

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

01.12.13

HØRING - TILSYNSSTRATEGI OG HMS-REGELVERK I NORSK PETROLEUMSVIRKSOMHET

Det vises til høringsbrev 29.08.13, der rapporten ”Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet” sendes på høring.

Overordnet kommentar

Rapporten er omfattende og selve bakgrunnen og oppbygningen av tilsyn og regelverket fremstår grundig dokumentert. Våre kommentarer vil i hovedsak være knyttet til punkter der vi ser at konklusjonene ikke er dekkende for de faktiske forhold, og knyttet opp til utfordringene som er på Norsk sokkel i dag og som vi ser fremover.

Vi ser også at rapporten ikke dekker sikring av offshore-anleggene, noe rapporten selv påpeker på side 8. Med bakgrunn av den tragiske hendelsen i Algerie, anmoder vi regjeringen om å nedsette et utvalg som kun bør ta for seg sikring av offshore-installasjonene.

Kommentar til mandatets punkt.1

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

Rapporten er ikke tydelig nok på det presset som tre-partsamarbeidet har vært utsatt for de siste årene, og etter vår mening en forringelse av det samarbeidet som er viktig for å opprettholde og styrke HMS-nivået på Norsk sokkel. Spesielt i Statoil har det vært utfordringer.

Det er signaler fra den nye regjeringen at det presset vil øke fremover, vil her spesielt trekke frem det som står i den politiske plattformen til Høyre og Fremskrittspartiet om kostnadsnivået på sokkelen:

Arbeide for å redusere kostnadsnivået på norsk sokkel, blant annet gjennom oppfølging av Åm-utvalget og Reiten-utvalget.

Det medfører en bekymring for at regelverket vil utsettes for endringer som vil forringe sikkerhetsnivået på Norsk sokkel. Det nevnes spesielt at Reiten-utvalget trekker frem kost/nytte-vurderinger ved innføring

av nye regler, og harmonisering av HMS-standardene i Norge og Storbritannia. Dette uten at det påpekes hvilke myndighetskrav som er kostnadsdrivende. Noe som også direktøren i Ptil har som særmerknad i rapporten (side 8).

Omtale av samarbeidsfora

Rapporten kan gi det inntrykket at det formelle samarbeidet i diverse samarbeidsfora er det vesentlige for tre-partsamarbeidet på sokkelen, og ikke det samarbeidet som er i selskapene, der AMU og vernetjenesten er sentrale aktører ved siden av fagforeningene.

Det vises i den sammenheng til punkt 3.4.1 i rapporten:

En av de sentrale forutsetningene for HMS-regimet i petroleumssektoren er tre-partsamarbeidet. I løpet av de siste to tiårene er det bygget opp tre samarbeidsarenaer innen petroleumssektoren: Sikkerhetsforum, Regelverksforum og Samarbeid for sikkerhet.

Regelverksforum synes å bli tillagt en større rolle for regelverksendringer og tilpasninger i rapporten enn den reelle innflytelsen på regelverksendringer tilsier.

Dette fremgår også av punkt 5.4 som omhandler partsamarbeid der det står følgende:

I intervjuene våre kommer det imidlertid frem få eksempler på hva Sikkerhetsforum og Regelverksforum har bidratt til i forhold til å heve HMS-nivået i næringen.

Punkt 3.2.4 forklares hvordan medvirkning og partssamarbeid på selskapsnivå er regulert. Punkt 4 i rapporten gir en fremstilling av sentrale utviklingstrekk og skal gi et svar på første punkt i mandatet, blant annet partsamarbeidet.

Punkt 5.4 tar for seg partsamarbeidet og viser til at myndighetene ved Ptil og AD mener det er vesentlig for regelverkets fundament:

Alle våre intervjuer gir en sterk bekreftelse på at partssamarbeidet blir betraktet som en grunnleggende forutsetning for det funksjonsbaserte regelverket i norsk petroleumsnæring. Dette inntrykket er like klart fremhevet både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Fra Ptil og ADs side blir det også uttrykt at samarbeidet mellom partene i næringen er en avgjørende pilar i regelverkets fundament og i forbedringsarbeidet innen helse, miljø og sikkerhet.

For Lederne er det vesentlig å påpeke at tre-partsamarbeidet er under press på norsk sokkel på grunn av kostnadskutt, og der økonomi synes å få en større betydning enn HMS i mange sammenheng. Denne utviklingen må snu for at regelverket skal få den funksjonen det er tiltenkt og at det ikke blir økt konfliktnivå på sokkelen mellom partene.

Kommentar til punkt.4.2 Integrerte operasjoner

Integrerte operasjoner er et viktig tema som også reiser prinsipielle diskusjoner for hvordan man best skal ivareta sikkerhet og økonomi. Derfor burde rapporten vært mer spesifikk på å skille mellom fjerndrift og fjernstøtte.

Med fjernstøtte menes etter vår mening støtte på forhold som ikke krever umiddelbar inngripen og operasjonelle tiltak. For eksempel er reservoarovervåking, brønnovervåking og justering av gass- og vanninjeksjon-rater fjernstøtte. Planlegging av brønnbaner og overvåking av boreoperasjoner er et annet område. Dette er forhold som i stor grad blir styrt og overvåket fra land. Ellers er også planlegging og prioritering av vedlikeholdsoppgaver som skal utføres på plattformene i stor grad styrt fra land. Det medfører et stort informasjonsbehov og samhandling mellom hav og land som løses med møtevirkosomhet og epost-utveksling. Det vil si en økt grad av byråkratisering, noe som i liten grad blir vektlagt ved overførsel av oppgaver til land. Det er også en sikkerhetsrisiko ved at viktig informasjon ikke blir med som grunnlag for beslutninger.

Med fjerndrift menes etter vår mening at innretning styres fra andre lokasjoner enn innretningen selv. Kontrollrommet er enten på land, eller på en annen innretning. Det medfører en kontinuerlig overvåking og inngripen i det driftsmessige utstyret, innbefattet brann-gassdeteksjon, overvåking av sikkerhetsutstyr som brannpumper og nødstrøm. En av de viktigste oppgavene som tillegges et kontrollrom i dag er overvåking av sikkerheten på plattformen. Det er en rekke detektorer som skal fange opp gasslekkasjer, brann og andre uønskede hendelser. Det vil si at kontrollroms-operatører er en beredskapsledelse de første minuttene i en skarp situasjon, i praksis frem til plattformledelsen er på plass i beredskapsrommet. Kontrollrommet er også oftest mottaker for henvendelser som gjelder personskader og akutte sykdommer, og andre forhold der man ikke har tekniske innretninger som overvåker tilstanden på plattformen. Ofte blir disse beskjedene gitt kontrollrommet i stressede situasjoner og informasjonen er ofte mangelfull. Her kommer de menneskelige relasjoner som man kun får når plattform besetning og kontrollroms operatører jobber sammen. Den plattformspezifiske kompetanse er en viktig faktor for å kunne danne seg et bilde av skadestedet, og det er viktig å ha lokalkunnskap om plattformen for å lede beredskapspersonell og sykepleier/førstehjelper frem til den skadestedet.

På en **bemannet plattform** er det helt essensielt at kontrollroms-operatørene er på plattformen, fordi de er til enhver tid oppdatert over aktivitetene på innretningene. Det er gjerne veldig erfarne operatører med stor plattformspezifikk kompetanse som blir kontrollroms-operatører, og som oftest har langvarige relasjoner med det operasjonelle personellet på plattformen. Det medfører at kontrollroms-personell som er på en innretning har mye bedre informasjon om de til enhver tid faktiske forhold på plattformen enn personell som er plassert på andre lokasjoner. Dermed kan lokalt kontrollrom møte en beredskapssituasjon med større grad av trygghet og gjøre de riktige grep som minimaliserer konsekvensene av en beredskapssituasjon. Det er meget viktig å møte uønskede situasjoner med kraftfulle og riktige tiltak i starten, noe som erfaringen fra 22. juli viste oss.

Lederne er av den oppfatning at fjernstyring av innretninger med personell ombord er en av de største faktorene for redusert sikkerhet på sokkelen i dag.

Det blir i rapporten vist til blant annet Nederland hvor det kan styres opp til 20-40 plattformer fra land. Lederne har nylig hatt en tillitsvalgt i Nederland for å se på hvordan denne fjernstyringen er organisert.

Den tillitsvalgte gjorde blant annet følgende erfaringer:

- De har ingen backup på strømforsyning til bygget hvor de sitter og har overvåkning over 20 plattformer (seks bemannede plattformer).
- Går strømmen der i stormfulle vest, så blir skjermene mørke, og de må ringe til de plattformene som er bemannet slik at de selv kan ta kontroll.
- De bemannede plattformene har ingen som jobber natt. Samtlige ombord går av vakt kl 19:00.
- Kommunikasjon til / fra plattformer foregår utelukkende via telefon.
- SKR-operatør på land stenger ikke ned produksjonen ved hendelse. (SKR= sentralt kontrollrom). Han ringer OIM (PLS) som tar aksjon. Også når alle ombord sover.
- Er det hendelser på natt, så er det ingen våkne ombord. Da ringer SKR land til OIM som igjen vekker prosessstekniker.
- 2 mann i SKR land har ansvar for 20 plattformer, hvorav seks er bemannet.
- SKR operatørene overvåker plattformer de aldri har vært ombord på.
- Dersom en av plattformene har behov for å kontakte SKR, så må dette gjøres via telefon. Er det opptatt, så må man prøve igjen.
- AT nivå en signeres elektronisk av SKR land. (Ved utkopling / bypassing o.s.v.).
- De bemannede plattformene (seks stk.) har ti mann ombord som er en uke på og en uke fri. De har planer om å gå over til 14-14.
- De har SKR-operatør som er rekruttert fra et stålverk. Vedkommende hadde seks måneders plattform erfaring før han fikk jobb i SKR på land.
- Prosessstekniker ute på plattform behersker SKR fikk vi opplyst.

Vi mener dette er sammenlignbart med å føre passasjerfly uten piloter, noe som også er teknisk mulig i dag, og som kan utføres av personell på bakken som kun er opplært på simulator. Et flyselskap som opererte slik ville neppe få mange passasjerer. Når et oljeselskap driver på denne måten, mener vi at ønsket om kostnadsutt har fått altfor fritt spillerom på bekostning av sikkerheten. Dette er noe myndighetene må forhindre.

Kommentar til punkt 4.5 Internasjonalisering

Vi vil forsterke funnet i rapporten som går på økende bruk av engelsk på Norsk Sokkel og innføringen av systemer som medfører et mindre handlingsrom for mellomledere, der rapporten har følgende kommentarer:

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

Det er et økende problem at teknisk dokumentasjon i større grad kommer på engelsk, det kan medføre feil bruk av utstyret, noe som igjen er en sikkerhetsrisiko.

Vi erfarer også at utenlandsk personell som kommer om bord ikke behersker verken norsk eller engelsk og dermed ikke oppfatter meldinger som blir gitt over høyttalersystem ved for eksempel hendelser og beredskapssituasjoner. Dette personellet kan dermed bli en sikkerhetsrisiko for både seg selv og andre. Det bør derfor utarbeides krav om at utenlandsk personell som ikke behersker norsk skal beherske engelsk i form av en dokumentert test.

Ledelse og styringssystemer:

Målstyring blir i økende grad innført i en rekke selskaper og er i ferd med å erstatte tillit som styrende prinsipp. Målstyring og karaktersetning innebærer også at den alminnelige norske sakelighetsstandarden med krav til konkret sakelighet, er under et voldsomt press.

Det som måles er gjerne arbeidsmiljø, skader, planoppnåelse og vedlikehold. Arbeidstakere og avdelingsledere får karakterer på en skala på målekriterier fastsatt av toppledelsen og/eller et konsulentselskap. Det er ofte vanskelig å finne noe nytteverdi i slike målesystemer og de karakterene som kommer ut av disse.

Mange målekriterier er vanskelig å finne en saklig begrunnelse for. Andre kriterier fanger ikke opp det som burde vært fanget opp. Interessante funn "drukner" fordi kriteriene gjerne vurderes gruppe for gruppe, der andre spørsmål kan veie opp/viske ut det første. Det gjennomføres i større og større grad "arbeidsmiljøundersøkelser" der arbeidstakere skal svare på i hvilken grad de kjenner seg igjen i en rekke forhåndsformulerte uttalelser. Svarene er subjektive, uten rom for å komme med konkrete kommentarer, eller innspill. Resultatene presenteres imidlertid som en objektiv og nyttig sannhet, som mellomlederen må ta ansvaret for.

Måten dette gjennomføres på innebærer at mellomlederen ikke har mulighet til å forsvare seg mot den definerte karakteren. Det er ikke mulig for den enkelte å trenge inn i grunnlagsmaterialet og forstå hvordan man har kommet frem til det aktuelle tallet. Muligheten til saklig kontradiksjon er da ikke tilstede. Man risikerer da at det utvikles en kultur der ansatte, i frykt for å stå til ansvar for en dårlig og uforståelig karakter, får et større fokus på at "karakteren" blir god, fremfor at arbeidsmiljøet blir best mulig.

Slike systemer levner videre lite handlingsrom til mellomlederrollen, og medfører økt byråkratisering og kostnader.

Iris-rapporten som ble utarbeidet for Statoil i forbindelse med brønnhendelsen på Gullfaks C påpekte også disse forholdene.

Kommentarer til 4.6.4 Storulykker med helikopter

Dette kapittelet mangler informasjon om skytling (helikopterpendling), det vil si dagpendling mellom installasjoner ved bruk av helikopter. Det er et område der konfliktene mellom foreningene og selskapene har vært store når det gjelder omfanget av skytling, som er økende på grunn av for små boligkvarter på en rekke installasjoner.

Lenge var for eksempel Statoil restriktiv med skytling, spesielt etter Norne-ulykken. Noe skytling må aksepteres fordi det flyttes noe personell mellom innretningene.

Lederne mener at bosted og arbeidsted må være det samme og at dagpendling ikke bør aksepteres. Vi viser også til alle hendelsene som har vært de senere år, senest nødlanding på YME og styrten på Shetland der fire oljearbeidere omkom.

Helikopter er i dag den eneste brukbare transport av personell ut og inn fra innretningene. Men skytling som arbeidstransport øker risikoen unødvendig og betyr at økonomiske hensyn veier mer enn opplevd sikkerhet hos oljearbeidere.

Vi mener også myndighetene i større grad må påse at selskapene bygger med tilstrekkelig boligkapasitet på nye innretninger, både for å unngå skytling og lugardeling.

Kommentarer til punkt 5.5 oppsummering

Her trekker etter vår mening rapporten en feil konklusjon, der den viser til følgende:

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

Etter Lederne sitt synspunkt er ikke kun dialog tilstrekkelig for å konkludere med at trepartssamarbeidet fungerer, fordi det ikke fungerer uten reell innflytelse på beslutninger og analyser. Det er en utvikling i feil retning og det er en økende bekymring for at selskaper i økende grad vil utfordre regelverket.

Kommentarer til punkt 6.7 seks overordnet utfordringer ved det norske HMS-regimet

Statoil er uten sammenligning den største aktøren på norsk sokkel, og våre medlemmer i Statoil har den samme oppfatningen som rapporten påpeker:

I løpet av de siste 10-15 årene har vi sett flere eksempler på at partene har brukt sitt maktgrunnlag på en måte som har redusert deres tillit til hverandre og som i visse tilfeller har det slått ut i mistillit og blokkering av samarbeid. Slik mistillit er i perioder blitt uttrykt både på selskapsnivå (spesielt Statoil) og på bransjenivå. Eksempler på saker som har gitt denne typen konsekvenser, er andre del av fusjonsprosessen mellom Statoil og Hydro (Falkum, Bråten og Hansen, 2011) og lugardelingssaken.

En av grunnene til konfliktnivået i Statoil er bedriftens "bruk av styringsretten" der partene ikke finner frem til felles løsninger. Uenighet medfører igjen konflikter som gjør partsamarbeidet vanskelig, noe som er en forutsetning for et godt HMS-arbeid. Selvfølgelig erkjenner vi at i mange saker innen HMS har partene motstridende interesser, der for eksempel arbeidstakerne må ta ulempene for store økonomiske gevinster for bedriften (som lugardeling).

Endring av regelverket for lugardeling ble innført 1.juli 2012, det har medført en økende bruk lugardeling i vedlikeholds-stopper i for eksempel Statoil. Utviklingen går nå i feil retning fordi nye innstallasjoner nå blir utformet etter det nye regelverket ved at det blir bygd mindre boligkvarter med begrenset lugarkapasitet og tilrettelagt for lugardeling på deler av lugarerene. Det er en rekke erfaringer for at boligkvarter på eksisterende innretninger er for små, og manglende lugarkapasitet gjør at prosjekter og modifikasjoner tar lengre tid og til høyere kostnader enn nødvendig.

Etter Lederne sin mening bør politikerne her ha økt fokus på tilstrekkelig lugarkapasitet ved behandlingen av nye utbyggingsprosjekter.

Det er derfor viktig at bedriften selv ser at de bør holde seg innenfor rammene som regelverket gir, og ikke utfordrer med for eksempel økt bruk unntakssøknader mot Ptil. Etter vår mening er det bedriften som har det største ansvaret ved å begrense maktbruken, og dermed holde konfliktnivået nede og ikke få en økt politisering.

Rapporten påpeker sårbarheten i det norske regimet:

Oppsummert kan vi si at balansen mellom makt og tillit i det norske regimet gir seg utslag i regimets sårbarhet, særegenhet, kompleksitet og dets politisering.

Vi er bekymret for at myndighetene i økende grad vil etterkomme ønsker fra selskapene, og ytterligere svekke regelverket. Det vil medføre økende konflikter og dermed en svekkelse av hele sikkerhetsregimet.

Det er derfor viktig at myndighetene forsiktig med å forringe dagens regelverk ytterligere når det gjelder nattarbeid, lugardeling, arbeidstidbestemmelser osv. Rapporten er grundig i sine analyser om sårbarheten i nåværende regime, og derfor har alle parter et ansvar for å opprettholde den balansen.

Kommentar til punkt 7 anbefalinger

Vi vil trekke frem punkt O1:

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

Vi ser med bekymring på presset som nå er i næringen på å redusere kostnader, der næringen selv ved dårlig prosjektstyring og økt byråkratisering har redusert lønnsomheten på norsk sokkel. Dette medfører utfordringer for tre-partsamarbeidet. Næringene har også lagt et press på myndighetene for å endre rammene for oljenæringen, noe som regjeringen har imøtekommet gjennom regjeringsplattformen.

Vår bekymring er at myndighetene vil gi etter for presset, svekke regelverket og frata tilsynet virkemidler for å føre et tettere tilsyn mot aktørene.

Innen Norsk leverandørindustri er vi vant med at kunden / oppdragsgiver har en rekke tilleggskrav og dokumenter som utenlandske verft kanskje ikke tar hensyn til på samme måte.

Norsk leverandørindustri har muligens vært mer observant på regelverk og spesielle behov som gjelder for vårt klima og værforhold.

Utenlandske leverandører har sett mer på det å kunne tilfredsstille minimumskravene i de gjeldende standarder. Dette fører til at de norske leverandørene leverer et pristilbud som gjerne ligger langt over det som utbygger får fra de utenlandske tilbyderne. De prosjekter som er levert fra utenlandske leverandører får som regel svært høye ferdigstillingskostnader. De norske leveransene får som regel ikke en høyere prosjektkostnad enn sluttsammen fra de utenlandske leverandørene. Norske leveranser ferdigstilles som regel til avtalt tid på budsjett.

Gode eksempler på dette er YME-utbyggingen som i 2013 ble skrotet på grunn av for store kostnader for oppretting, modifikasjon, mangler og feil. Med referanse til Esso Balder prosjektet på midten av 90-tallet, som ble bygget i østen og solgt inn til bruk på norsk kontinentalsokkel, med store mangler. Modifikasjonskostnadene samt forsinkelser og påfølgende rettssaker overskred med stor margin de opprinnelige totale kostnadene for installasjonen.

Lærte vi ikke noe av Balder prosjektet? Det var vært flere tilsvarende kostnadssprekker, som ikke belyses her.

Ved å gjennomføre prosjektene i Norge får vi videreutviklet vår kunnskap og kompetanse, samt økt verdiskapning lokalt.


Verft og prefabrikasjonsverksteder er viktige brikker i vedlikehold og modifikasjons oppdrag på våre allerede installerte offshore installasjoner.

Utenlandske leverandører på vedlikehold og modifikasjons-oppdrag, har ikke den samme kunnskap om de ulike installasjonene og deres særegenheter, som kan være betydningsfullt for sikkerheten.

Med vennlig hilsen

For

Jan Olav Brekke
Forbundsleder, Lederne



Tor Hølle,
medleder