

Working paper nr. 26/2003

**Fra forvitring til ny giv
Om en storulykke som aldri inntraff?**

av

Helge Ryggvik

Centre for technology, innovation and culture
University of Oslo
Gaustadallèen 21
P.O. Box 1108 Blindern
0317 Oslo
NORWAY

Telefon: 22 84 06 29
E-post: helge.ryggvik@tik.uio.no

Senter for teknologi, innovasjon og kultur
Universitetet i Oslo
Gaustadallèen 21
0349 Oslo
<http://www.tik.uio.no/>
Telefon: 22 84 06 00
Telefaks: 22 84 06 01
E-post: info@tik.uio.no

Produsert i samarbeid med Unipub forlag

ISSN: 1501- 8040
ISBN: 82-7986-063-0

Det må ikke kopieres fra dette heftet i strid med
åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått
med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til
åndsverk.

Lay-out: Grazyna K. Normandbo
Omslag: Robert Bronkebakken

Trykk og innbinding: GCS, Oslo, November 2003

*Unipub forlag er en avdeling i Akademika AS,
Som eies av Studentsamskipnaden i Oslo*

Innhold

<i>Fra forvitring til ny giv. Om en storulykke som aldri inntraff? ..</i>	<i>5</i>
<i>Et forbilde.....</i>	<i>6</i>
<i>Nye forutsetninger.....</i>	<i>8</i>
<i>Advarslene.....</i>	<i>10</i>
<i>En selvgod industri.....</i>	<i>13</i>
<i>To virkelighetsoppfatninger, to kulturer?.....</i>	<i>16</i>
<i>En ny prioritering av sikkerhet?.....</i>	<i>22</i>

Fra forvitring til ny giv

Om en stor ulykke som aldri inntraff?

På julaften, 24. desember 2000, ble en oljearbeider drept i en kranulykke på Oseberg-feltet i Nordsjøen.¹ Det var Norsk Hydro som var operatør på feltet. Ulykken fikk stor offentlig oppmerksomhet. Norsk Hydro hadde som de fleste oljeselskapene i Nordsjøen insistert på at oljeindustrien nå behersket sikkerhetsutfordringene som lå i å produsere olje under ekstreme naturforhold på norsk kontinentalsokkel. Kort tid etter ulykken kapitulerte oljeindustrien fra en posisjon preget av ekstrem selvsikkerhet – ja til dels selvgodhet – til å akseptere at risikonivået i oljevirkksomheten var i ferd med å øke. Dette åpnet opp for en revitalisering av sikkerhetssystemet offshore.

Hadde man nok en gang opplevd det som gang på gang gjentar seg når det handler om sikkerhet: At det må en ulykke til før det blir tatt et krafttak? Svaret er etter min mening nei. Ulykken på Oseberg Øst var alvorlig nok for de den rammet. Hendelsen fikk dessuten et spesielt tragisk preg fordi den inntraff på julaften. Men det dreide seg ikke om en stor ulykke. I gjennomsnitt omkommer en person hver dag i veitrafikken, uten at det fører til store nye

¹ Sonja Tinnesand, "Fra Alexander L. Kielland til "Oseberg Øst" i Terje Johansen (red.), *Svart gull – rød flamme, Om NOPEF og norsk oljevirkksomhet*. NOPEF, Stavanger 2002.

krafttak for sikkerheten på veiene. Det spesielle med revitaliseringen av sikkerhetsarbeidet i Nordsjøen fra begynnelsen av 2000-tallet var tvert i mot at den langt på vei inntraff uten en katastrofeaktig hendelse. Man kan aldri vite det sikkert – men la oss anta at vi har opplevd en prosess hvor man gjennom et krafttak har unngått en slik katastrofe, at man før noe alvorlig inntraff så avgjørende svakhetstegn for så å korrigere disse. I så fall har prosessen som ledet opp til en slik situasjon vel så stor interesse som det vanligste scenario i all sikkerhetsforskning: Man får en ulykke, hvor på man gjennomanalyserer alle faktorer som kan ha ledet opp til en slik hendelse.

Et forbilde

Sikkerhetsarbeidet i norsk oljehistorie har i mange år vært en historie om suksess. Forbedringene fra oljevirkomhetens kaotiske første år, hvor sikkerhet kom i andre rekke, frem til midten av 1980-tallet var markante.² I perioden fra 1966 til 1978, da det meste av aktiviteten var konsentrert ved tre felter, omkom 82 mennesker i arbeidsulykker. De aller fleste i små ulykker. De 123 som omkom i Alexander L. Kielland-havariet den 27. mars 1980 kom på toppen av disse tallene. Mellom Alexander Kielland-

² Helge Ryggvik ”*Fra forbilde til sikkerhetssystem i forvitring*”*TMV/TIK arbeidsnotat nr. 114. 1999.*

ulykken og 1990 omkom 13 mennesker i arbeidsulykker i Nordsjøen, 7 av dem var dykkere. Den samlede aktiviteten var i denne perioden fire ganger så stor som i den foregående. Reduksjonen i antall dødsulykker var så markant at antall døde ikke lenger var noen statistisk målestokk for risikonivået fra år til år. I stedet fokuserte oljeindustrien og myndighetene på antall skadde. Også her viste statistikkene en kraftig fallende kurve. Forbedringen var til dels overveldende. Og den ble lagt merke til. Sikkerhetsarbeidet på norsk kontinentalsokkel ble et forbilde ikke bare for alt arbeid med sikkerhet på landjorda i Norge, men også for mange i utlandet.

Kontrastene mellom oljevirkosomhetens første tiår og perioden som fulgte, forteller oss om den store potensielle risikoen for ulykker i denne næringen. Gitt at utviklingen frem mot 1980 hadde fortsatt, kunne oljevirkosomheten fremstått som et konstant katastrofeområde. Det finnes områder hvor en kan hevde man har lært en gang for alle. Oljevirkosomheten på norsk kontinentalsokkel fremsto lenge som et teknologisk laboratorium. Gradvis har man utviklet standardiserte tekniske innretninger som gjennom prøving har vist seg sikrere enn de innretninger man hadde fra før. Man har også utviklet institusjoner, regler, prosedyre, rutiner og kultur som over tid har vist seg å fungere. Men knapt noe sikkerhetssystem og knapt noen sikkerhetsteknologi vil fungere uten konstant vedlikehold. Et slikt vedlikehold kan dessuten ikke opprettholdes

kun ut fra en lineær tilnærming hvor alle parter blir litt bedre på den biten av systemet de selv betjener.

Sikkerhetssystemet som ble etablert i norsk oljevirksomhet på 1980-tallet ble til under helt spesielle historiske forutsetninger. Et sikkerhetssystems effektivitet kan ikke forstås utelukkende basert på de lover, regler og formelle prosedyrer som gjør seg gjeldende. Det vil også være bestemt av et komplisert samspill mellom forhold som den teknologiske utviklingen, måten selskapene organiserer seg på, fagforeningenes styrke, oljepris, muligheten for nye funn og økt produksjon i det aktuelle området, samfunnets og systemets egne aktørers generelle bevissthet rundt sikkerhetsspørsmål og den kultur som råder på den enkelte arbeidsplass og i alle relevante institusjoner.. I en gitt situasjon kan mange av de forutsetningene som i utgangspunktet var avgjørende for å konstituere et bestemt sikkerhetsregime ha endret seg i en slik grad at viktige elementer ved systemet slutter å fungere. Mye kan tyde på at det var dette som var i ferd med å skje i norsk oljevirksomhet mot slutten av 1990-tallet.

Nye forutsetninger

I Oljedirektoratets årlige statistikker over antall arbeidsskader kunne man se hvordan en kurve som fram mot slutten av 1980-tallet falt kraftig, fra tidlig på 1990-tallet flatet ut. Frem mot

midten av 1990-tallet var det like fullt en allmenn oppfatning i industrien at selv om man ikke lenger forbedret seg, hadde man nådd et godt nivå. Denne sterke selvbevisstheten om å beherske utfordringene - fremfor alt hos de dominerende operatørselskapene - var trolig med på å skygge for elementer av forvitring i systemet. Flere av de historiske forutsetninger som var avgjørende for de forbedringene man fikk på 1980-tallet endret seg. Gjennom det meste av 1990-tallet lå oljeprisen betydelig lavere enn på 1980-tallet. Den generelle interessen for norsk sokkel var mindre enn før. Selskapene svarte med en sterk orientering mot kostnadsreduksjoner. Forsøkene på redusere kostnader fremskyndet både innføring av kvalitativt nye teknologiske konsepter og nye selskapsinterne organisasjonsformer. Oljevirkosomheten var mer enn de fleste næringer i Norge påvirket av alle de utviklingstrekk man gjerne knytter til globalisering. Med den såkalte Norsok-prosessen nye måter å organisere relasjonene mellom operatører og leverandører. Fagforeningene framsto til tider som svekket sammenlignet med den styrken de hadde markert spesielt på begynnelsen av 1980-tallet. Selv om antall installasjoner var mangedoblet hadde ikke Oljedirektoratets ressurser til å overvåke virksomheten blitt tilsvarende styrket. Dessuten kunne det virke som om den sterke allmenne bevissthet rundt sikkerhetsspørsmål og den moralske autoritet et hvert

sikkerhetskrav fikk i etterkant av Alexander Kielland-tragedien var blitt svekket.

Advarslene

Da flere fagforeninger mot slutten av 1990-tallet påpekte at sikkerhetssituasjonen var i ferd med å forverre seg, ble de i første omgang avvist som dommedagsprofeter av industriens ledere.³ På landsmøtet til Norsk olje og petroleumsarbeider Forening (NOPEF) i oktober 1996 advarte lederen Lars A. Myhre mot at outsourcing og uklart arbeidsgiveransvar som følge av Norsok-prosessen kunne føre til at sikkerheten ble nedprioritert.⁴ Høsten 1998 stilte Oljearbeidernes Fellessamenslutning (OFS) krav om at det ble utformet en separat stortingsmelding som tok for seg sikkerheten under de nye betingelsene som rådet.⁵ Oljefagforeningene utspill var basert på et økende antall henvendelser fra urolige medlemmer ute i havet. Det eksisterte på dette tidspunktet ikke noen entydig statistikk som indikerte at situasjonen var i ferd med å forverre seg. I august 1998 hadde imidlertid konsulentselskapet Preventor på oppdrag fra Oljedirektoratet lagt frem en rapport som blant annet viste at 35 mennesker hadde mistet livet i til sammen 18 ulykker med dødelig

³ Stavanger Aftenblad 24. september 1998.

⁴ NOPEF-aktuelt nr. 9 1996, s. 3.

⁵ Stavanger Aftenblad 24. september 1998.

utfall mellom 1988 og 1997.⁶ Det var en merkbar vekst i forhold til årene etter Alexander Kielland-ulykken. I og med at det her var snakk om forholdsvis små tall kunne man ikke entydig konkludere med at risikonivået på norsk sokkel var blitt verre.

I mars 1999 ble min rapport *Fra forbilde til sikkerhetssystem i forvitring* offentliggjort. Rapporten ble utformet på oppdrag fra fagforeningen OFS. Rapporten var en historisk analyse av sikkerhetssystemet offshore. I rapportens siste del tok jeg for meg en serie av ulykker og alvorlige nestenulykker på slutten av 1990-tallet. Et skremmende fellestrekk for alle disse hendelsene var at de avslørte alvorlige svikt i selve sikkerhetssystemet. Man kan ha ulykker hvor man som følge av teknologiske sammenbrudd og menneskelige feil, kombinert med et sammenfall av en rekke uheldige omstendigheter, få situasjoner det på forhånd er vanskelig å kunne forutsi. I hendelsene frem mot slutten av 1990-tallet var det imidlertid et gjennomgående trekk at viktige deler av sikkerhetssystemet som man forutsatte var på plass, ikke lenger var det. Det kunne dreie seg om alt fra manglende opprettelse av arbeidsmiljøutvalg til operatører som ikke tok hensyn til konkrete påpekninger fra Oljedirektoratet. Et gjennomgående trekk var dessuten at hele oljeindustrien bygde ned sine interne sikkerhetsorganisasjoner.

⁶ Jan Erik Vinnam "Risk Levels on the Norwegian Continental Shelf" Preventor, Final Report 25. august 1998.

Da rapporten ble lagt frem fikk den delvis støtte fra Oljedirektoratet som overfor pressen tilsluttet seg den delen av rapporten som konkluderte med at direktoratets tilsynsressurser var blitt betydelig redusert på grunn av stadig flere utfordringer. Oljedirektoratets skadestatistikker, som lenge fungerte som den viktigste parameter for risikoutviklingen på norsk sokkel, viste på dette tidspunktet ennå ingen foruroligende tegn til forverring. Oljedirektoratet så likevel med bekymring på hvordan det kraftige prisfallet i 1998 kunne virke inn på sikkerheten. I fagforeningskretsene fryktet enkelte at Oljedirektoratet gradvis hadde blitt knyttet for tett opp til industriens interesser. Denne frykten ble styrket da Gunnar Berge som jo var tidligere finansminister ble utpekt som leder av Oljedirektoratet. Frykten var basert på at direktoratet skulle akseptere at harde økonomiske realiteter med lave oljepriser også skulle lede til at Oljedirektoratet lempet på kravene til industrien, spesielt de kravene som var kostbare. I februar 1999 advarte oljedirektør Gunnar Berge i klare ordelag selskapene mot å gjennomføre sjokktiltak som kunne svekke sikkerheten.⁷ I Oljedirektoratets årsmelding for 1999 ble det gitt indirekte støtte til synspunktene i de uavhengige rapportene.⁸ Der het det at: ”*Flere uavhengige observasjoner og*

⁷ Intervju Gunnar Berge, Dagsnytt NRK P1. 16. februar 1999.

⁸ Oljedirektoratets årsberetning 1999, s. 81.

vurderinger indikerer at det samlede risikonivået er i ferd med å øke, og at den negative utviklingen vil prege det neste tiåret.⁹

En selvgod industri

Oljeselskapene var imidlertid ikke villige til å akseptere det negative bildet som ble tegnet av fagforeningene. Til tross for alvorlige enkelthendelser var hovedmeldingen fra selskapene at sikkerheten aldri hadde vært bedre på norsk sokkel.¹⁰ I deler av industriens ledelse eksisterte det tvert i mot en oppfatning av at sikkerhetsspørsmål fikk for mye oppmerksomhet og for mye ressurser. Den norske oljeindustrien var blitt internasjonal i løpet av 1990-tallet. Selskapene som reiste ut kunne oppleve på kroppen at kravene som ble stilt til sikkerhet på norsk sokkel var strengere enn andre steder i verden. Topplederne i de største norske selskapene ga aldri offentlig uttrykk for annet enn at sikkerhet til en hver tid måtte ha høyeste prioritet. Da Econ-lederen, Kjell Roland, i desember 1998 – med Hydrodirektør Myklebust og Statoildirektør Norvik på første benk – holdt seminar og hevdet at det var grunn til å sette spørsmålsteget ved om måten man ivaretok

⁹ Oljedirektoratets årsberetning 1999, s. 81.

¹⁰ Aftenbladet 27. juli 2000. Oljeindustrien har aldri vært sikrere. Uttalelsen ble gitt av Jon Vemmestad, leder for utvalget for utbygging og drift i OLF. Tilsvarende uttalelser ble gitt av Finn Roar Aamodt som i Dagens Næringsliv, 13. juni 2000 uttalte at ” Det er ingen floskel, men en realitet at selskapene alltid vil ha topp fokus på HMS. Vi har aldri satset hardere på helse miljø og sikkerhet i OLF enn nå.”

helse, miljø og sikkerhet i Norge måtte være forskjellig fra andre land, var det ingen som protesterte.¹¹

I noen sammenhenger ble fagforeningenes sikkerhetskrav betraktet som vikarierende argumentasjon hvor sosiale og økonomisk interesser var de underliggende motiver.¹² Ved ett tilfelle beskyldte en representant for arbeidsgiverne fagforeningene for å drive skremselspropaganda rundt sikkerhetsspørsmål for å konkurrere om medlemmer.¹³ Direktøren hevdet tvert i mot at det var fagforeningene som på denne måten skapte en ukultur ved å skape et dårlig arbeidsmiljø på plattformene.

Gjennom år 2000 ble imidlertid selskapenes optimistiske virkelighetsbeskrivelse utfordret både av Oljedirektoratet og den politiske ledelsen i Kommunal- og Arbeidsdepartementet.¹⁴ Våren 2000 ble det arrangert flere konferanser som satte fokus på sikkerheten offshore. På et oljearbeiderseminar arrangert av OFS i februar 2000 uttrykte statssekretær i KAD, Per Olaf Lundteigen stor uro over utviklingen.¹⁵ Lundteigen uttalte blant annet:

¹¹ Aftenposten 1. desember 1998, - Helt "sovjetisk" norsk oljepolitikk.

¹² Dagens Næringsliv 5. august 2000, OFS er useriøse, mener OLF.

¹³ Radio/NRK P 1. Nyheter. Uttalelsen ble gitt av direktør Henrik Carlsen i Statoil. Data 31. oktober 2000

¹⁴ Statssekretær Per Olaf Lundteigen, HMS og oljemeldingen. Personlig åpningshilsen på OFSs oljearbeiderseminar.

¹⁵ OFS oljearbeiderseminar på Sola ble avholdt den 28. februar 2000.

”Vi ser en tendens til at industrien velger billigere og dårligere tekniske løsninger, at den tekniske standarden på innretningene er dårligere, og at det er et urovekkende antall nestenulykker med potensiale for svært alvorlige konsekvenser. I en slik situasjon må også myndighetene vurdere om virkemidlene må endres.”¹⁶

På en konferanse i mars uttrykte politiet med ansvar for etterforskning av ulykker og alvorlige hendelser offshore stor uro over situasjonen.¹⁷ Under minnehøytideligheten 20 år etter Alexander Kielland-ulykken, den 27. mars 2000, uttrykte lederen for Alexander L. Kielland-fondet, Odd Kristian Reme, en tilsvarende uro. Denne uroen ble understøttet av faglige innlegg i et seminar i tilknytning til markeringen. Professor Jan Hovden viste blant annet til arbeidet med en rapport som var under utforming ved SINTEF/NTNU, hvor mange av informantene hadde hevdet at økonomisk optimalisering gikk foran sikkerhetsmessig robusthet.¹⁸ På vegne av Kielland-konferansen sendte Odd Kristian Reme ut en henstilling til Rogalandsbenken på

¹⁶ Statssekretær Per Olaf Lundteigen, HMS og oljemeldingen. Personlig åpningshilsen på OFSs oljearbeiderseminar.

¹⁷ Politiets sokkelkonferanse, Stavanger 28. mars 2000.

¹⁸ Hovden, J. et al. 2000 *Utfordringer for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norsk petroleumsbransje*, SINTEF STF38 A00404 2000, Trondheim.

Stortinget hvor det ble henstilt til ekstra innsats for å sikre at Norge ikke sakket akterut i forhold til sikkerhet på sokkelen.¹⁹

Kielland-konferansens politiske utspill fikk liten offentlig oppmerksomhet. Da Hovdens uttalelser på konferansen ble fanget opp av enkelte aviser sommeren 2000 fikk man nok en gang demonstrert hvordan virkelighetsoppfatningen av sikkerheten offshore hadde delt seg i to leire. Oljeindustriens Landsforening (OLF) tok avstand fra Hovdens påstander og viste til at den reelle utviklingen av sikkerhetsarbeidet dreide seg om å få skadetall ned fra det som allerede var et lavt nivå ned mot 0. I etterkant av sine uttalelser ble Jan Hovden personlig irettesatt av tunge representanter for industrien. På samme måte fikk jeg selv vite at min rapport ble sett på med svært ublide øyne hos mange oljeselskap.

To virkelighetsoppfatninger, to kulturer?

Signalene om at risikonivået i oljevirksomhetene var i ferd med å øke fikk for alvor oppmerksomhet i offentligheten sommeren og høsten 2000. Oppslag med sterkt kritiske uttalelser fra fagforeningsledere og representanter fra Oljedirektoratet ble

¹⁹ Til Rogalandsbenken fra Alexander Kielland-konferansen v/Odd Kristian Reme, 25. april 2000. "Brutt lenke"- hva lærte vi.

knyttet opp mot en rekke enkelthendelser som kunne indikere at situasjonen var ute av kontroll. Virkelighetsoppfatningen av hva som var den reelle situasjonen offshore var imidlertid fortsatt delt i to leire. Ledere i industrien insisterte fortsatt på at sikkerhetsarbeidet aldri hadde vært bedre.

Når Oljedirektoratet tidlig ga sin tilslutning til fagforeningenes oppfatning av situasjonen var det fordi mange av Oljedirektoratets egne medarbeidere hadde et tilsvarende inntrykk av at noe var galt. I stedet for, som industrien, å stole blindt på skadestatistikkene stilte Oljedirektoratet spørsmål ved om det var selve måleenhetene det var noe galt ved. Oljedirektoratet erkjente at det ikke fantes noe godt statistisk grunnlag for å si noe samlet om risikonivået på norsk sokkel. I samarbeid med flere eksterne forskere tok direktoratet initiativ til et prosjekt som ved hjelp av et sammensatt metodeverktøy skulle utvikle en slik indikator. *Risikonivå på sokkelen-prosjektet* var unikt i den forstand at det kombinerte kvantitative data med kvalitative observasjoner og analyser.²⁰ Arbeidet i prosjektet kom for alvor i gang vinteren 2000. Allerede på et tidlig tidspunkt i arbeidet ble det klart at de indikatorene man kom frem til viste en foruroligende utvikling. ”*Vi registrerer alt for mange alvorlige hendelser ut på plattformene. Jeg har ikke lengere noen god magefølelse*”, uttalte lederen for Oljedirektoratets

²⁰ Oljedirektoratet. Utvikling i risikonivå på norsk sokkel. Hovedrapport og Sammendragsrapport Fase 2 2001.

sikkerhetsavdeling, Magne Ognedal til Dagbladet midt i august samme år.²¹ I september 2000 skrev så Oljedirektoratet ved oljedirektør Gunnar Berge og Magne Ognedal et brev til alle rettighetshavere på norsk sokkel som vanskelig kunne tolkes som annet enn en sterk irettesettelse.²²

”De siste par årene er det blitt rettet nytt, kritisk søkelys mot sikkerheten på norsk sokkel. Arbeidstakerorganisasjonene har vært meget aktive, både overfor media og myndigheter, når det gjelder å formidle at utviklingen går i gal retning. Studier gjennomført av risikoanalysemiljøer på universiteter og næringslivet hevder med tyngde at risikoen er økende. Langt på vei deler vi i Oljedirektoratets deres syn. ... I denne situasjonen er det dessverre vår oppfatning at aktørene ikke i tilstrekkelig grad synes å ta problemstillingene inn over seg. Selskapene har tilgang til de samme data fra virksomheten som vi har, men i media har for eksempel representanter fra selskapene uttalt at sikkerheten aldri har vært så god som nå.”

Kritikken av oljeselskapene ble fulgt opp av pålegg der næringen ble bedt om å innføre ”nye” tiltak for å redusere risikonivået på

²¹ Dagbladet 16. august 2000, Frykter storulykke.

²² Brev fra Oljedirektoratet til rettighetshavere. September 2000. Nye tiltak for bedre sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på

norsk sokkel. I brevet ble det spesifisert at man med nye tiltak mente andre tiltak enn det som tidligere med hell var blitt benyttet for å redusere risikonivået. En så sterk generell irttesettelse og et så sterkt pålegg hadde ikke oljeindustrien fått siden internkontrollsystemet ble introdusert tidlig på 1980-tallet.

Samtidig med Ognedals skarpe advarsel til oljeselskapene, var også politiske instanser i ferd med å engasjere seg sterkere. I et kapittel om sikkerhet i den generelle oljemeldingen som ble lagt frem den 9. juni 2000, viste også Kommunal- og Arbeidsdepartementet til observasjoner som indikerte at risikonivået var i ferd med å øke.²³ I etterkant av Kielland-konferansen foreslo stortingsrepresentantene Karin Andersen og Hallgeir Langeland fra SV et såkalt dokument 8 forslag hvor Kommunal- og arbeidsdepartementet ble bedt om å utforme en særskilt stortingsmelding som tok for seg sikkerheten i oljevirkosomheten.²⁴ Forslaget vant gehør i Stortinget. Oljedirektoratets uro, de mange avisskriveriene og selskapenes avvisende holdning var trolig medvirkende. Da kommunalkomiteen i slutten av november 2000 behandlet sikkerhetskapitlet i Stortingsmeldingen sluttet den seg enstemmig

den norske kontinentalsokkelen. Underskrevet av Gunnar Berge og Magne Ognedal.

²³ St. meld. nr. 39 (1999–2000).

²⁴ Dokument nr. 8:90 (1999-2000), Overlevert den 3. juli 2000.

til innstillingen fra Andersen og Langland.²⁵ Den politiske ledelsen i departementet så på ingen måte negativt på en slik innstilling. I et innlegg i Stavanger Aftenblad i september rettet Kommunalminister Sylvia Brustad en advarende pekefinger mot de deler av oljeindustrien som ikke var villige til å se at risikonivået hadde økt.²⁶

De sterke påpekningene fra myndighetene kombinert med serien av nedstengninger og nestenuhell fikk etter hvert også selskapenes ledelse til å endre oppfatning. Flere sentrale personer i selskapenes sikkerhetsstab reagerte på den skråsikre holdningen som gjorde seg gjeldende spesielt i OLF. Torvald Sande, som hadde vært forskningskoordinator i Norske Shell skrev i et innlegg i Stavanger Aftenblad at selskapene måtte være forsiktige med å heve seg over den kritikken som var kommet.²⁷ Han anbefalte at man vendte tilbake til den ”åpenhet og samarbeidsevne som oljeindustrien viste i kjølvannet av Alexander L. Kielland-ulykken”.

Så, den 24. desember 2000 inntraff kranulykken på Oseberg. Hadde en tilsvarende ulykke forekommet på land, for eksempel i bygningsindustrien eller i vegtrafikken, ville den neppe fått mer

²⁵ Innst. S. nr. 47 (2000–2001) Innstillingen ble avgitt den 28. november 2000.

²⁶ Stavanger Aftenblad 14. september 2000, Sikkerheten i oljevirkosmheten. Av Kommunal- og regionalminister Sylvia Brustad.

²⁷ Stavanger Aftenblad 4. august 2000. Oljeindustri og sikkerhet.

enn en mindre avisoverskrift. Når Oseberg-ulykken fikk så stor oppmerksomhet var det ikke bare på grunn av den tragiske symbolikk ved at den inntraff på julaften. Selve bakgrunnen for ulykken ble for mange en bekreftelse på de forhold som var påpekt i den forutgående debatten.²⁸ For Norsk Hydro ble ulykken dessuten sen spesielt stor belastning fordi selskapet i forkant av ulykken var et av de selskapene som hadde fått mest negativ oppmerksomhet for manglende prioritering av sikkerhet.²⁹ Bare to uker forut for ulykken hadde Oljedirektoratet levert en rapport som konkluderte at effektiviseringstiltak på Osebergfeltet hadde gått på bekostning av sikkerheten.³⁰ Umiddelbart etter ulykken avdekket Oljedirektoratet en rekke alvorlige forhold ved Hydros operatørskap på Osebergfeltet. På et tidspunkt var det snakk om å stenge produksjonen på feltet ned. Det ville være et alvorlig inngrep i det som på dette tidspunktet var Norsk Hydros viktigste pengemaskin. Hydro kunne ikke annet enn å kapitulere og innrømme at en totalreovering av selskapets sikkerhetsarbeid måtte til.

²⁸ Tinnesand 2002.

²⁹ Hydro fikk negativ oppmerksomhet i forbindelse med et uhell på Bideford Dolphin- riggen i juni 2000 (NTB 17. juni 2000, Krever uavhengig gransking av Dolphin-uhellet). Norsk Hydro ble også kritisert for manglende beredskap i tilknytning til boring i Barentshavet. Finnmark Dagblad 26. juli 2000, - mangler respekt for sikkerheten. Stavanger Aftenblad 27. juli, Hydro må skjerpe beredskapen. I september 2000 ble Hydro kritisert for å redusere antall beredskapsfartøy. Dagbladet 27. september 2000, - Hydro truer sikkerheten

En ny prioritering av sikkerhet?

Første nødvendige skritt for å sikre en fornyet prioritering av sikkerhet offshore var å etablere en felles oppfattelse av hvilken situasjon som egentlig rådet. Med den første offisielle rapporteringen fra Risikonivå på sokkelen-programmet, hadde man fått nye målestokker, hvor resultatet var så entydig at ingen seriøse aktører kunne unngå å forholde seg til det. For industriens del markerte etableringen av prosjektet ”Samarbeid for sikkerhet” en avgjørende innrømmelse i forhold til den nye situasjonen. Prosjektet ble opprettet i januar 2001 og hadde som målsetting å omfatte alle hovedaktører på selskapssiden og på arbeidstakersiden.³¹ Oljedirektoratet skulle ha observatørstatus. Prosjektet var tenkt som et supplement til det samarbeid som allerede var etablert gjennom vernetjenesten ved at man skulle ta for seg overordnede forhold som bedriftskultur, struktur og ledelse.

”Samarbeid for sikkerhet” opererte med fem overordnede effektmål.³² Bare de to første var direkte relatert til sikkerhet. De tre siste effektmålene var å forbedre tilliten til næringen hos medarbeidere og deres familier, styrke tillit og samarbeid mellom

³⁰ Bergens Tidende 28. januar 2000, Hydro ble advart.

³¹ St meld. nr. 7 (2001-2002) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, s. 57.

³² Ibid.

aktørene i industrien og forbedre næringens omdømme. I Stortingets sikkerhetsmelding som forelå i desember 2001 blir det lagt vekt på å styrke samarbeidsforum av den typen som var etablert med prosjektet ”Samarbeid for sikkerhet”.³³ Andre viktige tiltak var forhold knyttet til sykefravær, aldring og arbeidstid. Kommunal- og arbeidsdepartementet stilte seg også positiv til at det ble etablert en ordning med arbeidstakerdeltagelse i lisenskomiteene. Departementet henviser imidlertid til at dette spørsmålet må vurderes i forhold til ”et helhetlig medvirkningsbilde”.³⁴ Oljedirektoratet fikk en ekstra øremerket sikkerhetsbevilgning på 5 millioner kroner. Den største enkeltsatsingen var etableringen av et nytt forskningsprogram på sikkerhet med en ramme på 15 millioner kroner. Dette var den største offentlige satsingen på sikkerhetsforskning i oljevirkksomheten siden Sikkerhet på sokkelen-prosjektet tidlig på 1980-tallet.

På overflaten fremstår *risikonivå på sokkelenprosjektet, samarbeid for sikkerhet*, forskningsprosjektet i forskningsrådsregi, og flere andre prosjekter som den mest markante revitalisering av sikkerhetsarbeidet som ikke har vært tvunget frem av en alvorlig storulykke. De nye måleparametrene for storulykker som viste en

³³ St meld. nr. 7 (2001-2002), s. 63.

³⁴ St meld. nr. 7 (2001-2002), s. 64.

klart negativ utvikling frem til og med år 2000, viser en tilsvarende positiv utvikling i 2001 og 2002.

Det økte risikonivået fra slutten av 1990-tallet og de sentrale aktørenes respons på denne utviklingen reiser flere overordnede problemstillinger som bør være av interesse både for oljevirkksomheten og sikkerhetsforskning generelt.

- Kan oljeindustriens vegring mot å innse at noe var galt oppfattes som et systematisk svakhetstrekk, et sikkerhetssystem som var seg selv nok – som ikke evnet å se at ytre betingelser hadde forandret seg og som dermed i seg selv bidro til økt risiko?

- Eller var endringen som inntraff et uttrykk for at sikkerhetssystemet offshore i seg selv inneholder elementer som kan generere mer fundamentale systemendringer?

Hovedagentene for forandring og revitalisering – fagforeningene og Oljedirektoratet – var sentrale aktører i det gamle systemet. Ut fra den revitaliseringen av sikkerhetssystemet offshore som fant sted mellom 1999 og 2002 kan man i hvert fall slå fast at sikkerhet er et politisk spørsmål, hvor utfallet bestemmes dels av samspill og motspill mellom aktørene internt i systemet med tilsvarende samspill og motspill med de eksterne politiske, økonomiske og andre faktorer som til sammen utgjør systemets historiske rammebetingelser.

I den prosessen som ledet til en ny erkjennelse spilte utvilsomt fagforeningene en avgjørende rolle. Oljefagforeningene som fra slutten av 1980-tallet og frem mot midten av 1990-tallet var svekket av harde arbeidskonflikter, rivalisering og interne stridigheter, hadde gjenfunnet noe av sin styrke mot slutten av 1990-tallet. Sikkerhet var et spørsmål fagforeningene i det store og hele samarbeidet om. Da en representant fra OLF uttalte at fagforeningene drev skremselspropagande for å konkurrere om medlemmer, falt det på stengrunn. Innholdet i påstanden kunne dessuten avvises rent statistisk da risikonivå-prosjektet la frem sine resultater. Der kom det frem at det ikke var noen forskjell i risikoppfatning mellom tillitsvalgte og vanlige fagforeningsmedlemmer. Det bildet sentrale fagforeningsfolk formidlet overfor selskap, myndigheter og offentligheten for øvrig, var altså et uttrykk for hvordan de som arbeidet ute i havet oppfattet situasjonen i det daglige.

Men fagforeningene fikk altså ikke gjennomslag for sin virkelighetsoppfattelse gjennom de mange arenaene hvor selskaper og ansatte møttes. Når fagforeningene appellerte til Oljedirektoratet for sitt syn arbeidet de i og for seg innenfor det sikkerhetssystemet som var etablert. Det avgjørende for fagforeningenes gjennomslag var imidlertid at de valgte å gå utenom det etablerte systemet i form av en politisk kampanje. Fagforeningene systematiserte kritisk kunnskapen som kunne leses av industriens egen

rapportering, leide inn egne forskere som fikk i oppdrag å skrive rapporter og holde foredrag ut fra de problemstillinger de selv definerte. Fagforeningene arrangerte også store og mindre konferanser og møter som fokuserte på problemene. Det ble gjentatte ganger skrevet brev, skrevet utførlige notater, avholdt møter med alle de myndighetspersoner som spilte en rolle i utviklingen.

Fagforeningenes aktive rolle i sikkerhetsarbeidet kan forklares med at de gjorde det de var opprettet til å gjøre, nemlig formidle den uro og fremme de interesser som gjorde seg gjeldende blant medlemmene. Fagforeningenes innsats kan imidlertid ikke løsrives fra den subjektive innsats som gjorde seg gjeldende blant de mest aktive tillitsmennene som "bar" saken. Når fagforeningene etter hvert fikk gjennomslag for en virkelighetsoppfattelse som var så markant annerledes enn oppfatningen i industrien må imidlertid det tilskrives viktige historiske forutsetninger.

En annen viktig forutsetning for den prosessen som fant sted var det faktum at fagforeningene tidlig fikk gjennomslag for sitt syn i Oljedirektoratet. En slik tilslutning fra Oljedirektoratets side forklares enkelt ved å vise til at Oljedirektoratet her svarte til sin institusjonelle rolle. Når fakta viste at risikonivået økte var det Oljedirektoratets ansvar å advare mot dette og initiere de nødvendige tiltak og pålegg for å rette opp den negative utviklingen. Men de statistikker og data som forelå i 1999 var ikke

så entydig at man kunne ta det for gitt at Oljedirektoratet ville ende opp med en vurdering som var klart annerledes enn industriens. Fagforeningene selv tok ikke støtten fra Oljedirektoratet for gitt. Når Oljedirektoratet i den aktuelle situasjonen likevel opptrådte så entydig kritisk til industrien, må det tilskrives direktoratets spesielle forhistorie. Oljedirektoratet ble bygd opp fra grunnen i en periode hvor allmennheten var svært kritisk den internasjonale oljeindustrien som lenge dominerte på norsk kontinentalsokkel. For å befeste sin posisjon overfor disse selskapene spilte direktoratet ofte på lag med norske fagforeninger. Sikkerhetsavdelingens tilknytning til kommunal- og arbeidsdepartementet (ikke Olje- og energidepartementet) og plasseringen i Stavanger var også med på underbygge en uavhengig profil.

Selv om Oljedirektoratet pr. definisjon selv skulle være den viktigste informasjonsentralen for å skape et helhetlig inntrykk av situasjonen offshore, kan nok også Oljedirektoratets sikkerhetspersonell ha blitt påvirket av den generelle uroen som ble skapt av de mange negative medieoppslagene rundt sikkerhetsspørsmål. Her kunne industriens representanter ved noen tilfeller ha rett i at enkelte avisoppslag var sensasjonspreget, at samme nyhet kunne presenteres flere ganger ol. De fleste oppslagene var imidlertid basert på en rekke forskjellige reelle

hendelser som til sammen ga et overbevisende inntrykk av at noe var galt.

Alvorlige hendelser i Nordsjøen kan utvilsomt lett fremstå med en dramatik som egner seg godt ut fra et mediasynspunkt. Det har like fullt gått lange perioder hvor sikkerhet i oljevirksomheten ikke har vært noe offentlig tema. Når advarslene fra oljearbeiderne fikk så mange og så store oppslag må det sees i sammenheng med at sikkerhet rundt årsskiftet 1999/2000 hadde fått fornyet interesse som følge av Sleipner-havariet sør for Haugesund og togulykken ved Åsta i Østerdalen. Det faktum at to alvorlige ulykker, innen to vidt forskjellige sektorer, inntraff med så kort mellomrom, fikk mange til å stille spørsmål ved om underliggende effektivitetskrav og konkurransepress var i ferd med å skape et generelt høyere risikonivå i samfunnet. Hvis dette var riktig var det nærliggende å se etter tilsvarende utviklingstrekk i oljevirksomheten, som kanskje er den industri i Norge som har de mest komplekse teknologiske strukturer, kombinert med de største utfordringene fra naturens side.

Men når påstander om økt potensiale for en storulykke i oljevirksomheten fikk stor oppmerksomhet i media hadde det også ha sammenheng med at selv om det hadde gått 20 år siden Alexander L. Kielland-ulykken levde denne begivenheten fremdeles i bevisstheten hos mange. Kanskje hadde det faktum at det hadde gått mange år siden en storulykke svekket årvåkenheten

og bevisstheten i sikkerhetssystemet offshore. Det faktum at det ble avholdt et sikkerhetsseminar i tilknytning til 20 årsdagen for ulykken, og at det i tilknytning til dette seminaret ble stilt krav om en ny sikkerhetsmelding, viser like fullt at ulykken fremdeles eksisterte som en levende politisk faktor i sikkerhetsarbeidet.