

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

EVALUERING AV PETROLEUMSTILSYNET

HOVEDRAPPORT

ST-16749-1

Type dokument:

Hovedrapport

Rapport tittel:

Evaluering av Petroleumstilsynet

Kunde:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

OPPSUMMERING:

Denne rapporten beskriver en evaluering av Ptils tilsynsvirksomhet i lys av forventningene som ble stilt til tilsynet i stortingsmeldingen om HMS i petroleumsvirksomheten i 2018. I stortingsmeldingen ble det uttrykt at Ptil skulle være et «sterkt og tydelig» tilsyn. Evalueringen er basert på flere kilder hvor de viktigste er: Skriftlig og muntlig informasjon fra Ptil om interne prosesser som er iverksatt i etterkant av stortingsmeldingen, kvantitative data som beskriver tilsynsvirksomheten, intervjuer med over 50 representanter fra næringen samt gjennomgang av et stort antall tilsyns- og granskingsrapporter utgitt av Ptil. Datainnsamlingen har blitt gjennomført i perioden september 2021 til april 2022.

Overordnet konkluderer Safetec med at Ptil har gjennomført endringer i tråd med forventningene fra HMS-meldingen og at dette har hatt effekter på næringen. En rekke prosesser er igangsatt av Ptil og det er fortsatt mange utviklingsprosesser som pågår som er innrettet mot å videreføre arbeidet med å møte forventningene.

Dokument nr.

ST-16749-1

S. Haugen, R. J. Bye, J. E. Vinnem, M. Pytte

Referanse til deler/utdrag av dette dokumentet som kan føre til feiltolkning, er ikke tillatt.

Rev.	Dato	Grunn for rev.	Kontrollert	Godkjent
1.0	13.06.2022	Utkast	J.C. Rolfsen	J. Seljelid
2.0	22.08.2022	Endelig	J.C. Rolfsen	J. Seljelid

Innhold

1	INNLEDNING	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Omfang av arbeidet	7
1.3	Noen avgrensninger	8
1.4	Oversikt over rapporten	9
1.5	Forkortelser	9
1.6	Definisjoner	10
2	METODE.....	11
2.1	Hovedproblemstillinger	11
2.2	Datainnsamling.....	12
2.2.1	Oppdatering av oversikt over rammebetingelser	12
2.2.2	Intervjuer med Ptil.....	12
2.2.3	Intervjuer med parter i næringen.....	12
2.2.4	Dokumentgjennomgang.....	13
2.2.5	Eksempelstudier	14
2.3	Analyse	16
2.4	Forankring.....	17
3	UTVIKLINGSTREKK I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN	18
3.1	Utvikling i HMS-tilstand i norsk petroleumsvirksomhet	18
3.1.1	Totalindikator	18
3.1.2	Hydrokarbonlekkasjer på landanlegg.....	19
3.1.3	Barrierer mot storulykker	20
3.1.4	Spørreskjemaundersøkelse	21
3.1.5	Alvorlige personskader	22
3.1.6	Vedlikehold	24
3.1.7	Oppsummering av HMS-utviklingen.....	25
3.2	Politiske rammevilkår for olje- og gassnæringen i Norge	26
3.2.1	Klima- og miljøforhold	26
3.2.2	Endringer av skattesystem	27
3.3	Utviklingen i norsk og internasjonal petroleumsvirksomhet etter 2018	29
3.3.1	Internasjonal utvikling av petroleumsvirksomheten.....	29
3.3.2	Aktørbildet på norsk sokkel.....	30
3.3.3	Teknologi, reservoar, funn	30
3.3.4	Samfunnsøkonomi.....	33

3.4	Oppsummering	34
4	DET «NORSKE REGIMET» OG FORVENTNINGER TIL PTILS TILSYNSVIRKSOMHET	35
4.1	«Det norske regimet»	35
4.1.1	Regelverk og næringens ansvar	35
4.1.2	Standarder utvikles av bransjen	37
4.1.3	Risiko- og dialogbasert tilsynsoppfølging	38
4.1.4	Partssamarbeid	39
4.1.5	Tillit mellom partene	42
4.2	HMS-meldingen og forventninger til Ptil	43
4.3	Riksrevisjonens rapport	44
4.4	Tildelingsbrev fra departementet	46
5	PTILS TILSYNSVIRKSOMHET	49
5.1	Tilsynsaktiviteter	49
5.1.1	Vurderinger i forbindelse med søknad om samsvarsuttalelse (SUT)	50
5.1.2	Revisjoner	50
5.1.3	Granskinger	52
5.1.4	Oppfølging bekymringsmeldinger	53
5.1.5	Informasjonsinnhenting og kunnskapsutvikling	54
5.1.6	Informasjon og veiledning	54
5.2	Virkemidler	54
5.2.1	Ulovfestede virkemidler	54
5.2.2	Lovfestede virkemidler	55
6	PTILS ENDRINGSARBEID	58
6.1	Ptils tilsynsstrategi	58
6.1.1	Risikobasert	58
6.1.2	Sterk og tydelig	58
6.1.3	Effekter av tilsynsvirksomheten	59
6.1.4	Endringer i tilsynsstrategi 2018-2022	59
6.2	Ptils redegjørelse for iverksatte tiltak og endringsaktiviteter	62
6.2.1	Utviklingsarbeid innenfor virksomhetsstyring	62
6.2.2	Risikobasert tilsyn	63
6.2.3	Tilsynsprosesser og oppfølging av avvik	64
6.2.4	Bruk av virkemidler	65
6.2.5	Digitalisering	66
6.2.6	Oppmerksomhet mot fartøysbruk	67
7	AKTØRENES OPPFATNINGER OM PTILS TILSYNSVIRKSOMHET	69

7.1	Brukerundersøkelser	69
7.2	Intervjuer med aktører fra næringen	72
7.2.1	Revisjoner – antall og gjennomføring	73
7.2.2	Tolkning og operasjonalisering av regelverk	75
7.2.3	Bruk av virkemidler.....	76
7.2.4	Oppfølging av avvik	77
7.2.5	Valg av revisjonstema og tilsynsområder.....	78
7.2.6	Granskinger utført av Ptil	79
7.2.7	Ptils øvrige tilsynsaktiviteter	80
7.2.8	Tilrettelegging for partssamarbeid.....	81
7.2.9	Kompetanse og uavhengighet.....	82
8	EKSEMPELSTUDIER	84
8.1	Indikatorer på Ptils tilsynsvirksomhet	84
8.2	Sammenlikning av granskingsrapporter før og etter HMS-meldingen	86
8.2.1	Kvantitative resultater	86
8.2.2	Kvalitative resultater	86
8.3	Sammenlikning av tilsynsrapporter før og etter HMS-meldingen	87
8.3.1	Kvantitative resultater	87
8.3.2	Kvalitative resultater	88
8.4	Likebehandling av aktører	89
8.4.1	Equinor og andre operatørselskaper.....	89
8.4.2	Riggselskaper og operatører	90
8.5	Kompetanse og revisjonstema	90
8.6	Avvik og begrunnelser i arbeidsmiljø- og storulykkerevisjoner	91
8.7	Klagesaker.....	93
9	SAMMENFATTENDE ANALYSE	94
9.1	Oversikt over analyseresultater	94
9.2	Revisjoner og revisjonsrapporter	95
9.3	Prioritering av revisjoner	97
9.4	Bruk og oppfølging av virkemidler	98
9.4.1	Bruk av virkemidler.....	98
9.4.2	Oppfølging av avvik og pålegg.....	101
9.5	Kommunikasjon.....	101
9.6	Effekt av Ptils virksomhet	102
9.7	Hemmere og fremmere for et sterkere tilsyn	103
9.7.1	Potensielle fremmere	103

9.7.2	Potensielle hemmere	104
10	KONKLUSJONER	107
11	REFERANSER	109
Vedlegg A	Utviklingstrekk i Petroleumsvirksomheten	
Vedlegg B	Gjennomgåtte rapporter	

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ga i 2021 Safetec oppdraget med å gjennomføre en utredning av hvordan Petroleumsstilsynet (Ptil) har gjennomført de forbedringer som ble pålagt i etterkant av Meld. St. 12 (2017-2018) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten («HMS-meldingen», Ref. 1). Dette innebar å undersøke hvilke konkrete utslag og resultater HMS-meldingen har gitt, som del av underlaget for en fremtidig HMS-melding for petroleumsvirksomheten. Departementet har i den forbindelse fire hovedproblemstillinger de ønsker kunnskap om:

1. Hvordan Ptil arbeider med utvikling av sin tilsynsstrategi og oppfølging. Konkrete prosesser og aktiviteter
2. Resultater av oppfølgingen mht. samarbeid og oppfatninger om tilsynets rolle
3. Betydningen av næringens oppfølging/tiltak mht. betydningen for HMS
4. Eventuelle forhold som fremmer eller hemmer utvikling av Ptils tilsynsvirksomhet

Dagens HMS-regime og ambisjonen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS skal videreføres, ifølge HMS-meldingen. Videre skal det være en forutsetning at medvirkning og to- og trepartssamarbeid har høy prioritet og fungerer i praksis. Disse konklusjonene i HMS-meldingen er utgangspunktet for denne utredningen.

Petroleumsstilsynet har en målsetting om å være en sterk og tydelig etat i oppfølgingen av næringen, og fikk i etterkant av HMS-meldingen og Riksrevisjonens rapport fra 2019 (Ref. 2) ytterligere signaler om at de måtte bli «hardere i klypa». Dette kan oppsummeres til å innbefatte følgende endringer:

- En grundigere godkjenningsprosess av aktører
- En styrking av tilretteleggingen for læring i selskapene knyttet til regelverk og premisser for det norske regelverkregimet
- En grundigere etterprøving av at avvik og pålegg blir fulgt opp
- En større grad av anvendelse av spekteret av tilgjengelige virkemidler for oppfølging av aktørene med hensyn på etterlevelse av regelverk
- En styrket oppfølging av aktørene basert på et styrket kunnskapsgrunnlag

1.2 Omfang av arbeidet

Arbeidet har bestått av følgende hovedaktiviteter:

- Kartlegging av rammebetingelser
- Intervjuer med partene
- Kartlegging av prosesser i Ptil
- Case-studier
- Analyse og diskusjoner

Utredningsarbeidet startet i slutten av august 2021, og har pågått fram til juni 2022. I 2021 besto arbeidet i hovedsak av gjennomgang av mottatt dokumentasjon fra oppdragsgiver og Ptil, samt flere intervjuer med ledelse og ansatte i Ptil, der følgende temaer ble dekket:

- Aksjoner i trepartssamarbeidet og hos Ptil
- Signaler, budskap og diskusjonsarenaer for «sterk og tydelig»
- Ptils utviklingsarbeid innenfor virksomhetsstyring

- Utvikling i styringsdialogen med AID

Dokumentasjon mottatt av Ptil ble gjennomgått, og de viktigste dokumentene i tillegg til HMS-meldingen og riksrevisjonens rapport har vært:

- Tildelingsbrev fra AID til Ptil for årene 2018–2022
- Ptils årsrapporter 2018–2020
- Presentasjoner og notater fra fagmøter mellom AID og Ptil for årene 2018–2021
- Sammendrag av referater fra styrings- og andre møter mellom AID og Ptil for årene 2018–2021
- Presentasjoner fra Ptil i forbindelse med intervjuer
- Interne dokumenter mottatt fra Ptil

Med basis i informasjonen fra Ptil gjennomførte Safetec en serie intervjuer med ulike aktører fra næringen. Intervjuobjekter ble identifisert gjennom ulike kilder, dels ved å kontakte organisasjoner og selskaper og dels ved at Safetec benyttet sitt eksisterende kontaktnett, primært i ulike selskaper. Listen over intervjuobjekter ble supplert som følge av innspill fra de som ble intervjuet.

I parallell ble det også brukt mye tid på eksempelstudier. Opprinnelig var planen å plukke ut et utvalg konkrete «problemcase» som vi var kjent med gjennom media, granskinger og tilsynsrapporter. Vi kom imidlertid etter hvert til at det ville gi mer verdifull informasjon å se på et stort utvalgt av revisjons- og granskingsrapporter og trekke ut informasjon fra disse. Sammenlignende studier av situasjonen før og etter HMS-meldingen ble gjort med utgangspunkt iblant annet tema for revisjoner og tilsynsobjekter. Tekstanalyse og kvantitative analyser ble benyttet i dette arbeidet.

I løpet av våren 2022 ble det også gjennomført en serie på totalt fem webinarer hvor de som hadde bidratt i studien ble invitert til å få en presentasjon av foreløpige funn samt til å kommentere og diskutere resultatene. Dette supplerte informasjonen som var samlet inn og ga også en bekreftelse på at de inntrykkene vi hadde dannet oss frem til da var riktige.

Rapporteringen gikk parallelt med arbeidet, men med hovedtyngden av skrivingen i løpet av våren 2022.

1.3 Noen avgrensninger

Ptil utfører et bredt spekter av Ptils tilsynsaktiviteter (se kapittel 5.1), men vi har ikke sett på alle disse. Hovedfokus i evalueringen har vært på revisjoner og bruk av virkemidler, samt oppfølging av tidligere påviste avvik.

Blant Ptils overordnede mål er det å bidra til redusert storulykkesrisiko og et forebyggende arbeidsmiljø og forsvarlige arbeidsforhold. Denne evalueringen tar ikke stilling til om et sterkere og tydeligere tilsyn er riktig strategi for å nå disse målene. Prosjektet har hatt som en forutsetning at et «sterkt og tydelig tilsyn» er en forventning fra Stortinget, og har kun vurdert om det har skjedd en endring eller ikke i tråd med disse forventningene.

Til en viss grad gir prosjektet grunnlag for å kunne si noe om hvor stor endringen er, da i hovedsak basert på de statistiske dataene som er samlet inn. HMS-meldingen gir ingen føringer for hvor mye sterkere og tydelige Ptil bør bli og prosjektet tar derfor heller ikke stilling til om de endringene som har skjedd er tilstrekkelige til at forventningene kan vurderes som oppfylt.

I løpet av prosjektet har det fremkommet mange konkrete eksempler på saker hvor informanter har gitt uttrykk for at Ptil burde vært strengere (og også det motsatte). Vi har ikke tatt stilling til enkeltsaker

i denne rapporten og har ikke trukket konklusjoner på grunnlag av enkeltsaker. Eksemplene bidrar imidlertid til å fylle ut bildet av hvordan Ptil opptrer og inngår sånn sett i konklusjonene i rapporten.

Andre viktige aktiviteter er f.eks. vurdering av ulike søknader og utbyggingsplaner (PUD), men eventuelle endringer i Ptils behandling av disse er ikke berørt.

1.4 Oversikt over rapporten

Innledningskapitlet etterfølges av en metodebeskrivelse (kapittel 2). Rammebetingelser for næringen som kan ha betydning for Ptils arbeid er beskrevet i kapittel 3. I kapittel 4 beskrives det i mer detalj hvilke forventninger som stilles til Ptils virksomhet, blant annet fra HMS-meldingen og Riksrevisjonens rapport. HMS-meldingen spesifiserer at «sterkere og tydeligere» ikke skal innebære en endring av «det norske regimet», og kapitlet gir derfor også en beskrivelse av hva «det norske regimet» omfatter. I kapittel 5 gis en kort beskrivelse av Ptils tilsynsvirksomhet. Resultater fra datainnsamlingen er beskrevet i kapittel 6 til 8, etterfulgt av analyse og diskusjon i kapittel 9. Konklusjoner er presentert i kapittel 10.

1.5 Forkortelser

AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
AMU	Arbeidsmiljøutvalg
Ap	Arbeiderpartiet
API	American Petroleum Institute
BOGA	Beyond Oil and Gas Alliance
CEN	Comité européenne de normalisation
CENELEC	Comité Européen de normalisation electrotechnique
DNV	Det Norske Veritas
DSO	De samarbeidende organisasjoner (en sammenslutning mellom Det Norske Maskinistforbund og Norsk Sjøoffisersforbund.
FN	De forente nasjoner
GOMO	Guidelines for offshore marine operations
HMS	Helse, Miljø, Sikkerhet
HVO	Hovedverneombud
IEC	International Electrotechnical Commission
IMR	Inspection, Maintenance, Repair
ISO	International Organization for Standardization
KIS	Korrosjons- Isolerings- og Stillasentreprenørenes Forening
LO	Landsorganisasjonen i Norge
MDG	Miljøpartiet De Grønne
MTO	Menneske, Teknologi, Organisasjon
NIM	Norges Institusjon for Menneskerettigheter
NOROG	Norsk olje og gass
NORSOK	Norsk sokkels konkurranseposisjon (forkortelse for en gruppe standarder)
OD	Oljedirektoratet
o.e	Oljeekvivalenter

Ptil	Petroleumstilsynet
PUD	Plan for utvikling og drift
QA	Quality assurance (kvalitetssikring)
RNNP	Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet
SAFE	Sammenslutningen av fagorganiserte i energisektoren
SfS	Samarbeid for sikkerhet
SHK	Statens Havarikommisjon
SP	Senterpartiet
SUL	Tidligere «Sikkerhetsutvalget logistikk» i Statoil
SUT	Samsvarsuttalelse
SV	Sosialistisk Venstreparti
TFO	Tildeling i forhåndsdefinerte områder
V&M	Vedlikehold og modifikasjon

1.6 Definisjoner

Avvik	Observasjoner hvor Ptil har konstatert brudd på regelverket.
Forbedringspunkt	Observasjoner hvor Ptil ser mangler, men ikke har nok opplysninger til å kunne påvise brudd på regelverket.
Observasjon	Revisjonsfunn som danner grunnlag for å definere avvik eller forbedringspunkt.
Revisjon	Systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme det objektivt for å bestemme i hvilken grad revisjonskriterier er oppfylt (Ptil bruker ofte også begrepet «tilsyn» om revisjoner).
Revisjonsfunn	Resultatet av bedømmelsen av innsamlede revisjonsbevis mot revisjonskriterier.
Revisjonskriterier	Samling av (regelverks)krav eller prosedyrer. I revisjonsrapportene omtales dette som krav.
Tilsyn	Omfatter alle aktiviteter Ptil gjør som er rettet mot tilsynsobjektene, inkludert revisjoner, granskinger, seminarer, møter, etc.
Tilsynsrapport	Rapport som dokumenterer resultatet av en revisjon. Det naturlige begrepet er «revisjonsrapport», men på Ptils nettsider omtales rapportene som tilsynsrapporter, og vi har derfor valgt å bruke dette begrepet for å unngå forvirring.

2 METODE

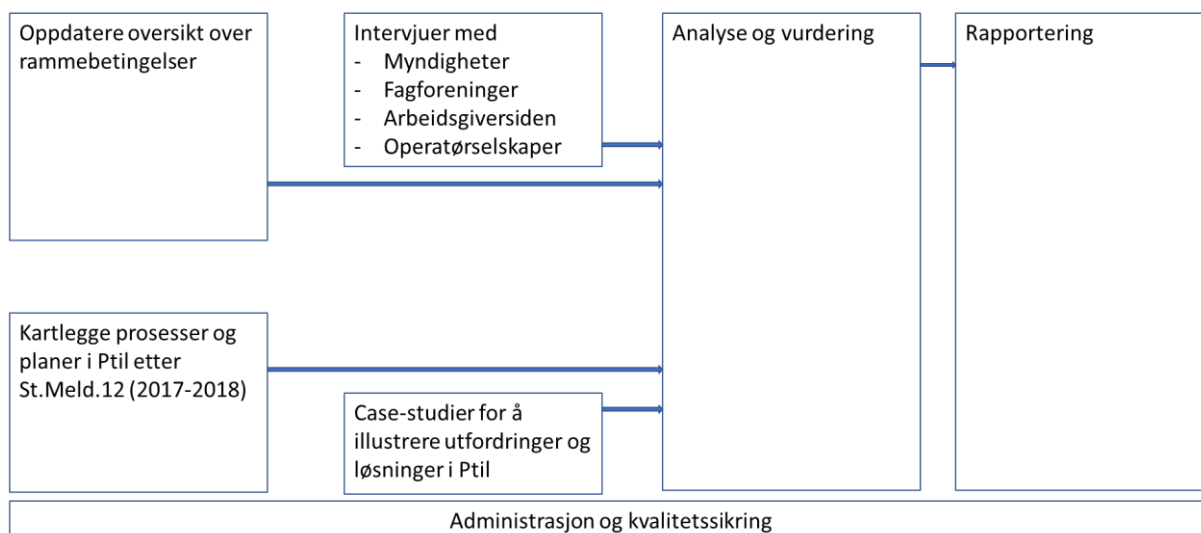
2.1 Hovedproblemstillinger

De fire hovedproblemstillingene departementet ønsker kunnskap om er:

1. Hvordan Ptil arbeider med utvikling av sin tilsynsstrategi og oppfølging. Konkrete prosesser og aktiviteter
2. Resultater av oppfølgingen mht. samarbeid og oppfatninger om tilsynets rolle
3. Betydningen av næringens oppfølging/tiltak mht. betydningen for HMS
4. Eventuelle forhold som fremmer eller hemmer utvikling av Ptils tilsynsvirksomhet

Oppdraget er gjennomført som en utredning av i hvilken grad Ptil faktisk har blitt, eller har planlagt å bli, mere tydelig i sin tilsynspraksis etter HMS-meldingen (Ref. 1), hvilke resultater en slik praksis har hatt på samarbeidsprosesser og på HMS, samt en vurdering av hva som evt. bidrar til og/eller hindrer en slik utvikling av tilsynspraksis.

Figur 2.1 viser Safetecs overordnede tilnærming til oppdraget.



Figur 2.1 Skissemessig framstilling av arbeidet i prosjektet

Evalueringen ser på hvordan Ptil har endret seg etter HMS-meldingen. I de kvantitative analysene har vi valgt å sette skillet mellom «før» og «etter» ved starten av 2018. Ptil skriver i sin årsrapport fra 2018 (Ref. 3) at de la vekt på å fremstå som sterk og tydelig blant annet ved bruk av virkemidler. De henviser til HMS-meldingen (Ref. 1), og argumenterer selv at denne kan ha vært medvirkende til økningen i bruk av pålegg allerede i 2018. Safetec har derfor valgt å anse 2018 som starten på endringsprosessen.

2.2 Datainnsamling

2.2.1 Oppdatering av oversikt over rammebetingelser

Arbeidet er basert på et antall offentlig tilgjengelige kilder. Når det gjelder oversikt over utbyggings-søknader, inkluderer datakildene offentlig journal (einnsyn.no, Ref. 4) inkludert data gitt i selskapenes forslag til konsekvensutredningsprogrammer, selskapenes pressemeldinger om nye funn og utbygginger, Ressursrapport Leting fra Oljedirektoratet 2020 (OD, Ref. 5), Ressursrapporten fra OD 2019 (Ref. 6), ODs årspresentasjon for 2020 (Ref. 7) og 2021 (Ref. 8), OD årsberetning for 2020 (Ref. 9), Ptils årspresentasjon for 2021 (Ref. 10) samt en artikkel i næringslivsmagasinet Rosenkilden (Ref. 11). Sammenstilling av data fra de ulike kilder er gjort av Safetec.

Økonomiske data er i stor grad hentet fra Regjeringens perspektivmelding for 2021 (Ref. 12), Ressursrapporten fra Oljedirektoratet (OD, Ref. 6) samt DNVs Energy Transition Outlook–2021 (Ref. 13).

2.2.2 Intervjuer med Ptil

Intervjuene med Ptil startet med to overordnede intervjuer der Ptil orienterte om forbedringsarbeid i etaten etter 2018 generelt, og der Safetec og Ptil ble enige om temaer for mer detaljerte gjennomganger. De mer detaljerte gjennomgangene ble organisert som en møteserie (seks møter), hvor Ptil forberedte presentasjoner knyttet til avtalte tematikker.

Tema for møtene med Ptil var som følger:

- Kommunikasjon og forankring
- Utviklingsarbeid innenfor virksomhetsstyring
- Digitalisering
- Bruk av virkemidler og oppfølging av avvik
- Tilsyn og brukerundersøkelser
- Internrevisjon og ledelsens gjennomgang

I tillegg ble det avholdt et oppfølgingsmøte med vekt på tilsyn med fartøy og ytterligere et avklaringsmøte knyttet til en del konkrete spørsmål. Safetec oversendte enkelte spørsmål i forkant av møtene innenfor de ulike temaområdene. I etterkant ble intervjuene fulgt opp med kopi av presentasjoner og enkelte dokumenter som det ble referert til i møtene.

2.2.3 Intervjuer med parter i næringen

Det ble gjennomført 34 intervjuer med totalt 51 representanter (arbeidstakere og arbeidsgivere) for partene i næringen. Dette har omfattet følgende grupper:

- Representanter fra operatørselskaper med produksjon på norsk sokkel (17 intervjuer)
- Riggieiere med oppdrag på norsk sokkel (3 intervjuer)
- Arbeidsgiver- og interesseorganisasjoner (10 intervjuer)
- Verneapparatet inklusive arbeidstakerorganisasjoner hos operatører, riggieiere og leverandører (3 intervjuer)

Formålet har vært å samle betraktninger fra partene om i hvilken grad aktørene opplever at Ptils tilsynsvirksomhet har endret seg i perioden etter HMS-meldingen.

Utvelgelsen av hvilke personer som skulle intervjues er i hovedsak gjort av organisasjonene og selskapene selv. Vi har tatt kontakt og forklart bakgrunnen for prosjektet og hva vi ønsket svar på. Organisasjonene/selskapene har så selv foreslått personer som de mente ville kunne ha erfaringer som var relevante for prosjektet. I tillegg til dette er det også en del intervjuer som har blitt gjennomført på grunnlag av forslag fra de som vi har intervjuet samt fordi vi har ønsket å følge opp spesielle tema nærmere.

Rammene for prosjektet begrenser naturlig nok antallet intervjuer som har latt seg gjennomføre, men vi ser samtidig at de siste intervjuene har bidratt til å bekrefte og forsterke tidligere informasjon og har tilført få nye momenter. Dette er en indikasjon på at vi har fått oversikt over de viktigste oppfatningene som råder i næringen om spørsmålene vi har stilt.

Intervjuene er gjennomført på Teams iht. Safetecs velprøvde intervjumetode, basert på det kvalitative forskningsintervjuet (Ref. 14). Metoden kjennetegnes bl.a. ved at det skilles tydelig (dokumenterbart) i analysen på hva som er intervjuobjektens synspunkter og hva som er Safetecs tolkninger av slike synspunkter.

Samtlige intervju er gjennomført med to rådgivere, der én intervjuer og én tar notater. Totalt er det fire rådgivere som har gjennomført samtlige intervjuer, med varierende kombinasjoner av intervjuere og roller i intervjuene. I tillegg til notatene ble også intervjuobjektene forespurt om det kunne gjøres lydopptak av intervjuene, noe de fleste aksepterte. Lydopptakene har fungert som «backup» for å verifisere enkelte utsagn og kontrollere forståelse av ting som intervjuobjektene har sagt. Rådgiverne som utførte intervjuene, gjennomgikk en felles praktisk forberedelse før intervjuene.

Intervjuene har variert noe i lengde, fra 30 til 60 minutter. Oppsummering og analyse av intervjuet er i all hovedsak foretatt umiddelbart etter intervjusamtalen.

Intervjuene kan karakteriseres som semi-strukturerte, dvs. at det er forberedt en intervjuguide med et sett med tema og spørsmål knyttet til hvert tema. I størst mulig grad har samtlige intervjuer vært innom samtlige tema, men hvor intervjuobjektens erfaringsbakgrunn i stor grad har fått styre hvilke tema som har blitt viet mest oppmerksomhet. I de tilfeller hvor intervjuobjektene har hatt interessante og relevante betraktninger som ikke har vært knyttet direkte til temaene definert på forhånd har det også blitt gitt rom for å gå i dybden på disse.

Prosjektgruppen har gjennomført jevnlige oppsummeringsmøter hvor alle intervjuere har deltatt og hvor behovet for justeringer i intervjutema, oppfølging av spesielle tema etc. har blitt diskutert.

Etter at intervjuene var avsluttet ble det gjennomført fire webinarer (hhv. for operatørselskaper/-arbeidsgivere, riggeiere og verneapparat/arbeidstakerorganisasjoner samt et ekstra webinar for de som ikke hadde mulighet første gang) for å sikre at inntrykkene fra intervjuene stemte med deltagerens oppfatninger.

2.2.4 Dokumentgjennomgang

Et antall dokumenter ble stilt til rådighet for Safetec fra AID og fra Ptil. Dokumentene ble gjennomgått for å gi et overblikk over tiltakene, hvor langt de er kommet og hvordan utviklingsarbeidet er organisert.

2.2.5 Eksempelstudier

I sitt arbeid, gjennomgikk Riksrevisjonen et antall «case» for å ettergå Ptils virksomhet. Innledningsvis i prosjektet planla vi å se på eksempler på Ptils oppfølging av konkrete «problemsaker», på samme måte som Riksrevisjonens gjennomgang av case. Etter hvert kom vi imidlertid til at enkeltsaker ikke nødvendigvis ville gi et godt bilde av generelle endringer. Vi valgte derfor å se mye bredere på tilsyns- og granskingsrapporter generelt. Gjennom å undersøke ulike aspekter ved rapportene og sammenligne før og etter 2018 kunne vi danne oss et mer generelt inntrykk enn om vi så på enkelttekstempler.

Det har derfor blitt gjennomført en rekke gjennomganger av Ptil sine granskings- og tilsynsrapporter som en del av eksempelstudiene. Utvalget rapporter varierte for de ulike aktivitetene, og er oppsummert i Tabell 2.1 under. En liste over alle de gjennomgåtte rapportene finnes i Vedlegg B. Eksempelstudiene vil forklares videre i dette kapittelet.

Tabell 2.1 Utvalgte rapporter

Formål	Antall rapporter	Forklaring
Sammenlikning av granskingsrapporter før og etter HMS-meldingen	20 rapporter	Alle granskinger publisert i 2021 (12 rapporter) Alle granskinger publisert i 2017 (8 rapporter)
Sammenlikning av tilsynsrapporter før og etter HMS-meldingen	40 rapporter	20 tilsynsrapporter publisert før HMS-meldingen og 20 tilsynsrapporter etter innenfor temaene Barrierestyring, Kran og løft, og Beredskap.
Kvantitative hovedtall for revisjoner og granskinger	1061 rapporter	Alle tilsyns- (994) og granskingsrapporter (67) på Ptils hjemmeside frem til 2021
Sammenlikning av revisjonstema	40 rapporter	Samme tilsynsrapporter som over, med et syn på forskjeller mellom temaene.
Sammenlikning av Equinor og andre aktører	19 rapporter	Revisjonsserien «alarmhåndtering i kontrollrom» fra 2022, med 8 revisjoner med Equinor, og 11 med andre aktører.
Sammenlikning av arbeidsmiljø og storulykke	20 rapporter	10 tilsynsrapporter innen arbeidsmiljø, og 10 innen storulykke
Sammenlikning av tilsynsrapporter etter revisjoner med riggselskap og operatører	18 rapporter	8 med riggselskap og 10 med operatører, innen barrierestyring
Sammenlikning av riggselskap og operatører sin tidsfrist for å etterkomme pålegg	15 rapporter	15 rapporter med pålegg; 7 revisjoner med riggselskap og 8 med operatører
Sammenheng mellom fagfelt og revisjonstema	50 rapporter	50 nylig publiserte tilsynsrapporter for å kartlegge revisjonsgruppens fagkompetanse for hvert revisjonstema

Forskjeller mellom rapporter før og etter HMS-meldingen

Det ble gjort tekstanalyser av granskings- og tilsynsrapporter som en del av eksempelstudiene. Det ble tatt utgangspunkt i diskursanalyse, som innebærer en tolkning av mening og intensjon. Som beskrevet av Øivind Bratberg (Ref. 15), ser diskursanalyse «på forholdet mellom den enkelte tekst, den diskursive praksis den inngår i og den sosiale praksis som følger av den» (s 49-50). I tillegg ble den kvalitative

tekstanalysen supplert med en kvantitativ innholdsanalyse, for å se på forekomsten av visse ord og formuleringer.

Tekstanalysen ble gjennomført ved bruk av åtte forskningsspørsmål, med hensikt å se på selve teksten og dens språklige struktur, den diskursive praksisen, og den sosiale praksisen som diskursen muliggjør:

1. Er det endringer i rapportens struktur?
 - Oppbygging
 - Elementer i rapporten
2. Er det endringer i granskingsmandatet?
3. Hva vektlegges i beskrivelsene av hendelsen?
 - I hvor stor grad fokuserer de identifiserte årsakene på organisatoriske, tekniske eller menneskelige forhold?
 - Hvordan er ordvalget?
 - I hvor stor grad er språkbruken verdinøytral?
 - Hvordan representeres årsaksforhold (kausalforhold)?
4. Hvordan legitimeres avvik, forbedringsområder og pålegg?
5. Hvordan er argumentasjonen bygd opp
 - Hvordan er ordvalget?
 - I hvor stor grad er språkbruken verdinøytral?
 - Hvordan representeres årsaksforhold (kausalkobling)?
6. Hvordan allokeres bakenforliggende årsaker?
 - I hvor stor grad vektlegges og konkretiseres organisatorisk ansvar?
 - Hva slags argumentasjonsmåte er brukt (anklage, ros, kritikk, anbefaling, eller fraråding)?
7. I hvilken grad brukes juridiske begrunnelser?
8. Hvor mange pålegg (med underpunkter), avvik og forbedringspunkt er gitt?

Tilsynsrapportene ble valgt ut med hovedvekt på produksjonsinnretninger, men med et utvalg rapporter fra landanlegg og mobile boreinnretninger. Tilsynsrapportene omfattet tre revisjonsområder: Barrierestyring, Kran og løft, og Beredskap. Rapporter før og etter HMS-meldingen innen samme tema ga et større sammenlikningsgrunnlag for gjennomgangen.

De samme forskningsspørsmålene ble benyttet i begge gjennomgangene. I tillegg ble det undersøkt om Ptil har gitt kortere tidsfrister, og hvorvidt de følger opp tidligere avvik i større grad.

En kvantitativ gjennomgang for å trekke ut hovedtall ble også gjort på alle publiserte granskingsrapporter og tilsynsrapporter til og med år 2021.

Samme analysemetode som beskrevet over er videre brukt til å sammenlikne andre områder - forskjeller mellom aktører, tema, og mellom arbeidsmiljø og storulykkerevisjoner. Disse temaene ble utvalgt basert på informasjon fra intervjuene, hvor en viss misnøye hos noen intervjuobjekter identifiserte disse temaene som interesseområder. En kort beskrivelse av hva disse gjennomgangene innebar er beskrevet nedenfor.

Forskjellsbehandling mellom ulike aktører

Diskursanalyse og kvantitativ innholdsanalyse ble videre brukt til å undersøke hvorvidt forskjellige aktører behandles ulikt, med syn på Equinor sammenliknet med andre aktører. Her ble revisjonsserien «alarmhåndtering i kontrollrom» fra 2022 benyttet. Denne revisjonsserien inneholdt 8 rapporter fra Equinor, samt 11 rapporter fra andre aktører: Gassco, ConocoPhillips, Okea, Lundin, Neptune,

Wintershall DEA, Vår Energi og Aker BP. Da tilsynsrapportene hadde samme tema, revisjonsgruppe og fokus ga det godt grunnlag for å identifisere eventuell ulik behandling av aktørene.

Forskjeller mellom revisjoner med riggselskap og operatører ble også undersøkt, og en liknende analyse ble gjort. Her ble det brukt 7 revisjoner med riggselskap, og 8 revisjoner med operatører. Dette ble utvidet med 18 rapporter for en kvantitativ sammenlikning av tidsfrister gitt etter pålegg (8 med rigg, 10 med operatører). Den gjennomsnittlige tidsfristen i alle rapportene ble sammenliknet, samt hvorvidt det ble gitt forskjellige tidsfrister på liknende pålegg til forskjellige aktører.

Forskjeller mellom revisjonstema

En annen analyse omhandlet forskjeller mellom revisjonstema. I den forbindelse ble 40 tilsynsrapporter innen temaene Barrierestyring, Kran og løft, og Beredskap gjennomgått og sammenliknet. Her ble samme metode og utvalg brukt som i sammenlikningen mellom før og etter HMS-meldingen.

Forskjeller mellom arbeidsmiljø- og storulykkerevisjoner

Kvalitativ argumentasjonsanalyse ble anvendt for å undersøke hvordan avvik ble begrunnet i revisjonsrapporter, og hvorvidt det er forskjeller mellom rapporter med ulik revisjonstematikk. Utvalget bestod av 20 rapporter avgitt i perioden 2019 til 2021, hvor arbeidsmiljø (n=10) eller barriere/kran og løfteoperasjoner (n=10) er revisjonstema.

I tillegg ble samme utvalg rapporter anvendt i en kvantitativ innholdsanalyse for å kartlegge antall avvik, antall enkeltfunn/forhold som det blir referert til i begrunnelsene, samt antall forbedringspunkter. Videre ble antallet referanser til enkeltparagrafer i ulike regelverk undersøkt.

Bakgrunnen for å sammenligne arbeidsmiljørevisjoner opp mot barriere/kran og løfteoperasjoner er at det i intervjuene med representanter for næringen ble gitt uttrykk for at begrunnelsene for avvik i rapporter i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner var svak, og at det ikke fremkom klart hvordan de påpekte avvikene kunne knyttes til en regelverkshjemmel.

Kompetanse

For å undersøke bruk av fagkompetanse ble det gjort en kvantitativ analyse av revisjonsgruppens fagområde sett opp mot revisjonens tema. Det ble benyttet 50 nyere tilsynsrapporter fra 2021 og 2022 (se Vedlegg B). Det ble registrert hvilket fagområde alle revisjonsmedlemmene kom fra per revisjon, og minimum og maksimum antall deltakere innen hvert fagområde ble summert per tema. Resultatene ble registrert i en matrise. Der deltakerne var med i tilsynsrapporter fra flere tema, ble de registrert på begge temaene. Der det var tydelig at revisjonen var delt i to, med bestemte deltakere til hvert tema, ble deltakerne kun registrert på det ene temaet. Et eksempel var en revisjonsserie mot alarmhåndtering i kontrollrom, som fokuserte både på teknisk sikkerhet og arbeidsmiljø. Da ble deltakerne med fagkompetanse innen arbeidsmiljø registrert på arbeidsmiljø, og ikke på teknisk sikkerhet.

2.3 Analyse

Analysen startet delvis allerede etter at de første intervjuene var gjennomført og dokumenter gjennomgått. Hoveddelen av analysen har bestod av følgende hovedelementer:

- Et sett med hovedtema for analysen ble definert, basert på forskningsspørsmålene samt informasjonen som var samlet inn i prosjektet.
- De ulike temaene ble fordelt på enkeltmedlemmer i prosjektteamet. Disse fikk i oppgave å skaffe oversikt over all relevant informasjon knyttet til temaene og lage et første utkast til analyse. Resultatene ble delt med de andre medlemmene i prosjektteamet.

- Foreløpig resultater ble så gjennomgått og diskutert i arbeidsmøter, hvor de andre prosjektmedlemmene kunne bidra med synspunkter, inntrykk og fortolkninger. Samtidig ble også tilleggstema som var aktuelle å diskutere identifisert og fordelt.
- De foreløpige analysene ble så revidert og supplert og komplette utkast ble utformet som input til rapporten. Dette har til dels skjedd i flere iterasjoner.

2.4 Forankring

Etter første fase av analysen ble det gjennomført en serie med Teams-møter hvor foreløpige resultater ble presentert og hvor bidragsyterne fikk anledning til å kommentere og supplere resultatene. Totalt ble det avholdt fem møter med:

- Ptil
- Operatørselskaper og NOROG
- Arbeidstakersiden (fagforeninger, vernetjenesten)
- Riggselskaper, Rederiforbundet og oljeservice/leverandører
- Et «oppsamlingsheat» hvor de som ikke hadde mulighet til å delta på de tidligere presentasjonene ble invitert

3 UTVIKLINGSTREKK I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

Kapitlet gir en oversikt over utviklingstrekk i petroleumsindustrien i Norge etter 2018 med basis i tilgjengelig dokumentasjon. Hovedvekten er på norsk sokkel (oppstrømsvirksomhet), men de åtte landbaserte anleggene (nedstrømsvirksomhet) som faller under Ptils jurisdiksjon dekkes også.

Innledningsvis gis en kort oversikt over HMS-tilstanden i norsk petroleumsvirksomhet i form av et sammendrag av de viktigste resultatene fra Ptils Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP, Ref. 16), sammen med en overordnet vurdering av tilstanden.

Safetec beskrev utviklingstrekk og rammebetingelser i en rapport for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2018 (Ref. 17). Vedlegg A i innværende rapport er en forholdsvis omfattende oppdatering og videreføring av rapporten fra 2018, der enkelte temaer har fått økt fokus, mens andre har noe mindre fokus. Mulig utvikling av rammevilkårene diskuteres ift. perioden fra 2022 til 2030. Kapitlet og vedlegget gir en beskrivelse av konteksten som Ptils virke inngår i.

3.1 Utvikling i HMS-tilstand i norsk petroleumsvirksomhet

Det har vært en positiv utvikling i norsk petroleumsvirksomhet i flere tiår, særlig for oppstrømsvirksomheten. Ptil oppsummerer RNNP-resultatene (Ref. 18) for 2021 på følgende måte¹:

RNNP-tallene for 2021 viser at mye går rett vei i petroleumsvirksomheten, men at hydrokarbonlekkasjer på landanlegg er et vedvarende problem. Negative signaler fra de ansatte offshore og på land om HMS-klima må også tas på alvor.

Hvis vi går litt dypere ned i materialet fra RNNP-rapportene for 2021, er det grunn til å nyansere framstillingen. Det har vært en langvarig positiv utvikling, men i de senere år har det vært flere signaler som kan være bekymringsfulle. Disse utdypes i det følgende.

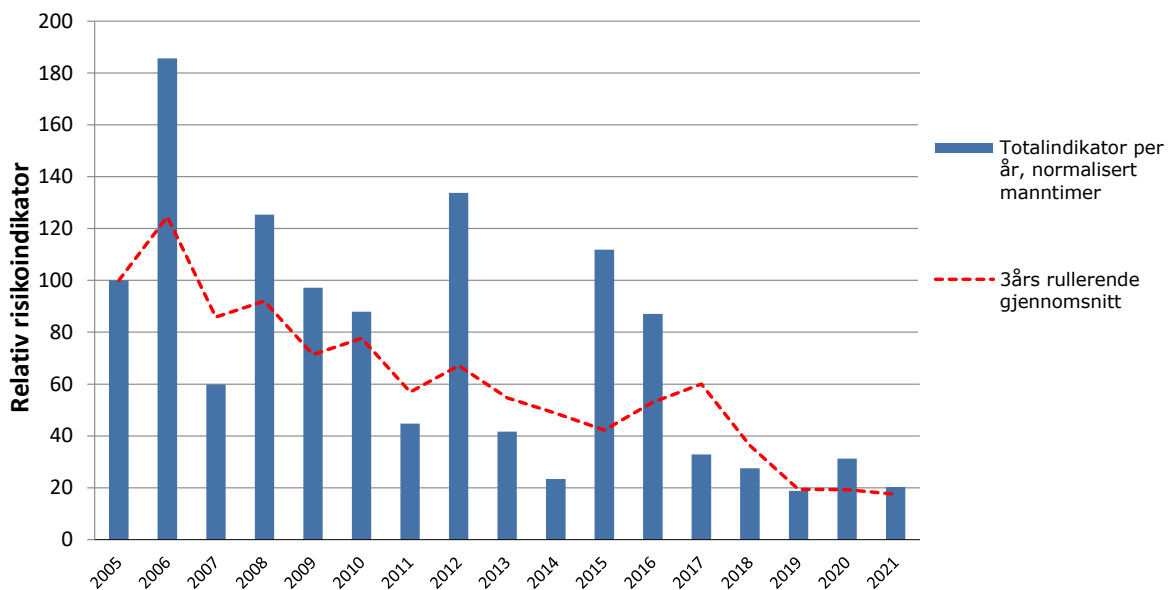
3.1.1 Totalindikator

Figur 3.1 viser utvikling av totalindikatoren i RNNP fra 2005 til 2021. Indikatoren viser potensialet i de tilløpshendelsene som har vært hvert år, som i verste fall kunne gitt opphav til storulykker, dersom mange barrierer hadde sviktet samtidig. Den synkende trenden ned til 20% av nivået i 2005 er tydelig.

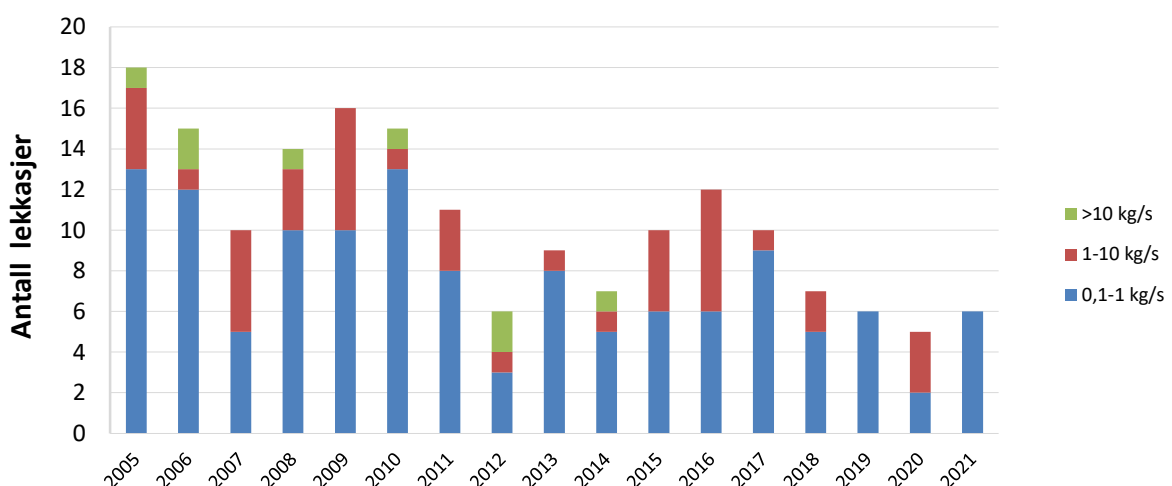
Samtidig viser figuren en utflating de siste 3–4 år. Utflatingen blir enda tydeligere i Figur 3.2 som viser antall uantente hydrokarbonlekkasjer større enn 0,1 kg/s på norsk sokkel i samme periode. Dette er lekkasjer som er så store at de kan gi opphav til storulykker (branner og eksplosjoner) hvis de blir antent. Hydrokarbonlekkasjer er blant de viktigste bidragene til totalindikatoren. Det er grunn til å understreke at ingen av disse lekkasjene har blitt antent i perioden, på samme måte som det ikke har vært storulykker med omkomne på norsk sokkel etter 1985.

Figur 3.2 viser at antallet uantente hydrokarbonlekkasjer de siste 3–4 år er på samme nivå som i 2012. Antallet økte fra 2013 og noen år, men de siste årene er en tilbake på 2012-nivået. Det har ikke blitt noe vesentlig flere innretninger i perioden, så det er ikke en aktuell forklaringsvariabel.

¹ <https://www.ptil.no/fagstoff/rnnp/rnnp-2021/pressemelding-rnnp-2021/>



Figur 3.1 Totalindikator for storulykker per år, normalisert mot arbeidstimer, norsk sokkel, 2005–2021 (Referanseverdi er 100 i år 2005, både for totalindikator og treårs rullerende) (kilde: Ptil)



Figur 3.2 Antall uantente hydrokarbonlekkasjer større enn 0,1 kg/s, norsk sokkel, 2005–2021 (kilde: Ptil)

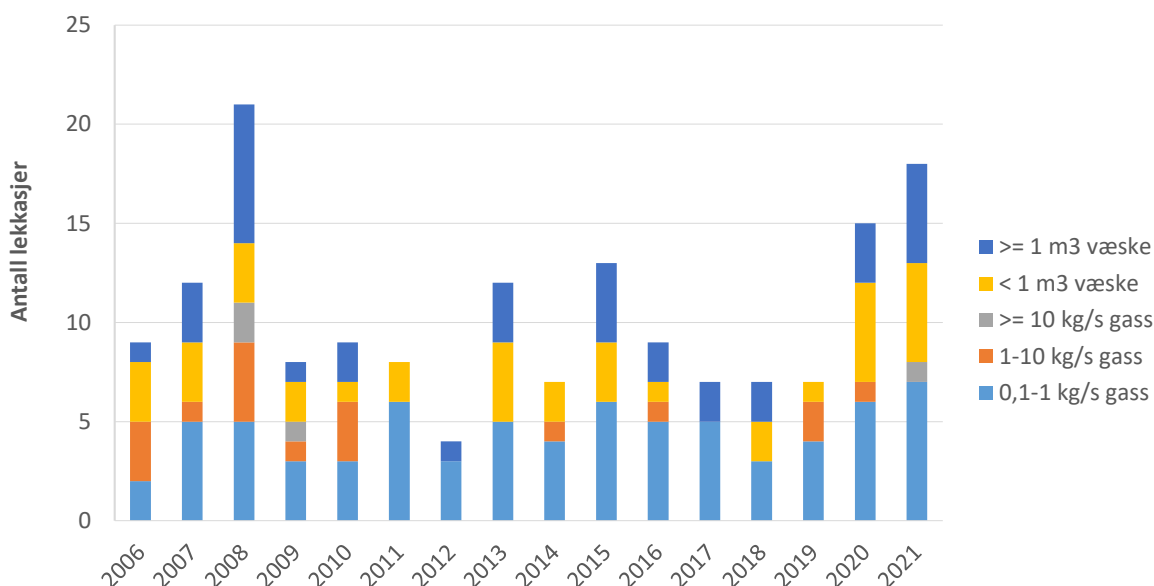
Det har vært en viss reduksjon av andelen lekkasjer med lekkasjerate over 1 kg/s, som i gjennomsnitt var hhv. 32%, 27% og 26% av totalt antall lekkasjer i periodene 2005–2009, 2010–2015 og 2016–2021. Jo større lekkasjeraten er, jo større fare for antenne, så utviklingen her er positiv, men denne andelen har heller ikke blitt redusert de siste fem årene.

Oppsummert har utviklingen i totalindikatoren for storulykker vært positiv over en lang periode, men har flatet ut de senere år, særlig når det gjelder hydrokarbonlekkasjer.

3.1.2 Hydrokarbonlekkasjer på landanlegg

Hydrokarbonlekkasjer på landanlegg er nevnt spesielt av Ptil som bekymringsfullt. Figur 3.3 viser utviklingen av uantente hydrokarbonlekkasjer på landanlegg fra 2006. For landanleggene har det også vært noen få antente lekkasjer i perioden. Det er også viktig å peke på at det er stor forskjell på

landanleggene; de to oljeraffineriene i Norge hadde nesten 90% av alle lekkasjene i 2021. De mest kjente brannene på landanlegg de siste årene er brannene på Melkøya og Tjeldbergodden i 2020, som ikke involverte lekkasjer fra hydrokarbonførende systemer.

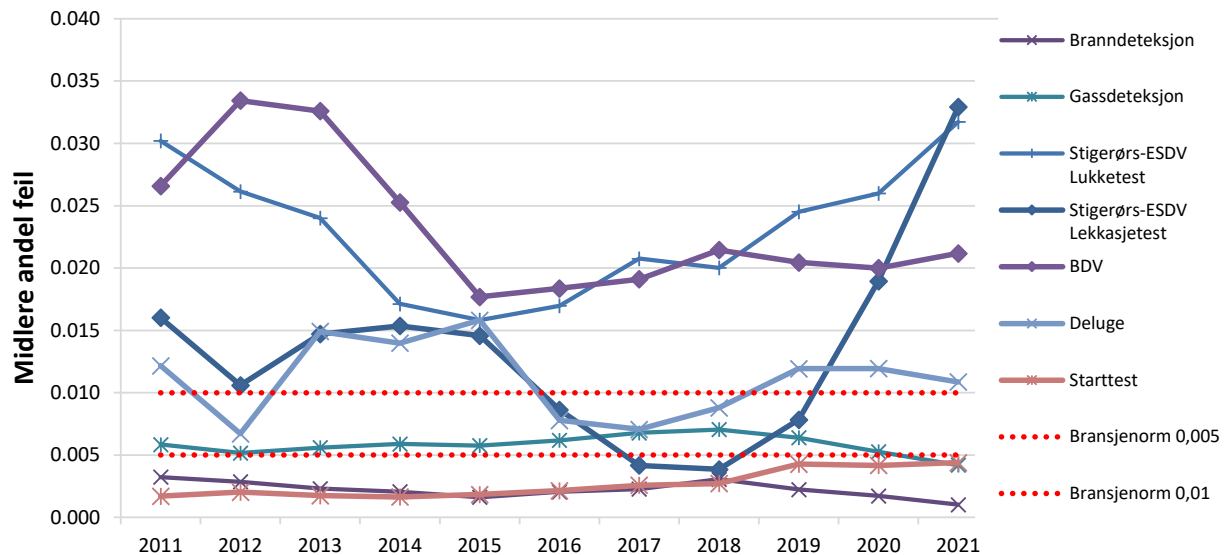


Figur 3.3 Oversikt over alle uantente lekkasjer på landanlegg, 2006-2021 (kilde: Ptil)

Det har vært en økning av antall uantente lekkasjer i 2020 og 2021, men siste antente hydrokarbonlekkasje var i 2018. Figur 3.3 viser samtidig at på landanlegg har det ikke vært noen reduksjon i antall hydrokarbonlekkasjer i hele perioden fra 2006, så situasjonen har vært bekymringsfull i flere år. Det kan legges til at Slagentangen ble nedstengt som raffineri i midten av 2021, og er nå kun en oljeterminal, med lavere ulykkespotensial. For øvrig har antall landanlegg vært konstant i perioden (åtte landanlegg), bortsett fra at LNG-anlegget på Melkøya har vært nedstengt i perioden september 2020 til mai 2022 pga. brann 28.09.2020.

3.1.3 Barrierer mot storulykker

Figur 3.4 viser midlere andel feil (tre års gjennomsnitt) i perioden 2011–2021, for et antall barriereelementer på produksjonsinnretninger som er av vital betydning for å holde storulykkesrisiko knyttet til hydrokarbonlekkasjer under kontroll. Bransjenormene på 0,5% og 1% andel feil er også vist i figuren. 1% andel feil er bransjenorm for brann- og gassdeteksjon, samt for stigerørs nødavstengningsventiler (lekkasje- og lukketest) og delugeventiler. Starttest for brannpumper har bransjenorm på 0,5% andel feil.



Figur 3.4 Midlere andel feil med tre års rullerende gjennomsnitt, norsk sokkel, 2011–2021 (kilde: Ptil)

Figur 3.4 viser at andelen feil er økende for nødavstengningsventiler (ESDV) for stigerør, både for lukketest og lekkasjetest. Verdiene er også klart over det som anses som bransjenorm, og har vært det i flere år. Brann- og gassdeteksjon, delugeventiler (brannvann) og starttest av brannpumper viser verdier bedre enn eller på linje med bransjenorm, og har ikke samme negative utvikling.

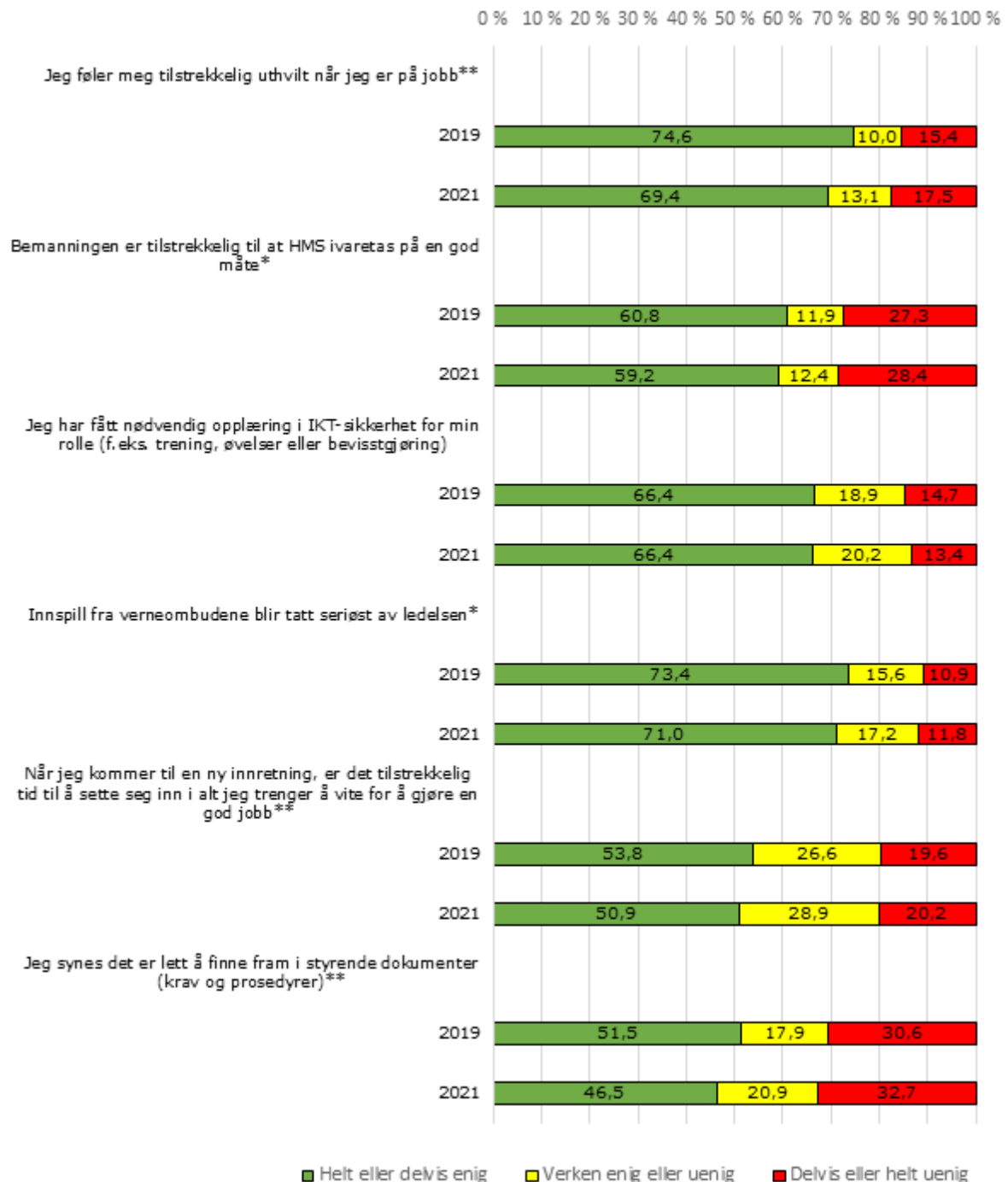
Det er forskjeller mellom de enkelte innretninger, også når en betrakter gjennomsnittsverdier over en lengre periode. Det er også forskjeller mellom ulike operatørselskaper.

3.1.4 Spørreskjemaundersøkelse

Annethvert år gjennomføres det en spørreskjemaundersøkelse for innretningene på sokkelen og landanleggene. Alle arbeidstakere på norsk sokkel og på landanleggene er omfattet, og undersøkelsen kartlegger arbeidstakernes oppfatninger av fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, HMS-klima samt opplevelse av egen helse, sykdom og skader. Til sammen var det ca. 8 000 personer som svarte på undersøkelsen i 2021, som gir ca. 25% som svarprosent.

Resultatene fra undersøkelsen for 2021 viser at mange ansatte svarer at ting er bra. Samtidig ser vi at en rekke utsagn vurderes mer negativt i 2021 enn i 2019. På innretningene offshore har det vært en negativ utvikling fra undersøkelsen i 2019 på en rekke faktorer innen fysisk/kjemisk og psykososialt arbeidsmiljø, egenrapportering av helseplager og HMS-klima. Den samme utviklingen gjelder også for ansatte på landanlegg, selv om utsagnene her ikke er like klare. Det er videre grunn til å minne om at resultatene i 2019 var noe mer positive enn i undersøkelsen i 2017, som påviste en forverring av resultatene sammenlignet med 2015. Det har slik sett vært en negativ utvikling de siste fem–seks år

Figur 3.5 viser et eksempel fra sammenligning av svarandeler i 2019 og 2021, som viser de positivt formulerte utsagn som har mest negative vurderinger. I 2021 er det kun 59% som vurderer at bemanningen er tilstrekkelig til at HMS blir ivaretatt på en god måte. I 2019 var det 69% som vurderte at bemanningen var tilstrekkelig til å ivareta HMS. Det har vært en vedvarende konflikt mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerne om bemanningsreduksjoner i hele perioden.



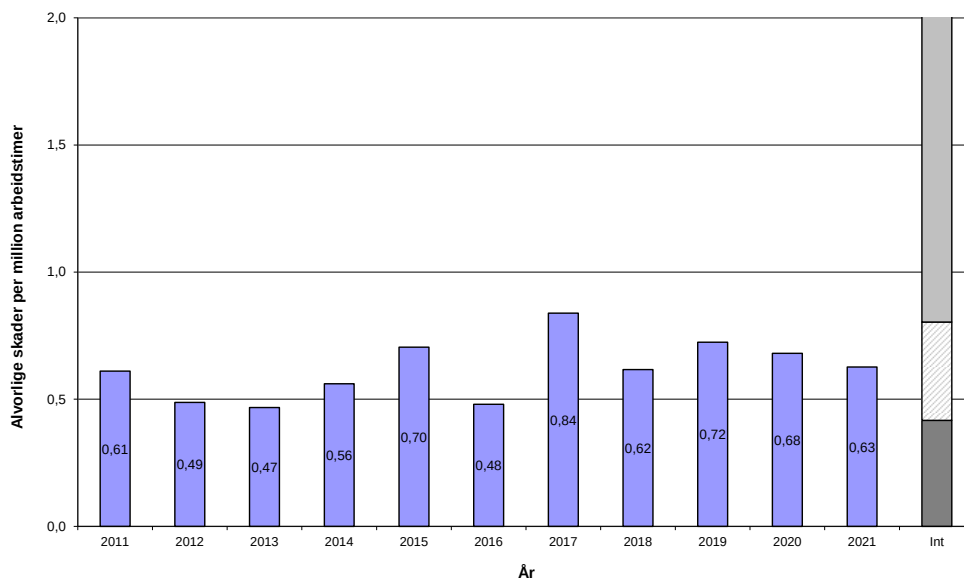
Figur 3.5 Svarfordeling for positivt formulerte utsagn med mest negative vurderinger (prosent)², 2019 og 2021 (kilde: Ptil)

3.1.5 Alvorlige personskader

Alvorlige personskader er definert i veiledningen til Styringsforskriftens § 31 (Ref. 31), og rapporteringen i RNNP følger denne definisjonen. Fordelen med å se på alvorlige personskader er at det er liten grunn til å forvente betydelig underrapportering for så alvorlige personskader. Figur 3.6 viser frekvensen av alvorlige personskader på produksjonsinnretninger og flyttbare innretninger

² Signifikant endring fra 2019 til 2021: ** $p \leq 0.001$, * $p \leq 0.01$

samlet, uttrykt per million arbeidstimer. Det er i 2021 innrapportert totalt 27 alvorlige personskader mot 28 i 2020.

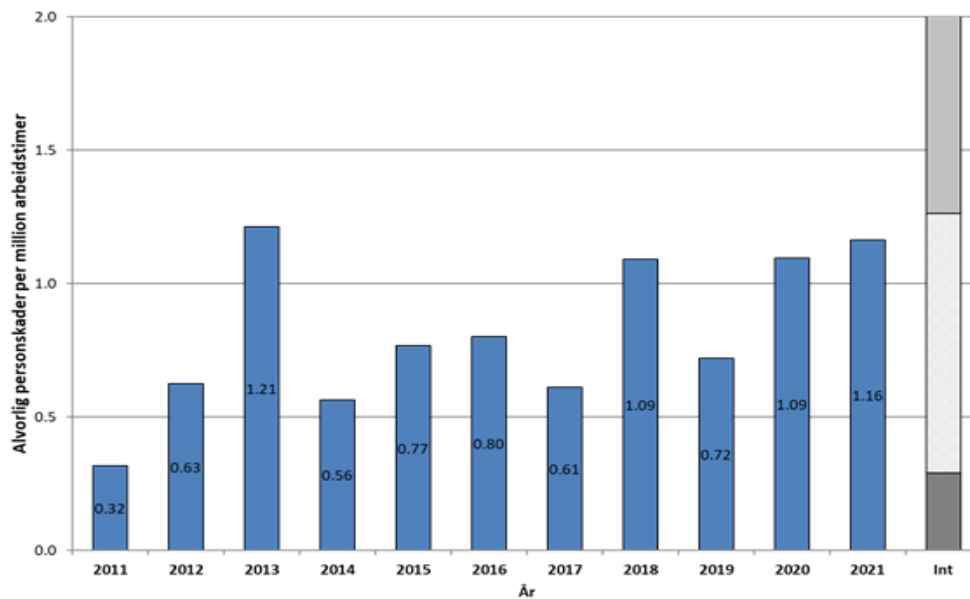


Figur 3.6 Alvorlige personskader per millioner arbeidstimer – norsk sokkel, 2011–2021 (kilde: Ptil)

Figur 3.6 viser at det er en svak økning i frekvensen av alvorlige personskader når en ser det over hele tiårsperioden. Ptil uttrykker at det for perioden 2011 til 2016 var et gjennomsnitt på 0,55 skader per million arbeidstimer, mens det i perioden etter var et gjennomsnitt på 0,7 skader per million arbeidstimer (Ref. 18).

På produksjonsinnretninger var det i gjennomsnitt 0,7 alvorlige personskader per million arbeidstimer for entreprenøransatte (leverandøransatte) for perioden 2011–2021, mens det var 0,55 alvorlige personskader per million arbeidstimer for operatøransatte. For de enkelte år varierer det betydelig, slik at gjennomsnittet gir det klareste bildet.

Figur 3.7 viser tilsvarende frekvenser for alvorlige personskader for de åtte landanleggene, uttrykt per million arbeidstimer. Det er i 2021 innrapportert totalt 12 alvorlige personskader mot 9 i 2020 (Ref. 19).

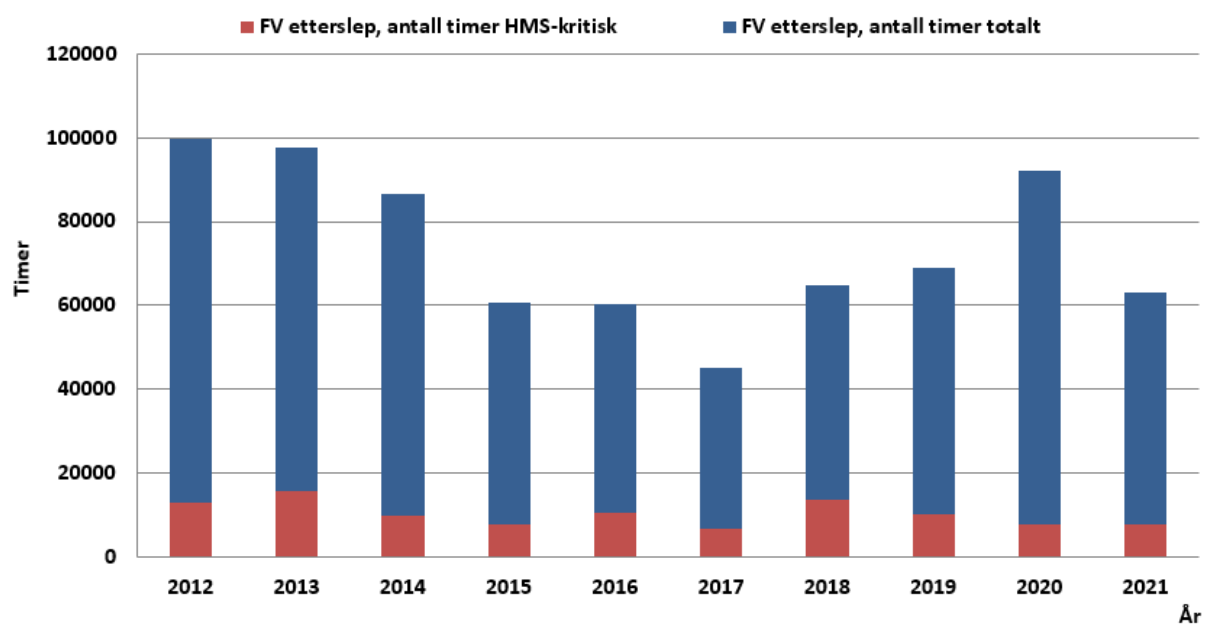


Figur 3.7 Alvorlige personskader per millioner arbeidstimer, landanlegg, 2011–2021 (kilde: Ptil)

Figur 3.7 viser at det er en økende trend i frekvensen av alvorlige personskader også for landanleggene. Det er variasjon i frekvensen av alvorlige personskader per millioner arbeidstimer fra år til år. Ptil kommenterer at variasjonen mellom anleggene kan ha sammenheng med ulik innrapportering av alvorlige personskader og arbeidstimer på modifikasjonsprosjekter, og det kan være ulik praksis i klassifiseringen av skader. Det er også forskjeller på anleggene i alder, fysisk utforming og type aktiviteter (inklusive omfang av modifikasjonsprosjekter fra år til år) som utføres.

3.1.6 Vedlikehold

Figur 3.8 viser omfang av etterslep av forebyggende vedlikehold på produksjonsinnretninger, delt i totalt antall timer etterslep og etterslep for HMS-kritiske systemer for perioden 2012–2021.



Figur 3.8 Det totale etterslepet i FV per år i perioden 2012–2021 for de permanent plasserte innretningene (kilde: Ptil)

Det er grunn til å anta at økningen i 2020 har sammenheng med Covid-19. Hvis en ikke vektlegger denne økningen, så er det en synkende trend for totalt antall timer utestående forebyggende vedlikehold fram til 2015, og deretter et gjennomsnittlig konstant nivå (ca. 60.000 timer) med årlige variasjoner. For det HMS-kritiske forebyggende vedlikehold viser Figur 3.8 at det har vært en reduksjon etter en topp i 2018.

3.1.7 Oppsummering av HMS-utviklingen

Ptil oppsummerer at mye går rett vei i petroleumsnæringen, med unntak av hydrokarbonlekkasjer på landanlegg samt negativ utvikling for flere av indikatorene basert på spørreskjemaundersøkelsen. Resultatene fra RNNP betraktes i mange sammenhenger som å gi en bekreftelse på at det norske reguleringsregimet er velfungerende, og derfor er det sentralt at resultatene vurderes på en realistisk og nyansert måte.

I dette delkapitlet er det trukket ut noen få illustrasjoner (ut av et stort antall – >>100) av forhold som vurderes å være viktige for å karakterisere HMS-tilstanden i norsk petroleumsvirksomhet, oppstrøms og nedstrøms. Hvordan utdragene som fremheves vektlegges vil kunne farge hovedinntrykket. Her er det trukket ut sentrale indikatorer for tilløp til storulykker, barrierer for storulykker, personskader, fra spørreskjemaundersøkelsen og for forebyggende vedlikehold. I betydelig grad er dette de samme forhold som også trekkes fram i RNNP rapporteringen for å oppsummere hovedinntrykket. Det kan finnes enkeltindikatorer i rapportene som viser en positiv utvikling over de siste årene, eksempelvis frekvensen av alle personskader på flyttbare innretninger. Etter vår vurdering er det viktigere at frekvensen av alle alvorlige personskader på alle typer innretninger er svakt økende. Det er noen få andre indikatorer som også viser en positiv utvikling de siste få år, men i en risikobasert betraktning veier de mindre enn de overordnede negative trekk som er vist i Figur 3.1– Figur 3.8.

Oppsummert er det kun for et par av forholdene at Safetec kan spore positiv utvikling de siste fem+ årene, for de øvrige er det enten en negativ utvikling eller i beste fall en flat trend. Et av de viktige prinsippene i norsk petroleumsregelverk er forventningen om kontinuerlig forbedring. Slik sett er en flat trend over tid ikke godt nok. Det har blitt stilt spørsmål i enkelte sammenhenger om kontinuerlig forbedring er blitt erstattet av en «godt nok» tankegang hos selskapene, da kan en kanskje betrakte en flat trend som tilfredsstillende. Kort oppsummert er utviklingen:

- Totalindikatoren for storulykker i oppstrømsvirksomheten har vist en utflating de siste tre–fire år, etter en lang periode med synkende trend.
- Antall hydrokarbonlekkasjer på sokkelen er på samme nivå i 2021 som i 2012, men det er en mindre reduksjon av alvorligheten av lekkasjene de siste år.
- Antall hydrokarbonlekkasjer på landanleggene har ligget på et om lag konstant nivå (med en del variasjoner fra år til år) i hele perioden 2006–2021, og har hatt mer enn en dobling de siste to år. Noen få av lekkasjene på landanlegg har antent.
- For barriere-elementene på produksjonsinnretninger som er av betydning for å holde storulykkesrisiko knyttet til hydrokarbonlekkasjer under kontroll, er det både positive og negative trender i perioden 2011–2021.
- Spørreskjemaundersøkelsene viser en vesentlig forverring av vurderingene over fem–seks år.
- Frekvensen av alvorlige personskader har utviklet seg negativt i perioden 2011–2021, mest negativt for landanleggene.
- Etterslep av forebyggende vedlikehold har vist en utflating etter 2015. For HMS-kritisk forebyggende vedlikehold har det vært en positiv utvikling de siste tre år.

På dette grunnlag vurderer Safetec det overordnede bildet i RNNP noe mer negativt enn det Ptil legger til grunn. RNNP-tallene for 2021 viser at det har vært en klart positiv utvikling i petroleumsvirksomheten når en ser det i et 20–25 års perspektiv, men at utviklingen siden midt på 2010-tallet har vært til dels negativ, eller i beste fall på et konstant nivå for mange av forholdene som anses å ha stor betydning for HMS-tilstanden på norsk sokkel.

3.2 Politiske rammevilkår for olje- og gassnæringen i Norge

3.2.1 Klima- og miljøforhold

Det er neppe tvil om at klima- og miljøspørsmål spiller en større rolle for petroleumsnæringen på verdensbasis og i Norge i 2022 sammenlignet med 2018. Hvor viktig klima- og miljøforhold er som rammebetingelser for petroleumsvirksomheten er avhengig av politisk ståsted, det er ikke minst tydeliggjort under valgdebattene høsten 2021. Miljøpartiet De Grønne (MDG) argumenterer for å avslutte hele virksomheten innen 2035, og representerer et ytterpunkt. Høyre og Arbeiderpartiet synes ikke å være innstilt på å diskutere noen form for styrt nedbygging av virksomheten. Ap-SP-regjeringens (Arbeiderpartiet-Senterpartiet) mantra er «Utvikle, ikke avvike». Etter kompromiss med SV (Sosialistisk venstreparti) høsten 2021 utgår ordinær konsesjonsrunde i 2022, men tildelingen i forhåndsdefinerte områder (TFO) skal gjennomføres også i 2022.

Valgkampen i 2017 var første anledning med en reell politisk diskusjon om rammebetingelsene for petroleumsvirksomheten i relasjon til muligheten for at bruk av fossile brensler vil bli begrenset ut fra utslippshensyn av CO₂. En slik debatt er blitt mer fokusert i valgkampen i 2021, ikke minst fordi FNs generalsekretær uttalte i august 2021 at petroleum må fases ut, etter en ny rapport utgitt av FN³. MDG vil som nevnt avslutte petroleumsvirksomheten i 2035, mens Arbeiderpartiet og Høyre vil fortsette som før, som i praksis uansett innebærer en gradvis nedbygging av produksjonen med 65 % innen 2050, selv om leting fortsetter på ubestemt tid og nye funn bygges ut (Ref. 12).

Greenpeace og Natur og Ungdom stevnet i 2016 staten for brudd på grunnlovens §112 i forbindelse med utvinningstillatelsene gitt i 23. konsesjonsrunde (Klimasøksmålet). Staten vant i tingretten, lagmannsretten og i høyesterett⁴ med elleve mot fire stemmer. Endelig dom falt i desember 2020. Grunnlovens §112 er derfor ikke brutt av staten med utlysningene i 23. konsesjonsrunde. Natur og Ungdom vil anke til den europeiske menneskerettsdomstolen⁵. I april 2022 er det framkommet at Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) anser at dommen i høyesterett fra 2020 forplikter staten til å sørge for at klimavirkningen av petroleumsnæringens eksporterte forbrenningsutslipp konsekvensutredes på PUD-stadiet, basert på en tolkning av petroleumsloven § 4-2 i lys av Grl. § 112 annet ledd (Ref. 20). Det planlegges en revisjon av PUD-veilederen for å reflektere denne tolkningen (Ref. 21).

Våren 2022 er det indikasjoner på at miljøorganisasjonene planlegger å utfordre utbyggingssøknaden for Wisting-feltet, når den skal behandles av Stortinget i 2023, forutsatt at Equinor sender inn PUD før utgangen av 2022⁶.

³ <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/Wjmy9K/partiledere-bekrefter-fns-klimarapport-endrer-ikke-kursen>

⁴ <https://www.klimasøksmål.no/2020/12/22/dommen-klimaet-er-rettslost/>

⁵ <https://www.nrk.no/norge/greenpeace-og-natur-og-ungdom-anker-klimasøksmålet-til-strasbourg-1.15536070>

⁶ https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/kampen-om-wisting-blir-lang-og-hard/?utm_source=Energi+og+Klima+og+Klimastiftelsens+e-postliste&utm_campaign=369e5cf810-RSS_EMAIL_CAMPAIGN_NYHETSBREV&utm_medium=email&utm_term=0_95967e5ed6-369e5cf810-569501889

Norsk petroleumsvirksomhet hevdes å være den reneste i verden. I tillegg vil ytterligere innføring av strømforsyning fra land redusere CO₂ utslipp ytterligere. Så langt har dette skjedd ved nye utbygginger, men det er flere planer for å erstatte gassbasert strømforsyning på eksisterende felt med landstrøm, i noen tilfeller også strøm fra flytende havvind-anlegg, eksempelvis på Tampen⁷. Effekten for landbasert industri, landbruk og husholdninger er blitt et fokusområde i den politiske debatt siden slutten av 2021, særlig fordi strømprisene i Sør-Norge har økt til nivåer som en aldri har sett før i Norge, særlig drevet av gasspriser i Europa. Petroleumsnæringen hevder at elektrifisering med strøm fra land og flytende havvind-anlegg er nødvendig for å oppfylle Norges klimaforpliktelser. NIM-tolkningen referert her trekker også inn klimavirkningen av petroleumsnæringens eksporterte forbrenningsutslipp, som øker ved elektrifisering.

CO₂ lagring offshore vil også kunne redusere utslipp ytterligere. Dette foregår i noe omfang og kan bli utvidet i perioden til 2030, ikke bare fra petroleumsvirksomheten, men også fra annen industri. Northern Lights⁸ beskrives å være den første åpne infrastruktur for CO₂ transport og lagring, det har støtte fra norske myndigheter.

Nytt i 2021 var at Danmark og Costa Rica høsten 2021 lanserte en allianse av land som er villige til å droppe oljeleting, kalt Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA)⁹. Åtte land er medlemmer våren 2022; Danmark, Costa Rica, Frankrike, Grønland, Irland, Quebec, Sverige, og Wales, de håper å få med seg flere land på å droppe nye leteliser for olje og gass og fase ut eksisterende produksjon. Dette skal bidra til at verden kan nå 1,5-gradersmålet.

3.2.2 Endringer av skattesystem

Covid-19 endring av skatteregler

Et sett med gunstige skatteregler ble vedtatt av Stortinget i 2020 som følge av Covid-19, for å motvirke frykt for reduksjon av aktivitet («prosjekttørke»). Alle nye prosjekter som leverer inn utbyggings-søknad, dvs. Plan for utbygging og drift (eller tilsvarende) før utgangen av 2022, vil nyte godt av de gunstige skattereglene, som innebærer tidligere avskrivning og med positiv likviditetsgevinst på kort sikt, og som på lang sikt nulles ut igjen. Dette har ført til en økning av aktivitet for å planlegge og dokumentere nye prosjekter, og forventes å gi økt utbyggingsaktivitet i en periode på opptil fem–seks år fra 2022. Det ventes et høyt antall utbyggingssøknader, særlig i 2022, med etterfølgende stor utbyggingsaktivitet de nærmeste år, se delkapittel 3.3.3.

Det har etter at pakken ble vedtatt vært en rekke politiske og næringsmessige utspill om hvor godt disse tiltakene treffer og om de var for gunstige eller utilstrekkelige, uten at det skal dekkes i denne diskusjonen. Det siste er også at tiltakene angripes fra et klimasynspunkt, et par mindre partier på Stortinget har foreslått å avlyse Covid-19 reglene, men dette har ikke oppnådd særlig tilslutning, det vil trolig være umulig å gi en slik beslutning tilbakevirkende kraft.

Det store antallet planlagte utbyggingssøknader har medført høy aktivitet i den delen av bransjen som bistår industrien med studier og analyser forut for søknad om tillatelse til utbygging, dvs. Plan for utbygging og drift. Når utbyggingene er vedtatt av Storting og regjering, vil verftsindustrien og utstys-leverandører få et høyt aktivitetsnivå, som skulle oppfylle målsettingen med de midlertidige reglene.

⁷ <https://www.equinor.com/no/what-we-do/hywind-tampen.html>

⁸ <https://northernlightscs.com>

⁹ <https://beyondoilandgasalliance.com>

Fra industriens side må dette framstå som en særdeles gunstig mulighet til å få utviklet mange eksisterende funn, hvorav enkelte i lang tid har vært uøkonomiske å utvikle. Nå kan selskapene få de utviklet innenfor en forsvarlig økonomisk ramme. For enkelte funn kan dette vise seg å bli siste sjanse, før det på et tidspunkt politisk sett blir umulig å få aksept for utvikling av nye ressurser, eventuelt samtidig med at oljeprisen markedsmessig faller ettersom petroleumsbasert energi erstattes av andre energikilder.

Det er ikke usannsynlig at deler av bransjen (utstysleverandører) kan nå et kapasitetstak i løpet av de kommende fem–seks år, slik det har vært tidligere ved topper i utbyggingsaktiviteten. Enkelte fra leverandørsiden har allerede advart om «overoppheting» våren 2021, og antydning mulighet for kø-ordning, slik det har vært ved et par anledninger før 1990. Ifølge en kronikk av Ellen Bakken, Norsk olje og gass, forventes et stabilt investeringsnivå på 130 milliarder per år de neste fem årene (Ref. 22), samt at aktivitetsnivået i bransjen er mye mer stabilt enn i sammenlignbare regioner, som bekrefter at de midlertidige skattereglene har fått den planlagte effekt. Se for øvrig Vedlegg A, som har mer detaljer.

Myndighetene (særlig Petroleumstilsynet, men også Oljedirektoratet i noen grad) vil komme til å merke det høye aktivitetsnivået godt. Plan for utbygging og drift skal gjennomgås av både Ptil og OD, som sender sine innstillinger til respektive departementer. Når utbyggingen starter, skal Ptil også følge opp prosjektene, og gi samtykke til videreføring av arbeidet på gitte stadier i fremdriften. Forut for oppstart av produksjon, skal alle myndigheter gi godkjenning for dette. Særlig for Ptil vil hele 2020-tallet gi en høy belastning med arbeid knyttet til utbygging, men det vil trolig roe seg mot slutten av tiåret. Ptil har i tillegg også oppfølging av havvind-anlegg, elektrifisering med landstrøm og mineralutvinning til havs.

Det må påregnes at den høye utbyggingsaktiviteten også vil gi et kortsiktig fokus på kostnadsreduksjon og inntektsmaksimering fra de nye prosjektene, der majoriteten er forholdsvis små prosjekter, med kortvarig produksjonsperiode.

I skrivende stund er det uklart hva de eventuelle følger av NIMs tolkning av høyesterettsdommen fra desember 2020 om behovet for å konsekvensutrede klimavirkningen av petroleumsnæringens eksporterte forbrenningsutslipp på PUD-stadiet vil kunne bli for godkjenning av det betydelige antallet utbyggingssøknader som er levert i 2021 og forventes innlevert før 31.12.2022.

Endring av skattesystem fra 2023

I månedsskiftet august/september 2021 fremmet den borgerlige regjeringen en skisse til nytt skattesystem som skal gjelde for prosjekter som fremmes etter 01.01.2023, mao. etter at reglene som er omtalt ovenfor ikke lenger gjelder. Ap-SP regjeringen har justert forslaget noe (Ref. 20), men beholdt hovedtrekkene. Hovedinnholdet i forslaget er at leterefusjonsordningen ikke skal videreføres, og at skattesystemet skal være nøytralt, slik at prosjekter som er lønnsomme før skatt, også skal være lønnsomme etter skatt. Selskapene må ta en noe større del av risikoen i prosjektene. Forslaget skal ut på høring, så det er ikke gitt hva det endelige innholdet i systemet vil bli, men responsen fra de ulike partiene indikerer at innretningen i forslaget kan bli vedtatt.

Forslaget gir uttrykk for en viktig endring av rammebetingelser. I 2005 var det viktig å tiltrekke seg flere selskaper som ville drive virksomhet på norsk sokkel, i 2023 er det ikke lenger et slikt behov, men snarere behov for å forberede en langsom nedbygging av virksomheten, gjerne over mange tiår. Det kan slik sett hevdes at endringen av skattesystemet er vel fundert i den endrede virkelighet som vil gjelde fra 2023. Likevel har det vært tydelig motstand mot endringene fra både industriens og fra de

ansattes representanter. Fra økonomer har det i noen grad vært uttalt at endringene vil bli begrensede for de fleste selskaper, kanskje med unntak av de såkalte rene «leteselskaper»; selskaper som ikke har annen virksomhet enn leting.

Som nevnt er det ikke kjent hva det endelige innholdet vil bli, men det er trolig at selskapene uansett vil legge til grunn kan komme endringer som gjør prosjekter fra 2023 litt mindre lønnsomme.

Safetec vurderer at forslaget vil føre til at det blir enda viktigere for selskapene å få flest mulig utbygginger fremmet (med PUD) før fristen 31.12.2022. Det vil åpenbart bli forsøkt å maksimere antall utbyggingssøknader som kommer inn under Covid-19 skattereglene (se delkapittel 3.3.3). Myndighetene har advart selskapene mot å forsere utbygginger som ikke er tilfredsstillende modnet samt mot PUD-søknader som har for lav kvalitet.

Et annet trekk som illustrerer en mulig utvikling er forskjellen i interesse fra selskapenes side i den ordinære utlysning i 25 konsesjonsrunde (utlyst høsten 2020, kun søknader fra syv selskaper) kontra søknader på TFO-runden (tildeling i forhåndsdefinerte områder, 31 søknader) i 2021¹⁰. Funn i TFO-områder (tilknytning til eksisterende infrastruktur) gir mindre økonomisk risiko og raskere tilbakebetaling av investert kapital, men samtidig mindre prosjekter for leverandørene.

For de første årene etter 01.01.2023 betyr signalene trolig at det blir færre utbyggingssøknader, primært i TFO-områder (undervanns satellitter), med mindre det gjøres et stort nytt funn med eksepsjonelt god økonomi. Den såkalte «ledetiden», fra funn til produksjonsstart, som for enkelte av funnene som vurderes utbygget før utgangen av 2022 er utpreget kort (trolig godt under ti år), vil trolig øke vesentlig fra 2023, og kanskje ende med 15–20 år, slik det også har vært tidligere.

3.3 Utviklingen i norsk og internasjonal petroleumsvirksomhet etter 2018

3.3.1 Internasjonal utvikling av petroleumsvirksomheten

I 2018/2019 var oljeprisen etablert noe over 60 USD/fat, med en del svingninger, og aktiviteten både i Norge og på verdensbasis hadde tatt seg opp igjen etter oljepris-fallet i 2013/14. Ny feltutvikling var aktuelt i så si alle verdensdeler.

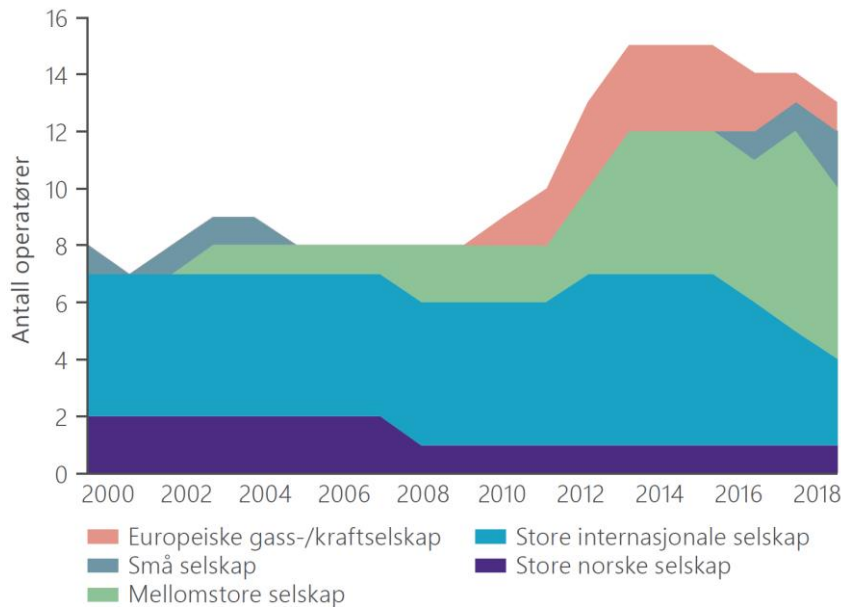
Etter utbruddet av Covid-19 tidlig i 2020 falt oljeprisen kraftig, og var på det laveste ned mot 20 USD/fat, med umiddelbare følger for internasjonal oljevirksomhet. Miljøhensyn er også kommet høyere opp på den politiske agenda på verdensbasis, slik det er beskrevet for Norge i kapittel 3.2.1. Et antall internasjonale selskaper dreier oppmerksomheten vekk fra fossil energi. I denne situasjonen ble de midlertidige skattereglene i Norge vedtatt i juni 2020, se kapittel 3.3.3. På verdensbasis har det ikke vært tilsvarende insitamenter, og aktiviteten har falt.

I 2022 har oljeprisen på grunn av energikrisen i Europa og Russlands angrep på Ukraina nådd nivåer som en ikke har hatt på nesten ti år, godt over 100 USD/fat i kortere perioder. Særlig behovet for gassleveranser til Europa som erstatning for russisk gass synes å være umettelig. Det er for tidlig å se tegn til at aktivitetsnivået tar seg opp på verdensbasis.

¹⁰ <https://e24.no/olje-og-energi/i/nW4wM5/tror-paa-nytt-oppsving-for-oljeleting-i-norge?referer=https%3A%2F%2Fwww.aftenbladet.no>

3.3.2 Aktørbildet på norsk sokkel

Leterefusjonsordningen i 2005 brakte mange nye operatørselskaper inn på norsk sokkel. Ifølge ODs ressursrapport (Ref. 23) var det ved utgangen av 2018 39 aktive selskap på sokkelen, 25 av disse er operatører, 13 på felt i drift. Figur 3.9 illustrerer endringene i antall operatører på felt i drift og selskapstype i perioden etter år 2000.



Figur 3.9 Operatører på felt i drift siden 2000 (Ref. 6)

Etter 2018 har det vært en ytterligere reduksjon av aktivitet fra de store internasjonale selskapene, medio 2021 er det kun ConocoPhillips og Shell¹¹ som fortsatt er driftsoperatører på norsk sokkel, og Shell har redusert sin opererte aktivitet betydelig, gjennom at OKEA har overtatt som operatør av Draugen feltet. Produksjonen på Knarr-feltet planlegges stoppet fra sommeren 2022, og Shell vil dermed ha en ytterligere redusert operert portefølje på norsk sokkel.

De mellomstore selskapene har ofte norsk sokkel som en større del av sin portefølje enn de store internasjonale selskapene. Dette kan gjøre dem mer investeringsvillige fordi prosjekt i Norge ikke må konkurrere med en stor internasjonal prosjektportefølje.

3.3.3 Teknologi, reservoar, funn

Som allerede beskrevet er det planlagt et høyt aktivitetsnivå fram til ca. 2030. Det forutsettes at de utbyggingssøknader som fremmes innen 31.12.2022 i all hovedsak vil bli godkjent, noe som vil gi et høyt aktivitetsnivå langt utover på 2020-tallet (se under). Hva som skjer etterpå er vanskelig å spå om, og er uansett utenfor tema for denne rapporten. Inneværende delkapittel ser på perioden fram til 2030.

Det er etablert en oversikt over planlagte utbyggingssøknader på norsk sokkel fram til 31.12.2022, som er tidsfristen for å nyte godt av de gunstige skattereglene som ble vedtatt av Stortinget sommeren 2020.

¹¹ BP inngår nå i Aker BP

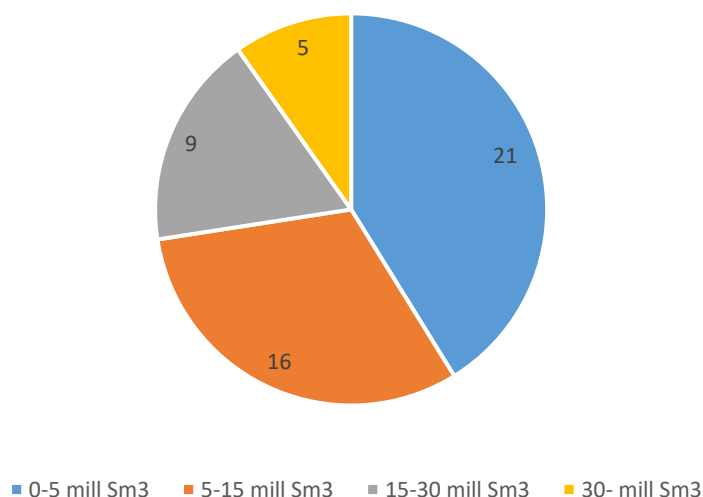
Det er registrert nøkkeldata om hvert av funnene som det er presentert planer for, inklusiv innsending av PUD for utgangen av 2022. Selv om det er gjort en innsats for å kvalitetssikre informasjonen, er det uansett en del usikkerhet omkring underlagsdata. Det er selvsagt også usikkerhet om i hvilken grad alle studier som selskapene gjør fører til at det besluttet å gå videre med planer for feltutvikling. Avhengig av resultater fra leteboring, kan det også komme endringer. Men det vurderes at nivået som indikeres i teksten i dette delkapitlet er forholdsvis lite påvirket av usikkerhet, selv om noen detaljer kan endre seg.

Oversikten omfatter ikke utbygginger der PUD allerede er godkjent¹², begrensede modifikasjonsprosjekter på eksisterende innretninger, landstrøm elektrifiseringsprosjekter, CO₂-injeksjon og havvind prosjekter. Mineralutvinning på havbunnen er heller ikke med, eventuell utvinning er neppe aktuelt før etter 2030.

Oversikten har separate anslag for undervannsbrønner (inkludert havbunnsrammer med flere brønner), samt innretninger (overvanns produksjonsanlegg), både konvensjonelle (bemannede innretninger) og ubemannede innretninger. 42 mulige utbyggingskandidater er identifisert, basert på kildene som er omtalt i delkapittel 2.2.1, med planlagt innlevering av utbyggingssøknad (PUD) i 2021 eller 2022. Disse kandidatene ligger til grunn for oversikten i dette delkapitlet, med forventet søknadsår:

- 2021: 8 søknader (innlevert), samt 5 med PUD-fritak (Ref. 24)
- 2022: 33 søknader (Ptil oppgir at 25 søknader ventes, Ref. 25)

Før 2022 er det høyeste antallet som er godkjent per år 14 PUD og PUD-fritak i 2005, 2007 og 2017, men høyest antall PUD i 2005, da 13 PUD dokumenter ble godkjent (Ref. 26). Antallet søknader som er ventet i 2022 er like høyt som antallet søknader i perioden 2010–2019 (33 søknader). De fleste funnene som planlegges utbygd er små, se Figur 3.10.



Figur 3.10 Oversikt over indikert funnstørrelse i de funn som planlegges utbygd (kilde: Safetec)

Nesten halvparten av funnene (19) er mindre enn fem millioner standard kubikkmeter, mens fem funn er større enn 30 millioner standard kubikkmeter (Sm³). Det største funnet er Wisting i Barentshavet

¹² Johan Castberg, Yme samt 7 undervanns utbygginger

(80 millioner Sm³), mens Johan Castberg (til illustrasjon), også i Barentshavet, under utbygging, er på 90 millioner Sm³.

Gjennomsnittlig funnstørrelse for de funn som inngår i oversikten er 23 millioner Sm³, mens gjennomsnittlig funnstørrelse på 2010-tallet var 26 millioner Sm³ (Ref. 6). 15 millioner Sm³ oljeekvivalenter (o.e.) tilsvarer om lag størrelsen på Alve-funnet som er produsert som en satellitt til Norne produksjonsinnretning siden 2009. 30 millioner Sm³ o.e. tilsvarer om lag størrelsen på Gina Krog funnet som er produsert fra en frittstående produksjonsinnretning siden 2017.

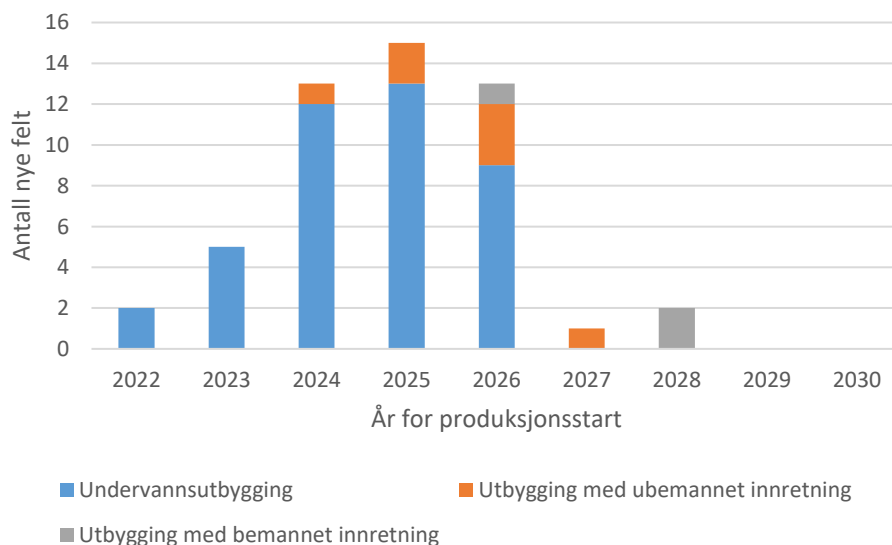
Basert på utbyggingssøknadene som planlegges fremmet i 2021 og 2022 er det sannsynlig med følgende fordeling:

- Utbygging med innretninger: 10 innretninger
- Utbygging med undervanns anlegg: 34 anlegg (et fåtall kan bli slått sammen)

De ti utbyggingene med innretninger fordeler seg på tre utbygginger med antatt permanent bemanning, og sju utbygginger med normalt ubemannet innretning. De sistnevnte ubemannede innretninger vil trolig omfatte både enkle ubemannede innretninger (brønnhodeinnretninger, som eksempelvis Oseberg H) og mer komplekse ubemannede produksjonsinnretninger, som ikke er en kjent løsning på norsk sokkel så langt. Hvilken løsning som til slutt velges vil bero på tekniske og økonomiske studier, slik at endring av planlagte innretninger vil forekomme før søknadene fremmes, slik at disse tallene er beheftet med usikkerhet.

Slike innretninger vil trolig i mange tilfeller medføre at personelltransport til innretningen skjer med fartøyer («Walk2Work» løsninger), der personelltransport skjer med skip, mannskapet bor på skipet og går via en hivkompensert gangbro over på innretningen. Dette vil bidra til å redusere omfang av helikoptertransport av personell, men vil neppe stå for en betydelig andel av total personelltransport.

Det er gjort noen enkle antagelser om utbyggingens varighet for de ulike typer utbygginger, slik at en kan indikere hvordan utbyggingene kan komme i produksjon fram til 2030, slik Figur 3.11 viser.



Figur 3.11 Skissemessig tidsplan for når de funnene som det planlegges utbyggingssøknad for i 2021 og 2022 kan komme i produksjon (kilde: Safetec)

De første funnene som kommer i produksjon (2022) er funn der PUD allerede er godkjent, og utbygging er i gang. Produksjonsinnretninger (bemannet og ubemannet) er antatt å komme i produksjon i perioden 2024–2028.

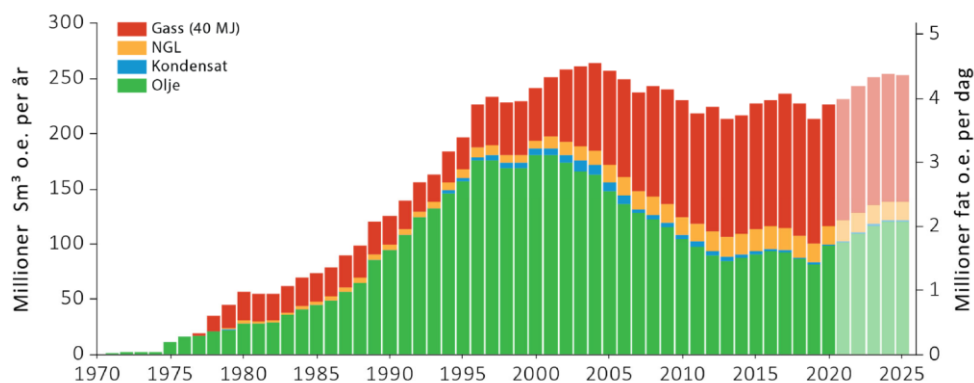
For en av utbyggingene (Wisting) har Miljødirektoratet fremmet en omfattende og negativ kommentar til konsekvensanalysen, som argumenterer mot at utbyggingen er tilstrekkelig modnet til å kunne bli godkjent. Slike innvendinger kan bli reist mot flere av utbyggingene.

Utvikling av aktivitetsnivå for fjerning, leteboring, produksjonsinnretninger i driftsfasen samt bruk av fartøyer petroleumsvirksomheten er diskutert i Vedlegg A.

3.3.4 Samfunnsøkonomi

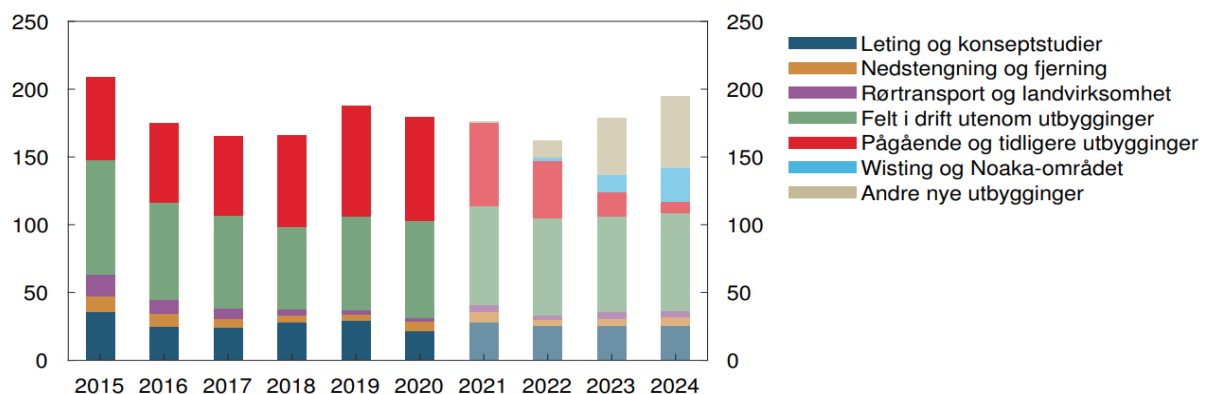
En fylldig gjennomgang av økonomiske forhold for petroleumsvirksomheten er presentert i Vedlegg A. I dette delkapitlet gis et kortfattet sammendrag.

Oljedirektoratet legger til grunn en høy produksjon fram til 2025 (Ref. 6), se Figur 3.12. Trolig kan økningen bli noe større, når utbyggingsprosjektene som søker under den midlertidige skatteordningen pga. Covid-19 også blir regnet med.



Figur 3.12 Historisk og fremtidig produksjon på norsk sokkel til 2025 (kilde: Ref. 23)

Figur 3.13 viser historisk og forventet investeringsnivå på norsk sokkel, basert på Norges Bank anslag i september 2021 (Ref. 27). Fra og med 2023 ses den klare effekten av Covid-19 skattereglene, inkludert Wisting og Noaka-området.



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figur 3.13 Petroleumsinvesteringer norsk sokkel, 2015–2024 (Mrd. 2021-kroner, kilde: Ref.27)

Når en sammenligner Figur 3.13 med tilsvarende prognoser fra Norsk olje og gass (se Vedlegg A), antyder de til sammen at det kan bli ytterligere stigning etter 2024, når effekten av Covid-19 skattereglene tas med for fullt, se også kapittel 3.3.3.

3.4 Oppsummering

Kapitlet har vist at det har vært en klart positiv utvikling i petroleumsvirksomheten når en ser det i et 20–25 års perspektiv, men at utviklingen siden midt på 2010-tallet har vært til dels negativ, eller i beste fall på et konstant nivå for mange av forholdene som anses å ha stor betydning for HMS-tilstanden på norsk sokkel.

Kapitlet har også vist at myndighetene i 2023 skal behandle et eksepsjonelt høyt antall utbyggings-søknader, som også forventes å gi et høyt aktivitetsnivå i de etterfølgende år. Både undervanns produksjonssystemer, samt bemannede og ubemannede innretninger inngår i planene. Alle prognoser tilsier et høyt investeringsnivå og høy aktivitet fram mot 2030.

4 DET «NORSKE REGIMET» OG FORVENTNINGER TIL PTILS TILSYNSVIRKSOMHET

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over de forventninger som stilles til Ptil i HMS-meldingen med hensyn på et «sterkt og tydelig tilsyn», Riksrevisjonens funn og anbefalinger, og AIDs tildelingsbrev. På grunnlag av denne dokumentgjennomgangen drøftes Ptils operasjonalisering av de føringer som gis i HMS-meldingen og i tildelingsbrevene i løpet av den aktuelle tidsperioden. I HMS-meldingen blir det vektlagt at et «sterkere og tydeligere tilsyn» ikke skal innebære en endring av det «norske regimet». Vi gir derfor innledningsvis en beskrivelse av hva «det norske regimet» innebærer.

4.1 «Det norske regimet»

Bruken av benevnelsen «Det norske regimet» i HMS-meldingen omfatter mer enn regelverk og myndighetenes tilsynsvirksomhet. Benevnelsen kan forstås som samvirke mellom et sett med forhold som bidrar til å opprettholde og forbedre HMS-nivået i bransjen. Beskrivelsene i HMS-meldingen vektlegger følgende forhold:

- Funksjonelt regelverk
- Ansvar for sikkerheten ligger i næringen
- Standarder utvikles i bransjen
- Risiko- og dialogbasert tilsynsoppfølging
- Partsamarbeid (to-part og tre-part)
- Tillit mellom partene

Disse kjennetegnene antas å være sentrale med hensyn på vedlikehold og forbedring av HMS-nivået, samt fremme innovasjon i takt med teknologiske, organisatoriske og samfunnsmessige endringer, inkludert vedlikehold og forbedring av HMS-nivået i næringen.

4.1.1 Regelverk og næringens ansvar

Et funksjonelt regelverk innebærer at det stilles krav til hva som skal oppnås og hva som skal ivaretas. Hvordan de definerte funksjonene skal oppnås defineres ikke, og det er opp til selskapene innenfor bransjen å operasjonalisere kravene. Et funksjonelt regelverk er annerledes en såkalte preskriptive regelverk, hvor kravene spesifiserer hvordan ulike aspekter av et tekniske og/eller organisatoriske systemer skal utformes. Formålet med et funksjonelt regelverk er å unngå detaljstyrende bestemmelser, synliggjøre aktørenes ansvar for å finne løsningene, samt bidra til fleksibilitet i forhold til teknologiutvikling og utvikling av nye arbeidsformer. Det bør for øvrig presiseres at selv om regelverket er utpreget funksjonelt, inneholder det også preskriptive krav i et visst omfang.

På overordnet nivå regulerer Petroleumsloven (Ref. 28) forvaltning av norske petroleumsressurser, inkludert de overordnede kravene til sikkerhet i norsk petroleumsvirksomhet. Arbeidsmiljøloven (Ref. 29) hjemler de overordnede kravene knyttet til arbeidsmiljø.

Med hjemmel i petroleumsloven, arbeidsmiljøloven, brann- og eksplosjonsvernloven, el-tilsynsloven m.fl. fastsettes kravene i de særskilte HMS-forskriftene for petroleumsvirksomheten som forvaltes av Petroleumstilsynet. I tillegg er Ptil myndighet etter de felles, nasjonale arbeidsmiljøforskriftene som fastsettes i medhold av arbeidsmiljøloven, samt for markedstilsyn etter EØS-vareloven. Disse

forskriftene skal til sammen legges til grunn for den helhetlige oppfølgingen av petroleumsvirksomheten.

HMS-forskriftene inkluderer:

- Rammeforskriften (Ref. 30)
- Styringsforskriften (Ref. 31)
- Innretningsforskriften (Ref. 32)
- Aktivitetsforskriften (Ref. 33)
- Teknisk og operasjonell forskrift (gjelder kun for landanlegg) (Ref. 34)

Arbeidsmiljøforskriftene inkluderer:

- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (Ref. 35)
- Arbeidsplassforskriften (Ref. 36)
- Forskrift om administrative ordninger (Ref. 37)
- Forskrift om tiltaks- og grenseverdier (Ref. 38)
- Forskrift om utførelse av arbeid (Ref. 39)
- Produsentforskriften (Ref. 40)

Egne veiledninger til forskriftene viser hvordan bestemmelser i en forskrift kan oppfylles. Forskriftene og veiledningene må sees i sammenheng for å få best mulig forståelse av hvordan forskriftskravet skal innfris. Veiledningene til petroleumregelverket viser på enkelte områder til industristandarder, som en anbefalt måte å oppfylle forskriftens krav på. Veiledningene til forskriftene er ikke rettslig bindende, og aktørene kan derfor velge andre løsninger. Dersom den ansvarlige aktøren velger å benytte den anbefalte løsningen, kan det normalt legges til grunn at forskriftens krav er oppfylt. Hvis aktøren velger andre løsninger, som for eksempel andre standarder eller selskapsspesifikke prosedyrer, må de kunne dokumentere at den valgte løsningen er minst like god som, eller bedre enn, den anbefalte.

Omfanget av bruk av preskriptive krav varierer mellom de ulike forskriftene. Eksempelvis har innretningsforskriften flere preskriptive krav enn styringsforskriften. Arbeidsmiljøforskriftene er relativt sett mer preskriptive enn HMS-forskriftene. Dette betyr at det, ut fra saksforhold, er variasjon i hvilken grad bransjen og selskapene er gitt ansvar for å operasjonalisere regelverkskravene.

Virkeområdet for regelverket er avhengig av hvilken type aktivitet som utføres, og hvor aktiviteten utføres fra. Forskriftene får ulik anvendelse etter hvorvidt aktiviteten foregår på:

- Innretning
 - o fast (permanent plassert)
 - o flyttbar
- Landanlegg
- Fartøy

Innretninger er installasjoner, anlegg og annet utstyr som anvendes i petroleumsvirksomhet til havs. Faste innretninger er installasjoner, anlegg og annet utstyr som er permanent plassert på feltet, i feltets levetid. Dette inkluderer produksjonsplattformer og produksjonsskip (gitt at de er ment å være permanent plassert), samt frittliggende brønnskonstruksjoner. Hvis annet ikke er bestemt, er rørledninger og kabler også definert som innretninger, ref. Rammeforskriften §6 (Ref. 30).

Flyttbare innretninger er flytende flyttbare enheter, uavhengig av skrogform, som anvendes innenfor undersjøisk petroleumsvirksomhet, og som er registrert i et nasjonalt skipsregister. Dette kan f.eks.

omfatte borerigger, brønnintervensjonsfartøy, floteller etc. Petroleumsregelverkets virkeområde begrenses til systemer (Rammeforskriften §3), utstyr og aktiviteter som er direkte knyttet til de petroleumsrelaterte oppgavene som enheten skal utføre. Arbeidsmiljøloven er gjeldende for personell om bord som utfører oppgaver knyttet til petroleumsvirksomheten. Maritime systemer og tilhørende aktiviteter og utstyr vil være underlagt flaggstatsregelverket og klassekrav. Det samme vil gjelde for personell som utelukkende har oppgaver knyttet til de maritime systemene.

Landanlegg omfatter petroleumsanleggene på land, gasskraftverk og tilknyttede rørledninger for transport av petroleum og andre fluider. Anleggene, aktivitetene og forhold knyttet til personell reguleres av Petroleumsregelverket og Arbeidsmiljøloven. Blant HMS-forskriftene er Teknisk og operasjonell forskrift et tillegg til de forskriftene som gjelder for innretninger.

Fartøy er flytende enheter, uavhengig av skrogform, som ikke defineres som en flyttbar innretning, og er med visse unntak ikke underlagt Petroleumsregelverket og Arbeidsmiljøloven. Dette omfatter forsynings- og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleumsprodukter. I tillegg inkluderes seismikkfartøy, konstruksjonsfartøy, rørleggingsfartøy, samt fartøy som utfører vedlikeholdsaktiviteter, dersom ikke noe annet blir fastsatt særskilt av AID ved forskrift eller enkeltvedtak. Deler av petroleumsregelverket er imidlertid gjeldende for utstyr om bord på:

- Fartøy som anvendes i forbindelse med bemannede undervannsoperasjoner (dykking),
- Fartøy med gangbro som anvendes til å utføre vedlikehold på enklere innretninger (f.eks. brønnhodeplattformer).

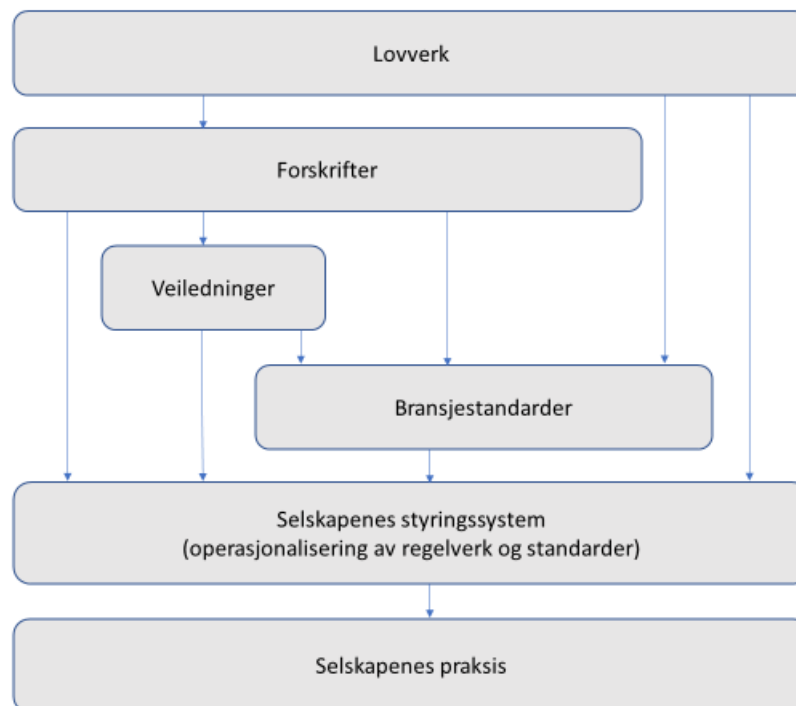
Arbeidsmiljøloven er gjeldende for personell som;

- Deltar i bemannede undervannsoperasjoner
- Defineres som industrielt personell etter maritimt regelverk

4.1.2 Standarder utvikles av bransjen

I arbeidet med å utvikle løsninger for å imøtekomme de funksjonelle kravene forutsettes det at selskapene også samarbeider med hensyn på å etablere og oppdatere industristandarder, inkludert de det refereres til i veiledningene til forskriftene. Eksempler på slike industristandarder er NORSOK, API, ISO, CEN, CENELEC og IEC. Av de om lag 80 ulike NORSOK-standardene er omtrent halvparten brukt av Petroleumstilsynet som kravgrunnlag for virksomheten på norsk sokkel¹³. NORSOK-standarder er så langt det er mulig ment å erstatte selskapenes spesifikasjoner/prosedyrer innenfor definerte virksomhetsområder og anvendes som referanser i både myndighetenes regelverk og i selskapenes styringssystemer. Figur 4.1 illustrerer forholdet mellom lovverk, forskrifter, bransjestandarder, selskapets styringssystemer, og praksis.

¹³ https://www.standard.no/en/sectors/energi-og-klima/petroleum/norsok-standards/#.Ym_Np4dByUI



Figur 4.1 Illustrasjon av forholdet mellom lovverk, forskrifter, bransjestandarder, selskapenes styringssystemer og praksis

4.1.3 Risiko- og dialogbasert tilsynsoppfølging

Myndighetenes tilsynsoppfølging av petroleumsvirksomheten er risikobasert, dvs. at tilsynsinnsatsen retter seg mot områder som har størst risikobidrag og gir størst forventet effekt med hensyn på risikoreduksjon. I tillegg legges det vekt på at tilsynsvirksomheten skal være systemorientert, dvs. rettet mot virksomhetenes styringssystemer. Risikobasert tilsyn innebærer en prioritering av tilsynsinnsatsen, gitt tilgjengelige ressurser, ut fra en vurdering av hvor risikoen er høyest, i kombinasjon med en vurdering av forventet effekt (i form av risikoreduksjon) av de tilsynsaktivitetene og tilhørende intervensjoner som iverksettes (Ref. 41).

At tilsynet er dialogbasert betyr at Ptils samhandling med bransjen er preget av stor grad av meningsutveksling med selskapene med hensyn på forhold som kan bidra til å fremme HMS og arbeidsmiljørelaterte forhold. Ptil kan gi innspill til selskapene med hensyn på operasjonalisering av regelverket. I forbindelse med dette får de samtidig tilgang til mer inngående informasjon om risikostyringen og praksis i de enkelte selskap. Den dialogbaserte tilnærmingen antas å bidra til bl.a. fokus på HMS og arbeidsmiljø i bransjen, bedre kunnskapsgrunnlag om risiko, læring, bedre løsninger for å fremme HMS og et godt arbeidsmiljø etc. I HMS-meldingen blir samhandlingen mellom selskapene og myndighetene fremhevet som en forutsetning for et funksjonelt regelverk (Ref. 1, s 16):

God samhandling, dialog og tillit mellom myndighetene og virksomhetene er forutsetninger for at et funksjonelt regelverk skal kunne fungere.

Denne tilnærmingen reflekteres i at tilsyn blir definert som alle de aktiviteter Ptil utfører opp mot aktørene som har som formål å fremme høyt sikkerhetsnivå og en virksomhetspraksis i overensstemmelse med petroleumregelverket (se kapittel 5.1). Dette betyr at tilsyn har en utvidet betydning sammenlignet med hva som er vanlig innenfor andre virksomhetsområder, hvor betydningen begrenses til å kun omfatte kontroll av hvorvidt aktørene etterlever regelverk. Innenfor

petroleumsvirksomheten inngår (stikkprøvebasert) kontroll av etterlevelse som en av flere tilsynsaktiviteter, og hvor kontrollaktivitetene betegnes som revisjoner og verifikasjoner.

Tilsynets makt over aktørene (i betydningen at Ptil får aktørene til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort), har tradisjonelt i vesentlig grad basert seg på indirekte maktutøvelse i form av bl.a. etablering av mer uformaliserte relasjonelle forpliktelser mellom personer som representerer aktørene og dagsordenmakt (Ref. 42). Ptils introduksjon av konsepter som barrierestyring og HMS-kultur er eksempler på utøvelse av dagsordenmakt. Effekten av dagsordenmakt baseres delvis på trusselen om utøvelse av sanksjonsmakt (Ref. 42). Dialogbasert tilnærming og bruk av indirekte maktmidler innebærer også at selskapene og fagforeningene kan utøve innflytelse på Ptil.

Hos ulike tilsynsregimer som er definert som risikobasert, kan praktiseringen være noe forskjellig. Et sentralt skille er hvilken type risiko som vurderes og vektlegges. Vurderingene trenger ikke nødvendigvis å omhandle risiko for hendelser som kan medføre skade på materielle verdier, miljø og folk. Tilsynsmyndigheter kan også anvende risiko for regelverksbrudd som utgangspunkt for sine prioriteringer av tilsynsaktiviteter. En slik tilnærmingen kan basere seg på en antakelse om at regeletterlevelse og intern risikostyring i en virksomhet gir resultater i tråd med intensjonene (reduisert risiko). Disse to tilnærmingene er ikke gjensidig utelukkende, men kan kombineres. Hva som defineres som «topphendelse» (uønskede hendelser eller regelverksbrudd) vil rimeligvis være avhengig av hvilke forhold som forventes å styres. Med hensyn på styring av henholdsvis sikkerhet og arbeidsmiljø, kan sammenhengen mellom regelverksbrudd og uønskede hendelser være forskjellig. I forbindelse med risikobasert styring av arbeidsmiljø kan regelverksbruddet i seg selv være den uønskede konsekvensen av en aktivitet eller forhold (f.eks. manglende medarbeidermedvirkning).

Risikobasert styring kan også praktiseres forskjellig ut fra i hvilken grad eller hvorvidt det anvendes til å prioritere tilsynsteama og/eller prioriteringer av tilsynsobjekt.

Grunnleggende for vurderingsprosessen er hvilket risikobegrep som benyttes. Den konvensjonelle definisjonen på risiko er kombinasjonen av sannsynlighet og konsekvens, men risiko kan også, slik det gjøres av Ptil, defineres som «konsekvensene av virksomheten med tilhørende usikkerhet»¹⁴. Usikkerhet defineres i denne sammenhengen som «noens usikkerhet om hva konsekvensene vil bli». Denne usikkerheten kan bl.a. være knyttet til kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vurderingen. I noen sammenhenger kan også risiko benyttes mer eller mindre som et synonym til konsekvenser, dvs. høy risiko er ensbetydende med alvorlige konsekvenser, uavhengig av sannsynlighet.

4.1.4 Partssamarbeid

I HMS-meldingen blir partssamarbeid mellom myndigheter, selskaper og fagforeninger (trepartssamarbeid), og mellom vernetjenesten og arbeidsgiver i de enkelte selskapene (to-partssamarbeid) ansett å bidra til at aktørene gjensidig utfordrer hverandre med hensyn på synspunkter knyttet til HMS-utfordringer og mulige løsninger.

Forskningen viser at sikkerhetsreguleringen i norsk petroleumsvirksomhet har utviklet seg ulikt tilsvarende sikkerhetsreguleringer på land, mye på grunn av det sterke trepartssamarbeidet. Forskningen viser at trepartssamarbeidet er en styrke, både med hensyn til legitimitet, demokratihensyn og effektivitet. Prosjektet viser at tillit er viktig for at trepartssamarbeidet skal fungere, men erfaringer viser også at tillitsbaserte strukturer er sårbare. I den komparative

¹⁴ <https://www.ptil.no/om-oss/rolle-og-ansvarsomrade/risiko-og-risikoforstaelse/>

studien av regimene i Norge, Storbritannia og USA viser prosjektet at det er et viktig skille om regelverkene er basert på preskriptive og detaljerte regler eller på å beskrive formål og funksjonelle krav (Ref. 1, s 62)

Det påpekes at bruken av et funksjonelt regelverk er utfordrende for aktørene i og med at det fordrer en større grad av utviklingsarbeid for å operasjonalisere de krav som stilles, og at det kan være ulike oppfatninger blant aktørene (myndigheter, selskaper og fagforeninger) om hva som er tilstrekkelig for å ivareta de krav som stilles i regelverket. Ulike synspunkter og interesser blant partene blir imidlertid ansett som et grunnlag for læring. Partsamarbeidetets betydning for læring kan knyttes til sentrale teorier om organisatorisk læring, hvor det vektlegges at ulike former for kollektiv dialog bidrar til problematisering, refleksjon og generativ læring (utvikling av ny kunnskap og kreative løsninger). I tillegg til å bidra til læring, kan dialogen fremme eierskap og forpliktelse til de initiativ og løsninger som utvikles (jf. f.eks. Ref. 43, 44).

Det fremholdes at bruk av preskriptive regelverk kan være mindre tvetydig enn funksjonelt regelverk, men at det samtidig kan fremme rettsliggjøring av interessekonflikter mellom aktørene. En antatt uheldig konsekvens av en slik rettsliggjøring er at partene ikke stimuleres til et konsensusorientert samarbeid, med sikte på å kontinuerlig forbedring og utvikling av løsninger.

Et preskriptivt regelverk reduserer tvetydigheten og antall mulige handlingsalternativer og passer godt inn der interessekonflikter blir «rettsliggjort». Et funksjonsbasert regelverk tillater flere mulige løsninger når det oppstår interessekonflikter. Forutsetninger for at et funksjonsbasert regelverk skal kunne fungere er høy toleranse for usikkerhet, høy grad av tillit mellom aktørene og en tilsynspraksis som kan være mer veiledende og basert på dialog (Ref. 1, s 62)

I den generelle forskningslitteraturen knyttet til den «norske arbeidslivsmodellen», argumenteres det for at partsamarbeid er et institusjonelt særtrekk som anses å bidra til høy produktivitet, lavt konfliktnivå, gode HMS-resultater, organisatorisk læring og omstillingsevne (Ref. 45, 46, 47, 48, 49). Innenfor arbeidslivsforskningen gjøres det et skille mellom makromodellen som omhandler formaliserte institusjoner for samhandling mellom myndigheter, bedrifter og fagforeninger på nasjonalt nivå, og mikromodellen (Ref. 50) som betegner institusjoner for samhandling mellom bedriften og arbeidstakere på lokalt nivå. Modellene er delvis hjemlet i regelverk (Arbeidsmiljøloven, Ref. 29), men kan også være basert på bilaterale avtaler mellom partene og sedvane.

Innenfor petroleumsvirksomheten representerer Sikkerhetsforum, Samarbeid for Sikkerhet (SfS), Regelverksforum og NORSOK-samarbeidet sentrale institusjoner for samarbeid mellom selskapene, myndighetene og fagforeninger. Disse er kort beskrevet i etterfølgende faktaboks. I tillegg blir partsamarbeid praktisert i form av etablering av arbeidsgrupper, etter initiativ av f.eks. AID, for å utrede spesifiserte forhold knyttet til petroleumsvirksomheten hvor det i utgangspunktet er ulike og motstridende synspunkter mellom partene.

På bedriftsnivå representerer vernetjenesten en lovhemlet innretning (Arbeidsmiljøloven, Ref. 29) for å sikre samarbeid mellom ansatte og bedriften med hensyn på ivaretagelse av HMS.

Sikkerhetsforum

Sikkerhetsforum er den sentrale trepartsarenaen for samarbeid og debatt om viktige HMS-utfordringer i petroleumsvirksomheten. Sikkerhetsforum ble etablert høsten 2000 og er sammensatt av representanter fra myndighetene og partene i arbeidslivet. Sikkerhetsforum ledes av Petroleumstilsynet og har som hovedoppgave å fremme arbeidet med sikkerhet og arbeidsmiljø i norsk petroleumsvirksomhet gjennom å:

- Være et forum for å diskutere og følge opp aktuelle sikkerhets- og arbeidsmiljøspørsmål
- Legge til rette for et godt samarbeid mellom partene i næringen og myndighetene
- Være en referansegruppe for prosjekter som er eller planlegges igangsatt av partene eller av myndighetene

Regelverksforum

I Regelverksforum møtes representanter for arbeidstakerne, arbeidsgiverne og myndighetene. Formålet med forumet er at representantene for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene får muligheten til å få innsikt og løpende informasjon i Ptils regelverksarbeidet, samt gi innspill og kommentarer om sentrale forslag til regelverksendringer underveis. Arbeidet tar sikte på å oppnå konsensus mellom partene om endelige forslag til regelverksendringer. Det forventes at arbeidet skal bidra til en større grad av eierskap til regelverket blant partene. Forumet ledes av Ptil.

Samarbeid for Sikkerhet

Samarbeid for Sikkerhet ble etablert i 2001 og er organisert som en arena for tre-parts samarbeid mellom arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene.

SfS mandatet er å utarbeide beskrivelser av anbefalt praksis og annet sikkerhetsmaterieell innenfor Ptils myndighetsområde. Gjennom utarbeidelse av anbefalt praksis skal forumet bidra til:

- Harmonisering av rutiner og prosedyrer
- Læring og erfaringsoverføring gjennom anbefalte fremgangsmåter
- Kunnskapsformidling i form av sikkerhetsfilmer, egne nettsider, seminarer og andre fora

Anbefalt praksis blir etablert gjennom arbeidsgrupper, og hvor alle medlemsorganisasjoner blir invitert til å bidra.

Forumet er administrert av Norsk olje- og gassforening (NOROG) og finansiert sammen med Norsk Industri og Norges Rederiforbund. Medlemmer av forumet er representanter fra NOROG, Norsk Industri, Norges Rederiforbund, LO, Lederne, Industri Energi, Fellesforbundet, Korrosjons-Isolerings- og Stillasentreprenørenes Forening (KIS) og De samarbeidende organisasjoner (DSO). Petroleumstilsynet er observatør, men deltar aktivt for å formidle kunnskap og gi veiledning i forbindelse med det arbeidet som utføres i regi av SfS.

NORSOK

NORSOK-samarbeidet ble etablert i 1994 etter initiativ fra myndighetene. Formålet med samarbeidet er å utvikle bransjestandarder for å sikre kostnadseffektive og sikre løsninger for eksisterende og fremtidige utbyggingsprosjekter på norsk sokkel. Administreringen og tilretteleggingen av utviklingen av NORSOK-standardene er underlagt Standard Norge og styres av Sektorstyret Petroleum. NORSOK-samarbeidet er et frivillig trepartssamarbeid med deltakere fra arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerforbund og myndighetene. Arbeidet foregår i form av utvalg og arbeidsgrupper bestående av eksperter innenfor de områdene standardene omhandler. Arbeidet koordineres med internasjonalt standardiseringsarbeid i ISO og CEN.

Samarbeidet på bedriftsnivå (to-partssamarbeid) kan være mer omfattende enn det som er lov- og avtaleregulert, og det gjøres et skille mellom tre hovedformer for hvordan samarbeidet blir praktisert (Ref. 51, 52):

- Representativ medbestemmelse fra tillitsvalgte i henhold til lov- og avtaleverk
- Utvidet representativt samarbeid (det representative systemets direkte medvirkning i forhold til både daglig drift og strategisk utvikling)
- Bred medvirkning og direkte deltakelse fra organisasjonens medlemmer

Noen selskaper innenfor oljenæringen har lang tradisjon med å praktisere utvidet samarbeid utover det som er nedfelt i lov- og avtaleverk, og hvor samarbeidet blir brukt som et instrumentelt virkemiddel for å løse spesifikke utfordringer. Det tidligere «Sikkerhetsutvalget logistikk» (SUL) i Statoil, omtalt i Stortingsmelding nr. 7: 2001-2002 (Ref. 53), er ett eksempel på et slikt formalisert bredt flerparts-samarbeid på bedriftsnivå (Statoil, rederier, vernetjenesten, fagforeninger i Statoil og fagforeninger innenfor sjøfart).

Den norske samarbeidsmodellen (på selskapsnivå) har blitt tillagt betydning for organisasjoners evne til å lære og realisere organisatoriske innovasjoner (Ref. 56). Rapporten Digitalisering i manufacturing (Ref. 54), utarbeidet på oppdrag av Næringsministerens Topplederforum, viser at praktisering av utvidet partsamarbeid er et kjennetegn ved norske industribedrifter som har utviklet seg som de fremste på industriell digitalisering. Dette knyttes til evnen til å belyse utfordringer, utvikle gode ideer og gjennomføre nødvendige endringer.

4.1.5 Tillit mellom partene

Bruken av funksjonskrav bygger på en forutsetning om at selskapene faktisk operasjonaliserer regelverket i overenstemmelse med de funksjonskravene som stilles. Dette forholdet uttrykkes bl.a. i HMS-meldingen ved at selskapene er gitt tillit. Tillit brukes i denne sammenheng som en betegnelse på en formalisert bemyndiggjøring og ansvarliggjøring av selskapene. Fra et styringsperspektiv introduserer dette en risiko for at selskapene ikke evner eller velger å ikke operasjonalisere kravene i overenstemmelse med intensjonene i regelverket. Bruk av et funksjonelt regelverk, uten omfattende bruk av revisjoner fra myndighetenes side, kan betraktes som et uttrykk for at risikoen for manglende etterlevelse vurderes som liten.

Bruken av tillit i HMS-meldingen har imidlertid en mer utvidet betydning enn den formaliserte bemyndiggjørelsen av selskapene som er nedfelt i regelverket. Tillit anses som et viktig aspekt ved selve samhandlingen mellom partene.

God samhandling, dialog og tillit mellom myndighetene og virksomhetene er forutsetninger for at et funksjonelt regelverk skal kunne fungere (Ref. 1, s 16).

[...] de sentrale aktørene [må] ha gjensidig tillit til og respekt for hverandre (Ref. Ref. 1, s 72).

I denne sammenhengen blir tillit mellom partene et relasjonelt fenomen som både er en konsekvens av hvordan samarbeidet praktiseres og en forutsetning for at samhandlingen skal bidra til kontinuerlig forbedring og gode HMS-resultater.

Forskningslitteraturen om partssamarbeid fremhever at tillit mellom partene må ses i sammenheng med andre sentrale kjennetegn ved hvordan samarbeidet blir praktisert. Dette inkluderer bl.a. en åpen og direkte kommunikasjon, underkommunisering av formell autoritet og makt, og en orientering mot løsninger som i størst mulig grad bidrar til at partenes ulike interesser ivaretas (Ref. 47, 48, 55, 56).

4.2 HMS-meldingen og forventninger til Ptil

Med henvisning til en positiv utvikling i HMS-resultater på norsk sokkel, blir det i HMS-meldingen (Ref. 1) fremholdt at det «norske regimet» bør videreføres. Samtidig blir det pekt på at det er indikasjoner på utviklingstrekk som kan representere en trussel mot at regimet fortsatt vil fungere i tråd med intensjonene. Én trussel som adresseres er antall nye aktører på norsk sokkel uten kunnskap om det norske regelverket og «det norske regimet». For at regimet skal fungere antas det å være en forutsetning at aktørene innenfor næringen har tilstrekkelig kunnskap om de krav som stilles i regelverket, men også rasjonale bak regimet og innsikt i forutsetninger for at regimet skal gi de ønskede resultatene. I tillegg legges det vekt på at selskapene må ha en vilje til å innordne seg regimet med hensyn på etterlevelse (Ref. 1, s 62):

Det er en forutsetning for dagens HMS-regime at næringen og selskapene har kunnskap om og viser evne og vilje til å følge opp de forventninger og rammer som følger av regimet, herunder samarbeid med arbeidstakersiden, oppfølging av myndighetenes tilsyn, samt forståelse og respekt for regelverkets rammer.

Det refereres også til den partssammensatte arbeidsgruppen som ble nedsatt i 2017 (Ref. 57), hvor det uttrykkes at det har vært en tendens i retning av «utprøving av grensene for handlingsrommet» i regelverket blant aktører i bransjen. Én antatt konsekvens av dette er at «tilliten mellom aktørene settes på prøve og at innretningen på regimet settes under press» (Ref. 1, s 61). Det fremholdes også at «utprøving av grensene for handlingsrommet» har bidratt til endringer i praktisering av topartssamarbeidet internt i selskapene. Med referanse til erfaringer fra Ptil hevdes det at; «Det opplevde presset på topartssamarbeidet kan henge sammen med at næringen tilpasser seg endrede rammebetingelser» (Ref. 1, s 67).

I drøftingen av Ptils tilsynsstrategi vises det til at det var ulike synspunkter i den partssammensatte arbeidsgruppen, nedsatt i 2017, (Ref. 57) om hvorvidt «Petroleumstilsynets tillitsbaserte strategi fullt ut er hensiktsmessig gitt dagens situasjon i næringen» (Ref. 1, s 64-65). Det påpekes at virkemiddelbruken (omtalt som reaksjonsmidler i de følgende sitatene) har som formål å ansvarliggjøre aktørene og sikre etterlevelse av regelverket. Videre konstateres det at «Petroleumstilsynet benytter sjelden formelle reaksjonsmidler», og at «Dersom bruk av dialog vurderes å være et vel så effektivt virkemiddel som formelle reaksjonsmidler, foretrekkes dette» (Ref. 1, s 65). I denne sammenhengen refereres det til at arbeidstakerorganisasjonene i arbeidsgruppen uttalte at det, i lys av enkeltsaker, kan stilles spørsmål ved om tilsynet i alle tilfeller har tilstrekkelig autoritet og bruker sine virkemidler på en tilstrekkelig måte.

En sentral normativ konklusjon i HMS-meldingen (s 10) er at det er et behov for at «Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn». Dette blir adressert i flere sammenhenger, og kan oppsummeres som beskrevet innledningsvis til å innbefatte:

- En grundigere godkjenningsprosess av aktører
- En styrking av tilretteleggingen for læring i selskapene knyttet til regelverk og premisser for det norske regelverkregimet
- En grundigere etterprøving av at avvik og pålegg blir fulgt opp
- En større grad av bruk av spekteret av tilgjengelige virkemidler for oppfølging av aktørene med hensyn på etterlevelse av regelverk
- En styrket oppfølging av aktørene basert på et styrket kunnskapsgrunnlag

Det vektlegges at Ptil bør forsterke sin rolle som kontrollinstans for å sikre at aktørene opererer i samsvar med det norske regelverket. Det fremholdes, med henvisning til nye aktører, at «*Myndighetene må derfor sørge for at vi har seriøse og kompetente aktører på norsk sokkel*» (Ref. 1, s 75), og at det er et behov for en grundigere godkjenningsprosess.

Et tilbakevendende tema i forbindelse med de normative forventninger, er at Ptil i større grad benytter seg av de ulike virkemidlene som har som formål å sikre selskapenes etterlevelse av regelverket. Dette fremkommer bl.a. annet i formuleringen om at «*Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn og på en aktiv og synlig måte vurdere sin virkemiddelbruk. Dette gjelder i alle faser av petroleumsvirksomheten*» (s 72).

Med henvisning til utviklingstrekkene i bransjen, argumenteres det spesielt for å anvende strengere reaksjonsformer i forbindelse med tilfeller hvor selskapene ikke har iverksatt nødvendige tiltak for å håndtere de avvik som er identifisert og de pålegg som er gitt. Dette kommer bl.a. til uttrykk i formuleringen om at «*Utviklingen kan tilsi at det i noen tilfeller er behov for at Petroleumstilsynet er tydeligere i sin reaksjonsbruk og i nødvendig grad etterprøver at pålegg blir fulgt opp.*» (s 65). Formålet med bruken av strengere virkemidler vil å være å tydeliggjøre at aktørene forventes å følge opp de avvik og at pålegg som blir gitt.

Det understrekes videre at Ptil har et ansvar for å legge til rette for å «fremme læring». Dette knyttes spesielt til nye utenlandske aktører på norsk sokkel, og omhandler tilegnelse av kunnskap og selskapenes tilpasning til det «norske regimet» og tilhørende regelverk.

Dialog med aktørene anses som sentralt virkemiddel i denne sammenhengen, men samtidig understrekes det at den dialogbaserte oppfølgingen ikke må bidra til at selskaper oppfatter og forholder seg til regelverket som veiledende og uforpliktende:

Tilsynet må derfor være bevisst og tydelig på hvilke signaler og effekt bruken av de ulike virkemidlene har. En dialogbasert oppfølging fremmer læring og understreker næringens ansvar, men kan oppfattes av næringen mer som veiledning og rådgiving enn som myndighetstilsyn. Bruk av reaksjonsmidler understreker rollen som kontroll- og tilsynsetat (Ref. 1, s 65).

Som en forutsetning for å kunne utøve kontroll av aktørene, anbefales en styrking av Ptils kunnskaps- og faktagrunnlag med hensyn på selskapenes oppfølging av avvik og pålegg:

En tydeligere tilsynsoppfølging og et godt kunnskaps- og faktagrunnlag følges i utgangspunktet opp gjennom planlegging og prioritering av ressurser innenfor dagens rammer (Ref. 1, s 75).

4.3 Riksrevisjonens rapport

Riksrevisjonen avga i 2019 en undersøkelsesrapport om hvorvidt Petroleumstilsynets tilsynspraksis sikrer helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger (Ref. 2). Undersøkelsen baserer seg på dokumentanalyse (gjennomgang av bekymringsmeldinger til Petroleumstilsynet), analyser av kvantitative data (bl.a. RNNP-data), intervjuer med relevante aktører, og en dybdestudie av Ptils oppfølging av fire innretninger/anlegg før og i etterkant av inntrufne hendelser. Hovedkonklusjoner i rapporten er bl.a. at:

- Selskapene utbedrer ikke alltid regelverksavvik etter tilsyn og Petroleumstilsynet følger ikke alltid godt nok opp at avvik rettes opp
- Enkeltepisoder viser at Petroleumstilsynets tilsynsmetodikk ikke bidrar til å avdekke alvorlige sikkerhetsutfordringer
- Petroleumstilsynet tar for sent i bruk strenge virkemidler når det er behov for det, og undersøker ikke godt nok om selskapene etterkommer pålegg
- Petroleumstilsynet følger i hovedsak opp hendelser og bekymringsmeldinger på en god måte
- Arbeids- og sosialdepartementet sikrer seg ikke relevant styringsinformasjon om Petroleumstilsynets effekt, og følger ikke opp at tilsynet ivaretar sitt ansvar for IKT-sikkerhet på en god nok måte

Riksrevisjonen fastslår at aktører i næringen ikke i tilstrekkelig grad følger opp de avvik og pålegg som er gitt med hensyn på etterlevelse av regelverket. I motsetning til HMS-meldingen relateres ikke den manglende etterlevelsen primært til nye aktører på norsk sokkel. Det blir derimot vektlagt at forholdet også gjelder etablerte norske aktører:

Undersøkelsen viser at den tillitsbaserte modellen for oppfølging av petroleumsvirksomheten byr på utfordringer for Petroleumstilsynet når selskapene ikke tar tilsynets påpekninger på alvor. Equinor står for mer enn 70 prosent av all petroleumsakktivitet i Norge og det er bekymringsfullt at heller ikke dette selskapet følger opp påpekninger fra Petroleumstilsynet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at Petroleumstilsynets tilsynsmetodikk, oppfølging og bruk av reaksjonsmidler i liten grad har hatt ønsket effekt (Ref. 2, s 9).

Ptils tilsynsmetodikk kritiseres for å i liten grad innbefatte kontroll av at faktisk tilstand og praksis hos selskapene er i overenstemmelse med hvordan den blir beskrevet i samtykkesøknader, styringssystemer, presenterte planer for etterlevelse av pålegg etc. Riksrevisjonen gir uttrykk for at Ptil har for stor tillit til at selskapene faktisk etterlever regelverket:

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Petroleumstilsynet i for stor grad stoler på planene og tiltakene som selskapene presenterer for å etterkomme pålegg, og i for liten grad undersøker at planer og tiltak stemmer med faktiske forhold (Ref. 2, s 12).

Kritikken ser ikke ut til å rette seg mot det «norske regimet» i sin helhet, men Ptils tilsynsaktiviteter og bruk av virkemidler for oppfølging av avvik. En sentral konklusjon i undersøkelsen er at Ptils tilsynsvirksomhet ikke har hatt tilstrekkelig effekt med hensyn på å sikre at selskapene opererer i henhold til regelverkskrav:

Til tross for tett oppfølging fra Petroleumstilsynet, gjennomførte granskinger, påpekninger av regelverksbrudd og virkemiddelbruk har selskapene i flere tilfeller nedprioritert å rette opp regelverksavvik (Ref. 2, s 142).

Det påpekes at Ptil i begrenset grad gjennomfører verifikasjoner for å kontrollere faktisk tilstand og praksis, og at det i for stor grad legges vekt på revisjon av selskapenes styringssystemer. Videre blir det fremholdt at Ptil i utilstrekkelig grad følger opp avvik som blir påpekt i tilsyn. Det vises til to hendelser i Riksrevisjonens utvalgsbaserte dybdestudie, hvor selskapene rapporterte at regelverksbrudd var utbedret uten at dette var tilfelle, og hvor Ptil ikke iverksatte aktiviteter for å verifisere muntlige og skriftlige rapporter fra selskapene.

Etter Riksrevisjonens vurdering tar Ptil for sent i bruk strenge reaksjonsmidler (tvangsmulkt, stans og overtredelsesgebyr) ved alvorlige regelverksbrudd for å sikre oppfølging av pålegg. Det vises til at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ikke er blitt brukt, og at stans har blitt anvendt kun ved én

anledning. Det understrekes imidlertid at bruk av reaksjonsmidlene må stå i forhold til hvor alvorlig overtredelsen er.

Riksrevisjonen gir uttrykk for at det framstår som rimelig at Ptil burde anvendt strengere reaksjonsmidler i forbindelse med spesielt én av hendelsene som inngår i dybdestudien. Det vises til at samme avvik ble identifisert og påpekt overfor selskapet i forbindelse med flere tilsyn over flere år, uten at nødvendige tiltak ble iverksatt. I tillegg ble det fra selskapets side feilaktig rapportert at tiltak var iverksatt slik at virksomheten ble utført i overensstemmelse med regelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering, blir ikke tilgjengelige reaksjonsmidler tatt i bruk i situasjoner der dette er påkrevd. Manglende bruk av strengere reaksjonsmidler anses å bidra til at avvik ikke blir rettet opp i tide, og hvor konsekvensen er en økt risiko for en alvorlig hendelse.

Riksrevisjonen vurderer Ptils oppfølging av hendelser som god, og viser bl.a. til at oppfølgingen er dokumentert og sporbar i de interne saksbehandlingssystemene:

Tilsynet ser ut til å ha gode systemer for å motta og registrere hendelser, og måten hendelsene følges opp på, er sporbare i tilsynets saksbehandlingssystemer. Operatørene er pålagt å rapportere hendelser til Petroleumstilsynet med gitte tidsfrister. Det er imidlertid eksempler på at selskapene av ulike årsaker unnlater å rapportere hendelser. Petroleumstilsynet har påpekt brudd på rapporteringsplikten i flere tilsyn de siste årene, men tilsynet har ikke inntrykk av at underrapportering er et utbredt problem (Ref. 2, s 145).

Med hensyn på oppfølging av bekymringsmeldinger, uttrykker Riksrevisjonen at: «Petroleumstilsynet i de fleste tilfeller følger opp bekymringsmeldinger i tråd med de kravene som stilles til oppfølgingen» (Ref. 2, s 145). Det blir imidlertid påpekt at noen av sakene ikke er godt nok dokumentert.

En av de konkluderende vurderingene i rapporten omhandler Arbeids- og inkluderingsdepartementet og omhandler styringsinformasjon med hensyn på effekter av Ptils virksomhet og oppfølging av IKT-sikkerhet: «Arbeids- og sosialdepartementet sikrer seg ikke relevant styringsinformasjon om Petroleumstilsynets effekt, og følger ikke opp at tilsynet ivaretar sitt ansvar for IKT-sikkerhet på en god nok måte» (Ref. 2, s 147).

Basert på funnene fra undersøkelsen anbefaler Riksrevisjonens at AID iverksetter tiltak som:

- Sikrer at Petroleumstilsynet i større grad gjennomfører risikobaserte kontroller av at Regelverksavvik utbedres og at pålegg etterleves
- Sikrer at Petroleumstilsynet tar i bruk tilgjengelige reaksjonsmidler overfor selskapene der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere reaksjonsmidler etter behov
- Utvikler en mer relevant måte å måle resultater og effekter av tilsynets virksomhet som dekker behovet for styringsinformasjon
- Sørger for at Petroleumstilsynet følger opp IKT-sikkerhet i petroleumsvirksomheten på en bedre måte

4.4 Tildelingsbrev fra departementet

Tildelingsbrevene fra departementet for perioden 2018 til og med 2022 (Ref. 58, 59, 60, 61, 62) er gjennomgått for å se om departementet har gitt endrede føringer til Ptil i den aktuelle perioden. Det ble gitt et tilleggsbrev i 2018, slik at det opprinnelige tildelingsbrevet fra 2018 ansees å være fra før de nye signalene ble gitt i HMS-meldingen. Tabell 4.1 viser et lite utvalg av utsagn fra tildelingsbrevene som er relevante for evalueringen som er gjennomført.

På et overordnet nivå skjer det en endring ved at departementet går fra å forvente at Ptil skal være «kompetent og synlig» til å være en «sterk og tydelig tilsynsmyndighet». Nøyaktig samme formulering er brukt i årene 2019 til og med 2022.

Når det gjelder prioriteringer som er nevnt i tildelingsbrevene skjer det en utvikling over tid, men temaene som vektlegges og som er relevante er følgende:

- Effektiv og målrettet virkemiddelbruk, med vekt på at hele bredden av virkemidler skal tas i bruk. I 2022 nevnes eksplisitt at også overtredelsesgebyr skal benyttes.
- Fra 2020 vektlegges det at virkemiddelbruken må stå i forhold til alvorligheten og at terskelen for strengere reaksjon senkes ved økt alvorlighetsgrad og risiko.
- Ptil blir også bedt om å gjennomføre utviklingsarbeid. I perioden 2018 (tillegg) til 2020 vektlegges *«tydeliggjøre og videreutvikle sin tilsynsstrategi og virkemiddel- og reksjonsbruk»*, mens i 2021 er dette endret til at man først skal sørge for å ha et system for å *«kontrollere at selskapene etterfølger pålegg og lukker avvik innen rimelig tid»* og i 2022 til at man skal videreutvikle dette systemet.
- Forventninger om utvikling av styringsinformasjon og aktuelle målemetoder inngår som en del av tildelingsbrevene i hele perioden, og er ikke et tema som først introduseres i etterkant av HMS-meldingen og Riksrevisjonens rapport. I tildelingsbrevene fra 2019 til og med 2022, blir dette området imidlertid mer utfyllende beskrevet og spesifisert med hensyn på hva utviklingsarbeidet skal omfatte. I 2019 uttrykkes en forventning om at Ptil skal *«legge særlig vekt på videreutvikling av målemetoder knyttet til effekter av virkemiddelbruken.»* Denne presiseringen fremstår som å være i overenstemmelse med Riksrevisjonens anbefaling om å utvikle *«mer relevant måte å måle resultater og effekter av tilsynets virksomhet»* (Kapittel 4.2).

Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser en utvikling hvor Departementet stiller krav som gjenspeiler hovedpunktene fra HMS-meldingen og Riksrevisjonens rapport, med vekt på bruk hele bredden av virkemidler, utvikling av tilsynsarbeidet og styringsinformasjon.

Tabell 4.1 Relevante utsagn fra departementets tildelingsbrev til Ptil

2018	Tillegg 2018	2019	2020	2021	2022
«kompetent og synlig tilsynsmyndighet»	«sterkt og tydelig tilsyn»	«sterk og tydelig tilsynsmyndighet»	«sterk og tydelig tilsynsmyndighet»	«sterk og tydelig tilsynsmyndighet»	«sterk og tydelig tilsynsmyndighet»
«Etaten skal [...] vurdere bruk av virkemidler og reaksjoner sett i forhold til å oppnå best mulig effekt av ressursutnyttelse»	«på en aktiv og systematisk måte tar stilling til effektiv virkemiddelbruk og ta i bruk hele bredden av virkemidler om nødvendig» «Styrket tilsyn mot fartøysaktiviteten»	Nesten samme som i 2018: «vurdere bruk av hele virkemiddelapparatet...»	«Det er viktig at hele bredden av virkemidler tas i bruk om nødvendig» «tydelig i sin reaksjonsbruk og må innrette denne slik at den står i forhold til alvorligheten»	«målrette sin virkemiddelbruk i oppfølgingen av virksomhetene» «benytte hele bredden av sine reaksjonsmidler» «tydelig framgå at terskelen for strengere reaksjon senkes ved økt alvorlighetsgrad og risiko»	«virkemiddel- og reaksjonsbruk skal være basert på risiko og alvorlighetsgrad» «benytte hele bredden av sine reaksjonsmidler, herunder overtredelsesgebyr.» «tydelig [...] at terskelen for sterke reaksjoner senkes ved økt alvorlighetsgrad og risiko.»
	«utviklingsarbeid for å tydeliggjøre og videreutvikle sin tilsynsstrategi og virkemiddelbruk»	«utviklingsarbeid for å tydeliggjøre og videreutvikle sin tilsynsstrategi og virkemiddel- og reaksjonsbruk i alle faser av petroleumsvirksomheten»	«fortsette sitt utviklingsarbeid for å tydeliggjøre og videreutvikle sin tilsynsstrategi og virkemiddel- og reaksjonsbruk»	«sørge for å ha system for å kontrollere at selskapene etterfølger pålegg og lukker avvik innen rimelig tid»	«videreutvikle et system for oppfølging av at avvik korrigeres og pålegg etterleves»
«utvikle styringsparametere og aktuelle målemetoder»		«utvikle styringsinformasjon/ styringsparametere, indikatorer/forklaringsvariabler og aktuelle målemetode» «legge særlig vekt på videreutvikling av målemetoder knyttet til effekter av virkemiddelbruken.»	«utvikle styringsinformasjon og aktuelle målemetoder» «legge særlig vekt på styringsinformasjon om kvaliteten i sentrale arbeidsprosesser som grunnlag for å vurdere måloppnåelse»	«utvikle styringsinformasjon» «videre utvikling av forklaringsvariabler knyttet til resultat-oppnåelse og resurseffektivitet på sentrale områder» «utvikling av målemetoder for oppnådd effekt av etatens virkemiddelbruk» «hensynta en god sammenheng mellom mål, prioriteringer og rapportering av styringsinformasjon»	«utvikling av vurderinger, målinger og dokumentasjon knyttet til bruk av virkemidler og reaksjoner» «videre utvikling av forklaringsvariabler knyttet til resultat-oppnåelse og resurseffektivitet på sentrale områder» «utvikling av målemetoder for oppnådd effekt av etatens virkemiddelbruk» «hensynta en god sammenheng mellom mål, prioriteringer og rapportering av styringsinformasjon»

5 PTILS TILSYNSVIRKSOMHET

Formålet med dette kapitlet er å gi en overordnet beskrivelse av Ptils tilsynsvirksomhet, med vekt på det som er relevant for forhold som adresseres i HMS-meldingen (Ref. 1) med hensyn på forventningene om et sterkt og tydelig tilsyn. I tillegg beskrives Ptils virkemidler for oppfølging av aktører når det avdekkes praksiser og tilstander som representerer brudd på regelverk, eller manglende oppfølging av tidligere påpekte regelverksbrudd.

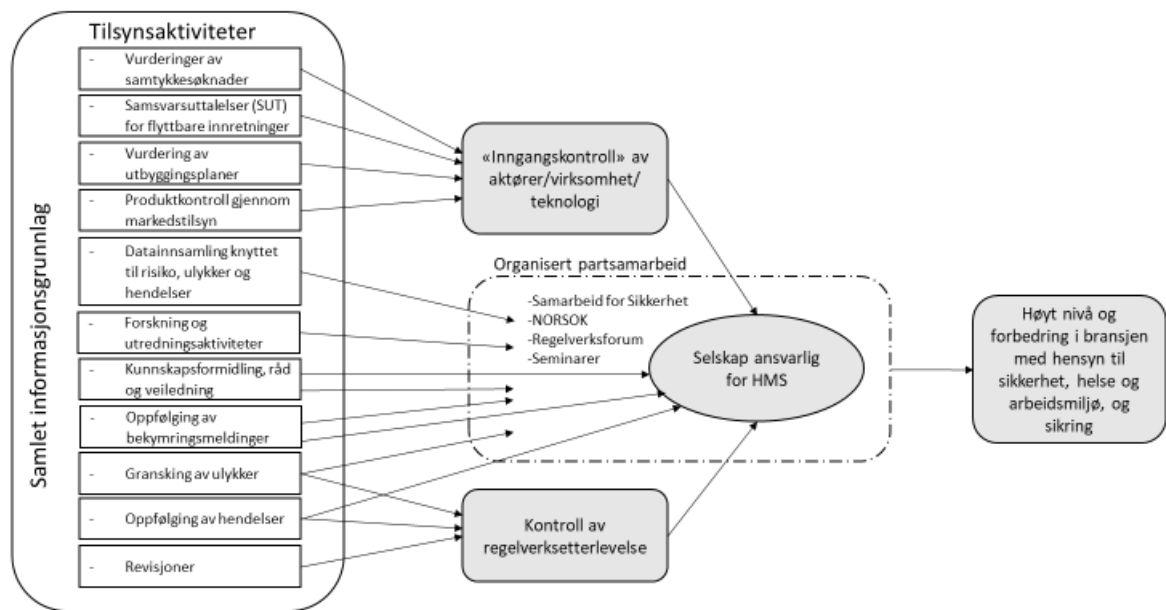
5.1 Tilsynsaktiviteter

Innenfor rammene av «det norske regimet» er Ptil en av partene, sammen med selskapene og fagforeningene, som forventes å bidra til at bransjen holder et høyt nivå med hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. Ptils tilsynsaktiviteter er basert på en aktiv dialog med partene i næringen for å utvikle regelverk og fremme utvikling av løsninger og arbeidsformer gjennom en operasjonalisering av et, i hovedsak, funksjonelt regelverk. Som en del av dette har Ptil også ansvar for å følge opp at aktørene som får operere på norsk sokkel har de forutsetninger som kreves for å operere på norsk sokkel, og at de ivaretar sitt ansvar i henhold til petroleumslovgivningen, arbeidsmiljølovgivningen og øvrig relevant regelverk (Kapittel 4.1). Samlet sett betyr dette at Ptils rolle innenfor det «norske regimet» ikke begrenser seg kun til å kontrollere etterlevelse av regelverk, men også være en sentral bidragsgeber og pådriver i selskapenes ivaretagelse av sitt ansvar for å opprettholde og forbedre nivået innenfor sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, og sikring. Dette forholdet reflekteres i Ptils tilsynsvirksomhet, bl.a. ved at tilsyn defineres som all kontakt mellom tilsynet og tilsynsobjektene, samt alle aktiviteter som gir tilsynet grunnlag for å vurdere hvorvidt selskapene tar ansvar for å drive forsvarlig. Sentrale tilsynsaktiviteter inkluderer bl.a.:

- Vurdering av selskapenes HMS-kompetanse ved tildeling av utvinningstillatelser
- Vurderinger av samtykkesøknader
- Samsvarsuttalelser (SUT) for flyttbare innretninger
- Vurdering av utbyggingsplaner
- Produktkontroll gjennom markedstilsyn
- Revisjoner
- Gransking av ulykker
- Oppfølging av bekymringsmeldinger
- Oppfølging av hendelser, inkludert beredskapsvaktordningen
- Datainnsamling knyttet til risiko, ulykker og hendelser
- Forskning og utredningsaktiviteter
- Kunnskapsformidling, råd og veiledning

Figur 5.1 er en forenklet illustrasjon på hvilke funksjoner de ulike tilsynsaktivitetene kan ha med hensyn på «inngangskontroll» av nye aktører, kontroll av etterlevelse av regelverk og øvrige bidrag til at bransjen holder et høyt nivå med hensyn til sikkerhet helse og arbeidsmiljø, og sikring.

I det følgende har vi utdypet aktivitetene som er mest relevante i forhold til denne rapporten.



Figur 5.1 Ptils tilsynsaktiviteter med hensyn på «inngangskontroll» av aktører/aktiviteter/teknologi, kontroll av etterlevelse av regelverk og øvrige bidrag til at bransjen holder et høyt nivå med hensyn til sikkerhet helse og arbeidsmiljø, og sikring.

5.1.1 Vurderinger i forbindelse med søknad om samsvarsuttalelse (SUT)

Dersom en flyttbar innretning (f.eks. borerigg) som en operatør leier inn fra en annen aktør som står for driften av innretningen (vanligvis et rederi) skal brukes på norsk sokkel, må den som driver innretningen ha innhentet samsvarsuttalelse (SUT) fra Ptil. Søknaden skal opplyse om innretningens tekniske tilstand, søkerens organisasjon og styringssystemer. Det er også krav at den skal inneholde en uttalelse om søknaden fra arbeidstakernes tillitsvalgte/organisasjon. I forbindelse med SUT-behandlinger utfører Ptil vanligvis verifikasjoner i form av kontroller om bord på den aktuelle innretningen. SUT er ikke begrenset i tid eller til en bestemt operasjon, og inngår som en del av dokumentunderlaget i forbindelse med operatørers søknad om aktiviteter som innebærer bruk av flyttbare innretninger (Ref. 31, § 26).

5.1.2 Revisjoner

Revisjoner betegnes vanligvis som «tilsyn» blant aktørene i bransjen. Ptil gjennomfører systemrevisjoner, som har som formål å verifisere at et selskap har styringssystemer som sikrer at virksomheten utøves i samsvar med regelverkskrav. Formelt er revisjon definert som «Systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme det objektivt for å bestemme i hvilken grad revisjonskriterier er oppfylt.»¹⁵ Revisjonene er stikkprøvebasert, for å kontrollere i hvilken grad selskapene ivaretar det ansvar og den tillit de er gitt for å etterleve regelverket.

¹⁵ Fra Ptils prosedyre for revisjoner. Revidert 04.05.2021

Revisjonstema og tilsynsobjekter blir valgt på grunnlag av risikovurderinger basert på tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.

Revisjoner utføres av et revisjonslag som settes sammen på grunnlag av den kompetanse som revisjonstematikken krever.

Selskapene mottar varsel om revisjonen minimum tre uker i forkant. Formålet er å gi selskapet anledning til å gjøre forberedelser. Selskapene får informasjon om hva som skal undersøkes, inkludert hvilken dokumentasjon som Ptil skal ha tilgang til. I etterkant av varslet kan selskapene føre en dialog med Ptil for å klargjøre hva som forventes at selskapet skal presentere.

Som innledning til selve revisjonen holdes et åpningsmøte med selskapet, hvor revisjonsleder informerer deltakerne om formålet med revisjonen, og praktiske forhold avklares. Revisjonene gjennomføres i hovedsak i form av dokumentgjennomgang, befaring og intervjuer.

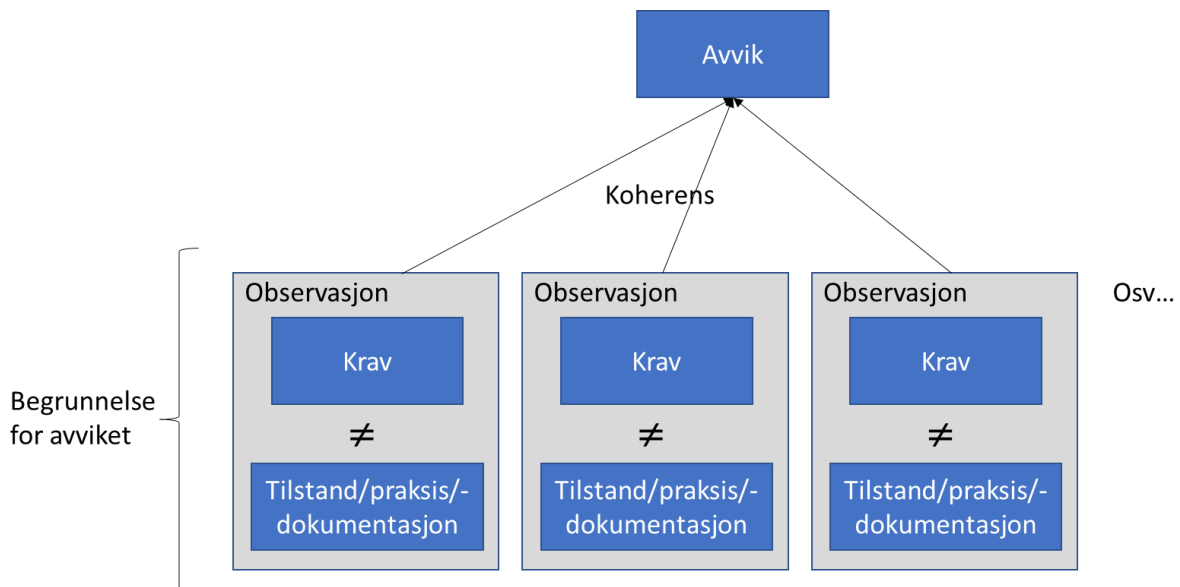
I etterkant av gjennomføring holdes et oppsummeringsmøte med selskapet, hvor resultatene presenteres. Selskapene har da anledning til å stille oppklarende spørsmål og eventuelt oppklare misforståelser. Presentasjonen gir grunnlag for å starte arbeidet med tiltak, men avvik og forbedringspunkter angis normalt ikke i oppsummeringsmøtet.

På grunnlag av revisjonsaktivitetene utarbeides det en rapport. Tilsynsrapportene følger en standardisert mal. Innledningsvis redegjøres for revisjonstema, bakgrunn for valg av tema og mål for revisjonen. Deretter gis en generell oppsummering av resultatene av revisjonen, med hensyn på antall og type avvik og forbedringspunkter. Resultatdelen kan også inneholde mer utfyllende beskrivelser av innretningen/anlegget, samt hvilke revisjonsaktiviteter som er blitt utført. Der det er relevant, etter 2018, er underoverskriften «oppfølging av avvik» inkludert i resultatdelen. Under denne overskriften blir avvik fra tidligere revisjoner beskrevet og vurdert med hensyn på hvorvidt disse er blitt fulgt opp og korrigert av selskapet.

Under overskriften «observasjoner» beskrives og begrunnes identifiserte avvik og forbedringspunkter. Framstillingen er standardisert og strukturen er den samme som benyttes ved presentasjonen av observasjoner i forbindelse med granskinger.

Hvert enkelt avvik og forbedringspunkt presenteres i et eget delkapittel. Under overskriften «avvik» eller «forbedringspunkt» gis en kortfattet beskrivelse av hva som er avviket/forbedringspunktet. Under den etterfølgende overskriften «begrunnelse», gis det en sammenfattende og overordnet beskrivelse av hvilke forhold ved styringssystemet, aktiviteten og/eller anlegget som representerer et avvik. Dette gjøres ved å henvise til spesifikke forhold som er avdekket i forbindelse med verifikasjonsaktiviteter. Omfanget av disse beskrivelsene kan variere fra rapport til rapport, og reflekterer saksforholdet. Det kan vises til enkeltforhold eller en samling av flere forhold. I flere rapporter beskrives verifikasjonsfunn i form av punktvis avsnitt. Dette er forhold av ulik art som kan relateres til det overordnede avviket, og fungerer i teksten som empirisk funderte premisser for det konkluderende avviket. Dette er beskrivelser av misforhold mellom dokumenterte krav i selskapets styringssystem, standarder eller regelverk og funn med hensyn på tilstand og praksis i organisasjonen. I noen beskrivelser redegjøres det for hvordan kunnskap om dette misforholdet har fremkommet (dokumentgjennomgang, observasjoner i felt, intervjuer etc.).

Overordnet er argumentasjonen for et avvik basert på en beskrivelse av observasjoner som peker i samme retning og som samlet tyder på at selskapet ikke følger krav i regelverket. Dette er illustrert i Figur 5.2.



Figur 5.2 Skjematisk framstilling for grunnlaget for å argumentasjonen for et avvik i tilsynsrapporter når det henvises til flere observasjoner knyttet til tilstand/praksis/dokumentasjon

Rapporten skal gi en grundig beskrivelse av avvikene, slik at vurderingene er etterprøvbare, og for at selskapene skal ha et godt utgangspunkt til å iverksette formålstjenlige tiltak.

Rapporten sendes til selskapene sammen med et oversendelsesbrev, der selskapene henstilles om å melde tilbake om hvordan avvikene blir håndtert. Dersom det varsles pålegg som følge av alvorlige avvik, gjøres dette også i oversendelsesbrevet. Selskapene har anledning til å kommentere eventuelle faktafeil i rapportene før endelig rapport offentliggjøres.

5.1.3 Granskinger

I etterkant av alvorlige hendelser kan Ptil utføre tilsyn i form av oppfølging av operatøren sitt system for å følge opp hendelsen, saksbehandling av operatørens egne granskingsrapporter og gransking av hendelsen i regi av Ptil.

Granskningene har som formål å klargjøre hendelsesforløp, potensielle konsekvenser for menneske materiell og miljø, vurdere direkte og bakenforliggende årsaker, samt vurdere de barrierer som er relevant for hendelsen. Ptils mandat i forbindelse med granskinger er todelt (Illustrert i Figur 5.2). Ptil skal gjennom granskningen bidra til læring på grunnlag av hendelsen, og derigjennom gi grunnlag for forbedringer innenfor bransjen. I tillegg skal granskninger avdekke hvorvidt det er identifisert avvik fra regelverk (eventuelt også interne krav i selskapet), og eventuelt gi pålegg.

Denne todelingen skiller seg bl.a. fra Statens havarikommisjons (SHK) mandat hvor formålet kun er å undersøke omstendigheter for å utrede forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av ulykker og alvorlige hendelser. Undersøkelser i regi av SHK skal ikke ta stilling til hvorvidt eventuelle brudd på regelverk representerer noens skyld og eventuelt sivilrettslig eller strafferettslig ansvar. SHK har bl.a. på grunnlag av dette i de senere årene valgt å bruke termen «sikkerhetsundersøkelse» og ikke «gransking» for å tydeliggjøre sitt mandat.

Hendelser som gir grunnlag for granskinger, er:

- Storulykke og tilløp til storulykke
- Dødsfall i forbindelse med arbeidsulykke

- Alvorlig personskade med potensial for dødsfall
- Alvorlig svekking eller bortfall av sikkerhetsfunksjoner og barrierer som representerer en fare for innretningens integritet
- Hendelser som politiet etterforsker, og der Ptil yter bistand til politiet.

Også andre hendelser kan bli gransket, basert på bl.a. potensiale for læring og tidligere erfaringer.

Ptil har i sin interne prosedyre ikke krav til en bestemt granskingsmetode. Imidlertid er det vanlig å anvende en metode som bygger på MTO-analyse (Menneske Teknologi Organisasjon) (Ref. 63), og innbefatter bl.a. hendelse- og årsaksanalyse, analyse av arbeidsoperasjonen, avviksanalyse og barriereanalyse. MTO-analysen er en måte å representere en hendelse på som i stor grad baserer seg på generiske begreper/definisjoner. Dette inkluderer også kategorier for årsakskoder, slik som f.eks. «Utilstrekkelig tid til arbeidsforberedelse», «mangelfull beredskap» og «mangelfull sikkerhetskultur» etc. (jf. Ref. 63, s 16). I en hendelse- og årsaksanalyse representeres hendelsen i form av blokkdiagram bestående av avgrensede hendelseselementer som fører frem til hendelsen. Til hvert hendelseselement knyttes omstendigheter, årsaker og brutte barrierer. Representasjonsformen vektlegger årsaksforklaringer mellom ulike faktorer (Ref. 64).

Granskningsrapportene følger en standardisert mal, og reflekter terminologien i MTO-analysemetodikken, men også malen (inkludert begrepsbruk og kategorier) anvendt i forbindelse med revisjoner. I første del av rapporten beskrives fremgangsmåte og granskningens mandat, etterfulgt av bl.a. beskrivelse av aktiviteten/systemet hendelsen var knyttet til, hendelsesforløp, hendelsens potensial, og direkte og bakenforliggende årsaker. Siste del av rapportene beskriver regelverk, observasjoner og barrierer som har fungert, diskusjon om usikkerhet knyttet til funn, vurdering av selskapets granskningsrapport og andre kommentarer.

Under overskriften «observasjoner» beskrives forhold som konstateres å være avvik fra regelverk og forbedringspunkter. Definisjonene på avvik og forbedringspunkter er de samme som anvendes i forbindelse med revisjoner og tilsynsrapporter. Avvik og forbedringspunkter blir i granskningsrapportene presentert på en tilsvarende måte som i tilsynsrapportene. Først blir avviket beskrevet. Deretter gis det en begrunnelse, etterfulgt av en oppstilling av hvilke regler avviket refererer til. Granskningsrapporter sendes til selskapene sammen med et oversendelsesbrev med evt. varsel om pålegg, på samme måte som revisjonsrapporter.

5.1.4 Oppfølging bekymringsmeldinger

Bekymringsmeldinger fra ansatte innenfor bransjen er en viktig kilde til informasjon knyttet til tilstander eller utviklingstrekk innenfor bransjen, samt konkrete hendelser og forhold. Det er etablert en egen varslingskanal på ptil.no, der det er mulig å varsle anonymt. Konkrete bekymringsmeldinger kan bli fulgt opp i form av direkte henvendelse til selskap, i revisjoner og/eller som informasjonsgrunnlag for kunnskapsutvikling knyttet til sikkerhetsmessige utfordringer i bransjen.

5.1.5 Informasjonsinnhenting og kunnskapsutvikling

Informasjonsinnhenting og kunnskapsutvikling er en vesentlig del av Ptils tilsynsvirksomhet på bransjenivå, og kommer i tillegg til den informasjonstilgangen Ptil får gjennom øvrige tilsynsaktiviteter. Hovedvekten av informasjonsinnhenting er knyttet til tilsynets såkalte sektoravgiftsoppgaver¹⁶. Dette inkluderer aktiviteter som:

- Etablering av helhetlig risikobilde
- Forberedelse og tilrettelegging av tilsynskampanjer
- Kunnskapsutvikling knyttet til sikkerhetsmessige utfordringer
- Kunnskapsinnhenting fra ulykker og hendelser utenfor tilsynets myndighetsområde

Gjennomføringen av disse aktivitetene forutsetter ofte at selskapene bidrar i form av å fremskaffe informasjon om spesifiserte forhold i egen organisasjon samt delta i relaterte aktiviteter. Resultatene fra aktivitetene presenteres i rapporter eller på seminarer, og er viktig kildeinformasjon for Ptils planlegging og gjennomføring av tilsynsaktiviteter.

5.1.6 Informasjon og veiledning

Informasjon og veiledning overfor selskapene i bransjen har som formål å formidle kunnskap og forståelse om regelverksregimet, hvordan det funksjonelle regelverket kan fortolkes med hensyn på operasjonalisering av styringen av sikkerhet og arbeidsmiljø, samt være en mulig bidragsyter til kontinuerlig forbedring innenfor næringen. Dette er aktivitet som anses som vesentlig for at det «norske regimet» skal fungere (Ref. 1).

5.2 Virkemidler

Ptil kan bruke ulike virkemidler i tilfeller der det avdekkes brudd på regelverk, eller manglende oppfølging av tidligere påpekte regelverksbrudd. Virkemidlene som anvendes er en kombinasjon av rutiner/aktiviteter nedfelt i lov og forskrifter (lovfestede virkemidler - reaksjonsmidler), og etablerte rutiner/aktiviteter hos Ptil som ikke er nedfelt i noen formell lov (ulovfestede virkemidler). Ptil har anledning til selv å etablere ulovfestede virkemidler, så lenge praksisen er innenfor rammene av forvaltningslovens bestemmelser. Skriftliggjøring av de ulovfestede virkemidlene har bl.a. som formål å sikre standardisert praksis hos Ptil og transparens i saksbehandlingsprosesser. Ptil har beskrevet bruken av lovfestede og ulovfestede virkemidler i sine interne styrende dokumenter.

5.2.1 Ulovfestede virkemidler

De ulovfestede virkemidlene anses som mildere enn de lovfestede. De er i hovedsak tenkt brukt i forbindelse med mindre alvorlige brudd på regelverket, og når Ptil vurderer det som sannsynlig at det at selskapet vil lukke påpekte avvik. I noen sammenhenger kan ulovfestede virkemiddel brukes i kombinasjon med de lovfestede.

¹⁶ Betegnelsen refererer til at dette er aktiviteter som finansieres ved at Petroleumstilsynet krever inn sektoravgift fra selskapene, jf Forskrift om adgang til å kreve gebyr og sektoravgift for tilsyn og annen oppfølging med arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. For aktiviteter rettet mot enkeltaktører kreves gebyr fra selskapene.

Ptil definert og beskrevet sine ulovfestede virkemidler i av interne dokumenter. I tilsynsstrategien for 2020 blir det fremhevet at de ulovfestede virkemidlene skal defineres og inngå i tilsynets styringssystem. Formålet med beskrivelsen er å sikre en transparent, standardisert og konsekvent praksis i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. De ulovfestede virkemidlene er en skriftliggjøring av praksiser som Ptil anvender for å påvirke selskapene til å iverksette nødvendige tiltak for å lukke avvik. Disse praksisene anvendes som et utgangspunkt for en dialog med selskapene om hvordan selskapene bør følge opp et avvik. Virkemidlene kan i noen sammenhenger betraktes som et signal til selskapene om at Ptil vurderer bruk av lovfestede virkemidler. Ptil er for tiden i ferd med å oppdatere sine prosedyrer for bruk av ulovfestede virkemidler. Eksempler på ulovfestede virkemidler inkluderer:

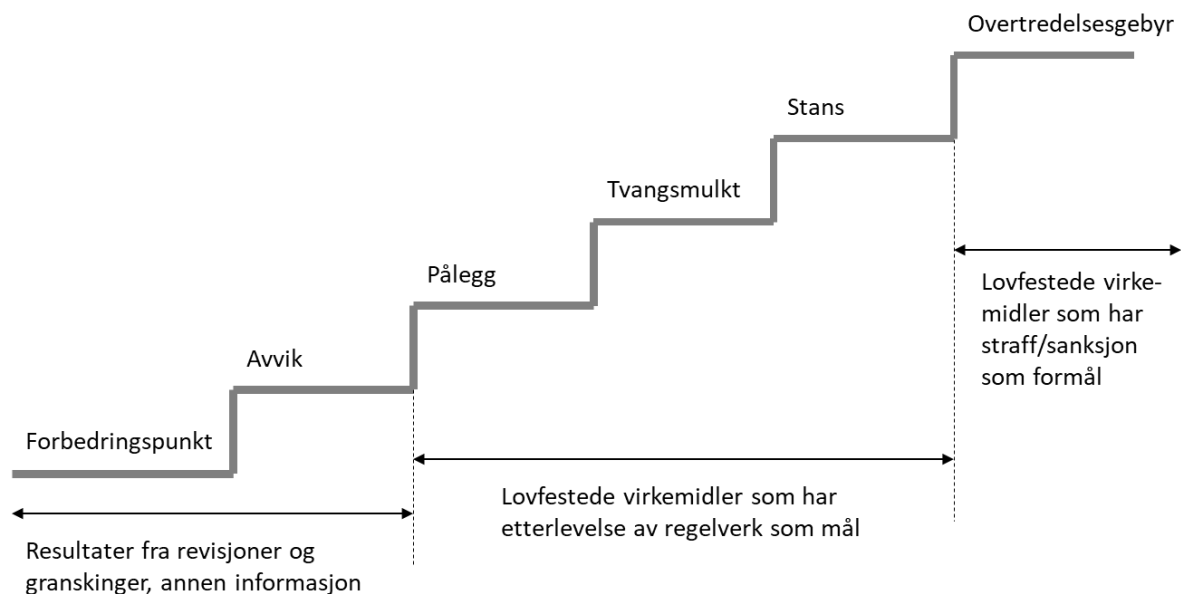
- Henstillinger
- Likelydende brev
- Møteinnkallinger
- Adressater og kopiadressater
- Henvisning til Ptils rådgivning og rapportering til departementet
- Sikkerhetsmeldinger
- Informasjon på Ptil.no

5.2.2 Lovfestede virkemidler

I henhold til regelverk har Ptil har myndighet til å bruke følgende lovfestede virkemidler i forbindelse med brudd på regelverk, eller manglende oppfølging av avvik:

- Pålegg
- Tvangsmulkt
- Stansing (av virksomhet)
- Overtredelsesgebyr

Disse virkemidlene er såkalte enkeltvedtak, som innebærer at de må følge saksbehandlingsreglene og forvaltningsprinsippene i henhold til forvaltningsloven. En oversikt over lovfestede virkemidler og hva som utløser bruken er vist i Figur 5.3.



Figur 5.3 Ptils virkemidler (lovfestede) for å sikre at selskapene lukker de avvik fra regelverket som avdekkes i forbindelse med tilsyn.

Pålegg innebærer at det stilles krav til selskapene om å rette på feil og mangler i forhold til regelverkskrav, og gis på grunnlag av avvik som har blitt identifisert i forbindelse med ulike former for tilsynsvirksomhet.

De kravene/pliktene som beskrives i et pålegg må ha en hjemmel i regelverket. Hjemmelen for å kunne fatte enkeltvedtak, inkl. pålegg, er gitt i Rammeforskriften §69. Andre relevante bestemmelser i regelverket benyttes som hjemmelsgrunnlag for innholdet i pålegget. Pålegg skal varsles for å gi selskapet tid til å kommentere på det. Både varsel om pålegg og pålegg gis skriftlig, og publiseres på ptil.no.

Pålegg brukes ikke som reaksjonsform ved ethvert avvik/regelverksbrudd som avdekkes i forbindelse med tilsynsvirksomheten (revisjoner, granskinger). Pålegg brukes for å tydeliggjøre at regelverksbruddet anses som alvorlig med hensyn på helse, miljø og sikkerhet, eller hvis det anses som nødvendig å reagere strengt på mindre alvorlige regelverksbrudd fordi selskapet ikke har korrigert tidligere påpekte regelverksbrudd eller lignende regelverksbrudd.

Pålegg blir fulgt opp i etterkant for å avklare at selskapets tiltak er i samsvar med intensjonen i pålegget. Selskapet skal gi beskjed når pålegget er etterkommet. Ofte kontrolleres dette av Ptil. Kontrollen kan skje i form av ulike former for tilsynsaktiviteter, inkludert revisjoner/verifikasjoner.

I de tilfeller hvor selskapene ikke overholder fastsatte frister for å etterkomme pålegget, kan Ptil velge å gi et såkalt «andregangspålegg», med nye tidsfrister. Ptil kan også vurdere å gi varsel og fatte vedtak om tvangsmulkt, gitt overtredelse av de nye fastsatte tidsfristene.

Tvangsmulkt innebærer at selskapet er pliktig til å betale det offentlige et fastsatt pengebeløp. Slike vedtak må varsles på forhånd, for så å eventuelt ilegges hvis ikke selskapet etterkommer de kravene som er gitt i form av pålegg. Formålet med tvangsmulkt er ikke å straffe selskapet, men å introdusere et nytt «insentiv» - i form av en trussel - for at selskapet etterkommer de pålegg som er gitt.

Ptil har også myndighet til å pålegge selskapene å stanse en aktivitet dersom den representerer en umiddelbar fare for en hendelse forbundet med betydelige konsekvenser

Ptil har myndighet til å ilegge selskapene overtredelsesgebyr i forbindelse med alvorlige og gjentatte brud på regelverksbestemmelser. Dette forutsetter imidlertid at vedtaket kan hjemles i en lov. For Ptil begrenser dette seg til Arbeidsmiljøloven §18-10.

Overtredelsesgebyr skiller seg fra de øvrige reaksjonsmidlene ved at det er en reaksjon som følge av et regelverksbrudd, og er ment å ha en preventiv effekt med hensyn på fremtidig etterlevelse av regelverk. Den preventive effekten antas å ha en betydning for fremtidige valg og handlinger hos selskapet som ilegges overtredelsesgebyr, samt at det tydeliggjør overfor øvrige aktører i bransjen at lovovertrедelsen har konsekvenser.

Innenfor norsk rett defineres overtredelsesgebyr likevel ikke som en straff, men som en såkalt administrativ sanksjon¹⁷. Overtredelsesgebyr anses imidlertid som et supplement til alminnelig straffeforfølgelse, og som bidrar til å «reservere» politi, påtalemyndighet og domstolsapparat for å håndtere de mest alvorlige lovbruddene.

Overtredelsesgebyr skiller seg fra de øvrige virkemidlene ved at det ikke har som formål å sikre at de spesifikke avvik som har blitt identifisert og påpekt blir lukket. Overtredelsesgebyr er en reaksjon på mangel av lovlidighet, og er ment å ha en preventiv effekt med hensyn på fremtidig etterlevelse av regelverk. Den preventive effekten antas å ha en betydning for fremtidige valg og handlinger hos selskapet som ilegges overtredelsesgebyr, samt at det tydeliggjør overfor øvrige aktører i bransjen at lovovertrедelsen har konsekvenser.

¹⁷ «En negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtrедelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon». Lov om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) § 43.

6 PTILS ENDRINGSARBEID

Dette kapitlet oppsummerer sentrale aktiviteter hos Ptil, som har blitt iverksatt med sikte på å endre tilsynsvirksomheten i samsvar med de forventninger som stilles i HMS-meldingen og i tildelingsbrevene fra departementet. Framstillingen baserer seg på en gjennomgang og analyse av Ptils strategidokumenter for årene 2018-2022 med hensyn på endringer over tid, en serie møter/gruppeintervjuer med Ptil, samt gjennomgang av et utvalg interne dokumenter fra Ptil. Det som presenteres i kapitlet er et grunnlag for senere drøfting av problemstillingen om hvordan Ptil arbeider med utvikling av sin tilsynsstrategi og oppfølging, inkludert konkrete prosesser og aktiviteter.

6.1 Ptils tilsynsstrategi

Dokumenter som beskriver Ptils tilsynsstrategi har blitt gjennomgått for å få en oversikt over hvordan føringene i tildelingsbrevene har blitt operasjonalisert. I tilsynsstrategien for 2022 blir følgende langsiktige målsettinger formulert:

- Risikoen for storulykker i petroleumssektoren skal reduseres
- Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, -helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold
- Andre prioriterte oppgaver er:
 - Kunnskapsutvikling
 - Regelverksutvikling
 - Partssamarbeid

Arbeidet med disse målsettingene skal bygge på en «risikobasert» tilnærming», en «sterk og tydelig» tilsynsvirksomhet og vektlegging av «effekter» av tilsynsvirksomheten.

6.1.1 Risikobasert

I strategidokumentene blir risikobasert tilsyn brukt til å betegne en tilnærming hvor tilsynsystematikk og tilsynsobjekter prioriteres ut fra risikonivå, i betydningen alvorlig konsekvens og stor usikkerhet. I tillegg skal disse prioriteringene basere seg på en vurdering av hvor stor forventet effekt tilsynsvirksomheten vil ha.

Tilsynsvirksomheten skal være fundert på tilgjengelig kunnskap om forhold som kan påvirke risiko, og hvordan ulykker og skade kan forebygges. Sentrale utfordringer skal prioriteres i form av bl.a. langsiktig og målrettet oppfølging. I denne sammenheng skal kombinasjonen av ulike virkemidler vurderes.

6.1.2 Sterk og tydelig

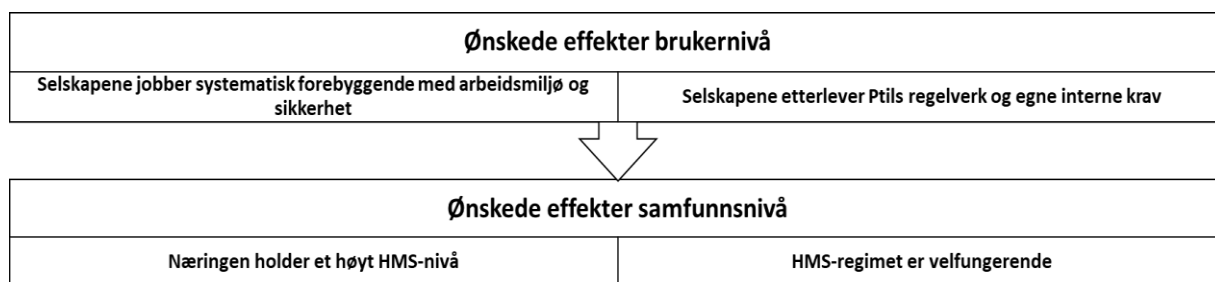
Sterk og tydelig blir operasjonalisert til å innbefatte:

- Tydeliggjøring av aktørenes ansvar for egen oppfølging
- Håndhevelse av regelverket på en konsistent måte, samt sikre likebehandling
- Oppfølging av at aktørene etterlever regelverket
- En høy andel verifikasjoner offshore og på landanlegg
- Sjekk av at avvik er korrigert der det er relevant
- En større grad av bruk av pålegg for å sikre etterlevelse
- Tilsyn med selskapenes avvikssystem
- Anvende tilsynsdatabasen og ta i bruk oppfølgingsdelen

Det fremheves at økt bruk av pålegg vil være et sentralt tiltak. For at pålegg skal fungere godt som tiltak er det en forutsetning at Ptil kan gi godt begrunnede avvik som gir en tydelig kopling mellom risiko og krav. Ptil skal i større grad gi pålegg i forbindelse med identifiserte avvik. Avvikets alvorlighet, med hensyn på risiko, skal være avgjørende. Videre skal Ptil vurdere hvorvidt avvik skal operasjonaliseres i ett eller flere pålegg. Avvik skal normalt gis i forbindelse med granskinger, og når det avdekkes at tidligere identifiserte avvik ikke er korrigert.

6.1.3 Effekter av tilsynsvirkomheten

Strategien vektlegger at valg av virkemidler, metoder og oppgavetyper skal baseres på hva som gir høyest mulig effekt. I operasjonaliseringen av effekter gjøres det et skille mellom ønskede effekter på brukernivå og ønskede effekter på samfunnsnivå (Figur 6.1).



Figur 6.1 Definerte ønskede effekter på brukernivå og samfunnsnivå (Kilde: Ptil)

Evaluering av effekter baseres blant annet på brukerundersøkelser (spørreskjemaundersøkelse), workshops med næringen, eksternt utarbeidede evalueringsrapporter (prosjekter), RNNP, samt resultater fra tilsyn.

6.1.4 Endringer i tilsynsstrategi 2018-2022

Tilsynsstrategiene for årene 2018 til 2022 vektlegger i hovedsak de samme overordnede målsettingene om redusert risiko for storulykke, at virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold. I 2021 og 2022 fremheves også kunnskapsutvikling knyttet til henholdsvis HMS-risiko, IKT sikkerhet og digitalisering, regelverksutvikling og partssamarbeid (to- og trepartssamarbeid). Tabell 6.1 oppsummeres hovedtematikken i tilsynsstrategien i perioden 2018-2022, og baserer seg på dokumenter og presentasjoner.

Risikobasert tilnærming og evaluering av effekter av tilsynsvirkomheten er sentrale førende retningslinjer for Ptil i hele perioden.

I tilsynsstrategien for 2018 blir informasjon fra den «skarpe enden» fremhevet som et prioritert område. Dette innbefatter mer aktivitet med hensyn på å få tilgang til «*korrekt informasjon fra innretninger og anlegg i drift*», og at oppmerksomheten særlig rettes mot selskapenes egen oppfølging av virksomheten. Et annet prioritert område er «*læring og forbedring*». Dette innbefatter evaluering av egen aktivitet, etablering av rutiner for læring og forbedring i egen organisasjon, samt bruk av stikkprøver for å undersøke hvordan avvik fra tidligere tilsyn er blitt håndtert av aktørene.

Tabell 6.1 Oppsummering av mål og retningslinjer for arbeidsform og prioriteringer i Ptils tilsynsstrategi 2018-2022

2018	2019	2020	2021	2022
Risikobasert tilsyn -Prioritere innsatsen mot områder forbundet med alvorlig konsekvens og/eller høy usikkerhet -Prioriter storulykkesområdet og arbeidsmiljø- og sikkerhetsproblemstillinger med alvorlige akutt- eller langtidseffekter -Øke andelen av større og langsiktige oppgaver Mål og effekt -Tydelige mål og være forankret i Ptils og enhetenes prioriteringer -Beskrive hva slags effekt man ønsker oppnådd med oppgaven -Beskrive oppnådd resultat og effekt Informasjon fra «den skarpe enden» -Skaffe korrekt informasjon fra innretninger og anlegg i drift -Konkrete eksempler på virkningen av endringsprosesser -Realistisk bilde av situasjonen offshore og partssamarbeidet -Se konkrete eksempler i sammenheng med selskapenes styring av sikkerhet og arbeidsmiljø -Oppmerksomhet mot selskapenes egen oppfølging av virksomheten. Læring og forbedring -Evaluerer hvorvidt planer er oppnådd -Sjekke relevans, produkter og effekt eksternt og internt -Utføre nødvendige endringer underveis og i senere aktiviteter -stikkprøver med hensyn på hvordan avvik fra tidligere tilsyn er håndtert av aktørene -Etablere og følge rutiner for læring og forbedring	Risikobasert tilsyn -Prioritere ut fra alvorlig konsekvens og/eller stor usikkerhet -Vurdere bruk av virkemidler (metode) for å oppnå best mulig effekt og ressursutnyttelse -Sektoroppgaver skal være begrunnet i behov for forbedring i næringen Effekt av sektor- og gebyr oppgaver -Avklare hvordan Ptil vil kommunisere resultatene med næringen før utredninger/ sektoroppgaver igangsettes -Resultatene skal brukes til å utfordre og stille krav til selskapene Selskapenes egen oppfølging -Særlig oppmerksomhet mot selskapenes egen oppfølging av virksomheten -Følge opp aktørenes tiltak etter avvik og pålegg -Bruke verifikasjoner til å sjekke om Ptil og selskapene har et realistisk bilde av situasjonen offshore og på landanlegg -Anvende oppfølgingsdelen i tilsynsdatabasen Tydelig og konsekvent -Klart språk i rapportene -Likebehandling -Tydelig budskap i presentasjoner -Klart svar på spørsmål fra næringen -Rask respons for å sikre relevans -Systematisk vurdere bruk av reaksjoner for å oppnå best mulig effekt -Dokumentere saksbehandling og beslutninger for sporbarhet	Risikobasert tilsyn -Valg av tema, aktører og bemanning baseres på samlet kunnskap om risiko i næringen innen fag og lag. -RNNP-resultater for den enkelte aktør eller innretning/anlegg skal vektlegges -Prioriteringer innen det enkelte tilsynslag skal baseres på aktørvurderinger -Sektoroppgaver skal være begrunnet i behov for forbedring i næringen -Identifisere oppgaver som krever spesiell samhandling mellom enheter Sterk og tydelig -Reagere på en tydeligere måte og håndheve regelverket strammere enn tidligere når vi avdekker brudd -Vurdere og dokumentere bruk av ulovfestede og lovfestede virkemidler grundigere -Lista for bruk av pålegg legges noe lavere -Dokumentere bruk av ulovfestede virkemidler -Høy kvalitet i våre rapporter, der det faglige, juridiske og språklige bidrar til at resultater og observasjoner kommer tydelig fram -Ledelsen skal aktivt sørge for prinsipielle avklaringer og strategiske veivalg, entydig kommunikasjon og praksis internt Effekt av vårt tilsyn -Vurdere og begrunne hvilke metoder/ oppgavetyper som gir best effekt og ressursutnyttelse -Vurdere hvilke tema/saker som i større grad bør adresseres på næringsnivå -Prioritere større og langsiktige oppgaver -Tilsynslagene skal vurdere resultater og effekt av Ptils oppfølging -Fagområdene skal vurdere samlede resultater og effekt a fagtema som er fulgt opp	Risikobasert tilsyn -Valg av tema, aktører og virkemidler baseres på samlet kunnskap om risiko i næringen, innen fag og lag -RNNP-resultater for den enkelte aktør, innretning eller anlegg skal vektlegges -Prioritere aktører og tema der utfordringene er størst og hvor tilsyn vil ha størst effekt -Sektoroppgaver skal være begrunnet i behov for forbedring i næringen -Overvåke utvikling i forbindelse med koronapandemien med hensyn til mulige HMS-konsekvenser og tilpasse oppfølgingen -Koordinering av oppgaver på tvers Sterk og tydelig -Reagere på en tydelig måte og håndheve regelverket konsistent -Høy andel verifikasjoner offshore og på landanlegg -Lista for bruk av pålegg legges noe lavere -Dokumentere vurdering knyttet til bruk av lovfestede og ulovfestede virkemidler -Sjekke at avvik følges opp og håndteres og at aktørene etterlever regelverket -Tydelige på aktørenes ansvar for egen oppfølging -Høy kvalitet i våre rapporter, der det faglige, juridiske og språklige bidrar til at resultater og observasjoner kommer tydelig fram -Ledelsen skal aktivt sørge for prinsipielle avklaringer og strategiske veivalg, entydig kommunikasjon og praksis internt Effekt av vårt tilsyn -Vurdere og begrunne virkemidler, metoder og oppgavetyper som gir høyest mulig effekt -Identifisere hvilke tema som bør adresseres på aktør- og næringsnivå -Prioritere større og langsiktige oppgaver -Tilsynsaktiviteter skal være innrettet slik at smittevern blir ivarettatt i tråd med nasjonale og selskaps-spesifikke retningslinjer -Utnytte mulighetene ved bruk av digitale løsninger -Vurdere resultater og effekter enkeltvis og samlet, på kort og lang sikt	Risikobasert tilsyn -Valg av tema, aktører og virkemidler baseres på samlet kunnskap om risiko i næringen, innen fag og lag -Prioritere aktører og tema der utfordringene er størst og hvor tilsyn vil ha størst effekt -Oppfølging basert på kunnskap om hvordan ulike forhold kan påvirke risiko og hvordan ulykker og skade kan forebygges -Vurdere hvordan virkemidler kan kombineres for å gi høyest mulige effekt -Prioritere større og langsiktige oppgaver -Anvende prosedyren for Risikobasert tilsyn i styringssystemet -Anvende RNNP og andre kilder til informasjon -Bruke dataplattformen og andre tilgjengelige databaser Sterk og tydelig -Tydelige på aktørenes ansvar for egen oppfølging -Håndheve regelverket konsistent og sikre likebehandling -Følge opp at aktørene etterlever Ptils regelverk -Høy andel verifikasjoner offshore og på landanlegg -Sjekke at avvik er korrigert -Bruke pålegg i større grad -Føre tilsyn med selskapenes avvikssystem -Bruke tilsynsdatabasen og ta i bruk oppfølgingsdelen Effekt av vårt tilsyn -Vurdere og begrunne virkemidler, metoder og oppgavetyper som gir høyest mulig effekt -Identifisere hvilke tema som bør adresseres på aktør- og næringsnivå -Prioritere oppgaver som bidrar til ønskede effekter på selskapsnivå og samfunnsnivå -Vurdere resultater og effekter enkeltvis og samlet, på kort og lang sikt

I beskrivelsen av den risikobaserte tilnærmingen til tilsynsvirksomheten, blir det fra og med 2020 vektlagt at innsatsen skal rettes mot aktører der utfordringene er størst, og hvor aktivitetene forventes å ha størst effekt. I tilsynsstrategiene for 2018 og 2019 handler den risikobaserte tilnærmingen i hovedsak om utvelgelse av tema, og ikke valg av aktører.

Det ser også ut til at bruk av virkemidler skal skriftliggjøres i større grad enn tidligere. I 2020 blir det fremhevet at ulovfestede virkemidler (møtereferater, interne notater, etc.) skal dokumenteres.

Videre blir det vektlagt at det juridiske grunnlaget for avvik og selskapenes ansvar skal fremkomme klarere i forbindelse med tilsynsrapporter.

Forventningen om at Ptil skal bli et «sterkt og tydelig» tilsyn er sentralt i HMS-meldingen. Formuleringen blir også anvendt i Ptils tilsynsstrategier, fra og med 2019. I denne sammenheng vektlegges det at Ptil skal *«reagere på en tydeligere måte og håndheve regelverket strammere enn tidligere når vi avdekker brudd»*. Videre blir det fremhevet at kriteriene for å gi pålegg skal være mindre restriktive. Ptil skal også være grundigere i å vurdere og dokumentere bruk av ulovfestede og lovfestede virkemidler for å sikre etterlevelse av regelverk.

I tilsynsstrategien for 2021 operasjonaliseres «sterk og tydelig» på tilsvarende måte. Her knyttes begrepet til tema som også er adressert i tilsynsstrategier fra og med 2018:

- Det skal være en høy andel med verifikasjoner offshore og på landanlegg
- Ptil skal sjekke at avvik følges opp av selskapene, og at aktørene etterlever regelverket
- Ptil skal være tydelig på at aktørene har ansvar for egen oppfølging av avvik

I strategien for 2019 benyttes formuleringen *«tydelig og konsekvent»* til å beskrive Ptils tilsynsvirksomhet, hvor det vektlegges at gjennomføring og rapportering av oppgaver skal være tydeligere i form av:

- Klart språk i rapportene
- Tydelig budskap i presentasjoner
- Klart svar på spørsmål fra næringen
- Rask respons for å sikre tilsynsaktivitetens relevans
- Likebehandling

Fra 2019 til 2020 ser det ut til at betydningen av bruken av termen «tydelig» har endret seg. Generelt kan termen «tydelig» ha ulik betydning ut fra hvilken sammenheng den brukes. Når «tydelig» refererer til en aktør (person, organisasjon etc.), er meningen vanligvis at aktøren «gir sine synspunkter klart til kjenne», «sier noe uten omsvøp» etc., eksempelvis «Ptil er et tydelig tilsyn». Når «tydelig» derimot brukes om et saksforhold, uttrykker det vanligvis «at det er noe som man fullt ut forstår», «noe det ikke hersker tvil om» etc., f.eks. «avviket ble forklart på en tydelig måte»¹⁸.

Når «tydelig» anvendes i HMS-meldingen refereres det i hovedsak til Ptil som aktør, og ikke til saksforhold. Tolkningen av at «tydelig» i utgangspunktet først og fremst refererer til at Ptil skal «gi sine synspunkter klart til kjenne, uten omsvøp», styrkes av at tildelingsbrevene fra 2018 til 2022 endres i retning av å understreke dette forholdet.

¹⁸ Bruken av termen «tydelig» i forbindelse med uttrykket «sterk og tydelig» kan bidra til semantisk uklarhet. Semantisk uklarhet knyttet til termbruk i forbindelse med kommunikasjon mellom aktører er et vanlig fenomen. Bye, Rosness & Røyrvik (2016, Ref. 64) viser f.eks. hvordan bruken av termen «sikkerhetskultur» i kommunikasjonen mellom Ptil og næringen har bidratt til ulike fortolkninger av hva det betyr.

I Riksrevisjonens rapport, og i Statsrådets kommentarer til rapporten, benyttes «tydelig» også i relasjon til saksforhold. Det uttrykkes at det forventes at tilsynsstrategien «tydeliggjøres» og videreutvikles. Dette kan forstås som en forventning om at Ptil skal videreutvikle og klargjøre sin tilsynsstrategi og virkemiddelbruk til å bli mer transparent og reviderbar.

I Ptils tilsynsstrategi for 2019 ser det ut til at «tydelig» anvendes for å uttrykke en intensjon om i større grad å klargjøre saksforhold, dvs. beskrive på en forståelig måte hvorfor det blir gitt avvik, sammenhengen med regelverk og hjemler, slik at det framstår rimelig klart for selskapene hva Ptil mener, og hva selskapene bør/må gjøre. I Ptils tilsynsstrategier fra og med 2020 ser det ut til at «sterk og tydelig» i større grad operasjonaliseres til å omhandle at Ptil skal gi sine synspunkter klart til kjenne, i større grad etterprøve selskapenes praksis og anvende sterkere virkemidler for at selskapene skal lukke regelverksavvik.

Kvalitetene på rapporter blir imidlertid vektlagt også etter 2019, med spesielt vekt på at «*det faglige, juridiske og språklige bidrar til at resultater og observasjoner kommer tydelig fram*». Hvis vi sammenholder beskrivelsene av «sterk og tydelig» for de årene formuleringen blir brukt som i tilsynsstrategiene (2020-2022), er det også en tendens til en større grad av operasjonalisering av hva «sterk og tydelig» innebærer for hvordan tilsynsvirksomheten skal utøves.

6.2 Ptils redegjørelse for iverksatte tiltak og endringsaktiviteter

Ptil har utført et betydelig utviklingsarbeid i perioden siden HMS-meldingen (Ref. 1). Dette var arbeid som delvis ble startet også før meldingen kom, men som har blitt videreført og utvidet i tiden etter. I de følgende avsnittene blir sentrale utviklingsområder beskrevet, med spesiell vekt på de tilsynsaktivitetene som har som formål å kontrollere at selskapene opererer i overenstemmelse med regelverket (Ref. 5.1). Beskrivelsen er basert på møteserien med Ptil og gjennomgang av oversendt dokumentasjon. På bakgrunn av at departementet i tildelingsbrevet for 2018 vektlegger en styrking av tilsynet mot fartøysbruk (Ref. 58), blir Ptils tilsynsaktivitet på dette området beskrevet avslutningsvis.

6.2.1 Utviklingsarbeid innenfor virksomhetsstyring

Ptil har nedlagt et omfattende arbeid for å standardisere og skriftliggjøre arbeidsprosesser (inkludert prosesser for tilsynsaktiviteter), grensesnitt mellom ulike fagavdelinger, fordeling av ansvar og myndighetsområder (vertikalt og horisontalt), og de virkemidler som kan anvendes opp mot selskapene, inkludert kriterier for bruk.

I møtene med Ptil har det blitt uttrykt at Arbeidet er en del av utviklingen av Ptils enhetlige virksomhetsstyring. En viktig del av arbeidet har bl.a. vært å sikre at virkemiddelbruken og oppfølgingen opp mot selskapene er i overenstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser. I tillegg til å standardisere tilsynets praksis, forankret i gjeldende lovverk, skal utviklingsarbeidet bidra til at virksomheten blir mer transparent og reviderbar. Etablering av ulike rutiner for internkontroll har vært sentralt i dette arbeidet.

Siden 2018 har Ptil arbeidet med å utvikle et system for internrevisjon. Internrevisjonen kan tematisk inkludere oppdrag, oppgaver, organisering, økonomi og risikovurderinger. Revisjonene skal primært bemannes av interne ressurser, men eksterne ressurser kan hentes inn ved behov. En egen funksjon som revisjonsleder ble etablert ved årsskiftet 2021/22. Systemet for internrevisjon er planlagt tatt i bruk i 2022.

I tillegg til systemer for internkontroll og internrevisjon ble det i 2019 etablert rutiner for en årlig ledelsesgjennomgang (Ledelsens årlige gjennomgang). Den er basert på en vurdering fra de enkelte områdelederne, samt innspill fra tillitsvalgte. Formålet med denne gjennomgangen er å bidra til at ledelsen identifiserer saksområder som fordrer spesiell oppmerksomhet, og som ikke ivaretas av enkeltområder. Dette kan gjelde saksforhold som vedrører både interne forhold og tilsynsobjekter. Systemet er tatt i bruk, og det har i møtene med Ptil blitt uttrykt at erfaringene så langt er gode med hensyn på å identifisere sentrale saksområder knyttet til både interne forhold og tilsynsobjekter.

I forbindelse med samtaler med representanter for Ptil har det blitt gitt uttrykk for at styringsdialogen med departementet har endret seg i de senere år. Det påpekes bl.a. at tildelingsbrevene har blitt mindre detaljerte når det gjelder prioriteringer innenfor målområdene, men at det stilles større krav til rapportering. Dette settes bl.a. i sammenheng med at departementet har fått større krav til å rapportere videre til Stortinget, og Riksrevisjonens vurdering om at AID ikke sikrer seg relevant styringsinformasjon om Petroleumstilsynets effekt (Kapitel 4.3). Rapporteringen forutsettes å basere flere kvantitative indikatorer enn tidligere, i tillegg til kvalitative faglige vurderinger. Ptil har gitt uttrykk for at enkelte av de kvantitative indikatorene oppleves å ha begrenset verdi i forbindelse med virksomhetsstyring, bl.a. fordi de kan være misvisende i forhold til faglige vurderinger knyttet til tilsynsvirksomheten, både med hensyn på prioriteringer og effekt.

Det har også blitt gitt uttrykk for at de mer omfattende kravene til rapportering har medført omprioriteringer av ressurser og aktiviteter. Det vises også til at den interne ressurs- og oppgavefordelingen har blitt påvirket av økt etterspørsel knyttet til utredningsarbeid på oppdrag av departementer og politiske myndigheter.

6.2.2 Risikobasert tilsyn

Som en del av utviklingsarbeidet innenfor virksomhetsstyring har Ptil revidert de interne rutinene for bruk og gjennomføring av risikovurderinger som grunnlag for prioriteringer.

Safetec har mottatt beskrivelse av hvordan prioriteringsprosessen foregår for utvelgelse av tilsynsystema og tilsynsobjekter (Ref. 65, datert 04.05.2022). Generelt skal Ptil prioritere aktører og tema der utfordringene og effektene er størst. Konkret er de første trinnene i prioriteringsprosessen særlig relevant for å beskrive risikobasert tilsyn:

- Innledningsvis gjennomføres en identifikasjon av aktuelle risikoforhold, generelt for bransjen, men også spesifikt for enkelte aktører. Dette kan være basert på saksbehandling og forskning og tar også hensyn til kommende aktiviteter og prosjekter som kan være utfordrende og representere høy risiko.
- Dernext gjennomføres en kvalitativ risikovurdering, som grunnlag for å kunne rangere også tema/aktører som bør prioriteres. RNNP-resultater for den enkelt aktør, innretning eller anlegg skal vektlegges.
- Prioriteringen gjøres ut fra en helhetsvurdering hvor risikovurdering danner grunnlag, men supplert med en avveining av Ptils ansvar som storulykkestilsyn og arbeidstilsyn, kunnskap om aktørens virksomhet og kunnskap om bransjeutfordringer.

6.2.3 Tilsynsprosesser og oppfølging av avvik

I arbeidet med å utvikle og standardisere tilsynets arbeidsprosesser i forbindelse med tilsynsvirksomhet, har revisjonsprosessen og granskningsprosessen vært prioriterte områder. Ptil har i møtene redegjort for at de i større grad enn tidligere har vektlagt oppfølgingen av tidligere påpekte avvik hos selskapene, i forbindelse med revisjoner og granskinger. Det har blitt uttrykt at Riksrevisjonens rapport har vært førende for dette utviklingsarbeidet.

Som et ledd i arbeidet har det blitt utarbeidet nye rutiner for avviksoppfølging, hvor det bl.a. registreres hvorvidt et selskap har lukket påpekte avvik, og som brukes i forbindelse med revisjoner.

Flere dokumenter gir informasjon om hvordan etaten følger opp tidligere avvik. Generelt er dette et tema som har blitt viet betydelig oppmerksomhet de siste årene.

I tilsynsstrategien for 2021 skriver Ptil blant annet:

- Vi skal ha en høy andel verifikasjoner
- Vi skal sjekke at avvik følges opp og håndteres og at aktørene etterlever regelverket

Videre sier revisjonsprosedyren (Ref. 65) blant annet følgende:

- Varselbrevet skal inneholde informasjon om at vi vil verifisere at tidligere påviste avvik er håndtert i tråd med tilbakemelding fra aktøren og at gitt pålegg er etterkommet.
- Informere om hvilke tidligere påviste avvik/pålegg vi ønsker å kontrollere (i åpningsmøtet).
- Rapporten skal også inneholde resultatet av kontrollen av tidligere påviste avvik/gitte pålegg der dette er aktuelt.

I 2022 ble det satt i gang en tilsynskampanje som har som tema hvordan selskapene håndterer avvik gitt av Ptil. Dette kombineres med en verifikasjon av tidligere gitte avvik. Per mai 2022 er det kommet en rapport fra et slikt tilsyn, rettet mot Aker BP (Ref. 66). Fra rapporten siteres:

Tilsynet er knyttet til vår prioriterte aktivitet med å følge opp selskapenes systemer og prosesser for å håndtere avvik påvist av oss, inkludert at avvik er blitt håndtert i tråd med svarene som selskapene har gitt oss etter våre gjennomførte tilsyn. Vi gjennomfører i år tilsyn med dette temaet med fem ulike selskaper. (s 1)

I 2022 har Ptil også innført en ny kategorisering av avvik i tre nivå:

1. Indikerer at avviket bør kontrolleres av Ptil, senest om tre år. Det er en skjønnsmessig vurdering, basert på selve avviket, erfaring med aktøren eller andre relevante forhold.
2. Mottatt plan for hvordan avviket skal korrigeres. Ut fra en helhetlig vurdering mindre viktig å kontrollere.
3. Mottatt bekreftelse på at avviket er korrigert. Ut fra en helhetlig vurdering mindre viktig å kontrollere.

Begrepet «kontroll» kan dekke mange ulike aktiviteter og hva som legges i det vil blant annet være avhengig av typen avvik. Noen eksempler på hva kontroll kan innebære er:

- Prosedyre vist i møter eller oversendt til Ptil
- Innsyn i utkvittert arbeidsordre i vedlikeholdssystemet
- Innsyn endringer i databaser
- Selskapenes detaljerte beskrivelser av det de har gjort med tilhørende dokumentasjon
- Bildebevis
- Fysisk befaring for å se endringer

I virkemiddelhåndboken presenteres føringer for vurderinger av hvor omfattende kontrollen skal være:

Hvor grundig vi må gå til verks for å forsikre oss om at pålegget er etterkommet tilfredsstillende må vurderes konkret ut fra alvorligheten av de registrerte overtredelsene, hva slags pålegg som er gitt og hvem som er adressat for pålegget. (Ref. 67, s 11-12)

Ptil har også arbeidet med å forbedre kvaliteten på revisjons- og granskingsrapporter. Dette har spesielt vært orientert mot en grundigere argumentasjon for grunnlaget for påpekte avvik. I denne sammenheng har en tydeliggjøring av det juridiske grunnlaget for avvik vært sentralt. I tillegg har det blitt arbeidet med å forbedre språk og presisjonsnivå, samt gi «rikere» beskrivelse av de forhold som det refereres til.

Ptil har også iverksatt et arbeid med å forbedre sin granskingsmetodikk. Sentralt i dette arbeidet er å utvikle en metodikk som kan bidra til bedre forståelse av organisatoriske og menneskelige forhold i forbindelse med hendelser.

6.2.4 Bruk av virkemidler

Det har blitt nedlagt et arbeid med å definere, systematisere og skriftliggjøre virkemidler for å følge opp selskapene i forbindelse med identifiserte avvik. Arbeidet inkluderer også etablering av kriterier for bruk, samt godkjenningssprosesser internt i Ptil.

Type virkemidler, formål, bruk og det juridiske grunnlaget for Ptils oppfølging av selskapene med hensyn på å lukke påpekte avvik er dokumentert i Ptils virkemiddelhåndbok (Kap 5.2).

Vår gjennomgang av virkemiddelhåndboken¹⁹ indikerer at beskrivelsene vektlegger det juridiske grunnlaget for virkemidlene og deres bruksområder. Dette reflekteres bl.a. i bruk av terminologi. Tydeliggjøringen av det juridiske grunnlaget fremtrer spesielt i beskrivelsene av de virkemidlene som er definert som ulovfestede (Kap 5.2), hvor mer dialogbaserte rutiner for oppfølging av selskapene er dokumentert. Framstillingene gir et inntrykk av at dette delvis er skriftliggjøring av etablerte praksiser hos Ptil, og hvor det legges vekt på å hjemle bruken i forhold til bl.a. forvaltningslovens bestemmelser. Språkbruken er et tidvis preget av konvensjoner innenfor juristikk, noe som kan indikere at revisjonsmessige hensyn er vektlagt, i tillegg til å være prosedyrebeskrivelser til støtte for praktisering. Vi har fått opplyst at virkemiddelhåndboken er under revidering (Ref. 67).

Med hensyn på bruk av virkemidler skal disse vurderes ut fra avvikets alvorlighetsgrad og hvorvidt selskapene har hatt manglende evne eller vilje til å håndtere avviket i henhold til planer for tiltak og fastsatte tidsfrister. Styrken i virkemiddelbruken skal også vurderes hvis selskapene har rapportert feilaktig om avvikslukking.

I møtene med Ptil har vi fått opplyst at hva som skal betraktes som alvorlig, inkludert grader av alvorlighet, ikke er definert. Dette fremgår av virkemiddelhåndboken, hvor det står at «*Det må dermed etableres et nivå for hva som er alvorlig gjennom praksis.*» (Ref. 67, s 30). Et annet sted i virkemiddelhåndboken uttrykkes det også at «*En alvorlig overtredelse foreligger når en ser hvilke konsekvenser den aktuelle overtredelsen i verste fall kunne ha resultert i.*» (s 29).

¹⁹ Gjennomgangen er basert på en diskursanalytisk tilnærming.

I tilsynsstrategien for 2021 legges det føringer for vurderinger av hvilke virkemidler som bør anvendes, gjennom formuleringen «*Vi skal legge lista for bruk av pålegg noe lavere*».

Muntlig har Ptil gitt uttrykk for at etaten ikke lenger tar hensyn til hvilken tillit Ptil har til at en aktør har vilje og evne til å rette opp i avvik, men at pålegg uansett skal gis dersom avviket er alvorlig nok. Dette bekreftes også av virkemiddelhåndboka som sier: «*Dette medfører at vi bør gi pålegg til alle aktørene for alvorlige overtredelser, selv om det ikke hadde vært nødvendig for å få den aktuelle deltakeren til å rette forholdene.*» (Ref. 67, s 30). Dette begrunnes ut fra et likebehandlingsprinsipp og at man ikke tar hensyn til om Ptil (hos noen aktører) kunne ha oppnådd det samme uten å gi pålegg. Dette samsvarer ikke med virkemiddelhåndboken. I denne uttrykkes det at «*Overfor enkelte aktører vet vi av erfaring at en henstilling er tilstrekkelig til å få rettet på et forhold, mens vi overfor andre må bruke pålegg.*» (Ref. 67, s 30). Det skal bemerkes at Ptil har kommentert at virkemiddelhåndboken er under revisjon, men så vidt vi har fått vite er den versjonen vi har mottatt fortsatt gjeldende, inntil ny versjon er utgitt.

Virkemiddelhåndboken sier videre at «*Det bør legges til rette for eskalering av virkemidler.*» (s 30). Eksemplet som nevnes er at man kan starte med en henstilling, men at man deretter går til pålegg dersom henstillingen ikke har ønsket effekt.

Som et ledd i saksbehandlingen av resultater fra tilsyn har Ptil innført bruk av vurderingsnotater som oppsummerer de vurderingene som ligger til grunn for valget av ulike virkemidler. Vi har mottatt noen eksempler på slike notater som illustrerer hvordan ulike hensyn vektlegges. Vår gjennomgang av disse eksemplene indikerer at tillit til selskapet vektlegges til en viss grad.

6.2.5 Digitalisering

I likhet med andre myndighetsorgan har Ptil i de senere årene arbeidet med å utvikle digitale løsninger for data- og informasjonshåndtering, samt beslutningsstøtte. I Ptil ble det etablert et eget digitaliseringsprosjekt i etterkant av HMS-meldingen. Prosjektet er koplet opp mot Tilda-prosjektet²⁰, hvor formålet er å legge til rette for deling av tilsynsdata på tvers av alle tilsynsetater i Norge.

Digitaliseringsprogrammet i Ptil omfatter fire hovedelementer:

- Helhetlige IT-løsninger
- Innrapportering av data
- Arbeidsprosesser
- Tilgjengeliggjøring

Data som lagres i dataplattformen inkluderer plandata, tilsynsdata, fagdata og administrative data. Disse kan i sin tur hentes ut igjen i ulike formater og detaljeringsgrad.

Arbeidet med utviklingen av IT-løsningene er koplet til Ptils arbeid med virksomhetsstyring og standardisering av arbeidsprosesser, bl.a. ved at løsningene bidrar til å sikre at oppgaver utføres i samsvar med Ptils standardiserte rutiner. Tilgjengeliggjøringen av data forventes også å forenkle og forbedre underlaget for rapportering til departementet.

²⁰ <https://www.digdir.no/datadeling/tilsynsmyndighetene-koordineres-ved-hjelp-av-datadeling/2468>

En vesentlig del av prosjektet har vært å utvikle løsninger, med tilhørende arbeidsprosesser, som understøtter effektivisering og standardisering av revisjoner. For tiden arbeides det med å utvikle løsninger og nye arbeidsprosesser for behandling av samtykkesøknader.

I forbindelse med revisjonsprosessen gir IT-løsningen oversikter som viser f.eks. antall rapporter, antall observasjoner per rapport, antall pålegg, antall avvik, antall forbedringspunkt og også hvorvidt avvikene er fulgt opp. Dette er informasjon som kan hentes for ulike tidsperioder og som går tilbake til 2015. Alle detaljer om hver enkelt revisjon kan man få ved å gå inn i tilsynsdatabasen.

Det er en forventning i prosjektet om at tilgjengeliggjøring av data, spesielt tilsyns- og fagdata, kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for risikovurderinger knyttet til både tilsynsystematikk og utvelgelse av tilsynsobjekter. Det er imidlertid ambisjoner om at det i fremtiden skal innarbeides ulike løsninger for beslutningsstøtte basert på kunstig intelligens.

Det digitale verktøyet inkluderer også en løsning for innrapportering fra næringen knyttet til bl.a. arbeidstimer og hendelser. Det er også planer for en løsning som muliggjør digital rapportering til RNNP.

På sikt er det planer om å etablere løsninger for ekstern deling av deler av datagrunnlaget, bl.a. til bruk i forbindelse med søknader om innsyn i saksforhold.

6.2.6 Oppmerksomhet mot fartøysbruk

I tillegget til tildelingsbrevet for 2018 fikk Ptil i oppgave å styrke tilsynet mot fartøysaktiviteten (Ref. 68). Dette kan ses i sammenheng med forventningen om økt fartøysbruk i årene som kommer (se delkapittel 3.3.3 og vedlegg A), samt at økt bruk av fartøy og petroleumslovens virkeområde har vært et sentralt tema i dialogen mellom partene de siste årene (jf. Ref. 69). Ptil gjennomførte to aktiviteter i 2018/2019:

1. Lloyds (nå Vysus Group) gjennomførte i 2018 en kvalitativ risikovurdering for fartøysoperasjoner.
2. En koordinert tilsynskampanje ble gjennomført i 2019

Ptil gir selv følgende sammendrag av tilsynsaktiviteten som ble gjennomført i 2019 (Ref. 70):

Petroleumstilsynet har hatt økt tilsynsinnsats mot fartøysaktiviteten på kontinentalsokkelen i 2019. Interne forberedelsesaktiviteter startet i 2017, deretter fulgte studie for etablering av risikobilde, og hjemling for aktuelle tilsyn.

Åtte tilsyn med fartøy som utfører petroleumsvirksomhet ble initiert i 2019. Syv av disse er ferdigstilt, ett er fortsatt ikke fullført da tilsyn om bord på fartøyet, så langt, ikke har latt seg gjennomføre.

Det er totalt påvist to avvik, 20 forbedringspunkt og to andre kommentarer fra syv fullførte tilsyn med fartøy som utfører petroleumsvirksomhet i 2019.

Basert på resultatene fra 2019, anbefales tilsynsaktiviteten knyttet til petroleumsvirksomhet utført fra fartøy videreført i 2020.

I møtet med Ptil hvor oppfølging av fartøysvirksomheten var tema, ble det opplyst at oppfølgingen i hovedsak er rettet mot operatørenes ansvar for bruk av fartøyer (operatørens påseplikt). Denne

strategien er valgt for å bl.a. unngå grensesnittproblematikk mellom Ptils lovmessige hjemler for å føre tilsyn med fartøysbruken og tilsynsmyndigheter med tilhørende ansvar for regelverk innenfor sjøfart (flaggstatsregelverk).

I møtet med Ptil ble det gitt en oversikt over tilsynstema og antall revisjoner i 2019 Tabell 6.2. Det er gjennomført tilsyn med fartøysbruk også etter 2019, men det foreligger ingen samlet oversikt.

Tabell 6.2 Oppsummering av revisjoner med fartøysbruk i 2019

Tilsynstema ²¹	Antall revisjoner
DP operasjon ved lasting til skytteltanker	3
Stimuleringsoperasjon fra fartøy	2
W2W fartøy	1
Styring av gjennomføring av bemannede undervannsoperasjoner	1

«DP operasjoner ved lasting til skytteltanker» og «stimuleringsoperasjon fra fartøy» representerer høy risiko i et storulykkesperspektiv. Revisjon av W2W-fartøy og bemannede undervannsoperasjoner tilsier et betydelig spekter av fartøysaktiviteter som er dekket.

Revisjonen knyttet til bemannede undervannsoperasjoner var ikke rettet mot dykkerfartøy²². Det er opplyst fra Ptil at det har vært enkelte revisjoner på dykkerfartøy etter 2019, men at Covid-pandemien har satt begrensninger.

I møtet med Ptil ble det redegjort for at bemannede dykkeroperasjoner krever samtykke, og at aktivitetene derfor blir gjennomgått i forbindelse med behandlingen av samtykkesøknaden. Dette gjelder kun planleggingen av dykkeoperasjonene.

²¹ Et tilsyn med IMR operasjoner på havbunnsbrønner er ikke avsluttet, da en ikke fikk tilgang til fartøyet, det er derfor utelatt.

²² Revisjonen ble utført mot et beredskapsfartøy.

7 AKTØRENE OPPFATNINGER OM PTILS TILSYNSVIRKSOMHET

Dette kapitlet presenterer oppfatninger om Ptils tilsynsvirksomhet blant ulike aktører/interessenter innenfor næringen. Kapitlet er basert på gjennomgang av brukerundersøkelsene og intervjuer med et utvalg representanter for selskaper (operatører og leverandører), arbeidsgiverorganisasjoner (Norsk Olje og Gass, Rederiforbundet), fagforeninger og vernetjenesten.

7.1 Brukerundersøkelser

Ideas2evidence har gjennomført brukerundersøkelser for Petroleumstilsynet i perioden høst 2018 til 2022. Formålet er å undersøke sektorens vurderinger av Ptil, og retter seg mot myndighetskontakter i selskap i petroleumssektoren. Undersøkelser sendes ut etter hver gjennomført revisjon, samt en overordnet undersøkelse i slutten av hvert år. Sistnevnte undersøkelse inkluderer også svar fra HVO i næringen. Resultatene er basert på alle undersøkelsene samlet.

Rapportene fra 2018 til 2020 (publisert 2019-2021, Ref. 71, 72, 73) er gjennomgått for å gi supplerende informasjon rundt sektorens syn på Ptil, og hvordan synet har utviklet seg de siste årene. Alle brukerundersøkelsene er gjort i perioden etter HMS-meldingen, og kan følgelig ikke gi et perspektiv på forskjeller før og etter HMS-meldingen. Ptils arbeid med å bli sterkere og tydeligere er et kontinuerlig arbeid, og utviklingen de senere årene er derfor likevel relevant å vurdere. I det følgende omtales «Helt enig» og «enig» som positive resultater, «helt uenig» og «uenig» omtales som negative resultater, mens «verken enig eller uenig» omtales som nøytrale resultater.

Resultatene fra de tre brukerundersøkelsene er i stor grad samsvarende. Det er små forskjeller mellom rapportene, og i hovedsak viser resultatene at sektoren er fornøyd med Ptil sitt arbeid. De fleste spørsmålene i undersøkelsen har i hovedsak positive svar, og enkelte spørsmål har positive svar fra opptil 97% av respondentene.

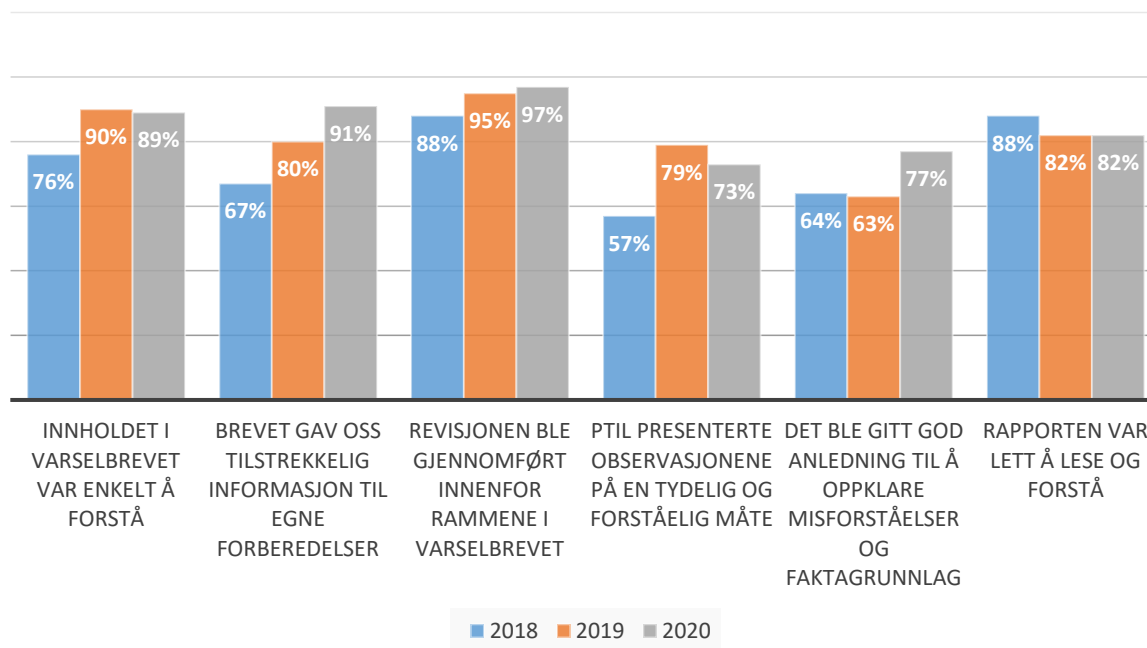
Temaet med færrest positive svar er relatert til utbytte av revisjonen. Alle tre årene har 50% gitt positive svar på om revisjonen har «gitt et godt grunnlag for iverksetting av tiltak». Mange av svarene var nøytrale, og resultatene kan henge sammen med at mange også svarte at de allerede kjente til avvikene før rapporten. I 2020 var det eksempelvis kun 39% som svarte enig eller helt enig i at revisjonen førte til ny/mer kunnskap (Ref. 73).

Flere av spørsmålene er rettet mot i hvilken grad Ptil evner å formidle sine funn og forventninger på en klar og tydelig måte. Et utvalg av disse er presentert i Tabell 7.1 nedenfor, og tabellen viser andel positive svar («enig» og «helt enig») og andel som har svart «helt enig». Resultatene for positive svar er illustrert i Figur 7.1.

Tabell 7.1 Andel positive svar på utvalgte spørsmål i Ptils brukerundersøkelse 2018-2020 (publisert 2019-2021)

	2018		2019		2020	
	Positive	Helt enig	Positive	Helt enig	Positive	Helt enig
Innholdet i varselbrevet var enkelt å forstå	76%	6%	90%	26%	89%	28%
Brevet gav oss tilstrekkelig informasjon til egne forberedelser	67%	6%	80%	19%	91%	23%
Revisjonen ble gjennomført innenfor rammene i varselbrevet	88%	27%	95%	28%	97%	31%

Ptil presenterte observasjonene på en tydelig og forståelig måte	57%	15%	79%	24%	73%	23%
Det ble gitt god anledning til å oppklare misforståelser og faktagrunnlag	64%	3%	63%	24%	77%	24%
Rapporten var lett å lese og forstå	88%	21%	82%	21%	82%	35%

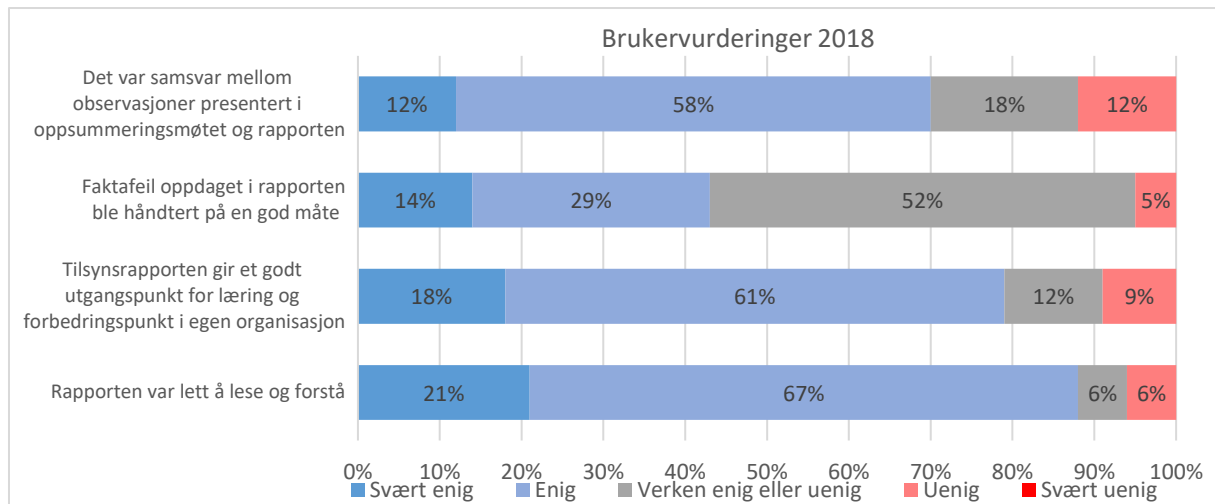


Figur 7.1 Visualisering av andel positive svar på utvalgte spørsmål i Ptils brukerundersøkelse 2018-2020

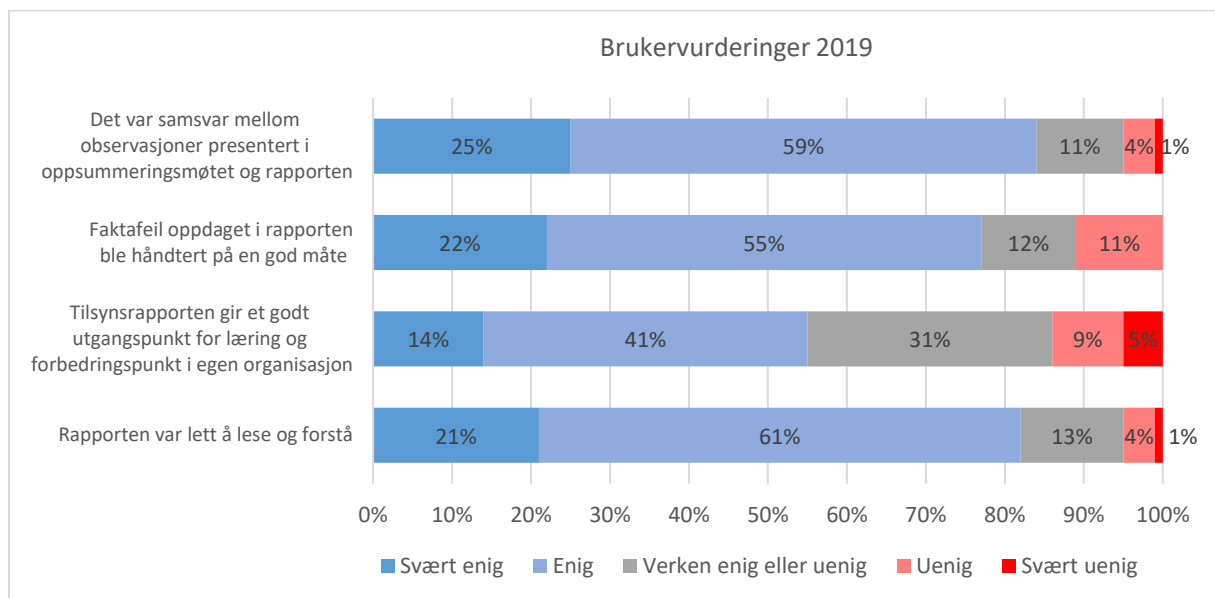
De utvalgte spørsmålene relatert til formidlingsevne og klargjøring av saksforhold viser en økning i positive svar fra 2018 til 2020 på alle spørsmål bortsett fra «Rapporten var lett å lese og forstå». Til tross for en reduksjon i total andel positive svar, er andelen som har svart «helt enig» økt med 14% fra 2018 og 2019 til 2020. Det er små forskjeller i resultatene, men det er et større samsvar mellom resultatene for 2019 og 2020 sammenliknet med resultatene fra 2018.

Til tross for likhet mellom 2019 og 2020 i andel positive svar, er det en større andel som svarer «helt enig» i 2020 enn i 2019. Eksempelvis svarte 82% at rapporten er lett å lese og forstå både i 2019 og 2020, men andelen «helt enig» var 14% høyere i 2020.

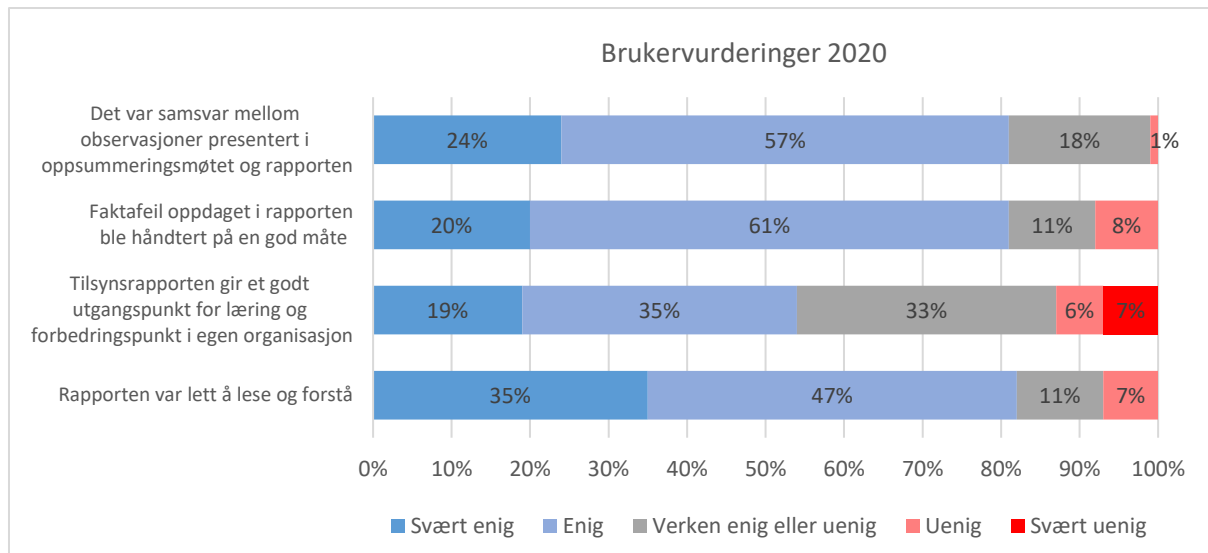
Figur 7.2 til Figur 7.4 nedenfor viser resultatene relatert til tilsynsrapporter fra 2018 til 2020.



Figur 7.2 Brukervurdering av tilsynsrapport i 2018 (Data kilde: Brukerundersøkelsen 2018)

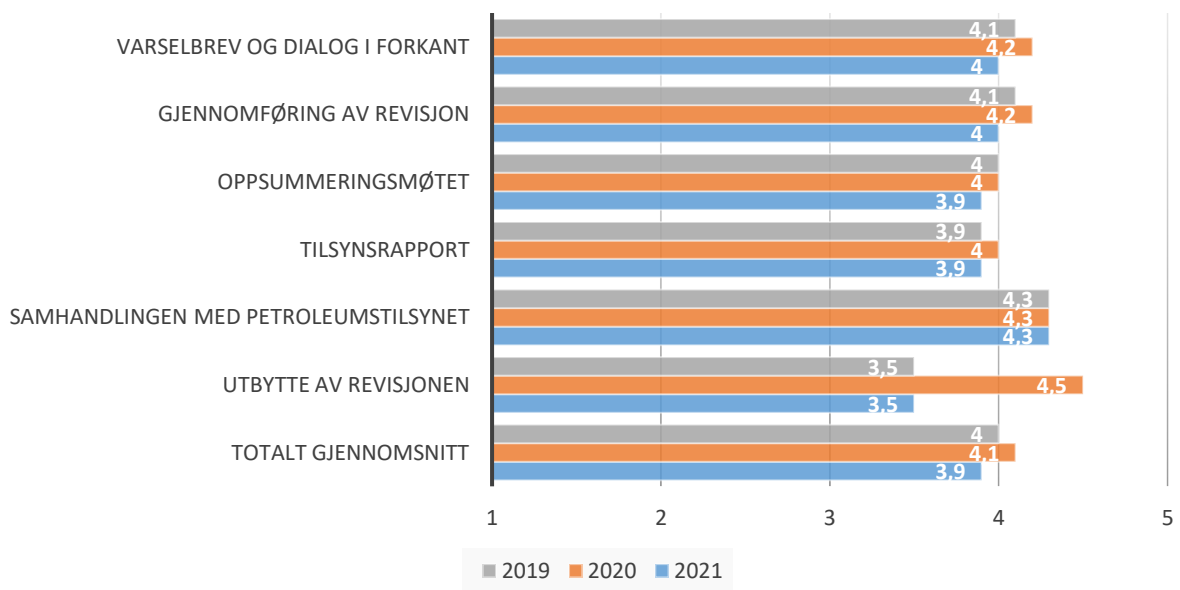


Figur 7.3 Brukervurdering av tilsynsrapport i 2019 (Data kilde: Brukerundersøkelsen 2019)



Figur 7.4 Brukervurdering av tilsynsrapport i 2020 (Data kilde: Brukerundersøkelsen 2020)

Utvalgte resultater fra 2021 brukerundersøkelsen er presentert i Ptil sin årsrapport for 2021 (Ref. 74) Figur 7.5 under viser overordnede resultater relatert til gjennomføringen av revisjoner, for 2019-2021. Resultatene er et gjennomsnitt, med en skåre fra 1-5, hvor 5 er mest positivt. Resultatene viser få endringer, men en reduksjon i vurdert utbytte av revisjonen fra 2020 til 2021. Nivået i 2021 er derimot tilsvarende nivået i 2019, med en sterk økning i 2020. På samtlige områder viser resultatene en liten reduksjon fra 2020 til 2021, med unntak av samhandlingen med Petroleumstilsynet.



Figur 7.5 Overordnede resultater for revisjoner fra 2019-2021

7.2 Intervjuer med aktører fra næringen

I dette kapitlet presenteres oppfatninger og erfaringer fra aktører i næringen (representanter for operatørselskap, riggselskap/boreentreprenører, Norsk Olje og Gass, Rederiforbundet, vernetjenesten og fagforeninger) om hvordan Ptil har endret seg i etterkant av HMS-meldingen. Framstillingen baserer

seg på intervjuundersøkelsen (delkapittel 2.2.3). Formålet med intervjuene har vært å identifisere ulike tematikker og synspunkter som har blitt aktualisert blant ulike aktører knyttet til erfaringer med Ptils tilsynsvirksomhet. Formålet med undersøkelsen har ikke vært å undersøke utbredelsen av de ulike oppfatningene. I framstillingen er det derfor ikke lagt vekt på hvor mange av informantene i utvalget som har gitt uttrykk for de ulike synspunktene som presenteres. Noen av utsagnene fra intervjuene omhandler forhold som ikke kan knyttes til HMS-meldingen i 2018. Enkelte av utsagnene kan bunne i at informantene har misforstått regelverket, de mest åpenbare tilfeller er kommentert.

Det er en svakhet med intervjuundersøkelsen at informantene ikke har skilt mellom arbeidsmiljøforhold og forhold som omhandler styring og ledelse, alt er benevnt som arbeidsmiljø.

Funnene fra intervjuene er strukturert ut fra følgende tematiske områder:

- Revisjoner – antall og gjennomføring
- Tolkning og operasjonalisering av regelverk
- Bruk av virkemidler
- Oppfølging av avvik
- Valg av revisjonstema og tilsynsområder
- Granskinger
- Ptils øvrige tilsynsaktiviteter
- Tilrettelegging for partssamarbeid
- Kompetanse og uavhengighet

Temaene overlapper i noen grad slik at det kan være deler av det som presenteres som kunne vært plassert under andre overskrifter. I tillegg er det også en del synspunkter som er relevante å ta med, men som ikke helt passer inn under overskriftene. Dette vil ofte være en naturlig konsekvens av å bruke semi-strukturerte intervjuer, hvor samtalen kan flyte forholdsvis fritt. Vi har imidlertid lagt vekt på å sortere informasjonen på en mest mulig logisk måte.

7.2.1 Revisjoner – antall og gjennomføring

Det er en gjennomgående oppfatning i intervjuene med representantene for selskapene og industriorganisasjonene at det har vært en økning i antall revisjoner og at revisjonene har lengre varighet enn tidligere. Informanter fra arbeidstakere/vernetjenesten ga også uttrykk for det samme, men oppfatningen var noe mer blandet.

Enkelte representanter fra underleverandører gir uttrykk for at de føler seg litt «glemt» av Ptil i noen sammenhenger. I et intervju med en representant for arbeidstakersiden for bemannede undervannsoperasjoner, ble det videre sagt at han ikke var kjent med at det hadde blitt utført noen revisjoner (verifikasjon) av dykkeoperasjoner om bord på fartøy, verken før eller etter 2018.

Et gjennomgående tema hos operatører og riggselskap var at økningen i antall revisjoner medførte en økning i ressursbehovet i selskapene. Dette ble ikke knyttet til behovet for ressurser med hensyn på å iverksette tiltak for å lukke eventuelle avvik, men først og fremst ressursbehovet forbundet med alle deler av en mer omfattende revisjonsprosess.

Omfanget av oppgaver knyttet til tilsyn blir av flere beskrevet som spesielt krevende for små aktører på sokkelen. Noen representanter for de mindre operatørene mente at antall tilsyn var relativt større for de som var operatør av flere lisenser.

En oppfatning fra noen av informantene er at revisjonene har endret karakter ved at det har blitt mindre dialog, bl.a. i form av mindre åpenhet om bakgrunnen for de spørsmålene som stilles til selskapene, og at revisjonsteamet i større grad opptrer som kritiske «kontrollører». Enkelte ga uttrykk for at de opplever at revisjonsteamene i større grad i utgangspunktet uttrykker mistillit, og at de leter etter bestemte avvik som de på forhånd har forventninger om å finne. Dette kommer bl.a. til uttrykk i følgende utsagn:

Opplever [at] spesifikke spørsmål [er] basert på forutinntatte holdninger, [og hvor det handler om] å få verifisert deres antakelser om bord

Informanter fra operatør- og riggselskap mener også at revisjonene til dels er personavhengige. Flere har gitt uttrykk for at det er enkeltpersoner i revisjonsteamene som er spesielt opptatt av noen tema, og at de har klare oppfatninger om hvordan selskapene konkret skal håndtere enkelte avvik. Dette forholdet knyttes ikke til endringer i etterkant av HMS-meldingen, men anses å ha vært et trekk ved enkeltes praksis også tidligere.

Flere informanter påpeker at graden av grundighet er personavhengig, bl.a. ved at enkelte gjennomfører flere stikkprøver innenfor et tematisk område. Enkelte fra selskapssiden har også påpekt at det synes som om revisjonsleders personlige egenskaper har større betydning for måten revisjonene gjennomføres, enn de endrede formaliserte rutinene i forbindelse med tilsyn.

Flere av informantene fra selskapene mener at revisjonsteamene tenderer til å generalisere ut fra enkeltutsagn, uten at de sjekker hvorvidt dette sammenfaller med andre forhold. Ett eksempel som det har blitt vist til, omhandlet en ansatt som ikke kunne svare ut spesifikke spørsmål knyttet til en aktivitet, og at dette ble generalisert til å være et uttrykk for et avvik knyttet til selskapets kompetansestyring.

Enkelte informanter fra selskapene mener at Ptil lytter for mye til vernetjenesten i forbindelse med revisjoner («direkte linje»). De opplever at vernetjenesten får lov til å legge fram udokumenterte påstander, som Ptil følger opp videre opp mot selskapene. Noen mente at det burde være samme krav til dokumentasjon for vernetjenesten, som det som stilles til selskapene. I denne sammenheng uttrykte noen at Ptil burde være bevisst på at representanter fra vernetjenesten og fagforeningene kan ha en annen agenda (lønn og andre goder) enn ivaretagelse av HMS slik at de ikke «blir brukt på en feil måte». Disse synspunktene er imidlertid ikke nødvendigvis knyttet til endringer etter 2018.

Et annet synspunkt som ble formidlet i intervjuene fra flere selskapsrepresentanter var at revisjonsteamene stilte spørsmål vedrørende forhold som de mente ikke var relatert til hva som på forhånd var oppgitt som tema for tilsynet. Som en følge av dette hadde ikke operatørselskapet fått forberede seg, bl.a. med å kunne stille de riktige ressurspersonene til rådighet.

Det er en utbredt opplevelse blant informantene fra operatørselskapene av en mer kritisk kontrollerende praksis, og dette kritiseres for å bidra til «utrygghet» og en «frykt for å svare feil», noe som informantene mener bidrar til å svekke åpenheten og ærligheten fra selskapenes side i kommunikasjonen med Ptil.

Fra flere representanter for operatører og riggselskaper blir det påpekt at det er et vesentlig skille mellom tilsyn som rettes mot rent tekniske forhold, og tilsyn som omhandler organisatoriske forhold, se følgende eksempler.

På rent tekniske barrierer er det ikke så mye å diskutere, der er det ikke mye tvil om det er ok eller ikke.

[...] på organisatorisk [sikkerhet] og arbeidsmiljø kan det ofte være vanskelig å få tak i hva Ptil er ute etter.

Enkelte gir også uttrykk for at ved felles tilsyn mellom Ptil, DSB og Sjøfartsdirektoratet kan det være utfordringer med grensesnittene ift. oppfølging.

Når vi møter tre myndigheter, er det mer brusing med fjærene.

Dette framstår som et generelt utsagn, ikke nødvendigvis knyttet opp mot endringer etter 2018.

Flertallet av representanter for vernetjenesten og fagforeninger uttrykker at de ikke opplever vesentlige endringer når det gjelder Ptils tilsynspraksis utover av at arbeidstakersiden har fått mulighet til å gi innspill i forbindelse med forberedelser til revisjoner.

Når det gjelder rapporteringen (tilsynsrapportene), mener enkelte at den har utviklet seg til «*novelleskriving*», og at selskapene ofte ender opp med å lure på hva de egentlig skal gjøre.

Denne kritikken retter seg først og fremst mot rapporter som utarbeides i forbindelse med revisjoner knyttet til arbeidsmiljø. Det har også blitt uttrykt av enkelte at rapportene i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner gir dårligere begrunnelser for avvik.

Det har blitt hevdet fra enkelte fra selskapssiden at det er mindre rom for diskusjon enn tidligere i tilfeller der selskap er uenig med Ptil hvorvidt funn representerer et avvik i forhold til gjeldende regelverk. Det blir bl.a. vist til at det i forbindelse med sluttrapporten bare gis rom for å korrigere «*faktafeil*», ikke tolkninger av funn og vurderinger av avvik og pålegg;

Noen er kanskje litt vanskeligere enn andre. Prosessen med at Ptil kommer med en rapport, og så får vi en ti dager på å kommentere på den. Vi [selskapsnavn] tar opp et forhold om det med tilbakevirkende kraft, paragraf 82.2. [dvs. at regelverket ikke har tilbakevirkende kraft]. Vi får tilbakemelding om at det er kun faktafeil som skal kommenteres. Når de tolker en forskrift og gir oss et avvik som vi er uenige i, så er det ingen tilbakemelding, det er lite konstruktivt. I de siste årene har vi ikke fått tilbakemelding.

Flere har i intervjuer uttalt at dialogen og mulighetene for å komme med innspill til rapporten «lukkes»/opphører når tilsynsrapporten er avgitt.

7.2.2 Tolkning og operasjonalisering av regelverk

Flere informanter fra selskapene gir uttrykk for at Ptil har endret seg i måten etaten tolker regelverket på og i dialogen med selskapene for å lukke påviste avvik.

Enkelte uttaler at de har et inntrykk av at Ptil i noen sammenhenger har bestemte forventninger til hvordan selskapet skal operasjonalisere håndteringen av et avvik, i form av én bestemt konkret løsning/metode. Imidlertid er den forventede konkrete løsningen ikke eksplisitt uttrykt, og de må derfor forsøke å «*gjette*» hva verifikasjonsteamet fra Ptil vil at de skal gjøre. Noen stilte spørsmål ved i hvilken grad Ptil hadde hjemmel til å styre selskapene med hensyn på operasjonalisering av tiltak, i den grad de gjorde. Opplevelsen av uttalte forventninger til operasjonalisering ble av informantene spesielt relatert til tilsyn knyttet til revisjoner av arbeidsmiljø.

Noen fra selskapssiden mener at Ptil tolker det funksjonelle regelverket i større grad enn tidligere, og at de anvender egne tolkninger som referanse og begrunnelse for å gi avvik, og ikke regelverket. Fra enkelte hold blir denne opplevde endringen kritisert og betraktet som en utvikling bort fra

intensjonene med et funksjonelt regelverk. I denne sammenheng stiller enkelte spørsmål med hjemmelsgrunnlaget for at Ptil kan stille slike detaljerte krav til selskapene. Flere har vist til at det er problematisk å stille strenge detaljerte krav når regelverket er funksjonelt. Følgende utsagn i forbindelse med intervjuene eksemplifiserer dette temaet:

Jeg tenker at det, når Ptil er ute og går på konkrete ting, og ser på noe teknisk, så er det ok. Men når de diskuterer styring, organisatoriske forhold og kompetanse, da føler jeg at det er vanskeligere å kople til paragrafen. [Det er] Vanskelig å se koplinger mellom avvik og begrunnelse. Nesten en misbruk av forskriftsteksten.

Vi fikk avvik på kompetanse fordi vi har bare en person på brønnintegritet. De fant ikke noe avvik med oppfølgingen vår, men de hengte seg opp at det var for få folk.

Det blir rart å skrive et avvik som går på de tingene der hvis de ikke er konkret. Blir mer personavhengig av det de skriver.

I tilknytning til dette ble det også uttrykt fra informanter fra selskapssiden at de opplever mindre grad av veiledning fra Ptil i forbindelse med oppfølgingen av revisjoner. Flere har opplevd at selskapene må bruke betydelige ressurser på å tolke hva Ptil egentlig vil at selskapet skal gjøre. Det blir vist til eksempler der selskap har bedt om råd med hensyn på hvordan de bør operasjonalisere håndteringen av avvik/pålegg, men hvor de kun har fått til svar at de må lukke avviket som påpekt fra Ptil. Noen opplever at det i utstedelsen og oppfølgingen av pålegg, legges mer vekt på korrekt saksbehandling, fremfor at fagpersoner hos Ptil og selskapet kommer sammen for å diskutere konkret hvordan de kunne håndtere avviket/pålegget.

Én informant mente at selskapene også til en viss grad vurderte nøye hva de formulerte av spørsmål til Ptil, for å unngå at de ble oppfattet og vurdert til ikke å ha tilstrekkelig regelverkskompetanse. Det ble nevnt et eksempel hvor Ptil i et tilsvar viste til at selskapet hadde SUT (riggselskap), og at de derfor burde ha kompetanse til å forstå og håndtere avviket.

Enkelte mente at det funksjonelle regelverksregimet er utfordrende å praktisere innenfor arbeidsmiljødomenet. Dette framstår som et generelt utsagn, ikke nødvendigvis knyttet opp mot endringer etter 2018.

7.2.3 Bruk av virkemidler

I tilknytning til Ptils virkemidler ved revisjoner kan en del sentrale oppfatninger, i hovedsak fra selskapene, oppsummeres som følger:

- Det blir gitt flere avvik enn hva som var vanlig tidligere
- Forhold som tidligere ville bli gitt som forbedringspunkter blir i større grad definert som avvik
- Det blir gitt flere pålegg enn tidligere
- Tidsfristene for å gjennomføre tiltak med hensyn på utbedringen er kortere
- Det stilles større krav til dokumenterte studier/planer for utbedringer

Et utsagn som kan knyttes til dette er at «*Det som tidligere ofte ble et avvik med tidsfrist blir nå lett et pålegg.*»

Noen mener at det har blitt en større vektlegging av tidsfrister. Det blir vist til at det tidligere ikke ble satt tidsfrister på alle avvik, men at dette nå gjennomføres konsekvent. Normalt er det selskapene som

selv setter fristene i svar på revisjonsrapportene, og enkelte selskapsrepresentanter har kommentert at fristene kan bli for optimistiske.

Informantene fra de fleste av selskapene i utvalget viser også til at Ptil etterspør en økt dokumentasjonsmengde i etterkant av revisjoner og at de nå krever at selskapene i en tidlig fase kan dokumentere planer for hvordan de skal håndtere/utbedre avviket/pålegget.

Representanter for vernetjenesten og fagforeningene opplever gjennomgående at det ikke er vesentlige endringer i Ptils oppfølging av selskapene. Det uttrykkes at Ptil kommuniserte etter HMS-meldingen at de skulle bli strengere, men at det ikke merkes i praksis. Denne oppfatningen kommer til uttrykk i følgende utsagn:

[Ptil] Burde noen ganger være tøffere, hvorfor bruker de aldri sterkere virkemidler? Ta de i bruk litt tidligere, ikke vente til det blir så alvorlig. Fagforeningen er i stor grad fornøyd med Ptil, det har skjedd noen endringer, selskapene prøver seg, men de får ikke lov til det.

I noen få intervjuer har informanter uttalt at de opplever en forskjellsbehandling mellom selskapene med hensyn på avvik og pålegg. Ett eksempel som det har blitt vist til er at det er gitt ulike frister for korrigering av avvik/håndtering av pålegg, selv om de konkrete påleggene ble oppfattet å være like omfattende med hensyn på ressurs- og tidsbehov. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis knyttet opp mot endringer etter 2018.

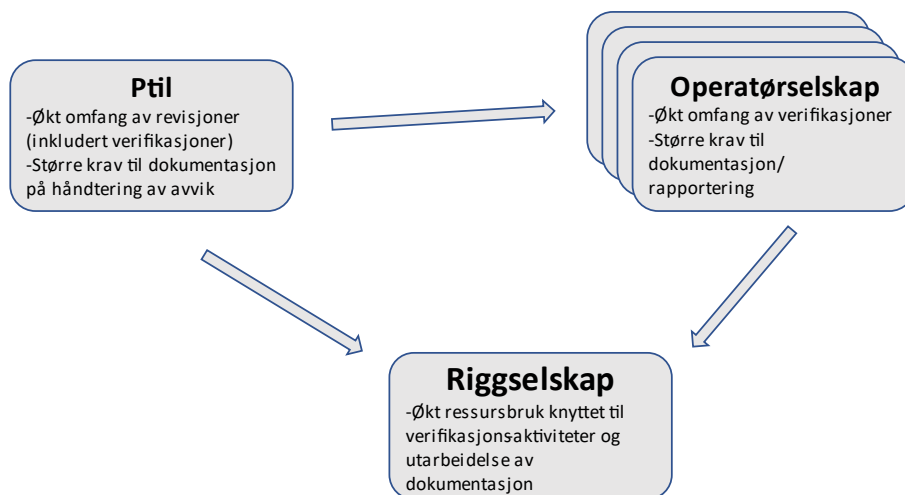
Andre virkemidler (så som tvangsmulkt) ble ikke berørt i intervjuene, da informantene ikke hadde erfaringer med slike.

7.2.4 Oppfølging av avvik

Samtlige informanter fra operatørselskap og riggselskap mener at Ptil alltid kontrollerer hvorvidt eventuelle tidligere påpekte avvik knyttet til den aktuelle tilsynsystematikken har blitt håndtert i samsvar med hva som er rapportert, noe som er en klar forandring fra før HMS-meldingen. I tillegg undersøker Ptil hvorvidt selskapene har iverksatt aktiviteter med hensyn på organisatorisk læring relatert til rutiner for å forhindre tilsvarende avvik i fremtiden. I denne sammenheng blir læring på tvers av organisatoriske enheter (bl.a. innretninger) vektlagt.

Enkelte informanter fra riggselskap mener at Ptils endring av verifikasjonspraksis også har medført en endring av verifikasjonene/inspeksjonene som utføres av de ulike operatørselskapene. Noen mener at denne aktiviteten har økt i omfang, og at det stilles større grad til dokumentasjon. Denne endringen forklares med at operatørene opplever et større krav til dokumentasjon, bl.a. i forbindelse med et økt omfang av revisjoner, på at de utøver sitt påseansvar overfor riggselskapene. I intervjuene med entreprenører innenfor vedlikehold og modifikasjoner har det imidlertid blitt gitt uttrykk for at noen opplever at operatørselskapene verken har økt antallet verifikasjonsaktiviteter, eller har endret sin praksis med hensyn på detaljeringsgrad, sammenlignet med tidligere, dvs. før 2018.

Flere informanter fra riggselskapene uttaler at flere tilsyn fra Ptils sin side, opp mot både riggselskaper og operatører, medfører en økning av det totale antallet revisjoner for riggselskaper. Konsekvensen av økningen i antall revisjoner både fra Ptil og operatørselskaper, er at ressursene som går med til verifikasjonsaktiviteter har økt. Figur 7.6 illustrerer revisjonsaktiviteter utført av Ptil og operatørselskapene og hvordan aktivitetene påvirker operatører og riggselskaper.



Figur 7.6 Revisjons- og verifikasjonsaktiviteter og relasjoner mellom Ptil, operatørselskap og riggselskap, basert på beskrivelser fra informanter fra riggselskaper

En konsekvens av Ptils tettere oppfølging som nevnes av flere av selskapene er at de mener det har gitt resultater i form av at flere avvik blir lukket. Flere er positive til at Ptil følger opp avvik og pålegg på en bedre måte.

En annen konsekvens av oppfølgingen av Ptil er at det for operatørene er viktig at det de skriver i svarbrevet når avvik/pålegg blir gitt ikke skal avvike fra det de faktisk er i stand å gjøre. Hvis selskapene i etterkant ser at det vil oppstå en forsinkelse med hensyn på å overholde planlagte milepeler, henvender de seg til Ptil for å redegjøre for årsakene til dette, samt presentere revidert tidsplan for lukking av avvikene.

7.2.5 Valg av revisjonstema og tilsynsområder

I intervjuene har det framkommet en del synspunkter på valg av tematikk for revisjonene. Et tema som flere representanter fra selskapene har berørt er balansen mellom revisjoner knyttet til storulykker, og revisjoner arbeidsmiljø. Flere har et inntrykk at det har blitt relativt flere revisjoner knyttet til arbeidsmiljø, i forhold til risiko for storulykker. Dette blir fra enkelte holdt ansett som en feilprioritering, gitt at tilsynsvirkomheten skal være risikobasert.

Enkelte informanter skiller også mellom revisjoner knyttet ledelse, styring og arbeidsmiljø, og storulykke. Noen fra selskapssiden uttrykker at tilsyn på arbeidsmiljø oppleves som «*mer irriterende*» enn storulykke. Noen uttrykker også at det er enkelte forhold som vektlegges mer enn andre i forbindelse med revisjoner knyttet til arbeidsmiljø, særlig nevnes ergonomi.

Flere har omtalt revisjoner knyttet til ledelse, styring og arbeidsmiljø som mer «*fluffy*». I tillegg mener enkelte at deltakerne i tilsynsteamene fra Ptil har ikke har tilstrekkelig operasjonell erfaring når ledelse, styring og arbeidsmiljø er tema for en revisjon.

Med hensyn på tilsynsområder uttalte enkelte representanter fra vernetjenesten at enkelte deler av petroleumsvirksomheten i mindre grad ble fulgt opp gjennom revisjoner og tilsynsaktiviteter generelt. Dette omhandlet spesielt grensesnitt opp mot petroleumrelaterte aktiviteter på fartøy. Det ble også referert til at Ptil ikke utførte verifikasjoner knyttet til bemannede undervannsoperasjoner. Det ble hevdet at Ptil kun vektla landorganisasjonen i forbindelse med samtykkesøknader for dykking, uten at den praktiske gjennomføringen på dykkerfartøyene ble inkludert²³.

For ROV-personell som både kan utføre arbeid på mobile innretninger innenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser og på fartøyer som ikke faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser, ble det vist til at disponeringen/styringen av personellressurser i enkelte selskaper kunne innebære at ROV-personell på innretningene i noen tilfeller kunne bli pålagt å arbeide på båt i periodene mellom arbeidsperiodene på rigg. Det ble imidlertid også sagt at ikke alle selskaper hadde en slik praksis. Følgende utdrag fra et av intervjuene er ett eksempel på hvordan disse temaene ble adressert:

Hva som gjør at regelverket blir uklart? RF[3] gjelder ikke for båt, 1/3 regelen, båtjobbene kan være veldig kort eller veldig lang, 1/3 fri gjelder ikke for båt, men vi fikk en lokal avtale om at det skulle gjelde. Veldig hardt å gå to uker på båt, så direkte ut på rigg i to uker. Dette er den største utfordringen med båtarbeid. Kynisk kunne du gå to uker på båt, to uker på rigg, og så to uker på båt igjen uten opphold. Derfor lokal avtale, som har vært viktig.

7.2.6 Granskinger utført av Ptil

Relativt få av informantene hadde egne erfaringer med hendelser der Ptil hadde gransket hendelsen. De som kunne uttale seg anså at det var et passende antall hendelser som ble gransket. Stort sett hadde de som uttalte seg også et godt inntrykk av de granskingene som Ptil gjennomfører. Gjennomgående ble det uttrykt at de opplevde at det som regel var god overensstemmelse mellom selskapets interne granskning og Ptils granskning. Noen mente at Ptil gikk lenger i å undersøke mulige bakenforliggende årsaker, spesielt knyttet til organisatoriske forhold, sammenlignet med hva som er vanlig i selskapsinterne granskninger. Det var en oppfatning blant flere av informantene om at oppmerksomheten rundt bakenforliggende årsaker hadde økt de siste årene.

I sammenheng med dette temaet ble det også kommentert fra flere at Ptil i større grad følger opp innrapporterte hendelser som de har valgt å ikke granske. Dette gjøres ved å bl.a. etterspørre interne granskingsrapporter og/eller annen relevant dokumentasjon.

Fra enkelte fra selskapssiden er det påpekt at det kan være en interessekonflikt mellom Ptils behov for å være åpen i forhold til innsynsbegjæringer, og selskapenes behov for å beskytte seg selv og ansatte mot uønsket negativ eksponering:

I interne granskinger ønsker vi å gå i dybden, men når de går til Ptil blir de mulig objekt for innsyn, som alltid blir gitt. Omdømmerisiko.

Enkelte av informantene hadde noen kritiske kommentarer til Ptils granskingspraksis. Noen mente at granskingene fra Ptil har vært for mye fokusert på å finne avvik, og at dette kan være uheldig da formålet med rapporten også skal være læring.

²³ Det er opplyst fra Ptil at dette utsagnet ikke er dekkende, det er gjennomført revisjonsaktiviteter også på dykkerfartøyene.

En annen kritikk fra enkelte var at Ptil brukte for lang tid på sine granskinger. Det ble vist til at selskapenes interne gransking som regel er regel avsluttet innen to måneder etter en hendelse. Ptil kan derimot bruke opptil seks måneder på en gransking, etter at intern gransking er avsluttet.

Ptils granskingsmetode ble også kommentert av enkelte informanter fra selskapene. Mangelen på en grundig metodebeskrivelse bidro til at det kunne være vanskelig å vurdere troverdigheten/validiteten av de tolkninger som ble gjort av granskingsteamet.

Ingen av informantene i vårt utvalg hadde klare meninger om at granskinger burde gjennomføres av et uavhengig granskingsorgan, eksempelvis Statens Havarikommisjon (SHK). Dette har vært diskutert sporadisk over flere år, og er ikke tilknyttet endringer etter 2018.

7.2.7 Ptils øvrige tilsynsaktiviteter

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hvorvidt informantene hadde erfart at Ptil hadde endret sin praksis i forbindelse med øvrige tilsynsaktiviteter (Kapittel 5.1). Ingen i vårt utvalg ga uttrykk for at de opplevde at Ptil hadde endret sin praksis, utover endringene de erfarte i forbindelse med revisjoner og granskinger. Enkelte av informantene hadde imidlertid noen kritiske betraktninger knyttet til etablerte praksiser i forbindelse med enkelte tilsynsaktiviteter, bl.a. SUT og sektoroppgaver.

Noen informanter fra operatørselskapene stiller spørsmål med SUT-prosessen til Ptil, på grunnlag av at de i forbindelse med inntakskontroll med boreinnretninger finner en rekke avvik fra regelverk. Dette betraktes som bekymringsfullt. Det hevdes at operatørselskapene i utgangspunktet bør kunne forutsette at en rigg møter de krav som stilles for å operere på norsk sokkel når de har fått innvilget SUT fra Ptil. For noen av operatørselskapene oppleves situasjoner hvor det i ettertid dukker opp avvik som problematisk, både i relasjonen mot riggselskap og Ptil. I forhold til riggselskapene er det problematisk når operatørselskaper mener at en rigg ikke tilfredsstiller kravene i regelverket, og hvor de stiller krav til utbedringer. I slike tilfeller kan operatørselskapene bli møtt med innvendinger fra riggselskapene, ved at de henviser til innvilget SUT, og at de derfor har myndighetsgodkjenning for å operere på norsk sokkel. Relasjonen mot Ptil blir utfordrende fordi operatøren, i forbindelse med revisjoner, kan få avvik for å ikke ha ivarettatt sitt påseansvar.

Noen informanter stiller derfor spørsmål ved verdien av SUT, i og med at det er de som blir sittende med ansvaret. Enkelte representanter for operatørselskap mener at det er et behov for avklaring mellom Ptil og bransjen med hensyn på hvor omfattende og detaljert operatører kan og skal verifisere riggselskapets operasjonelle forutsetninger. Dette kommer til uttrykk bl.a. i følgende utsagn:

Jeg er usikker på nytteverdien av SUT. Vi pirker på en del på ting som vi hadde forventet at hadde blitt pirket på. Burde blitt mer avklaring. Hvis du har fått SUT, så bør du kunne forutsette at du har ting på stell. Hva innebærer det at noen har fått en SUT? Og så gjør Ptil et tilsyn og finner en masse funn, og så er det vi som operatør som er ansvarlig og da har vi det gående. SUT var vel ment som en sak for å forenkle inntaksprosessen. Bør være en avklaring.

Flere mener at selskapene ble pålagt mange sektoroppgaver, og at enkelte oppgaver kunne innebære en betydelig bruk av ressurser for å kunne gi en god besvarelse i samsvar med Ptils forventninger. I sammenheng med sektoroppgaver mente enkelte at tilbakemeldingen og formidlingen av resultatene tilbake til selskapene kunne være begrenset, og/eller ha lite nytteverdi for selskapene. Noen uttalte at de opplevde at det var et misforhold mellom innsatsen til selskapene og læringsutbytte fra aktivitetene. Et eksempel på utsagn er:

Sektoroppgaver som Ptil går ut med krever ofte mye arbeid, føler ofte at de får lite tilbake igjen. Ofte vanskelig å tolke det som etterspørres, litt mer åpenhet rundt formålet med sektoroppgaver, hvilken verdi skaper det for bransjen.

Ptils veiledningsaktivitet oppleves generelt (ikke knyttet til revisjoner) som god. Det ble fremholdt fra flere representanter for selskapene at de opplevde at Ptil ga relevante og avklarende svar i forbindelse med konkrete spørsmål som ikke er knyttet til revisjoner og granskinger. Også informanter som representerte vernetjenesten og fagforeninger uttalte at de var fornøyde med Ptil som faginstans i forbindelse med henvendelser knyttet til ulike saksforhold:

De er ekstremt «service-minded» på alle områder der jeg ber om hjelp. Gode på å stille opp. Kontaktmøte med øverste nivå på rigg. Er på HMS-forum. Stiller på alle nivå når vi ber om det. Det setter medlemmene veldig pris på.

Det framstår som relativt entydig at informantene i vårt utvalg opplever at Ptil er flinke til å tilrettelegge for læring i selskapene, og på tvers av selskap. Det ble spesielt vist til seminarer i regi av Ptil, HMS-forum, Regelverksforum og Ptils deltakelse i øvrige bransjefora.

Om man ser på totaliteten av tilsynsaktiviteter, uttrykker enkelte informanter fra vernetjenesten seg kritisk til omfanget og effekten av Ptils samlede aktivitet, sett i forhold til endringene som har skjedd innenfor næringen de senere årene. Det ble bl.a. uttrykt at Ptils autoritet overfor selskapene har blitt svekket. Følgende utsagn berører Ptils tilsynsvirksomhet og påvirkningsevne (effekt av virksomheten) med hensyn på ivaretagelse og forbedring av HMS:

En av årsakene til at Norge har kommet så langt på HMS er at Ptil har vært en god sparringspartner, bransjen har hatt nok av penger å bruke på HMS. Ptil er viktig for beredskapen og en trygg arbeidsplass offshore. Rollen har «fadet» litt ut. Hvorfor har dette skjedd? Har mistet litt tiltroen, beskriver et Ptil som har mistet autoritet og har blitt «utydeligere». Opplever også at folk stiller spørsmål ved om det er vits i å varsle Ptil.

Fra 2017/18 har det vært en stor endring ute i havet, der bør Ptil ha høyt fokus, har de stilt kritiske spørsmål, de er litt bakpå, det er det flere som snakker om. I dag har vi IO3, skal få IO4, hvor skal det ende? Ptil har påseplikt for å se til at det blir gjennomgått skikkelig og fulgt opp.

7.2.8 Tilrettelegging for partssamarbeid

Blant informantene i vårt utvalg synes det å være en enighet om at det ikke har vært vesentlige endringer i hvordan Ptil opptrer som tilrettelegger for trepartssamarbeidet. Representanter for selskapene, vernetjenesten og fagforeningene har i denne sammenheng også gitt uttrykk for at de ikke opplever vesentlige endringer i hvordan trepartssamarbeidet blir praktisert.

I sammenheng med spørsmål om Ptils tilrettelegging for partsamarbeidet, har enkelte informanter imidlertid adressert endringer som ikke er knyttet til Ptils praksis. Noen har uttrykt at det i forbindelse med partssamarbeid har blitt en mer tydelig variasjon mellom selskap med hensyn på i hvilken grad de praktiserer en «åpen dialog» opp mot Ptil og øvrige parter. Mens noen selskaper er «veldig åpne» i å utveksle informasjon med Ptil, oppleves det at andre bevisst styrer og filtrerer informasjonen som deles med Ptil og øvrige parter. Noen av informantene som representerer vernetjenesten mener også at Ptil nå har en svekket autoritet overfor selskapene, og at dette har konsekvenser for både samarbeidet og resultatene som oppnås med hensyn på ivaretagelse og forbedring av HMS innenfor bransjen.

Enkelte informanter fra vernetjenesten har uttalt at to-partssamarbeidet på bedriftsnivå har blitt mer utfordrende de senere årene. Det vises spesielt til at selskapene ikke sikrer tilstrekkelig med ressurser til opplæringen av verneombud.

På tross av dette mener flere av informantene fra arbeidstakersiden at samarbeidet innenfor operatørselskap fungerer relativt bra, men at det kan være mer utfordrende på leverandørnivå. Enkelte av informantene peker på at vernetjenesten hos underleverandører (særlig de små) kan bli oversett og glemt, både i daglig aktivitet på innretning og i forbindelse med gjennomføring av revisjoner og granskinger utført av Ptil.

Noen informanter fra vernesiden peker på at arbeidsgivers styringsrett er blitt mer tatt i bruk i de seinere år, med mindre medvirkning fra arbeidstakersida som resultat.

Det vises også til at det er mange av leverandørbedriftene som har flagget ut, eller blitt solgt til utenlandske eiere de senere årene. Utenlandske eiere kan resultere i manglende forståelse for den norske modellen, og mer arbeid for vernetjenesten. Noen mener også at anerkjennelsen av betydningen av to-partsamarbeid kan være fraværende i utenlandske selskaper.

Enkelte informanter fra vernetjenesten mener at Ptil, gitt forholdene i bransjen, i større grad burde bidra til å tilrettelegge for å styrke vernetjenesten og to-partsamarbeidet gjennom bruk av ulike fora for erfaringsutveksling på tvers av selskap. Eksempelvis mente én av informantene at K-HVO-forum burde ha flere enn ett møte i året.

7.2.9 Kompetanse og uavhengighet

Hovedinntrykket er at informantene i vårt utvalg anser kompetansen i Ptil som god, og at det ikke har skjedd vesentlige endringer de siste årene. Det vises til at Ptil har mange flinke fagfolk, og at mange har virksomhetserfaring fra næringen.

Så og si alle i utvalget uttrykker at Ptils kompetanse knyttet til «storulykke» er høy. Følgende utsagn fra en informant fra selskapene er ett eksempel:

Har veldig høy kompetanse, særlig på storulykke. Men alt er ikke like bra, og da blir heller ikke tilsynsrapportene så gode. Finnes eksempler på at noen fagmiljø i Ptil får litt for stort «arm-slag» – kanskje også utenfor regelverket. Kan møte personer som har kjepphester, og det tar overhånd i forhold til regelverket noen ganger. Inntrykket er at det er mer fremtredende innenfor arbeidsmiljø enn storulykke.

I de sammenhengene kompetanse innenfor «storulykke» adresseres, refererer dette i hovedsak til kompetanse innenfor tekniske fagområder.

Flere informanter, spesielt fra selskapssiden, mener samtidig at Ptils kompetanse innenfor arbeidsmiljø og styring ikke er like god. Blant informanter fra selskapene ser det ut til at denne oppfatningen først og fremst omhandler driftskompetansen til de som utøver arbeidsmiljørevisjoner.

Flere av informantene fra selskapene stiller også spørsmål om hvorvidt Ptil har tilstrekkelig kompetanse knyttet til ledelse og styringssystemer innenfor bransjen. Det blir bl.a. påpekt at Ptil ikke har ansatte som har erfaring med ledelse på høyt nivå innenfor bransjen.

Noen mener at det nå er flere spesialister i Ptil, og færre «generalister» sammenlignet med tidligere. Dette kommer bl.a. til uttrykk i følgende utsagn:

Fra vårt ståsted er kompetansen OK, ikke så mye flerfaglig, de kan det de kan. Må ha ny kompetanse for nye ansvarsområder. De nye «kan bare kran», de gamle var litt mer flerfaglig.

Denne oppfatningen av endring i kompetansesammensetningen til Ptils ansatte blir imidlertid ikke knyttet til planlagte endringer i Ptil.

Én representant for vernetjenesten mente at Ptils samlede kompetanse knyttet til dykking var begrenset. For å sikre forståelse for utfordringene knyttet til dykkeoperasjoner burde Ptil ha tilstrekkelig personell med både faglig innsikt og personlig erfaring fra dykkeoperasjoner.

Informanter fra selskapene legger kompetanse en betydning for opplevelsen av manglende konsekvent praksis i forbindelse med revisjoner. I disse sammenhengene adresseres en opplevelse av variasjon i erfaringsbakgrunn og fagkompetanse hos enkeltpersoner som har ansvar for revisjonen. Dette kommer eksempelvis til uttrykk følgende utsagn:

Ja, de kommer jo fra industrien tidligere [men i mindre grad nå]. Det viktige er at enkeltpersoner ikke blir for sterke uten at de ikke er forankret faglig. Slik at du ikke er avhengig av saksbehandler, [Da] får vi flere avvik, mens en annen kan gi forbedringspunkter på det samme.

Det er få av informantene i vårt utvalg som har vært kritiske med hensyn på Ptils uavhengighet i forhold til aktørene i bransjen. Flere mener at Ptil opptrer som en uavhengig aktør i forhold de øvrige aktører, på tross av at relativt mange ansatte er rekruttert fra operatørselskap. Det blir vektlagt at rekruttering fra operatørselskap er viktig for å sikre tilstrekkelig virksomhetsforståelse:

[Ptil er] Absolutt uavhengige. [Jeg] mener det er viktig at Ptils ansatte kommer fra operatørene, slik at de forstår virksomheten.

Flere fra verne- og arbeidstakersiden er imidlertid mer kritiske. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i følgende utsagn:

[...] betenkelig mange som kommer fra [selskapsnavn], to års karantenetid er kanskje ikke nok. [Det] Kom et tilsyn til XXXX [innretningsnavn], rett etter at boligdel var kommet på plass. To ex [selskapsnavn] [ansatte] var bare opptatt av hvor fint det var. Det kan bli for tette koblinger der tilsynspersonell har bakgrunn fra samme selskap.

8 EKSEMPELSTUDIER

I dette kapitlet presenteres resultatene fra kartleggingen av utviklingen i antall gjennomførte revisjoner, påpekte avvik og forbedringspunkter, tidligere avvik som har blitt fulgt opp i senere revisjoner og pålegg i perioden 2013-2021. Videre presenteres de kvantitative og kvalitative analysene av tilsyns- og granskingsrapporter, samt en oversikt over antall klagesaker til AID vedrørende Ptils tilsynsaktivitet. Resultatene fra disse kartleggings- og analyseaktivitetene er anvendt som utgangspunkt for en vurdering av i hvilken grad Ptil har endret praksis i forbindelse med revisjoner (inkludert verifikasjoner) og granskinger. Funnene som presenteres blir sammen med resultatene fra intervjuene med aktørene og de andre dokumentstudiene (Kapittel 6 og 7), brukt som grunnlag for diskusjonen i kapittel 9.

8.1 Indikatorer på Ptils tilsynsvirksomhet

Petroleumstilsynets årsrapporter er gjennomgått for å få oversikt over antall avvik, forbedringspunkt, pålegg, revisjoner, granskinger og offshoredøgn fra 2013 til 2021. Disse er presentert i Tabell 8.1. Når tallene skal vurderes må det tas hensyn til at pandemien i 2020-2021 må forventes å ha hatt en effekt på tallene. Det er dermed litt vanskelig å vurdere utviklingen.

Hovedtallene som presenteres viser en økning i pålegg, avvik og offshoredøgn i 2018, 2019 og 2021 sammenliknet med tidligere år. Offshoredøgn representerer hvor mange døgn Ptil har vært fysisk til stede offshore, for eksempel i sammenheng med verifikasjoner. Økningen i antall offshoredøgn forklares av Ptil blant annet med at de har prioritert å være mer synlige offshore. Antall granskinger er naturligvis avhengig av hvor mange alvorlige hendelser som har inntruffet og varierer en god del. Siden antallet er forholdsvis lavt, vil statistiske tilfeldigheter kunne gi store utslag og kan forklare variasjonen. Antall forbedringspunkt viser en nedgang etter 2018.

Antall revisjoner har vært på rundt 200 i flere år, med unntak av en oppgang i 2013 og 2019, samt en nedgang i 2014 og 2020. Tallene fra 2020 viser en nedgang på flere områder (revisjoner, offshoredøgn, pålegg), som Ptil forklarer er knyttet til Covid-19 pandemien og følgende redusert aktivitet og mulighet for offshore befarig. Det var eksempelvis planlagt 202 revisjoner i 2020, men justeringer ble gjort da pandemien brøt ut (Ref. 75, s 24) og antallet endte på 159.

Fra 2019 har Ptil også rapportert på oppfølging av tidligere avvik. Tallene viser også en oppgang i antall avvik som er korrigert av selskapene i 2020 sammenliknet med 2019 (fra 29% til 72%). Denne prosenten synker til 51% i 2021, mens antall oppfulgte avvik har økt til det dobbelte sammenliknet med 2020.

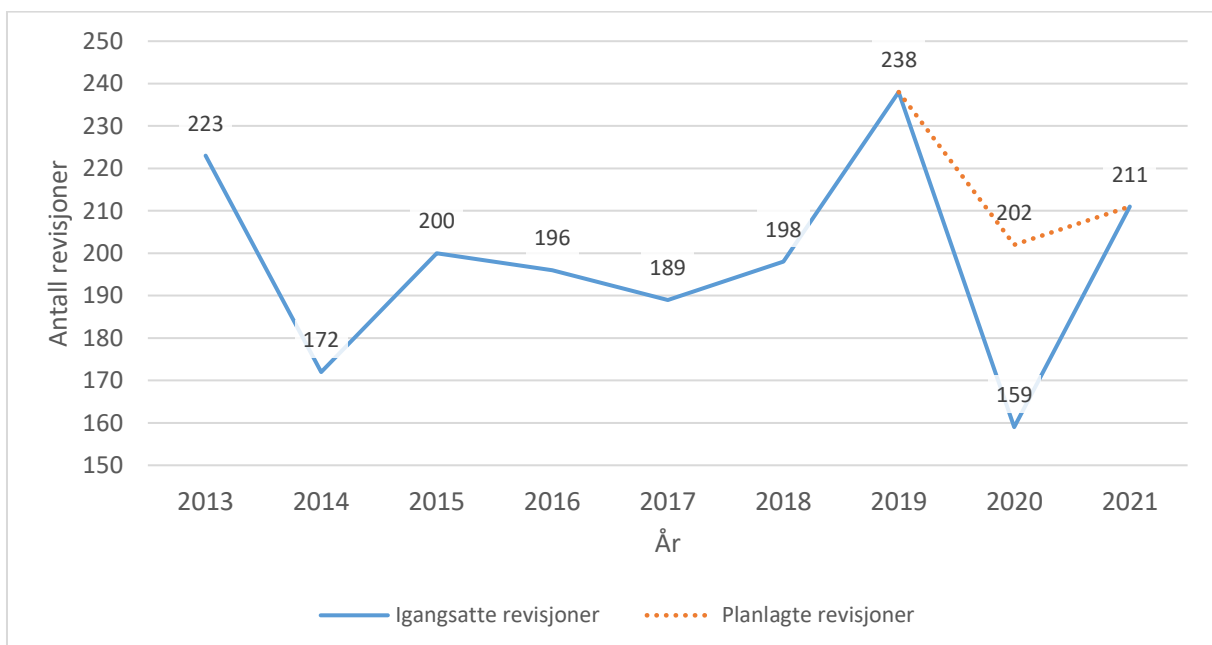
Tabell 8.1 Nøkkeltall for Ptil sin aktivitet (Data fra Ptils årsrapporter 2015-2021).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Oppfulgte tidligere avvik							59 (29% OK)	81 (72% OK)	162 (51% OK)
Avvik*					259	370	547	356	463

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forbedringspunkt*					371	377	339	303	274
Pålegg	9	3	1	7	9	14	14	10	29
Revisjoner (igangsatt)	223	172	200	196	189	198	238	159	211
Granskinger (igangsatt)	6	4	10	8	5	5	9	13	6
Offshoredøgn	333	389	447	438	484	663	673	301	393

*Antall avvik og forbedringspunkt er fra revisjoner og granskinger.

Figur 8.1 viser antall revisjoner igangsatt fra 2013 til 2021, samt planlagte revisjoner i 2020. Figuren tydeliggjør nedgangen i 2020, samtidig som det planlagte antallet hadde bidratt til et relativt stabilt nivå sammenliknet med 2015-2018 og 2021. Figuren viser også at årene med et høyt antall revisjoner (2013 og 2019) førte til en nedgang følgende år (2014 og 2020).



Figur 8.1 Antall revisjoner igangsatt per år fra 2013 til 2021, og planlagte revisjoner i 2020

I tekstanalysen ble det gjennomgått et utvalg av 20 granskingsrapporter og 50 tilsynsrapporter for en kvalitativ undersøkelse av forskjellene før og etter HMS-meldingen (Ref. 1). I tillegg ble alle publiserte granskingsrapporter og tilsynsrapporter frem til 2021 undersøkt for kvantitative indikatorer på Ptil sin oppfølging av næringen (994 tilsynsrapporter og 67 granskingsrapporter). Etter informasjon fra intervjuene ble 156 tilsynsrapporter gjennomgått i forbindelse med forskjellige fokusområder. Se Tabell 2.1 for detaljer, og Vedlegg B for en fullstendig liste over inkluderte rapporter.

8.2 Sammenlikning av granskingsrapporter før og etter HMS-meldingen

8.2.1 Kvantitative resultater

En kvantitativ innholdsanalyse av alle Ptils publiserte granskingsrapporter for henholdsvis periodene 2013-2017 og 2018-2021, viser at det har blitt en økning i andelen granskingsrapporter med avvik, en liten økning i andelen granskingsrapporter med forbedringspunkt, og en økning i andelen granskingsrapporter med pålegg (Se Tabell 8.2). Det er også publisert noen flere granskingsrapporter. Disse resultatene viser derimot ikke hvorvidt det gis flere pålegg/avvik/forbedringspunkt innenfor hver rapport. Denne informasjonen har Ptil publisert selv, og er gjengitt i Tabell 8.1.

Tabell 8.2 Sammenlikning av et utvalg av granskinger for henholdsvis periodene 2013-2017 og 2018-2021. Antall granskingsrapporter er vist i parentes.

	2013-2017	2018-2021
Publiserte granskingsrapporter	6,6 per år (33)	8,5 per år (34)
Andel rapporter med avvik	58% (19)	94% (32)
Andel rapporter med forbedringspunkt	42% (14)	50% (17)
Andel rapporter med pålegg	9% (3)	56% (19)

Etter å ha brutt resultatene ned videre i tre tidsperioder, er det derimot tydelig at det har vært en utvikling innen flere områder også før HMS-meldingen (se Tabell 8.3). Antall publiserte granskingsrapporter, andel rapporter med avvik, og andel rapporter med pålegg økte allerede i årene før HMS-meldingen. Andel rapporter med forbedringspunkt økte derimot fra perioden 2013-2015 til perioden 2016-2017, mens den sank etter 2018.

Tabell 8.3 Sammenlikning av granskinger, for periodene 2013-2015, 2016-2017 og 2018-2021. Antall granskingsrapporter er vist i parentes.

	Før HMS-melding		Etter HMS-melding
	2013-2015	2016-2017	2018-2021
Publiserte granskingsrapporter	6 per år (18)	7,0005 per år (15)	8,5 per år (34)
Andel rapporter med avvik	33% (6)	87% (13)	94% (32)
Andel rapporter med forbedringspunkt	22% (4)	67% (10)	50% (17)
Andel rapporter med pålegg	0% (0)	20% (3)	56% (19)

8.2.2 Kvalitative resultater

En kvalitativ sammenlignende analyse av granskingsrapportene publisert i 2017 (8 rapporter) og 2021 (12 rapporter) viser at det er variasjon mellom rapporter når det gjelder begrepsbruk, rapportenes oppbygning (struktur), lengde/omfang, detaljeringsgrad i beskrivelser av forhold rundt hendelsen og omfanget av observasjoner.

I rapportene fra 2017 er et avvik definert på to ulike måter:

1. Observasjoner hvor Ptil mener det er/mener å se brudd på regelverket.
2. Observasjoner hvor Ptil har konstatert/påviser brudd på regelverket.

Kun én av rapportene fra 2017 bruker definisjon 2, mens de andre syv bruker definisjon 1. Granskingsrapportene fra 2021 bruker kun definisjon 2. Forbedringspunkt er definert tilsvarende både i 2017 og 2021, med små variasjoner:

Observasjoner der Ptil mener å se brudd på/manglende oppfylling av regelverket, men ikke har nok opplysninger til å kunne påvise det

Det som skiller definisjon 1 av avvik og definisjonen av forbedringspunkter, er at forbedringspunktene i større grad inkluderer forbehold/usikkerhet.

Rapportene fra 2017 har varierende detaljnivå og grad av utfyllende tekst. Rapportene fra 2021 er jevnt over mer detaljerte og utdypende i beskrivelsene av funn. I rapportene fra 2017 benyttes kulepunkter til å beskrive enkelte funn. I rapportene fra 2021 beskrives funn gjennomgående i form av fullstendige setninger.

Det er variasjoner mellom rapportene fra 2017 med hensyn på struktur. Beskrivelsene av årsaksforhold blir i noen av rapportene fordelt under ulike overskrifter, eksempelvis under «bakgrunnsinformasjon» og «undersøkelser etter hendelsen». Rapportene fra 2021 har i større grad samme struktur og oppsett, der årsaksforhold kom klart frem ved bruk av en egen overskrift for «årsaker».

Det er liten forskjell mellom rapportene fra 2017 og 2021 i hvordan vurderinger av aktørenes interne granskinger, vurderinger av usikkerhetsmomenter og fungerende barrierer, og vurdering av faktiske og potensielle hendelser ble beskrevet. Disse delene er relativt korte og standardiserte før og etter HMS-meldingen.

Regelverk og standarder er i liten grad beskrevet både i rapportene fra 2017 og 2021. Relevante regelverk/standarder blir listet punktvis, uten forklaringer for hvorfor de relateres til påpekte avvik og forbedringspunkt.

8.3 Sammenlikning av tilsynsrapporter før og etter HMS-meldingen

8.3.1 Kvantitative resultater

En sammenlikning av tilsynsrapporter fra 2014-2017 og 2018-2021 viser en økning i gjennomsnittlig antall rapporter per år og andel rapporter med avvik og pålegg. Andelen rapporter med forbedringspunkt er noe lavere i siste periode. Andelen rapporter med pålegg økte fra 4% til 7% (se Tabell 8.4).

Tabell 8.4 Kvantitativ sammenlikning av revisjoner. Antall rapporter er vist i parentes.

	2014-2017	2018-2021
Publiserte tilsynsrapporter	107 per år (428)	139 per år (566)
Andel rapporter med avvik	51% (220)	62% (342)
Andel rapporter med forbedringspunkt	84% (361)	76% (423)
Andel rapporter med pålegg	2% (10)	7% (37)

Noen av endringene observert etter HMS-meldingen er tilsynelatende under endring også før HMS-meldingen, se Tabell 8.5. Dette gjelder økningen i antall publiserte tilsynsrapporter, reduksjonen i andelen rapporter med forbedringspunkt, og økningen i andelen tilsynsrapporter med pålegg. Andelen tilsynsrapporter med pålegg kan derimot sies å ha fått en større økning etter HMS-meldingen. Den største endringen som kun er synlig etter HMS-meldingen er økningen i tilsynsrapporter med avvik.

Tabell 8.5 Kvantitativ sammenlikning av revisjoner, brutt ned. Antall rapporter er vist i parentes.

	Før HMS-melding		Etter HMS-melding
	2014-2015	2016-2017	2018-2021
Publiserte tilsynsrapporter	98 per år (196)	116 per år (232)	139 per år (566)
Andel rapporter med avvik	53% (104)	50% (116)	62% (342)
Andel rapporter med forbedringspunkt	88% (172)	81% (189)	76% (423)
Andel rapporter med pålegg	1% (2)	3% (8)	7% (37)

Av rapportene etter HMS-meldingen inneholdt 8 av 20 rapporter et avsnitt med oppfølging av tidligere avvik/pålegg. Kun én av rapportene før HMS-meldingen nevnte oppfølging av tidligere avvik.

8.3.2 Kvalitative resultater

I tilsynsrapportene før 2018 blir det brukt to ulike definisjoner på avvik. Dette er:

1. Knyttet til de observasjonene hvor vi mener å påvise brudd på regelverket
2. Observasjoner der vi *påviser* brudd på/manglende oppfylling av regelverket

I tilsynsrapportene som er avgitt fra og med 2018 benyttes kun én definisjon – definisjon 2. Denne forskjellen samsvarer med endringer i definisjonsbruken i granskningsrapportene for de samme periodene. Om lag 3/4 av rapportene før HMS-meldingen brukte definisjon 2, mens resten brukte definisjon 1.

Tilsynsrapportene fra 2016 til 2017 begrunner i hovedsak avvik og forbedringspunkt punktvis i korte setninger. Rapportene inkluderer en kort intro med bakgrunn og mål for revisjonen, før avvikene presenteres. I flere av rapportene fra slutten av 2018 til 2021 er begrunnelsene mer utfyllende, i fulle avsnitt.

Avvik og forbedringspunkt etter HMS-meldingen ser i større grad ut til å være rettet mot «den butte enden», mens de eldre rapportene i større grad henviser til avvik i «den spisse enden». Faktorer i den spisse enden kan beskrives som årsaksforhold som er nærmere hendelsen i tid og rom, eksempelvis tekniske avvik, mens den «butte enden» er forhold fjernt i tid og rom, eksempelvis styringssystem og organisatoriske avvik. De nyere rapportene inneholder i større grad avvik knyttet til oppfølging, kontroll, vedlikehold og tilrettelegging av utstyr, materiale og områder, mens de eldre rapportene har en større andel av avvik som omhandler mangler ved selve utstyret.

I likhet med granskingsrapportene blir «andre kommentarer» benyttet i mindre grad i de nyere rapportene. Skillet mellom forbedringspunkt og avvik fremstår som mer tydelig i rapportene etter HMS-meldingen. Eksempelvis beskrives avvik som at noe er «manglende», mens forbedringspunkt gjerne omtales som at noe «synes mangelfullt». Dette er derimot ikke konsekvent, og det er variasjon mellom individuelle rapporter. I rapportene fra 2015-2017 beskrives både forbedringspunkt og avvik i hovedsak ved bruk av «manglende».

Noen av tilsynsrapportene har overordnede avvik/forbedringspunkt som inkluderte flere forskjellige forhold, mens det i andre rapporter gis avvik/forbedringspunkt for hvert enkeltforhold som beskrives.

En oppsummering av de kvalitative funnene er presentert i Tabell 8.6.

Tabell 8.6 Kvalitative funn i tilsynsrapporter

Før HMS-melding	Etter HMS-melding
Mindre konsekvent bruk av definisjon på avvik – bytter på to forskjellige	Alle rapportene brukte samme definisjon på hva som er avvik
Høyere bruk av «andre kommentarer», som liknet forbedringspunkt	Lavere bruk av «andre kommentarer», og tydeligere skille mellom disse og forbedringspunkt
Inneholder kun en kort intro og en liste over avvik, forbedringspunkt og andre kommentarer	Begynner å inkludere «generelle resultater» med oppsummering av funn – også positive.
1/20 nevner oppfølging av tidligere avvik/pålegg	8/20 rapporter inkluderer et avsnitt med oppfølging av tidligere avvik/pålegg
I hovedsak korte begrunnelser presentert punktvis	Utfyllende begrunnelser, mindre bruk av punkter og mer bruk av fulle avsnitt.
Ordlegger forbedringspunkt og avvik likt, med «manglende _»	Høyere bruk av « <u>synes</u> mangelfulle» i forbedringspunkt
Avvik i større grad mot «den skarpe enden», eks. tekniske feil	Avvik i større grad rettet mot «den butte enden», eks. styringssystem

Rapportene indikerer ikke endringer i revisjonsmetode, sammensetning av revisjonsgruppe og gruppens fagområder, referanser til regelverk og standarder, eller svarfrist.

8.4 Likebehandling av aktører

8.4.1 Equinor og andre operatørselskaper

For å se på hvorvidt ulike aktører behandles ulikt i revisjoner, ble det gjort en systematisk gjennomgang av en revisjonsserie omhandlende «alarmhåndtering i kontrollrom» publisert i 2022. Det ble gjort en sammenlikning av Equinor opp mot andre aktører. Revisjonsserien inneholder åtte rapporter mot Equinor, og elleve rapporter mot andre aktører: Gassco, ConocoPhillips, Okea, Lundin, Neptune Energy, Wintershall DEA, Vår Energi og Aker BP (Se Vedlegg B).

Tekstanalysen viser ingen vesentlige forskjeller i språk, hvordan avvik begrunnes, vurderinger av alvorlighetsgrad og antall avvik mellom Equinor og andre aktører sine revisjoner. I flere av rapportene benyttes identiske formuleringer i beskrivelsene av samme type. Det er imidlertid vanskelig å se hvorvidt revisjoner innenfor samme har innhentet og vurdert samme enkeltforhold, da tilsynsrapportene ikke gir informasjon om områder de vurderte som gode nok. Equinor er den eneste aktøren som har fått pålegg i revisjonsserien, i det konkrete tilfellet begrunnet i at tidligere avvik ikke var blitt lukket. Pålegget omhandler redusering av alarmraten i hver enkelt operatørsuite, og å sikre at alarmraten er forsvarlig. Alarmrate blir nevnt i flere tilsynsrapporter – også andre rapporter rettet mot Equinor – men i disse tilfellene resulterer funnene kun i avvik.

I en revisjon hos Gassco (Ref. 76, s 2) blir følgende forbedringspunkt beskrevet:

Selskapet har ikkje dokumentert å ha gjennomført analyser som sikrar eit forsvarleg arbeidsmiljø og gir støtte ved val av tekniske, operasjonelle og organisatoriske løysningar.

Tilsvarende observasjoner er også gjort hos Equinor (Ref. 77) og Neptune Energy (Ref. 78), men i begge disse tilfellene blir det omtalt som avvik, ikke forbedringspunkt. Det fremkommer ikke tydelig av rapportene hvorfor disse blir vurdert til å representere et avvik eller et forbedringspunkt.

8.4.2 Riggselskaper og operatører

For å undersøke hvorvidt det er indikasjoner på forskjellsbehandling mellom riggselskap og operatører har rapporter med temaet «beredskap» blitt gjennomgått.

Gjennomgangen viser ingen tydelige forskjeller i rapportenes struktur og språk. Samme type avvik blir påpekt både i rapporter mot riggselskap og operatører. Ingen av avvikene som beskrives i rapportene har resultert i pålegg.

Det er ingen forskjeller med hensyn på antall forbedringspunkt (gjennomsnitt 2,4 til riggselskap og 2,7 til operatører), men de utvalgte revisjonene førte til flere avvik hos riggselskap (3,0) enn hos operatører (1,8).

15 tilsynsrapporter (8 mot operatører og 7 mot riggselskap) som førte til pålegg har blitt gjennomgått for å undersøke hvorvidt det var forskjeller i svarfristen mot de ulike aktørene. Resultatet viser at riggselskapene i gjennomsnitt har fått svarfrist på 87,1 dager (variasjon fra 16 dager til 203 dager), mens operatører har fått en svarfrist på gjennomsnittlig 98,4 dager (fra 30 til 205 dager). Det var ikke mulig ut fra analysen å påvise reelle forskjeller mellom tidsfristene for pålegg gitt til riggselskaper og operatørselskaper.

8.5 Kompetanse og revisjonstema

Et utvalg av tilsynsrapporter har blitt gjennomgått for å sammenlikne revisjonens tema opp mot revisjonsgruppens fagområder. Resultatet er presentert i Tabell 8.7.

Tabell 8.7 Revisjonsgruppens fagområder per revisjonstema

Tema (antall rapporter)	HMS-styring	Logistikk og beredskap	Prosess-integritet	Konstruksjons-sikkerhet	Bore- og brønn-teknologi	Arb.miljø	Sjøfarts-direktoratet
Styringspraksis og prosjektoppfølgning (6)	1-5 (6)	1-2 (2)	1-4 (6)	1-2 (3)	1 (1)		
Kran og løft (5)	1 (1)	2 (5)	1 (1)				
Vedlikeholdsstyring (5)	1-3 (5)	1 (2)	1-2 (5)	1 (2)	1 (2)		
Barrierestyring (8)	1-2 (3)	1 (1)	1-5 (7)	2 (1)	1 (1)	2-3 (2)	
Arbeidsmiljø (8)						2-4 (8)	
Teknisk sikkerhet (5)			1-3 (5)				
Boring og brønn (5)		1 (1)			1-5 (5)		
Konstruksjons-sikkerhet (8)	1 (1)		1 (1)	1-8 (8)			
Beredskap (6)		1-2 (6)	1 (1)				1 (1)
Storulykkerisiko (5)	1-2 (3)	1 (1)	1-5 (5)	1 (3)			

Tabellen viser minimum og maksimum personer fra hvert fagområde som var deltakere på revisjonen innen de ulike temaene. I parentes vises antall rapporter som inkluderte personer fra det bestemte fagområdet, samtidig som parentes bak revisjonstema viser totalt antall tilsynsrapporter som ble

gjennomgått innen det bestemte området. Eksempelvis er det totalt seks revisjoner mot styringspraksis og prosjektoppfølgning, og seks av disse inkluderer personer fra fagområdet HMS-styring. Rapportene innen dette feltet inkluderer alt fra én til fem personer innen HMS-styring per rapport.

Kompetansen til revisjonsgruppene var i hovedsak logisk tilknyttet revisjonstemaet. Kun i én revisjon fremsto det som vanskelig å forstå sammensetningen av revisjonsteamet, da temaet var barrierestyring, mens revisjonsgruppen inkluderte kun to personer fra arbeidsmiljø og en person fra beredskap, og ingen andre fagområder. Alle andre revisjoner innen barrierestyring inkluderte personer fra prosessintegritet. Denne bestemte revisjonen fant kun avvik innen overtid, og det argumenteres at «Observasjonen var ikke direkte knyttet til barrierestyring, men den kunne ha betydning for barrierestyring ved å påvirke ytelse på organisatoriske og/eller operasjonelle forhold.» (Ref. 79, s 2).

Revisjoner innen temaene barrierestyring, kran og løft, og beredskap har blitt sammenliknet for å undersøke eventuelle forskjeller i rapportstruktur, språkbruk, argumentasjon og begrunnelser. Gjennomgangen viser ingen vesentlige forskjeller. Noen av rapportene innen beredskap inneholder en introduksjon med oppsummering for hvert av temaene revisjonen dekker, samt en oppdeling av avvikene etter tema. En slik oppdeling er ikke anvendt i de utvalgte revisjonene innen kran og løft eller barrierestyring.

Det er liten forskjell mellom rapportene med hensyn på antall avvik, forbedringspunkt og antall sider (Tabell 8.8). Revisjonsrapportene knyttet til Kran og løft har mer omfattende beskrivelser, flere avvik og forbedringspunkt.

Tabell 8.8 Kvantitative forskjeller i revisjonstema

	Barrierestyring	Kran og løft	Beredskap
Antall avvik	3,2	5,0	2,6
Antall forbedringspunkt	2,9	3,8	2,4
Antall sider	8,5	8,8	6,6

8.6 Avvik og begrunnelser i arbeidsmiljø- og storulykkerevisjoner

Et utvalg rapporter avgitt i forbindelse med henholdsvis arbeidsmiljørevisjoner og revisjoner av barriere/kran og løfteoperasjoner har blitt sammenlignet med hensyn på forskjeller i bruk av antall avvik og hvordan avvik blir begrunnet. Bakgrunnen for denne gjennomgangen er at det i intervjuene med representanter for selskapene ble uttrykt at det i rapportene i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner kan være vanskelig å forstå begrunnelsen og hjemmelsgrunnlaget for avvikene sammenlignet med revisjoner av tekniske tema.

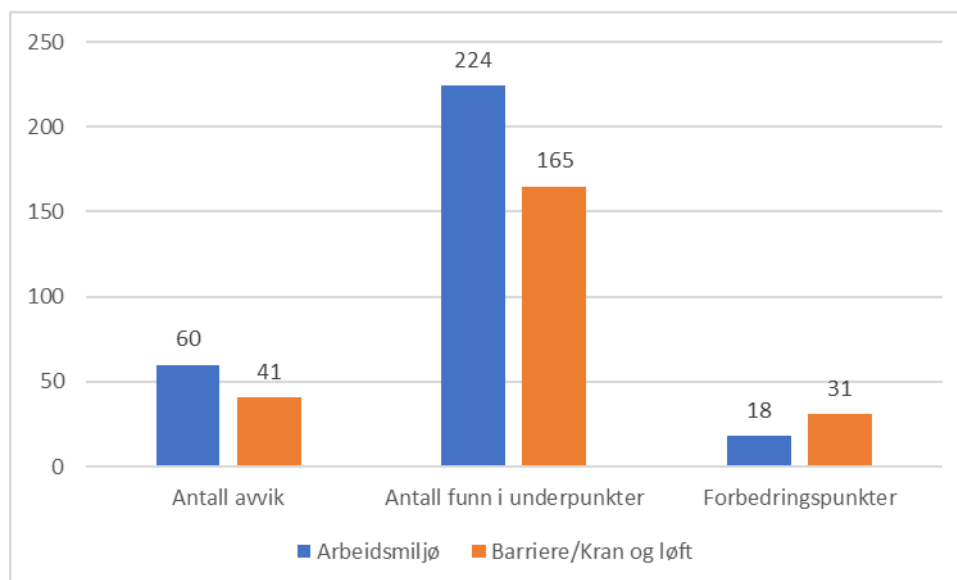
Det er variasjon mellom tilsynsrapportene med hensyn på hvor mange forhold (situasjoner hvor tilstand/praksis/dokumentasjon ikke tilfredsstillende) som knyttes til hvert avvik. Det også forskjeller når det gjelder i hvilken grad det empiriske grunnlaget for observasjonene er beskrevet.

Presentasjonen av funnene i revisjonene inkluderer relativt sjelden en forklaring på hvorfor de representerer et avvik. Formallogisk framstår argumentasjonen som en opplisting av et visst antall premisser, hvor verken oversetting (av typen «hvis A, så avvik») eller konklusjon nødvendigvis er

beskrevet. Dette medfører at leseren må forholde seg til de implisitte sammenhengene i argumentasjonen. I noen rapporter blir imidlertid resonnementsrekken i større grad beskrevet. Dette gjøres bl.a. med et innledende avsnitt hvor det gjøres rede for hva som rent generelt representerer et avvik (oversetting), og hvor de etterfølgende funnene til sammen viser/indikerer at det er et avvik mellom praksis/tilstand/dokumentasjon og regelverk, standarder og/eller selskapets styringssystem.

Under den etterfølgende overskriften «krav», blir de aktuelle regelverksbestemmelsene som avviket viser til listet opp. Henvisningene til regelverksbestemmelser inkluderer ikke en beskrivelse av hvordan de spesifiserte regelverksbestemmelsene kan relateres til de påpekte observasjonene (avvik og forbedringspunkt).

Innholdsanalyse av et begrenset utvalg av rapporter (N=20) i forbindelse med revisjoner av arbeidsmiljø (n=10) og barriere/kran og løfteoperasjoner (n=10) i perioden 2019 til 2021 viser at det er forskjeller mellom tilsynsystematikk knyttet til arbeidsmiljø- og storulykke-relaterte tematikker når det gjelder antall avvik som blir gitt, antall funn/forhold som det refereres til og antall forbedringspunkter (Figur 8.2).



Figur 8.2 Samlet antall avvik, antall funn som begrunner avvik og forbedringspunkter for henholdsvis arbeidsmiljø (n=10) og barriere/kran og løfteoperasjoner (n=10) for perioden 2019-2022.

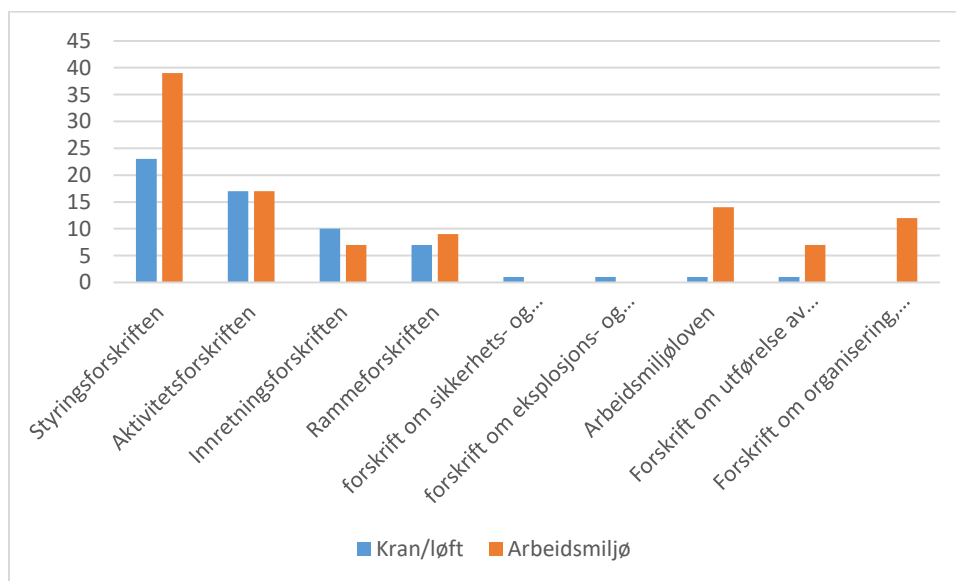
Tilsynsrapportene i utvalget som omhandler arbeidsmiljø har i gjennomsnitt flere avvik (6,0) enn tilsynsrapportene knyttet til barrierer/kran og løft (4,1). Tilsynsrapportene i utvalget som omhandler arbeidsmiljø har til sammen flere funn som anvendes til å begrunne avvik enn tilsynsrapportene knyttet til barrierer/kran og løft.

Hvis vi sammenligner beskrivelse av sammenhengen mellom funn, avvik og hjemling i rapportene kan vi ikke finne vesentlige forskjeller. I rapportene knyttet til både arbeidsmiljø og kran/løft er det variasjon med hensyn på tydeliggjøring av argumentasjonsrekken. Imidlertid er det en tendens til at begrunnelsen er mer omfattende (mer tekst) og til dels «rikere» i rapportene knyttet til arbeidsmiljø, enn i rapportene relatert til revisjoner av kran/løft.

Revisjonsrapportene i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner er tematisk sett mer omfattende. De inkluderer ulike forhold knyttet til både fysisk (ergonomi, kjemisk eksponering, støy og vibrasjoner) og psykososialt arbeidsmiljø, fagkompetanse og kompetanse innenfor HMS, verneutstyr, samt krav med hensyn på medarbeiderrettigheter. Formålet med kravene som stilles i regelverket knyttet til disse

temaområdene kan være delvis overlappende med hensyn på å redusere risiko for helseplager, arbeidsulykker, storulykker («menneskelige faktorer»), samt fremme medarbeidermedvirkning. Til sammenlikning er kran/løft-revisjoner avgrenset og «spisset» til aktiviteten og omhandler tilstand på utstyr, operasjonell praksis og styring av aktiviteten med hensyn på sikre løfteoperasjoner.

Figur 8.3 viser antall ganger det i utvalget av revisjonsrapporter har blitt referert til enkeltparagrafer i ulike regelverk, fordelt på kran og løft-revisjoner og arbeidsmiljørevisjoner. Tabellen viser at HMS-forskriftene anvendes i betydelig grad i forbindelse med både revisjoner av arbeidsmiljø og kran/løfteoperasjoner. I rapportene i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner blir det generelt referert til flere til enkeltparagrafer i ulike regelverket i forbindelse med hjemling av et avvik.



Figur 8.3 Antall referanser til enkeltparagrafer i ulike regelverket, fordelt på rapporter knyttet til kran og løft-revisjoner (n=10) og arbeidsmiljørevisjoner (n=10).

Et annet forhold som kan ha betydning for forskjellen i antall avvik er at arbeidsmiljørevisjoner også baserer seg på arbeidsmiljøloven, hvor det er en større grad av preskriptive krav sammenlignet med HMS-forskriftene. En større grad av bruk av forbedringspunkter i tilsynsrapportene for kran/løft kan også være en indikasjon på dette.

8.7 Klagesaker

AID har laget en oversikt over klagesaker knyttet til Ptils virksomhet for perioden 2017 til 2021. Totalt er det kun ni klagesaker som er innkommet til departementet i løpet av perioden. Det var tre saker i 2017, tre saker i 2018, ingen i 2019, to i 2020 og en i 2021. Det er med andre ord ingen tegn på at det er en økning i antall klagesaker i perioden.

Av de ni klagesakene er det fire som har kommet fra selskaper/arbeidstakerorganisasjoner, fire fra arbeidstakere og en fra Bellona.

9 SAMMENFATTENDE ANALYSE

9.1 Oversikt over analyseresultater

I kapittel 1 ble fire tema for arbeidet beskrevet:

1. Hvordan Ptil arbeider med utvikling av sin tilsynsstrategi og oppfølging. Konkrete prosesser og aktiviteter
2. Resultater av oppfølgingen mht. samarbeid og oppfatninger om tilsynets rolle
3. Betydningen av næringens oppfølging/tiltak mht. betydningen for HMS
4. Eventuelle forhold som fremmer eller hemmer utvikling av Ptils tilsynsvirksomhet

I løpet av arbeidet med rapporten ble det konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å presentere analysen med helt samme struktur som spørsmålene som ble stilt. For sammenhengen i analysen sin del er det en fordel å diskutere revisjoner og granskinger under ett, men diskusjonen gir svar både på spørsmål 1 og 2 fra AID. For å gjøre det enklere for leseren å følge diskusjonen i dette kapitlet gis derfor en kort beskrivelse av innholdet.

I kapittel 9.2 diskuteres revisjoner og tilsynsrapporter. Disse er Ptils viktigste informasjonskilde angående om aktørene oppfyller regelverket, av om avvik blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte og om alvorlige hendelser som har inntruffet. Disse diskuteres fra ulike vinklinger:

- Ptils endringer i prosesser og gjennomføring
- Utvikling i antall og form
- Næringens oppfatning av rapportene

Kapitlet gir dermed svar både på spørsmål 1 og 2.

Ptil har ikke kapasitet til, og det er heller ikke realistisk, å gjennomføre «komplette» kontroller av regelverket. Ptil er derfor nødt til å prioritere både hvilke tema og hvilke aktører man skal gjøre revisjoner og verifikasjoner av. **I kapittel 9.3 diskuteres hvordan Ptil prioriterer.** Ptil baserer seg på en risikobasert utvelgelse av tema og aktører. I samme forbindelse kommenteres også forholdet mellom revisjoner knyttet til storulykke og arbeidsmiljø, som representerer to ulike ansvarsområder for Ptil. Dette gir primært svar på spørsmål 1.

Når Ptil avdekker manglende etterlevelse av regelverket har tilsynet et sett med virkemidler som kan tas i bruk, hvorav det som brukes mest er pålegg. **Bruken av virkemidler diskuteres i kapittel 9.4. I samme kapittel diskuteres også oppfølgingen** av om selskapene korrigerer avvik fra regelverket på en tilfredsstillende måte. Bruk og oppfølging er diskutert i to separate underkapitler. Diskusjonen er også her fra ulike perspektiver, inkludert Ptils endringer, endringer i antall og type virkemidler og næringens opplevelse. Dette kapitlet gir også input til både spørsmål 1 og 2

Ptils kommunikasjon, både tema og form, er også en viktig del av det å fremstå som et sterkt og tydelig tilsyn og i **kapittel 9.5** diskuteres dette temaet. Også dette temaet er relevant for spørsmål 1 og 2.

Kapittel 9.6 er kalt «Effekt av Ptils virksomhet». Dette er et stort tema som ikke dekkes i sin helhet, men hvor vi diskuterer dette ut fra to undertema:

- Hvilken effekt har Ptils virksomhet på næringens måte å agere på?
- Hvilken effekt har Ptils virksomhet på HMS-nivået?

Dette er primært relevant for spørsmål 3.

Til sist **beskriver kapittel 9.7 hemmere og fremmere for Ptil som et sterkt og tydelig tilsyn**, altså forhold som kan enten bidra til å lette endringene eller som kan bidra til å gjøre endringene vanskeligere. Dette er delt opp i flere underkapitler hvor ett tema diskuteres i hvert underkapittel. Dette gir svar på spørsmål 4.

Tabellen under gir en samlet oversikt.

Tabell 9.1 Oversikt over tema spesifisert

Tema fra AID	Delkapittel som berører spørsmålet
1. Hvordan Ptil arbeider med utvikling av sin tilsynsstrategi og oppfølging. Konkrete prosesser og aktiviteter	Kapittel 9.2 Kapittel 9.3 Kapittel 9.4 Kapittel 9.5
2. Resultater av oppfølgingen mht. samarbeid og oppfatninger om tilsynets rolle	Kapittel 9.2 Kapittel 9.4 Kapittel 9.5
3. Betydningen av næringens oppfølging/tiltak mht. betydningen for HMS	Kapittel 9.6
4. Eventuelle forhold som fremmer eller hemmer utvikling av Ptils tilsynsvirksomhet	Kapittel 9.7

9.2 Revisjoner og revisjonsrapporter

Alle aktiviteter som blir brukt som et grunnlag for å følge opp at selskapenes virksomhet utføres på en forsvarlig måte, og i tråd med regelverket defineres som tilsyn. Informasjonen fra Ptil viste en intensjon om å gjøre endringer i tilsynsaktivitetene relatert til mengde, gjennomføring og dialog med næringen, med hensikt å bli sterkere og tydeligere. Dette inkluderte:

- En høy andel verifikasjoner offshore og på landanlegg
- Oppfølging av aktørenes etterlevelse av regelverket
- Klart svar på spørsmål fra næringen
- Klart språk i rapportene
- Tydelig budskap i presentasjoner

Resultater fra eksempelstudiene, dokumentgjennomgang og intervju viser alle en endring i Ptils tilsynsaktiviteter. Ptil sine egne årsrapporter viser en økning i andel offshoredøgn fra og med 2018, før en reduksjon i 2020 og 2021 som de argumenterer er Covid-19 relatert. Oppgangen i offshoredøgn forklarer de selv med et ønske om å være mer synlige offshore.

Det har vært en økning i antall granskingsrapporter og tilsynsrapporter publisert per år etter 2018. Denne økningen var imidlertid også til stede før HMS-meldingen, og kan tyde på en utvikling som var uavhengig av HMS-meldingen. Antall granskinger varierer nokså mye fra år til år, men det vil være tilfeldige variasjoner i hvor mange alvorlige hendelser som forekommer hvert år. Antall revisjoner gikk opp i 2019, men hadde en nedgang i 2020. Dette er delvis knyttet til Covid-19 pandemien (antall planlagte revisjoner var høyere). I 2021 gikk nivået tilbake til tilsvarende nivå som i perioden 2015-2018. Det kan dermed ikke påvises noen vesentlig endring i antallet revisjoner etter HMS-meldingen.

Til tross for dette er det en nokså entydig oppfatning blant selskapene at belastningen knyttet til revisjoner har økt de siste årene. Det må dermed antas å være andre sider ved revisjonene som har endret seg enn antallet.

Informasjonen som er samlet inn peker på flere forhold som kan være med å forklare hvorfor belastningen oppfattes å ha økt:

- Økt arbeidsomfang til forberedelser og gjennomføring. Selskapene uttrykker at revisjonene varer lengre og at Ptil går mer detaljert til verks. I tillegg oppleves bredden i tema for hver revisjon som større. Totalt sett bidrar alt dette til økt omfang av forbereder før en revisjon og også økt ressursbruk i gjennomføringen.
- Økte krav til dokumentasjon når selskapene svarer ut revisjonsrapportene. Ptil forventer i større grad detaljerte planer for hvordan aktørene planlegger å lukke avvik, noe som selvsagt også krever mer arbeid.
- Mer krevende å tolke innholdet i revisjonsrapportene. Dette er også en klar tilbakemelding fra selskapene, og de uttrykker at de må bruke mye tid på å forstå hva Ptil faktisk ønsker at de skal gjøre for å lukke avvik.

Totalt sett gir dette økt arbeidsbelastning knyttet til hver revisjon og kan forklare hvorfor det oppleves som at belastningen har økt.

Det siste punktet som ble nevnt over, om tolkning av revisjonsrapportene, bør kommenteres nærmere. Informasjonen om rapportene kan oppsummeres som følger:

- Ptil har lagt vekt på å forberede rapportene, gjennom bedre begrunnelser for avvik og klarere språk.
- Tekstanalysen viser at rapportene har endret seg, og indikerer at Ptils målsetting om forbedring har gitt seg utslag i endringer både i struktur og innhold. Det er mer utdypende forklaringer og generelt mer omfattende beskrivelse og begrunnelse av avvik.
- Brukerundersøkelsene viser at tilbakemeldingene på rapportene i all hovedsak er gode, altså at selskapene er fornøyde med revisjonsrapportene.

Alt dette står i klar motsetning til opplevelsen hos selskapene, av at rapportene er vanskelig å tolke og «oversette» til praktiske løsninger på identifiserte avvik.

En mulig forklaring på dette motsetningsforholdet kan være en annen endring som fremheves i intervjuene, nemlig at dialogen i etterkant av revisjoner har blitt redusert de siste årene. Oppsummert kan vi beskrive to scenarier som illustrerer prosessen før og etter 2018:

- Før-situasjonen: Når Ptil avdekket avvik utløste dette typisk en diskusjon mellom Ptil og selskap om det faglige innholdet i avviket, hvordan det skulle forstås og også hvordan det skulle løses. Dette kunne fremstå som en «forhandling», hvor man ble enige om en løsning som begge parter kunne akseptere.
- Nå-situasjonen: Når avvik avdekkes får selskapene kun anledning til å kommentere faktafeil i rapporten. Ptil ønsker ingen diskusjon om det faglige innholdet i avviket, men overlater til selskapet å finne en løsning og presentere den for Ptil.

Vi understreker at dette ikke er beskrivelser av reelle situasjoner, men kun illustrasjoner basert på den informasjonen vi har mottatt, primært fra operatørselskapene. Poenget er at det som tidligere var en felles tolkning av avvikene nå i stor grad overlates til selskapene, slik operatørselskapene oppfatter endringene. Dette vil naturlig nok også oppleves som mer krevende fra selskapenes side og bidrar til følelsen av at belastningen har økt. Vi har mottatt informasjon om at Ptil ikke deler disse oppfatningene fra selskapene.

Regelverket har i hovedsak vært uendret i mer enn 20 år, og det er et uomtvistelig krav i regelverket at det er selskapene selv som har ansvaret for å finne gode løsninger, innenfor rammene av det

funksjonelle regelverket. Dette skal bidra til å sikre økt eierskap til løsningene hos selskapet. Med bakgrunn i at det ikke har vært endringer her, svekker det hypotesen om endringer fra før- til nå-situasjon, slik det er beskrevet over.

Det er også andre aspekter ved rapportene som kan bidra til å forklare de motstridende oppfatningene av rapportene:

- Intervjuene og tekstanalysen viser at Ptil i større grad påpeker organisatoriske mangler, og mangler i styringspraksis og kompetanse, heller enn tekniske mangler. Dette er positivt med tanke på forbedringer fordi etaten forsøker å angripe bakenforliggende problemer. Samtidig kan det være mer krevende både å forstå problemstillingene og ikke minst finne gode løsninger. Kravene til kompetanse både hos Ptil som beskriver avvikene og hos selskapene blir også helt annerledes sammenlignet med når det er rene tekniske avvik. Dette kan også være en forklaring på at rapportene oppleves som vanskeligere å tolke.
- Detaljerte rapporter som i utgangspunktet skal gi bedre forklaringer kan også oppfattes som vanskeligere og mer komplisert å lese og tolke. Tekstanalysen har vist at det er mindre bruk av korte, punktvisse begrunnelser, og økt bruk av utfyllende avsnitt. I intervjuene ble ordet «novelleskriving» benyttet for å beskrive rapportene.
- Revisjonsrapportenes faste struktur ser ikke ut til å bidra til en rik forklaring av sammenhengene og/eller relasjonen mellom observasjoner, avvik og hjemmel. Dette er imidlertid ikke en endring etter 2018. Både før og etter 2018 mangler det ofte en redegjørelse/begrunnelse for «overgangen» fra observasjon til avvik, og fra avvik til hjemmel.

Det kan se ut som om endringene i dialogen knyttet til hvordan de involverte skal finne løsninger på avvik har svekket forutsetningene for å formidle intensjon og mening med avvikene. Det kan virke som om det har skjedd et «bytteforhold» mellom tiltak for å fremstå sterkere overfor selskapene (større grad av utøvelse av sanksjonsmakt, redusert dialog i etterkant av tilsyn og granskinger) og forutsetningene for å formidle intensjon og mening. Dette kan være i tråd med å fremstå som sterkere og tydeligere. Samtidig er forståelse av intensjon og mening helt essensiell når man har et regelverk som i stor grad er funksjonelt. Det er derfor viktig å balansere endringene slik at man klarer å ivareta begge hensyn på en god måte.

9.3 Prioritering av revisjoner

Risikobasert tilsyn har ligget til grunn for Ptils virksomhet lenge før HMS-meldingen fra 2018. Ptil har over flere tiår jobbet med å utvikle sin risikobaserte tilnærming, og har til en viss utstrekning vært kilde til læring for andre tilsynsmyndigheter. Tilsynsstrategi og de ulike tilsynsaktivitetene har blitt planlagt på grunnlag av vurderinger av tilgjengelig kunnskap om risiko knyttet til storulykker, arbeidsskader, arbeidsrelaterte helseskader og arbeidsforhold innenfor næringen.

Det er indikasjoner på en utvikling i retning av at utvelgelsen av tema og aktører i enda større grad skal være risikobasert. Gjennomgangen av tilsynsstrategien for årene 2018-2020 viser at risikobasert valg av aktører blir fremhevet i strategiene fra og med 2020. Det er på den annen side mulig at dette primært er en endring i uttrykksform uten at det er en reell endring av noe som har vært tydelig i en lang periode. Intervjuene med representanter fra næringen indikerer også at flere har et inntrykk av at Ptil i større grad enn tidligere retter sine revisjoner, inkludert verifikasjoner, mot selskap hvor Ptil vurderer det som mer sannsynlig å finne avvik. Vektleggingen av at valg av tilsynsobjekter er

risikobasert ser ut til å innebære en endring fra en tidligere praksis hvor dette i mindre grad ble kommunisert opp mot aktørene.

Intervjuene og dokumentgjennomgangen indikerer at Ptil har arbeidet med å skriftliggjøre egne arbeidsprosesser, rutiner og kriterier for gjennomføring av risikovurderinger, herunder fordeling av ansvar, roller og myndighet. I tillegg er det utført (og utføres) et utviklingsarbeid for å etablere og forbedre digitale løsninger for systematisering og kopling av tilsynsdata, samt generering av kunnskapsgrunnlag til bruk i risikovurderinger.

I intervjuene med representanter for næringen har flere påpekt at de opplever at det føres flere og mer omfattende revisjoner knyttet til arbeidsmiljø. Enkelte har i denne sammenheng kritisert denne utviklingen, bl.a. ved å vise til at valg av tilsynstema skal være risikobasert, og at Ptil først og fremst burde legge vekt på storulykkesrisiko. Dette er delvis begrunnet med at storulykker er en mye større trussel for næringen enn arbeidsulykker og at tilsyn med storulykkesrisiko derfor må få høyere prioritet. Det ser ut til at det implisitt i denne kritikken er en oppfatning om at de tema som berøres i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner ikke er relatert til storulykkesrisiko. Gjennomgangen av rapportene i forbindelse med arbeidsmiljørevisjoner viser at de tematisk omhandler ulike aspekter ved fysisk (ergonomi, kjemisk eksponering, støy og vibrasjoner) og psykososialt arbeidsmiljø, kompetanse og medarbeiderrettigheter som i ulik grad kan representere risikofaktorer med helseplager, arbeidsulykker og storulykker («menneskelige faktorer»). Spørsmålet om avveiningen mellom tilsyn knyttet til storulykker, arbeidsulykker, helse og medarbeiderrettigheter kan knyttes til en diskusjon om på hvilket nivå Ptils prioriteringer skal være risikobaserte. På et overordnet nivå har Ptil ansvar for tilsyn på en rekke områder, knyttet til ulike lover. Storulykke og arbeidsmiljø for olje- og gassnæringen er to områder, men de senere årene har også Ptil blitt tilført ansvar for tilsyn med sikring innenfor olje- og gassnæringen. En risikobasert tilnærming kan ha (minst) to angrepsmåter:

- Staten tar utgangspunkt i alle områdene Ptil har ansvar for og gjør først en prioritering ut fra hvilke områder som representerer størst risiko (f.eks. storulykke, arbeidsmiljø og sikring). Dette danner grunnlag for mer detaljert prioritering innenfor hvert område.
- De ulike områdene vurderes likeverdig og prioriteringen skjer kun innenfor hvert område.

Dette kan gi to nokså forskjellige prioriteringer innenfor gitte budsjettammer. Dette er imidlertid trolig en politisk diskusjon som går utover rammene for hva Ptil kan ta stilling til.

9.4 Bruk og oppfølging av virkemidler

9.4.1 Bruk av virkemidler

I dette temaet fokuserer vi primært på om Ptil oftere bruker strengere virkemidler enn de gjorde før HMS-meldingen i 2018. Ptil har en rekke ulovfestede og lovfestede virkemidler som de kan benytte, uten at vi har sett på alle. Figur 5.3 illustrerer noen av virkemidlene og hva som typisk utløser bruken.

I denne evalueringen konsentrerer vi oss primært om avvik og pålegg. Avvik er ikke et virkemiddel, men vil som oftest være utløsende for pålegg og de andre virkemidlene blir tatt i bruk og er derfor relevant å vurdere. Når det gjelder de strengere virkemidlene brukes disse sjelden. Dermed er det lite data og få som har erfaringer med bruken. Noen kommentarer vil imidlertid også bli knyttet til disse.

Det er flere kilder til informasjon om virkemiddelbruken:

- Statistikk for antall avvik og pålegg fra før og etter HMS-meldingen
- Intervjuer med næringen
- Dokumenter og intervjuer fra Ptil

Statistikken viser en økning i antall avvik og antall pålegg etter 2018. Antall pålegg er spesielt høyt i 2021. Delvis skyldes dette at det skjedde relativt mange alvorlige hendelser som ble gransket. Dette ser ikke ut til å være en trend, så antallet pålegg knyttet til granskinger vil trolig gå ned. En annen effekt er oppfølgingen av lukking av tidligere avvik. Denne oppfølgingen avdekket at ikke alle avvik var lukket, noe som utløste relativt mange pålegg. Om denne trenden vil fortsette er vanskelig å vurdere i skrivende stund.

Resultatene fra intervjuene er ikke like entydige. Blant operatørene og riggselskapene er det en opplevelse av at Ptil har blitt strengere mens blant fagforeninger og vernetjenesten er tilbakemeldingene noe mer blandet. Årsakene til disse forskjellene kjenner vi ikke, men man kan spekulere i noen mulige forklaringer:

- Selskapsrepresentantene som er intervjuet, er i stor grad involvert i revisjoner og direkte kontakt med Ptil. De føler dermed «på kroppen» når det skjer endringer. Representantene fra spesielt fagforeningene er ikke involvert på samme måte og må derfor basere seg mer på generelle inntrykk.
- Det kan også være «politiske» begrunnelser for svarene. Selskapene ønsker naturlig nok ikke for mange avvik og pålegg, mens arbeidstakersiden kan ha områder hvor de ønsker forbedringer og ser at avvik og pålegg kan bidra.

Informasjonen fra Ptil tilkjennegir også en klar intensjon om å bli strengere i sin virkemiddelbruk, ved at terskelen for bruk av avvik/pålegg skal senkes. Det er dermed grunn til å anta at Ptils intensjon har gitt seg utslag i den økningen vi ser fra statistikken.

Det skal også bemerkes at økningen i antall avvik og pålegg kan skyldes at det er flere regelverksbrudd enn tidligere, altså at næringen er lenger «bakpå» i oppfyllelsen av kravene. Selv med uendret praksis fra Ptil vil en slik situasjon i så fall føre til flere avvik og pålegg.

I praksis er det ikke enkelt å skille disse to effektene fra hverandre siden det i all hovedsak bare er Ptils tilsynsrapporter som kan fortelle oss hvor ofte regelverksbrudd forekommer. Vi har dermed ingen uavhengig kilde som kan skille disse to mulige effektene fra hverandre.

En viss indikasjon kan vi imidlertid få gjennom å se på RNNP-resultatene. Vi antar da at det er en sammenheng mellom storulykkesrisiko og regelverksetterlevelse og at dersom selskapene ikke etterlever regelverket vil storulykkesrisikoen øke. Dette burde så i sin tur reflekteres i RNNP.

RNNP rapportene (senest rapporten som ble utgitt våren 2022) viser, ifølge Ptil, en stabil utvikling de siste årene. Vår vurdering er at dette kanskje er et noe for positivt bilde (Kapittel 3.1.7), men uansett er ikke utviklingen slik at den kan forklare økningen i antall avvik og pålegg. Sammenholdt med Ptils uttrykte intensjon om å være strengere vurderer vi det derfor slik at Ptil er strengere i sin virkemiddelbruk i dag enn før 2018.

I Ptils virkemiddelhåndbok sies det at pålegg skal brukes ved «alvorlige regelverksbrudd» (Ref. 67). Sentralt i forståelsen av dette virkemidlet blir dermed begrepet «alvorlig» og hva man legger i det. Ptil har ikke definert begrepet, men når Ptil sier at lista for bruk av pålegg skal legges lavere vil den praktiske konsekvensen være at grensen for hva som skal betraktes som et alvorlig regelverksbrudd senkes.

I tillegg beskriver virkemiddelhåndboken også at etaten kan bruke pålegg for mindre alvorlige regelverksbrudd dersom selskapet ikke har vist tilstrekkelig evne og/eller vilje til å rette opp i regelverksbrudd. Dette kan også være knyttet til tidligere avvik som er påvist. Denne måten å bruke pålegg på kan forstås som et uttrykk for at Ptil har manglende tillit til selskapenes evne eller vilje til å etterleve regelverket. Det er med andre ord to forhold som avgjør om pålegg skal brukes:

- Alvorligheten av regelverksbrudd
- Ptils tillit til at regelverksbruddet rettes opp

Dette kan bety at samme regelverksbrudd kan få forskjellige reaksjoner, fordi tilliten til selskapet også har betydning. Mottatt informasjon indikerer at Ptil har en intensjon om å redusere betydningen av tillit i sine vurderinger av bruk av virkemidler, men at det fortsatt skal tillegges vekt. Tillit er en viktig del av «det norske regimet» og det er viktig å ha et tydelig og avklart forhold til hvilken betydning tillit skal ha i interaksjonen mellom Ptil og selskapene.

Når det gjelder de strengere virkemidlene, tvangsmulkt, stans og overtredelsesgebyr har disse i liten grad blitt benyttet. Fra Ptil har vi fått opplyst at tvangsmulkt er blitt varslet to ganger, men at det ikke har vært behov for å iverksette innkreving fordi forholdet har blitt rettet opp innenfor fristen. Stans har også blitt varslet, men enten har selskapet selv valgt å stanse eller så har man også der rettet opp i forholdet. Overtredelsesgebyr er ikke benyttet.

Både Ptil (Ref. 67) og representanter fra næringen stiller spørsmål ved om overtredelsesgebyr er et effektivt virkemiddel. En årsak er at overtredelsesgebyr kun kan brukes ved brudd på arbeidsmiljøregelverket, ikke for regelverk knyttet til storulykkesrisiko. En annen grunn er størrelsen på beløpet, som maksimalt kan være 15 G (knappt 1.7 millioner pr. 01.05.2022). Økonomisk har dette temmelig begrenset effekt for en ressurssterk næring. Samtidig bemerker imidlertid også Ptil at de omdømmemessige virkningene kan gjøre at det tross alt kan ha en effekt.

Prosjektet har ikke hatt som formål å vurdere om det er riktig å ta i bruk sterkere virkemidler i større grad. Det har imidlertid fremkommet en del synspunkter på dette som kan være verdt å nevne og som vi kommer tilbake under diskusjonen av hemmere og fremmere. Det som kan nevnes her er at vi har fått synspunkter som indikerer at pålegg virker bedre enn avvik. I ett tilfelle ble det vist til et avvik som hadde eksistert i en årrekke, men som selskapet ikke hadde klart å rydde opp i av ulike grunner. Til slutt endte det med at Ptil ga pålegg. Som det ble sagt i intervjuet «*fungerte det som en rakett i baken*» på selskapet og man fant fram til en løsning.

De ulike datakildene som er anvendt som grunnlag for evalueringen gir indikasjoner på at Ptil har endret seg i retning av å være et «sterkere tilsyn» med hensyn på å kontrollere og sikre at næringen etterlever regelverket. Sett i et maktperspektiv, hvor vi definerer makt som A har makt over B i den grad A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort (Ref. 42), ser det ut til at Ptil i større grad enn tidligere benytter tilgjengelige strukturelle maktmidler²⁴, inkludert utøvelse av sanksjonsmakt (Ref. 42) for å påvirke selskapene og bransjen som helhet med hensyn på etterlevelse av regelverk. Det er indikasjoner på en forskyvning av bruk av maktmidler fra en større grad av indirekte maktutøvelse, i form av dagsordenmakt (Ref. 42), eller diskursiv makt, hvor Ptil gjennom samhandling påvirker hva aktørene prioriterer av aktiviteter. Effekten av dagsordenmakt baseres delvis på trusselen om utøvelse av sanksjonsmakt.

²⁴ Strukturell makt

Oppsummert viser resultatene at Ptil gir flere avvik og pålegg (spesielt har antall pålegg økt), andelen av rapporter hvor avvik og pålegg gis har økt og man har tatt i bruk strengere virkemidler, enn i nokså begrenset grad foreløpig.

9.4.2 Oppfølging av avvik og pålegg

Ptils oppfølging av avvik og pålegg er kanskje det område der endringene som Ptil har gjennomført etter HMS-meldingen har vært tydeligst. Ptils tilsynsstrategi er tydelig på næringens ansvar for å korrigere avvik. Samtidig understrekes Ptils behov for oppfølging av tidligere gitte avvik og pålegg. Av konkrete utslag kan nevnes:

- Kontroll av tidligere gitt avvik inngår mye oftere som en del av revisjoner.
- Antall tidligere avvik som faktisk er kontrollert har økt.
- I 2022 gjennomføres en tilsynskampanje som har som formål å se på selskapenes prosesser for lukking av avvik.

I 2022 har Ptil innført en ny klassifisering av avvik som gir tydeligere prioriteringer og krav til hvordan ulike avvik skal følges opp. Per i dag er det vanskelig å si om dette betyr ytterligere innskjerping av oppfølgingen, men det vurderes i hvert fall til å gi en tydeligere risikobasert prioritering av oppfølging av avvik.

Intervjuene med arbeidstakere og arbeidsgivere bekrefter også at Ptil har økt kontrollen av lukking av tidligere avvik. Videre blir det fra selskapssiden argumentert med at:

- Tidsfristene for å gjennomføre tiltak med hensyn på utbedringen er kortere
- Det stilles større krav til dokumenterte studier/planer for utbedringer
- Samhandlingen i oppfølgingen er i mindre grad basert på dialog og veiledning

I intervjuene var det noen informanter som hevdet at selskaper forskjellsbehandles når det gjelder frister for oppfølging av avvik og pålegg, særlig gjelder det riggselskaper. Tekstanalysen som er gjort i prosjektet tyder imidlertid ikke på forskjellsbehandling av selskapene.

Totalt sett har Ptil de siste årene lagt tydelig vekt på tettere oppfølging av gitte avvik, det stilles større krav til dokumentasjon av hvordan de skal lukkes og man følger i mye større grad opp at planene for lukking faktisk er fulgt.

9.5 Kommunikasjon

Ptil har kommunikasjon med et antall aktører og organisasjoner, så som:

- Overordnet departement
- Aktørene i bransjen
 - o Generelt
 - o Konkrete saker, søknader og tilsynsaktivitet
- Allmennhet, politikere

I intervjuer har Ptil lagt vekt på betydningen av god kommunikasjon, både generelt med aktørene i bransjen, i tilknytning til konkrete saker og mot allmennheten. Intervjuene har også gitt tilbakemelding på at kommunikasjonen er tydeligere (i betydningen mer utførlig). Det er også et inntrykk når en følger med på den offentlige kommunikasjonen fra Ptil.

En del av den offentlige kommunikasjonen er seminarer og webinarer (under Covid-19) med åpen deltagelse. Disse arrangementene får skryt av mange. Flere tar også til orde for at digital deltagelse burde være standard supplement til fysisk deltagelse, både for å spare reisekostnader, samt sett i lys av at verneapparatet noen ganger får restriksjoner (fra arbeidsgiver) på deltagelse pga. reisekostnader. Ptil har i lang tid vært aktiv med å invitere til faglige seminarer, så dette ikke knyttet til HMS-meldingen i særlig grad.

Informasjon til allmennheten rundt tilsynsaktiviteten er styrket etter 2018, der det legges vekt på å kommunisere formål med aktivitetene, samt resultater og oppfølging av resultatene. Kommunikasjon i tilknytning til revisjonsaktivitetene framstår som tydeligere enn før HMS-meldingen, det bekreftes også av intervjuene. Ptil gjennomfører også fra 2018 brukerundersøkelser, som systematisk samler inn synspunkter og tilbakemeldinger på virksomheten mot aktørene. Brukerundersøkelsene gir Ptil gode tilbakemeldinger.

Generell kommunikasjon mot allmenheten framstår også som tydeligere etter HMS-meldingen, det legges større vekt på publisering av korte videoer, podkaster og annet informasjonsstoff som forklarer RNNP, viktige prinsipper i regimet og begreper, osv.

9.6 Effekt av Ptils virksomhet

Ptils virksomhet må antas å ha en rekke ulike effekter og med en overordnet målsetting om å bidra til et høyt HMS-nivå er det naturlig å starte med å se på utviklingen av dette området. Som en del av evalueringen har vi derfor sett på utviklingen i HMS-nivå slik det er uttrykt gjennom RNNP-rapportene. Vi har konkludert med at utviklingen de siste årene har vært stabil eller til dels negativ på en del områder. Dette kan tolkes som at Ptils endringer de siste årene ikke har hatt noen positiv effekt på det som er den overordnede målsettingen, nemlig å bidra til et høyt HMS-nivå. Dette er imidlertid en altfor enkel tolkning.

Utviklingen i HMS-nivå er avhengig av en lang rekke faktorer og er resultatet av et tett samarbeid mellom tilsyn, selskaper og arbeidstakere (trepartssamarbeidet). Dette betyr at det i praksis er vanskelig å skille ut hva som er bidraget til hver enkelt aktør. Man kan også stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å forsøke å gjøre det, i og med at samarbeidet vektlegges i så stor grad.

Det kan argumenteres med at utviklingen i HMS-nivå faktisk ikke er i tråd med regelverket så lenge utviklingen er stabil og vi ikke kan se en kontinuerlig forbedring. Fra et slikt perspektiv kan vi si at samarbeidet ikke har lyktes og at Ptil må ta sin del av ansvaret for det. Det kan tyde på at endringene Ptil har gjort de siste årene ikke har hatt ønsket effekt, selv om det er en tidsforsinkelse som gjør det vanskelig å konkludere så kort tid etter Stortingsmeldingen. Motsatt kan vi imidlertid også tenke oss at uten endringene Ptil har gjort ville det ha vært en negativ utvikling i HMS-nivå, men som Ptil har klart å motvirke. En slik tolkning tilsier at Ptils virksomhet har en positiv effekt.

I stor grad blir imidlertid dette spekulasjoner som er umulig å konkludere ut fra. Vurdering av effekter av Ptils virksomhet utelukkende basert på HMS-nivå er derfor vanskelig. For å komplisere dette ytterligere ser vi også at resultatene fra RNNP kan forstås på litt forskjellige måter.

I så måte er resultatene fra intervjuene mer interessante fordi de sier noe om hvordan Ptils virksomhet påvirker måten selskapene agerer på. Vi har gjennom intervjuene fått bekreftet at Ptils endringer har hatt effekter som må forventes å være positive også for utviklingen i HMS-nivå. Viktigst er at pålegg har en sterkere effekt på selskapene enn avvik. Pålegg blir gitt større oppmerksomhet internt i

selskapene og man prioriterer høyere å få de lukket enn om det er et avvik. Den tettere oppfølgingen av lukking av avvik har også hatt betydning og fremheves av mange som positivt i intervjuer. Det fremheves også av mange, både fra selskaper og arbeidstakere, at Ptil er en viktig positiv bidragsyter, uten at dette er spesifikt knyttet til endringene de siste årene.

Totalt sett konkluderer vi med at endringen som har skjedd med Ptil oppleves å ha hatt positive effekter på næringen, og at disse effektene må forventes å ha positiv påvirkning på HMS-nivået.

9.7 Hemmere og fremmere for et sterkere tilsyn

I de følgende avsnittene diskuteres mulige «fremmere» og «hemmere» for at Ptil skal bli et «sterkere og tydeligere» tilsyn, i samsvar med de forventinger som stilles i HMS-meldingen.

9.7.1 Potensielle fremmere

Videreutvikling av digitale verktøy

Gode digitale verktøy er nyttige for å gjøre lagring og tilgang til informasjon enklere, for å gjøre det enklere å gjøre analyser og for å effektivisere arbeidet. Dette er også viktige forhold for å underbygge et tilsyn som er mer konsistent og konsekvent og som lettere kan overvåke utviklingen i næringen og sin egen tilsynsvirksomhet. En videreutvikling av verktøyene basert på kopling av data kan bidra til at Ptil styrker sitt informasjonsgrunnlag med hensyn på kunnskap om risikobildet i næringen. Utvikling av digitale beslutningsstøttesystemer/funksjoner kan også bidra til å forbedre prosesser og resultater i forbindelse med bl.a. risikovurderinger og valg av tilsynsobjekter.

Kompetanse

Kompetanse er en viktig faktor for å kunne fremstå med autoritet, noe som igjen er en viktig forutsetning for å kunne fremstå som sterk og tydelig. Uten tilstrekkelig kompetanse er det også vanskeligere å vurdere om tilsynsobjektene oppfølger regelverkskravene. Dette er spesielt relevant når man har et funksjonelt regelverk hvor det ikke nødvendigvis bare er en måte å oppfylle kravene på. Kompetanse kan dermed være en faktor som hemmer eller fremmer utviklingen av et sterkt og tydelig tilsyn.

Vurderingen av kompetanse er i all hovedsak basert på intervjuene med næringen. Dette gir et inntrykk av hvordan Ptils kompetanse blir oppfattet, noe som har betydning for om de oppleves som sterk og tydelig. Vi har ikke gjort noen direkte vurdering av Ptils ansatte og deres utdanning og erfaring.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at Ptil har kompetente ansatte som gjør en god jobb. Dette er hovedbudskapet fra alle grupper som er intervjuet og det er ikke grunn til å trekke fram noen spesielle forskjeller.

Så godt som samtlige som har uttalt seg om dette temaet har fremhevet at Ptil er spesielt gode på storulykke. Noen trekker imidlertid frem at det er noen svakheter knyttet til arbeidsmiljø. Dette gjelder ikke dybden i kompetansen, men heller bredden, relatert til helhetsforståelse og driftserfaring.

Ptil har i denne forbindelse informert at man har ansatt flere personer den siste tiden som bidrar til å heve nettopp denne siden av kompetansen. Vi har ikke verifisert dette.

Når det gjelder arbeidsmiljø skal det også bemerkes at dette er et bredt tema, som dekker alt fra fysisk arbeidsmiljø til ledelse og styring. Noe av utfordringen med disse temaene er at de ikke alltid er like veldefinerte som tekniske forhold. Eksempelvis har 'ledelse og styring' både aspekter knyttet til tradisjonelt arbeidsmiljø samt til storulykkesrisiko. Dette kan medføre både at man har ulike oppfatninger av hva som skal legges i temaene og at de oppleves som mer «fluffy» (som er et ord som er brukt i intervjuene). Dette kan også være med og farge intervjuobjektens oppfatning av Ptils kompetanse, uten at vi har forsøkt å vurdere eventuell effekt av det.

Totalt sett konkluderer vi med at Ptil har god kompetanse innen de områdene vi har sett på og at dette ikke bør være noen «hemmer» i forhold til å fremstå som et sterkt og tydelig tilsyn.

9.7.2 Potensielle hemmere

Uavhengighet

Ptils uavhengighet som tilsynsorgan er et tema som har vært diskutert og som vi også har berørt i intervjuene med næringen. Uavhengighet kan si noe om Ptils evne til å faktisk være et sterkt og tydelig tilsyn. Manglende uavhengighet kan dermed være en hemmer når det gjelder å følge opp forventningene.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at Ptil oppleves som uavhengige, med noen forskjeller mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det er i hovedsak to hovedpoenger som trekkes fram:

- For at Ptil skal være et kompetent og troverdig tilsyn er det nødvendig å rekruttere fra næringen. Dette sikrer at etaten har ansatte som forstår næringen og de utfordringene den står overfor. Manglende erfaring vil kunne gjøre det vanskelig å stille de riktige spørsmålene og se etter de riktige tingene i revisjoner, slik at Ptil ikke avdekker eventuelle viktige svakheter hos tilsynsobjektene. Manglende erfaring vil også kunne redusere tilliten til og respekten for Ptil som tilsynsmyndighet. Det er ikke fremkommet informasjon i intervjuene som tyder på at dette er et vesentlig problem.
- Det kan bli for tette bånd mellom Ptil-ansatte og selskapene de rekrutteres fra. Ptil praktiserer en toårs karenstid for ansatte, før de kan føre tilsyn med selskapet de ble rekruttert fra. Dette er viktig, men det stilles noen spørsmål ved om dette er tilstrekkelig. Når Ptil velger hvilken reaksjon man skal bruke og også oppfølging legges det vekt på om man har tillit at selskapet har vilje og evne til å lukke påviste avvik. Dette er en skjønnsmessig vurdering, basert på tidligere erfaringer, og det er vanskelig å unngå at dette blir farget av egne erfaringer fra selskapet dersom man har vært ansatt der tidligere. Nå kan dette selvsagt slå ut både i positiv og negativ retning, men det kan like fullt være utfordringer knyttet til dette.

De to poengene er begge relevante og i praksis vil man mer eller mindre kontinuerlig måtte balansere disse to hensynene. Det er også vanskelig å gi et endelig svar på hva som er «riktig» balanse. Det bemerkes likevel at bruken av vurderinger basert på tillit til selskapene kan bidra til å gjøre det vanskeligere å balansere hensynene på en god måte.

Økt oppgavemengde

Skattepakken som ble introdusert under koronapandemien forventes å utløse en stor mengde utbyggingssøknader i løpet av 2023. Det må forventes at det vil kreve betydelige ressurser fra Ptil, for å behandle søknadene. Med uendret mengde ressurser totalt sett må vi anta at denne situasjon vil bety reduksjon i aktivitetsområdet på andre områder. En aktivitet det da er enkelt å skalere ned er

antallet revisjoner. Oppfølgingen av allerede påviste avvik kan også bli mer krevende å gjennomføre, eventuelt må Ptil forenkle prosessen. Dette kan medføre mindre tid til å gå i dybden på svarene aktørene gir og mindre tid til å faktisk verifisere at svarene stemmer overens med situasjonen slik den reelt sett er.

Effekten av en slik situasjon vil være spesielt tydelig i 2023, men må også forventes å vedvare gjennom utbyggingsfasen.

I tillegg kommer også at Ptil har blitt tillagt nye ansvarsområder de senere årene, f.eks. knyttet til sikring og havvind, og tilsyn med utleie av arbeidstakere. Dette øker også arbeidsbelastningen.

Økt aktivitet er i seg selv ikke til hinder for å fremstå som et sterkt og tydelig tilsyn, men det kan legge begrensninger på hvor mye etaten kan følge opp.

Endringer av teknologi og organisering av petroleumsaktiviteter

Det forventes at det vil bli en økt bruk av fartøy i petroleumsvirksomheten i årene som kommer. Denne utviklingen kan knyttes til nye aktivitetsområder, ny teknologi og organisering. En økt bruk av fartøy kan innebære grensesnittutfordringer med hensyn på myndighet (hjemmel) og ansvar opp mot ulike flaggstatsregelverk og tilhørende ansvarlige myndigheter. Ved at flere aktiviteter foregår fra fartøy, vil Ptil få redusert sitt hjemmelsgrunnlag med hensyn på å føre tilsyn med totaliteten av petroleumrelaterte aktiviteter på norsk sokkel. Gitt en slik utvikling, kan Ptils mulighetsrom for å være et «sterkt tilsyn» med hensyn på ivaretagelse og forbedring av HMS-nivået innenfor næringen, bli redusert.

Rettsliggjøring

Økt bruk av lovfestede virkemidler i form av pålegg, tvangsmulkt og eventuelt stans, kan bidra til en «rettsliggjøring» i samhandlingen mellom Ptil og selskapene. I Stortingsmeldingen brukes «rettsliggjøring» til å betegne en orientering mot hvorvidt aspekter ved selskapenes virksomhet er i overensstemmelse med regelverket eller ikke (Ref.1, s. 62). En utvikling i retning av rettsliggjøring kan bidra til at dialogen mellom Ptil og selskapene i større grad blir preget av juristikk, snarere enn en faglig basert dialog om hvordan selskapene kan løse spesifikke utfordringer (inkludert identifiserte avvik), samt jobbe for å kontinuerlig forbedre HMS-nivået generelt.

Hvis kommunikasjonen mellom partene (Ptil og selskapene) utvikler seg i retning av å omhandle hvorvidt et forhold/praksis er i overensstemmelse med regelverket eller ikke, og hvilket hjemmelsgrunnlag som legges til grunn, vil dette representere en utfordring for Ptil i og med at regelverket ikke er preskriptivt, men utpreget funksjonelt. Kombinasjonen av rettsliggjøring og et utpreget funksjonelt regelverk kan derfor kunne svekke Ptil som et sterkt tilsyn, både med hensyn på etterlevelse av regelverk, og som premissgiver for agendaen for kontinuerlig forbedring.

En rettsliggjøring kan også bidra til en tematisk endring i dialogen mellom partene i de sentrale fora hvor trepartssamarbeid praktiseres (f.eks. Sikkerhetsforum, Samarbeid for Sikkerhet, Regelverksforum), og utfordre sentrale forhold ved det «norske regimet» som har blitt ansett som vesentlig for utviklingen mot dagens gode HMS-nivå innenfor bransjen. Dette kan f.eks. innbefatte kjennetegn ved «norske regimet» som konsensusorientert forbedringsarbeid, underkommunisering av makt og tillit mellom partene (Kapittel 4.1.4).

Svekkelse av topartssamarbeidet

Topartssamarbeidet dreier seg om samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og involverer sånn sett ikke Ptil. Det er likevel verdt å kommentere ut fra det perspektivet at et svekket

topartssamarbeid med sannsynlighet også vil påvirke trepartssamarbeidet. Dersom samarbeidsklimaet mellom to av partene er dårlig vil det være vanskelig å finne felles løsninger også når Ptil er involvert.

I intervjuene har enkelte representanter for arbeidstakersiden uttrykt bekymring for at topartssamarbeidet har blitt svekket. Det blir spesielt pekt på utviklingen innenfor leverandørselskapene. Det har blitt hevdet at ressursene til vernetjenesten har blitt mer begrenset, og at arbeidsgiver i større grad benytter sin styringsrett. Gitt at dette er et utbredt fenomen, kan dette i sin tur også påvirke trepartssamarbeidet.

10 KONKLUSJONER

De viktigste konklusjonene er strukturert i forhold til hovedtemaene som var formulert av departementet, se kapittel 2.1.

Overordnet konkluderer Safetec med at Ptil har gjort endringer i tråd med forventningene fra HMS-meldingen og at dette har hatt effekter på næringen. En rekke prosesser er igangsatt av Ptil og det er fortsatt mange utviklingsprosesser som pågår som er innrettet mot å videreføre arbeidet med å møte forventningene. I det følgende er dette utdypet og nyansert i et sett med mer spesifikke konklusjoner.

Spørsmål 1: Har Ptils prosesser og aktiviteter, inkludert interne prosesser, omfang av tilsynsaktiviteter, bruk av virkemidler, og kommunikasjon endret seg?

1. Arbeidsprosessene er utviklet og har blitt mer standardisert, selv om det fortsatt er potensiale for ytterligere standardisering. Buken av ulovfestede virkemidler er i større grad skriftliggjort og dokumentert.
2. Antall revisjoner har ikke endret seg vesentlig de siste årene.
3. Det er utarbeidet kriterier for klassifisering av avvik og hvordan Ptil skal følge opp avvik. Generelt er det en økning i oppfølgingen av lukking av avvik.
4. Ptil har endret sin vektlegging av tillit til selskapene når det gjelder lukking av avvik og pålegg, selv om tilliten til selskapet fortsatt tas hensyn til.
5. Bruken av pålegg har økt de siste årene. Ptil anvender fortsatt andre lovfestede virkemidler i beskjeden grad, selv om bruken er økt noe de siste par år. Hovedfokus er fortsatt på ulovfestede virkemidler, noe som Safetec vurderer å være en riktig prioritering med hensyn på forventet effekt.
6. Kommunikasjon, både internt og eksternt, er klarere og mer utførlig.

Spørsmål 2: Hvilken effekt har dette arbeidet hatt, inkludert partenes oppfatning av det arbeidet Ptil har gjort?

7. Oppfatningen av om Ptil har forandret seg de siste årene varierer, men oppsummert opplever næringen begrenset endring.
8. Antallet revisjoner fra Ptil har ikke endret seg vesentlig de siste årene, men oppfatningen hos selskapene er at belastningen har økt, noe som kan skyldes at Ptil har blitt grundigere og går mer i dybden i revisjoner, samt at dialogen etter revisjoner har endret seg.
9. Økningen i oppfølging av tidligere avvik har blitt oppfattet tydelig i næringen, det har hatt effekt og oppfattes som positivt.
10. Ptils kompetanse beskrives generelt som god, men det er en oppfatning av at etaten har mer begrenset operasjonell erfaring og bredde i kompetansen innenfor arbeidsmiljø enn storulykke.
11. Det oppleves at dialogen med Ptil knyttet til resultatene fra revisjoner og tolkningen av disse er dårligere.
12. Overordnet er det en nokså entydig oppfatning at Ptil gjør et godt og viktig arbeid.

Spørsmål 3: Resultater og effekter av arbeidet for næringens oppfølging samt effekter på HMS-arbeid og HMS-nivå.

13. Det gir større effekt når Ptil gir et pålegg med en tidsfrist enn når de begrenser seg til å beskrive et pålegg.
14. Skjerpet oppfølging av avvik fra Ptil oppleves av næringen som positivt og har en effekt med tanke på raskere lukking av avvik.
15. For en eier av en boreinnretning vil avvik konstatert av Ptil gjennom en revisjon få vesentlig høyere oppmerksomhet enn avvik påvist av en operatør gjennom et påsetilsyn.
16. Både Ptil og næringen uttrykker skepsis til om bruk av strengere lovfestede virkemidler enn pålegg vil ha vesentlig større effekt.

Spørsmål 4: Forhold som hemmer og fremmer utviklingsarbeid.

17. Blant forhold som fremmer utviklingsarbeidet i tida framover er digitaliseringsprosjektet som er en vesentlig forbedring av Ptils interne verktøy
18. En fremmer er også at Ptil jevnt over har ansatte med god og relevant kompetanse.
19. Blant forhold som kan hemme utviklingsarbeidet er den ventede store økningen av utbyggingsprosjekter de nærmeste år og nye ansvarsområder (dersom ikke økning i ressursene følger med).
20. Økt grad av «rettsliggjøring» i relasjonen mellom Ptil og selskapene kan svekke Ptil som et sterkt tilsyn.

11 REFERANSER

- 1 Meld. St. 12 (2017-2018) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten
- 2 Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Riksrevisjonen Dokument 3:6 (2018–2019), jf. også Innst. 411S (2018-2019)
- 3 Petroleumstilsynet, 2019. Årsrapport 2018.
- 4 Søking i innsyn med term 'Plan for utbygging drift' og dokumenter til/frå Oljedirektoratet i perioden 1.7.2020 til 18.8.21, gjennomført 18.8.21
- 5 Oljedirektoratet, 2019. Ressursrapport 2020 Leting, 11.11.2020
- 6 Oljedirektoratet, 2019. Ressursrapport Funn og felt 2019, 27.9.2019
- 7 Oljedirektoratet, 2021. Sokkelåret 2020, Presentasjon Ingrid Sølvberg 14.1.2021
- 8 Oljedirektoratet, 2022. Sokkelåret 2021, Presentasjon Ingrid Sølvberg 13.1.2022
- 9 Oljedirektoratet, 2020. Årsrapport 2020, 27.4.2021
- 10 Ptil, 2022. Sikkerhet – status og signaler 2021, Presentasjon Anne Myhrvold m.fl. 14.1.2022
- 11 Rosenkilden, 2/2021, Dette er planene (s14–15)
- 12 Finansdepartementet, 2021. Meld. St. 14 (2020 –2021), Perspektivmeldingen 2021
- 13 DNV, 2021. Energy Transition Outlook, A global and regional forecast to 2050, DNV, 2.9.21
- 14 Kvale, Steinar (1994): InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. Hans Reitzels Forlag, København
- 15 Øivind Bratberg, 2017. Tekstanalyse for Samfunnsvitere, 2.utg. Cappelen Damm akademisk
- 16 Petroleumstilsynet, 2022. RNNP Sammendragsrapport 2021, Utviklingstrekk norsk sokkel, risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet, 31.3.2022
- 17 Utredning knyttet til nye driftsformer i petroleumsindustrien, Hovedrapport, Safetec rapport ST-12578-2, 8.2.2018. Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet
- 18 Petroleumstilsynet, 2022. RNNP Hovedrapport 2021, Utviklingstrekk norsk sokkel, risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet, 31.3.2022
- 19 Petroleumstilsynet, 2022. RNNP Landanlegg utviklingstrekk 2021, risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet, 31.3.2022
- 20 NIMs utredning til OED om Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster, sammendrag, 18.3.2022
<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Sammendrag-av-NIMs-utredning-til-OED-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumforekomster.pdf>
- 21 Meld. St. 36 (2020–2021), Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, Olje- og Energidepartementet, 8.4.2021
- 22 Norsk olje og gass, 2021. En krisepakke med store gevinster til fellesskapet,
<https://norskoljeoggass.no/om-oss/nyheter/2021/07/en-krisepakke-med-store-gevinster-til-fellesskapet/>
- 23 Oljedirektoratet, 2019. Ressursrapport, Funn og felt 2019, 27.9.2019
- 24 Oljedirektoratet, 2022. Oljedirektoratets årsrapport 2021, 2.5.2022
- 25 Petroleumstilsynet, 2022. Sikkerhet – status og signaler 2021, Presentasjon Anne Myhrvold m.fl. 14.1.2022
- 26 OD, 2021. Sokkelåret 2020, Presentasjon Ingrid Sølvberg 14.1.2021
- 27 Norges Bank, 2021. Pengepolitisk rapport 3/21, med vurdering av finansiell stabilitet, September 2021
- 28 Lov om petroleumsvirksomhet [petroleumsloven], Olje- og energidepartementet, LOV-1996-11-29-72
- 29 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), 2005, LOV-2005-06-17-62.

- 30 Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), 2010, FOR-2010-02-12-158
- 31 Forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften), 2010, FOR-2010-04-29-611
- 32 Forskrift om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften), 2001, FOR-2001-09-03-1100
- 33 Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften), 2010, FOR-2010-04-29-613
- 34 Forskrift om tekniske og operasjonelle forhold på landanlegg i petroleumsvirksomheten med mer (teknisk og operasjonell forskrift), 2010, FOR-2010-04-29-612
- 35 Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, 2011, FOR-2011-12-06-1355
- 36 Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften), 2011, FOR-2011-12-06-1356
- 37 Forskrift om administrative ordninger på arbeidsmiljølovens område (forskrift om administrative ordninger), 2011, FOR-2011-12-06-1360
- 38 Forskrift om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer (forskrift om tiltaks- og grenseverdier), 2011, FOR-2011-12-06-1358
- 39 Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid), 2011, FOR-2011-12-06-1357
- 40 Forskrift om konstruksjon, utforming og fremstilling av arbeidsutstyr og kjemikalier (produsentforskriften), 2011, FOR-2011-12-06-1359
- 41 Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S., 2012. Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering. Oslo: Universitetsforlaget.
- 42 Schiefloe, P. M. (2019). Mennesker og samfunn (3. utg.). Oslo: Vigmostad & Bjørke.
- 43 Wenger, E. (1998). Communities of practice. Cambridge: Cambridge University Press.
- 44 Argyris, C. & Schön, D. A. (1996). Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- 45 Øyum, L., H. O. Finnestrand, E. Johnsen, R. Lund, T. Nilssen og J. E. Ravn. (2010b). PALU - Utvikling og praktisering av den norske samarbeidsmodellen. Trondheim, SINTEF, NHO, LO og HF.
- 46 Antonsen, S., Madsen, B., Johan E. Ravn, J.E. (2009). Makt eller avmakt? Arbeidstakermedvirkning i petroleumsvirksomheten. SINTEF-rapport A12963, Trondheim. SINTEF
- 47 Forseth, U., & Rosness, R. (2015). Trepertssamarbeid i aksjon [Tripartite collaboration in action]. Den norske modellen—Internasjonalisering som utfordring og vitalisering. Fagbokforlaget, Oslo.
- 48 Øyum, L., H. O. Finnestrand, E. Johnsen, R. Lund, T. Nilssen og J. E. Ravn. (2010b). PALU - Utvikling og praktisering av den norske samarbeidsmodellen. Trondheim, SINTEF, NHO, LO og HF.
- 49 Antonsen, S., Madsen, B., Johan E. Ravn, J.E. (2009). Makt eller avmakt? Arbeidstakermedvirkning i petroleumsvirksomheten. SINTEF-rapport A12963, Trondheim. SINTEF
- 50 Hernes, G. (2006). Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Fafo-notat, 25, 2006.
- 51 Ravn, J. (2015). Forhandling, forvaltning og forvandling—den norske samarbeidsmodellens muligheter i fremtidens arbeidsliv. Bungum, U. Forseth & E. Kvande (red.), Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering, 37-52.
- 52 Øyum, L., K. Skarholt, J.E. Ravn & T. Nilssen. (2010a). "The Industrial Relations of Safety - Differences in tripartite collaboration in Norwegian industries". Pp. 1277-1284 in Bris, Guedes, Soares and Martorell: Reliability, Risk and Safety: Theory and Applications. London: Taylor and Francis Group.
- 53 St.meld. nr. 7 (2001-2002) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

- 54 Digitalisering i manufacturing. En studie av utvalgte norske industribedrifter. SINTEF. <https://www.sintef.no/globalassets/sintef-raufoss-manufacturing/digitalisering-i-manufacturing-rapport-2021.pdf>
- 55 Levin, M., Nilssen, T., Ravn, J. E., & Øyum, L. (2012). Demokrati i arbeidslivet. Den norske samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn. Bergen: Fagbokforl.
- 56 Levin, M (2013) Organizational Innovation is a Participatory Process. Douglas Caulkins, D. & Jordan, A.T. (eds.) A Companion to Organizational Anthropology, Oxford: Wiley-Blackwell
- 57 Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe 29.09.17
- 58 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2018. Tildelingsbrev 2018 – Petroleumstilsynet. Datert 03.01.2018, ref 17/1231
- 59 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2019. Tildelingsbrev 2019 – Petroleumstilsynet. Datert 09.01.2019, ref 17/3829
- 60 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2020. Tildelingsbrev 2020 – Petroleumstilsynet. Datert 07.01.2020, ref 18/3722
- 61 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021. Tildelingsbrev 2021 – Petroleumstilsynet. Datert 08.01.2021, ref 20/1609
- 62 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022. Tildelingsbrev 2022 – Petroleumstilsynet. Datert 17.01.2022, ref 20/4594-7
- 63 Bento, J. P., 2004 (Oversatt av Statoil). Menneske – Teknikk – Organisasjon. Veiledning for gjennomføring av MTO-analyser: Kurskompendium for Petroleumstilsynet.
- 64 Bye, R., Rosness, J. O. D. Røyrvik, 2016. 'Culture' as a tool and stumbling block for learning: The function of 'culture' in communications from regulatory authorities in the Norwegian petroleum sector. *Safety Science*, 81(2016), 68-80. DOI:10.1016/j.ssci.2015.02.015
- 65 Petroleumstilsynet, 2022. Revisjoner – prosedyre. Sist revidert 04.05.2022
- 66 Petroleumstilsynet, 2022. Rapport etter tilsyn med Aker BP ASAs avviksbehandling (revidert).
- 67 Petroleumstilsynet, 2020. Virkemiddelhåndbok: Bruk av virkemidler i tilsynet med helse, miljø og sikkerhet.
- 68 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2018. Tillegg til tildelingsbrev 2018 – Oppfølging av Meld. St. 12 (2017-2018) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Datert 3. oktober 2018, ref 17/1231-33
- 69 Arbeids- og sosialdepartementet, 2019. Bruken av flerbruksfartøy i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.
- 70 Petroleumstilsynet, 2019. Erfaringer fra tilsyn med fartøy i 2019.
- 71 Ideas2Evidence, 2019. Brukerundersøkelse 2018: Petroleumstilsynet.
- 72 Ideas2Evidence, 2020. Petroleumstilsynets brukerundersøkelse: Hovedrapport for revisjoner 2019.
- 73 Ideas2Evidence, 2021. Petroleumstilsynets brukerundersøkelse: Hovedrapport for revisjoner 2020
- 74 Petroleumstilsynet, 2022. Årsrapport 2021.
- 75 Petroleumstilsynet, 2021. Årsrapport 2020.
- 76 Petroleumstilsynet, 2022. Rapport etter tilsyn med ansvar kompetanse og vedlikehold av alarmhandteringssystemet i kontrollrom på Nyhamna
- 77 Petroleumstilsynet, 2022. Rapport etter tilsyn Equinor FLX - Ansvar kompetanse og vedlikehold av alarmhandteringssystemet i kontrollrom 4
- 78 Petroleumstilsynet, 2022. Rapport etter tilsyn med ansvar kompetanse og vedlikehold av alarmhandteringssystemet i kontrollrom
- 79 Petroleumstilsynet, 2020. Revidert rapport etter tilsyn med barrierestyring på Kollsnes 11062019 - 13062019

Type dokument:

Vedlegg A – Utviklingstrekk i petroleumsvirksomheten

Rapporttittel:

Evaluering av Petroleumstilsynet

Kunde:

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet

Dokument nr. ST-16749-2				
Forfattere Jan Erik Vinnem, Rolf J. Bye				
<i>Referanse til deler/utdrag av dette dokumentet som kan føre til feiltolkning, er ikke tillatt.</i>				
Rev.	Dato	Grunn for rev.	Utført	Kontrollert
1.0	13.06.2022	Utkast	J E Vinnem	S Haugen
2.0	22.08.2022	Endelig	J E Vinnem	J C Rolfsen

Innhold

1	FORMÅL.....	3
2	AKTØRBILDET PÅ NORSK SOKKEL.....	4
3	REGELVERK	6
3.1	Politiske rammevilkår for olje- og gassnæringen	6
3.2	HMS-reguleringsregime.....	6
3.3	Mulige endringer av regelverket	8
4	KLIMA- OG MILJØFORHOLD	9
5	AVTALEFORHOLD, ARBEIDSORDNINGER, ORGANISERING OG DRIFTSFORMER	11
6	ENDRINGER AV SKATTESYSTEM	12
6.1	Covid-19 endring av skatteregler	12
6.2	Endring av skattesystem fra 2023	14
7	TEKNOLOGI, RESERVOAR, FUNN	16
7.1	Planlagte og prognostiserte aktiviteter – utbygging	16
7.2	Planlagte og prognostiserte aktiviteter – fjerning.....	19
7.3	Ny teknologi – undersøkelser og leteboring	20
7.4	Ny teknologi – feltutbygging	20
7.5	Ny teknologi – innretninger i drift.....	21
7.6	Ny teknologi – brønnplugging, fjerning og riving	22
8	NEDSTRØMSAKTIVITET.....	23
9	FARTØYSBRUK I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN	24
10	ØKONOMI.....	25
10.1	Globale og norske prognoser på etterspørsel.....	25
10.2	Norske stats inntekt og formue.....	27
10.3	Investeringer på norsk sokkel.....	28
10.4	Relevante faktorer som påvirker selskapenes økonomiske rammebetingelser	29
11	KOMPETANSE	32
12	REFERANSER	33

1 FORMÅL

Formålet med aktiviteten er å gjøre en innledende grovkartlegging av utviklingstrekk og rammebetingelser med basis i tilgjengelig dokumentasjon. Hovedvekten er på norsk sokkel (oppstrømsvirksomhet), men landbaserte anlegg (nedstrømsvirksomhet) dekkes også.

Safetec beskrev utviklingstrekk og rammebetingelser i en rapport for Arbeids- og sosialdepartementet i 2018 (Ref. 1). Inneværende rapport er en oppdatering og videreføring av rapporten fra 2018, der enkelte temaer har fått økt fokus, mens andre har noe mindre fokus.

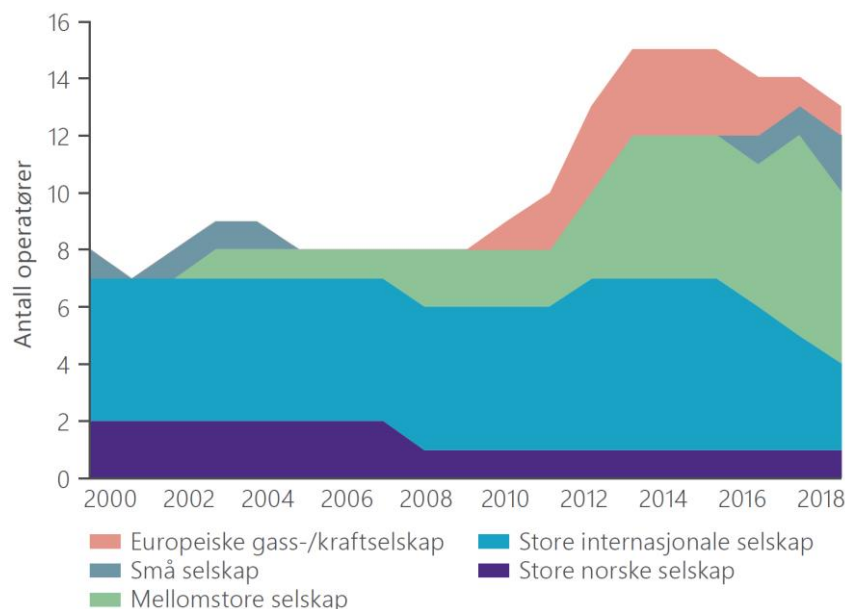
Mulig utvikling av rammevilkårene diskuteres ift perioden fra 2022 til 2030. Resultatene fra kartleggingen skal brukes som underlag for etterfølgende aktiviteter i prosjektet.

2 AKTØRBILDET PÅ NORSK SOKKEL

I 2005 ble den såkalte "letere fusjonsordningen" iverksatt, for å få flere selskaper inn på norsk sokkel, både med leteboring og påfølgende utbygging av produksjonsinnretninger. Aktørsammensetningen på norsk sokkel er blitt endret i vesentlig grad som følge av denne ordningen. Majoriteten av dagens operatørselskaper var ikke til stede på norsk sokkel før 2005, dette gjelder eksempelvis Lundin, Neptune, ENI/Vår energi, Aker BP (BP har vært på norsk sokkel i mange tiår), Wintershall DEA, Repsol, OMV og OKEA. De nye aktørene kan karakteriseres som mellomstore og små europeiske energiselskaper og -investeringsfond.

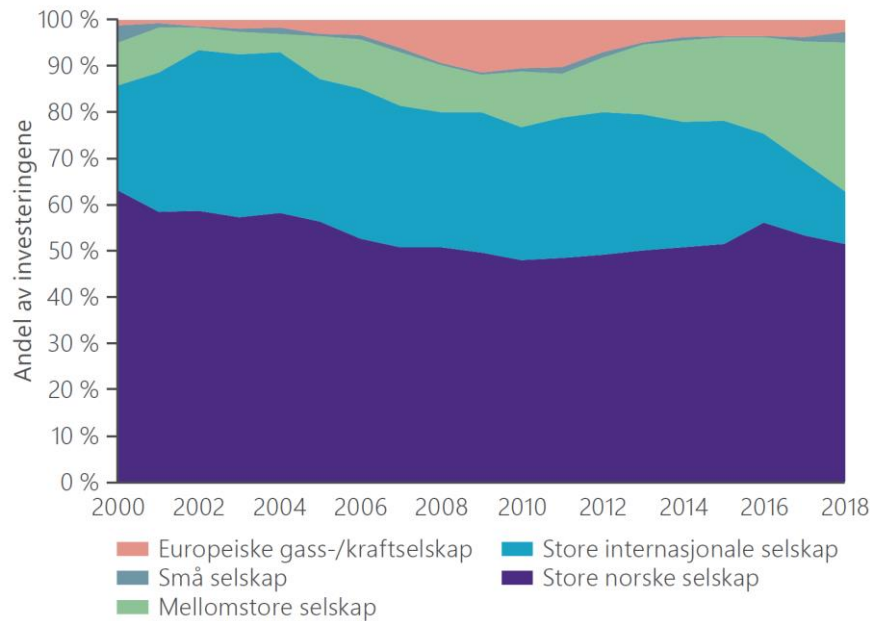
De nye aktørene har i betydelig grad brakt inn ny mentalitet i norsk petroleumsvirksomhet, ettersom de kom inn i virksomheten uten den samme "ballast" som de store, "gamle" operatørene hadde. Kostnadsfokus økte som en konsekvens.

I følge ODs ressursrapport (Ref. 2) var det ved utgangen av 2018 var det 39 aktive selskap på sokkelen, 25 av disse er operatører, 13 på felt i drift. Figur 3 illustrerer endringene i antall operatører på felt i drift og selskapstype i perioden etter år 2000.



Figur 3 Operatører på felt i drift siden 2000 (Ref. 2)

Figur 4 viser de totale investeringene mellom år 2000 og 2018 fordelt på selskapskategori. Mellomstore selskap har gradvis stått for en større andel av investeringene. Bidraget fra store internasjonale selskap viser en tilsvarende reduksjon.



Figur 4 Andel av investeringer på norsk sokkel per selskapskategori (Ref. 2)

Etter 2018 har det vært en ytterligere reduksjon av aktivitet fra de store internasjonale selskapene, medio 2021 er det kun ConocoPhillips og Shell¹ som fortsatt er driftsoperatører på norsk sokkel, og Shell har redusert sin opererte aktivitet betydelig, gjennom at OKEA har overtatt som operatør av Draugen feltet.

De mellomstore selskapene har ofte norsk sokkel som en større del av sin portefølje enn de store internasjonale selskapene. Dette kan gjøre dem mer investeringsvillige fordi prosjekt i Norge ikke må konkurrere med en stor internasjonal prosjektportefølje.

¹ BP inngår nå i Aker BP

3 REGELVERK

Regelverk i denne sammenheng tolkes i vid forstand, og dekker alle aspekter av lovgivning, forskrifter, standarder, mv., også inkludert politiske vedtak og rammebetingelser. Sistnevnte grenser klart inn mot politiske vedtak knyttet til klima- og miljøspørsmål, se også delkapittel Klima- og miljøforhold. Det er ikke begrenset til HMS-forhold.

3.1 Politiske rammevilkår for olje- og gassnæringen

Det var vesentlig usikkerhet gjennom valgkampen i 2021 om et nytt storting kunne endre på rammevilkårene for norsk oppstrøms petroleumsvirksomhet. Etter avklaring i slutten av september 2021 ser en ut til å ende opp med en situasjon der rammevilkårene i all hovedsak forblir uendret, men unntak av de midlertidige skatteendringer som respons på Covid-19 (se delkapittel Covid-19 endring av skatteregler) og de foreslåtte endringer for perioden etter Covid-19 tiltakene (se delkapittel Endring av skattesystem fra 2023).

3.2 HMS-reguleringsregime

Når det gjelder HMS-regelverket som Petroleumstilsynet (Ptil) forvalter på vegne av seg selv og flere andre tilsynsmyndigheter, er det ikke grunn til å vente vesentlige endringer, selv om nåværende regelverk for anlegg på sokkelen i all hovedsak har vært uendret siden 2001.

Petroleumstilsynet har årlige, rutinemessige revisjoner av regelverket, der mindre endringer og presiseringer kan bli foreslått. Praktiseringen av regelverket er i høy grad basert på tillit, og påvirkes slik sett av bla. rammebetingelser. Det kan tenkes et behov for mindre justeringer av praktiseringen på litt sikt, dersom rammebetingelsene endrer seg betydelig.

Fundamentet for det norsk HMS-regelverket på sokkelen er den eksplisitt uttrykte målsetting over ca 20 år fra et antall regjeringer i Norge (og vedtatt i Stortinget) om at Norge skal søke å være verdensledende på HMS i petroleumsvirksomheten på sokkelen (Ref. 1). Målsettingen har også tilslutning fra Norsk olje og gass, og har allmenn aksept i næringen som helhet. Denne målsettingen er operasjonalisert gjennom et omfattende regelverksregime på norsk sokkel. I noen sammenhenger hevdes det at innføringen av AML på sokkelen bidrar vesentlig til Norges ledende rolle. Kostnadsnivået på norsk sokkel er påvirket av målsettingen og regelverksregimet i vesentlig grad.

I perioden 2017–2019 var det en innsats både i Stortinget og Arbeids- og sosialdepartementet for å løse striden mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene omkring lovregulering av virksomheten på de såkalte flerbruksfartøyer. Engen-1 utvalget (Ref. 3) uttalte følgende om de såkalte flerbruksfartøyer: «Det store og økende omfanget av bruk av flerbruksfartøyer på norsk kontinentalsokkel i forbindelse med olje- og gassproduksjon kan på sikt representere en utfordring for Ptil med hensyn til å påvirke arbeidsmiljø og sikkerhet relatert til olje og gassutvinning.»

Omfanget har siden 2013 økt, og forventes å øke ytterligere (se også delkapittel Fartøysbruk i petroleumsvirksomheten). Arbeids- og sosialdepartementet nedsatte i 2018 en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle søke å finne fram til et kompromiss om regulering av petroleumsoppgavene som slike fartøyer gjennomfører. Men arbeidsgruppen mislyktes i å finne en løsning som alle parter kunne akseptere (Ref. 4), og situasjonen har siden vært fastlåst.

Dagens regelverk beskriver forskjellene mellom innretninger og fartøyer. Det anses at dette forholdet er fyllestgjørende beskrevet i Ptils rapport om flerbruksfartøy (Ref. 5), og at dette er tilstrekkelig klargjørende når det gjelder de aktivitetene som innretninger og fartøyer kan være involvert i. Der Ptils

rapport kanskje ikke er utdypende nok, er i forholdet til de ulike ansettelsesforhold som arbeidstakerne kan ha, og de konsekvenser dette kan få for de ulike personellgrupper om bord. Utfordringene med ulike ansettelsesforhold var diskutert i Safetecs rapport fra 2018 (Ref. 15).

EU vedtok i 2013 et offshore sikkerhetsdirektiv (Ref. 6). Det britiske regelverksregimet («Safety Case») var i betydelig grad modell for EU regelverket. Norske myndigheter valgte å tolke kontinentalsokkelen som å ligge utenfor EØS, og har ikke innført EU 2013/30. Alle parter, fagmyndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, var enige om det standpunktet, det er slik sett neppe påregnelig at norske myndigheter vil ta saken opp til ny vurdering i overskuelig framtid.

I den lange perioden fram til 2014 da oljeprisen var høy, var det stor oppmerksomhet på å unngå forsinkelser i produksjon og utbygging av nye anlegg. Det kan ha lagt føringer på selskapene når det gjelder eventuelt å utfordre tolkninger av regelverket fra myndighetenes side, eller utfordre prinsippene i regelverket generelt sett. Villigheten til og interessen for å utfordre tolkninger eller regelverket kan bli høyere i et lavpris-regime.

Et annet forhold går i samme retning, Norsk olje og gass har i noen år gjennomført et prosjekt for å forenkle risikoanalyser av nye utbygginger (Ref. 7). Det er foreslått at en skal bruke sammenligning med tidligere analyser, for å unngå å gjøre egne analyser av nye utbyggingsløsninger. Generelt sett kan dette være en interessant tanke å gjøre seg for å effektivisere risikostyringen, men det kan framstå som om drivkraften for prosjektet primært er kostnadsreduksjon, framfor å effektivisere risikostyringen.

Det norske reguleringsregimet for HMS-forhold i petroleumsvirksomheten bygger på to hovedprinsipper:

- Risikobasert (funksjonelt) regelverk
- Internkontroll

I 2021 har Ptil publisert rapport om bruk av toleransegrenser for risiko (ofte kalt risikoakseptkriterier), som antyder at det vurderes å endre kravene til bruk av slike toleransegrenser (Ref. 8). Slike grenser (kriterier) har vært det bærende element i risikobasert regelverk i mer enn 30 år, og dersom det gjøres betydelige endringer i forhold til bruk av slike grenser, vil det kunne innebære et betydelig skifte i risikobasert regelverksregime.

Det norske systemet er i betydelig grad tillitsbasert, og basert på at industriaktørene tar ansvaret for internkontroll seriøst og har god kompetanse på alle relevante fagfelt. Dette kan bla ses gjennom at et av de sentrale krav til prekvalifisering av selskaper for operatørrollen på norsk sokkel er knyttet til kompetanse i egen organisasjon. Engen-1-utvalget (Ref. 17) diskuterte indirekte aspekter knyttet til det tillitsbaserte systemet, og foreslo noen mindre justeringer. Vinnem (Ref. 9) beskriver hvordan praktiseringen av regelverket er unikt på verdensbasis i graden av tillit som myndighetene har til industriens praktisering og oppfølging, og den begrensede utstrekning myndighetene gjennomfører kontroll- eller verifikasjonsaktiviteter.

Det kan oppstå et behov for mindre justeringer av praktiseringen av regelverket, også som en følge av endringer knyttet til kompetansen i næringen, se delkapittel Kompetanse.

Regelverket er som angitt over risikobasert, ofte også kalt funksjonelt, dvs. mange av kravene uttrykker hva som kreves av en løsning eller en aktivitet, men ikke i detalj hvordan løsningen skal være. Det fører til et annet vesentlig trekk ved regelverket, nemlig at det baserer seg på en betydelig mengde NORSOK standarder, men også et betydelig antall internasjonale standarder. Dette kan bli en utfordring på sikt, dersom standardene ikke blir vedlikeholdt.

3.3 Mulige endringer av regelverket

Noen mulige endringer av regelverket er indikert i delkapittel HMS-reguleringsregime. Et annet område der det kan oppstå behov for endringer i regelverket er i tilknytning til nye teknologiske løsninger, se også delkapittel Ny teknologi – feltutbygging.

Regelverket ble justert i 2017, for å inkludere krav til ubemannede enkle innretninger, brønnhode-innretninger, som er en innretning som leder strømmene fra (ev til ved injeksjon) de individuelle brønnene til en felles rørledning, som overfører strømmen til en bemannet produksjonsinnretning for prosessering. Besøk skjer sporadisk ved behov, ved bruk av 'Walk2work' fartøyer, som kobler seg opp til innretningen med en teleskopisk bro.

I de nærmeste år er det foreliggende planer om å installere ubemannede produksjons-innretninger med full prosessering av olje og gass, dette vil bli vesentlig mer komplekse innretninger enn de enkle brønnhodeinnretningene som en har litt erfaring med. Det bør ikke utelukkes at det vil bli påkrevd med regelverksutvikling på dette området.

4 KLIMA- OG MILJØFORHOLD

Hvor viktig klima- og miljøforhold er som rammebetingelser for petroleumsvirksomheten er avhengig av politisk ståsted, det er ikke minst tydeliggjort under valgdebattene høsten 2021, på nøyaktig samme måte som under valgkampen i 2017. Miljøpartiet de grønne (MDG) står for å avslutte hele virksomheten i 2035, og representerer et ytterpunkt. Høyre og Arbeiderpartiet synes ikke å være innstilt på å diskutere noen form for styrt nedbygging av virksomheten. I tillegg til politiske forskjeller, synes det også å være noe forskjell mellom synspunktene avhengig av hvilken landsdel en bor i, der særlig innbyggere på Vestlandet synes å ha større forståelse for hvor viktig petroleumsvirksomheten er for Norge som nasjon og for gassforsyning til flere europeiske land.

Valgkampen i 2017 var første anledning med en reell politisk diskusjon om rammebetingelsene for petroleumsvirksomheten i relasjon til muligheten for at bruk av fossile brensler vil bli begrenset ut fra utslippshensyn av CO₂. En slik debatt er blitt mer fokusert i valgkampen i 2021, ikke minst fordi FNs generalsekretær uttalte i august 2021 at petroleum må fases ut, etter en ny rapport utgitt av FN². MDG vil som nevnt avslutte petroleumsvirksomheten i 2035, mens Arbeiderpartiet og Høyre vil fortsette som før, som i praksis uansett innebærer en gradvis nedbygging av produksjonen med 65 % innen 2050, selv om leting fortsetter på ubestemt tid og nye funn bygges ut (Ref. 12).

Safetec fremførte i 2018 et forslag om en økonomisk risikoanalyse for Norges noe ensidige avhengighet av petroleumsvirksomhet. En bredere studie burde kanskje gjennomføres, for å vurdere alternative utviklingslinjer for norsk petroleumsvirksomhet på lang sikt (30–50 år) i lys av miljøutfordringene. Det kan neppe være i nasjonal interesse at så sentrale politiske rammebetingelser kan avgjøres av slagordpregede holdninger og tilfældigheter i et stortingsvalg (eksempelvis avhengig av utjevningsmandater). Ved de siste stortingsvalgene har en sett flere eksempler på mindre partier som havner (eventuelt kan havne) i en vippeposisjon i forhold til et flertallsgrunnlag, og slik sett kan få betydelig større makt enn velgergrunnet tilsier.

Greenpeace og Natur og Ungdom stevnet i 2016 staten for brudd på grunnlovens §112 i forbindelse med utvinningstillatelsene gitt i 23. konsesjonsrunde (Klimasøksmålet). Staten vant i tingretten, lagmannsretten og i høyesterett³ med 11 mot 4 stemmer, endelig dom falt i desember 2020. Grunnlovens §112 er derfor ikke brutt av staten med utlysningene i 23. konsesjonsrunde. Natur og ungdom vil anke til den europeiske menneskerettsdomstolen⁴.

Norsk petroleumsvirksomhet hevdes å være den reneste i verden. I tillegg vil ytterligere innføring av strømforsyning fra land redusere CO₂ utslipp ytterligere. Så langt har dette skjedd ved nye utbygginger, men det er flere planer for å erstatte gassbasert strømforsyning på eksisterende felt med landstrøm, i noen tilfeller også strøm fra flytende havvind anlegg, eksempelvis på Tampen⁵. CO₂ lagring offshore vil også kunne redusere utslipp ytterligere. Dette foregår i noe omfang og kan bli betydelig utvidet i perioden til 2030, ikke bare fra petroleumsvirksomheten, men også fra annen industri. Northern Lights⁶ beskrives å være den første åpne infrastruktur for CO₂ transport og lagring, det har betydelig støtte fra norske myndigheter.

² <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/Wjmy9K/partiledere-bekrefter-fns-klimarapport-endrer-ikke-kursen>

³ <https://www.klimasøksmål.no/2020/12/22/dommen-klimaet-er-rettslost/>

⁴ <https://www.nrk.no/norge/greenpeace-og-natur-og-ungdom-anker-klimasøksmålet-til-strasbourg-1.15536070>

⁵ <https://www.equinor.com/no/what-we-do/hywind-tampen.html>

⁶ <https://northernlightscs.com>

Nytt i 2021 er at Danmark og Costa Rica høsten 2021 vil lansere en allianse av land som er villige til å droppe oljeleting, kalt Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA)⁷. De håper å få med seg andre land på å droppe nye letelisenser for olje og gass og fase ut eksisterende produksjon. Dette skal bidra til at verden kan nå 1,5-gradersmålet. «Forhåpentligvis vil mange land være med,» skriver den danske klimaministeren Dan Jørgensen på meldingstjenesten Twitter. Stortingsrepresentant Lars Haltbrekken (SV) har foreslått at Norge skal være med.

Under valgkampen i 2021 har det foregått en debatt om ensidig norsk avslutning av petroleumsvirksomheten vil påvirke verdens petroleumsforbruk eller ikke. Det argumenteres med studier som skal konkludere med at en viss påvirkning på verdens petroleumsforbruk er sannsynlig, mens andre studier påstår å konkludere med det motsatte. Når en tar i betraktning at Norges andel av petroleumseksport er hhv. 2% og 3% for olje og gass, så må påvirkningen på verdens petroleumsforbruk uansett bli forholdsvis marginal, og symboleffekten synes kanskje å ville bli den viktigste uansett. De største partiene argumenterer med at den eventuelle marginale effekten vil ha en meget høy pris for norsk økonomi.

For stortingsperioden 2021–2025 ser en ut til å ende opp med en mindretallsregjering med basis i Arbeiderpartiet og Senterpartiet, en regjering som vil videreføre norsk petroleumsvirksomhet uten betydelige endringer. Men med en mindretallsregjering er det noe usikkerhet om hvilket press regjeringen kan bli utsatt for i Stortinget, særlig i forbindelse med budsjettbehandlingen.

⁷ <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/v56eEm/danmark-vil-danne-letestans-allianse-det-maa-norge-bli-med-paa?referer=https%3A%2F%2Fwww.aftenbladet.no>

5 AVTALEFORHOLD, ARBEIDSORDNINGER, ORGANISERING OG DRIFTSFORMER

Bruken av allianser og alliansekontrakter er ikke en ny kontraktstrategi på norsk sokkel., det har vært i bruk i mer enn fem år i enkelte miljøer. KonKraft har i en rapport fra 2018 adressert bruken av alliansekontrakter på norsk sokkel, i hovedsak i forbindelse med utbyggingsprosjekter, med hensyn på fremtidig effektivisering og kostnadsreduksjon. Langsiktige allianser, operasjonell integrasjon på tvers av organisatoriske grensesnitt og faser i prosjekter anses å bidra til effektivitetsgevinster:

Langsiktige allianser mellom operatør og nøkkelleverandører er også etablert med formål å effektivisere samhandling og andre prosesser. Ved å skape integrerte organisasjoner og kontinuitet i team på tvers av prosjekter og prosjektfaser kan det oppnås betydelig effektiviseringsgevinster, ikke minst i operatørens oppfølgingskostnader. Noen operatører har tatt denne type virkemidler i bruk (e.g. Aker BP, Spirit Energy) og har oppnådd god effekt av dette (KonKraft, 2018: 98, Ref. 10)

Knyttet til bruken av alliansekontrakter i forbindelse med boring og brønn-operasjoner, blir det vektlagt at bruk av færre hovedleverandører kan bidra til reduserte transaksjonskostnader og mer kostnadseffektive operasjoner. «Likeverdighet» og kompensasjon basert på «felles måloppnåelse» fremheves som sentralt for samarbeidsmodellen:

«For å kunne oppnå optimale brønnleveranser er det påkrevd å få alle aktører til å jobbe mot samme mål med hensyn til fremdrift og kostnader. En leveransemodell med færre hovedleverandører vil trolig være enklere å samordne enn den tradisjonelle modellen med langt flere leverandører. Trolig vil kontrakter med tre likeverdige parter (oljeselskap, bore entreprenør og oljeservice) der begge hovedleverandørene får en betydelig andel av sin kompensasjon basert på en felles måloppnåelse være en god modell.» (KonKraft, 2018:109-110).

Ifølge KonKraft har bruken av «trektørs-modell» innenfor boring, mellom operatør, riggoperatør og en hovedleverandør av boretjenester på norsk sokkel ikke inkludert en lik fordeling av risiko og gevinster, samt tilrettelagt for reel bemyndig gjørelse i beslutningsprosesser:

«Trektørs-modellen har imidlertid ikke ført til at operatøren har gitt slipp på sin detaljstyring og den har ofte hatt et svært begrenset insentiv-element i kompensasjonsformatet. I praksis flytter den også en betydelig upriset risiko fra operatør til leverandør gjennom kombinasjonen av økt arbeidsomfang og ansvar, og manglende overføring av fullmakter til løsningsvalg» (KonKraft, 2018: 92).

I alliansekontrakter er fordeling mellom partene av risiko og gevinst et sentralt aspekt som avgjør hvordan partene kommer ut av det. Det synes om noen operatørselskaper oppnår en mer akseptabel fordeling enn andre. Det pekes også på at kontraktene har hatt en tendens til å gi mer uforutsigbarhet for leverandørene, som i noen grad har kompensert dette med økt andel innleide arbeidstagere. Det hevdes også at bruk av kampanjeteam i har også bidratt til mindre forutsigbarhet.

Alle endringene har også bidratt til bemanningsreduksjon de siste 5–10 år, som er gjennomført i vesentlig grad mot arbeidstakernes synspunkter. Insitamentene kom fra oljeprisfallet i 2013/2014. Økningen i oljepris (og gasspris i enda større grad) har ikke resultert i mindre fokus på bemannings-effektivitet.

Safetec gjennomfører på vegne av Petroleurstilsynet en omfattende kartlegging av temaet, som skal publiseres ved slutten av 2022. det er derfor valgt ikke å gå videre inn i materien, men det henvises til rapporten som vil være tilgjengelig seinere i 2022.

6 ENDRINGER AV SKATTESYSTEM

6.1 Covid-19 endring av skatteregler

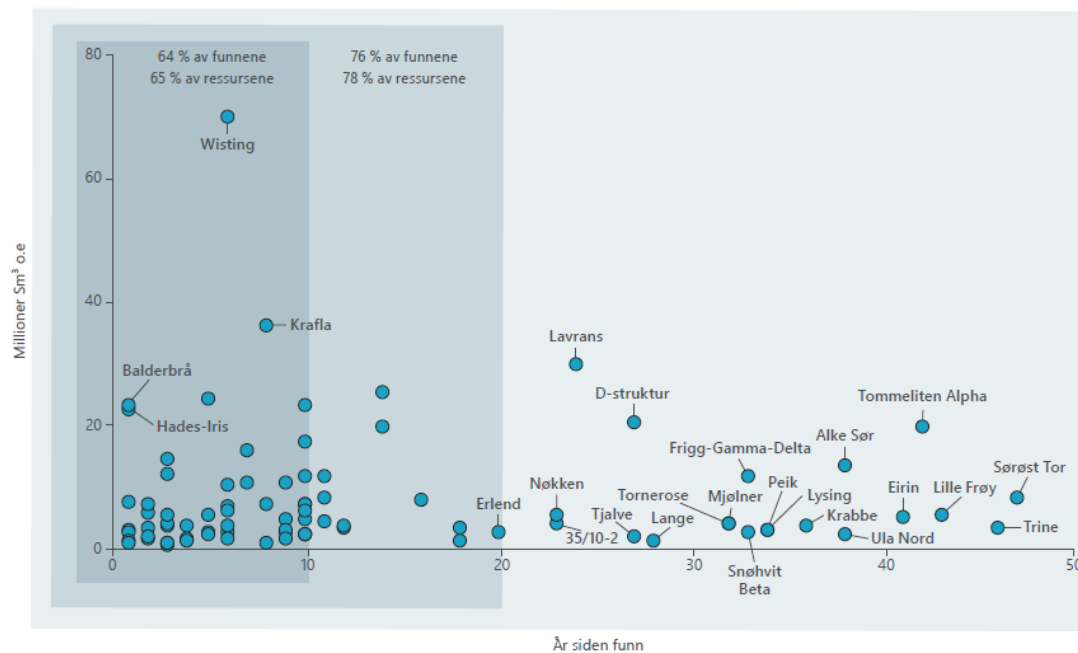
Et sett med gunstige skatteregler ble vedtatt av Stortinget i 2020 som følge av Covid-19, for å motvirke frykt for reduksjon av aktivitet (prosjekttørke). Alle nye prosjekter som leverer inn utbyggingssøknad, dvs. Plan for utbygging og drift (eller tilsvarende) før utgangen av 2022, vil nyte godt av de gunstige skattereglene, som innebærer tidligere avskrivning og med positiv likviditetsgevinst på kort sikt, og som på lang sikt nulles ut igjen. Dette har ført til en økning av aktivitet for å planlegge og dokumentere nye prosjekter, og forventes å gi økt utbyggingsaktivitet i en periode på 5–6 år fra 2022. Det ventes et høyt antall utbyggingssøknader i 2021 og 2022, med etterfølgende stor utbyggingsaktivitet de nærmeste år, se delkapittel Planlagte og prognostiserte aktiviteter – utbygging.

Det har etter at pakken ble vedtatt vært en rekke politiske og næringsmessige utspill om hvor godt disse tiltakene treffer og om de var for gunstige eller utilstrekkelige, uten at det dekkes i denne diskusjonen. Det siste er også at tiltakene angripes fra et klimasynspunkt, dette ble berørt i delkapittel Klima- og miljøforhold.

Det store antallet planlagte utbyggingssøknader har medført høy aktivitet i den delen av bransjen som bistår industrien med studier og analyser forut for søknad om tillatelse til utbygging, dvs. Plan for utbygging og drift. Når utbyggingene er vedtatt av Storting og regjering, vil verftsindustrien og utstyrsleverandører få et høyt aktivitetsnivå, som skulle oppfylle målsettingen med de midlertidige reglene.

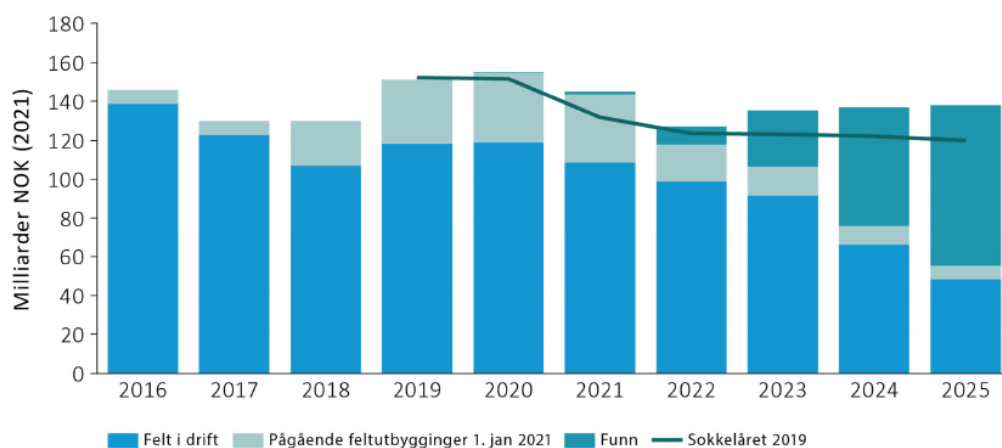
Fra industriens side må dette framstå som en særdeles gunstig mulighet til å få utviklet mange eksisterende funn, hvorav enkelte i lang tid har vært uøkonomiske å utvikle. Nå kan selskapene få de utviklet innenfor en forsvarlig økonomisk ramme. For enkelte funn kan dette være siste sjanse, før det på et tidspunkt politisk sett blir umulig å få aksept for utvikling av nye ressurser, eventuelt samtidig med at oljeprisen markedsmessig faller ettersom petroleumsbasert energi erstattes av andre energikilder. Figur 5 fra ODs ressursrapport viser alder på funn i funnporteføljen. De funn som en nå forbedrer PUD for finnes i alle segmenter langs tidsaksen, fra 1–2 år siden funn, opp til mer enn 30 år siden funn. Det viser at selskapene har lett etter potensielle funn som kan bli lønnsomme med de gunstige skattereglene. Det tilsier kanskje også at det ikke er sikkert at alle vil nå utbyggingsbeslutning.

Det er bemerkelsesverdig at 6 av 13 funn gjort i 2020 er på listen over funn som kan levere PUD før utgangen av 2022, og dermed kan komme i produksjon kun 5–6 år etter at de ble oppdaget. Gjennomsnittlig ledetid fra funn til produksjonsstart for perioden 2014 – 2018 er over 16 år (Ref. 7). Det henger trolig også sammen med det faktum at få felt er nedstengt på norsk sokkel, men mange kan bli det de neste ti år. Når et felt stenger og innretningene fjernes, blir det mindre infrastruktur tilgjengelig for å produsere små funn som bygges ut med undervannsbrønner og knyttes til en eksisterende innretning. Slik sett kan det også hevdes at skatteordningen fra 2020 kan ha en gunstig ressursøkonomisk effekt, ved at det gir mulighet for å bygge ut mange små funn mens det fortsatt er god tilgang på infrastruktur for produksjon.



Figur 5 Antall funn og ressurser i funnporteføljen fordelt på år siden funn (Ref. 7)

Det er ikke usannsynlig at deler av bransjen (utstyrsleverandører) kan nå et kapasitetstak i løpet av disse årene, slik en har sett før. Enkelte fra leverandørsiden har allerede advart om 'overoppheting' våren 2021, og antydnet mulighet for kø-ordning, slik det har vært ved et par anledninger før 1990. I følge en kronikk av Ellen Bakken, Norsk olje og gass, forventes et stabilt investeringsnivå på 130 milliarder per år de neste 5 årene (Ref. 11), samt at aktivitetsnivået i bransjen er mye mer stabilt enn i sammenlignbare regioner, som bekrefter at de midlertidige skattereglene har fått den planlagte effekt. Samme bilde vises også av OD i oppsummering av sokkelåret 2020 (Ref. 7). Figur 6 viser sammenligning med prognosen fra 2019, som indirekte gir et anslag for økningen som følge av skattepakken vedtatt i 2020.



Figur 6 Stabile investeringer de neste fem årene (Ref. 7)

Dersom kapasitetstaket nås, kan det også føre til at det i større grad enn vanlig vil bli valgt leverandører utenfor Norges grenser, også som et kostnadsreduserende tiltak. Ikke sjelden oppstår det kvalitetsproblemer med utenlandske leveranser, det siste eksemplet i så måte er for dårlig sveisekvalitet på skroget til Johan Castberg FPSO for Barentshavet (Ref. 12). Prognosene tilsier imidlertid et relativt lavt

antall innretninger (se delkapittel Planlagte og prognostiserte aktiviteter – utbygging), som gjør det mindre sannsynlig at kapasitetstaket nås.

Myndighetene (særlig Petroleumstilsynet, men også Oljedirektoratet i noen grad) vil komme til å merke det høye aktivitetsnivået godt. Plan for utbygging og drift skal gjennomgås av både Ptil og OD, som sender sine innstillinger til respektive departementer. Når utbyggingen starter, skal Ptil også følge opp prosjektene, og gi samtykke til videreføring av arbeidet på gitte stadier i fremdriften. Forut for oppstart av produksjon, skal alle myndigheter gi godkjenning for dette. Særlig for Ptil vil hele 2020-tallet gi en høy belastning med arbeid knyttet til utbygging, men det vil trolig roe seg betydelig mot slutten av tiåret.

Det må påregnes at den høye utbyggingsaktiviteten også vil gi et kortsiktig fokus på kostnadsreduksjon og inntektsmaksimering fra de nye prosjektene, der majoriteten er forholdsvis små prosjekter, med kortvarig produksjonsperiode.

6.2 Endring av skattesystem fra 2023

I månedsskiftet august/september 2021 fremmet den borgerlige regjeringen en skisse til nytt skattesystem som skal gjelde for prosjekter som fremmes etter 1.1.2023, mao. etter at reglene som er omtalt ovenfor i delkapittel Covid-19 endring av skatteregler ikke lenger gjelder. Forslaget er ute på en omfattende høring, så det er ukjent hva det endelige innholdet i systemet vil bli, men responsen fra de ulike partiene indikerer at innretningen i forslaget kan bli vedtatt, også av det nye stortinget.

Hovedinnholdet er beskrevet å være at leterefusjonsordningen ikke skal videreføres, og at skattesystemet skal være nøytralt, slik at prosjekter som er lønnsomme før skatt, også skal være lønnsomme etter skatt. Det beskrives at selskapene må ta en noe større del av risikoen i prosjektene.

Forslaget gir uttrykk for en viktig endring av rammebetingelser. I 2005 var det viktig å tiltrekke seg flere selskaper som ville drive virksomhet på norsk sokkel, i 2023 er det ikke lenger et slikt behov, men snarere behov for å forberede en langsom nedbygging av virksomheten, gjerne over mange tiår. Det kan slik sett hevdes at endringen av skattesystemet er vel fundert i den endrede virkelighet som vil gjelde fra 2023. Likevel er det tydelig motstand mot endringene fra både industriens representanter og fra de ansattes representanter. Fra økonomer har det i noen grad vært uttalt at endringene vil bli begrensede for de fleste selskaper, kanskje med unntak av de såkalte rene 'leteselskaper' selskaper som ikke har annen virksomhet enn leting.

Som nevnt er det ikke kjent hva det endelige innholdet vil bli, men det er trolig at selskapene uansett vil legge til grunn at det mest sannsynlig kan komme endringer som gjør prosjekter fra 2023 litt mindre lønnsomme.

Den klare virkningen som Safetec vurderer at forslaget vil ha, er at det blir enda viktigere for selskapene å få flest mulig utbygginger fremmet (med PUD) for fristen 31.12.2022. Det vil åpenbart bli forsøkt å maksimere antall utbyggingssøknader som kommer inn under Covid-19 skattereglene (se delkapittel Covid-19 endring av skatteregler).

Et annet trekk som illustrerer en mulig utvikling er den betydelige forskjellen i interesse fra selskapenes side i den ordinære utlysning i 25 konsesjonsrunde (utlyst høsten 2020, kun søknader fra 7 selskaper) kontra søknader på TFO-runden (tildeling i forhåndsdefinerte områder, 31 søknader) i 2021⁸. Funn i

⁸ <https://e24.no/olje-og-energi/i/nW4wM5/tror-paa-nytt-oppsving-for-oljeleting-i-norge?referer=https%3A%2F%2Fwww.aftenbladet.no>

TFO-områder (med installert infrastruktur) gir mindre økonomisk risiko og raskere tilbakebetaling av investert kapital, men samtidig mindre prosjekter for leverandørene.

For de første årene etter 1.1.2023 betyr signalene trolig at det blir få utbyggingssøknader, primært i TFO-områder (undervanns satellitter), med mindre det gjøres et stort nytt funn med eksepsjonelt god økonomi. Den såkalte 'ledetiden', fra funn til produksjonsstart, som for enkelte av funnene som vurderes utbygget før utgangen av 2022 er utpreget kort (trolig godt under ti år), vil trolig øke betydelig fra 2023, og kanskje ende med 15–20 år.

7 TEKNOLOGI, RESERVOAR, FUNN

Oljedirektoratets mantra har i flere år vært at kun i underkant av halvpartene av ressursene på norsk sokkel er utbygd så langt (Ref. 6). Dette inkluderer også forventede, men så langt uoppdagede ressurser, slik at det er vesentlig usikkerhet knyttet til utsagnet. En betydelig del av forventede funn er i Barentshavet (Ref. 6), der det har vært flere skuffelser fra et leteborings synspunkt de seinere år, som er med på å understreke usikkerheten i anslagene.

På et tidspunkt blir utsagnet om betydelige gjenværende uutbygde ressurser et nærmest uinteressant utsagn, når politiske og/eller markedsmessige forhold tilsier at utbygging av nye ressurser på norsk sokkel stanser opp, slik at det blir uaktuelt å produsere alle ressurser som er tilgjengelig på norsk sokkel. Det er grunn til å tro at dette tidspunktet ikke lenger ligger veldig langt fram i tid. Enkelte politiske partier har i valgkampen i 2021 tatt til orde for at tidspunktet bør være umiddelbart. Mindretallsregjeringen som ser ut til å oppstå etter valget i 2021 har uttalt at de vil videreutvikle petroleumsnæringen som basis for det grønne skiftet. Det innebærer at tidspunktet for når det blir umulig å hente opp påviste eller sannsynlige ressurser er skjøvet ut i tid med minst fire år.

Som allerede beskrevet er det planlagt et høyt aktivitetsnivå fram til ca. 2030 (se delkapittel Endringer av skattesystem). Det forutsettes at de utbyggingssøknader som fremmes innen 31.12.2022 i all hovedsak vil bli godkjent, som vil gi et høyt aktivitetsnivå langt utover på 2020-tallet (se under).

Hva som skjer etterpå er vanskelig å spå om, og er uansett utenfor fokusområdet i denne rapporten. Inneværende delkapittel fokuserer på perioden fram til 2030.

7.1 Planlagte og prognostiserte aktiviteter – utbygging

Det er etablert en oversikt over planlagte utbyggingssøknader på norsk sokkel fram til 31.12.2022, som er tidsfristen for å nyte godt av de gunstige skattereglene som ble vedtatt av Stortinget sommeren 2020.

Det er registrert nøkkeldata om hvert av funnene som det er presentert planer for, inklusiv innsending av PUD for utgangen av 2022. Selv om det er gjort en betydelig innsats for å kvalitetssikre informasjonen, er det uansett en del usikkerhet omkring underlagsdata. Det er selvsagt også usikkerhet om i hvilken grad alle studier som selskapene gjør fører til at det besluttet å gå videre med planer for feltutvikling. Avhengig av resultater fra leteboring, kan det også komme endringer. Men det vurderes at nivået som indikeres i teksten i dette delkapitlet er forholdsvis lite påvirket av usikkerhet, selv om noen detaljer kan endre seg. Det lyktes ikke å oppnå en uavhengig sjekk av listen over mulige utbygginger. Ressursrapporter har i hovedsak vært framlagt av Oljedirektoratet annethvert år, men det er opplyst fra OD at det ikke kommer noen rapport i 2021, så rapporten fra 2019 er den sist tilgjengelige. Det innebærer at ingen rapporter dekker planer som reflekterer de midlertidige skatteendringene for å kompensere for Covid-19.

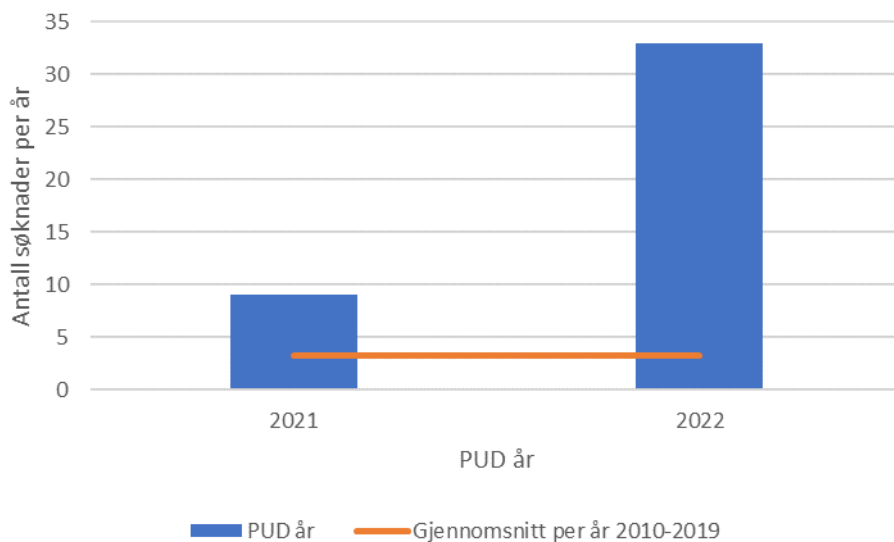
Oversikten omfatter ikke utbygginger der PUD allerede er godkjent⁹, begrensede modifikasjonsprosjekter på eksisterende innretninger, landstrøm elektrifiseringsprosjekter, CO₂-injeksjon og offshore vind prosjekter. Mineralutvinning på havbunnen er heller ikke med, eventuell utvinning er neppe aktuelt før etter 2030.

⁹ Johan Castberg, Yme samt 7 undervanns utbygginger

Oversikten har fokusert på undervannsbrønner (eventuelt 'template' med flere brønner), samt innretninger (overvanns produksjonsanlegg), både konvensjonelle (bemannede innretninger) og ubemannede innretninger. 42 potensielle utbyggingskandidater er identifisert, basert på kildene som er omtalt i delkapittel 2.2.1 (Oppdatering av oversikt over rammebetingelser), med planlagt innlevering av utbyggingssøknad (PUD) i 2021 eller 2022. Disse kandidatene ligger til grunn for oversikten i dette delkapitlet, med forventet søknadsår:

- 2021: 9 søknader (det ble innlevert 8, Ref. 10)
- 2022: 33 søknader (Ptil oppgir at 25 søknader ventes, Ref. 10)

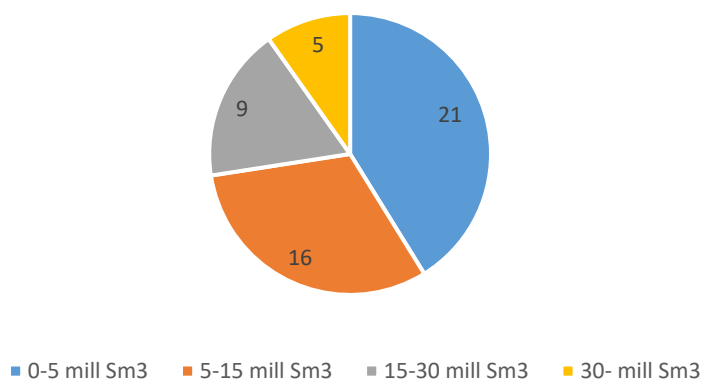
Figur 7 viser fordelingen på år samt sammenligning med gjennomsnittet i perioden 2010–2019. Gjennomsnittet i perioden 2010–2019 er 3,3 søknader per år (Ref. 7).



Figur 7 Antall planlagte utbyggingssøknader i 2021 og 2022 sammenliknet med gjennomsnitt 2010–2019 (kilde: Safetec)

Før 2021 er det høyeste antallet som er godkjent per år 14 PUD og PUD-fritak i 2005, 2007 og 2017, men høyest antall PUD i 2005, da 13 PUD dokumenter ble godkjent (Ref. 9).

Antallet søknader som er ventet i 2022 er like høyt som antallet søknader i perioden 2010–2019 (33 søknader). De fleste funnene som planlegges utbygd er små, se Figur 8.



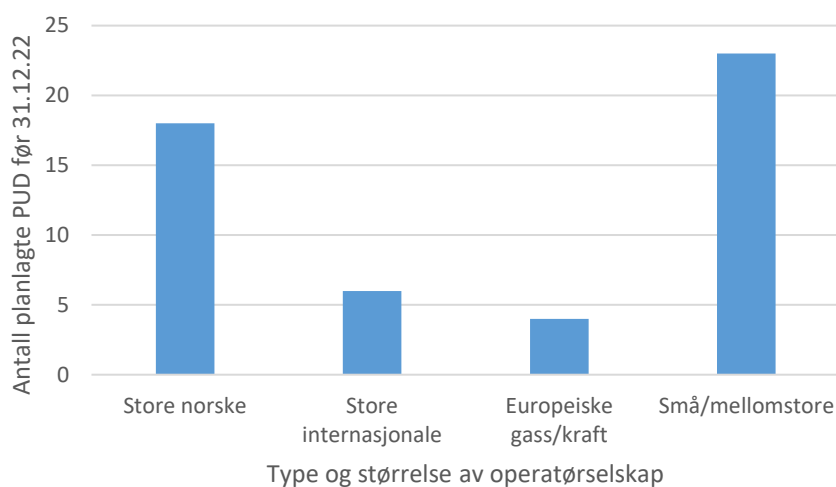
Figur 8 Oversikt over indikert funnstørrelse i de funn som planlegges utbygd (kilde: Safetec)

Nesten halvparten av funnene (19) er mindre enn 5 millioner standard kubikkmeter, mens 5 funn er større enn 30 millioner standard kubikkmeter. Det største funnet er Wisting i Barentshavet (80 millioner standard kubikkmeter), mens Johan Castberg (til illustrasjon), også i Barentshavet, under utbygging, er på 90 millioner standard kubikkmeter.

Gjennomsnittlig funnstørrelse for de funn som inngår i oversikten er 23 millioner standard kubikkmeter, mens gjennomsnittlig funnstørrelse på 2010-tallet var 26 millioner standard kubikkmeter (Ref. 6).

15 millioner Sm³ oljeekvivalenter (o.e.) tilsvarer om lag størrelsen på Alve-funnet som er produsert som en satellitt til Norne produksjonsinnretning siden 2009. 30 millioner Sm³ o.e. tilsvarer om lag størrelsen på Gina Krog funnet som er produsert fra en frittstående produksjonsinnretning siden 2017.

Figur 9 viser hva slags typer selskaper som planlegger å fremme utbyggingssøknader i 2021 og 2022. 20 søknader planlegges av små og mellomstore selskaper.



Figur 9 Oversikt over typer selskaper som planlegger utbyggingssøknader (kilde: Safetec)

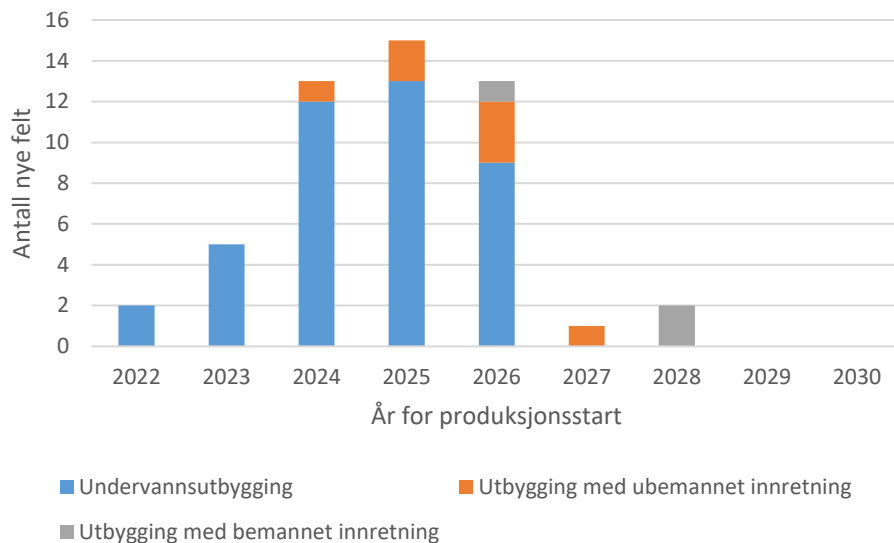
Store norske og internasjonale selskaper står for 23 planlagte utbyggingssøknader, mens små og mellomstore norske og europeiske selskaper står for 24 planlagte utbyggingssøknader, samt 4 søknader planlagt fra europeiske gass- og kraftselskaper. Totalt er det 44 planlagte utbyggingssøknader i 2021 og 2022. Til sammenligning var det kun 33 utbyggingssøknader på hele 2010-tallet (Ref. 6).

Basert på utbyggingssøknadene som planlegges fremmet i 2021 og 2022 er det sannsynlig med følgende fordeling:

- Utbygging med innretninger: 10 innretninger
- Utbygging med undervanns anlegg; 34 anlegg

De ti utbyggingene med innretninger fordeler seg på tre utbygginger med antatt permanent bemanning, og sju utbygginger med normalt ubemannet innretning. De sistnevnte ubemannede innretninger vil trolig omfatte både enkle ubemannede innretninger (brønnhodeinnretninger, som eksempelvis Oseberg H) og mer komplekse ubemannede produksjonsinnretninger, som ikke er en kjent løsning på norsk sokkel så langt. Hvilken løsning som til slutt velges vil bero på tekniske og økonomiske studier, slik at endring av planlagte innretninger vil forekomme før søknadene fremmes, slik at disse tallene er beheftet med betydelig usikkerhet.

Det er gjort noen enkle antagelser om utbyggingens varighet for de ulike typer utbygginger, slik at en kan indikere hvordan utbyggingene kan komme i produksjon fram til 2030, slik Figur 10 viser.



Figur 10 Skissemessig tidsplan for når de funnene som det planlegges utbyggingssøknad for i 2021 og 2022 kan komme i produksjon (kilde: Safetec)

De første funnene som kommer i produksjon (2022) er funn der PUD allerede er godkjent, og utbygging er i gang. Produksjonsinnretninger (bemannet og ubemannet) er antatt å komme i produksjon i perioden 2024–2028.

7.2 Planlagte og prognostiserte aktiviteter – fjerning

En Safetec rapport fra 2018 (Ref. 15) presenterte en historisk oversikt over fjerningskostnader siden 2010, samt en prognose for antall undervanns produksjonsbrønner og overvanns innretninger som var forventet å bli fjernet fram til år 2030, med typiske verdier:

- 10 undervanns produksjonsbrønner fjernet per år
- 1 produksjonsinnretning fjernet per år

Prognosen for fjerningskostnader i 2021 var noe i overkant av 10 milliarder kroner. Det var også presentert en oversikt over forventet fjerningsaktivitet i hele Nordsjø-bassenget (UK, Danmark, Nederland og Norge) i perioden 2017–2025. Antall overvanns innretninger planlagt fordelt seg på de ulike land som følger (Ref. 13):

- UK: 98
- Danmark: 17
- Nederland: 77
- Norge: 14

Fjerningskostnader og pluggkostnader er betydelige kostnader som selskapene ønsker å skyve ut i tid så lenge som mulig, dessuten er det åpenbart forhåpninger om at det vil bli utviklet ny og kostnadsbesparende teknologi, hvis en kan vente noen år ekstra. Derfor har det vært krevende å lage prognoser for fjerningsprosjekter og -kostnader. Ny produksjonsteknologi, nye funn som kan knyttes inn mot eksisterende innretninger, økt oljepris, alle faktorer er med og forlenger innretningenes levetid.

Det har vært spådd at flere av de store feltene på norsk sokkel; så som Statfjord, Gullfaks, Oseberg, Veslefrikk, kan komme til å bli nedstengt mot slutten av 2020-tallet, åpenbart sterkt avhengig av nye funn som kan knyttes inn og oljepris kontra drifts- og vedlikeholdskostnader. Før fjerning av innretninger kan starte, må alle brønner på innretningene være ferdig permanent plugget. Det kan derfor gå flere år fra produksjonsslutt til fjerning av innretninger.

Veslefrikk har driftstillatelse til 31.12.2022 (Ref. 14), og kan bli det første av de gamle feltene som fjernes. Mange av de gamle Ekofisk innretningene ble fjernet før år 2000, og hele Friggfeltet ble fjernet i perioden 2005–2010. Veslefrikk har bunnfast brønnhodeinnretning og flytende produksjonsinnretning, så det forventes fullstendig fjerning av innretningene. Flere av de andre gamle innretningene har Condeep (betong) konstruksjoner som understell, som i prinsippet kan være mulig å fjerne, men kanskje ikke i praksis. Flere av Condeep understellene kan bli permanent forlatt, som på Frigg-feltet. Et pågående plugge- og fjerningsprosjekt er Gyda-plattformen, som hadde produksjonsslutt 29.2.2020, og skal være ferdig fjernet i løpet av 2023, i hht operatørens websider (repsol.no).

Oppsummert forventes ikke et stort volum fjerningsprosjekter på norsk sokkel fram til å 2030, kanskje på nivå med det som Safetecs rapport fra 2018 prognostiserte, som angitt ovenfor.

7.3 Ny teknologi – undersøkelser og leteboring

Safetec er ikke kjent med at det er store teknologiske nyutviklinger på gang når det gjelder leteboring. Det har i senere tid vært visse begrensede operasjoner helt i starten av en boreaktivitet som tidligere er gjort med rigg, som nå kan gjøres med fartøy, men dette er relativt marginalt, og innebærer ikke en stor volumendring ift. bruk av fartøyer.

Boreskip er i liten utstrekning i bruk på norsk sokkel. Ormen Lange brønnene ble imidlertid boret med boreskipet West Navigator, men dette er et unntak. I all hovedsak benyttes oppjekkbare eller halvt nedsenkbare rigger, de sistnevnte med slakkforankring eller basert på Dynamisk Posisjonering (DP).

7.4 Ny teknologi – feltutbygging

I denne sammenheng betraktes ikke undervanns brønnsystemer å være ny teknologi, alle flytende produksjonssystemer mottar brønnstrømmer fra undervannsbrønner, enten enkeltstående eller flere sammen på en «template».

Det er installert undervanns kompresjonsanlegg på Åsgard feltet. Nå planlegges tilsvarende også for Ormen Lange feltet.

I den perioden som vurderes i utredningen er det ikke grunn til å anta at det vil være en vesentlig økning i bruk av undervanns produksjonssystemer på norsk sokkel. Utbygginger i Barentshavet skjer på moderat vandyp. Dessuten er det i liten grad eksisterende infrastruktur, som eventuelle undervanns utbygginger vil kunne knyttes opp mot.

Enklere brønnhodeinnretninger er allerede nevnt (se delkapittel HMS-reguleringsregime), det er forventet at det vil bli flere slike som de som er installert på Oseberg- og Valhall-feltene, når havdyp og andre forhold ligger til rette for det. Slike innretninger er i bruk i betydelig omfang på andre lands sokler, og er kanskje ikke «ny» teknologi som sådan, men kan betraktes å være det i forhold til norsk regelverk. Slike enklere innretninger åpner også opp for bruk av fartøyer til transport og innkvartering av personell som skal utføre arbeid på innretningene.

Slike innretninger vil trolig i mange tilfeller medføre at personelltransport til innretningen skjer med fartøyer («Walk2Work» løsninger), der personelltransport skjer med skip, mannskapet bor på skipet

og går via en hivkompensert gangbro over på innretningen. Dette vil bidra til å redusere omfang av helikoptertransport av personell, men vil neppe stå for en betydelig andel av total personelltransport.

I Barentshavet er det ventet at nye feltutbygginger i hovedsak vil skje på konvensjonelt vis med flytende produksjonsinnretninger og undervannsbrønner i perioden fram til 2030.

Neste generasjon innretninger, primært i Nordsjøen, i alle fall der det er mulig med konvensjonelle utbygginger på havdyp opp til ca. 150 m, kan bli fullstendig fjernstyrt og ubemannet, ved bruk av digitalisering, maskinlæring og «Big data». Dette vil innebære at separasjon, tørking og kompresjon skjer på ubemannede innretninger, i første omgang begrenset til bunnfaste plattformunderstell. Slike konsepter vil åpne opp for at mange av de mindre funn som ikke har nærhet til en potensiell vertsinnetning, kan bygges ut på en kostnadseffektiv måte, og vil kunne medvirke til at flere funn blir bygget ut framover. Det skal vært planlagt en slik innretning for NOAKA-området.

Når det ikke er personell til stede på permanent basis, vil flere behov for beskyttelse bli redusert. Dersom det ikke er behov for permanent innkvartering på innretningen, vil det innebære en betydelig kostnadsreduksjon.

Deretter kommer et par senere generasjoner ubemannede innretninger for stadig større havdyp, med flytende produksjonsinnretning og undervanns brønnhoder. Da vil ubemannede innretninger kunne benyttes på dypere deler i Nordsjøen, og deler av Norskehavet og Barentshavet.

Alle disse framtidige generasjoner av ubemannede innretninger vil innebære økt bruk av W2W-fartøyer for planlagte og ikke-planlagte besøk. Safetec vurderer at det er usikkert hvor langt en vil kunne realisere nyere generasjoner innretninger før 2030, men det er grunn til å vente at vesentlig skritt på veien mot ubemannede innretninger vil bli tatt i løpet av perioden.

7.5 Ny teknologi – innretninger i drift

Integrerte operasjoner (IO) har vært under utvikling i noen år. Valemon feltet ble startet i 2017 med kontrollrom på land, og Martin Linge feltet vil fra 2019 bli operert fra kontrollrom på land. Det synes å være vesentlig enklere å oppnå enighet mellom partene når en ny utbygging planlegges med slik teknologi fra starten, ift. å endre for en innretning som i flere år har vært drevet på konvensjonelt vis fra kontrollrom på innretningen. En videreutvikling av konseptet representeres av det som kalles operasjonssenter (på land) som operer prosessanleggene for flere ubemannede innretninger.

Det forventes at det vil være en viss økning i antall innretninger som opereres fra land, men ikke en dramatisk økning. Kampanjevedlikehold vil også øke i omfang, først og fremst i tilknytning til nye innretninger, der det eksempelvis kan være kun ett vedlikeholds-mannskap, som hver sjette uke er på innretningen for inspeksjon og vedlikehold. Det innebærer lav bemanning i de perioder der det ikke er vedlikeholdspersonell på innretningen.

Begge tiltakene vil bidra til å redusere bemanningen på innretningene, men det vil alltid være slik at nødvendig bemanning i en nødsituasjon vil danne et minstenivå for hvor lavt bemanningsnivå som kan

Det forventes derimot at bruk av droner og andre fjernstyrte farkoster vil øke i omfang på innretninger i drift, bla til inspeksjon av konstruksjoner og utstyr. ROV-innretninger er kjent teknologi. Helt autonome undervanns-innretninger er neppe særlig i bruk innenfor perioden fram til 2030.

7.6 Ny teknologi – brønnplugging, fjerning og riving

Safetec vurderer at vi trolig bare har sett begynnelsen på teknologiutviklingen innen brønnplugging, fjerning og riving. Dette er mye koblet mot den store forventede økningen i aktivitet på dette området. På den annen side synes hovedfokus de siste par–tre år å ha vært primært på levetidsforlengelse. Lite synes å ha skjedd siden Safetec rapport fra 2018 (Ref. 15).

8 NEDSTRØMSAKTIVITET

Kapitlet har hovedfokus på oppstrømsaktivitetene på norsk sokkel, men Petroleumstilsynet har også ansvaret for nedstrømsaktivitetene, det er derfor naturlig også å dekke denne delen av virksomheten.

Norge hadde i lang tid tre oljeraffinerier inntil Sola-raffineriet ble nedlagt i april 2000. I juni 2021 legges også raffineringen av råolje ved Esso Slagentangen ned, men anlegget fortsetter som drivstoffterminal. Mongstad raffineriet drives videre, men det er kjent fra media at det over flere år har vært utilfredsstillende lønnsomhet. Det innebærer at det fortsatt vil være åtte landanlegg som Ptil har tilsynsansvaret for, dette forblir uendret.

9 FARTØYSBRUK I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

Et av funnene i Safetecs rapport fra 2018 om utviklingstrekk og rammebetingelser (Ref. 15) var at omfanget av fartøysbruk i perioden mot 2030 var forventet å stige. Inneværende rapport forsterker budskapet i vesentlig grad. Dette kan illustreres med følgende tall:

- Forventet antall undervannsutbygginger 2022–2030 i 2018: 18 utbygginger
- Forventet antall undervannsutbygginger 2022–2030 i 2021: 37 utbygginger

Selv om tallene som omtalt ovenfor (se delkapittel Planlagte og prognostiserte aktiviteter – utbygging) er beheftet med usikkerhet, er budskapet likevel tydelig: Det blir vesentlig flere (dobling+) undervannsutbygginger i perioden 2022–2030 enn det rapporten i 2018 forutså.

Utbygging av undervanns brønner (enkeltbrønner og brønnrammer med flere brønner) innebærer bruk av service- og konstruksjonsfartøyer (ofte kalt flerbruksfartøyer) til flere formål:

- Plassering av utstyr på havbunnen
- Installasjon og tilknytning av kommunikasjons- og kraftkabler mellom undervannsutstyr og moderplattform
- Vedlikehold av installert utstyr på havbunnen

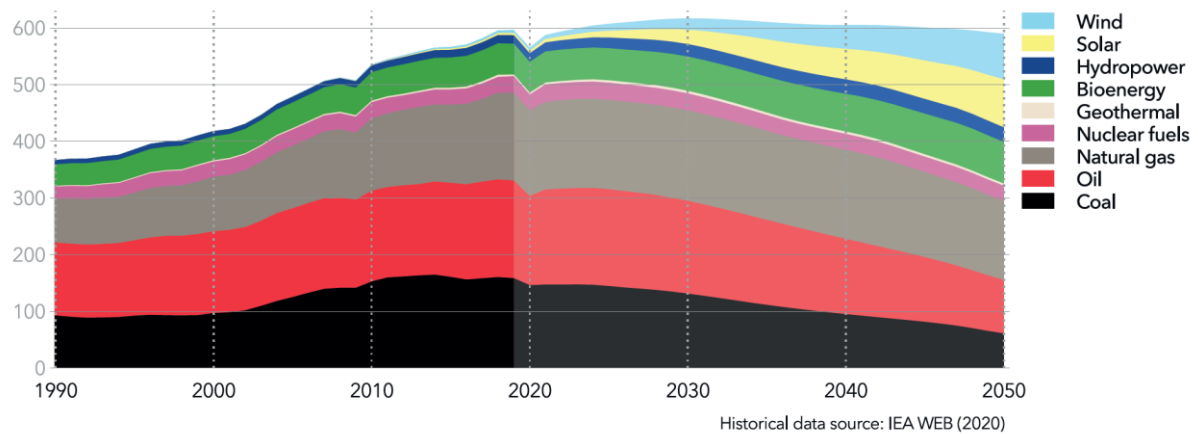
Konsekvensen av den store økningen av undervannsutbygginger i perioden fram til 2030 er at bruk av service- og konstruksjonsfartøyer knyttet til nye undervannsutbygginger i samme periode må forventes å stige betydelig sammenlignet med det som var forutsatt i rapporten fra 2018.

Det er i tillegg forventet ca. seks felt som bygges ut med en eller flere ubemannede innretninger, enten enkle brønnhodeinnretninger eller mer komplekse produksjonsinnretninger. Drift av slike ubemannede innretninger forutsettes gjennomført med fartøyer, som tilsier ytterligere økning av fartøysbruk som følge av de utbygginger som forventes i perioden 2022–2030.

10 ØKONOMI

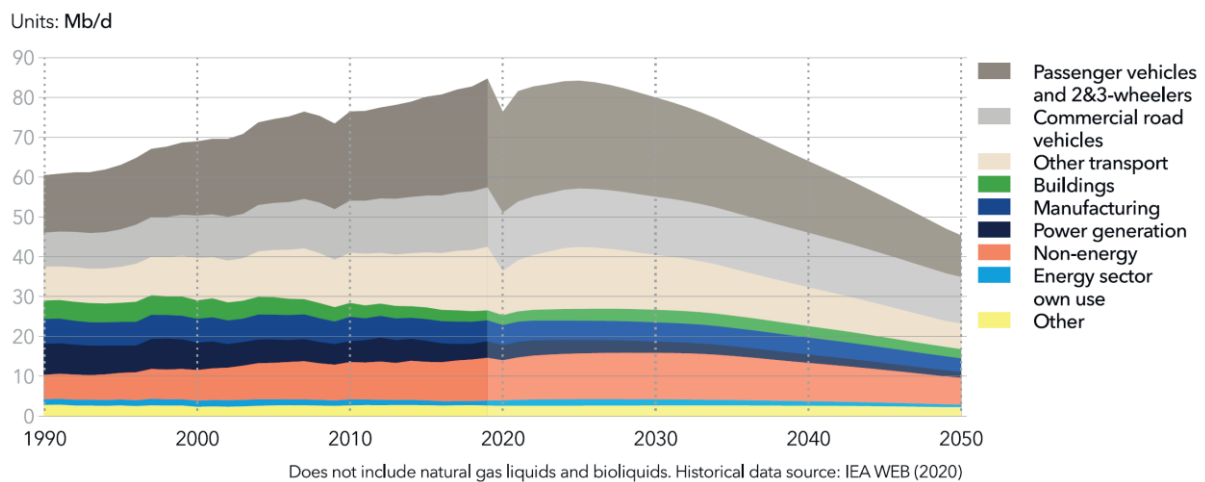
10.1 Globale og norske prognoser på etterspørsel

DNV Energy Transition Outlook 2021 (Ref. 13) presenterer årlig prediksjon av verdens energibruk til 2050, inklusiv petroleum og alle fornybare energikilder, se Figur 11. Tilsvarende presenterer Figur 12 og Figur 13 behovene for råolje og naturgass per sektor, til 2050 (Ref. 13).

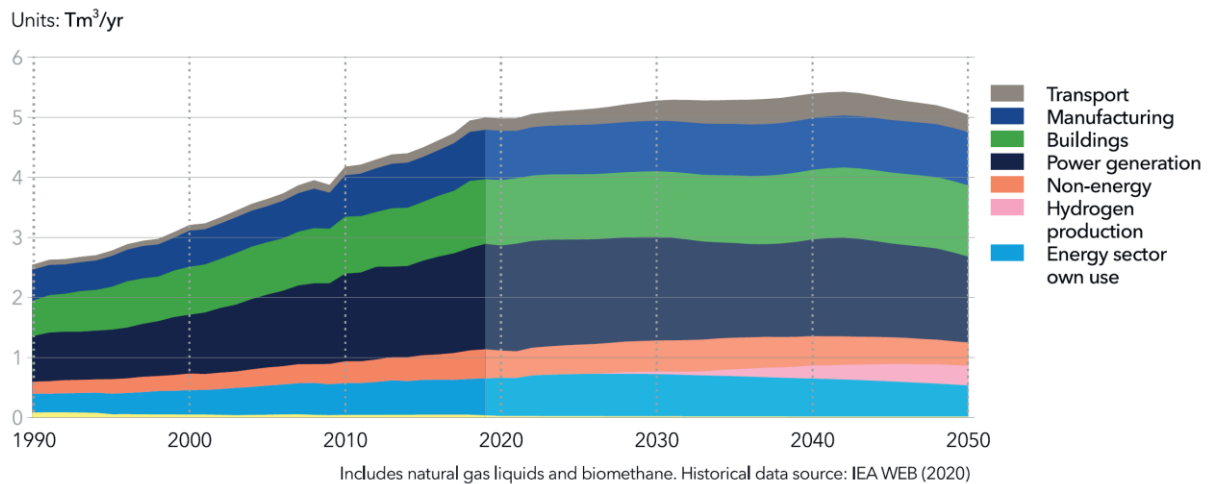


Figur 11 Energikilder 1990–2050 (kilde: Ref. 13)

Råoljeforbruk forventes å bli halvert fram til 2050, men forbruk av gass forventes å ligge på om lag samme nivå i 2050 som i 2020, se Figur 12 og Figur 13.



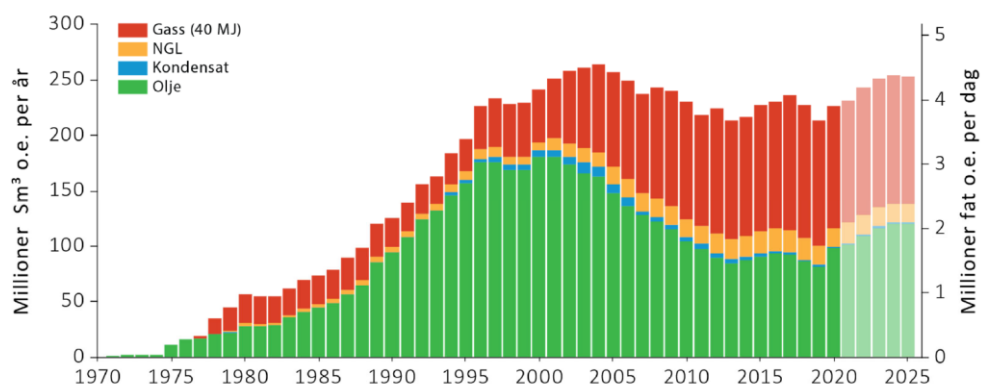
Figur 12 Verdens behov for råolje per sektor, 1990–2050 (kilde: Ref. 13)



Figur 13 Verdens naturgass behov per sektor, 1990–2050 (kilde: Ref. 13)

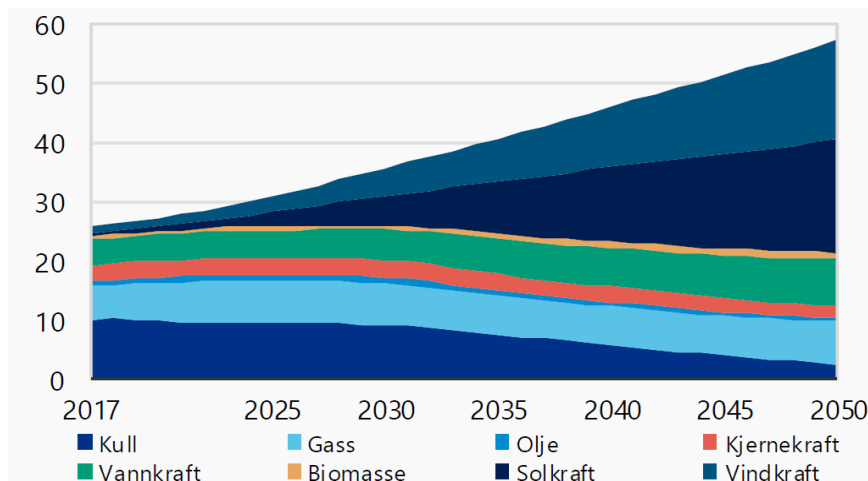
Det framgår at selv i 2050 er det et betydelig markedsbetegnelse for petroleum, i hht DNVs prognoser. Dette bekrefter industriens argumenter om at det vil være behov for petroleumproduksjon også i 2050, uavhengig (i større eller mindre grad) om hva som skjer med norsk produksjon av petroleum. Uenigheten mellom miljøbevegelsen og petroleumindustrien går på om verdens bruk av petroleumssressurser blir positivt eller negativt påvirket av hva Norge gjør, men basert på DNVs prognoser må det forventes et betydelig behov for petroleumprodukter uansett hva Norge gjør. Dette gjelder særlig for gass.

Oljedirektoratet legger til grunn en høy produksjons fram til 2025 (Ref. 7), se Figur 14. Trolig kan økningen bli noe større, når utbyggingsprosjektene som søker under den midlertidige skatteordningen pga. Covid-19 også blir regnet med.



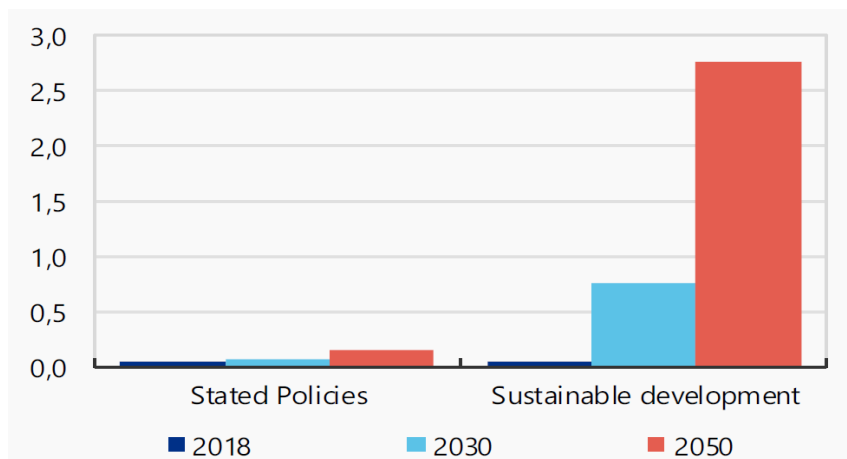
Figur 14 Historisk og fremtidig produksjon på norsk sokkel til 2025 (kilde: Ref. 7)

Figur 15 viser at gass fortsatt har en betydelig andel av elektrisitetsproduksjonen i 2050, i hht. DNVs prognoser. Kull er betydelig redusert, vannkraft noe økt, mens det er særlig solkraft og vindkraft som ventes å øke i betydelig grad de neste 30 år. Den betydelige andelen av gass må forventes å medføre et betydelig behov for karbonfangst (CCS).



Figur 15 Verdens elektrisitetsproduksjon, PWh/år (kilde DNV ETO219/NHO)

Figur 16 viser at CO₂-fangst må øke betydelig fram mot 2050 for å gi en bærekraftig utvikling, langt ut over det som er prognostisert (forskjellen mellom 'Stated policies' og 'Sustainable development' i Figur 16).



Figur 16 CO₂-fangst ved CCS på verdensbasis, milliarder tonn CO₂ (kilde: IEA WEO2019/NHO)

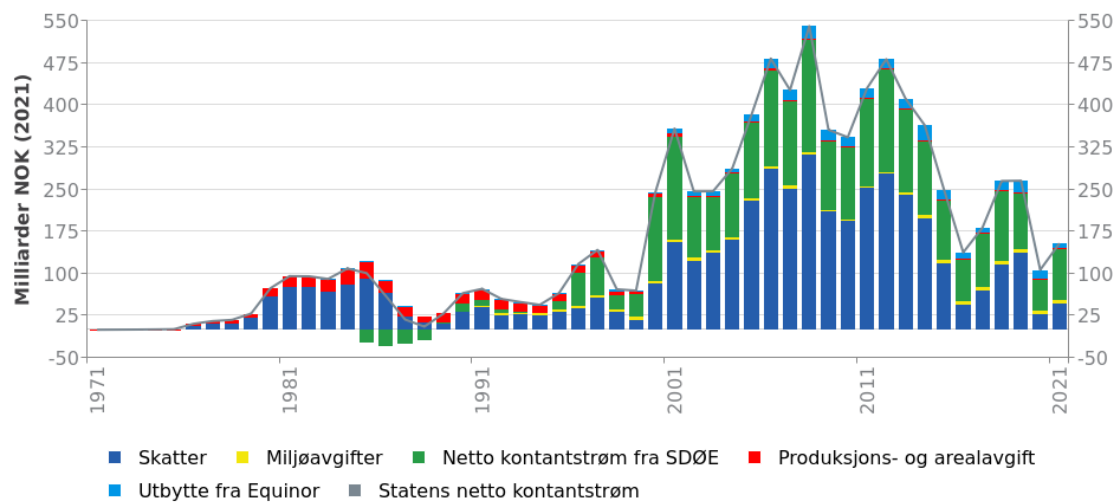
10.2 Norske stats inntekt og formue

Ultimo september 2021 er en av nyhetene i media at Norge som samfunn aldri har hatt høyere eksportinntekter fra petroleumsvirksomheten¹⁰, for september 2021 forventes ca 80 milliarder kroner i eksportinntekt. Oljeprisen er høy samtidig som gassprisene er fire ganger høyere enn normalt.

Figur 17 viser statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten de siste 30 år, framstilt av norsk petroleum¹¹ på basis av tall fra Finansdepartementet og statistisk sentralbyrå. Nedgangen fra toppen i 2008 er betydelig, men fortsatt er nettoinntekt på et høyt nivå, med bidrag fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) [i petroleumsvirksomheten] som det viktigste bidrag, mens det var skatter som var største bidrag i 2008.

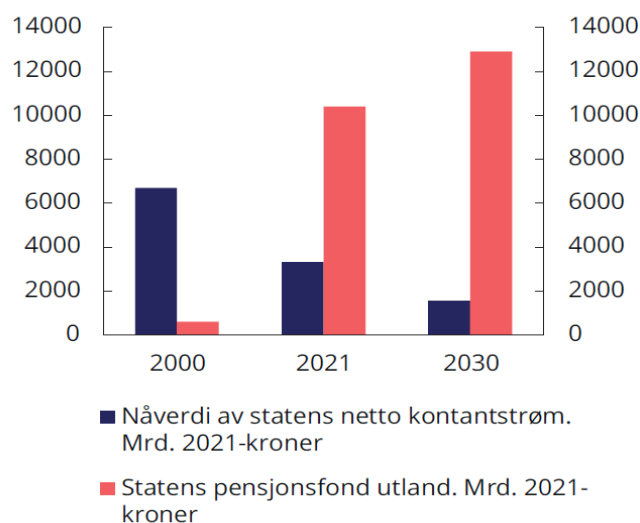
¹⁰ <https://www.nrk.no/norge/norge-har-aldri-tjent-sa-mye-pa-eksport-av-olje-og-gass-1.15668685>

¹¹ <https://www.norskipetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>



Figur 17 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, 1971-2021 (kilder: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå)

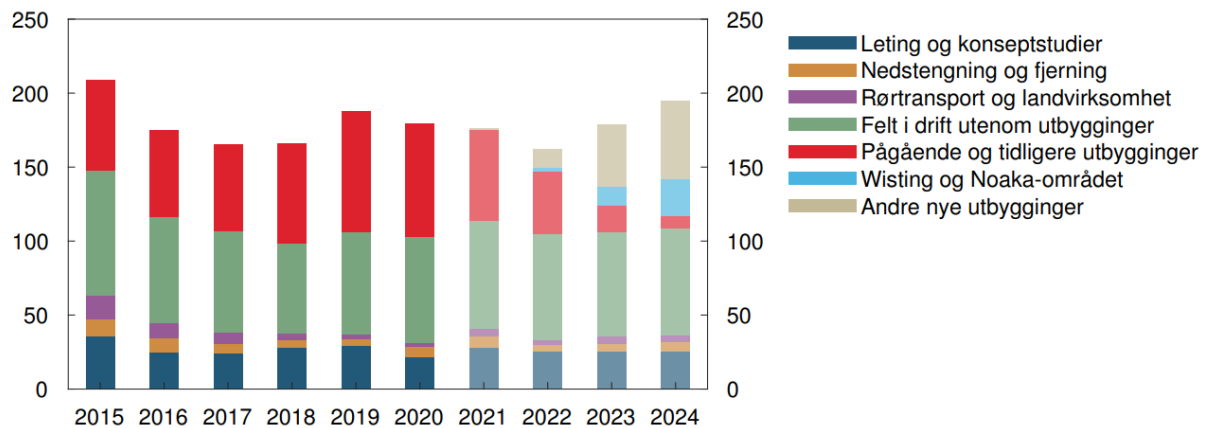
Figur 18 viser størrelsen av Statens pensjonsfond utland ("Oljefondet") og statens netto kontantstrøm. I 2021 er verdien av Statens pensjonsfond utland om lag tre ganger så stor som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, og om ti år anslås verdien av fondet å være åtte ganger større.



Figur 18 Nåverdi av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i fremtiden og verdien på Statens pensjonsfond utland på ulike tidspunkt (Mrd. 2020-kroner, kilde: Ref. 12)

10.3 Investeringer på norsk sokkel

Figur 19 viser historisk og forventet investeringsnivå på norsk sokkel, basert på Norges Bank anslag i september 2021 (Ref. 15). Fra og med 2023 ses den klare effekten av Covid-19 skatteregele, inkludert Wisting og Noaka-området.



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figur 19 Petroleumsinvesteringer norsk sokkel, 2015–2024 (Mrd. 2021-kroner, kilde: Ref. 30)

Figur 19 korresponderer bra med Figur 6 (fra Norsk olje og gass). Sammen antyder de at det kan bli ytterligere stigning etter 2024, når effekten av Covid-19 skattereglene tas med for fullt, se også delkapittel Covid-19 endring av skatteregler.

10.4 Relevante faktorer som påvirker selskapenes økonomiske rammebetingelser

Olje- og gasspris

Tabell 4-1 viser Perspektivmeldingens (Ref. 12) forutsetninger mht. olje- og gasspriser til 2050, uttrykt i 2021-priser. Det framgår at det legges til grunn en stabil oljepris på dagens nivå, mens gassprisen er forventet å stige med snaut 40% til 2030, og deretter ligge stabilt.

Tabell 4-1 Anslag for fremtidig olje- og gasspriser. Faste 2021-priser (kilde Ref. 12)

	2021	2030	2040	2050
<i>Oljepris (US dollar per fat)</i>				
Basisforløp i Perspektivmeldingen 2021	48	50	50	50
IEA Sustainable development scenario	...	...	55	...
IEA Stated policies scenario	...	79	88	...
IMF 2DC sensitivity scenario	...	63	47	38
<i>Gasspris i Europa (US dollar per MMBtu)</i>				
Basisforløp i Perspektivmeldingen 2021	4,0	5,5	5,5	5,5
IEA Sustainable development scenario	...	...	5,1	...
IEA Stated policies scenario	...	7,7	8,6	...
IMF 2DC sensitivity scenario	...	...	5,7	...

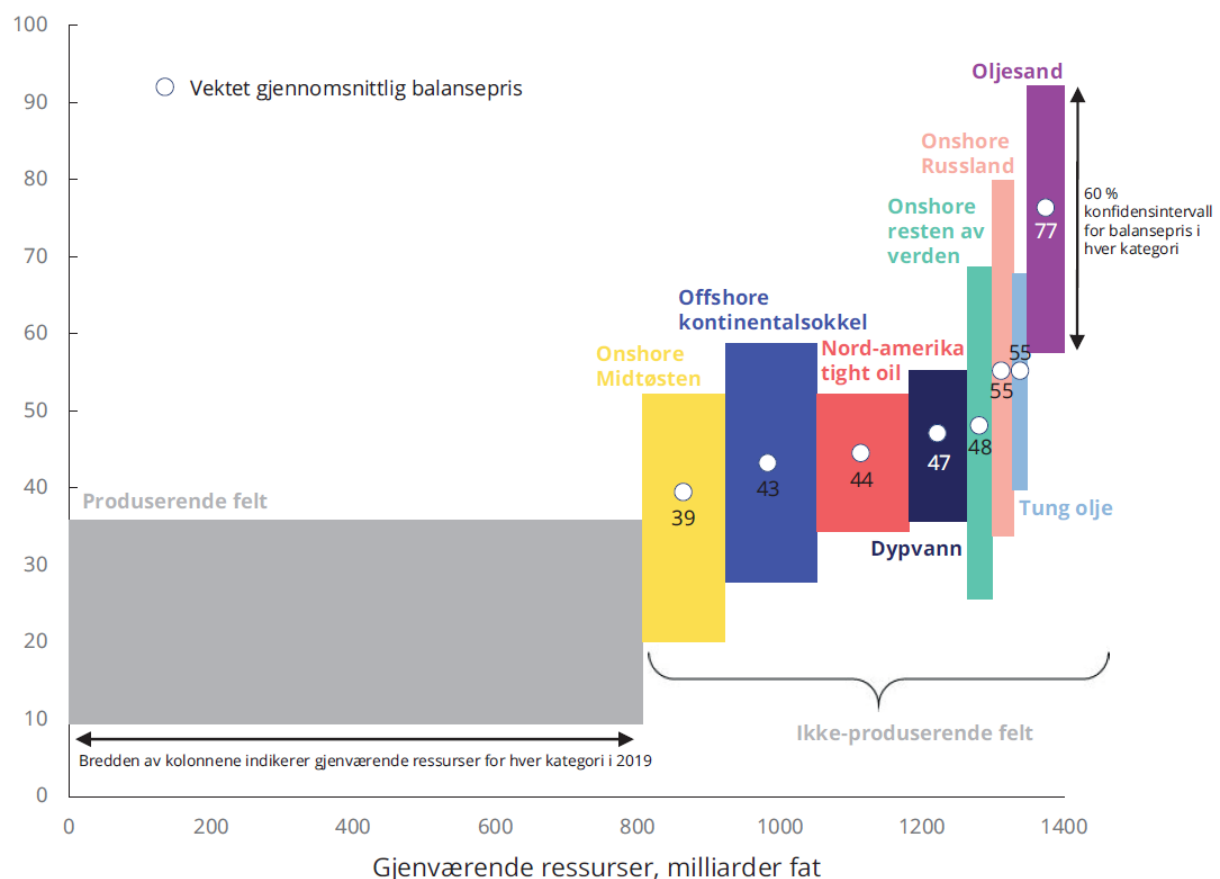
¹ Anslagene til IEA og IMF er omregnet til 2021-priser ved å benytte Finansdepartementets anslag på inflasjon.

Kilder: Finansdepartementet, IEA World Energy Outlook 2020 og IMF October 2019 Fiscal Monitor.

Oljeprisen har høsten 2021 vært mellom 70 og 80 (så vidt også over 80) USD/fat, som er en del under prisen i 2013. I norske kroner er oljeprisen noe over 700 kr/fat, som er omtrent samme nivå som i 2013. Svakere kronekurs er forklaringen.

Konkurransforhold

Figur 20 viser produksjonskostnader for oljeressurser globalt målt i dollar/fat som vektet gjennomsnittlig balansepris, som er den reelle oljeprisen som gir en netto nåverdi på null gitt en reell diskonteringsrate på 7,5%, inkludert kun fremtidige kostnader, som et gjennomsnitt alle feltene innenfor hver kategori (Ref. 12). Norske ressurser er i hovedsak i den nedre delen av kategorien 'offshore kontinentalsokkel' i Figur 20.

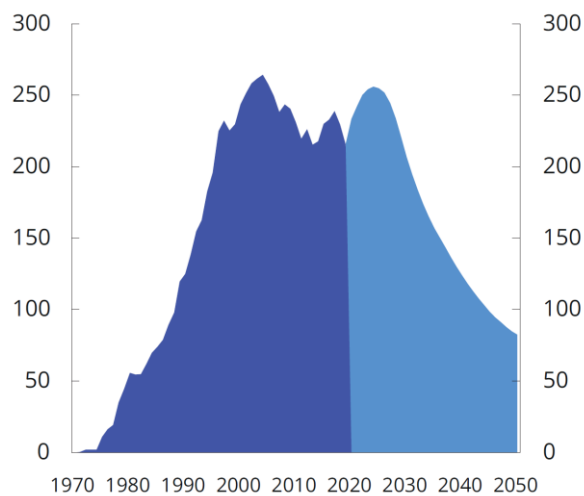


Figur 20 Produksjonskostnader for gjenværende ressurser, milliarder fat (kilde Ref. 12)

Dersom næringen drives effektivt, vil ny produksjonskapasitet på norsk sokkel i all hovedsak være konkurransedyktig globalt med de olje- og gassprisene som legges til grunn i analysen, en konstant oljepris på 50 dollar/fat i 2021-priser. Produksjonen fra norsk sokkel ventes å øke frem mot 2024, etter hvert som produksjonen fra feltene Johan Sverdrup og Johan Castberg øker, se Figur 21.

Over tid ventes produksjonen å falle gradvis fra 256 mill. Sm³ oljeekvivalenter (o.e.) i 2024 til et skissemessig nivå rundt 83 mill. Sm³ o.e. i 2050, i takt med en gradvis nedgang i gjenværende utvinnbare ressurser. Anslått nivå på gjenværende ressurser med disse produksjonsanslagene faller da fra om lag 50 % i dag til i underkant av 20 % i løpet av de to neste tiårene. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til disse ressursanslagene. (Ref. 12). Effekten av utbyggingene som ventes å bli iverksatt som følge av de midlertidige skatteendringene som stortinget vedtok i 2020 er ikke kjent, og neppe

reflektert i fremtidig produksjon i *Figur 21*, se også delkapittel Covid-19 endring av skatteregler. De nye utbyggingene forventes å øke produksjonen fra ca 2025, og i flere år framover.



Figur 21 historisk og anslått fremtidig produksjon på norsk sokkel, milliarder SM³ o.e., (kilde Ref. 12)

Betydningen av teknologisk utvikling

Teknologiske innovasjoner og forbedringer kan bidra til å øke marginene på norsk sokkel ved at kostnadsnivået senkes, kanskje særlig i utforskningsfasene. Når det gjelder produksjon av petroleumsressurser, ventes en viss innføring av ny teknologi fram mot 2030, som sikkert vil fortsette også etter 2030. Men siden antall nye produksjonslisenser ventes å bli på et lavt nivå etter 2030, vil ny teknologi trolig ikke ha en vesentlig rolle. Effektivisering av produksjon fra eksisterende innretninger vil trolig ha større betydning.

Betydningen av politiske forhold

Når en betrakter prognosene angitt i de foregående figurene, så er politiske vedtak ikke inkludert i prognosene, se også delkapittel Politiske rammevilkår for olje- og gassnæringen om politiske rammebetingelser og delkapittel Klima- og miljøforhold om miljø- og klimaforhold.

11 KOMPETANSE

De høyere læresteder som har petroleumsrettet høyere utdanning meldte etter oljeprisfallet i 2014 at interessen fra nye studenter falt dramatisk, og at det på enkelte studieretninger kun ble utdannet en brøkdel av hva det ble utdannet før 2014. Det har vært en bedring ettersom oljeprisen har stabilisert seg på et høyere nivå, men søkningen til petroleumsrelatert utdanning er aldri kommet tilbake til samme nivå. Noen læresteder har utvidet utdanningstilbudet fra petroleum til energi mer generelt, for å gjøre det mer attraktivt.

Det er sannsynlig at det har dannet seg en oppfatning blant unge mennesker at petroleumsvirksomheten er på vei ut (slik flere politiske partier framstiller det), kan dette være med på å redusere ytterligere søkningen til petroleumsrelaterte utdanninger. Norsk olje og gass har iverksatt tiltak for å gi dagens unge saklig informasjon om langsiktigheten i norsk petroleumsnæring.

Det kan være en trussel mot næringen dersom det blir vedvarende svak rekruttering av unge til petroleumssektoren over lengre tid. Perspektivmeldingen fra regjeringen (Ref. 12) legger til grunn at petroleumsproduksjonen skal være stabil fram til midt på 2020-tallet, for deretter å bli redusert gradvis. Det understreker at det i nesten hele perioden til 2030 (og videre) vil være et betydelig rekrutterings-behov i petroleumsvirksomheten, bla. for å erstatte ansatte som pensjoneres. Se for øvrig også tidligere rapport (Ref. 15).

12 REFERANSER

- 1 Utredning knyttet til nye driftsformer i petroleumsindustrien, Hovedrapport, Safetec rapport ST-12578-2, 8.2.2018. Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet
- 2 Oljedirektoratet, 2019. Ressursrapport Funn og felt 2019, 27.9.2019
- 3 ASD, (2013). Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet, rapport fra en ekspertgruppe til Arbeidsdepartementet 27.8.2013 ifølge mandat av 31.10.2012
- 4 Arbeids- og sosialdepartementet, 2019. Bruken av flerbruksfartøy i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe, ASD, 2.7.2019
- 5 Petroleumstilsynet (2016). Bruken av «flerbruksfartøy» på norsk sokkel, Ptil rapport, 12.9.2016
- 6 EU (2013). Directive 2013/30/EU of the European parliament and of the council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC
- 7 Holmboe, RH. (2017) New methods for risk management on the NCS, presentation på Risk Management Summit, NPF, 31.1–1.2.2017
- 8 Proactima, 2020. Petroleumstilsynet, Bruk av risikoakseptkriterier, en evaluering, Proactima, 7.12.2020
- 9 Vinnem, J.E. 2015. Evaluation of the Norwegian Major Hazard Risk Management Approach for Offshore Installations in the Concept Selection Phase, ASCE-ASME Journal of Risk and Uncertainty in Engineering Systems, Part B. Mechanical Engineering, Vol 1 (March 2015)
- 10 Konkraft, 2018. Konkurranseskraft – norsk sokkel i endring, februar 2018
- 11 Norsk olje og gass, 2021. En krisepakke med store gevinster til fellesskapet, <https://norskoljeoggass.no/om-oss/nyheter/2021/07/en-krisepakke-med-store-gevinster-til-fellesskapet/>
- 12 Ptil, 2021. Gransking av årsakene til utfordringene med ferdigstilling av skrog og utstyr på Johan Castberg, Ptil, 26.5.2021
- 13 Oil & Gas UK (2017), Decommissioning Insight 2017, Publication, 27.11.2017
- 14 Brev fra Ptil til Equinor 8.12.2020, Samtykke gis til forlenget drift av Veslefrikk.
- 15 Norges Bank, 2021. Pengepolitisk rapport 3/21, med vurdering av finansiell stabilitet, September 2021

Type dokument:

Vedlegg B – Gjennomgatte rapporter

Rapporttittel:

ST-16749-1 Evaluering av Ptil

Kunde:

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet

Dokument nr. ST-16749-1				
Forfattere M. Pytte.				
<i>Referanse til deler/utdrag av dette dokumentet som kan føre til feiltolkning, er ikke tillatt.</i>				
Rev.	Dato	Grunn for rev.	Utført	Kontrollert
1.0	13.06.2022	Utkast	M. Pytte	S. Haugen
2.0	22.08.2022	Endelig	M. Pytte	J. C. Rolfsen

Innhold

1	SAMMENLIKNING AV GRANSKINGSRAPPORTER FØR OG ETTER STORTINGSMELDINGEN	3
2	SAMMENLIKNING AV TILSYNSRAPPORTER	4
3	SAMMENLIKNING AV EQUINOR OG ANDRE AKTØRER.....	6
4	SAMMENLIKNING AV ARBEIDSMILJØ OG STORULYKKE	7
5	SAMMENLIKNING AV RIGGSSELSKAP OG OPERATØRER.....	8
6	SAMMENLIKNING AV RIGGSSELSKAP OG OPERATØRER SIN TIDSFRIST FOR Å ETTERKOMME PÅLEGG 9	
7	SAMMENHENG MELLOM FAGFELT OG REVISJONSTEMA	10

1 SAMMENLIKNING AV GRANSKINGSRAPPORTER FØR OG ETTER STORTINGSMELDINGEN

For den kvantitative sammenlikningen ble alle granskeringsrapporter fra 2013-2021 inkludert. Rapportene i tabellen nedenfor ble benyttet i tekstanalysen.

Publisert	Rapport
19.jan.17	Eni - Goliat - Gransking av personskade
16.feb.17	Statoil - Stureterminalen - Gransking av arbeidsulykke
21.feb.17	Statoil - Troll/Songa Endurance - Gransking av brønnkontrollhendelse
07.mar.17	Statoil - Mongstad - Gransking av gasslekkasje
07.mar.17	Statoil - Statfjord A - Gransking av brann
10.mai.17	Saipem - Scarabeo 5 - Gransking av brann
31.aug.17	Statoil - Gullfaks B - Gransking av hendelse med fallende Eagle rørhåndteringskran
11.sep.17	Statoil - Åsgard - Gransking av HC-lekkasje fra brønn S-4 10.3.2017
16.mar.21	Pålegg til Seadrill - West Bollsta - gransking av hendelse med fallende stigerør
18.mar.21	Pålegg til Valaris - Rowan Stavanger - gransking av hendelse med utblåsningsventil
22.apr.21	Pålegg til Equinor etter gransking av Hammerfest LNG
01.jun.21	Pålegg til Equinor etter gransking av Johan Castberg-prosjektet
14.jun.21	Pålegg til KCA Deutag etter gransking av hendelse med fallende gjenstand og alvorlig personskade på Askeladden
24.jun.21	Pålegg til Equinor - Tjeldbergodden - gransking av hendelse med turbinhavari og brann
28.jun.21	Equinor – Heidrun – gransking av løftehendelse med personskade
05.jul.21	Neptune/Odfjell – GjØa/Deepsea Yantai – gransking av brønnhendelse
24.aug.21	Pålegg til Equinor – Gullfaks C - gransking av oljeutslipp
30.sep.21	Pålegg til Equinor – Johan Sverdrup – gransking av løftehendelse med personskade

2 SAMMENLIKNING AV TILSYNSRAPPORTER

For den kvantitative sammenlikningen ble alle tilsynsrapporter fra 2014-2021 inkludert. Rapportene i tabellen nedenfor ble benyttet i tekstanalysen relatert til:

- Sammenlikning av rapporter før og etter stortingsmeldingen
- Sammenlikning av rapporter med forskjellige tema (barrierestyring, kran og løft, og beredskap)

Publisert	Tema	Rapport
17.jun.15	Barrierestyring	Shell - Nyhamna - Barrierestyring og risikostyring
16.jun.16	Barrierestyring	Statoil - Sleipner-komplekset - Barrierestyring
20.jul.16	Barrierestyring	Lundin - Edvard Grieg - Barrierestyring
22.jul.16	Barrierestyring	Teekay Petrojarl - Barrierestyring
06.des.16	Barrierestyring	Wintershall - Brage - Barrierestyring
31.jan.17	Barrierestyring	Statoil - Gullfaks B - Barrierestyring
03.jul.17	Barrierestyring	ExxonMobil - Ringhorne - Barrierestyring
23.apr.18	Barrierestyring	AS Norske Shell - Draugen - Barrierestyring
03.jun.19	Barrierestyring	Vår Energi – storulykkesrisiko og barrierer – Balder
17.feb.20	Barrierestyring	Equinor – Kollsnes – barrierestyring
07.des.20	Barrierestyring	Aker BP – Ula – storulykkesrisiko, barrierer og vedlikehold
28.jan.21	Barrierestyring	Okea – Draugen – storulykkesrisiko og barrierer
18.jun.21	Barrierestyring	Wintershall Dea – Brage – storulykkesrisiko og barrierer
28.jan.22	Barrierestyring	Equinor - Snorre A – barrierestyring
07.feb.22	Barrierestyring	Lundin – Edvard Grieg – storulykkesrisiko og barrierer
21.apr.14	Beredskap	ConocoPhillips Skandinavia AS - Eldfisk 2/7-S - Beredskap og materialhåndtering
22.apr.15	Beredskap	Maersk – Maersk Invincible – arbeidsmiljø og logistikk
04.jan.16	Beredskap	Dolphin - Bideford Dolphin - logistikk
05.jul.16	Beredskap	Ocean Rig AS - Leiv Eiriksson - logistikk og vedlikeholdsstyring
13.jan.17	Beredskap	Lundin - Edvard Grieg – Logistikk
03.mai.17	Beredskap	Statoil – Kvitebjørn – beredskap
29.des.17	Beredskap	Odfjell Drilling – Deepsea Atlantic – beredskap og barrierestyring
03.jan.19	Beredskap	Equinor - Åsgard A - teknisk sikkerhet og beredskap
27.mai.19	Beredskap	Rowan – tilrettelegging for evakuering
21.jun.19	Beredskap	Seadrill - tilrettelegging for evakuering
22.jun.19	Beredskap	Prosafe – tilrettelegging for evakuering
25.jun.19	Beredskap	Equinor - Halten Nordland - områdeberedskap
21.feb.20	Beredskap	Aker BP - Valhall - styring av storulykkesrisiko, barrierer og beredskap i drift
26.apr.21	Beredskap	Lundin – Edvard Grieg – beredskap
17.des.21	Beredskap	Dolphin – Borgland Dolphin – beredskap og teknisk sikkerhet
27.okt.14	Kran og løft	Statoil – Snorre A – Kran og løfteoperasjoner og styring av vedlikehold for løfteustyr
13.feb.15	Kran og løft	ExxonMobil - Jotun A - Kran- og løfteoperasjoner og styring av vedlikehold
20.apr.15	Kran og løft	Wintershall Norge AS - Brage - Kran og løfteoperasjoner, og styring av vedlikehold
24.jun.15	Kran og løft	Statoil - Grane - Kran og løfteoperasjoner og vedlikeholdsstyring
17.okt.17	Kran og løft	Aker BP - Ula - Materialhåndtering og Kran- og løfteoperasjoner

01.nov.18	Kran og løft	<u>ConocoPhillips - Ekofisk - Kran og løft, stillas og tilkomstteknikk inkludert arbeidsmiljø</u>
19.mai.20	Kran og løft	<u>Okea – Draugen – materialhåndtering, kran og løft, arbeid i høyden og arbeidsmiljø</u>
21.jul.20	Kran og løft	<u>Repsol – Gyda – kran og løft, stillas og arbeidsmiljø</u>
30.nov.20	Kran og løft	<u>Wintershall Dea – Brage – kran og løft og vedlikeholdsstyring</u>
28.jan.21	Kran og løft	<u>Vår Energi – Ringhorne – materialhåndtering, kran og løft, vedlikehold</u>
08.des.21	Kran og løft	<u>Aker BP – Skarv FPSO - styring av materialhåndtering, kran og løft, vedlikehold og arbeid i høyden</u>

3 SAMMENLIKNING AV EQUINOR OG ANDRE AKTØRER

Publisert	Aktør/Selskap	Rapport
17.jan.22	Aker BP	Aker BP - Alvheim, Ivar Aasen, Skarv, Ula og Valhall – alarmhandteringssystem i kontrollrom
20.jan.22	ConocoPhillips	ConocoPhillips – Ekofisk og Eldfisk – alarmhandteringssystem i kontrollrom
11.jan.22	Equinor	Equinor – Hammerfest LNG – alarmhandteringssystem i kontrollrom
11.jan.22	Equinor	Equinor – Sture – alarmhandteringssystem i kontrollrom
11.jan.22	Equinor	Equinor – Tjeldbergodden – alarmhandteringssystem i kontrollrom
19.jan.22	Equinor	Equinor – Drift Vest – alarmhandteringssystem i kontrollrom
19.jan.22	Equinor	Equinor – Drift Sør – alarmhandteringssystem i kontrollrom
19.jan.22	Equinor	Equinor – Drift Nord – alarmhandteringssystem i kontrollrom
19.jan.22	Equinor	Equinor – FLX – alarmhandteringssystem i kontrollrom
24.jan.22	Equinor	Pålegg til Equinor – Mongstad – alarmhandteringssystem i kontrollrom
13.jan.22	Gassco	Gassco – Nyhamna – alarmhandteringssystem i kontrollrom
13.jan.22	Gassco	Gassco – Draupner – alarmhandteringssystem i kontrollrom
13.jan.22	Gassco	Gassco – Kollsnes – alarmhandteringssystem i kontrollrom
13.jan.22	Gassco	Gassco – Kårstø – alarmhandteringssystem i kontrollrom
17.jan.22	Lundin	Lundin – Edvard Grieg – alarmhandteringssystem i kontrollrom
17.jan.22	Neptune Energy	Neptune – Gjøa – alarmhandteringssystem i kontrollrom
17.jan.22	Okea	Okea - Draugen – alarmhandteringssystem i kontrollrom
17.jan.22	Vår Energi	Vår Energi – Balder, Ringhorne og Goliat – alarmhandteringssystem i kontrollrom
17.jan.22	Wintershall Dea	Wintershall Dea - Brage – alarmhandteringssystem i kontrollrom

4 SAMMENLIKNING AV ARBEIDSMILJØ OG STORULYKKE

Publisert	Tema	Rapport
25.sep.18	Arbeidsmiljø	Equinor - Mongstad - Arbeidsmiljø
11.jun.19	Arbeidsmiljø	Equinor - Sleipner A - styring av arbeidsmiljø
25.okt.19	Arbeidsmiljø	Equinor – Tjeldbergodden – arbeidsmiljø og arbeidstakermedvirkning
20.apr.20	Arbeidsmiljø	Equinor – Norne – arbeidsmiljø
04.des.20	Arbeidsmiljø	Odfjell Drilling – Deepsea Nordkapp – arbeidsmiljø
26.mar.21	Arbeidsmiljø	Island Drilling - styring av arbeidsmiljø
21.jun.21	Arbeidsmiljø	Gassco – Kårstø – arbeidsmiljørisiko
04.jan.22	Arbeidsmiljø	Island Offshore – Island Constructor – styring av arbeidsmiljø
02.feb.22	Arbeidsmiljø	Aker BP – Valhall – styring av arbeidsmiljørisiko
04.mar.22	Arbeidsmiljø	Seadrill – West Phoenix – styring av arbeidsmiljø
03.jun.19	Storulykke	Vår Energi – storulykkerisiko og barrierer – Balder
28.jan.20	Storulykke	Vår Energi – Ringhorne – materialhåndtering, kran og løft, vedlikehold
17.feb.20	Storulykke	Equinor – Kollsnes – barrierestyring
30.nov.20	Storulykke	Wintershall Dea – Brage – kran og løft og vedlikeholdsstyring
07.des.20	Storulykke	Aker BP – Ula – storulykkerisiko, barrierer og vedlikehold
18.jun.21	Storulykke	Wintershall Dea – Brage – storulykkerisiko og barrierer
08.des.21	Storulykke	Aker BP – Skarv FPSO - styring av materialhåndtering, kran og løft, vedlikehold og arbeid i høyden
28.jan.22	Storulykke	Equinor - Snorre A – barrierestyring
28.jan.22	Storulykke	Okea – Draugen – storulykkerisiko og barrierer
07.feb.22	Storulykke	Lundin – Edvard Grieg – storulykkerisiko og barrierer

5 SAMMENLIKNING AV RIGGSSELSKAP OG OPERATØRER

Publisert	Type aktør	Rapport
17.jun.15	Operatør	Shell - Nyhamna - Barrierestyring og risikostyring
24.jun.15	Operatør	Statoil - Grane - Kran og løfteoperasjoner og vedlikeholdsstyring
16.jun.16	Operatør	Statoil - Sleipner-komplekset - Barrierestyring
20.jul.16	Operatør	Lundin - Edvard Grieg - Barrierestyring
22.jul.16	Operatør	Teekay Petrojarl - Barrierestyring
06.des.16	Operatør	Wintershall - Brage - Barrierestyring
31.jan.17	Operatør	Statoil - Gullfaks B - Barrierestyring
03.jul.17	Operatør	ExxonMobil - Ringhorne - Barrierestyring
23.apr.18	Operatør	AS Norske Shell - Draugen - Barrierestyring
22.apr.15	Riggselskap	Maersk – Maersk Invincible – arbeidsmiljø og logistikk
04.jan.16	Riggselskap	Dolphin - Bideford Dolphin - logistikk
05.jul.16	Riggselskap	Ocean Rig AS - Leiv Eiriksson - logistikk og vedlikeholdsstyring
29.des.17	Riggselskap	Odfjell Drilling – Deepsea Atlantic – beredskap og barrierestyring
27.mai.19	Riggselskap	Rowan – tilrettelegging for evakuering
21.jun.19	Riggselskap	Seadrill - tilrettelegging for evakuering
22.jun.19	Riggselskap	Prosafe – tilrettelegging for evakuering
17.des.21	Riggselskap	Dolphin – Borgland Dolphin – beredskap og teknisk sikkerhet

6 SAMMENLIKNING AV RIGGSSELSKAP OG OPERATØRER SIN TIDSFRIST FOR Å ETTERKOMME PÅLEGG

Publisert	Type aktør	Rapport
15.jun.15	Operatør	Pålegg til Statoil - Oseberg B og Gullfaks C - Boring og brønn
12.des.16	Operatør	Statoil - Heimdal - Drift - Vedlikehold - Sikkerhetskritisk utstyr - System for trykksikring
17.des.18	Operatør	Pålegg etter tilsyn med Aker BP - Ula
06.feb.19	Operatør	Pålegg til Esso - Slagentangen - materialhåndtering og styring av arbeidsmiljø
22.jul.19	Operatør	Okea – Draugen – pålegg etter tilsyn med vedlikeholdsstyring
24.jan.22	Operatør	Pålegg til Equinor – Mongstad – alarmhåndteringssystem i kontrollrom
09.feb.22	Operatør	Pålegg til Vår Energi AS – Goliat - barrierar for konstruksjon, maritime system, stigerøyr og subsea
25.feb.22	Operatør	Aker BP - planlegging og gjennomføring av boreoperasjoner på HOD B
16.nov.17	Riggselskap	Pålegg til Rowan Norway - Rowan Stavanger - Beredskap og vedlikeholdsstyring
29.mar.19	Riggselskap	Pålegg - Ocean Rig – Leiv Eiriksson
24.apr.19	Riggselskap	Pålegg - Seadrill - West Hercules
17.des.19	Riggselskap	Pålegg til Rowan - Tilsyn med elektriske anlegg og teknisk sikkerhet på Rowan Norway
12.mar.21	Riggselskap	Pålegg til Seadrill - elektriske anlegg og teknisk sikkerhet på West Bollsta
30.aug.21	Riggselskap	Pålegg til Rowan (Valaris) Norway – Rowan Stavanger - logistikk
31.aug.21	Riggselskap	Pålegg til Dolphin - styring av arbeidsmiljø på Borgland Dolphin

7 SAMMENHENG MELLOM FAGFELT OG REVISJONSTEMA

Publisert	Rapport
28.jan.21	Okea – Draugen – storulykkerisiko og barrierer
10.jun.21	Gassco - Nyhamna - storulykkesilsyn
07.jul.21	Equinor – Njord A – beredskap
12.jul.21	Ineos - planlegging og gjennomføring av første leteboring
03.nov.21	Maersk Drilling Norge - styring av beredskap - Maersk Invincible
16.nov.21	Equinor – Martin Linge A - beredskap og helikopterdekk
08.des.21	Aker BP – Skarv FPSO - styring av materialhåndtering, kran og løft, vedlikehold og arbeid i høyden
17.des.21	Dolphin – Borgland Dolphin – beredskap og teknisk sikkerhet
22.des.21	Gassco - Kollsnes - storulykkesilsyn
04.jan.22	Island Offshore – Island Constructor – styring av arbeidsmiljø
10.jan.22	Equinor - Stureterminalen og Kollsnes - materialhåndtering, kran og løft, arbeid i høyden og fallende gjenstander
11.jan.22	Equinor – Kristin - integritets- og barrierestyring - Del II
17.jan.22	Vår Energi - Jotun FPSO – barrierestyring
17.jan.22	Equinor - fleksible rør
18.jan.22	Equinor - tilsyn med feltrørledninger, stigerør og kontrollkabler
18.jan.22	ConocoPhillips - Ekofisk - oppfølging av permanent plugging av brønner
20.jan.22	Equinor – Visund – teknisk sikkerhet og risikostyring
20.jan.22	Vår Energi – Jotun FPSO – prosjektstyring og -oppfølging etter PUD
20.jan.22	ConocoPhillips – Ekofisk og Eldfisk – alarmhåndteringssystem i kontrollrom
24.jan.22	Pålegg til Equinor – Mongstad – alarmhåndteringssystem i kontrollrom
24.jan.22	Vår Energi – Jotun FPSO – konstruksjoner og maritime systemer
24.jan.22	Equinor - Asterixprosjektet – prosjektoppfølging i tidligfase
24.jan.22	Neptune - Fenjaprojektet – prosjektoppfølging
25.jan.22	Aker BP - planlegging og gjennomføring av boreoperasjoner på HOD B
28.jan.22	Equinor - Snorre A – barrierestyring
31.jan.22	Equinor - Johan Sverdrup fase 2 – prosjektering, oppfølging av barrierer og ombygging
02.feb.22	Aker BP – Valhall – styring av arbeidsmiljørisiko
03.feb.22	Gassco – Kårstø - storulykke og oppfølging av drift og vedlikehold av sikkerhetskritiske ventiler
07.feb.22	Neptune – avvikshåndtering
07.feb.22	Lundin – Edvard Grieg – storulykkerisiko og barrierer
07.feb.22	Equinor - Gullfaks og Tordis - drift, vedlikehold og barrierer for subsea og røyrinfrastruktur
09.feb.22	Pålegg til Vår Energi AS – Goliat - barrierer for konstruksjon, maritime system, stigerør og subsea
10.feb.22	Equinor – Gudrun – vedlikeholdsstyring
14.feb.22	Glamox – markedstilsyn
14.feb.22	Pålegg til Beerenberg - tilsyn med innleie
15.feb.22	Transocean – Transocean Barents – beredskap og helikopteroperasjoner
22.feb.22	Rowan – selskapets oppfølging
23.feb.22	Equinor - Aasta Hansteen - drift, vedlikehold og barrierer for subsea og røyrinfrastruktur
25.feb.22	Wintershall Dea/Odfjell Drilling – Vega/Deepsea Aberdeen - planlegging og gjennomføring av boreoperasjoner

04.mar.22	Seadrill – West Phoenix – styring av arbeidsmiljø
10.mar.22	Pålegg til Rowan – Rowan Viking – elektriske anlegg, instrumenterte sikkerhetssystemer, teknisk sikkerhet og borerelaterte systemer
14.mar.22	Repsol - Yme Inspirer – arbeidsmiljørisiko
17.mar.22	Aker BP – Alvheim - risiko- og barrierestyring av stabilitetshendelser
17.mar.22	Equinor - Mongstad - materialhåndtering kran og løft og arbeid i høyden, arbeidsmiljø og fallende gjenstander
18.mar.22	Transocean – vedlikehold
18.mar.22	Equinor – Gullfaks B – logistikk
18.mar.22	Rowan – vedlikehold - endringer i organisering, støttefunksjoner og styringssystem
21.mar.22	Gassco/Equinor - Kollsnes/Sture - storulykke og styring av vedlikehold
24.mar.22	Okea - oppfølging av styringspraksis
24.mar.22	GMC – Ecolift X – markedstilsyn