsarbeidet innen helse, miljø og sikkerhet. I intervjuene ble det stilt spørsmål om partssamarbeidet nå er under press, og om dette bidrar til å svekke grunnlaget for det norske reguleringsregimet.

Både Regelverksforum og Sikkerhetsforum blir i utgangspunktet ansett som viktige arenaer hvor partene i arbeidslivet og representanter fra myndighetshold diskuterer overordnede HMS-problemstillingene i næringen. Fra Ptil blir det pekt på at de bruker foraene som arena for å hente inn kunnskap om det som rører seg i sektoren. Ptil begrunner sin prioritering av partssamarbeidet både ut fra et sikkerhetsmessig og et etisk/moralsk perspektiv, der en sentral verdi er at den som blir eksponert for risiko får medvirke i beslutningsprosesser som påvirker denne. Dette verdisynet er for øvrig forankret i Arbeidsmiljøloven.

Ptil setter også partssamarbeidet i sammenheng med bruken av funksjonskrav, noe som ytterligere forsterker viktigheten av samarbeidet mellom partene i næringen:

“Anvendelse av funksjonskrav innebærer at aktørene selv i stor grad kan fatte beslutninger om hvordan regelverkets krav skal oppfylles. Næringen har dermed større frihet til å velge mellom alternative løsninger enn ved et detaljert regelverk. Denne handlefriheten stiller store krav til kvaliteten i beslutningene og beslutningsprosessene,

herunder evnen til å sikre arbeidstakerne den nødvendige grad av medvirkning før løsningene velges.”⁸⁶

For å sikre denne medvirkningen bekrefter intervjugrupper fra Ptil at arbeidstakersiden blir inkludert i alle tilsyn som gjennomføres:

“For å si det, rent praktisk, alltid når vi varsler tilsyn og gjennomfører tilsyn så er vi veldig opptatt av det, vi gir beskjed i varslingsbrev og møter, og den type ting, at de (arbeidstakersiden) skal delta og at de har anledning til å komme inn å ha egne møter med oss. På mitt nivå synes jeg vi er pådrivere og sørger for å få til den prosessen.”

Ptil sin pådriverrolle og aktive innsats for partssamarbeidet blir fremhevet i flere av intervjuene vi har gjennomført med de ulike fagavdelingene. Følgende utsagn kan illustrere dette:

“Vi er jo drivere av mye av det som er sånn institusjonalisert med trepartssamarbeidet.»

«Nei hele regelverksoppbyggingen er bygget på det.»

«Og det er vel ingen andre næringer i Norge som kan vise til noe tilsvarende, så sånn sett, så er nok Ptil en ganske viktig aktør i sitt arbeid. Garantist.”

Den sterke vektleggingen av å sikre partssamarbeid og arbeidstakermedvirkning, kan være en av grunnene til at enkelte representanter fra arbeidsgiversiden oppfatter trepartssamarbeidet som å være noe ubalansert, ved at to parter står tettere sammen enn den tredje. Fra ledelsen i et av operatørselskapene uttaler man det slik:

«Vi er jo inne på dette med trepartssamarbeid. Det er viktig for oss å få til et godt samarbeid med vernetjenesten og tillitsvalgte. Men det ligger også en fare i det, hvis på mange måter de får en åpen dør med Ptil og saksbehandleren i Ptil, som gjør at da blir det disse tingene som får lov å sette agendaen. For det er rart med det at når man setter agendaen, og hva som setter agendaen inn i Arbeidsdepartement også, da kan statsråd og alt komme på banen. For det glir fort over i politikk».

⁸⁶ Se <http://www.ptil.no/partssamarbeid/category130.html>

Her er det to viktige tema som reises. Det ene er relasjonen mellom arbeidstakersiden og saksbehandlere i Ptil. Slike relasjoner blir nevnt i flere av våre intervjuer, men formuleres forsiktig og mer som antydninger. En del av representantene fra arbeidsgiversiden oppfatter da relasjonene mellom Ptil og arbeidstakerrepresentantene som å være tettere og sterke enn Ptils forhold til arbeidsgiverhold. Det andre forholdet som trekkes frem, er at det ofte «går politikk i sakene», bl.a. ved at enkeltsaker løftes opp på til AD, og som av enkelte fremstilles som «arbeidstakernes departement». Dette kan oppfattes som en politisering av HMS-feltet, noe vi vil komme tilbake til i kapittel 6.

At trepartssamarbeidet delvis fungerer som et 2+1 samarbeid, blir gjentatt i enkelte av intervjuene med Ptil:

“Ptil og arbeidstakerorganisasjonene står jo nærmere, nesten i alle saker, enn Ptil og arbeidsgiverorganisasjonene. Men så viss arbeidsgiverne som Norsk olje og gass sier at Ptil er arbeidstakervennlige, så er vi sikkert det. Sant, for de er den gruppen som blir utsatt for risiko, og det er den gruppen som Ptil ønsker å beskytte mot risiko gjennom vårt regelverk og våre tilsyn, og våre andre aktiviteter.”

Det må imidlertid presiseres at dette utsagnet ikke kan tolkes som generelt gyldig for Ptil. I intervjuene kommer det flere ganger frem at Ptil ofte opplever at de kommer i situasjoner der aktører blant partene prøver å få Ptil inn i en meglersrolle. Det kan være saker der det er en konflikt mellom partene i et selskap og der den ene parten, typisk arbeidstakersiden, prøver å løfte den opp på et bransjenivå der Ptil kan megle.

«Så hvis det blir bråk kommer de gjerne til oss, for da er de sikre på at det blir løftet inn til Ptil, så er det som en slags forventning at dette skal vi ordne opp i. Det er ikke vår rolle å gå inn i selskapene og megle mellom dem, de må få orden i eget hus. Og de kan flytte sine feider inni Samarbeid for sikkerhet eller Sikkerhetsforum.»

Ptil uttrykker tydelig at de ikke ønsker en meglersrolle i forhold til konflikter som pågår i de enkelte selskapene. I Sikkerhetsforum og Regelverksforum inntar imidlertid Ptil ofte en meglersrolle, og dette fremstilles som en del av deres funksjon i trepartssamarbeidet. I denne sammenheng er bruken av RNNP en viktig del av måten Ptil bidrar til å dempe konfliktnivået mellom partene. Her skapes et felles faktagrunnlag som partene kan enes om, og man unngår dermed lange og konfliktfylte diskusjoner om hva som er risikobildet i næringen.

«Trepertssamarbeidet står som en pilar, når ting der begynner å rakne, må man kompensere på andre områder. RNNP var en måte å få trepartssamarbeidet tilbake på sporet, for før man hadde RNNP kranglet man om virkeligheten, så ble det en del av et felles virkelighetsbilde.» (Ptil)

Selv om beskrivelsene av trepartssamarbeidet i overveiende grad skjer i positive termer, er det også kritiske røster i våre intervjuer. Enkelte, spesielt på arbeidstakersiden, mener at det høye aktivitetsnivået skaper slitasje på partssamarbeidet. Det høye trykket i næringen har presset frem saker knyttet til nattarbeid, knapphet på senger og samsøving. Dette er saker som har ført til sterke konflikter mellom partene. Det er imidlertid ikke slik at disse sakene har redusert ønsket om eller behovet for et trepartssamarbeid på bransjenivå, men heller at de har skapt utfordringer i samarbeidsklimaet. Et dårligere samarbeidsklima vil i neste omgang redusere foraenes evne til å fungere godt for det funksjonsbaserte regimet. På denne måten representerer det høye aktivitetsnivået indirekte en utfordring for det etablerte regimet.

En siste kritisk bemerkning om trepartssamarbeidet knytter seg til måten regelverksutviklingen forankres i Regelverksforum som trepartsorgan. Noen av aktørene vi har intervjuet uttrykker at denne forankringen virker konserverende, ved at partene, spesielt arbeidsgiversiden, får mulighet til å bremse endringer som kan virke i mot deres interesser:

«..så er vi tilbake til det med fordeler og ulemper, det er klart at i alle samarbeider så er det fordeler og ulemper her. Mer dagens regelverk og slik som det er i Norge i forhold til partenes innflytelse på arbeidslivet, så tror jeg at trepartssamarbeidet er et fundament, som er veldig viktig, ikke bare for oss, men for alle parter, og det er veldig viktig å ha det på plass. De tiltar seg de rollene en har, og det er klart at (NN), de tiltar seg lett den rollen som å være konserverende i forhold til eksisterende virkelighet. De ønsker nødvendigvis ikke endringer som de er redd for at skal gi ekstra kostnader.»

Våre intervjuer viser at trepartssamarbeidet i bransjen fungerer overveiende godt, i den forstand at det eksisterer en kontinuerlig dialog mellom partene om saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet. I intervjuene våre kommer det imidlertid frem få eksempler på hva Sikkerhetsforum og Regelverksforum har bidratt til i forhold til å heve HMS-nivået i næringen. Det kan imidlertid bli for snevert å spørre om hvordan disse foraene hever

HMS-nivået direkte. Noe av funksjonen er å gi en mulighet til effektiv kommunikasjon mellom partene som igjen kan lede til friere dialog og effektiv identifisering av utfordringer og muligheter som i neste omgang kan bidra til egnede tiltak.

5.5 Oppsummering

Ifølge Ptil er dialog et virkemiddel for å kunne følge opp et funksjonsbasert målorientert regelverk som gir både pliktsubjektene og myndigheten et større handlingsrom for valg av løsninger. Samtidig plasserer det ansvar, muliggjør et systemperspektiv og gir fleksibilitet med hensyn til teknisk og organisatorisk utvikling. En av de viktigste forutsetninger for etterlevelse av funksjonsrettede krav, er grunnleggende kunnskap om de forhold kravet omfatter og et (styrings)system for å kunne definere de nødvendige detaljerte normer/løsninger som skal benyttes. Dette gir valgfrihet og anvendelse av skjønn både fra myndighetene og næringen. En god utnyttelse av dette handlingsrommet er også knyttet til kunnskap, kompetanse og ressurser.

I hovedsak kan intervjugruppenes synspunkter oppsummeres i syv punkter:

- Uten unntak er samtlige intervjugrupper positive til det norske regimet, dets innretning og hensikt. Prinsippet med et formåls-, og risikobasert regelverk med funksjonskrav er ansett som velfungerende, der man evner å få en komplisert bransje til å rette seg etter målsettingen om sikker og effektiv drift.
- Alle intervjugruppene framhevet viktigheten av at Ptil er et uavhengig og ikke-partisk organ overfor næringen, samtidig som de skal være lydhøre for de ulike parters synspunkter og erfaringer. Ptil blir oppfattet som garantisten for funksjonsdyktigheten til det norske HMS-regimet.
- Enkelte intervjugrupper trakk frem utfordringer knyttet til handlingsrommet og systemperspektivet i Ptil sin tilsynsstrategi. Disse utfordringene var særlig knyttet til usikkerhet om dialogbaserte tilsyn og bruk av ulovfestede virkemidler.
- Intervjugruppene hadde noe ulike oppfatninger om Ptils bruk av virkemidler, og særlig de ulovfestede virkemidlene. Enkelte intervjugrupper ønsket også sterkere bruk av virkemidler, detaljkrav og bruk av minimumsstandarder
- De fleste intervjugruppene er positive til Ptils veiledningsrolle, men nye rettighetshaverne melder om behov for mer informasjon og bedre rådgivning knyttet til HMS-regimet.
- Flere intervjugrupper etterlyser Ptil koordinerende funksjon og rolle overfor andre relevante tilsyn.

- Våre intervjuer viser at trepartssamarbeidet i bransjen fungerer overveiende godt, i den forstand at det eksisterer en kontinuerlig dialog mellom partene om saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

De fleste synspunktene som fremkommer bør tolkes som en påpekning av utfordringer ved utøvelsen av skjønn eller som usikkerhet knyttet til handlingsrommet. Alle intervjugrupper opplever at Ptil er kompetente, og de har stort sett gode erfaringer med Ptil og tilsynsprosessen. Ptils mangel på tydelighet og myndighet er imidlertid beskrivelser som gjentas av både operatører og leverandører. Dels må denne utydeligheten tilskrives uenigheter og ulike oppfatninger om tilsynsstrategien og dels til hvilke roller de ulike aktører faktisk har innenfor regimet. Tillitsvalgte og verneombud i de ulike selskapene er intervjugruppene som i sterkeste grad kritiserer Ptil for å være for ettergivende og lite myndige i møtet med de store operatører. De ønsker også i sterkere grad uanmeldte kontroller og større bruk av hele spekteret av virkemidler. Alle intervjugruppene framhevet imidlertid viktigheten av at Ptil er et uavhengig og ikke-partisk organ overfor næringen, samtidig som de skal være lydhøre for de ulike parters meninger og erfaringer.

6 Er det norske regimet robust?

I dette kapitlet drøfter vi funnene fra datainnsamlingen, samtidig som vi presenterer slutninger som danner grunnlaget for ekspertgruppens anbefalinger. Drøftingen er konsentrert om hvor godt og robust det norske regimet for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumssektoren er. Vurdering av robustheten er basert på fem kriterier som følger forvaltningsverdiene som ble presentert innledningsvis i kap 2.3.⁸⁷

1. Effektivitet; er regimet effektivt i måten det ivaretar hensynet til forsvarlig sikkerhet og kontinuerlig forbedring av tilstanden for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet?
2. Demokrati; ivaretas politiske vedtak på alle nivå slik disse kommer til uttrykk i lovgivningen og får berørte grupper i næringen (brukere, arbeidstakere, arbeidsgivere, selskaper mv.) innflytelse på regimets utforming og virkemåte?
3. Faglig integritet; sikres reguleringsmyndigheten faglig integritet og bidrar regimet til et best mulig kunnskapsgrunnlag, faglig nøytralitet og tydeliggjøring av faglige vs normative/politiske vurderinger?
4. Rettssikkerhet; er myndighetsbeslutningene velbegrunnet, har de klare rettslige forankringer og er de prosessuelle hensyn ivaretatt?
5. Læring; har regimet systemer og praksis som sikrer videreutvikling av regimet på basis av ny kunnskap og nye erfaringer?

Kapitlet er bygget opp ved at vi først løfter frem noen av de mest sentrale utfordringene knyttet til regelverket og dets utforming. Deretter rettes søkelyset på Ptil sin posisjon og rolle i regimet. Kapitlet fortsetter så med en drøfting av det vi oppfatter som å være en av regimets hovedutfordringer; håndtering av storulykkesrisiko. I underkapittel 6.4 drøftes et annet spenningsforhold som preger det norske regimet, nemlig forholdet mellom fag og politikk. Den siste dimensjonen som tas opp i kapitlet, er partssamarbeidet som regimets demokratiserende element. Drøftingen av de ulike utfordringene gjøres i forhold til vurderingskriteriene om effektivitet, demokrati, faglig

⁸⁷ De fire første kriteriene er identiske med forvaltningsverdiene som er lagt til grunn i St.meld 19 (2008-2009) og Innst. S. nr 321. Vi har i tillegg innført et femte kriterium, læring, fordi ekspertgruppen mener dette kriteriet et avgjørende for et HMS-regime og dets evne til å videreutvikle seg.

integritet, rettssikkerhet og læring. Kapittelet avsluttes med en oppsummering der vi lister opp det ekspertgruppen oppfatter som regimets seks hovedutfordringer.

6.1 Regimet og regelverksstrukturen

HMS-regimet for petroleumssektoren skiller seg fra øvrige HMS-regimer ved at lov- og forvaltningsstruktur i stor grad følger et sektorprinsipp. Ordningen har historiske røtter tilbake til utviklingen av norsk petroleumsindustri og er senere blitt forsterket og tydeligere institusjonalisert. Bakgrunn og begrunnelse kan knyttes til den betydningen industrien har for verdiskapingen kombinert med de store og spesielle sikkerhetsutfordringene som petroleumsvirksomheten til havs representerer. Et helhetlig og samordnet lov- og forvaltningssystem innenfor sektoren har vært viktig for å se de ulike risikofaktorene i sammenheng, for koordinering av myndighetsinngrep og for å forenkle industriens kontakt med forvaltningen. Betydningen av å se ulike menneskelige, teknologiske og organisatoriske faktorer i sammenheng har vært viktig både for helhetlig risikostyring i industrien og for myndighetenes oppfølging. I tillegg har det sektorbaserte reguleringsystemet lagt til rette for etablering av felles arenaer og fora for trepartssamarbeidet. I kapittel 3 og 4 viste vi til at det eksisterer et spenningsforhold mellom interessene i å ha et særegent HMS-regime for petroleumsnæringen og ønsker og behov for likebehandling med sjøfartsnæringen og næringslivet på land. De fleste ser ut til å akseptere at petroleumsnæringen har spesielle sider ved seg som krever et eget regelverk.

6.1.1 Fortsatt behov for samordning mellom ulike lover

Petroleumsvirksomheten omfatter aktiviteter og innretninger som til dels er felles med andre typer virksomhet: Det er sterke innslag av maritim virksomhet basert på fartøyer av forskjellige slag, det er ansatte i alle ledd og det er behov for å beskytte det ytre miljø mot forurensning. Hvert av disse aspektene ved virksomheten gir opphav til et eget sett regulering, med grunnlag i en separat lov eller gruppe av lover. Stikkordsmessig kan vi skille mellom sjøfartslovgivning (der skipssikkerhetsloven er sentral, men ikke den eneste), arbeidsmiljølovgivning (der arbeidsmiljøloven er sentral, men ikke den eneste) og forurensningslovgivning (der forurensingsloven er sentral, men ikke den eneste). I tillegg har vi det regelverk som spesielt gjelder petroleumsvirksomheten – petroleumslovgivningen (med petroleumsloven sentralt plassert, men ikke alene). Disse regelsettene fastsetter selv sitt saklige og geografiske virkeområde. I praksis er de alle relevante for (visse aspekter ved) petroleumsvirksomheten.

Hvert av disse regelsettene inneholder bestemmelser med forskjellig formål. Petroleumslovgivningen hjemler eksempelvis det grunnleggende konsesjonssystem, arbeidsmiljøloven inneholder regler om oppsigelsesvern og sjøfartslovgivningen fastlegger vilkår for registrering av fartøyer. Men alle disse hovedsettene av lovgivning har som ett av sine formål å fremme sikkerhet innenfor den sektor loven gjelder. Måten det gjøres på varierer imidlertid, fordi sikkerhetsspørsmålene inngår i forskjellige større sammenhenger

Siden det saklige (og til dels geografiske) virkeområde for petroleums-, sjøfarts-, arbeidsmiljø- og forurensningslovgivningen er forskjellige, kan man tenke seg forholdet mellom deres virkeområder illustrert ved sirkler som er delvis overlappende. Eksempelvis vil sikkerhetsmessige sider av bemannede undervannsoperasjoner foretatt fra en norskregistrert flyttbar innretning på norsk sokkel kunne tenkes omfattet av petroleumslovgivningen (fordi det dreier seg *petroleumsvirksomhet*), arbeidsmiljøloven (fordi slike operasjoner omfattes av loven med forskrifter) og sjøfartslovgivningen (fordi den omfatter innretningen operasjonene foretas fra). På den andre siden vil kanskje sikkerhetsaspekter ved kranoperasjoner fra en utenlandsk registrert kranlekter bare omfattes av petroleumslovgivningen – fordi flaggstaten forutsettes å ta seg av resten.

Der flere regelsett har felles virkeområde (overlapper hverandre), må det foretas en samordning. Helt siden starten av norsk petroleumsvirksomhet har det vært en utfordring å samordne de forskjellige lovene og forskriftene som har med sikkerhet, både mht. hvilke regelsett som skal være dominerende og mht. organiseringen av det statlige tilsyn. Våre intervjuer viser at denne utfordringen eksisterer fremdeles. Eksempelvis har det vært krevende å harmonisere Norges interesser i egenskap av sokkelstat (vert for norsk petroleumsvirksomhet) mot interessene som flaggstat (regulerings- og håndhevelsesmyndighet overfor norskregistrerte fartøyer – med tilhørende ønske om å avvise at andre sokkelstater skal tilta seg denne myndigheten når norske fartøyer opererer der). Selv om disse avveiningene etter hvert er brakt betydelige skritt lenger, bl.a. ved forskriftene av 2010, viser intervjuene våre at det fortsatt er samordningsbehov.

Sokkelregelverket gjelder som utgangspunkt for både faste og flytende installasjoner. I riggutvalgets rapport «Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel (2012) ble det påpekt at fordi sokkelregelverket er et særnorsk regelverk så må rigger som føres inn til Norge modifiseres vesentlig. En borerigg som tas inn til Norge vil normalt i utgangspunktet ivareta maritime krav (IMO-krav) som i stor grad er felles for alle flaggstater. Men i

tillegg vil riggen måtte tilfredsstillte ulike særkrav som følge av det norske sokkelregelverket. I følge Norsk olje og gass, bør det være et mål om at maritime krav må kunne anvendes i størst mulig grad, og at «en ikke setter ytterligere særnorske krav som begrenser muligheten til å ta inn rigger til Norge».⁸⁸ I rapporten ble det også vist til at særnorske sikkerhetskrav var kostnadsdrivende, noe som imidlertid ble imøtegått av representantene for LO og Ptil i utvalget (*Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel*, 2012).

Et annet eksempel på konsekvenser av at regelsettenes anvendelsesområder overlapper, er diskusjonen om forholdet mellom arbeidsmiljø og andre sider av petroleumssikkerheten. Både petroleumsgivning og arbeidsmiljølovgivning stiller sikkerhetskrav til virksomheten, men med forskjellige innfallsvinkler og til dels forskjellige reguleringsteknikk som følge av at de større sammenhenger kravene inngår i er forskjellige. Dette forklarer noe av diskusjonen om skillet mellom sikkerhet og komfort, f.eks. i saken om lugardeling.

Utfordringene ved et overlappende regelverk gir også noen konsekvenser for regimets robusthet. Flere av dem vi har intervjuet peker på at kompleksiteten i overlappende regelverk skaper både usikkerhet og i noen tilfeller ekstra kostnader for aktører i næringen. Usikkerheten handler i første rekke om at små aktører har vanskelig for å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse til å forstå og håndtere kompleksiteten i grenseflatene/overlappingene mellom regelverkene på en effektiv måte. Slik sett er utfordringene ved et overlappende regelverk en potensiell svakhet i forhold til kriteriet om både rettsikkerhet og effektivitet.

6.1.2 Kompleksitet i regelverk, i styrende dokumentasjon og i industristandarder

Et annet forhold som blir trukket frem er kompleksiteten i regelverksstrukturen. På den ene siden skal et funksjonsrettet regelverk i utgangspunktet være enkelt, men enkeltheten i lover og forskrifter på et overordnet nivå synes å føre til større kompleksitet jo lenger ned man kommer i normhierarkiet. Dette ser man tydelig når man går fra lov til forskrift og videre til standard. Tilsvarende gjelder internt i selskapene. De ønsker å kunne dokumentere at de har hatt gode rutiner, særlig dersom det skulle oppstå en hendelse. Dette ønsket kan føre til at de interne kravene til f.eks. styrende dokumentasjon blir kompliserte og uoversiktlige. Paradokset er at dette i seg

⁸⁸ Innspill til ekspertgruppen fra Norsk olje og gass

selv innebærer uheldige rutiner. Når flere intervjugrupper viser til kompleksiteten i regelverket som utfordring, er det altså ikke bare normhierarkiet det vises til, men også til hvordan selskapene og særlig de store operatørene, utvikler styrende dokumentasjon. Utviklingen av «styrende dokumentasjon» må sees i sammenheng med egenskapene ved det funksjonsbaserte regelverket og Ptils systemperspektiv og hvordan man velger å utnytte muligheten innenfor skjønnsbaserte handlingsrommet. Vi velger å illustrere dette poenget med å vise til Gullfaks C06 hendelsen i 2010 og rapporten «*Læring av hendelser i Statoil*» (Austnes-Underhaug et al., 2011).

Gullfaks C06 var en ukontrollert gass utblåsing som førte til at Ptil påla Statoil å foreta en uavhengig gjennomgang og analyse av de bakenforliggende årsakene til ulykken samt av Statoils evne til å lære av hendelsene. Med «bakenforliggende årsaker» menes kombinasjonen av aktive feil og svakheter i «forsvar» og «barrierer» som forklarer hvorfor hendelser/ulykker utvikler seg. Bakenforliggende årsaker viser ikke bare til tekniske barrierer og feil begått i den operative enden i organisasjonen, men også prosedyrer, rutiner, ledelse og reguleringer. At Ptil påla Statoil å foreta en slik gjennomgang er for øvrig et godt eksempel på Ptils vektlegging av de regulative og organisatoriske forholdene hos operatørene og hvordan systemtilnærmingen kan slå ut i praksis. Enkelte intervjugrupper i Statoil uttalte at systemtilnærmingen ofte førte til «tunge akademiske øvelser for selskapet» som kom på toppen av «normalt arbeid for organisasjonsutvikling og forbedring».

Austnes-Underhaug et al. (2011) viste imidlertid at mangel på etterlevelse av styrende dokumentasjon i noen grad kunne forklares ved at systemene internt rett og slett var for kompliserte. Noe av denne kompleksiteten ble forklart ved sammenslåingen av Statoil og Hydro i 2007 og at man i 2011 ikke hadde fått harmonisert styrende dokumentasjon i tilstrekkelig grad i de to selskapene og implementert nye og effektive prosedyrer. En annen forklaring på for kompleks styrende dokumentasjon er at selskapene, når de opererer i handlingsrommet der valg av sikkerhetsløsninger er basert på skjønn, utvikler rutiner for styrende dokumentasjon som i noen grad «overoppfyller» de krav som ligger i det funksjonsbaserte regelverket. Dette har også å gjøre med påse-plikten operatørene har overfor sine leverandører. I og med at ansvaret ligger hos operatøren blir det viktig for operatøren å utvikle så gode systemer som mulig - systemer som i neste omgang skal tåle en kritisk gjennomgang av tilsynsmyndighetene. Dette blir særlig synlig etter oppfølging av hendelser der organisatoriske tiltak ofte blir raskt implementert og ikke tilstrekkelig evaluert, slik at de nye tiltakene kommer på toppen av de rutiner som allerede eksisterer (Austnes-Underhaug et al., 2011). Omfattende

styrende dokumentasjon, redusert fleksibilitet og for mange prosedyrer kan således være konsekvens at operatørene «gjør sitt beste» for å tilfredsstille regulator. I så måte kan økt kompleksitet på selskapsnivå være en utilsiktet konsekvens av det store handlingsrommet som det funksjonsbaserte regelverket gir selskapene, og hvordan selskaper som Statoil fyller handlingsrommet med detaljerte styringssystemer. Dette gir en ikke-intendert effekt i form av en kompleksitet i den skarpe enden, noe som reduserer regimets effektivitet. Tilfellet Gullfaks C er også et eksempel på at kompleksiteten blir en medvirkende, bakenforliggende årsak til en hendelse som kunne fått katastrofale konsekvenser. Kombinasjonen av et overordnet funksjonsbasert regelverk og en detaljert og komplisert styrende dokumentasjon svekker dermed regimets robusthet i forhold til vurderingskriteriet om regimets effektivitet.

Det skal også nevnes at våre data viser noen åpenbare svakheter ved den utstrakte bruken av industristandarder i petroleumsnæringen. Dette har for det første å gjøre med at partssamarbeidet ikke ser ut til å fungere tilfredsstillende når det gjelder utviklingen av industristandarder. Arbeidstakersiden uttrykker at de ikke har ressurser og kapasitet til å følge opp dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Dermed blir det et demokratisk underskudd i prosessene rundt utvikling og bruk av industristandarder. For det andre viser intervjuene vi har gjennomført at flere av aktørene i bransjen sliter med kompleksiteten som industristandardene representerer. Denne kompleksiteten hevdes å gi unødvendige ekstrakostnader og svekket effektivitet. I sum gir dette demokratiske underskuddet og den svekkede effektivitet et mindre robust regime.

6.1.3 Regelverket i næringskjeden

Et formåls-, funksjons- og risikobasert regelverk er en betydelig faglig og organisatorisk utfordring slik det også framkommer i andre deler av rapporten. Dette gjelder ikke minst hvordan selskaper høyere opp i næringskjeden skal følge opp at deres underleverandører og kontraktspartnere driver en forsvarlig aktivitet i samsvar med regelverkskravene. Denne påseplikten (§ 7 og 18 i Rammeforskriften, forankret i Petroleumsloven § 10-6) gjelder både ved kontraktsinngåelse og under gjennomføringen av oppdraget. Gjennom hele prosessen er den ansvarlige pliktig å sikre at mangler ved underordnede kontraktsparters sikkerhetsstyring blir korrigert og at nødvendige tilpasninger blir gjort mellom eget og andre deltakers styringssystem. Dette betyr at handlingsrommet med mulighet for skjønn og fortolkninger i regelverket forplanter seg gjennom hele næringskjeden. På samme tid vil maktforholdet i

kunde-leverandørkjeden påvirke slike fortolkninger og de åpne eller skjulte kost-nytte vurderinger som legges til grunn ved kontrakter. I oppfølgingen av flere alvorlige hendelser⁸⁹ har Ptil understreket plikten til å påse at regelverket etterleves som en generell og overordnet oppfølgingsplikt. Med utgangspunkt i det nye aktørbildet (se kapittel 4.1) med en betydelig vekst innen leverandørindustrien og med lengre kjeder av spesialiserte underleverandører og flere grensesnitt mellom aktørene har Ptil her en viktig oppgave, både som kontrollmyndighet og som veileder.

6.2 Ptil og regimet

Forvaltningsmessig blir tilsynsrollen og tilsynsstrategien utviklet ved at Stortinget setter rammen for virksomheten og at AD gjennom tildelingsbrevene angir prioriteringer og krav til rolleutøvelse. I praksis blir tildelingsbrevene utformet i tett samspill mellom AD og Ptil. I foredraget til Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 nr. 1592 (vedtak om opprettelse av Petroleumstilsynet) er Ptils roller og oppgaver bl.a. definert som:

”Petroleumstilsynet skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, og gjennom at dette også bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet. Oppfølgingen skal være systemorientert og risikobasert. Oppfølgingen skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, den oppfølging av egen virksomhet som gjennomføres av næringen selv. Det skal være en balansert avveining mellom Petroleumstilsynets rolle som høyrisiko-/teknologitilsyn og arbeidstilsyn. Medvirkning og partssamarbeid inngår som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumstilsynets virksomhet.

Petroleumstilsynet skal videre drive informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor aktørene i virksomheten, etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med andre HMS-myndigheter nasjonalt og internasjonalt, samt aktivt bidra til kunnskaps-overføring på helse- miljø- og sikkerhetsområdet i samfunnet generelt.

Petroleumstilsynet skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne, følges opp på en helhetlig måte. Petroleumstilsynet skal gi uttalelser til overordnet

⁸⁹ Hendelser som har fått mye medieomtale er [losseoperasjon til supplyfartøy ved Statfjord A](#), stabilitetshendelse på [Scarabeo 8](#) og skrogskade på [Floatel Superior](#) (www.ptil.no/nyheter, 12.03.2013)

departement i saker som behandles av departementet og bistå departementet i saker på forespørsel.”⁹⁰

Utøvelse av tilsynsrollen er helt sentral for regimets robusthet og kan lett knyttes til alle våre fem robustetskriterier. En effektiv rolleutøvelse er avhengig at partene har felles forståelse av innholdet i rollen og dermed like forventninger. Disse forventningene innebærer at rolleutøvelsen er i henhold til demokratiske prinsipper, rettsikkerhet og faglig integritet, samt at rollene kan utvikles i takt med nye utfordringer og forventninger. Vi vil i dette avsnittet således kort drøfte noen «rolleutøvelser» i forhold til de funn som er presentert tidligere kapitler.

6.2.1 Den dialogbaserte tilsynsrollen

Ptil understreker at bruken av dialog eller «*samhandling mellom myndighetene og pliktsubjektene uten bruk av formelle virkemidler*», er et viktig ”policy-grep”. Sett i forhold til robusthet er dialog som virkemiddel effektivt på flere måter. For det første minimerer man bruken av formelle virkemidler. For det andre bruker man relativt mindre ressurser enn om man i detalj skulle kontrollere et stort antall aktører. For det tredje bidrar det til informasjons og kunnskapsutveksling mellom partene. Det siste åpner opp for læring mellom partene.

Det er likevel nødvendig å knytte noen kritiske merknader til den dialogbaserte tilsynsrollen. I kapittel 5 nevner flere intervjugrupper at Ptils bruk av media, innkalling til møter, bruk av brev skaper uklarheter og usikkerhet. De ikke-lovfestede virkemidlene inngår også i dialog begrepet, men viser at dialog også i enkelte tilfeller oppfattes vel så strengt som pålegg. Fra tabell 6 vet vi at handlingsrommet i det funksjonsbaserte regelverket innbyr til kombinasjonen av roller der dialog-rollen skal kombineres med kontrollrollen. For at dialog skal fungere etter hensikten, være effektivt og oppfattes som legitimt, er det viktig at tilsynet klarer å formidle hva som ligger i dialogbasert tilsynsstrategi.

Ulike oppfatninger om bruk av de ikke-lovfestede virkemidlene viser at balanseringene i noen sammenhenger kan være vanskelige, og til tross for at dialog som policy stort sett må betraktes som en vellykket strategi, viser våre intervjuer til enkelte tilfeller der

⁹⁰<http://www.ptil.no/getfile.php/z%20Konvertert/Produkter%20Og%20Tjenester/Regelverket/Dokumenter/resomoppsettelseavptil.pdf>

«dialogen» skaper forvirring og hvor Ptil blir beskyldt for rolleblanding. Det er viktig å være oppmerksom på at rollekombinasjonen kan gå ut over tilsynets faglig integritet, og at det i enkelte tilfeller kan forekomme situasjoner der det blir oppfattet som om tilsynet foretar normative politiske vurderinger. Det kan derfor være grunn til å foreta en gjennomgang av bruken av lovfestede og ikke-lovfestede virkemidler og dialog som virkemiddel, for derigjennom å tydeliggjøre og bevisstgjøre utøvelsen av den dialogbaserte tilsynsrollen (se nærmere drøfting av dette i kapittel 6.5).

6.2.2 Rådgiver for eget departement

AD er Ptils overordnede myndighetsorgan, samtidig som Ptil har en rådgivende rolle overfor departementet i faglige spørsmål. Her er det først og fremst effektiv arbeidsdeling og den faglige integriteten mellom tilsyn og departement som er viktig for robustheten til regimet. Det er likevel flere ting som tyder på at denne arbeidsdelingen fører til at forståelsen av tilsynsrollen er noe forskjellig i Ptil og AD. I hovedsak skyldes dette ulik kompetanse og fokus. AD opererer etter en overordnet forvaltningslogikk som av Ptil blir oppfattet som for lite bransjeorientert. Mens Ptil er bemannet av fagekspertise med mye ingeniørfaglig og teknisk kompetanse og lang bransjeerfaring, dominerer en forvaltningsmessig og juridisk tenkemåte i AD. Dette er for så vidt naturlig slik det ble påpekt i intervjuet med AD:

«Det er slik det må være - det er en del av naturlig rolledeling mellom forvaltning og etat. Vi er jo ganske bevisst på at vi har ulik kompetanse. De har mange ingeniører. Det har ikke vi- og vi skal ikke ha det heller. Vi skal passe byråkratiet. Så derfor skal vi kunne ulike ting.»

Generelt sett har Ptil et velfungerende og godt rådgivningsforhold til AD, og hvor de nevnte spenninger mer er et uttrykk for geografisk og kompetansemessig avstand og forholdet mellom fag og politikk enn uttrykk for reelle konflikter. Like fullt kan man stille spørsmål om ulike «organisasjonslogikker» i enkelte sammenhenger hindrer effektiv informasjonsutveksling og læring mellom departement og etat.

6.2.3 Koordineringsrollen

Flere intervjugrupper hevder at Ptil har sviktet sin rolle som koordinator i forhold til andre tilsynsorganer. Dette ble også vurdert i rapporten «Et helhetlig risikobasert tilsyn» (2007) og i foredraget til resolusjon om opprettelse av Ptil: *«For å sikre at koordineringsordningen skal fungere best mulig legger Regjeringen til grunn at Petroleumstilsynet fremstår med sterk autoritet og tar ansvaret for kraftig og tydelig*

koordinering. Regjeringen legger videre vekt på de berørte departementers og underliggende etaters plikt til å støtte opp om Petroleumstilsynets koordineringsrolle.»⁹¹

Fra Ptil side blir det gjentatte ganger poengtert at rollen var krevende og at organisasjonen ikke klarte å ivareta rollen godt nok. Både blant tillitsvalgte/verneombud og blant operatører blir det understreket at revitalisering av koordineringsrollen er nødvendig og at det i den sammenheng bør tas nye institusjonelle grep. Særlig blir forholdene til Miljødirektoratet⁹² omtalt som kritiske. I forhold til våre robustetskriterier vil en manglende koordinering kunne hindre effektiv oppfølging av tilsyn. Ulike signaler fra ulike myndighetsorgan vil også kunne skape forvirring og redusere legitimiteten til myndighetene. Vi mener også å se at det i for liten grad finner sted læring mellom tilsynsområdene og at verdifull kunnskap på denne måten går tapt. Mer vekt på læring- og kunnskapsoverføring fra forvaltningsområder vil kunne bidra til styrking av HMS-regimet innen petroleum. Det er derfor grunn til på nytt å gjennomgå hvordan denne koordineringsrollen kan revitaliseres og eventuelt gjenopptas, og hva det vil kreve av tilleggskompetanse, kapasitet og ressurser fra myndighetenes side. Det siste er særlig viktig med tanke på sammenhengen mellom storulykkesrisiko og fare for det ytre miljøet ved utslipp til luft og sjø.

6.2.4 Informasjons-/veiledrollen

Ptils kobling til næringen kommer til uttrykk på flere måter. Dels er det betydelig kompetanse i Ptil som er hentet inn fra oljeselskapene. Bransjekunnskap er en sentral faktor for at Ptil skal kunne utøve tilsyn på en god måte, ha faglig integritet og bidra til et best mulig kunnskapsgrunnlag - samtidig som det er viktig med tanke på legitimitet og tillit overfor næringen. Videre utvikling av likeverdig kunnskap og kompetanse mellom reguleringsmyndighet og de regulerte innenfor alle viktige profesjonsområder er også sentralt for kunne utøve et fornuftig og godt skjønn i «handlingsrommet». I forholdet mellom Ptil og de etablerte operatørene er samspillet og kompetanseutvekslingen således en viktig robusthetsfaktor og en av styrkene i det norske regimet. Det er imidlertid åpenbart at mange av de nye rettighetshaverne på norsk sokkel har et stort behov for Ptils veiledninger om «beste praksis» gjennom kompetanseformidling seminarvirksomhet og veiledningsnotater slik som «barrierenotatet». Dette tilsier at Ptil bør utvikle flere og bedre veiledere.

⁹¹ Foredraget til Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 nr. 1592.

⁹² Tidligere Klif.

Informasjons og kunnskapsbehovet hos de nye rettighetshaverne representerer imidlertid en utfordring for Ptil som på den ene siden skal ivareta sin veilednings og informasjonsrolle, men samtidig ikke gå for langt i bli «rådgiver» i enkeltsaker. Rådgiverrollen kan underminere industriens selvstendige ansvar for å treffe valg innen rammen av funksjonsrettede krav. På den annen side er det et behov for et bredere informasjonsorgan og kanskje også ulike tilretteleggerfunksjoner knyttet til de nye rettighetshaverne. Med hensyn til robusthetsprinsippene om læring og utvikling av et best mulig kunnskapsgrunnlag for samtlige, er det rom for forbedring. Det eksisterer i dag ulike nettverksorganisasjoner for erfaringsutveksling og læring mellom nye rettighetshavere, men det er muligens også et behov for et rådgivningsorgan og eller funksjon spesielt knyttet til HMS-regimet og regelverket. Dette er imidlertid ikke Ptil sin oppgave, og det bør overlates til bransjen selv å opprette og drifte en slik rådgivnings- og servicefunksjon.

6.3 Vanskelig avveining mellom faglige hensyn og interesser

I Kapittel 5 viser vi at Ptil enkelte sammenhenger ikke blir oppfattet som tydelig nok i sin rolle når det gjelder prioritering mellom velferd og sikkerhet. Uklarheten er oftest relatert til uttalelser knyttet til temaer omkring arbeidsmiljø. I disse sakene oppfatter enkelte Ptil som talerør for arbeidstakersiden og hvor tilsynet blander sammen sikkerhetstenkning med forhold som de mener tilhører «komfortsonen». Begrepet «komfortsone» blir benyttet av flere og er tilsynelatende et innarbeidet begrep når enkelte fra arbeidsgiversiden omtaler Ptils rolleutøvelse i forhold til arbeidsmiljøfeltet.

Intervjugrupper i Ptil som arbeider med arbeidsmiljø og sikkerhet og intervjugrupper fra de tillitsvalgte, kjenner seg ikke igjen i slike påstander. De viser til at i de fleste arbeidsmiljøundersøkelser er det en klar sammenheng mellom en rekke arbeidsmiljøfaktorer og sikkerhet - slik som konflikter mellom effektivitet og sikkerhet, stress og feilhandlinger, lange arbeidsøkter/nattarbeid og trøtthet/utmattelse, osv. I følge arbeidstakersiden tilsier dette at Ptil skal bevege seg inn på arbeidsmiljøfeltet og trekke opp klare grenser for hva som er akseptabel styring og organisering i en større organisatorisk kontekst. Dette er en utveksling av faglige synspunkter som vanskelig kan betraktes som politisering. Det som imidlertid kan representere en politisering, og således som en mulig trussel for regimets robusthet, er at Ptil oppfattes som (for) nært

koblet til arbeidstakersiden og at dette således kan svekke tilsynets integritet (se også kapittel 6.6).

Som nevnt innledningsvis er et regimes robusthet avhengig av at myndigheten har tilstrekkelig faglig integritet og nøytralitet og at det er en tydeliggjøring av faglige versus normative/politiske vurderinger. En kan her vise til historien bak arbeidsmiljølovens grunnleggende prinsipper om sammenhengen mellom produktivitet og et trygt og sikkert arbeidsmiljø. Dette ligger også nedfelt i Ptil sitt systemperspektiv til risiko. Men i mange sammenhenger kan dette oppfattes som å gripe inn og uttale seg om organisatoriske forhold som ikke nødvendigvis hører klart definert inn under tilsynets område. Systemperspektivet er krevende å håndtere, og det kan muligens være påkrevet med dypere refleksjon internt i Ptil rundt hva en bedre rolleklarhet og rolleutøvelse i denne sammenheng innebærer.

6.4 Det tillitsbaserte regimet og styring av storulykkesrisiko

Styring av storulykkesrisiko er en sentral oppgave i ethvert HMS-regime. Det er i denne sammenheng helt avgjørende at myndighetene effektivt og sikkert klarer å regulere virksomheten i henhold til fastlagte mål. Hvilke mulige forbedringer av regelverket og/eller praktiseringen av regelverket bør så gjennomføres for å oppnå forbedringer når det gjelder styring av storulykkesrisiko?

I 4.7 viste vi at praktiseringen av dagens regelverk har noen svakheter når det gjelder storulykkesrisiko. Kapitlet påpekte at de sentrale elementene i en risikobasert rammesetting i henhold til eksisterende forskrifter, særlig med hensyn på storulykkesrisiko er følgende:

- Krav til formulering av risikoakseptkriterier for storulykkesrisiko (personell) og ytre miljø (Styringsforskriften § 9)
- Selskapenes har selv ansvar for å formulere risikoakseptkriterier (Styringsforskriften § 9)
- Selskapene har ansvar for å gjennomføre risikoreduksjonsprosesser (ALARP prosesser) for å redusere risiko ytterligere ut over å tilfredsstille risikoakseptkriteriene (Rammeforskriften § 15)
- Kontinuerlig forbedring av HMS-tilstanden er et viktig prinsipp i regelverket (Styringsforskriften § 23)

Styring av storulykkesrisiko og derigjennom forbedring av regimets robusthet bør skje ved implementering av risikoakseptkriterier, risikoanalyser og risikoreduksjonsprosesser. Myndighetene har i dag ikke sikret seg noen direkte godkjennings- eller sanksjonsmuligheter, verken gjennom regelverkets detaljerte utforming eller gjennom sin måte å håndheve regelverket på. Det kan tenkes flere alternativer til dagens regelverk og praksis. Myndighetene kan fastsette øvre grenser for tillatte nivåer. Alternativt kan myndighetene stille krav og gi veiledning om hvordan nivåer kan fastsettes, men for øvrig la selskapene selv få fortsette å fastsette generelle risikoakseptkriterier.

Britiske myndigheter har eksempelvis i mange år gitt ut veiledninger og interne kravdokumenter (som veiledninger) for risikostyringsprosesser (og dessuten for mer tekniske eller operasjonelle forhold). Norske myndigheter er langt fra å utgi så stort volum av veiledninger som HSE, men HSE har da også fordelen av å være en stor og slagkraftig organisasjon med over 3000 ansatte.

I tillegg til nye forskriftskrav bør myndighetene endre tilsynspraksis slik at den tar aktivt tak i elementene i risikostyringsprosessen. Dette kan langt på vei også oppnås gjennom å kreve innsending av dokumentasjon av risikoreduksjonsprosesser. Det eksisterer ikke noen anerkjent metodikk for ALARP-vurderinger. Vinnem (2013) påviser at det er enkelt å manipulere vurderingene uten slik metodikk. Når det heller ikke eksisterer krav til dokumentasjon av prosessen, og tilsynsvirksomheten heller ikke synes å fokusere på slike forhold, er resultatet at prinsippet om kontinuerlig forbedring ikke fungerer når det gjelder storulykkesrisiko, særlig ikke i tidlige faser av nye utbyggingsprosjekter. Et annet forhold er at såkalt "negativ ALARP" (dvs. bruk av risikoanalyser til å påvise at allerede vedtatte risikoreduksjonstiltak ikke er nødvendige å innføre) er utbredt. Dette ble dokumentert for et anlegg i Vinnem et al. (2006). I 2007 sendte Ptil ut et generelt brev til alle aktører i bransjen om slik misbruk av risikoanalyser, dvs. bruk av risikoanalyser til å dokumentere at det er akseptabelt å avvike fra regelverkskrav, som i praksis er samme sak som "negativ ALARP".

Det er krevende for myndighetene å føre tilsyn med risikobaserte tilnæringsmåter. Det er enkelt å føre tilsyn med detaljkravene (eksempelvis krav til livbåter, brannvannsdekning, osv.), men tilsyn med hvordan risikoreduksjonsprosesser implementeres forutsetter betydelig erfaring med risikostyring. Det er naturlig å peke på at i de mer enn 20 år som regelverket har vært risikobasert, er det kun noen få år at Ptil har hatt ansatte med formell risikostyringskompetanse i egne rekker. Erfarne personer med slik

kompetanse er sterkt ettertraktet i industrien, og det er vanskelig for en statlig etat å konkurrere lønnsmessig med industrien på dette området. En medvirkende årsak til den mangelfulle håndhevelsen av kravene til risikostyring i forskriftene, kan være nettopp vanskeligheter med å tiltrekke seg og beholde relevant kompetanse innen dette feltet.

En mulig justering, er altså å utdype kravene i regelverket om dokumentasjon av vurderinger knyttet til storulykkesrisiko. Det er grunn til å tro at krav om å dokumentere risikoreduksjonsprosessen, inklusiv de vurderte alternativer, og resultatene av en slik prosess, vil være viktig for å oppnå bedre etterlevelse. Det vil også gjøre det lettere å føre tilsyn med etterlevelsen av kravene. Det vil kreve at det defineres tidspunkter og/eller beslutningspunkter når slik dokumentasjon skal foreligge, og at myndighetene prioriterer ressurser for å saksbehandle (for å godkjenne/akseptere) dokumentasjonen. Det må presiseres at hovedhensikten er å oppnå mer systematiske og bedre risikoreduksjonsprosesser i næringen og at myndighetenes krav til dokumentasjon er verktøyet for å oppnå dette. Det må videre presiseres at dette kan gjøres innenfor nåværende lovverk, med tilpasninger og tilleggskrav.

I forbindelse med tidligfasene i et utbyggingsprosjekt vil det være en mulighet at en egen dokumentasjon av risikoreduksjonsprosessen og resultatene som er gjennomført i konseptvalg og optimalisering legges ved Plan for Utbygging og Drift (PUD) som et eget vedlegg, og at myndighetenes godkjenning av PUD innbefatter godkjenning av risikoreduksjonsprosessen og resultatene av prosessen. Forslaget om dokumentasjon av risikoreduksjon vil på den måten lett kunne innarbeides i eksisterende godkjennings- og samtykkeordninger.

I seinere faser av utbyggingsprosjektene kan innsending av dokumentasjon av risikoreduksjonsprosessen knyttes til samtykkesøknader, eksempelvis søknad om samtykke til fabrikasjon og søknad om samtykke til oppstart av drift. Med den store betydning som risikoreduksjon har for utbyggingsprosjekter, vil det være viktig med regelmessig dokumentasjon av risikoreduksjonsprosessen i utbyggingsprosjekter. Både i utbyggings - og driftsfaser kan innsending av dokumentasjon knyttes opp mot samtykkesøknader.

For å opprettholde regimets fleksibilitet er det ekspertgruppens vurdering at antallet detaljkrav bør holdes på et lavt nivå, og neppe bør bli særlig høyere enn antall detaljkrav per dags dato. I enkelte intervjugrupper i Ptil framkom det tanker om å øke antall detaljkrav, men det må legges vekt på at slike krav kan hindre naturlig utvikling som tar hensyn til ny teknologi og nye operasjonsmønstre.

Hvis det overveies nye krav som representerer en innskjerping i forhold til dagens praksis, bør det være overbevisende dokumentasjon, særlig hvis de skal ha tilbakevirkende kraft. Dokumentasjonen må innbefatte samfunnsmessige kostnader og vurderes i forhold til nytte av innføringen av kravene.

Enkelte intervjugrupper har påpekt at det ikke foreligger en akseptert praksis for kost-nytte analyser - først og fremst i forhold til innføring av nye forskriftskrav. Det samme gjelder trolig også for kost-nytte analyser i utbyggingsprosjekter. Det vil derfor være hensiktsmessig om en slik akseptert praksis kan utarbeides. Utfordringene ligger ofte i at datagrunnlaget for å beregne alternative skadeforløp er svært begrenset. Dette kan imidlertid kompenseres for ved utstrakt bruk av følsomhetsberegninger, både når det gjelder kostnader og usikkerhet (sannsynlighet) om alternative hendelsesforløp.⁹³

6.5 Spenningen mellom fag og politikk

Som drøftet i kapittel 2 er forholdet mellom fag og politikk generelt krevende og sammensatt. Petroleumsregimet er intet unntak i så måte, med svært mange utfordringer knyttet til både kunnskapsgrunnlag og faglige vurderinger på den ene siden, og normative og politiske avveininger og valg på den andre. Våre funn og observasjoner gir flere indikasjoner på at forholdet mellom fag og politikk trenger nærmere drøfting og tydeliggjøring. Det framgår også av intervjumaterialet at flere av aktørene synes å ha ulike oppfatninger om hva som er *politikk* og hva som er *fag*, og det kan være grunn til å anta at dette kan skape legitimitetsproblemer, særlig i kontroversielle saker.

De spesielle utfordringene i petroleumsregimet er etter vårt syn særlig knyttet til de overordnede normative prioriteringene (politikken), til det formålsorienterte og funksjonsrettede regelverket, samt til trepartssamarbeidet.

⁹³ I denne sammenheng er det nærliggende å henvise til utredningsinstruksen (FOR-2000-02-18-108), som bl.a. stiller krav til kost-nytte-vurderinger, se pkt. 2.3.1, 1. og 2. ledd: «En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken. Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.»

Det generelle utgangspunktet her må være at overordnede normative prioriteringer tilhører politikkenes domene mens vurderinger av hvilke virkemidler som er best egnet – av tilgjengelige alternativer - er et faglig spørsmål.

Det er selvsagt en utfordring i dette bildet at regimet som sådan har innebygget en demokratidimensjon i selve det institusjonaliserte trepartssamarbeidet. Det er således et uttrykt politisk mål og en demokratisk verdi i seg selv at partene sammen kan sette mål og enes om virkemidler uten at resultatene alltid forankres direkte gjennom den tradisjonelle parlamentariske styringskjeden (demokrati ovenfra). Det er samtidig en potensiell styrke ved regimet at brukerne og berørte parter aktivt deltar i politikkkutformingene gjennom trepartssamarbeidet, både med hensyn til legitimitet og effektivitet. Men hensynet til demokrati nedenfra innebærer at det skal balanseres mellom de to partene, som ofte vil ha motstridende interesser, samtidig som hensynet til demokrati ovenfra gjennom politiske beslutninger også veier tungt. Sistnevnte skal bl.a. sikre at sektoren ikke utvikler særordninger som kan skape ubalanse i verne/beskyttelsesnivå mellom sektorer/domener eller påvirke samlet verdiskapning i strid med øvrige prioriteringer og velferdshensyn. Det formålsoverrettede og funksjonsrettede regelverket skaper også utfordringer ved at det normative grunnlaget sjeldent definerer konkrete løsninger. Dette er jo samtidig også nettopp en del av dets begrunnelse. Igjen ser vi altså noen innebygde dilemmaer, ved at regimets overordnede og velbegrunnede design, i seg selv gir nye utfordringer. Når aktørene likevel oppfatter systemet som vellykket og legitimt, så må det også derfor tolkes som et uttrykk for at ulempene oppveies av fordelene, og at alternative systemer ikke antas å ville fungere bedre.

Etter ekspertgruppens syn kommer ukklarhetene om det politisk-normative innholdet i regimet til uttrykk på flere måter. Gjennomgangen av bruken av risikoakseptkriterier og ALARP-prinsippet viser at det er behov for tydeligere presisering og oppfølging fra myndighetenes side, jf. kapittel. 4. Grensene for hva som skal være akseptabel risiko er kanskje det viktigste uttrykket for hvilket risikonivå samfunnet skal tolerere - veid opp mot øvrige samfunnshensyn, og som det derfor i større grad er grunn til å tydeliggjøre som en politisk/demokratisk fastsatt norm. Forventningen om kontinuerlig forbedring og en dynamisk forståelse av forsvarlighetsbegrepet bør på samme måte være gjenstand for kontinuerlig politisk-demokratisk oppmerksomhet og vurdering. Det er i denne sammenhengen et tankekors at de områdene hvor regelverket presiseres og strammes til i form av krav til bestemte resultater (jf kapittel 4.7.3) ikke ser ut til å reflektere noen overordnet vurdering av samlet bidrag til risikoreduksjon, men at det tvert om er grunn

til å tro at denne effekten kan være nokså marginal. Politisk styring i stort innebærer krav til proporsjonalitet og balanse slik at det blir best mulig samsvar mellom de ulike tiltakenes bidrag til risikoreduksjon. Fagmyndighetens rolle i denne sammenhengen skal være å dokumentere og synliggjøre hvilke faktiske virkninger ulike tiltak antas å ha og deres relative betydning for risikonivået.

Uklarheter i forholdet mellom politikk og fag kommer også til uttrykk flere steder i intervjumaterialet. Dels kommer dette til uttrykk i synspunkter på praktiseringen og implementeringen av det funksjonsbaserte regelverket, der de faktiske normene for hva som er *godt nok* utvikles gjennom dialog. Ekspertgruppen erkjenner den sentrale betydningen av åpen faglig dialog og en kunnskapsbasert problemløsning der faglige ressurser blant partene utnyttes for å utvikle effektive og omforente løsninger. Samtidig viser intervjuene at det i denne dialogen kan oppstå problemer knyttet til hvordan myndighetene formidler og fastsetter normative forventninger. Dels ved at det gis uklare svar som gir liten anvisning for hva som vil være godt nok, men også ved at myndigheten innsnevrer industriens handlingsrom uten klar forankring i regelverket. En implisitt trussel om mulige sanksjoner kan her gi en risiko for maktmisbruk og servil tilpasning, uten at den reelle normeringen av sikkerhetsnivå gjennomgår tilstrekkelig kvalitetssikring og åpen drøfting.

I dette handlingsrommet gir intervjugruppene ulike syn på hva som er *politikk* og hvordan henholdsvis Ptil og AD utøver forvaltningsrollen og tydeliggjør det faglige vs det politisk-normative innholdet i sakene. Enkelte fra arbeidsgiversiden ser Ptil, og til dels AD, som for bundet til og av arbeidstakersiden.⁹⁴ Dette er et stykke på vei bare en naturlig følge av den krevende rollen forvaltningen er gitt som «navigatør og mekler» i et utfordrende interesselandskap. Det er også naturlig at partene benytter de kanaler som er tilgjengelige for å fremme sine interesser. Vi ser at enkelte intervjugrupper problematiserer selskapenes bruk av klageretten, som om det skulle være uttrykk for manglende respekt for myndighetene. Dette er selvsagt ikke riktig. Det er tvert i mot viktig at saker det er uenighet om utfordres, og det er en åpenbar rettslig og demokratisk rettighet å få en sak prøvd av høyere forvaltningsnivå. Enkelte intervjugrupper mener at fagmyndighetene driver politikk i form av lite velbegrunnet

⁹⁴ Herunder kan det bemerkes at enkelte fra arbeidstakersiden ser OD og OED som for bundet opp fra arbeidsgiversiden.

innblanding. Også i andre sammenhenger omtales ”politiske hensyn” og politisk inngripen som et ”avvik” fra en ønsket og forsvarlig prioritering eller beslutningsprosess. Slike eksempler tyder på at det er behov for å understreke politiske myndigheters legitime styring, men at det også er behov for kontinuerlig tydeliggjøring av regelverkets og normgrunnlagets politisk-demokratiske forankring. Forvaltningen bør her legge til rette for at den løpende politiske styringen i størst mulig grad understøtter en helhetlig og risikobasert strategi ved at dimensjonering, prioriteringer og inngrep samsvarer best mulig med risikonivå på ulike områder (proporsjonalitet). Dette gjelder ikke bare i forholdet mellom arbeidsmiljø og sikkerhet, men i vid forstand mellom ulike risikoområder (jf. risikoindikatorene brukt i RNNP). Dette kan komme til uttrykk gjennom kapasitet og ressursfordeling i Ptil, reguleringsnivå, tilsynsintensitet, reaksjonsbruk mv. Ekspertgruppen vil derfor understreke viktigheten av å synliggjøre hvilke normative føringer som i realiteten legges til grunn og hvilke samfunnsøkonomiske virkninger de løsninger som fremmes antas å ha. Her foreligger klare krav til konsekvensvurderinger og evalueringer gjennom forvaltningens utredningsinstruks og økonomiregelverk, samt tilhørende veiledninger. Samfunnsøkonomiske analyser (kost-nytte) kan gjennomføres i større grad, noe som vil kunne være et egnet virkemiddel for å tydeliggjøre proporsjonalitet og effektivitet på tvers av ulike risikoområder.⁹⁵

6.6 Partssamarbeidet – viktig for implementering av regimet

I kapittel 3 og 5 har vi vist hvordan partssamarbeidet blir fremhevet som en grunnpilar i det norske HMS-regimet innen petroleumsnæringen. Det blir benyttet ulike typer av begrunnelser for hvorfor partssamarbeid er viktig. Et av hovedargumentene er at partssamarbeidet er viktig og nødvendig ut fra etiske og demokratiske prinsipper om at de som er berørt av beslutninger av stor betydning for deres arbeidshverdag, skal ha mulighet til å øve innflytelse over disse beslutningene. Spørsmålet er om dagens system for partssamarbeid er slik at det reelt bidrar til å demokratisere regimet eller om partsamarbeidet mer er av symbolsk betydning som et demokratisk alibi.

⁹⁵ Generelle veiledninger for bruk av samfunnsøkonomisk analyse i forvaltningen foreligger, og det faglige grunnlag for disse er nylig gjennomgått og foreslått revidert, se NOU (2012:16).

Vår gjennomgang av næringens syn på trepartssamarbeidet på bransjenivå, viser at de fleste er overveiende fornøyd med måten de ulike arenaene fungerer. Både Sikkerhetsforum og Regelverksforum nevnes som arenaer som bidrar positivt til informasjonsutveksling og tillitsbygging mellom partene. Det er konsensus omkring Ptils rolle som tilrettelegger og garantist for trepartssamarbeidet. Bevisstheten om denne rollen og hvordan den skal utøves er tydelig internt i Ptil som også er klar med hensyn til spillereglene i trepartssamarbeidet overfor de to andre partene. Det kan også synes som om både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden godtar at Ptil har rett til å irettesette dem dersom de går utover det som forventes av dem i samarbeidet. I vårt intervjumateriale er det så å si unison enighet om at den rollen Ptil spiller i trepartssamarbeidet er viktig og at denne rollen bør opprettholdes og vedlikeholdes.

I hovedtrekk fremstår Sikkerhetsforum, Regelverksforum og Samarbeid for sikkerhet som møtefora som utveksler synspunkter og informasjon. De kan således vanskelig sies å representere viktige maktfora for demokratisk beslutningstaking. Deres viktigste funksjon ser ut til å være som tillitsskapende arenaer som bidrar til å stabilisere noen av interessekonfliktene som unektelig preger HMS-feltet i petroleumsnæringen. Partssamarbeidets effekt i form av økt tillit mellom partene, bidrar til å styrke regimets robusthet.

6.7 Seks overordnede utfordringer ved det norske HMS-regimet

I denne rapporten har vi lagt frem og drøftet et stort datamateriale basert på intervjuer med representanter fra selskaper, organisasjoner og myndigheter som inngår i det norske regimet. Intervjuene viser et slående trekk; en hel bransje, små og store virksomheter, arbeidsgiver og arbeidstaker, departement og tilsyn, sier de stort sett er fornøyd med det norske regimet. Betyr dette at det norske regimet innen petroleumsnæringen er robust og formålstjenlig, og kan håndtere HMS-risiko på en forsvarlig måte?

Det norske regimet har en del karakteristika som vi har beskrevet i kapittel 3 og som kjennetegnes ved at det er formåls-, funksjons- og målbasert. Etterlevelse av et slikt regelverk hviler på en del forutsetninger, ikke minst at det er tillit mellom de som utformer og fører kontroll med regelverket (departement og tilsyn) og næringens parter på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Tillit handler om hvorvidt aktørene stoler på at de man samhandler med vil handle på en forventet måte. Ved å stole på en annen, åpnes

et handlingsrom som man forventer at den eller de andre vil bruke innenfor rammen av normer som er i samsvar med de spilleregler og overordnede mål en selv har. Ved å vise tillit til andre gjør man seg selv sårbar i forhold til at de andre. De kan komme til å handle annerledes enn forventet, og i motsetning av ens egne interesser og ønsker. I et sikkerhetsregime som grunnleggende sett er basert på tillit mellom de sentrale aktørene, slik vi har vist i kapittel 2.5, er med andre ord sårbarheten innebygget som en potensiell risiko.

En måte å redusere et systems sårbarhet, er gjennom maktrelasjoner og maktutøvelse. Makt kan her defineres som ens evne til å få gjennom sin vilje, til tross for motstand fra andre. Myndigheten kan redusere denne sårbarheten ved å utøve sin legitime makt til å gi rettslig bindende regler og å følge opp med sanksjoner. Sterke aktører kan utøve makt ved å binde opp leverandører og kontraktspartnere og på denne måten redusere handlingsrom og anvendelse av skjønn. «*Tillit kan således betraktes som en kontrast til makt, ved at den som mottar tillit kan handle på en måte som er i motstrid med tillitsgiverens vilje og interesser*» (Grimen, 2009). I det norske HMS-regimet er det etablert en balanse mellom makt og tillit. Måten dette skjer på og hvilke spilleregler som følges, har stor betydning for hvordan risiko blir håndtert og hvordan læring finner sted.

Vi kan slå fast at det norske, funksjonsbaserte regelverket gir aktørene i petroleumsnæringen et betydelig større handlingsrom enn et detaljert og preskriptivt regelverk ville gjort. Med dette mener vi at både virksomheter, arbeidstakerne og tilsyn får større autonomi til selv å beslutte hvordan de vil håndtere HMS-feltet sammenlignet med de handlingsmulighetene som et preskriptivt regelverk vil kunne gi.⁹⁶ Men regimet hviler på den forutsetning at de involverte parter har felles interesser i at dette systemet holdes vedlike og at de interessekonflikter som naturlig oppstår lar seg håndtere uten at selve fundamentet for dets eksistens forvitrer; nemlig tillit mellom partene. Hvor stor makt hver av aktørene faktisk har, vil variere fra selskap til selskap og fra sak til sak. I løpet av de siste 10-15 årene har vi sett flere eksempler på at partene har brukt sitt maktgrunnlag på en måte som har redusert deres tillit til hverandre og som i visse tilfeller har det slått ut i mistillit og blokkering av samarbeid. Slik mistillit er i perioder blitt uttrykt både på selskapsnivå (spesielt Statoil) og på bransjenivå. Eksempler på saker som har gitt denne typen konsekvenser, er andre del av fusjonsprosessen mellom Statoil og Hydro (Falkum, Bråten og Hansen, 2011) og lugardelingssaken.

⁹⁶ Se kap 3.6 for en skjematisk sammenligning mellom noen utvalgte regimer.

At det norske offshore-regimet er særegent ved utstrakt bruk av et funksjonsrettet regelverk og at det i så stor grad er basert på tillit kan også være et hinder for erfaringsoverføring og læring, både fra andre sektorer og fra andre land innen samme sektor. Blant aktørene kan denne særegenheten føre til at andres kunnskaper og erfaringer kan oppfattes som irrelevante eller vanskelig å overføre.

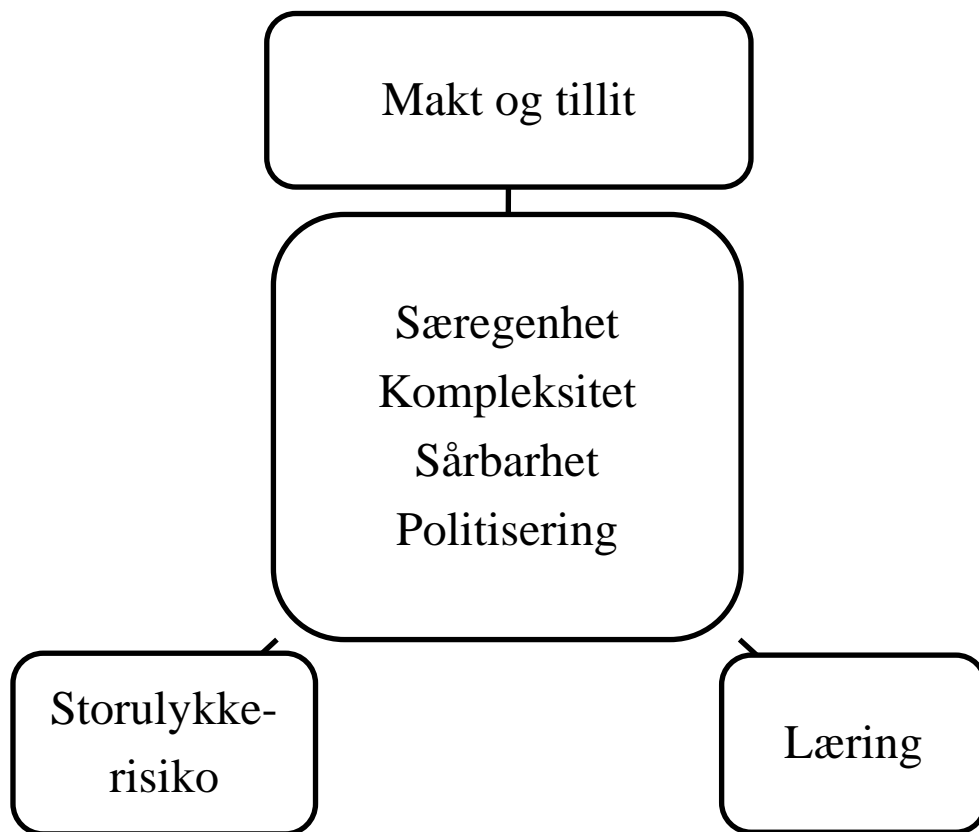
Vi har tidligere i dette kapitlet vist hvordan overlappende lovgivning og detaljert styrende dokumentasjon (i selskaper) er to kompliserende sider ved det norske regimet. Å beherske en slik kompleksitet krever kunnskaper og ferdigheter, men det gir også makt til dem som besitter kunnskapen. For dem som ikke håndterer kompleksiteten, kan dette slå ut i mistillit til dem som besitter kunnskapen. Kompleksitet kan på denne måten skape ubalanse mellom makt og tillit, ved at de kunnskapsrike får økt makt, mens de som mangler kunnskapen svarer med mistillit. Et slikt misforhold kan utvikles der det er et betydelig handlingsrom til å anvende industristandarder eller annen «beste praksis». Her viser våre intervjuer at arbeidstakersiden opplever manglende kunnskap, noe som reduserer deres tillit til anvendelsen ikke rettslige normer og skjønn.

Regimets funksjonsrettede karakter åpner også opp for andre prosesser ved at det store handlingsrommet for aktørene har resultert i at HMS-feltet kan bli politisert. «Politisering» viser til hvordan et felt som helse, miljø og sikkerhet, hvor man i utgangspunktet tilstreber nøytralitet og faglige begrunnede beslutningsprosesser, får et politisk innhold og preg. Dette skjer ved at ulike grupper har ulike interesser knyttet til feltet, at gruppene har makt til å ivareta sine interesser og at de faktisk bruker denne makten i beslutningsprosessene. Politisering er ikke et problem i seg selv, men kan gi konsekvenser for regimets robusthet, f.eks. ved at man vil stille spørsmål ved myndighetens legitimitet hvis en av partene oppfattes å ha for sterk innflytelse. Politisering blir således problematisk når beslutninger fattes på grunnlag av «tilfeldig» politisk inngripen uten klar faglig eller normativ begrunnelse.

Eksempelvis gir regimets funksjonsrettede karakter en stor grad av autonomi for arbeidsgiversiden, og selskapene kan nytte dette til å utforme sin HMS-praksis slik de selv mener er hensiktsmessig. En slik autonomi kan være en fordel for arbeidsgiversiden på flere måter, også økonomisk. Ikke minst har det en egenverdi for dem å kunne selv bestemme valg av virkemidler fremfor at dette fastsettes av myndighetene. På lignende vis har arbeidstakersiden sterke interesser knyttet til at regimet gir dem relativt store innflytelsesmuligheter, i alle fall formelt sett. Dette er gitt gjennom de formelle fora for partsamarbeid som er etablert på bransjenivå og gjennom arenaer i de enkelte

selskapene (Bedriftsutvalg, AMU, osv). Regimet har slik sett gitt arbeidstakersiden mer makt enn hva andre reguleringsregimer ville gitt. De ulike gruppernes bruk av makt for å ivareta sine (sær)interesser innen HMS-feltet representerer en type politisering som kan være en utfordring for regimet, bl.a. fordi det kan svekke dets faglige integritet. Dette er særlig tilfelle i saker hvor grupperes særinteresser og argumentasjon får gjennomslag på bekostning av faglig begrunnede løsninger.

Oppsummert kan vi si at balansen mellom makt og tillit i det norske regimet gir seg utslag i regimets sårbarhet, særegenhet, kompleksitet og dets politisering. Dette er illustrert i Figur 27, der det også vises at disse fire faktorene påvirker regimets evne til å lære og til å håndtere storulykkesrisiko.



Figur 27. Regimets hovedutfordringer

Vi vil avslutte dette kapittelet med å gjennomgå elementene og sammenhengen mellom dem i form av det vi mener er regimets seks overordnede utfordringer.

1. Særegenhet – regimets styrke og svakhet

Det norske HMS-regimet innen petroleum skilles seg i vesentlig grad fra de andre sektorene i norsk næringsliv, og dette er viktig fordi petroleumsvirksomheten har en sentral betydning i det norske samfunn. Den er grunnlaget for landets velferd og gjennom sin betydning, kompetanse og omfang utgjør den også en særlig maktbase. Tilsynsregimet i petroleumsvirksomheten er derfor gjennom en langvarig prosess tilpasset de særlige industrielle og teknologiske utfordringer i næringen. Gjennom et formåls- funksjons- og risikobasert regelverk, har det vært en politisk målsetting å få mektige og kompetansebaserte organisasjoner til å samarbeide med fagforeninger og tilsynsmyndigheter for å oppnå et godt HMS-regime uten at sterke virkemidler som bøter og straff tas i bruk unødig.

I denne sammenheng er demokratihensynet særlig krevende fordi brukerne og berørte parter er integrert i regimet gjennom et institusjonalisert trepartssamarbeid. Dette er samtidig ett av regimets styrker, både med hensyn til legitimitet og effektivitet. Men hensynet til demokrati nedenfra skal balansere mellom de to partene, som ofte vil ha motstridende interesser, samtidig som hensynet til demokrati ovenfra gjennom politiske beslutninger også veier tungt. Sistnevnte skal bl a. sikre at sektoren ikke utvikler særordninger som kan skape ubalanse i verne/beskyttelsesnivå mellom sektorer/domener eller påvirke samlet verdiskapning i strid med øvrige prioriteringer og velferdshensyn. I vår undersøkelse er dette blitt synliggjort når regelverk, tilsynsmodell, sikkerhetstenkning står i kontrast med tilsvarende krav i andre samfunnssektorer.⁹⁷ En annen utfordring er å skape tilstrekkelig åpenhet og innsyn fra samfunnet for øvrig når det gjelder storulykkesrisiko med tilhørende fare for miljøødeleggelser.

2. Regimets kompleksitet

En annen utfordring som er avdekket av vår undersøkelse er kompleksiteten i det norske HMS-regimet. En av hovedgrunnene til å velge en formåls- og funksjonsbasert reguleringsform, er at dette er effektivt og bidrar til en kontinuerlig teknologiutvikling og læring hos industrien. Vår undersøkelse viser imidlertid at HMS-regimet også fører til økt kompleksitet for brukerne. For det første krever et stadig voksende antall industristandarder betydelige kunnskaper og teknisk innsikt med tanke på anvendelse

⁹⁷ Livbåtsaken er i denne sammenheng et eksempel på ubalanse mellom håndtering av risikoområder knyttet til petroleumsvirksomheten og sammenlignbare risikoområder i andre næringer.

og det kreves også ressurser til å fornye dem. For det andre øker omfang og kompleksitet i selskapenes egne styringssystemer og krav til styrende dokumentasjon. Det siste er dels en effekt av store selskapers eksisterende styringsstruktur og styringsfilosofi, og dels en effekt av hvordan selskapene velger å navigere i handlingsrommet gjennom dialogen med myndigheten. For det tredje har vi vist hvordan overlappende lovgivning skaper en type kompleksitet som krever mye og detaljert kompetanse når det gjelder fortolkning av regler, noe spesielt de mindre selskapene uttrykker vanskeligheter med. Valgfriheten i regimet og muligheten til å utøve skjønn vil derfor i praksis kunne bli svært begrenset. Dette kan få utilsiktede konsekvenser ved at kompleksiteten i styringssystemene blir for høy og omfanget for stort. Dermed kan både effektiviteten og verste fall sikkerheten i regimet reduseres.⁹⁸

3. Tillit og sårbarhet

I en drøfting av partssamarbeidet i det norske regimet betegner Ragnar Rosness og Ulla Forseth (2014) den norske modellen for risikoregulering som en kontinuerlig vekselvirkning mellom «boxing and dancing». Andrew Hale (2014) understreker hvordan relativt få aktører og oversiktlige institusjonelle strukturer innen det norske HMS-regimet gjør det lettere å etablere tillitsrelasjoner mellom partene. Det første eksemplet viser til sårbarheten ved det norske regimet – mens det andre viser til en av forutsetningene for at regimet skal fungere. I følge Rosness og Forseth (2014) var etableringen av samarbeidsfora som «Sikkerhetsforum» og «Regelverksforum» en viktig handling for å samle partene og dempe interessekonfliktene. Robustheten ved det norske regimet kjennetegnes i denne sammenhengen som evnen til å ta institusjonelle grep og legge til rette for informasjonsutveksling, dialog og diskusjon mellom et relativt begrenset antall aktører. I noen tilfeller kan dette føre til konstruktivt samarbeid for regelverksutvikling og tilfredsstillende kravene til faglig forankring og demokrati. I andre situasjoner kan den tette dialogen avdekke interessekonflikter. Det er de samme konstellasjonene som utgjør styrken ved regimet, som samtidig utgjør sårbarheten. Tillit er viktig for at trepartssamarbeidet skal fungere, men tillitbaserte institusjonelle strukturer er også sårbare. Vi kan igjen vise til spenningsforholdet mellom fag og politikk og hvordan politisering av HMS-feltet synliggjør sårbarheten til regimet. Enkeltsaker kan svekke tilliten mellom partene og dermed også samarbeidet mellom dem. I slike sammenhenger blir det en krevende rolle forvaltningen har som navigator

⁹⁸ Dette tema er drøftet i boken Bieder and Bourrier (2013) «Trapping Safety into Rules. Ashgate.

og mekler i handlingsrommet. Håndteringen av den rollen vil som antydnet også være avgjørende for hvor robust regimet til enhver tid er.

4. Politiseringen av regimet

Et regime som på den ene siden åpner opp et stort handlingsrom, samtidig som det baserer seg på aktivt samarbeid mellom partene, vil være utsatt for politisering. Dette gjelder særlig i et HMS regime som det norske, hvor man har høy organisasjonsgrad hos partene og nære koblinger mellom partene og de politiske partiene - samtidig som myndighetene organiserer og tilrettelegger for samhandling mellom partene. Et slikt regime gir mye makt til aktører med sterke særinteresser. De ulike gruppenes bruk av makt for å ivareta sine (sær)interesser kan således være en utfordring for regimet fordi det kan svekke myndighetenes tilsynets faglige integritet. Dette er særlig tilfelle i saker hvor det utvikles en oppfatning om at særskilte grupper og særinteresser får gjennomslag på bekostning av faglig begrunnede løsninger. Et politisert regime kan også være preget av manglende endringsvilje. Blant annet fordi partene i forhandlinger vil være skeptiske til endringsforslag som kan bety å gi avkall på allerede oppnådde rettigheter eller privilegier, eller på annen måte endre maktbalansen mellom aktørene. Dette kan også være en av forklaringene på at våre intervjuer viser liten grad interesse fra noen av partene i forhold til å endre regimet i noe særlig grad. Dersom vi legger denne tolkningen til grunn, vil politisering også kunne virke stabiliserende og konserverende.

5. Regimets akilleshæl: Håndtering av storulykkesrisiko?

Undersøkelsen vår viser at få intervjuer og innspill omhandler storulykker. Samtidig vet vi at storulykkesrisiko hvert år blir omtalt som kritisk ved Ptils gjennomgang av RNNP. Vårt inntrykk er at regimet, med et funksjonsrettet regelverk basert på tillit, har noen åpenbare svakheter når det gjelder evnen til å håndtere storulykkesrisiko. Ekspertgruppen mener derfor at styring av storulykke er en viktig utfordring for HMS-regimet med tanke på forbedring. Dette kan skje gjennom flere parallelle prosesser. Risikoanalyser, risikoakseptkriterier og risikoreduksjonsprosesser er sentrale instrumenter og virkemidler for å forbedre styring av storulykkesrisiko. Hverken regelverket eller praktiseringen av det legger i dag opp til noen uttrykkelig godkjenning av risikoanalyser eller at slike analyser gis noen sentral plass. Dette bør vurderes endret. Forskriftskrav og tilsynspraksis bør legge opp til at risikostyringsprosessene inngår mer aktivt i myndighetenes tilsynspraksis. En slik endring vil kunne kreve større kapasitet og tilhørende kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

6. Evnen til læring

Et funksjonsbasert regelverk skal i utgangspunktet være fleksibelt når det kommer til innføring av ny teknologi, nye organisasjonsformer, rutiner og praksis og dermed sikre at læring skjer kontinuerlig. Det er imidlertid mange forhold som påvirker læringen innenfor HMS-regimet. For det første må tilsynsmyndighetens informasjons- og veilednings- funksjoner fungere godt overfor industrien. Vår undersøkelse viser at Ptils oppgaver på dette området i stor grad blir ivaretatt på en god måte, men at nye aktørgrupper forventer bedre informasjon og veiledning. Dette er imidlertid også et bransjeansvar. For det andre må tilsynsrollen og tilsynsstrategien utøves etter hensikten. Ptil sin tilsynsstrategi og «dialog-policy» inneholder et betydelig læringselement. Ved å kommunisere på likt faglig grunnlag med industrien skal dialogen bidra til gjensidig kunnskaps- og erfaringsutveksling og dermed gi en læringseffekt. Enkelte av våre intervjugrupper meldte om «akademiske tilsyn», for dårlig oppfølging og for liten tid til å komme med tilbakemelding. Andre meldte også om lite samsvar mellom innholdet i selve tilsynet og brevet som kom i etterkant. For det tredje må kommunikasjon og rådgivning med overordnet myndighet skje slik at det fremmer læring. På et mer overordnet nivå bidrar styringsdialogen til informasjonsutveksling og læring mellom Ptil og AD. Ulik «organisasjonslogikk» mellom forvaltningsnivåene og i forholdet mellom fag og politikk, kan imidlertid være et hinder mot institusjonell læring hos myndighetene. Samtidig vil dette forholdet være sårbart for makt relasjoner og politisk press. Regimets læringsevne vil derfor være avhengig av en rekke faktorer: (1) Hvordan aktørene forstår og definerer sine roller og utøvelse av disse, (2) kommunikasjons og organisasjonsrutiner, (3) oppfatninger om forholdet fag og politikk og (4) begrenset politisering av HMS-feltet.

*

Til tross for et gjennomgående godt fungerende HMS-regime, ser ekspertgruppen et forbedringspotensial på alle disse områdene, og vi vil i neste kapittel presentere våre anbefalinger.

7 Anbefalinger

Dette kapittelet presenterer ekspertgruppens anbefalinger. Vi har valgt å sortere anbefalingene etter mandatet. Begrunnelsene for anbefalingene er særlig trukket frem i kapittel 6, men grunnlaget for utvalget og formuleringene er basert på rapporten som helhet. Anbefalingene samsvarer også med formuleringen av ekspertgruppens oppgave:

«Det er ikke utredningens hovedoppgave å foreslå nye helhetlige løsninger, men det legges til grunn at det til en viss grad vil være naturlig at prosjektet skisserer hvordan tilsynsstrategi og HMS-regelverk i hovedtrekk bør innrettes fremover, og om dette innebærer vesentlige endringer eller evt. mindre justeringer sammenlignet med i dag»

Undersøkelsen foretatt av ekspertgruppen har spilt en vesentlig rolle for utarbeidelse og valg av anbefalinger. Ekspertgruppen har i stor grad søkt å identifisere problemstillinger som er tatt opp i intervjugruppene ved sortering og utarbeidelsen av anbefalingene. Samtidig har de enkelte medlemmene i ekspertgruppen stått fritt til å foreslå anbefalinger basert på egen forskning, erfaring og de fortolkninger og helhetsvurderinger som er fremkommet under arbeidet. Når dette er sagt; ekspertgruppen står samlet om samtlige anbefalinger.

Ekspertgruppens anbefalinger på overordnet nivå:

O1: Det norske regimet har vist seg å være robust over lang tid også overfor betydelige teknologiske og strukturelle endringer. Det er i hovedtrekk velfungerende og bør videreføres. Det er derfor viktig å vurdere helhet, sammenheng og avhengighet i regimet dersom en ønsker å gjøre endringer. Trepertssamarbeidet er en viktig bærebjelke og dette må vedlikeholdes.

O2: Det er behov for tydeligere prioritering og bruk av virkemidler. En bør videreføre en tilsynsstrategi som er risiko- og formålsbasert og med et regelverk som i hovedsak er funksjonsrettet, og knyttet opp til industristandarder. Det bør vurderes å innføre en praksis for eksplisitt å sammenligne kostnader i forhold til antatt nytte ved innføring av nye forskrifter og enkeltvedtak.

O3: Myndighetene bør forbedre styring av storulykkes risiko gjennom å justere regelverket slik at industriens implementering av risikoakseptkriterier, risikoanalyser og risiko-reduksjonsprosesser vektlegges i betydelig større grad.

Ekspertgruppens anbefalinger knyttet direkte til mandatet:

Vedrørende mandatets punkt 1. Utviklingstrekk innen petroleumsvirksomheten:

M1.1: Myndighetene bør sikre at dagens prekvalifiseringskrav praktiseres slik at selskaper som ikke er kvalifiserte for å være operatører på norsk sokkel heller ikke gis slik godkjenning.

M1.2: Det er et behov for en veileder- og tilretteleggerfunksjon når det gjelder HMS-regimet og regelverket overfor nye rettighetshavere. Dette er imidlertid ikke Ptil sin oppgave alene, og det bør overlates til bransjen selv å videreutvikle en slik veileder- og tilretteleggerfunksjon.

Vedrørende mandatets punkt 2. Om dagens tilsynsstrategi er tilstrekkelig og hensiktsmessig med hensyn til å avdekke faktorer/risikomomenter av betydning for HMS-arbeid i næringen:

M2.1: Det bør innføres skjerpede krav til selskapene/lisensene/rettighetshaverne for å dokumentere risikoreduksjonsprosesser ved innsending av PUD og deretter i tilknytning til samtykkesøknader frem til avslutningsplanen.

M2.2: Håndhevingen av internkontroll bør endres ved at rettighetshaverne samtidig med dokumentasjon av risikoreduksjonsprosessen også må dokumentere oppdatering av overordnede risikoakseptkriterier for virksomheten i lys av ny kunnskap, utvikling av RNNP-indikatorer i eget selskap samt andre erfaringsdata. Prosessen må sikre kontinuerlig forbedring av sikkerheten.

M2.3: Ptil bør føre tilsyn med nye prosjekter i en så tidlig fase at eventuelle risikoreducerende tiltak kan innføres på så tidlig stadium at kostnadene er begrensede (ALARP).

M2.4: Ptil og industrien bør heve kompetansen og kapasiteten på teknisk sikkerhet og risikoanalyse, eventuelt gjennom tettere samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer.

M2.5: Ptils koordinerende rolle overfor Miljødirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens strålevern bør prioriteres og styrkes faglig og administrativt.

Vedrørende mandatets punkt 3. Om tilsynets virkemidler er hensiktsmessige og tilstrekkelige, og om de brukes på en måte som gir autoritet og resultater i form av bedre HMS-arbeid i næringen

og

Vedrørende mandatets punkt 4. Om tilsynsrollen i petroleumsvirksomheten er tilstrekkelig klar i forhold til en faglig premissgiverrolle:

M3/4.1: Ptil har tilstrekkelige virkemidler, men bør bli tydeligere i utøvelsen av sine roller som tilsyn, anvendelse av grunnlaget for normering, dialogbaserte tilsyn og anvendelse av lovfestede og ikke-lovfestede virkemidler.

M3/4.2: Kommunikasjonen av tilsynsfunn bør forbedres ved kvalitetssikring fra alle involverte parter. Ptils skriftlige tilsynsrapport må samsvare med den verbale oppsummering. Selskapene må få tilstrekkelig tid til å kommentere tilsynsrapporter før offentliggjøring.

M3/4.3: Ptil bør ta initiativ overfor næringen til å presisere innhold i og praktisering av *påse*-plikten.

Vedrørende mandatets punkt 5. Om det vil være nyttig og riktig å tenke tydeligere/mer detaljert regulering på noen eller flere områder dersom næringen i større grad utfordrer tilsynsmyndighetenes anvisninger angående hvordan det funksjonsrettede regelverket skal oppfylles. Evt. hvordan og på hvilke områder det kan være hensiktsmessig med endret innretning på regelverket, og hvilke konsekvenser det får:

M5.1: Ptil bør oppfordres til å utgi flere veiledningsdokumenter på samme måte som HSE (Storbritannia) gjør.

M5.2: Der Ptil unntaksvis ønsker å sette nye minstekrav bør dette formuleres som detaljkrav i regelverket framfor gjennom påvirkning av industripraksis.

M5.3: Ptil bør initiere en dialog med bransjeforeningene med formål å effektivisere benyttelsen av riggekonsortier.

M5.4: Det må avklares hvilket regelverk som skal gjelde for mobile innretninger/fartøy som skal benyttes til kortvarig produksjonsformål.

M5.5: Det bør stilles krav til engelskkunnskaper for ansatte i petroleumsvirksomheten, f.eks. språktest for operatører.

Vedrørende mandatets punkt 6 om hvilken rolle og status industristandarder har i dagens regelverksregime og om standardenes betydning er hensiktsmessig:

M6.1: Industrien bør vurdere om det foreligger tilstrekkelig ressurser til kontinuerlig å oppdatere og utvikle industristandardene. Dersom selskapenes interne ressurser ikke er tilstrekkelig til å utføre dette på dugnad, bør det vurderes å engasjere eksterne ressurser.

8 Referanser

- Abrahamsen, E.B. and Aven, T. (2012). Why risk acceptance criteria need to be defined by the authorities and not the industry? RESS, 105, 2012, 47-50.
- Agenda (2007) *Et helhetlig risikobasert tilsyn. En evaluering av Petroleumstilsynet* Rapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Aven, T. (2007). *Risikostyring. Grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ayres, I.W.K, & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University press, USA.
- Barents 2020. Assessment of international standards for safe exploration, production and transportation of oil and gas in the Barents Sea (2012). DNV.
- Baldwin, R. & Black, J. (2010). *Really Responsive Risk-Based Regulation*, Law and Policy 32/2: 181-213.
- Baldwin, R. & Cave, (2012). *Understanding Regulation*. Oxford University Press, Oxford.
- Bieder & Bourrier. (2013). *Trapping Safety into Rules*. Ashgate
- Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a "Post-Regulatory" World, Current Legal Problems, 54: 103-47.
- Black, J. (2005). The Emergence of Risk-Based Regulation and the New public Risk Management in the UK, Public Law, 512-49.
- Blomgren, A., Quale, C., Bayer, S. B., Nyvold, C. E., Steffensen, T., Tovmo, P., Nyhus, O. H., Fjose, S., Wifstad, K., Arnesen, T. og Hagen S. E. (2013). *Industribyggerne: Norsk olje- og gassnæring ut med havet og mellom bakkar og berg*. Rapport IRIS - 2013/031.
- Boe, E.M. (2010). *Innføring i juss*. Kap. 14.11 (s.277-280) Rettslig standard, Universitetsforlaget, Oslo.
- Coglianese, c. & Mendelson, E. (2010). *Meta-Regulation and Self-Regulation*. In Cave, M., Baldwin, R. & Lodge, M. The Oxford handbook on regulation, eds., 2010.

- Difi. (2008). Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press? Difi rapport 2008: 14.
- Elster, J. (2007). Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences. New York: Cambridge University Press.
- Ersdal, G., Øverstad, O., Heia, O og Hamre, R. (2010). Aging and life extension for offshore facilities in general and for specific systems. Sintef.
- Agenda. (2007). Et helhetligrisikobasert tilsyn. En evaluering av Petroleumstilsynet. Arbeids- og Inkluderingsdepartementet.
- Fakta 2013. Norsk petroleumsverksemd.*(2013). Olje og Energidepartementet i samarbeid med Oljedirektoratet.
- Falkum, E., Bråten, M. og Hansen, K. (2011). *Decision Making, Implementation and Distribution of Power*, i Coleman, H., Stensaker, I og J.E. Tharaldsen (red) *A Merger of Equals?* Fagbokforlaget.
- Fremtidig regulering. Videreutvikling av særregulering av HMS i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg på Petroleumstilsynets myndighetsområde. Rapport Petroleumstilsynet mars 2013.
- FSA (2009). The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis. Financial services Authority, UK.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønlie, T. og Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Den nye staten etter 1980 (Bind 2), Bergen: Fagbokforlaget.
- Gunningham, N. & Grabosky, P. (1998). Smart regulation: Designing Environmental Policy. New York: Oxford Univ. Press.
- Gustavsen, B. (1990) Strategier for utvikling i arbeidslivet, Tano, Oslo
- Hale, A. *Advancing Robust Regulation: Reflections and Lesson to be learned*, in Baram and Renn (2014) Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations, Cambridge University Press, Cambridge [In press].
- Hanisch, T.J. & Nerheim, G. (1992). *Norsk oljehistorie. Bind I: Fra vantro til overmøt?* Oslo: Leseselskapet.

- Haugland, A. (2012). *Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder* i Lindøe, Kringen og Braut (red.) Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering, Universitetsforlaget, Oslo.
- Hood, C. et al. (2001). *The Government of Risk. Understanding risk regulation regimes.* Oxford University Press.
- Hovden, J, Kirwan, B, Hale, A.R, Hopkins, A. (eds) (2002). *Changing regulation: controlling risks in society.* Amsterdam. Pergamon.
- Hovedavtalen. LO/NHO 2010 - 2013*
- Johnsen, S.O. (2012). *An Investigation of Resilience in Complex Socio- Technical Systems to Improve Safety and Continuity in Integrated Operations* PhD-thesis, NTNU, The Department of Computer and Information Science.
- Kaasen, K. (1984). *Sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten.* Sjørettsfondet, Oslo.
- Lindøe, P.H. (1996). *Kvalitetssikring og internkontroll,* adNotam Gyldendal, Oslo.
- Lindøe, P. H. (1992). *Internkontroll - krysspress mellom aktiv medvirkning og byråkratisk kontroll.* Dr. ing. Avhandling, Trondheim, NTNU.
- Lindøe, P.H. (1992). *Internkontroll og total kvalitet: en begrepsanalyse.* IRIS-rapport 42/92
- Lindøe, P.H., og Lunde, R. (2012). *Samarbeid og koordinering av tilsyn,* i Lindøe, P.H., Kringen, J. og Braut, G.S. *Risiko og tilsyn, Risikostyring og rettslig regulering,* kap. 12, Universitetsforlaget, Oslo.
- Lindøe, Baram and Renn (2014). *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations,* Cambridge University Press, Cambridge [In press].
- Lægred, P. & Christensen, T. (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state,* Cheltenham: Edward Elgar.
- Mørketallsundersøkelsen. Informasjonssikkerhet og datasikkerhet. (2012). Næringslivets Sikkerhetsråd.
- Paterson, J. i Lindøe, Baram and Renn (2014) *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations,* (kap. 6). Cambridge University Press, Cambridge [In press].
- Prinsipper for barrierestyring i petroleumsvirksomheten. (2013). Petroleumstilsynet. Petromagasinet (1:2013).

- Pikaar, R.N., Landman, R.B., de Groot, N. og de Graaf, L. (2012) .“*On shore supervision of off-shore gas production – Human Factors Challenges*”, i *Human Factors of Systems and Technology*. Eds: D de Waard, N. Merat, A. H. Jamson, Y. Barnard, and O.M. J. Carsten, Shaker Publishing, Maastricht (s. 293-306).
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*. (Oxford University Press).
- Reason, J. (1997). *Managing the Risk of Organizational Accidents*. Ashgate, Aldershot.
- Risikonivå Norsk Petroleumsvirksomhet 2012. *Hovedrapport sokkel*. Petroleumstilsynet.
- Risikonivå Norsk Petroleumsvirksomhet 2011. *Hovedrapport sokkel*. Petroleumstilsynet.
- Risikonivå Norsk Petroleumsvirksomhet 2010. *Hovedrapport sokkel*. Petroleumstilsynet.
- Risikonivå Norsk Sokkel (RNNP). *Akutte utslipp - norsk sokkel, 2001 – 2011*, 2.10.2012
- Robens, The Hon. Lord (1972). *Safety and Health at Work*, Report of the Committee 1970-72. Cmnd 5034, London: HMSO.
- Ryggvik, H. og Solbakken, M.S. (1997). *Norsk oljehistorie*. Bind 3, kap. 6 «Striden om arbeidsmiljøloven», adNotam Gyldendal, Oslo.
- Ryggvik, H. og Solbakken, M. S. (1997) *Norsk oljehistorie*. Bind 3, kap. 12, «Arbeidsmiljøloven og internkontroll», s. 369, adNotam Gyldendal, Oslo.
- Ryggvik, H. (2008) *Robust arbeidspraksis*. Tapir akademiske forlag, Trondheim (s. 193).
- Ryggvik, H. (2012). *Dypt vann i horisonten. Regulering av sikkerhet i Norge og USA i lys av Deepwater Horizon-ulykken*. Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo.
- Sandvik, O. og Johannesen, J.H. (2011). *Sysselsatte i petroleumsnæringene og relaterte næringer i 2011*. Statistisk sentralbyrå Rapport 5/2013.
- Selznick, P. (1985). *Focusing Organisational Research on Regulation*, in R. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Skaar, S. (1994): *Internkontroll - Ørkenvandring eller veien til det forjettede land?* SINTEF IFIM.
- Smith, E. (2007) *Ptils reguleringspraksis vedrørende nattarbeid*. Internt notat-Norsk olje og gass.
- Sokkelspeilet (1:2003).

- Statskonsult Rapport. (2002:12). *Be(grep) om tilsyn*.
- Statskonsult Rapport. (1999:02). Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*, Universitetsforlaget, Oslo. (s. 22).
- Sunnhordvik, R. & Svela, M.(2013). *På hvilken måte utfordrer det nye aktørbildet reguleringsregimet på norsk sokkel?* Masteroppgave levert Juni 2013. Universitetet i Stavanger, Samfunnsvitenskapelig fakultet.
- Tharaldsen, J.E. (2011). In safety we trust: Safety, Risk and Trust in the North Sea Petroleum Industry. PHD-thesis, University of Stavanger, Faculty of Social Sciences.
- Thorsrud, E. & Emery, F. (1970). *Mot en ny bedriftsorganisasjon*. Oslo: Tiden.
- Trondal J. (2011). *Byråkrati og geografi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vatne, E. (2013). Den spesialiserte leverandørindustrien til petroleumsvirksomhet. Omfang og utbredelse i Norge. SNF-Rapport 02/13.
- Vinnem, J.E. (2013). Evaluation of the Norwegian risk management approach for offshore installations in the concept selection phase (to be published).
- Vinnem, J.E. (2013). Livbåteevakuering på norsk sokkel, Kost-nytte vurdering ved å tilfredsstille DNV-OS-E403 for eksisterende innretninger på norsk sokkel. Preventor-rapport 201200–03.
- Vinnem, J.E. (2008). *On the risk to personnel in the offshore industry*. Presented at PSAM9, Hong Kong, 18-23 May, 2008.
- Vinnem, J.E., Witsø, E. and Kristensen, V. (2006a). Use of ALARP evaluations and risk acceptance criteria for risk informed decision-making in the offshore petroleum industry. Paper presented at ESREL 2006, Estoril, 18-22 September, 2006.
- Vinnem, J.E., Haugen, S., Vollen, F. og Grefstad, J.E. (2006b). *ALARP-prosesser, en utredning for Petroleumstilsynet, sluttrapport, Fase 1*. 30.3.2006
[Http://www.ptil.no/getfile.php/z%20Konvertert/Helse%20milj%C3%B8%20og%20sikkerhet/Sikkerhet%20og%20arbeidsmilj%C3%B8/Dokumenter/alarpprosesserendelig.pdf](http://www.ptil.no/getfile.php/z%20Konvertert/Helse%20milj%C3%B8%20og%20sikkerhet/Sikkerhet%20og%20arbeidsmilj%C3%B8/Dokumenter/alarpprosesserendelig.pdf)

Øien, K. og Schølberg, P. (2009). Kartlegging av konsekvensene for vedlikeholdsstyring ved aldring og levetidsforlengelse, Sintef.

Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel. (2012). Ekspertgruppeutredning, Olje og energidepartementet.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet*. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Offentlige dokumenter

Innst. S. nr. 321 (2008–2009). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

Kronprinsregentens resolusjon om etablering av Petroleumstilsynet. (19.12.2003). Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St. Meld. 29 (2010–2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet, 26.08.2011.

St. Meld. 28 (2010 – 2011). *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*. Olje- og energidepartementet, 24.06.2011.

NOU 2012:16. *Samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet.

NOU 1987:32. Internkontroll i virksomhetenes og tilsynsorganenes arbeide med arbeidsmiljø og sikkerhet. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1987:10. Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet. Kommunaldepartementet.

Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Odelstingsproposisjon, Arbeidsdepartementet, 25.02.2005.

St.meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 03.04.2009.

St.meld. nr. 12 (2005-2006). *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Arbeidsdepartementet, 07.04.2006.

St.meld. nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 09.01.2003.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*.
Justis- og beredskapsdepartementet, 04.04.2002.

St.meld. nr. 7 (2001-2002). *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*.
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 14.12.2001.

St.meld. nr. 39. (1999-2000). *Olje- og gassvirksomheten*. Olje- og energidepartementet 9.
06 2000.

St.meld. nr. 51 (1992–93). Om sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten
(sikkerhetsmeldingen) 11. juni 1993.

Lover og forskrifter

Council Directive 92/91/EEC of 3 November 1992 concerning the minimum requirements
for improving the safety and health protection of workers in the mineral- extracting
industries through drilling.

Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on
safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC

LOV-1996-11-29-72 Petroleumsloven – petrol. Petroleumsvirksomhet [petroleumsloven].
Lov om petroleumsvirksomhet [petroleumsloven]. (1996-11-29-72).

LOV-2005-06-17-62 Arbeidsmiljøloven – aml. Arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern
mv. (arbeidsmiljøloven). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
(arbeidsmiljøloven). (2005-06-17-62).

FOR-2010-02-12-158: Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten
og på enkelte landanlegg (rammeforskriften). (Lovdata.no).

FOR 2010-04-29 nr 611: Forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleums-
virksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften). (Lovdata.no).

FOR 2010-04-29 nr 634: Forskrift om utforming og utrusting av innretninger med mer i
petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften). (Lovdata.no).

FOR 2010-04-29 nr 613: Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten
(aktivitetsforskriften). (Lovdata.no).

FOR-1996-12-06-1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) (Lovdata.no).

FOR 2010-04-29 nr 612: Forskrift om tekniske og operasjonelle forhold på landanlegg i petroleumsvirksomheten med mer (teknisk og operasjonell forskrift).

Safety Case Regulations (SCR05), SI 2005 No 3117.

Nettsider

Basiskunnskap om regelverket til havs og på land.

<http://www.ptil.no/regelverk/basiskunnskap-om-regelverket-til-havs-og-paa-land-article7722-21.html> (nedlastet 7.4.13).

Etablering av Petroleumstilsynet. (2003).

<http://www.ptil.no/getfile.php/z%20Konvertert/Produkter%20Og%20Tjenester/Regelverket/Dokumenter/resomopprettelseavptil.pdf> (Nedlastet 12.07.2013).

Hackere går fra spionasje til sabotasje. Øystein Kløvstad Langberg, Aftenposten 13. mai 2013, <http://www.aftenposten.no/okonomi/Hackere-gar-fra-spionasje-til-sabotasje-7200187.html>. (Nedlastet 21. mai 2013).

McAfee, Global Energy Cyber attacks - Night Dragon. (2011).

<http://www.mcafee.com/us/resources/white-papers/wp-global-energy-cyberattacks-night-dragon.pdf>. (Nedlastet 21. Mai 2013).

Norsk olje og gass. www.norskoljeoggass.no (Nedlastet 2.7.2013).

Oljedirektoratet. www.npd.no (Nedlastet 2.7.2013).

Olje- og energidepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed.html?id=750> (Nedlastet 2.7.2013).

OLF, HMS- og Integrerte operasjoner Forbedringsmuligheter og nødvendige tiltak. (2007). <http://www.ptil.no/getfile.php/PDF/IO%20og%20HMS-%20OLF-rapport.pdf>, (nedlastet 21. mai 2013).

Oljefakta. <http://oljefakta.no/> (Nedlastet 2.7.2013).

Partssamarbeid. <http://www.ptil.no/partssamarbeid/category130.html> (Nedlastet 2.7.2013).

Ptil Integrerte Operasjoner (2012). <http://www.ptil.no/integrerte-operasjoner/category127.html>. (Nedlastet 22. mai 2013).

Prekvalifisering.

<http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Prekvalifisering/>
(Nedlastet 2.7.2013).

Regelverksforum. <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>. (Nedlastet 2.7.2013).

Rolle og ansvarsområde. <http://www.Ptil.no/rolle-og-ansvarsomraade/category129.html>
(Nedlastet 2.7.2013).

Samarbeid for sikkerhet. <http://www.samarbeidforsikkerhet.no/modules/m02/article.aspx?CatId=63&ArtId=7>
(Nedlastet 2.7.2013).

Samarbeid for Sikkerhet - Mandat 2010.

<http://www.samarbeidforsikkerhet.no/modules/m02/article.aspx?CatId=63&ArtId=7>

Sikkerhetsforum. <http://www.ptil.no/sikkerhetsforum/category131.html> (Nedlastet 2.7.2013).

Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no (05/2013).

Symantec (2011). W32. Stuxnet Dossier, url:

www.symantec.com/content/en/us/enterprise/media/security_response/whitepapers/w32_stuxnet_dossier.pdf. (Nedlastet 21. mai 2013).

Veiledninger. <http://www.ptil.no/veiledninger/category217.html> (nedlastet 7.4.13).