

Innst. S. nr. 169

(2001-2002)

Innstilling frå kommunalkomiteen om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

St.meld. nr. 7 (2001-2002)

Til Stortinget

1. BAKGRUNN FOR MELDINGA

1.1 Samandrag

Petroleumsnæringa har utover 1980-åra og inn i 90-åra stått fram som en foregangsnæring i norsk næringsliv. Næringa har vært i forkant når det gjeldar å ivareta hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø og vært et forbilde for landbasert virksomhet. Arbeidstakerorganisasjonane har vært viktige pådrivere i dette arbeidet. Utviklinga på 1990-tallet har imidlertid vært preget av endringar i oljeselskapenes planlegging og gjennomføring av virksomheten, blant annet som følge av sterkere krav til lønnsomhet. Fallet i oljeprisen i 1997-1998 forsterket utviklinga.

Både fra næringens og myndighetenes side var det en klar forutsetning at endringane ikke skulle gå på bekostning av helse, miljø og sikkerhet. De siste åra er det imidlertid fra en rekke hold pekt på at dette likevel er blitt en konsekvens.

Ved denne stortingsmeldinga ønsker Arbeids- og administrasjonsdepartementet å understreke forventningane om at næringa vektlegger helse, miljø og sikkerhet i planleggings- og beslutningsprosesser så vel som i gjennomføringa av virksomheten. Meldinga pekar på uakseptable eller uheldige utviklingstrekk, på tiltak som må iverksettes og på hvem som i første rekke har ansvaret for å iverksette disse. Stortingsmeldinga klargjør målane for den vidare utviklinga på helse-, miljø- og sikkerhetsområdene og ansvarleggjer industrien og myndighetene i forhold til regelverkets krav om kontinuerleg forbedring.

Departementet har gjennom meldingsarbeidet søkt å skape et representativt og omforent bilde av status på HMS-området og har derfor, for å supplere egen kunnskap, hatt kontakt med de sentrale aktøra. Meldinga reflekterer synspunkter som er mottatt fra partene underveis. Et trepartsforum for sikkerhet i petroleumsvirksomheten, "Sikkerhetsforum", er brukt som refe-

ransegruppe for arbeidet. Departementet har også hatt uformell kontakt og møter med enkeltaktører. Meldingsarbeidet har bidratt til å skape nye arenaer for dialog og en mer lik virkelighetsforståelse mellom partene. Arbeidet har derfor også vært et bidrag til å etablere felles referanserammer for identifikasjon og løysning av problemar som næringa nå står overfor.

1.2 Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Høgre, Peter Gitmark, Hans Kristian Høgsnes og Kari Lise Holmberg, frå Framstegspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, frå Sosialistisk Venstreparti, Helge Bjørnsen og Heikki Holmås, frå Kristeleg Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og frå Senterpartiet, leiaren Magnhild Meltveit Kleppa, er tilfreds med at det blei utarbeida ei eiga stortingsmelding om helse, miljø og tryggleik (HMT) i petroleumsverksemda. Dette er den første meldinga i eit slikt omfang sidan 1993. Komiteen har ei klar oppfatning av at samarbeidet og prosessen rundt arbeidet med meldinga har vore god for styresmaktene, arbeidsgjevarane og dei tilsette sine organisasjonar. Dette er, etter komiteen sin mening, eit uttrykk for at partane vel å setje helse, miljø og tryggleik i høgsetet. Slik sett er dette dokumentet også eit viktig og verdfullt dokument for å halde oppe eit høgt nivå på dette området.

Komiteen stør i all hovudsak innhald og tilrådingar i stortingsmeldinga, men på einskilde område vil komiteen ha eit anna eller litt avvikande syn enn det Regjeringa legg opp til.

Komiteen viser til at erfaringene fra de siste år viser hvordan et fravær av fokus på HMS ga en stagnasjon og forverring av HMS-tilstanden i petroleumsvirksomheten. Komiteen vil her vise til sine respektive fraksjoners merknader i Innst. S. nr. 47 (2000-2001) om Dokument nr. 8:90 (1999-2000) forslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Hallgeir H. Langeland om å fremme en tilleggsmelding til St.meld. nr. 39 (1999-2000) om olje- og gassvirksomheten som skal rette spesiell oppmerksomhet på oljearbeidernes vilkår og på helse-, miljø- og sikkerhetsaspekter ved arbeid knyttet til norsk sokkel.

Komiteen mener det er behov for å bidra til å sikre et fokus på HMS-arbeidet fra myndighetenes side ved å ta opp HMS-situasjonen i form av en stortingsmelding med jevne mellomrom.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme en stortingsmelding om HMS-tilstanden i petroleumssektoren hvert fjerde år."

Komiteen vil gjøre merksam på at ein fraksjon med halvparten av medlemene i komiteen (7 av 14), vil utgjøre eit fleirtal dersom leiaren er med i vedkomande fraksjon.

2. UTVIKLINGSTREKK OG ENDRINGAR I NIVÅET FOR HELSE, MILJØ OG SIKKERHET I PETROLEUMSVERKSEMDA, PERIODEN 1992-2001

2.1 Samandrag

2.1.1 Teknologiske, operasjonelle og organisatoriske utviklingstrekk

Perioden 1992-2001 har vært preget av en betydelig og kontinuerlig innsats for å opprettholde den norske sokkelens konkurransemessige posisjon og forbedre utnyttelsen av ressursene.

I tillegg til et til tider høyt aktivitetsnivå som følge av nye utbygginger, har næringen måttet håndtere økende tekniske problemer og vedlikeholdsproblemer som følge av aldring av eksisterende innretninger.

Teknologiutvikling har muliggjort nye utbygginger og bidratt til forlenget og økt produksjon fra eksisterende felt.

Andre utviklingstrekk har vært at innretninger eller aktiviteter på disse, er blitt tilrettelagt for å kunne fjernstyres. Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har bidratt til å gjøre det mulig å foreta endringer i oppgavedelingen mellom land- og sokkelorganisasjonene. Samtidig har teknologien bidratt til å forenkle arbeidsprosesser og bedret tilgangen til større kompetansenettverk. Bruk av IKT har også ført til økt kompleksitet og introdusert nye risiko-

momenter, blant annet som følge av flere og mer komplekse grenseflater mellom teknologi og mennesker.

Mer komplekse og integrerte utbyggingsløsninger har stilt nye krav til styrings- og beslutningsprosesser. Nødvendigheten av å integrere hensynet til helse, miljø og sikkerhet i virksomhetens totale styringssystemer er blitt ytterligere forsterket.

Krav til økt lønnsomhet har ført til store organisasjons- og bemanningsendringer, og til reduksjoner i arbeidsstokken. Endringer i oppgavefordeling mellom aktørene og nye samarbeidsmodeller har ført til flere og nye aktører på sokkelen. Samtidig har deler av næringen vært gjennom store fusjoner som har skapt færre men større enheter.

Utviklingen på sokkelen har ført til større mangfold, økt kompleksitet og bidratt til økt utvinning og opprettholdelse av konkurransekraft. De omfattende endringsprosessene har samtidig ført til at næringen på flere områder har hatt et svekket fokus på helse, miljø og sikkerhet, skapt uro på arbeidsplassen og ført til tap av viktig kompetanse på flere områder.

2.1.2 Utviklingstrender for nivået for helse, miljø og sikkerhet i perioden

En sammenfattet beskrivelse av endringer i nivået for helse, miljø og sikkerhet må baseres på et omfattende grunnlagsmateriale. Relevant informasjon er innretningenes tekniske og operasjonelle robusthet i forhold til kontinuerlige belastninger som følge av planlagt drift, akutte hendelser og sabotasje/bevisste destruktive handlinger. Resultater fra gjennomførte tilsyn, risikoanalyser, granskinger og statistikker over inntrufne ulykker, skader og andre uønskede hendelser gir tilsvarende viktig informasjon om HMS-nivået og hvordan dette utvikler seg.

De tekniske kravene som gjelder for innretningene på sokkelen vurderes som tilfredsstillende, og det er ikke gjort vesentlige eller omfattende endringer i nivået som følger av disse kravene i regelverket for helse, miljø og sikkerhet som trer i kraft ved årsskiftet 2001-2002 (HMS-regelverket). Derimot er det indikasjoner på manglende ivaretagelse av krav i regelverket. De mest vanlige manglene er knyttet til vedlikehold av tekniske barrierer, mangelfulle konsekvensvurderinger når barrierer settes helt eller delvis ut av drift og organisatoriske endringsprosesser. Regelverket er derfor skjerpet på områdene styring og operasjon, og gir et mer helhetlig fokus på tekniske, operasjonelle og styringsmessige forhold, og læring.

Ulykker og uønskede hendelser gir i en del tilfeller indikasjoner på latente feil som berører styring og organisering av virksomheten. Det er etablert ulike systemer for innsamling og innrapportering av informasjon om ulykker og nesten-ulykker. Datagrunnlaget er imidlertid av varierende kvalitet.

2.1.3 Pilotprosjekt om utvikling i risikonivå - norsk sokkel

I samarbeid med eksterne fagmiljøer har Oljedirektoratet gjennomført et pilotprosjekt for å kartlegge status og utviklingen i risikonivået på norsk sokkel. Kartleggingsarbeidet er konsentrert om perioden 1996-2000. Arbeidet har i første omgang vært begrenset til personrisiko knyttet til storulykker og arbeidsulykker. Formålet med pilotprosjektet har vært å etablere en metodikk for vurdering av status og trender i sikkerhetsarbeidet på sokkelen. Det er lagt vekt på å kartlegge statistisk risiko basert på inntrufne hendelser så vel som opplevd risiko. Rapporten er den første i en serie som er ment å bli årlige utredninger om trender for risikoutviklingen. Gjennom systematisk videreutvikling av metoder og datagrunnlag vil de årlige rapportene bidra til at partene skal kunne overvåke utviklingen i risikonivået i virksomheten. Målet er at rapportene skal bidra til å skape en felles basis for å identifisere tiltak for å forbedre dette og måle effekten av iverksatte tiltak i ettertid.

Resultatene fra pilotprosjektet viser at det har vært en klar reduksjon av risikonivået knyttet til storulykker og arbeidsulykker når dette analyseres over en periode på 15 til 30 år. Innsamlede data fra de siste to til tre årene viser imidlertid at utviklingen i risikonivået i denne perioden har vært negativ. Ingen enkeltområder er forbedret.

I meldingen er resultatene fra pilotprosjektet nærmere beskrevet i kap. 2.3.

2.1.4 Definisjon og bruk av "HMS-indikatorer"

De fleste indikatorer som i dag brukes for å beskrive utviklingen i HMS-nivået (HMS-indikatorer), tar utgangspunkt i et statistisk materiale som viser hvor ofte det har skjedd uønskede hendelser i virksomheten.

Mangel av en felles industrinorm for definisjon av resultatindikatorer og for innhenting av informasjon, som er nødvendig for å måle faktiske resultater i forhold til disse, gjør det vanskelig å foreta sammenlikninger mellom selskapenes resultater på HMS-området. Bedriftenes resultater i forhold til slike indikatorer inngår i beslutningsgrunnlaget ved kontraktstildeling.

En annen type indikator på endringer i nivå for helse, miljø og sikkerhet, er kostnader som følge av ulykker og uønskede hendelser. Staten er selvsassurandør for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Skadeutgiftene har økt sterkt de siste årene. Staten utbetalte i 2000 som et eksempel 653 mill. kroner i erstatning etter skader på innretninger hvor staten har eierandeler. Dette er mer enn tre og en halv gang så mye som i 1998.

I meldingen påpekes det at næringen har en stor utfordring knyttet til bruken av informasjonen som er samlet inn i forhold til etablerte HMS-indikatorer, i et målrettet forbedringsarbeid. Det er viktig at bedriftene, arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene samarbeider for å utvikle et standardisert sett av resultatindikatorer for nivået for helse, miljø og sikkerhet. Disse indikatorene må være egnet til å gi et realistisk og mer

helhetlig bilde av tilstandene på norsk sokkel. Det er også viktig at næringen harmoniserer sine rapporteringsrutiner i forhold til disse indikatorene. På den måten kan sammenligninger mellom selskapene bli mer pålitelige og indikatorene brukes som bedre beslutningsunderlag for forbedringstiltak.

2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen er kjent med at oljebransjen har vore gjennom store og omfattande endringsprosessar og omorganiseringar på 1990-talet. Dette har ført med seg eit svekka fokus på helse, miljø og tryggleik. Trass i aukande aktivitetsnivå som følge av nye utbyggingar har næringa også hatt store utfordringar i å handtere aukande tekniske problem og store vedlikehaldsoppgåver. Komiteen ser likevel ingen motsetnad mellom ambisiøse HMT-mål og næringa si inntening. Det er ofte slik at selskap som har gode resultat på HMT-området, òg kan vise til ei kvalitativt god leiing, god lønsemd og ein god konkurranseposisjon. Komiteen vil også presisere at selskapa sitt ry og omdømme vil vere ein viktig faktor i vurdering av framtidig aktivitet på norsk sokkel.

Komiteen har vidare registrert at alle indikatorar i Oljedirektoratet sitt risikoprojekt viser at utviklinga i risikonivået dei siste åra har vore negativ. Komiteen står tanken om å etablere eit standardisert sett av resultatindikatorar for nivået helse, miljø og tryggleik. Eit slikt system må utviklast i eit samarbeid mellom styresmaktene, arbeidstakarorganisasjonane og bedriftene for å harmonisere dette i høve til andre rapporteringsrutinar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det har vært store svingninger i investeringene i petroleumsvirksomheten det siste tiåret. Flertallet viser til innspillene fra både fagbevegelsen og Teknologibedriftenes landsforening som henspiller på at disse svingningene i aktivitetsnivået i petroleumsvirksomheten bidrar til å forverre HMS-nivået både i leverandørbransjen og i petroleumsvirksomheten sett under ett. Store svingninger i aktivitetsnivå gir dårlig kontinuitet både i organisasjoner og blant ansatte. I tillegg skaper store svingninger ekstremt hard konkurranse i perioder med lave investeringer og høyt arbeidspress med mange midlertidig ansatte i perioder med høye investeringer. Ingen av delene bidrar til en forbedring av HMS-tilstanden i sektoren.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil derfor peke på behovet for et politisk styrt stabilt investeringsnivå i petroleumssektoren. For øvrig viser disse medlemmer til sine respektive fraksjoners merknader til St.meld. nr. 39 (1999-2000) om Olje- og gassvirksomheten i Innst. S. nr. 89 (1999-2000).

3. REGELVERK OG TILSYN

3.1 Samandrag

3.1.1 Generelt

Viktige oppgaver for myndighetene er å sette rammene for helse, miljø og sikkerhet i virksomheten og å påvirke og følge at næringen styrer virksomheten slik at HMS-nivået til enhver tid er forsvarlig.

Et viktig grunnprinsipp er aktørenes ansvar til å sikre og følge opp at virksomheten gjennomføres på en forsvarlig måte. Det er de enkelte aktørene som har den nødvendige detaljkunnskap, beslutningsmyndighet og ressurser til å ivareta kravene i regelverket i alle faser av virksomheten. Myndighetenes tilsyn kommer i tillegg til aktørenes eget tilsyn. Tilsynet skal i hovedsak være risikobasert og forebyggende.

Et annet viktig grunnprinsipp er ansvarliggjøringen av operatørene for deres valg av leverandører.

Gjennom regelverket har myndighetene fastsatt funksjonskrav som den ansvarlige skal omsette til spesifikke krav tilpasset risikoforhold i egen virksomhet. Tiltak på HMS-området skal systematisk kvalifiseres gjennom alle arbeids- og beslutningsprosesser. Oppfølgingen skal bygges inn i de øvrige prosessene og ikke begrenses til kontroll i etterkant.

3.1.2 Sentrale begreper og prinsipper

3.1.2.1 Forutsetninger for utvikling av et forsvarlig nivå for helse, miljø og sikkerhet

Et forsvarlig nivå for helse, miljø og sikkerhet skapes gjennom målrettet og forebyggende arbeid i alle fasene og på alle nivåene i virksomheten. I det forebyggende arbeidet inngår utforming av innretningene, valg av tekniske løsninger med gode iboende sikkerhetsegenskaper og valg av effektive barrierer for å møte uønskede hendelser. Risikoanalyser gjennomføres for å få et mest mulig helhetlig bilde av risikoen og for å få identifisert de viktigste bidragsyterne til risiko. På den måten kan tiltakene for å redusere risikoen settes inn der de gir størst virkning.

Et forsvarlig nivå skapes imidlertid ikke bare gjennom valg av tekniske løsninger, men også gjennom etablering av effektive og hensiktsmessige administrative styringssystemer. Det er også viktig at bemanningen er tilstrekkelig og kompetent, og at støttedokumentasjon er oppdatert og korrekt. God forståelse for og ivaretagelse av samspillet mellom menneske, teknologi og organisasjon er en annen viktig faktor som bidrar til et effektivt forebyggende arbeid. I tillegg til forebyggende tiltak er det nødvendig med beredskaps-tiltak for å møte ulykkesituasjoner som ikke kan forebygges på annen måte.

Til sist er det viktig med en organisasjon som har en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur og er opptatt av læring og kontinuerlig forbedring.

3.1.2.2 Det helhetlige HMS-begrepet

HMS-begrepet, som er forankret i petroleumsregelverket, omfatter:

- Helse etter helselovgivningen, som dekker helse-tjeneste, helsemessig beredskap, transport av syke og skadde, hygieniske forhold, drikkevannsforsyning, produksjon og frembud av næringsmidler, og andre forhold av betydning for helse og hygiene.
- Ytre miljø etter forurensningsloven, som er relatert til vern av det ytre miljøet mot forurensning og dannelse av avfall.
- Arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøloven, som er et samlebegrep for alle faktorer i arbeidssituasjonen som kan ha innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Begrepet omfatter sikkerhet for helse, herunder fysiske, kjemiske, biologiske og ergonomiske faktorer. I tillegg omfattes psykiske påvirkninger og velferdsmessige forhold.
- Sikkerhet etter petroleumsloven, som skal forstås vidt og omfatter sikkerhet for personell, miljø, de økonomiske verdiene som innretninger og fartøy representerer, og driftstilgjengelighet.

I tillegg til den verdien som helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepene representerer hver for seg, legger regelverket til grunn at disse må vurderes helhetlig og samlet.

3.1.2.3 Helse-, miljø- og sikkerhetskultur

Kravet om at den ansvarlige skal fremme en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur i virksomheten er tatt inn i det nye regelverket som en forutsetning for forsvarlig virksomhet.

Det nye regelverket synliggjør en forventning om at næringen tar et kulturløft for å motvirke den negative trenden som har utviklet seg i næringen de senere årene, ved å utfordre etablerte forestillinger og utvikle en ny og helhetlig virkelighetsforståelse.

3.1.2.4 "Nullfilosofi"

Innføring av "Nullfilosofien" er en milepæl rent holdningsmessig.

"Nullfilosofien" kan oppsummeres som at ulykker ikke skjer, men forårsakes. Alle ulykker kan derfor forebygges, slik at målet vil være null skader og ulykker. Dette forutsetter ansvarliggjøring i alle ledd og et kontinuerlig fokus på risikostyring, forebygging og læring.

3.1.2.5 HMS og økonomi

Uønskede hendelser påfører virksomhetene betydelige økonomiske kostnader som følge av skade på mennesker, materielle skader og utsatt produksjon, økt forsikringspremie og lignende. Viktige er også konsekvensene som følger av tapt tillit og omdømme hos arbeidstakere, samarbeidspartnere og markedet for øvrig. Det er derfor viktig at beslutningstakerne i det enkelte selskap har en klar forståelse av at tiltak av betydning for helse, miljø og sikkerhet også har en nytteverdi ut fra et bedriftsøkonomisk og strategisk perspektiv.

Selskapenes resultater på HMS-området er indikatorer på selskapets kvalitetsledelse, lønnsomhet og konkurranseposisjon.

Selskapenes omdømme blir stadig mer fokusert som konkurransefaktor. Myndighetene har gitt klare signaler til næringen om at et høyt HMS-nivå er en viktig faktor som påvirker selskapenes omdømme hos myndighetene og dermed selskapenes utviklingsmuligheter på norsk sokkel.

Næringens nettobelastning på offentlige regnskaper varierer fra aktør til aktør, avhengig av kvaliteten på styring og resultater på HMS-området, skatteposisjon og kontraktsmessige betingelser. Staten bærer for eksempel en stor del av kostnadene forbundet med utstøting fra arbeidslivet. Selv om de direkte utgiftene ved langtidsfravær belastes offentlige ordninger, er det også bedriftsøkonomiske konsekvenser av langtidsfravær og overgang til uføretrygd. Slike konsekvenser dreier seg i hovedsak om tap av de investeringer som er gjort i den enkelte arbeidstaker, i form av opplæring og utvikling av kunnskap bygget opp i arbeidsforholdet.

3.1.2.6 Kostnader knyttet til helse-, miljø- og sikkerhetsregelverket

Det er departementets vurdering at et høyt nivå for helse, miljø og sikkerhet i virksomheten, ikke er i motstrid til ønsket om mest mulig kostnadseffektive utbyggingsløsninger. Det er imidlertid en forutsetning at virksomhetene gjør seg kjent med og tar hensyn til regelverket allerede på planleggingstidspunktet.

3.1.3 Regelverket for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

Et nytt regelverk for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (HMS-regelverket) ble fastsatt september 2001. Formålet med utarbeidelsen av regelverket var blant annet å utvikle et mer helhetlig og samordnet regelverk og tilsyn med petroleumsvirksomheten, legge til rette for større grad av utnyttelse av anerkjente industristandarder, sikre en mer helhetlig og tverrfaglig tilnærming til saksområder og bedre forutsigbarheten ved anvendelse av regelverket overfor flyttbare innretninger.

Det nye regelverket består av en forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften) fastsatt ved kongelig resolusjon 31. august 2001 og fire utfyllende forskrifter for områdene styring, operasjon, teknologi og innsending av opplysninger til myndighetene. De utfyllende forskriftene ble fastsatt i september 2001 av Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn. Regelverket vil bli håndhevet av myndighetene i fellesskap, i samsvar med prinsippene om samordnet tilsyn som er nedfelt i ordningen med det koordinerte tilsynet på sokkelen, jf. kgl.res. 28. juni 1985 Ordningen av tilsynet med sikkerheten m.v. i petroleumsvirksomheten.

Bestemmelsene i regelverket er i stor grad utformet som funksjonskrav og overlater til den ansvarlige å

fastlegge hvordan kravet konkret skal møtes, vurdert ut fra de spesifikke risikoforholdene i den enkelte virksomhet. Det ligger derfor stor grad av fleksibilitet i bruken av regelverket. Den ansvarlige kan velge å legge til grunn nasjonale og internasjonale industristandarder, eller på annen måte dokumentere at de valgte løsningene møter kravene i forskriften.

Sett under ett regulerer forskriftene nå i større grad styringsmessige og operasjonelle forhold, mens mer detaljerte tekniske forhold utdypes ved referanser til industristandarder og andre normerende dokumenter. Dette er i samsvar med de strategier for regelverksutvikling som ble trukket opp i St.meld. nr. 51 (1992-1993). Prinsippet om næringens ansvar er videreført. Det samme gjelder krav til risikobasert styring og hovedprinsippene for prioritering innen HMS-området, med fokus på forebygging.

3.1.4 Tilsyn

3.1.4.1 Tilsynsbegrepet

Tilsynsbegrepet som brukes i HMS-regelverket, er et samlebegrep for alle aktiviteter som har som mål å få bekreftet at petroleumsvirksomheten gjennomføres forsvarlig og i samsvar med regelverket. Begrepet dekker systemrevisjoner og verifikasjoner (stikkprøver) på land og sokkel, saksbehandling av dokumentasjon og møter med aktørene i denne sammenhengen, deltakelse i lisensmøter og oppfølging av uønskede hendelser og ulykker.

3.1.4.2 Prinsipper og forutsetninger for tilsynet

Den enkelte deltaker i petroleumsvirksomheten har et ansvar for å drive forsvarlig og å gjennomføre nødvendig internt tilsyn for å overvåke, korrigere og forbedre HMS-nivået og styringen av virksomheten. Myndighetenes tilsyn kommer i tillegg til og ikke i stedet for, bedriftenes egen oppfølging. Myndighetstilsynet skal i hovedsak være pro-aktivt og risikobasert.

3.1.4.3 Utviklingen av et samordnet myndighetstilsyn

Tilsynet med helse, miljø og sikkerheten i petroleumsvirksomheten gjennomføres av Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn innen sine respektive myndighetsområder. I tillegg har Statens strålevern et tilsynsansvar i forhold til bruk av radioaktive kilder. Oljedirektoratet har en koordinerende rolle i tilsynet, med blant annet et ansvar for å sikre helhetlige vurderinger gjennom nødvendig involvering av de øvrige myndighetene og samordning av tilsyn og vedtak.

Utviklingen innen petroleumsvirksomheten gjør at deler av virksomheten flyttes til land. Arbeidstakerne blir i større grad knyttet til selskaper som har virksomheter både på land og på sokkelen. Dette vil øke behovet for samarbeid også mellom sokkel- og landmyndigheter i tiden fremover. Tilsvarende samarbeid må også prioriteres mellom myndigheter som har ansvar for petroleumsvirksomheten på andre lands sokler.

3.1.4.4 Prioritering av myndighetenes ressursbruk i tilsynet

Økningen i aktivitetsnivået i og kompleksiteten av petroleumsvirksomheten har medført at Oljedirektoratet må foreta strengere prioriteringer i tilsynet. Hovedmålet er å få mest og best mulig tilsyn ut av direktoratets ressurser.

Det må være balanse og sammenheng mellom systemrettet tilsyn og tekniske verifikasjoner, og tilsynsmetodene må videreutvikles i tråd med det nye HMS-regelverket og nye utfordringer i næringen. Pilotprosjektet "Utvikling i risikonivå - norsk sokkel" beskriver viktige trender i virksomheten. Rapporten vil oppdateres årlig, og nye måleindikatorer vil inkluderes. Dette arbeidet vil være et viktig utgangspunkt for prioriteringer i fremtidig tilsyn.

For at tilsynet skal ha størst mulig effekt er det viktig å "skreddersy" tilsynet mot den enkelte aktivitet og deltaker. Direktoratet styrer dette ved å utforme aktørbaserte og områdebaserte tilsynsstrategier.

For å understøtte forbedringsprosessene i forhold til utfordringene på HMS-området vil Oljedirektoratet i tillegg til de lovpålagte oppgavene, prioritere oppfølging på områdene:

- utstøting av arbeidstakere,
- økonomiske rammebetingelser for helse, miljø og sikkerhet i virksomheten, herunder rettighetshavernes ansvar for styring av disse forholdene i lisensen,
- nye risikomomenter som følge av IKT-utviklingen,
- planleggings-, arbeids- og beslutningsprosesser i tidlig prosjekteringsfase,
- arbeidstakermedvirkning,
- sikkerhet i forbindelse virksomhet fra fartøy og helikoptertransport,
- utfordringer med hensyn til helse, miljø og sikkerhet i et regionalt perspektiv,
- kvaliteten av aktørenes eget tilsyn.

3.1.4.5 "Et synlig tilsyn"

Arbeidstakerorganisasjonene har etterlyst direktoratets tilstedeværelse eller synlighet på arbeidsplassene på sokkelen. I 2000 var 28 724 personer tilknyttet undersøkelse, boring og produksjon i petroleumsvirksomheten. Det samlede tilsynet som Oljedirektoratet utførte med virksomheten i 2000 utgjorde 60 000 timer, hvorav 4 000 timer var tilsyn ute på innretningene.

Det er ønskelig at direktoratet prioriterer å være mer ute på sokkelen. Dette vil bidra til å gi myndighetene et mer realistisk bilde av den faktiske tekniske tilstanden og arbeidsmiljøforhold. En viktig del av direktoratets tilsyn vil imidlertid ikke være direkte synlig for arbeidstakerne på sokkelen. For å ha ønsket effekt må direktoratets tilsyn også rettes mot beslutningstakere på ulike nivåer i aktørenes organisasjoner og dekke både planleggings- og driftsfasen. En diskusjon om

direktoratets prioriteringer i tilsynssammenheng må derfor ikke begrenses til en diskusjon om fysisk tilstedeværelse på innretningene. Det er imidlertid en utfordring å synliggjøre omfang og resultater av direktoratets tilsyn overfor arbeidstakerne og deres organisasjoner.

3.1.4.6 Forbedring av kvaliteten og effekten av Oljedirektoratets tilsyn

Departementet følger opp direktoratets prioriteringer av ressurser og resultater fra tilsynet gjennom styringsdialogen. I lys av utviklingen på sokkelen den senere tiden vil det være nødvendig å vurdere om kvaliteten eller effekten av tilsynet er tilstrekkelig.

Det er i denne sammenheng viktig å videreutvikle metoder for å evaluere effekten av myndighetstilsynet. Departementet legger også til grunn at slike målinger uttrykker et ambisjonsnivå som fremmer forbedringer i tilsynet.

3.1.4.7 "Samsvarsuttalelse for flyttbare innretninger" (SUT)

Ordningen med å utstede samsvarsuttalelse for flyttbare innretninger "SUT-ordningen", ble iverksatt august 2000.

Tilbakemeldinger viser at ordningen har hatt stor betydning for å bedre regelverkskompetansen i næringen. Ordningen har også bidratt til å bedre arbeidsmiljøet på de flyttbare innretningene og sikret strukturerte og helhetlige gjennomganger av innretninger og utstyr på disse. Gjennomgangene har bidratt til forbedringer så vel som økt kunnskap og bevisstgjøring fra alle berørte parter om innretningenes faktiske tekniske tilstand.

3.1.4.8 Forhåndsvurdering av deltakere på norsk kontinentalsokkel

På bakgrunn av at mindre og spesialiserte selskaper er gitt innpass som deltakere på norsk kontinentalsokkel, ble det i 2000 etablert en ordning med forhåndsvurdering av nye selskaper som ønsker å bli operatør eller rettighetshaver på norsk sokkel. Et positivt utfall av forhåndsvurderingen gir i seg selv ikke en rett til å komme inn på sokkelen, men er en vurdering av selskapets kompetanse som vil bidra til å bedre forutsigbarheten for selskapene med hensyn på hvilke krav som stilles til aktørene.

De nye aktørene vil kunne gi verdifulle bidrag til økt verdiskapning i rettighetshavergruppene. Det stilles samme krav til disse deltakerne som til de etablerte selskapene på norsk sokkel når det gjelder helse, miljø og sikkerhet.

3.1.5 Strategi for reaksjon ved regelverksbrudd

Oljedirektoratet rår over en rekke formelle virkemidler for å sanksjonere regelverksbrudd i virksomheten, som pålegg eller stansing av virksomheten. Direktoratet kan i tillegg bruke strategiske virkemidler som også har vist seg å være virkningsfulle. Dette gjelder for

eksempel innkalling av ledelsen i et selskap til et møte med direktoratets ledelse.

Som et resultat av den negative utviklingen på sokkelen har myndighetene skjerpet sin bruk av virkemidler. Direktoratet vil i tiden fremover ta i bruk hele spekteret av virkemidler og benytte disse tydelig og konsistent, for på den måten å bidra til å ansvarliggjøre aktørene og forbedre HMS-nivået på sokkelen.

3.1.6 Tilsynsprosjekter

Erfaringer fra tilsynet har vist at flere av de problemstillingene som blir identifisert, er gjennomgående for næringen som helhet. For å kunne møte disse på en enhetlig måte, har Oljedirektoratet, i tillegg til det felt- og operatørspesifikke tilsynet, iverksatt flere gjennomgående tilsynsaktiviteter. I tillegg har tilsynsmyndigheten ofte stått overfor nye og komplekse tekniske og organisatoriske utfordringer i næringen som har vært så vidt omfattende og sammensatte, at en har måttet organisere tilsynet som mer langsiktige prosjekt. Disse omtales som tilsynsprosjekter og gjennomføres ofte ved at direktoratet har innhentet ekstern bistand. Dette har bidratt til felles kompetansebygging og problemløsning både på myndighetssiden og i næringen.

De viktigste tilsynsprosjektene i perioden beskrives nærmere i meldingen.

3.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at ordninga med å utarbeide samsvarsuttaler for flyttbare innretningar, den såkalla "SUT-ordninga", ser ut til å fungere godt. Slik ordninga verkar i dag, så er dette ei friviljug ordning.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at på denne måten er etablert fleire ulike "regimer" og dette kan virke som lite effektivt.

Fleirtalet meiner derfor at "SUT-ordninga" må bli gjort obligatorisk og gjer framlegg om dette:

"Stortinget ber Regjeringa om å fremje forslag om å gjere ordninga med å utstede samsvarsuttale for flyttbare innretningar, "SUT-ordninga", obligatorisk."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener dagens ordning bør videreføres i nåværende form og ønsker ikke å gjøre den obligatorisk.

Komiteen ser det som ønskjeleg at Oljedirektoratet som tilsynsorgan blir styrkt.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Oljedirektoratet har blitt pålagt nye og utvida oppgåver utan at driftsbudsjettet har blitt styrkt tilsvarande. Sjølv om direktoratet har gjort omorganiseringar og effektivise-

ring, har talet på installasjonar og aktiviteten på sokkelen hatt ein dramatisk auke.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at samtidig som Oljedirektoratet har blitt pålagt nye og utvidede oppgaver, og antallet installasjoner på sokkelen har økt, har direktoratet gjort omorganiseringer og effektivisering. I tillegg øker Oljedirektoratets budsjett med 7 mill. kroner i 2002.

Komiteen er samd i at Oljedirektoratet bør ta over ansvaret for koordinering av tilsynet med landanlegga. I den samanheng er det viktig at tilsynet tar utgangspunkt i same lovgjeving for heile området. Transportdelen, dvs. helikopter- og båttransport, bør vere ein del av det totale tilsynet. Komiteen meiner at Oljedirektoratet bør auke sin kompetanse innafor dette området.

Komiteen meiner det er viktig at Oljedirektoratet tar i bruk heile breidda av sanksjonsmiddel når regelverket vert brutt.

Komiteens flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil ha et mer synlig tilsyn. Selskapene har fått stadig større ansvar for HMS-arbeidet gjennom sine internkontrollsystemer. Dette gir behov for en fortsatt styrking av tilsynsmyndigheten helt i tråd med de signaler arbeids- og administrasjonsministeren har gitt i forbindelse med "omorganiseringen av offentlig sektor". Oljedirektoratet må få styrket sin økonomiske situasjon slik at det gjøres bedre i stand til å gjennomføre sin tilsynsoppgave ved å øke tilsynsaktiviteten.

Flertallet mener det er avgjørende at det ved tildeleling av nye lisenser legges vekt på HMS-standarden i det enkelte selskap, slik at myndighetenes fokus på HMS understrekes overfor selskapene i sektoren. Myndighetenes HMS-vurdering av de enkelte selskapene må fremkomme ved tildelingen.

4. SÆRSKILTE PROBLEMSTILLINGAR PÅ HELSE-, MILJØ- OG TRYGGLEIKSOMRÅDET

4.1 Samandrag

4.1.1 Utstøting fra arbeidslivet, sykefravær og aldring

4.1.1.1 Generelt

I kjølvannet av Sandmanutvalgets innstilling NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv, har departementet sendt et forslag til oppfølging av innstillingen på arbeidsmiljøområdet på høring. I høringsbrevet foreslås det å presisere og tydeliggjøre arbeidsgivers generelle plikter til planmessig forebyggings- og tilretteleggingsarbeid på arbeidsmiljøområdet. Videre foreslås det en presisering og tydeliggjøring av arbeidsgivers plikter til tilrettelegging av

arbeidet på arbeidsplassen for den enkelte arbeidstaker, herunder forslag om en ny plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner for arbeidstakere som er fraværende fra arbeidet på grunn av sykdom.

4.1.1.2 Aldring og pensjon

Gjennomsnittsalderen for arbeidstakere i petroleumsvirksomheten på den norske del av kontinentalsokkelen har økt betydelig de senere år. En kartlegging foretatt av Oljedirektoratet i 1999 viser en gjennomsnittsalder på 42,9 år, en økning på 4,1 år i perioden 1992-1998. Hittil er det bare operatørselskapene som har innført 65 års pensjonsalder. Entreprenørselskapene har opprettholdt 67 års aldersgrense. For rederiansatte er pensjonsalderen 60 år. I forbindelse med omstillingsprosessen i næringen, er det blant operatørselskapene blitt noe vanligere med tilbud om førtidspensjonering.

AFP-ordningen har til nå vært lite brukt, men bedriftsinterne tidligpensjonsordninger og såkalte "sluttpakker" står for en betydelig del av utgangen fra arbeidsstyrken. Ansatte i operatørselskapene har i langt større grad hatt tilbud om økonomisk kompensasjon ved "frivillig" avgang. Det har også vært gode forsikringsordninger ved tap av helseerklæring for rederi- og operatørselskapene.

For å sikre oppnåelse av kravene til beredskapsfunksjoner, har en rekke selskaper etablert egne krav til fysisk kapasitet for arbeidstakere som ivaretar spesielt krevende beredskapsoppgaver.

4.1.1.3 Arbeid på sokkelen: en helserisiko?

Nye undersøkelser viser at arbeidstakere i petroleumsvirksomheten opplever omstillingsprosesser på en mer negativ måte enn andre bransjer. Forhold som trekkes frem, er økte omstillingskrav, tids- og resultatpress, redusert medbestemmelse og utviklingsmuligheter i arbeidet. I tillegg vil den opplevde risikoen forbundet med helikoptertransport og opphold på innretningene være en negativ psykososial faktor for noen arbeidstakere. Imidlertid opplever arbeidstakerne en større reduksjon i fysisk belastning enn mange andre arbeidstakergrupper.

Prognoser viser at om lag halvparten av arbeidstakerne må avslutte karrieren på grunn av tap av helseerklæring. Det eksisterer ikke noen samlet oversikt over årsakene til dette. Det er imidlertid grunn til å anta at tap av helseerklæring i stor grad skjer ut fra en vurdering av arbeidstakers generelle helsetilstand og arbeidsevne, på tross av at ordningen er hjemlet ut fra beredskapsmessige krav. Det er heller ikke dokumentert i hvor stor grad helseproblemer er en medvirkende faktor hos den store gruppen som tar sluttpakker.

Andelen arbeidstakere som mister helseerklæring er om lag den samme som andelen av den nasjonale arbeidsstyrken som blir uføretrygdet og er klart høyest for aldersgruppen over 50 år. Det har vært en økning i antall tapte helseerklæringer de senere år. Dette vurderes

å ha direkte sammenheng med økningen i alder og aldersrelaterede helseplager.

4.1.1.4 Innkvartering

Departementet har fått en klar forståelse av at innkvarteringsforholdene på innretningene er blitt forverret som følge av innsparinger. Dette går på bekostning av nødvendig restitusjon og hvile for arbeidstakerne, noe som også innebærer en sikkerhetsrisiko. Dette gjelder ikke minst for ambulerende entreprenørsatte som gjennomfører modifikasjoner og vedlikehold. Disse arbeidstakerne arbeider ofte i perioder hvor boligkvarterene er hardt belastet.

Det nye HMS-regelverket gjør det klart at kravet om nødvendig restitusjon og hvile innebærer at alt personell får sove uforstyrret og normalt alene. Departementet legger til grunn at operatørselskapene så langt dette er praktisk mulig også tilrettelegger for dette på eksisterende innretninger gjennom å utnytte tilgjengelig kapasitet og planlegger å gjennomføre aktiviteter i samsvar med den tilgjengelige boligkapasiteten.

Innkvartering må for øvrig også ses i sammenheng med skytlingsproblematikken.

4.1.1.5 Tiltak for å møte utstøtingsproblematikken i petroleumsvirksomheten

Tidlig utgang fra arbeidet i petroleumsvirksomheten er i all hovedsak knyttet til "frivillig" avgang eller tap av helseerklæring. Kombinasjonen av lav mobilitet, høy rekrutteringsalder og høy gjennomsnittsalder gir grunnlag for å anta at andelen av eldre arbeidstakere vil fortsette å øke i årene fremover. Det kan derfor ventes en økning i omfanget av aldersrelaterede helseplager og en økning i plager som skyldes uheldig langtidseksponering i arbeidet.

For å forhindre tidlig utstøting på grunn av helseproblemer, må det fokuseres på eksponeringsfaktorer som har langvarige effekter, eller hvor effekten først opptrer etter lang tids eksponering. Økt kunnskap om hvilke helseplager som gjør at arbeidstakerne støtes ut eller trekker seg ut av petroleumsvirksomheten på sokkelen, er blant annet nødvendig for at myndigheter og næringen skal kunne etablere hensiktsmessige tiltak på overordnet nivå.

Samlet gir arbeidsmiljøloven, utdypet med bestemmelser i det nye HMS-regelverket, et godt grunnlag for å stille krav til både systematisk og individuell oppfølging av arbeidstakere som får problemer med å stå i arbeidet på grunn av at helsen svikter.

Det er myndighetenes inntrykk at partene i petroleumsvirksomheten nå har en rimelig lik forståelse av eksisterende og fremtidige utfordringer knyttet til å sikre ivaretagelsen av arbeidsevnen til eldre arbeidstakere. Som et ledd i arbeidet med å gripe tak i problemstillingene har partene i fellesskap etablert et prosjekt, "Aldring og helse", som har som mål å legge til rette for bedre ivaretagelse av eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert arbeidsevne, både for å

sikre den enkeltes helse og for å sikre tilgangen til kvalifisert arbeidskraft i framtiden.

Myndighetene har forventninger til at partene, med arbeidsgiverne i spissen, effektivt utnytter de muligheter samarbeidet gir til å skape en mer positiv utvikling med hensyn til mulighetene for ivaretagelse av personell med redusert arbeidsevne. Myndighetene ser det som helt avgjørende at prosjektet også fokuserer på de entreprenøransattes situasjon. Oljedirektoratet må bidra aktivt i prosessen med faglig støtte og gjennomføring av målrettet tilsyn.

Departementet mener derfor at det vil være nødvendig å sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skal gå nærmere inn i utfordringer som best kan håndteres gjennom samarbeid mellom partene, se kap. 7.2 nedenfor.

4.1.2 Arbeidsbetinget sykdom

Oljedirektoratet har gjennom regelverket og oppfølgingen av dette skjerpet kravene til registrering og oppfølging av arbeidsbetinget sykdom. Direktoratet har siden 1992 registrert innmeldte tilfeller av arbeidsbetinget sykdom. Tilsyn viser at det er en betydelig underrapportering av arbeidsbetinget sykdom på sokkelen og at det er grunn til å anta at det er et stort forbedringspotensial i bedriftenes oppfølging på dette området.

Fra enkelte hold hevdes det at arbeidsrelatert sykdom er et uformelt eksklusjonskriterium hos enkelte entreprenører. Det hevdes videre at sykdom og symptomer som kan skyldes arbeidsmiljøet, av ulike årsaker skjules for både helsetjeneste og ledelse, så lenge dette er mulig.

Det er nødvendig med fortsatt satsing på å forbedre rapportering og oppfølging av arbeidsbetinget sykdom fra alle aktørenes side. God kontakt mellom fagmiljøene i selskapene og myndighetene er en viktig forutsetning for dette arbeidet.

4.1.3 Psykososialt arbeidsmiljø

4.1.3.1 Generelt

I Norge har det de senere år vært en markert økning i langtidssykemelding og uføretrygding som følge av ulike mentale lidelser. Mennesker under 30 år med slike lidelser er nå den raskest voksende gruppen av nye trygdebrukere. Oppfølging av psykososiale forhold på arbeidsplassen er derfor et viktig satsingsområde.

4.1.3.2 Myndighetenes erfaringer

Oljedirektoratets erfaring er at ivaretagelsen av menneskelige faktorer ved prosjektering av nye innretninger ofte har vært begrenset til tekniske forhold og arbeidsmiljøfaktorer. Et større fokus på psykososiale faktorer vil gi betydelige forbedringer med hensyn til dimensjonering av jobbkrav og muligheter for mestring. Et viktig element vil være å vurdere utforming av

arbeidsplassen i forhold til organisasjon slik at planløsning kan bidra til gode arbeidsprosesser.

Erfaringene viser at det er viktig å sørge for at arbeidstakerne blir tatt med på råd og har mulighet for å delta ved utformingen og endringer av egen arbeidsplass.

Regelverket stiller klare krav om at planlagte endringsprosesser skal utnyttes med sikte på å oppnå forbedringer av arbeidsmiljøet. En undersøkelse fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) indikerer imidlertid at utviklingen den senere tiden ikke har medført en forbedring av det psykososiale arbeidsmiljøet.

Det nye regelverket tydeliggjør kravene til kartlegging og vurdering av psykososiale forhold. Arbeidsgiverne forventes, i samarbeid med arbeidstakerne, å utvikle strategier for å ivareta og forbedre psykososiale forhold i alle faser.

4.1.4 Forskrift om helsekrav for personer i petroleumsvirksomheten

Av hensyn til sikkerheten er det fastsatt en forskrift med krav til helse for det personellet som skal oppholde seg på innretninger på sokkelen. Den gjeldende forskriften er for tiden under revisjon.

Kravene til helse er satt noe høyere enn det som gjelder for vanlige bilførere, men noe lavere enn det som gjelder for offentlig personbefordring med bil og for sjøfolk. Det er særlig tilstander med økt sannsynlighet for akutt tap av bevissthet, for eksempel epilepsi og insulinkrevende diabetes, som gir grunnlag for nekting av helseattest for personer i petroleumsvirksomheten. I forskriftene er det dessuten satt som krav at undersøkende lege skal gjøre en sikkerhetsmessig vurdering av om den aktuelle personen er skikket til opphold på en innretning. Det forutsettes da som et eksempel, at mulighetene for å gjennomføre evakuering på en trygg måte skal være vurdert.

Dersom undersøkende lege finner at forskriftens krav ikke er oppfylt, kan vedkommende person selv velge å forfølge dette videre i form av en søknad om dispensasjon fra myndighetskravene eller i form av en klage på legens vurdering. Både søknader om dispensasjon og eventuelle klager behandles i første omgang av Fylkeslegen i Rogaland. Fylkeslegens vedtak i saken kan eventuelt bringes inn for en partssammensatt klagenemnd. I realiteten har den aktuelle personen således anledning til en tre-trinns saksbehandling. Dette er noe avvikende fra vanlig forvaltningspraksis, men antas å være en god sikring av den enkeltes rettsikkerhet.

4.1.5 Matvaretrygghet

Kravene til matvaretrygghet, inklusive hygienisk forsvarlig drikkevann, har frem til nå formelt sett vært gitt gjennom en forskrift om hygieniske forhold mv. for innretninger i petroleumsvirksomheten, fra 1991. Den hygieniske standard som legges til grunn på dette området er fullt ut tilsvarende det som gjelder for landbasert virksomhet som driver med frembud av

næringsmidler. Tilsvarende gjelder drikkevannsforsyningen som følger kravene i gjeldende EØS-regelverk. Kravene på dette feltet blir videreført i det nye forskriftsverket for petroleumsvirksomheten.

4.1.6 Arbeidstid, skift og nattarbeid

Skiftarbeid med nattskift gir betydelig reduksjon i søvnmengde og søvnkvalitet. Disse forstyrrelsene er belastende og gir økt risiko for en rekke helseplager. Nattarbeid kan utgjøre en sikkerhetsrisiko ved at trettede og uopplagte arbeidstakere kan gjøre flere feil som kan få store konsekvenser. Det har også vist seg, når en sammenlikner tilsvarende arbeidsoppgaver, at det skjer flere arbeidsulykker i tiden mellom kl. 00.00 og 06.00 enn på andre tider av døgnet.

Et flertall av arbeidstakere som arbeider natt, foretrekker en arbeidstidsordning som innebærer at det arbeides natt den første uken og svinges over til dagarbeid den siste uken (svingskift). Ordningen medfører at arbeidstakeren unngår problemer som er forbundet med å snu døgnrytmene i friperioden.

Samtidig har forskning vist at svingskift medfører et betydelig større omfang av søvnproblemer enn skiftordninger hvor det arbeides natt alle 14 dager på annenhver tur (helskift).

Arbeidstakerorganisasjonene har pekt på at det i økende grad planlegges for bruk av overtid, ikke minst i forbindelse med modifikasjonsprosjekter, omstillingsprosesser og nedbemanninger. Overtid for regulære arbeidstakere registreres og følges opp av både myndigheter og partene i arbeidslivet. Oljedirektoratet har ikke registrert noen systematisk økning i bruk av overtid.

Uforsvarlig lange arbeidsøkter innebærer en sikkerhetsrisiko. Departementet har derfor besluttet å utvide den særlige plikten til å registrere arbeidstiden for arbeidstakere med ledende eller særlig selvstendig stilling i brønnservicebransjen til å gjelde alle arbeidstakere med slik selvstendig stilling. Endringer som ivaretar dette, er gjort gjeldende i det nye sokkelregelverket.

Departementet legger til grunn at operatørene i fremtiden kun gjennomfører aktivitet som er nødvendig for å ivareta forsvarlig drift på natt. Departementet forventer videre at forholdene legges til rette slik at hensynet til ansattes helse, alder og allmenne krav til restitusjon og hvile, tas hensyn til ved organisering av arbeidet og transport.

Kravene som regulerer forholdet mellom hviletid og arbeidstid, krav til tilrettelegging for god restitusjon og krav med hensyn til omfanget av nattarbeid, er tydeliggjort i det nye helse-, miljø- og sikkerhetsregelverket.

Departementet legger til grunn at det blir sanksjonert mot bruken av uforsvarlig lange arbeidsøkter dersom dette blir dokumentert.

4.1.7 Omstillingsprosesser

For å møte utfordringene som næringen har stått overfor utover på 1990-tallet, har næringen i økende

grad gjennomført organisatoriske endringer. Departementet har lagt stor vekt på oppfølging av endringsprosessene, blant annet gjennom å legge føringer for Oljedirektoratets prioriteringer. Direktoratets oppfølging har i stor grad bestått i tverrfaglige tilsyn som har fokusert på oppfølging av selskapenes planlegging og gjennomføring av endringsprosessene.

Regelverket stiller krav om at konsekvenser av endringsprosessene skal vurderes før endringene gjennomføres.

Effektene av endringsprosesser er ofte blitt undervurdert i forhold til konsekvensene for arbeidstakerne og virksomheten på kort og lang sikt.

I lys av erfaringene fra myndighetenes tilsyn med endringsprosessene, klargjør det nye sokkelregelverket styrings- og analysekrav så vel som krav til arbeidstakermedvirkning.

Myndighetene har registrert en holdningsendring hos de fleste større aktører, som nå i økende grad erkjenner nødvendigheten av konsekvensvurderinger og arbeidstakermedvirkning i forkant av organisasjonsendringer. Det er fortsatt behov for forbedringer av analyseverktøy og indikatorer for måling av endringseffekter til bruk ved gjennomføring av endringsprosesser. Spesiell oppmerksomhet må vies til hvordan disse bedre kan ta hensyn til psykososialt arbeidsmiljø og arbeidstakernes alder og arbeidsevne.

4.1.8 Arbeidstakermedvirkning

4.1.8.1 Arbeidstakermedvirkning - rammer og erfaring

Gjennom årene er det på en rekke områder etablert en god praksis når det gjelder arbeidstakermedvirkning, men det er også områder med forbedringspotensiale. Dette gjelder blant annet arbeidstakermedvirkning i forbindelse med omstillings- og effektiviseringsprosesser, innføring av nye administrative styringsverktøy, innføring av nye IKT-systemer og ved inngåelse av kontrakter.

I pilotprosjektet om "Aldring og helse" vises det til at oljeindustrien er den bransjen der størst andel arbeidstakere oppgir at de opplever redusert medvirkning (27 pst. mot 16 pst. i arbeidslivet totalt). I undersøkelsen skiller også oljeindustrien seg ut som den bransjen der størst andel oppgir at de har opplevd redusert faglig utvikling de senere år (39 pst. mot 24 pst. i arbeidslivet totalt).

Kravene til arbeidstakermedvirkning er klargjort i det nye sokkelregelverket.

De tillitsvalgte har også pekt på at de ikke har innflytelse i beslutningsprosesser som gjennomføres i lisensgruppene, og har stilt krav om deltakelse i disse.

Fra Oljeindustriens Landsforening (OLF) blir det foreslått som en alternativ løsning at de systemer som eksisterer for arbeidstakermedvirkning når det gjelder helse, miljø og sikkerhet også brukes når det gjelder de samme spørsmål i lisenskomiteene.

Departementet mener at spørsmålet om arbeidstakermedvirkning i lisensgruppene må ses i et større medvirkningsperspektiv og vil foreslå at det settes ned en egen

partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede disse problemstillingene nærmere, se kap. 7.4 nedenunder.

4.1.8.2 Det organiserte verne- og miljøarbeidet

Verneombudsordningen

Verneombudsordningen er en viktig del av det norske HMS-regimet. Verneombudene skal representere alle arbeidstakerne innen et gitt geografisk verneområde.

Arbeidsgiver er forpliktet til å tilrettelegge for at verneombud kan fylle sin funksjon.

I den senere tid har myndighetene fått klare tilbakemeldinger fra arbeidstakersiden om at verneombudsordningen ikke lenger fungerer i henhold til intensjonene.

Arbeidsmiljøutvalg

Den vanlige bedriftsinterne strukturen på organisering av arbeidsmiljøutvalg som brukes på land, passer ikke i petroleumsvirksomheten, fordi de fleste som arbeider på innretningene på sokkelen er ansatte i andre selskap enn dem som eier eller opererer innretningene. For å sikre at alle arbeidstakere, uansett ansettelsesforhold, får en mulighet til å fremme verne- og miljøsaker, er det krav om å opprette koordinerende arbeidsmiljøutvalg for felt (K-AMU) og felles stedlig arbeidsmiljøutvalg (FS-AMU) på flyttbare innretninger.

4.1.9 Ergonomiske forhold

På samme måte som for landbasert virksomhet, står muskel- og skjelettlidelser for en svært høy andel av sykefraværet på sokkelen, og denne type lidelser er den vanligste diagnosen for arbeidsrelaterte plager.

En hovedutfordring innen ergonomi er menneske-maskin-forhold, spesielt for kontrollromsoperatørene.

I samarbeid med Institutt for energiteknikk har Oljedirektoratet utviklet en retningslinje som angir hvilke krav som bør stilles til alarmsystemer, og utviklet et revisjonsverktøy for å vurdere menneske-maskin-forhold i design og modifikasjoner av kontrollrom.

Myndighetene har også fokusert på menneske-maskin-forhold i forbindelse med utforming av kran-kabiner, organisering og styring av kranoperasjoner og på design og operasjonelle forhold knyttet til lossing av hydrokarboner (offloading). Tilsvarende problematikkk gjelder for flere ulike typer marine operasjoner.

I det nye sokkelregelverket er kravene til ivaretagelse av menneske-maskin-forhold skjerpet for å reflektere erfaringene fra myndighetenes tilsyn.

4.1.10 Kjemisk arbeidsmiljø

4.1.10.1 Generelt

Petroleumsvirksomheten har et komplekst kjemisk arbeidsmiljø for en stor andel av de ansatte. Det benyttes mellom 500 og 800 ulike kjemikalier på en innretning. I tillegg kommer kjemiske komponenter i olje og gass, og kjemisk forurensing fra sveising, skjærebrenning, sliping mv.

Oljedirektoratet får årlig melding om ca. 150 tilfeller av arbeidsbetinget sykdom som er knyttet til eksponering for kjemikalier. De fleste av de meldte tilfellene er hudsykdommer. Det er imidlertid klare indikasjoner på underrapportering og mangel på kvalitet på innrapporterte data.

4.1.10.2 Risikostyring i forhold til kjemisk eksponering

I forbindelse med at en ny kjemikalieforskrift trådte i kraft i mai 2001, står næringen overfor et arbeid for å dokumentere kjemisk eksponering og iverksette tiltak for å sikre et akseptabelt risikonivå. Kjemikalieforskriften krever en dokumentert risikovurdering og adekvat oppfølging for alle identifiserte kjemiske farer. Det nye sokkelregelverket legger dessuten til grunn en helhetlig tilnærming til helse, miljø og sikkerhet i virksomheten for å definere forsvarlig virksomhet og stiller gjennom dette krav om at helhetlige vurderinger legges til grunn for valg og utfasing av kjemikalier.

Det er registrert ulike strategier for å håndtere risikoen som kjemikalier representerer, avhengig av om det tas hensyn til det ytre miljøet eller arbeidsmiljøet.

Spisskompetanse og informasjon om kjemisk arbeidsmiljø er en forutsetning for å styre risiko. Operatørselskapene har imidlertid de siste årene redusert kapasiteten når det gjelder spisskompetanse på flere fagområder innen helse, miljø og sikkerhet, jf. avsnitt 4.1.18 nedenunder.

4.1.10.3 Isocyanater

Oljedirektoratet har i sitt regelverk og oppfølging av aktørene håndtert isocyanater på en restriktiv måte. Direktoratet har vært involvert i utarbeiding av arbeidsmiljømyndighetenes handlingsplan for isocyanater som nylig er lagt frem for departementet og vil følge opp relevante deler av denne i petroleumsvirksomheten. Departementet vurderer at kunnskapen om isocyanater i næringen er gjennomgående høy, og at håndteringen av den aktuelle kjemikalietypen i hovedsak er forsvarlig.

4.1.11 Støy

Støy har vært et betydelig problem i petroleumsvirksomheten, ikke bare i forhold til belastning i arbeidstiden, men også knyttet til svekkede betingelser for restitusjon og hvile i fritiden.

Oljedirektoratet får årlig 200-300 meldinger om støybetingede hørselsskader og har ikke indikasjoner på at antallet er avtakende. På samme måte som for andre arbeidsmiljøfaktorer, er det entreprenøransatte som har høyest risiko for støyskade.

Krav til støyeksponering og maksimale støynivåer i arbeids- og oppholdsområder på nye innretninger ble introdusert i 1995. I perioden 1992-2001 er det registrert betydelige fremskritt når det gjelder prosjektering og bygging av nye innretninger med hensyn på å unngå støy.

Flere arbeidsoperasjoner på innretningene medfører en betydelig støybelastning. Det er blant annet doku-

mentert høye støynivåer ved utføring av sandblåsing og ultrahøytrykk vannblåsing.

Departementet legger til grunn at næringen iverksetter nødvendige risikoreducerende tiltak for denne personellgruppen.

4.1.12 Vedlikehold, vedlikeholdsstyring

4.1.12.1 Generelt

Vedlikehold er et område som har vært i kontinuerlig utvikling i 1990-årene. Utviklingen har vært drevet frem av ledende industribedrifter som har erkjent betydningen av vedlikehold i verdiskapingsprosessen. Nye vedlikeholdskonsepter og -metoder er blitt utviklet for å forbedre effektiviteten av vedlikehold og redusere kostnadene forbundet med dette. Utviklingen fordrer fleksible vedlikeholdssystemer som er skreddersydd til forholdene på den enkelte innretningen og som bedrer overvåkingen av utstyrets tilstand.

De årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene på norsk sokkel er om lag 25 mrd. kroner, der en betydelig del er vedlikeholdskostnader.

For å få uttelling for ressursene som investeres i vedlikehold er det av avgjørende betydning at en har et godt vedlikeholdsstyringssystem. Vedlikeholdsstyring omfatter etablering av vedlikeholdsmål, styring etter disse målene, og blant annet adekvat type vedlikehold, mengde, metoder og rutiner. Direktoratet har gjennom en "Basisstudie" tatt initiativ til å etablere omforente modeller for vedlikeholdsstyring innen bransjen.

4.1.12.2 Problemområder innen vedlikehold

Selv om det finnes mye kompetanse på moderne vedlikeholdskonsepter og -metoder i næringen, har direktoratet registrert at det fortsatt ikke er samsvar mellom den faglige utviklingen på dette området det siste tiåret og måten vedlikehold faktisk blir styrt og gjennomført på i næringen. Et hovedintrykk er at de ulike metodene i stor grad er blitt benyttet for isolerte vedlikeholdsrelaterte oppgaver uten at disse har blitt betraktet i den totale produksjonsprosessen. Bedriftene mangler ofte en strukturert og ensartet strategi, mål og resultatindikatorer for vedlikehold.

Det er behov for oppgradering av vedlikeholdskompetansen, både med hensyn til teori og praktisk anvendelse av ny teori. Særlig er det mangelfull kompetanse til å utnytte fullt ut dagens databaserte vedlikeholdssystemer, samt å videreutvikle disse i henhold til nyere vedlikeholdsteorier. En like stor utfordring er å anvende vedlikeholdskompetanse i et helse-, miljø- og sikkerhetsperspektiv.

Risikoen som vedlikeholdspersonellet utsettes for, er ikke gitt nødvendig prioritet. Prosjektrapporten "Utvikling i risikonivå - norsk sokkel" viser en tydelig økende trend på personskader innen konstruksjon og vedlikehold fra 1996 og utover.

Hensynet til vedlikehold tas for sent i utbyggings- og modifikasjonsprosjekter. Regelverket krever at det etableres en langsiktig vedlikeholdsfilosofi allerede tidlig

i et prosjekt. Næringen vurderer ikke i tilstrekkelig grad konsekvensene som design og utstysvalg har for fremtidig vedlikehold, organisering, kompetansebehov og sikkerhets- og arbeidsmiljøforholdene for vedlikeholdspersonell.

Myndighetene mener at det er nødvendig å videreutvikle styringsmodeller for drift og vedlikehold i et samarbeid i næringen, for å sikre et felles løft for å styrke kvaliteten av vedlikeholdet i petroleumsvirksomheten gjennom blant annet videreutvikling av metoder og teknologier, kompetanseheving og forskning. Samarbeidet bør ha sitt utgangspunkt i det etablerte "Sikkerhetsforum", og vil kunne ta utgangspunkt i Oljedirektoratets "Basisstudie".

Departementet viser her også til arbeidet som er satt i gang i regi av Kon-Kraft-prosjektet.

4.1.12.3 Aldring av riggflåten

Gjennomsnittsalderen for flyttbare innretninger på norsk sokkel nærmer seg 20 år, det samme som den opprinnelig planlagte levetiden for slike innretninger. Aldring representerer derfor en utfordring når det gjelder flyttbare innretninger.

Det er behov for at rettighetshaverne, herunder operatørene, i samarbeid med rederinæringen utvikler nødvendige incentiver til å fornye riggflåten på norsk sokkel, og at tilsynsmyndighetene understøtter en slik prosess gjennom sin forvaltning av sokkelregelverket. Fornyelse av riggflåten er et eget tiltakspunkt i Kon-Kraft-samarbeidet og vil også bli fulgt opp av myndighetene også i den sammenheng.

4.1.13 Kran- og løfteoperasjoner

4.1.13.1 Generelt

Kran- og løfteoperasjoner er vesentlige bidragsyttere til risikobildet i petroleumsvirksomheten, og det har i den senere tid har vært flere tragiske ulykker med døden eller personskaade som følge.

Disse ulykkene viser at både næringen og myndighetene må ha et sterkt og kontinuerlig fokus på forbedring av sikkerheten i forbindelse med kran- og løfteoperasjoner.

4.1.13.2 Utviklingen innenfor området kran- og løfteoperasjoner i perioden 1994-2000

Av Oljedirektoratets rapport "Årsakssammenhenger av hendelser ved løfteoperasjoner", datert 2. august 2000, fremgår det at de hyppigste årsakene til hendelsene og ulykkene er faktorer knyttet til manglende ledelse og veiledning, mangler ved utstyr og vedlikehold og mangler ved prosedyrer og bruk av disse. Myndighetene og industrien har samlet seg om de viktigste tiltakene til forbedring innenfor tekniske, operasjonelle og organisatoriske områder.

Departementet legger til grunn at alle involverte parter opprettholder den sterke oppmerksomheten på sikkerheten ved kran- og løfteoperasjoner og gjennomfører de tiltakene som er identifisert i rapporten.

4.1.13.3 Fagutdanning for kranførere

Gjennomgang av hendelser i tilknytning til kran- og løfteoperasjoner viser at kompetanse er et nøkkeelement i arbeidet med å bedre sikkerheten innen disse områdene.

Etablering av en ordning med fagbrev for kranførere vil representere et viktig fremskritt. En formalisert utdanning vil videre bidra til å øke fagområdets generelle status i virksomheten. Dette, sammen med en kompetanseheving innen kranfaget hos plattformledelsen, vil ha en positiv effekt med hensyn på planlegging og gjennomføring av kran- og løfteoperasjoner.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har bekreftet at kranfaget vil bli formelt godkjent så snart det er praktisk mulig.

4.1.13.4 Helhetlig tilnærming til kran- og løfteoperasjoner

Ansvar for å bedre sikkerheten ved kran- og løfteoperasjoner ligger i første rekke på næringen selv, og det er viktig at slike operasjoner planlegges og gjennomføres med en helhetlig tilnærming. Departementet viser til Statoils "Sikkerhetsutvalg Logistikk" som et godt eksempel på en slik helhetlig tilnærming.

Som et ledd i arbeidet med å bedre sikkerheten ved kran- og løfteoperasjoner på sokkelen, har departementet også bedt Oljedirektoratet prioritere tilsynet med disse områdene, og blant annet gjennom dialog med næringen i det etablerte "Sikkerhetsforum", identifisere konkrete tiltak som kan bidra til å fremme sikkerheten.

Departementet viser til at dette området også er et av temaene som omfattes av samarbeidsprosjektet "Samarbeid for Sikkerhet".

4.1.13.5 Petroleumsvirksomhet fra fartøy

Det har i perioden 1992-2001 vært flere dødsulykker og alvorlige personskader på fartøy som deltar i petroleumsvirksomheten. Statistikk viser at risikoen er økende.

Petroleumslovgivningen kommer til anvendelse for aktivitetene som fartøyet gjennomfører for å støtte petroleumsvirksomheten. For aktivitet innenfor den etablerte sikkerhetssonen kan større fokus på ansvaret som operatør og reder har etter petroleumslovgivningen, bidra til å bedre sikkerheten ved operasjonene fra fartøy.

Det er imidlertid en rekke fartøy som også bidrar til gjennomføring av petroleumsvirksomheten utenfor sikkerhetssonen. Dette gjelder som eksempel rørleggings- og ankerhåndteringsfartøy.

Konklusjoner fra pilotprosjektet "Utvikling i risikonivå - norsk sokkel" viser at risikonivået på fartøy som deltar i virksomheten er økende. Departementet har derfor bedt Oljedirektoratet ta et initiativ overfor partene gjennom "Sikkerhetsforum", for på samme måte som for området kran- og løfteoperasjoner, å drøfte hvilke konkrete tiltak som kan settes i verk for å endre denne trenden.

Departementet viser i denne sammenhengen også til at et delprosjekt om "Maritime operasjoner" er startet opp under prosjektet "Samarbeid for Sikkerhet". Delprosjektet vil sette fokus på en rekke områder fra lasting på base til lossing/lasting ved innretningene på sokkelen, ankerhåndtering og inshore slepe- og bukseringsaktiviteter.

Det er videre satt i gang en oppdatering av OLF/NRS felles "Retningslinje for sikker operasjon av offshore servicefartøyer". Formålet med revisjonen er å etablere et referansedokument som skal innarbeides i alle nye kontrakter som inngås for norsk sokkel mellom operatør og rederi. Det er videre besluttet å etablere et prosjekt med representanter fra rederier med ankerhåndteringsfartøy, riggselskaper og operatørselskaper for blant annet å se på samspillet og ansvarsområder i forbindelse med ankerhåndteringsoperasjoner. Formålet er å komme frem til en beskrivelse av beste praksis for slike operasjoner.

4.1.14 Helikoptertransport - skytling

Sikkerheten for personellet under helikoptertransporten er blitt sterkt fokusert på i perioden 1992-2001, blant annet på grunn av alvorlige hendelser, økt bruk av skytling, behovet for å bedre kontroll av luftrommet og beredskapstjenesten på kontinentalsokkelen.

Samferdselsdepartementet nedsatte 24. juli 2000 et bredt sammensatt utvalg for å utrede ulike aspekter knyttet til bruk av helikopter i petroleumsvirksomheten.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har merket seg at flertallet i utvalget mener at tilsynet med helikoptertransporten i dag fremdeles ikke ivaretar sikkerheten på en tilfredsstillende måte. I påvente av beslutninger som følge av utvalgets anbefalinger, har departementet bedt Oljedirektoratet, som ansvarlig sikkerhetsmyndighet, prioritere oppfølgingen av dette området og i samarbeid med luftfartsmyndighetene og næringen komme opp med en tiltakspakke for å bedre sikkerheten på dette området.

Myndighetene har registrert at næringen de siste årene har økt bruken av skytling på den norske kontinentalsokkelen. Myndighetene vurderer bruk av skytling som en belastning for arbeidstakerne, uansett transportavstand og -tid.

Etter Norne-ulykken i 1997 var det en målsetting å redusere skytling på norsk sokkel, uten at dette til nå har hatt en effekt. Departementet forventer derfor at aktørene nå intensiverer innsatsen på dette området med sikte på å redusere skytling gjennom bedre planlegging av innretninger og operasjoner på sokkelen og at Oljedirektoratet inntar en restriktiv holdning til dette.

4.1.15 Beredskap

Det nye regelverket for helse, miljø og sikkerhet baserer seg på et helhetlig HMS-begrep, noe som medfører at beredskapskrav dekker alle forhold av betydning for disse områdene, herunder miljøvernberedskap

under Statens forurensningstilsyns myndighetsområde og helsemessig beredskap under Statens helsetilsyns myndighetsområde.

Regelverket legger opp til "skreddersøm" av beredskapen, ved at den skal være tilpasset de spesifikke risikoforholdene som gjelder for den enkelte innretning eller felt. Beredskapstiltakene bygges primært inn i design som bærende strukturer, brann- og eksplosjonsbeskyttelse og lignende, og suppleres med beredskapsutstyr og operasjonelle og organisatoriske tiltak.

Oljeindustriens Landsforening (OLF) gjennomførte i 1998 en kartlegging av beredskapskrav på norsk sokkel. Kartleggingen viste at selskapene hadde ulike krav til effektivitet til de definerte fare- og ulykkesituasjonene som beredskapen dimensjoneres for å møte. På bakgrunn av dette satte OLF i gang prosjektet "Etablering av områdeberedskap". Prosjektet har resultert i et forslag til felles beredskapskrav og i nye retningslinjer for samarbeid om beredskap i geografiske områder på sokkelen.

Etter departementets vurdering er retningslinjene som er utarbeidet et viktig bidrag for å opprettholde et forsvarlig beredskapsnivå på norsk sokkel.

Beredskapstiltak og vern mot bevisste destruktive handlinger har til nå vært konsentrert om tradisjonelle terror- og sabotasjehandlinger mot innretninger. Den internasjonale utviklingen tilsier at arbeidet med beredskap og vern bør utvides til å omfatte et mangfold av mulig destruktive aksjoner, for eksempel mot utstyr, forsyninger, helse og data. Innretningenes sårbarhet og den internasjonale fokuseringen på leveranser av olje og gass fra norsk sokkel forsterker dette behovet.

For å sikre innretningene på norsk sokkel er det iverksatt en rekke tekniske og operasjonelle tiltak.

4.1.16 Data, informasjon og IKT - muligheter og utfordringer

IKT har et betydelig potensiale for bedre styring av forhold av betydning for helse, miljø og sikkerhet. Utvikling på dette området introduserer samtidig nye risikomomenter som det er viktig å ha stor fokus på i tiden fremover.

Økende kompleksitet fører til større sårbarhet og større risiko. Det blir vanskeligere å forutsi konsekvensene av enkeltfeil og derfor også vanskeligere å forebygge slike. Utilsiktede avhengigheter og muligheter for fellesfeil i datasystemer og programmer er et annet risikomoment. U hensiktsmessig kabling kan også føre til at systemer som i utgangspunktet skulle fungere uavhengig kan bli satt ut av funksjon samtidig.

Nye risikomomenter er en utfordring både under prosjektering og drift. Det kreves stadig høyere og mer oppdatert kompetanse og interaksjon mellom flere typer kompetanse for å håndtere de nye risikomomentene som innføres. Det kreves videre nye metodiske verktøy for å analysere stadig mer komplekse systemer og samspillet mellom disse.

IKT brukes i stadig økende grad for å bedre kommunikasjon og samhandling mellom aktørene i alle faser av virksomheten.

Oljeindustriens Landsforening har tatt initiativ til utvikling av et verktøy for elektronisk samhandling mellom operatør, partner og myndighet ("License-Web") som ble satt i drift våren 2001. Løsningen er utviklet for å effektivisere arbeidsprosesser i utvinnings- og driftstillatelser, felt, avtalebaserte områder og transportlisenser.

Utvikling av elektroniske samhandlingsarenaer for olje- og gassnæringen har hittil ikke hatt tilstrekkelig fokus på helse, miljø og sikkerhet. Slike samhandlingsarenaer kan i større grad utnyttes for å styre og kommunisere forhold av betydning for helse, miljø, sikkerhet og kvalitet, spesielt mellom kunde og leverandør av produkter og tjenester.

Erfaringsoverføring om hendelser, kunnskap om årsak til disse og beste praksis fungerer i enkelte tilfeller ikke godt nok på grunn av selskapsinterne regler for beskyttelse av informasjon. Større åpenhet er nødvendig. Aktørene må derfor ta et felles løft for å sikre at IKT brukes til mer effektiv styring av forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet vertikalt i ansvarshierarkiet og horisontalt på selskaps- og bransjenivå.

Det er viktig at næringen avsetter nødvendige ressurser både kvantitativt og kvalitativt for å sikre tilstrekkelig datakvalitet, datapålitelighet og datasikkerhet, og at selskapene intensiverer sin egen oppfølging på dette området. Det er videre viktig at næringen og myndighetene videreutvikler samarbeidet om pålitelige erfaringsdatabaser på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet, og at Oljedirektoratet utnytter synergiepotensialet som ligger i å koordinere slike databaser med fellesdatabaser som er etablert på ressursforvaltningsområdet.

Departementet vil tilrettelegge for at direktoratet kan prioritere vedlikehold, forsvarlig langtidslagring og videreutvikling av data, og avsette ressurser for å vedlikeholde etablerte databaser i erkjennelse av at det er datakvaliteten som bestemmer nytteverdien av dataverktøy.

4.1.17 Særskilte problemstillinger knyttet til aktørbildet på norsk kontinentalsokkel

Vesentlig mindre felt og strengere krav til kostnads-effektivitet har åpnet for muligheten for at andre typer selskaper enn de som er etablert på kontinentalsokkelen, kan bli rettighetshavere.

Kunnskap om regelverk, spesielt det som gjelder styring på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet, kan være en utfordring for nye aktører. Dersom utviklingen på norsk sokkel går i retning av en rask økning av antall nye aktører særlig på rettighetshaversiden, vil det representere en stor utfordring for myndighetene å kvalifisere og følge disse opp.

Entreprenørens lovpålagte plikt til å ha et styrings-system for å ivareta helse, miljø og sikkerhet innen eget ansvarsområde endrer ikke operatørens ansvar for

å påse at alle som deltar i virksomheten ivaretar sine plikter etter regelverket ("påseplikten").

Dette innebærer at operatøren utformer anbudsdokumenter og kontrakter med klarest mulig krav til produkter og tjenester også med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Nødvendig klarhet kan oppnås gjennom gode funksjonskrav.

I meldingen vises det til at det er en rekke industristyrte rammebetingelser som utfordrer helse, miljø og sikkerhet eller fører til "klasseforskjeller" mellom ulike arbeidstakergrupper. Det er derfor nødvendig at næringen prioriterer satsing på kompetanse og langsiktighet i kunde/leverandørrelasjoner, som en sentral forutsetning for å vedlikeholde og videreutvikle HMS-nivået på norsk sokkel.

Det vil også være viktig å få større klarhet om hvordan kontraktsforhold påvirker HMS-nivået på sokkelen. Aktørene må etablere incentivstrukturer som premierer ansvarlige aktører, og som støtter opp under langsiktige forbedringstiltak hos disse. Incentivene må også bidra til et kompetanseløft for utvikling av kunde / leverandørrelasjoner.

4.1.18 Kompetanseutvikling i petroleumsnæringen

Nødvendig kompetanse på HMS-området er en funksjon av virksomhetens art, kompleksitet og omfang. Gitt at forsvarlig virksomhet i hovedsak er et linjeansvar, er det nødvendig å betrakte HMS-kompetanse som en integrert del av de aller fleste fagområder som ledelse, boring, produksjon, vedlikehold, marin teknologi med mer. Det er i tillegg definert et HMS-fag, som en spesialitet i seg selv. Det er dessuten ulike spisskompetanser innen henholdsvis helse-, miljø- og sikkerhetsområdene som lege, yrkeshygieniker, ergonom, marinbiolog, risikoanalytiker med mer. En organisasjons kompetanse innen helse, miljø og sikkerhet vil være summen av kompetansen i linjen og i staber, og vil dessuten være en funksjon av måten den samlede kompetansen utnyttes i samspill med hverandre.

I forbindelse med effektiviseringsprosesser i petroleumsvirksomheten de siste årene, har myndighetene erfart at spesielt offshore-stillinger som HMS-leder, HMS-inspektører og lignende stillinger har vært under sterkt press.

Oljedirektoratet har i flere sammenhenger satt søkelyset på nødvendigheten av å opprettholde og utvikle nødvendig kompetanse og kapasitet på HMS-området hos oppdragsgiver.

Det nye regelverket fokuserer på betydningen av en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur. Dette er et ledelsesansvar som forutsetter at ledelsen har nødvendig kunnskap og kompetanse innen dette området og dermed nødvendig forståelse for betydningen av helse, miljø og sikkerhet for verdiskaping. Det er også viktig å betrakte kompetansesammensetninger, slik at organisasjoner er i stand til å treffe beslutninger som tar nødvendig hensyn til helse, miljø og sikkerhet.

Departementet vil for sin del gjennom budsjetter tilrettelegge for kompetanseutvikling hos myndighetene

innenfor blant annet IKT, risikostyring, sikkerhetsøkonomi, beslutningsverktøy og tilsynsmetoder som er egnet til å følge opp beslutningsprosesser under usikkerhet, tilpasset tidlig prosjekteringsfase.

Næringen har på slutten av 90-tallet erfart en nedgang i antall studenter som har søkt studieplass innen petroleumsrelaterte fag som geologi, marin teknikk og petroleumsteknologi. Oljeindustriens Landsforening har iverksatt et prosjekt kalt "Olje- og gassindustrien - En verden av muligheter" for å synliggjøre utdanningsløp som fører frem til jobber i petroleumsnæringen. Det er også viktig at myndighetene støtter opp under arbeidet med å sikre næringen nødvendig kompetanse på høyt nivå.

På 90-tallet og frem til i dag har britiske HMS-myndigheter satsset betydelig på FoU, ressursoppbygging og kompetanseheving hos tilsynsmyndighetene. Denne satsingen kom som følge av Piper Alpha-katastrofen og i erkjennelsen av at myndighetene må være pådrivere og premissgivende for kompetanseheving i petroleumsvirksomheten.

I Norge har satsingen på HMS-forskning i samme periode blitt redusert. Dette gjelder både for forskningen som er finansiert av staten og av industrien.

Sikkerhetsforskning i Norge har i hovedsak hatt sitt utgangspunkt i ulykkesrisiko i industrien, både storulykker som brann og eksplosjoner og "vanlige" arbeidsulykker.

Store endringer i samfunn, teknologi og organisering av petroleumsvirksomheten gjør at risikobildet er mer komplekst. Erfaringene fra 90-tallet viser nødvendigheten av at kunnskapen om helse-, miljø- og sikkerhetsmessige konsekvenser av beslutninger holder følge med utviklingen for øvrig. Kunnskapsbildet er i ferd med å forvitte og utfordringen vil være å finne riktig fokus og den mest effektive og hensiktsmessige organisering av forskningsinnsats og kompetanseutvikling.

Departementet mener at det må foretas et nasjonalt løft for økt HMS-forskning i Norge, tilsvarende satsingen på 80-tallet med "Sikkerhet på sokkelen". Dette løftet må også ses i sammenheng med samarbeidsprogrammet innen prosjektrettet teknologiutvikling (Demo 2000) og forslaget i klimameldingen om en langsiktig og styrket satsing på klimaforskning i Norge, der blant annet utvikling av teknologi som konkret reduserer utslippene av CO₂ og andre klimagasser, er et område som det vil bli fokusert på.

Departementet har foreslått at det bevilges midler til et flerårig forskningsprogram på HMS i regi av Norges forskningsråd (NFR), jf. kap. 7.6 nedenfor.

Departementet legger til grunn at industrien støtter opp under dette initiativet.

4.2 Merknader frå komiteen

4.2.1 Aldring

Komiteen registrerer at gjennomsnittsalderen for arbeidstakarar i petroleumverksemda på den norske delen av kontinentalsokkelen har auka dei seinare åra. Dette er ei utfordring sett i høve til den fysiske og psy-

kiske belastninga i arbeidet med tunge lyft og høgt støynivå offshore, både under arbeid og under periodar med kvile. I tillegg skal arbeidstakarane også ta del i skiftarbeid og pendlarreiser. Komiteen konstaterer at prosjektet "Aldring og helse" blir ført vidare, og ser dette som nyttig med tanke på å setje i verk konkrete tiltak for å løyse problem knytt til aldring og helse.

4.2.2 Kvileforhold

Komiteen viser til at økonomiske innsparingar har ført med seg at innkvarteringstilhøva er blitt forverra dei siste åra. Det kan innebere ein tryggleiksrisko dersom arbeidstakarane ikkje får naudsynt forsvarleg kvile og ro.

Komiteen meiner at det er viktig at alle får høve til å sove aleine. Dette er eit sentralt punkt som Oljedirektoratet bør følgje opp i sitt tilsyn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at meldingen tar opp at det ikke er dokumentert helseskadelige effekter av bruk av arbeidsperioder på 10-12 timer. Etter flertallets oppfatning er det behov for mer forskning på helse- og sikkerhetskonskvensene av slik organisering av arbeidstiden og forutsetninger for å ivareta HMS-nivået.

4.2.3 Helikoptertransport - skytling

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerer at organiseringen av og hyppigheten av skytling fortsatt er et problem for en del arbeidstakere innen petroleumsvirksomheten. Flertallet vil understreke at sikkerhetsrisikoen ved helikoptertransport er høyere for den enkelte ansatte enn ved det meste av annen aktivitet vedkommende bedriver i petroleumsvirksomheten. Flertallet registrerer at bussing fortsatt er et problem for enkelte arbeidstakere, noe som medfører forlenget reisetid og øket risiko for den enkelte. Flertallet viser til OLFs retningslinjer for helikoptersikkerhet og arbeidsmiljø og retningslinjer for flyging på petroleumssinnretninger og mener at arbeidet må følges vidare opp av selskapene i petroleumssektoren.

4.2.4 Arbeidstakarmedverknad

Komiteen vil peike på at det er viktig at arbeidstakarane har reell medverknad. Komiteen vil vidare vise til at stortingsmeldinga seier at spørsmålet om arbeidstakarrepresentasjon i lisenskomiteane skal utgreiast og sjåast i samanheng med arbeidet i Arbeidslivslovutvalet.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at dette spørsmå-

let er avgjerande for HMT-arbeidet og vil gå inn for at dei tilsette får representasjon i lisenskomiteane. Dette er viktig i høve til val av selskap som har høg profil på HMT, som held seg til regelverk, særavtaler og tariffavtaler og ikkje minst set tryggleik i fokus. Dette spørsmålet må, etter fleirtalet si mening, finne si løysing i den arbeidsgruppa under Sikkerhetsforum som skal sjå på heile saksområdet i ljøs av lovfesta rettar og røynslar frå verksemda.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er viktig å se alle former for arbeidstakermedverknad i sammenheng. Disse medlemmer vil derfor ikke konkludere før det er nedsatt en egen arbeidsgruppe som har gjennomgått hele problemkomplekset og drøftet arbeidstakermedverknad på bred basis. Disse medlemmer ser det som spesielt viktig at arbeidsgruppen får mandat til å foreta de tiltak den ser nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er en svakhet ved dagens regelverk at det ikke gir arbeidstakerrepresentasjon i rederienes styrer på lik linje som i andre styrer.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lov- og regelverksendringer som sikrer arbeidstakerrepresentasjon i rederistyrer."

Komiteen viser til at lokalt apparat av tillitsvalde og lokal verneteneste opplever liten innverknad og medverknad i omstillingsprosessar. Oljedirektoratet har gjennom tilsyn registrert det same.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, legg til grunn at praksis blir endra på dette området slik at arbeidstakarane får større innverknad.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti forutsetter at arbeidstakerne har den representasjon og innflytelse som lov og regelverk tilsier.

4.2.5 Verneombod

Komiteen viser til meldinga om at verneombodsordninga ikkje fungerer etter intensjonen. Det blir mellom anna peikt på at det ikkje blir sett av nok tid til arbeidet, at det er låg status for vervet, reduserte karriereutsikter og diffus verneombodsrolle. Komiteen ber derfor om at verneombodsordninga blir praktisert etter formålet og at tilsynet blir styrkja på dette området.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener det er viktig å gjennomføre forskning på hvordan verneombudsordningen fungerer under forskjellige forhold. Det er all grunn til å tro at virksomheter der hovedvekten av de ansatte er operatøransatte vil ha bedre fungerende verneombudsordninger enn virksomheter der alle ansatte kommer fra flere forskjellige kontraktører. Når en stadig større del av HMS-arbeidet skal overlates til interne systemer ved den enkelte virksomhet og forutsetter en aktiv lokal verneombudsordning, mener disse medlemmer at det bør prioriteres å gjennomføre forskning på suksesskriterier for det lokale verneombudsarbeidet.

4.2.6 Kjemisk arbeidsmiljø

Komiteen viser til at det kjemiske arbeidsmiljøet er ei stor utfordring. Komiteen er kjent med at Oljedirektoratet årleg får melding om ca. 150 tilfelle av sjukdom knytt til arbeidet med eksponering av kjemikalier. Komiteen vil streke under at både kunnskapskrav, opplæring og trening er viktige faktorar for å unngå sjukdom ved dette arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener at all bruk av isocyanater i petroleumssektoren må opphøre.

4.2.7 Vedlikehald

Komiteen vil peike på at ei satsing på ny teknologi er viktig for å oppretthalde eit høgt tryggleiksnivå i petroleumssektoren. Bruk av ny teknologi må vurderast både ved bygging av nye installasjonar og ved drift og vedlikehald av gamle anlegg. Høg teknisk standard medverkar til å auke tryggleiken på sokkelen, og komiteen føreset at Oljedirektoratet i samarbeid med andre instansar legg til rette for at nye teknologiske løysingar kontinuerleg blir vurdert og testa. Dette for å eventuelt bli teken i bruk og på den måten bidra til å auke tryggleiken på sokkelen i tråd med § 9-1 i petroleumslova.

Komiteen registrerer at gjennomsnittsalderen for flyttbare innretningar på norsk sokkel er nær 20 år. Komiteen finn likevel ikkje at dette er dramatisk og at det ikkje er nokon dokumenterte samanhengar mellom alder og tryggleik. Dette under føresetnad av god inspeksjon og vedlikehald.

Fleritalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil likevel peike på at dette kan bli eit problem over tid, og at langsiktige kontraktar for eigarar av riggar kan vere med å snu denne trenden.

Fleirtalet meiner det bør vurderast om operatørane bør få styrka posisjonen sin i lisenskomiteen for meir å kunne planlegge på lang sikt ved inngåing av kontraktar i lisensane.

4.2.8 Trålfiske innafor tryggingssona

Komiteens flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at ved enkelte installasjoner har det vært dokumenterte problemer med trålfiske innenfor sikkerhetssonen på 500-meter, noe som innebærer en risiko for installasjoner på havbunnen. Flertallet mener det er viktig at Oljedirektoratet slår hardt ned på overtredelser ved å gi bøter som er høye nok til at det ikke lønner seg å foreta trålsveip innenfor sikkerhetssonen. I tillegg bør Oljedirektoratet utvide sikkerhetssonen i perioder der undervannsinstallasjonene sikres.

4.2.9 Beredskap

Komiteens flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener et høyt beredskapsnivå er av avgjørende betydning for HMS-nivået i petroleumssektoren. Flertallet viser til St.meld. nr. 44 (2001-2002) Redningshelikoptertjenesten i fremtiden. Etter flertallets oppfatning er det en forutsetning at helikopterberedskapen på norsk sokkel holder et beredskapsnivå som er like høyt som i resten av landet.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 47 (2000-2001) der ein samla komité ber om at det ikkje vert gjort endringar som kan føre til svekking av tryggleiken, både når det gjeld beredskap internt på plattformen og eksternt i form av fartøy og helikopter. Komiteen meiner meldinga burde drøfta behovet for beredskapsfartøy.

Komiteen vil peika på beredskapsfartøya si rolle for tryggleiken på sokkelen og vil be Regjeringa vurdere eventuelle tiltak som sikrar at beredskapsfartøya framleis er eit sentralt element i den totale beredskapen på sokkelen.

4.2.10 Fagutdanning for kranførarar

Komiteen har merka seg at partane i arbeidslivet i fleire år har jobba med å få etablert eit eige fagbrev for kranførarar. Eit slikt fagbrev er viktig sett i høve til tryggleik og framtidig rekruttering. Av omsyn til tryggleiken er det vesentleg at dette opplæringstilbodet blir etablert så raskt som råd. Komiteen registrerer at Utdannings- og forskningsdepartementet stadfester at kranfaget vil bli formelt godkjent så snart dette er praktisk mogleg. Komiteen vil be om at Utdannings- og forskningsdepartementet forserer dette arbeidet og etablerer kranfaget som nytt lærefag så snart som råd, og seinast i 2003.

4.2.11 Forsking og kompetanseutvikling

Komiteen er samd med departementet i at det er viktig å ta eit nasjonalt lyft for auka HMT-forsking. Dette er vesentleg for å få til best mogleg tryggleik og gode miljøløysingar. Mellom anna er det viktig å forske på industrien sine skiftordningar og kva det har å seie for helsa i eit langsiktig perspektiv.

Komiteen har merka seg at det er forskjell i nivået for helse, miljø og tryggleik, mellom operatørar og leverandørar. Størstedelen av dei tilsette i næringsarbeider i entreprenør- og underleverandørselskap. Det er avgjerande at både arbeidsgjevar- og arbeidstakar-sida i denne delen av petroleumsverksemda deltar aktivt i arbeidet med å styrke HMT-nivået. Dette gjeld tiltak i egne bedrifter, oppfølging av regelverk og ikkje minst deltaking i partsamansette prosjekt og fora.

4.2.12 Rusmiddelbruk

Komiteen registrerer at meldinga ikkje tar opp problem knytta til rusmiddelbruk. Ifølgje Oljedirektoratet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det ikkje noko som indikerer at dette er eit stort eller aukande problem. Av omsyn til tryggleik og helse vil komiteen oppmode partane i næringsarbeid til i samarbeid å utvikle tiltak og rutinar for å finne og behandle rusmisbruk, som både tek vare på tryggleik og legg vekt på omsyn til personvern og integritet for dei tilsette. Samarbeidet i AKAN bør ligge til grunn for tiltak.

5. SAMARBEID MELLOM STYRESMAKTENE OG MELLOM PARTANE

5.1 Samandrag

5.1.1 Samarbeid mellom myndigheter

Mens aktørene i petroleumsvirksomheten har lange tradisjoner for å danne internasjonale interesseorganisasjoner, har tilsynsmyndighetene hatt en tendens til å arbeide nasjonalt.

Siden tidlig på 90-tallet har Norge imidlertid vært aktiv i dannelsen av viktige internasjonale samarbeidsorganer. Oljedirektoratet har vært en pådriver i det internasjonale samarbeidet og høstet flere utmerkelser for dette.

Følgende organer er nærmere omtalt i meldingen:

- International Regulators Forum (IRF)
- North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF)

Dessuten har Oljedirektoratet og i noen tilfeller departementet, faste kontaktmøter med sokkelmyndighetene i Danmark, Nederland og Storbritannia.

5.1.2 Samarbeid mellom partene

Som et ledd i arbeidet med å fremme trepartssamarbeid, legge til rette for erfaringsoverføring og sikre videreutvikling av standard for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, har det vært satt ned flere partssammensatte arbeidsgrupper og utvalg. Disse er nærmere omtalt i meldingen:

- Sikkerhetsforum
- Samarbeid for Sikkerhet
- Pilotprosjektet om "Aldring og helse"
- Prosjekt om regelverkskompetanse (RVK)
- Næringens satsing på ytre miljø - MILJØSOK
- Kon-Kraft, som er et samarbeidsorgan som skal ha som overordnet oppgave å styrke norsk sokkels

konkurranssevne for å sikre at sokkelen fortsatt er et attraktivt investeringsområde.

5.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg omtalen i meldinga.

6. STORTINGSPROPOSISJONAR, STORTINGSMELDINGAR, UTGREIINGAR, KOMMISSJONAR MED MEIR SOM GJELD HMS-OMRÅDET

6.1 Samandrag

Med virkning fra 1. juli 2000 er det blitt iverksatt en ordning med å gi særskilt kompensasjon for Nordsjødykkere som har pådratt seg varig helsesvikt med reduksjon av inntektsevnen til følge. Ordningen innebar imidlertid ikke at det ble tatt standpunkt til, eller utelukket, eventuelle vanlige sivilrettslige erstatningskrav.

En uavhengig granskningskommissjon som skal gjennomføre en granskning av alle forhold i tilknytning til dykkingen i forbindelse med oljevirkomheten i Nordsjøen i pionertiden, ble opprettet 2. mars 2001.

Kommisjonens rapport vil ikke foreligge før til sommeren 2002.

For øvrig er følgende omtalt i meldingen:

- St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (miljømeldingen).
- St.meld. nr. 44 (2000-2001) Redningshelikoptertjenesten i fremtiden.
- St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk (klimameldingen).
- NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering - Et inkluderende arbeidsliv.
- NOU 2000:24 Et sårbart samfunn.
- NOU 2001:4 Helseopplysninger i arbeidslivet.
- NOU 2001:21 Helikoptersikkerheten på norsk kontinentalsokkel.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005.
- Utvalg som skal gjennomgå arbeidsmiljøloven. Utvalget skal levere sin rapport innen desember 2003.

6.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg omtalen i meldinga.

7. SATSINGSOMRÅDE - TILTAK

7.1 Samarbeidsarena for erfaringsoverføring - "Forum for beste praksis"

7.1.1 Samandrag

På en rekke HMS-områder er det behov for å få til bedre erfaringsoverføring mellom de ulike aktørene i virksomheten.

Dette kan gjøres ved at aktørene etablerer et "Forum for beste praksis". Et slikt forum er nødvendig fordi:

- fagmiljøene er fragmenterte og bedriftsinterne,
- et slikt forum kan bidra til at det utvikles og tas i bruk bedre verktøy og metoder,
- et slikt forum vil gi legitimitet med hensyn til å kvalifisere metoder for målinger, kartlegginger og oppfølging,
- sjansene for å lykkes med reelle forbedringer er høyest gjennom et partssamarbeid,
- et slikt forum kan etablere beste praksis med hensyn til hvordan funn følges opp og avsluttes.

Eksempler på relevante samarbeidsområder er:

- håndtering av økning i alder, sykefravær og utstøting,
- arbeidstakermedvirkning,
- bedre overvåkning og tilrettelegging av psykososialt arbeidsmiljø,
- helhetlige tiltak innenfor logistikkjedene for fartøy, herunder kran og løft,
- styringsmodeller for drift og vedlikehold,
- beredskap,
- systemer og praksis for oppfølgingen av arbeidsbetenget sykdom,
- metodikk for etablering av beslutningsgrunnlag i forbindelse med endringsprosesser,
- OLF-prosjektet "Et løft for forpleining", som har som mål å etablere best praksis for gjennomføring av endringsprosesser innen forpleining, hvor arbeidstakermedvirkning er et av temaene.

Et "Forum for beste praksis" vil etter departementets vurdering mest hensiktsmessig ha sitt utgangspunkt i det arbeidet som gjennomføres i det etablerte samarbeidsprosjektet om "Samarbeid for Sikkerhet".

7.1.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at departementet gjer framlegg om å etablere eit "Forum for beste praksis". Komiteen ser at det er viktig å ha eit forum for å få til best mogleg kommunikasjon og utveksle røynsler mellom dei ulike aktørar i verksemda. Komiteen er likevel kritisk til å etablere endå eit samarbeidsforum innafor dette området og viser til at Oljedirektoratet har sitt tryggleiksforum og at det er tilsvarende samarbeidsarena i "Samarbeid for sikkerhet". Komiteen meiner at "Samarbeid for sikkerhet" bør utvidast med representasjon frå Teknologibedriftenens Landsforening (TBL), Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) og De Samarbeidende organisasjoner (DSO).

Komiteen går på dette grunnlag imot å etablere ein ny samarbeidsarena, "Forum for beste praksis", og viser til at dette arbeidet kan kanaliseras gjennom utviding av "Samarbeid for sikkerhet", utvikling av NORSOK og andre standardar og ikkje minst gjennom eit systematisk samarbeid om metodar for utforming av og opplæring i nye retningslinjer mellom partane.

7.2 Utstøting fra arbeidslivet, sykefravær og aldring

7.2.1 Samandrag

En av de viktige utfordringene som næringen og myndighetene står overfor i petroleumsvirksomheten er knyttet til utstøting fra arbeidslivet, aldring og helse.

Departementet vil derfor sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skal gå nærmere inn i problemstillinger som:

- næringens evne til å løse de fremtidige oppgavene i petroleumsvirksomheten, ved å ta hensyn til arbeidstakernes alder, helse og kompetanse,
- arbeids- og oppholdsforhold som legger til rette for ivaretagelse av god helse gjennom hele yrkeskarrieren,
- mulighet for en verdig avslutning på yrkeskarrieren for de som ikke har helse til å arbeide offshore frem til pensjonsalder, ved blant annet overføring av arbeidsoppgaver til land,
- utforming av arbeidsplassene med tanke på at eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert funksjonsevne skal kunne utføre oppgavene uten økt risiko for helseskader,
- opprettholdelse av beredskapsfunksjoner.

Industrien vil gjennom samarbeidsprosjektet "Aldring og helse" adressere en rekke forhold som berører aldring og helse, og utstøting fra arbeidslivet. Disse utredningene må derfor ses i sammenheng.

Arbeidet må også ses i lys av det pågående arbeidet i utvalget som er satt ned for å gjennomgå arbeidsmiljøloven og den inngåtte Intensjonsavtalen om det inkluderende arbeidsliv.

7.2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg omtalen i meldinga.

7.3 Utredning om arbeidstakermedvirkning, arbeidstakerrepresentasjon i lisenskomiteer

7.3.1 Samandrag

Blant annet i forbindelse med meldingsarbeidet er det kommet krav fra arbeidstakerorganisasjonene om deltakelse i lisenskomiteene, som er de øverste beslutende organer i lisensene.

Kravet er fremmet ut fra en vurdering om at det i disse møtene treffes beslutninger som setter rammer for helse, miljø og sikkerhet i lisensen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at dette spørsmålet må ses som en del av et helhetlig medvirkningsbilde. Departementet vil derfor i dialog med partene i "Sikkerhetsforum", sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skal se på hele saksområdet om arbeidstakermedvirkning. En slik gjennomgang vil ta utgangspunkt i de lovfestede rettighetene så vel som erfaringene fra sokkelvirksomheten.

Utredningen må for øvrig ses i sammenheng med arbeidet som gjennomføres i utvalget som er satt ned for å gjennomgå arbeidsmiljøloven.

7.3.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til sine merknader under kap. 4.2.4.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, går inn for at arbeidstakarane skal vere representerte i lisenskomiteane. Dette vil vere ei god vidareutvikling av bedriftsdemokratiet. Fleirtalet ber departementet om å følgje opp dette spørsmålet uavhengig av arbeidet i utvalet som skal gjennomgå arbeidsmiljølova.

7.4 Oppfølging av arbeidstid

7.4.1 Samandrag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har under arbeidet med meldingen fått en klar forståelse av at ledende personell har en arbeidstid som går ut over de maksimumsgrenser som loven setter for arbeidstakere generelt. Dette har i enkelte situasjoner hatt betydning for sikkerheten.

Departementet har derfor besluttet å utvide den særlige plikten til å registrere arbeidstiden for arbeidstakere med ledende eller særlig selvstendig stilling i brønnservicebransjen, til å gjelde alle arbeidstakere med ledende eller særlig selvstendig stilling i petroleumsvirksomheten. Den nye bestemmelsen om registrering av arbeidstid er tatt inn i det nye HMS-regelverket.

Gjennom å ta inn en bestemmelse om registrering av arbeidstid for ledende personell legger departementet til grunn at operatør og arbeidsgiver følger opp med nødvendige tiltak dersom det dokumenteres uforsvarlige arbeidstidsordninger for disse personellkategoriene.

Departementet har bedt Oljedirektoratet følge opp i samsvar med intensjonene bak den nye bestemmelsen og om nødvendig bruke nødvendige virkemidler i den sammenheng.

Departementet vil samtidig peke på verneombudenes rett til å stanse virksomheten dersom den etter deres vurdering foregår på en uforsvarlig måte.

7.4.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg omtalen i meldinga.

7.5 Forslag om etablering av en kommisjon for større ulykker

7.5.1 Samandrag

Det er i den senere tid fra flere hold reist spørsmål om det bør opprettes en fast kommisjon for gransking eller undersøkelse av alvorlige ulykker og nestenulykker i petroleumsvirksomheten.

Lovverket gir i dag adgang til at det offentlige kan nedsette særskilte undersøkelseskommisjoner for gransking av enkeltulykker. Det er siden oppstarten på norsk sokkel nedsatt fire slike kommisjoner.

Felles for særskilte kommisjoner er at de kan nedsettes for å granske storulykker, det vil si ulykker som har medført tap av et antall menneskeliv og/eller betydelige materielle verdier. Et annet kriterium er at fastleggelse av årsaksforholdene vurderes som så komplisert og arbeidskrevende at det finnes formålstjenlig med en særskilt kommisjon. Andre hensyn som ifølge regelverket kan gjøre særskilte kommisjoner berettiget, kan være behov for uavhengighet, allsidig kompetanse og/eller at arbeidet blir utført spesielt raskt og grundig.

I utgangspunktet mener departementet at dagens system for gransking av uønskede hendelser innen petroleumsvirksomheten foregår på en forsvarlig måte. På grunn av den generelt økende oppmerksomhet vedrørende det offentlige egen rolle og mulige medvirkningsansvar i forbindelse med alvorlige hendelser, blir det imidlertid stadig viktigere at slike granskinger framstår som så uavhengig som mulig. Departementet vil derfor foreslå at det etableres en slik fast undersøkelseskommisjon for petroleumssektoren.

Det vil bli vurdert om en fast undersøkelseskommisjon for petroleumssektoren skal organiseres som en egen kommisjon eller inngå som en del av en eventuell felles kommisjon for ulykker. Departementet viser i denne sammenheng til arbeidet i en arbeidsgruppe under ledelse av Samferdselsdepartementet som skal vurdere opprettelse av en havarikommisjon blant annet for sivil luftfart, jernbane og sjøfart med utgangspunkt i den nåværende Havarikommisjonen for sivil luftfart.

7.5.2 Merknader frå komiteen

Komiteen er tilfreds med at det blir etablert ein fast undersøkingskommisjon for petroleumssektoren, og vil ikkje no ta stilling til om denne skal organiserast som ein eigen kommisjon eller som ein del av ein eventuell felles kommisjon for ulykker.

7.6 Satsing på forskning og utredning (FoU)

7.6.1 Samandrag

Samfunnet og næringslivet står overfor endringer og utfordringer som krever ny og større satsing på forskning og kompetanseutvikling. Erfaringene fra 90-tallet viste nødvendigheten av at kunnskapen på HMS-området holder følge med kunnskapsutviklingen for øvrig.

For å bidra til dette har departementet foreslått at det bevilges midler til et flerårig forskningsprogram i regi av Norges forskningsråd, der følgende områder prioriteres:

- helse-, miljø- og sikkerhetsforskning, med vekt på forebygging av alvorlige personskader og storulykker, herunder også produksjons- og leveranseavbrudd, og hendelser som kan forårsakes av bevisste destruktive handlinger,
- metoder og verktøy for å styre helse, miljø og sikkerhet i dynamiske endrings- og beslutningsprosesser, herunder beslutninger under usikkerhet,

- risikobasert styring av komplekse teknologiske og organisatoriske systemer, herunder informasjonsikkerhet og IKT-sårbarhet,
- muligheter og begrensninger for bruk av menneskelige ressurser i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder overvåknings- og kontrollromsfunksjoner,
- forvaltning av HMS-kunnskap og risikokommunikasjon.

Departementet legger til grunn at næringen støtter aktivt opp under forskningsinitiativet på HMS-området, herunder også med økonomiske midler.

7.6.2 Merknader frå komiteen

Komiteen meiner at det er positivt at FoU-arbeidet innanfor HMT-området blir styrka. Både staten og industrien må følgje opp med å setje av midlar i eit langsiktig perspektiv til dette viktige området.

7.7 Endringar og samordningstiltak på styremaktene si side

7.7.1 Samandrag

7.7.1.1 Omorganisering av Oljedirektoratet

Oljedirektoratet innførte i januar 2001 en ny og produktorientert organisasjonsmodell.

Prosesen med å vurdere en ny organisasjonsmodell ble igangsatt våren 1999 og hadde som mål å utvikle en organisasjonsmodell som skulle sette direktoratet bedre i stand til å møte nye utfordringer frem mot 2005-2010.

Den nye modellen har en flat organisasjonsstruktur. Modellen har fjernet skillelinjene mellom gamle enheter i direktoratet og har som mål å integrere fagmiljøene på en bedre måte så vel som å sikre en helhetlig strategi og planlegging. Endringen har som konsekvens at det tidligere organisatoriske skillet mellom ressursforvaltning og sikkerhets- og arbeidsmiljøforvaltning er opphevet. Målet er således at det skal bli lettere å omdisponere og omprioritere ressurser og kompetanse enn tidligere. En viktig prosess i så måte blir å operasjonalisere føringer om sterkere prioritering av sikkerhetsforvaltningen.

Som følge av den interne gjennomgangen ble direktoratets virksomhet fra 1. januar 2001 organisert i ulike produktområder. Områdene er valgt ut fra en kombinasjon av de områdene hvor direktoratet vil møte de største utfordringer og ønsket om å sette fokus på produkter som vil bli mest etterspurt i tiden fremover. Produktområdene består av flere tverrfaglige lag.

Departementet er opptatt av at direktoratet etter reorganiseringen skal opprettholde sin rolle som sterk og uavhengig tilsynsmyndighet for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Etter at direktoratets nye organisasjon har vært i virksomhet over en periode, og direktoratet så vel som departementet og næringen har høstet erfaring med denne, mener departementet at det vil være hensiktsmessig å foreta en bredere gjennomgang av organisasjonen. En

slik gjennomgang er ønskelig ikke bare for å analysere konsekvensene av denne for direktoratets egen virksomhet, men også for å se på eventuell læring i forhold til eventuelle fremtidige omorganiseringer innenfor andre direktoratsområder.

Departementet finner det hensiktsmessig, i etterkant av Stortingets behandling av stortingsmeldingen, i samarbeid med Olje- og energidepartementet, å se på muligheten for å foreta en helhetlig gjennomgang av direktoratet i løpet av 2002. I mellomtiden vil departementet følge opp direktoratets virksomhet i samsvar med de rutiner som er etablert for oppfølging av de underliggende etatene.

7.7.1.2 Styrking av Oljedirektoratet og Oljedirektoratets tilsyn

Departementet legger til grunn at en del av de nye arbeidsoppgavene som tilføres direktoratet vil kunne bli ivaretatt gjennom en omprioritering av ressursbruk internt i direktoratet. Stortinget har gitt sin tilslutning til å øke direktoratets driftsbudsjett med 5 mill. kroner, slik at direktoratet kan styrke kompetansen blant annet innen områdene IKT, risikostyring, sikkerhetsøkonomi og andre beslutningsverktøy.

7.7.1.3 Nye oppgaver for Oljedirektoratet

Ved fastsettelse av sikkerhetsregelverket for petroleumsvirksomheten i 1996 ble det geografiske virkeområdet for regelverket avgrenset mot sikkerhet for utvinningsvirksomhet på land.

Oljedirektoratet er ansvarlig myndighet for sikkerhet og arbeidsmiljø og har gjennom et eget regjeringsvedtak et koordinerende ansvar for det samlede myndighetstilsynet med helse, miljø og sikkerhet på sokkelen.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Arbeidstilsynet, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn er selvstendige myndigheter for tilsynet med petroleumsanleggene på land. For å sikre koordinert tilsyn med slike anlegg er det etablert flere koordineringsordninger.

Teknologiutviklingen medfører at det blir en stadig tettere integrering av petroleumsanleggene på land og på sokkelen.

Departementet foreslo i St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern å utrede behovet og mulighetene for en totalt sett bedre utnyttelse av myndighetenes ressurser i tilsynet med store landbaserte olje- og gassrelaterte industriutbyggings- og rørledningsprosjekter, og i tilsynet med drift av slike anlegg. I den forbindelse pekte departementet på at det ville være naturlig å se på hensiktsmessigheten av å kunne nyttiggjøre seg de ressurser, kompetanse og erfaring som Oljedirektoratet som sikkerhets- og arbeidsmiljømyndighet har opparbeidet gjennom tilsynet med petroleumsvirksomheten på sokkelen.

Sett i lys av utviklingen som beskrevet over mener departementet at det nå vil være et hensiktsmessig neste skritt å gi Oljedirektoratet ansvaret for å koordi-

neres tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø også for den landbaserte delen av petroleumsvirksomheten. Dette vil innebære at direktoratet vil kunne få oppgaven med å koordinere tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø på anleggene ved Kårstø, Kollsnes, Sture, Tjeldberg-odden, Mongstad og Melkøya.

Departementet har allerede iverksatt denne ordningen i forbindelse med myndighetsoppfølgingen av utbyggingen av Snøhvitfeltet.

7.7.2 Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at Oljedirektoratet skal ha ei rolle som eit sterkt og uavhengig tilsynsmynde for tryggleik og arbeidsmiljø i petroleumssektoren. Komiteen er positiv til ein gjennomgang av Oljedirektoratet sin organisasjon i 2002. Her er det viktig at alle partar, også arbeidstakarane sine organisasjonar, blir bedne om å kome med innspel for eit best mogleg resultat. Når det gjeld spørsmålet om nye oppgåver for OD, viser komiteen til sine merknader under kap. 4.2.

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVEN SAR

8.1 Samandrag

Generelt

De fleste av tiltakene som foreslås iverksatt skal gjennomføres i regi av partene og ligger innenfor rammene av de krav som regelverket stiller for virksomheten. Dette er også tiltak som enhver bedrift som er opptatt av kontinuerlig forbedring vil være opptatt av. Tiltakene er derfor ikke nærmere konsekvensvurdert.

Imidlertid mener departementet at tiltakene sett under ett, vil innebære en bedre samordning på myndighetssiden, bedret trepartssamarbeid, sikre et bedre arbeidsmiljø for arbeidstakerne og tilrettelegge for at arbeidstakerne blir værende i arbeidslivet til oppnådd pensjonsalder. Alle disse forhold vil bidra til besparelser for næringen og det offentlige.

Nye oppgaver og prioriteringer for Oljedirektoratet

I meldingen foreslår departementet flere nye satsingsområder og oppgaver for Oljedirektoratet, blant annet ved å få utvidet tilsynsansvaret til også å omfatte landbasert petroleumsvirksomhet.

Alle konsekvenser av en slik utvidelse er ikke kartlagt og må derfor utredes videre.

Departementet legger imidlertid til grunn at noen av disse oppgavene vil kunne ivaretas innenfor direktoratets eksisterende budsjetter gjennom omprioritering av arbeidsoppgaver.

I tillegg har Stortinget gitt sin tilslutning til at Oljedirektoratets budsjett i tilknytning til tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø, økes med 5 mill. kroner.

Når det gjelder det utvidede tilsynsansvaret legger departementet til grunn at direktoratet i en innledende fase skal kunne trekke på ressurser fra andre myndigheter, men at disse ressursene på sikt bør formelt overføres til direktoratet. Samlet sett vil derfor disse forslagene ikke medføre økte utgifter. Derimot mener departementet at ordningen vil effektivisere den samlede forvaltningen og derfor sett under ett, medføre besparelser for det offentlige.

Satsing på FoU

Departementet foreslår i meldingen en flerårig tiltakspakke på FoU-området i samarbeid med Norges forskningsråd.

Stortinget har gitt sin tilslutning til at det bevilges 15 mill. kroner til dette formålet i budsjettet for 2002.

8.2 Merknader frå komiteen

Komiteen har merka seg omtalen i meldinga.

9. UTTALE FRÅ ENERGI- OG MILJØKOMITEEN

Kommunalkomiteen sitt utkast til innstilling er lagt fram for energi- og miljøkomiteen til uttale.

Energi- og miljøkomiteen uttaler følgjande i brev av 30. april 2002 til kommunalkomiteen:

"Energi- og miljøkomiteen viser til utkastet til innstilling for St.meld. nr. 7 (2001-2002) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, som er oversend frå kommunalkomiteen til uttalelse.

Energi- og miljøkomiteen har følgjande uttalelse til kommunalkomiteens utkast til innstilling datert 19. april 2002:

"Energi- og miljøkomiteen er nøgd med at Regjering og Storting rettar særskild merksemd mot helse, miljø og tryggleik (HMT) i petroleumsvirksomheten, og er positiv til dei mange tiltaka som vert sett fram, og til at det for framtida vil komme ei HMT-melding kvart fjerde år. Komiteen er også nøgd med at det er stor semje om dei ulike forslaga, og reknar med at det lettast arbeidet med oppfølging og iverksetjing av tiltak. Det er og positivt at ein samla kommunalkomitee uttaler: "Komiteen ser det som ønskjeleg at Oljedirektoratet som tilsynsorgan blir styrkt."

Energi- og miljøkomiteen vil følgje nøye med at dette blir følgd opp i forslag på rammeområde 12, Olje- og energidepartementet, i handsaminga av revidert budsjett, og i den ordinære budsjetthandsaminga.

Komiteen viser til at "Samsvarsuttalelse for flyttbare innretninger (SUT)" har vore vellukka og sørgja for at kompetansen om regelverket i næringa har blitt betra. SUT kan såleis ha vore med å bette standarden og kunnskapen om innretninga si faktiske tekniske tilstand, og slik sett vore med å bette HMT-arbeidet. Energi- og miljøkomiteen ber på denne bakgrunn om at ordninga blir obligatorisk.

Komiteen vil peike på at innstillinga kunne vore klarare på ønskje om medverknad frå arbeidstakarane. På den eine sida er kommunalkomiteen samd i

at medverknaden burde vore betre, samstundes vel eit fleirtal ikkje å ta stilling til deltaking i lisenskomiteane, men vel å vente på ei ny utgreiing.

Komiteen viser elles til innstillinga og dei ulike partier sine respektive merknader og forslag."''

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til uttalelsen fra energi- og miljøkomiteen. Disse medlemmer viser til at "SUT-ordningen" skal evalueres, og at evalueringen skal være ferdig innen utgangen av 2002. Disse medlemmer mener dagens ordning bør videreføres i nåværende form, og ønsker ikke å gjøre den obligatorisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til uttalelser fra energi- og miljøkomiteen. Disse medlemmer har etter en samlet vurdering funnet å ville gi sin støtte til at "SUT-ordningen" gjøres obligatorisk.

10. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Arbeidarpartiet og

Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lov- og regelverksendringer som sikrer arbeidstakerrepresentasjon i rederistyrer.

11. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til meldinga og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme en stortingsmelding om HMS-tilstanden i petroleumssektoren hvert fjerde år.

II

Stortinget ber Regjeringa om å fremje forslag om å gjere ordninga med å utstede samsvarsuttale for flyttbare innretningar, "SUT-ordninga", obligatorisk.

III

St.meld. nr. 7 (2001-2002) - om helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren - vert å leggje ved protokollen.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 30. april 2002

Magnhild Meltveit Kleppa
leiar

Sigvald Oppebøen Hansen
ordførar

Hans Kristian Hogsnes
sekretær