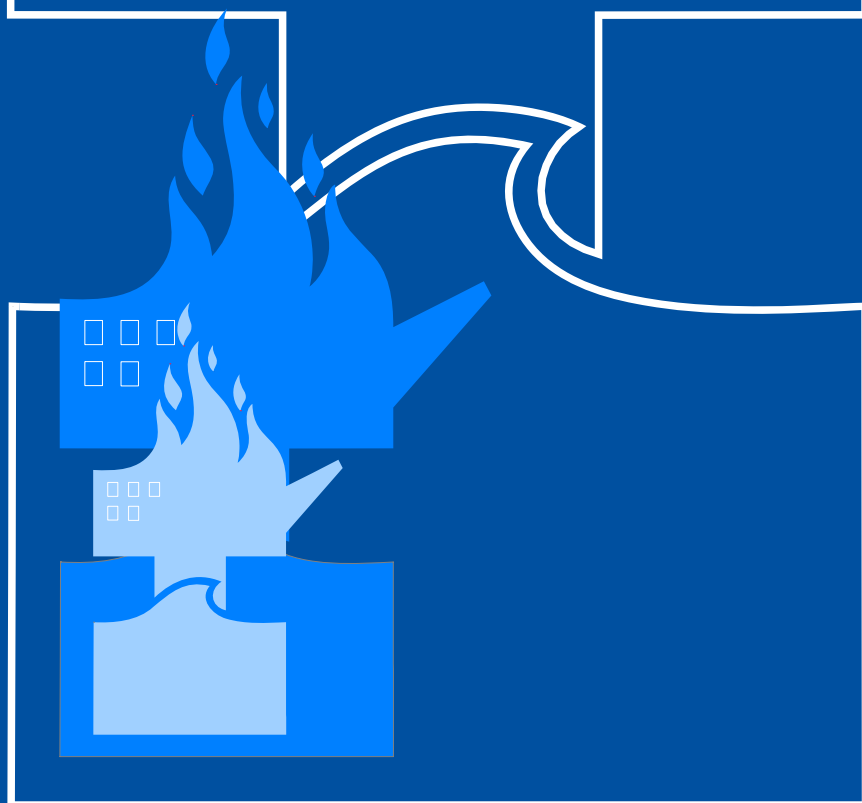


Økt risiko for katastrofer i Norge?

En vurdering av tilsynsvirksomheten innen samfunnssikkerhet i Norge

Endelig rapport

November 2009



report

Økt risiko for katastrofer i Norge?

**En vurdering av tilsynsvirksomheten innen
samfunnssikkerhet i Norge**

15.11.2009



Foto: Åsmund Isaksen/Scanpix



Foto: Kåre Næss/Statoll

(Blank side)

Forord

Rapporten har sitt utspring i undertegnedes engasjement i saken rundt LNG anlegget i Risavika i Sola kommune i 2008. Behandlingen som denne saken fikk av de involverte myndigheter var etter undertegnedes vurdering sterkt kritikkverdig. Også andre hendelser siste år satte spørsmål ved godheten av tilsynsordningen i Norge. Da så Asplan Viaks analyse av de utflyttede tilsynsmyndigheter ble publisert i juni 2009, oppsto tanken om at en bred vurdering av tilsynsordningen ville være interessant.

En del av ideene i rapporten ble testet ut i et foredrag om samfunnssikkerhet i oktober 2009, og fikk såpass positiv mottakelse, at det var et klart insitament til å slutføre arbeidet.

Arbeidet med rapporten er ikke støttet finansielt eller på noen annen måte av noen andre enn undertegnedes rådgivningsselskap, Preventor AS. Begrenset tid til rådighet tilsier imidlertid at rapportens omfang må begrenses. Det er vurdert viktigere å få fram budskapet enn å gå i dybden på absolutt alle temaer.

For en rapport som denne er det viktig at den er objektiv og ikke representerer forutinntatte meninger på noen måte. Forfatteren har mange oppdrag fra og et nært forhold til mange ansatte i Petroleumstilsynet (tidligere Oljedirektoratet) over en periode på flere tiår. I det siste har forfatteren også hatt noen mindre oppdrag fra Helsetilsynet, samt for lang tid tilbake, også oppdrag fra Sjøfartsdirektoratet. Øvrige tilsynsetater har undertegnede ikke hatt oppdrag for. Forfatteren har videre over tid hatt oppdrag for samtlige operatørselskaper på norsk sokkel med produksjonsvirksomhet. Det kan derfor hevdes at forfatteren kan være forutinntatt i den reguleringstilnærming som Petroleumstilsynet representerer. En har imidlertid lagt vekt på at vurderingene av petroleumsnæringen skal være så objektive som råd er, og har bl.a. gjort kritiske vurderinger av hvordan Petroleumstilsynet ivaretar sine tilsynsoppgaver.

Høsten 2009 er det som følge av Soria Moria II vedtatt en del mindre endringer av departementsnavn og ansvarsområder for statsråder. Rapporten benytter de departementsnavn som har vært rådende i perioden 2005-09, bl.a. ettersom dette fortsatt er de rådende navn inntil skiftet skjer per 1.1.2010.

Bryne, november 09
Jan Erik Vinnem


(Blank side)

Report No:
200900-01

Classification:
Åpen

P O Box 519, N-4341 Bryne, Norway
Tel: +47 5148 7880, Fax: +47 5148 7881

E-mail: post@preventor.no
Web: <http://www.preventor.no>

Title of report: Økt risiko for katastrofer i Norge? En vurdering av tilsynsvirksomheten innen samfunnssikkerhet i Norge	Date: 15.11.2009
	Number of pages/appendices: 39/-
Author(s): Jan Erik Vinnem	Signature: 

Client(s)/Sponsor(s): Preventor AS	Clients ref:
---------------------------------------	--------------

Det er mange og klare indikasjoner på at samfunnssikkerheten i Norge har blitt dårligere de seinere år. Riksrevisjonen påviste i 2007 at Justis- og politidepartementet ikke ivaretok sitt koordineringsansvar for samfunnssikkerhet i forhold til øvrige departementer på en tilfredsstillende måte. Særlig i samferdselssektoren er det i alt for stor grad samme departement som har ansvar for utbygging og drift av samferdselssystemene samtidig som de har tilsynsansvaret. Stortinget vedtok i 2003 at sju tilsyn skulle flyttes ut fra Oslo. Asplan Viak sin rapport om de utflyttede tilsyn ble framlagt av Fornyingsdepartementet i juni 2009, og viste en klar svekkelse av samfunnssikkerheten for de utflyttede tilsyn.

Rapporten drøfter ulike utfordringer til løsninger, samt kriteriene når en skal velge løsninger for organisering av tilsynsvirksomheten, knyttet til kompetanse og rekruttering, effektiv kommunikasjon, organisatorisk gjennomslag, enhetlig tilsynstilnærming, proaktiv tilsynstilnærming og lokalisering av tilsynsmyndigheter.

Rapporten anbefaler at det opprettes et eget Sikkerhets- og beredskapsdepartement, slik som Sårbarhetsutvalget foreslo i år 2000.

Videre anbefales en samling av de sterkt fragmenterte tilsynsorganer i Norge i et par store tilsynsorganer, eksempelvis et tilsyn for forebyggende sikkerhet og et beredskapstilsyn.

Index terms, English:

Norsk:

Societal safety	Samfunnssikkerhet
Risk management	Risikostyring
Supervisory organisation	Tilsynsordning
HES	HMS

(siden blank)

Innholdsfortegnelse

0. Sammendrag og konklusjoner	1
1. Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Formål.....	4
1.3 Historisk oversikt.....	4
1.4 Norske tilsynsorganer	5
1.5 Rapportens oppbygning	5
1.6 Terminologi, forkortelser.....	6
2. Kort historisk oversikt over samfunnsikkerheten	7
2.1 Storulykker	7
2.2 Arbeidsulykker	8
2.3 Andre ulykker.....	9
2.4 Karakteristisk for ulykkesbildet.....	10
2.5 Andre kilder.....	10
3. Organiseringen av samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge.....	11
3.1 Tilsynsmeldingen (St.meld. nr 17 2002-2003)	11
3.2 Oversikt over departementer og tilsynsmyndigheter	12
3.3 Trafikksikkerhet på vei.....	14
3.4 Transportsikkerhet, skinnegående transportmidler	14
3.5 Sikkerhet i lufta	15
3.6 Brannsikkerhet, boliger og institusjoner	15
3.7 Yrkesulykker, landbaserte næringer	15
3.8 Yrkesulykker, petroleumsnæringen	16
3.9 Yrkesulykker, fritidsulykker, sjøfart.....	16
3.10 Akutt forurensing av marint miljø.....	16
3.11 Andre tilsyn og etater	17
3.12 Andre samfunnsaktører.....	17
4. Vurdering av dagens status.....	18
4.1 Generelt	18
4.2 Effekter av utflytting fra Oslo-området	19
4.3 Trafikksikkerhet.....	21
4.4 Brannsikkerhet, boliger og institusjoner	22
4.5 Yrkesulykker, landbaserte næringer	23
4.6 Yrkesulykker, petroleumsnæringen	24
4.7 Yrkesulykker, sjøfart	25
4.8 Industrikatastrofer som eksponerer lokalsamfunnet	25
4.9 Akutt forurensing av marint miljø	26
4.10 Revisjon av HMS forskrifter for petroleumssektoren.....	28
4.11 Riksrevisjonens rapport om Justisdepartementets samordningsansvar.....	30
4.12 Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008).....	31
4.13 Samfunnets utfordringer med dagens organisering av tilsynet	31
5. Drøfting av svakheter med dagens modell og mulige alternativer	33
5.1 Kompetanse og rekruttering	33
5.2 Effektiv kommunikasjon	33
5.3 Organisatorisk gjennomslag	34
5.4 Enhetlig tilsynstilt nærming.....	34
5.5 Proaktiv tilsynstilt nærming.....	35
5.6 Lokalisering av tilsynsmyndigheter.....	35
5.7 Alternative organiseringsløsninger.....	36
5.8 Lokaliseringskriterier for tilsynsoppgaver.....	36
6. Anbefalt organisering	37
7. Referanser.....	40

(siden blank)

Oversikt over tabeller

Tabell 1	Oversikt over forholdet mellom dødsfall og skader i arbeidsulykker for petroleumsinnretninger på norsk sokkel, antall per 100 millioner arbeidstimer, gjennomsnitt 1999-2008 (Ref. 7).....	9
Tabell 2	Ulykkesårsaker, 2005, i hht SSB	9

Oversikt over figurer

Figur 1	Utvikling i FAR verdier for innretninger på norsk sokkel, rullerende ti års gjennomsnitt.....	8
Figur 2	Typisk utvikling av risiko- og sårbarhetsnivå i samfunnet.....	10
Figur 3	Oversikt over departementer og tilsynsmyndigheter.....	13
Figur 4	Turnover – 5 av virksomhetene (data fra Kystverket ikke tilgjengelig), fra Ref. 13.....	20
Figur 5	Gjennomsnittlig ansiennitet – 6 virksomheter, fra Ref. 13.....	20
Figur 6	Utviklingen av drepte og skadde i trafikken 1987-2007 (Ref. 14).....	22
Figur 7	Lokasjonen er MV Full City grunnstøtte (kilde: Ref. 23).....	26
Figur 8	Full City på grunn utenfor Såsteinen (kilde Kystverket).....	27
Figur 9	Foreslått organisering av Sikkerhets- og beredskapsdepartement og to tilsynsorganer	38

(siden blank)

0. Sammendrag og konklusjoner

Det er mange og klare indikasjoner på at samfunnssikkerheten i Norge har blitt dårligere de seinere år. Nasjonal Sikkerhets- og Beredskapsrapport som utgis av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har en gjennomgang av trussel- og sårbarhetsområder som viser en negativ utvikling.

Riksrevisjonen undersøkte i 2007 om hvordan Justis- og politidepartementet ivaretok sitt koordineringsansvar for samfunnssikkerhet i forhold til øvrige departementer, og fant at dette ikke ble ivare tatt på en tilfredsstillende måte.

Særlig i samferdselssektoren er det i alt for stor grad samme departement som har ansvar for utbygging og drift av samferdselssystemene samtidig som de har tilsynsansvaret. Dette gjelder også for Vegdirektoratet. I lufta og for skinnegående trafikk er det egne tilsynsorganer, med de rapporter til Samferdselsdepartementet, sammen med Avinor og NSB samt Jernbaneverket. At det er et uavhengig klageorgan er ikke en fullgod kompensasjon for dette. Større grad av uavhengighet er påkrevd. Resultater fra granskinger som samferdselssektoren selv har fått utført de seinere år, har pekt på det samme.

Stortinget vedtok i 2003 at sju tilsyn skulle flyttes ut fra Oslo. Asplan Viak sin rapport om de utflyttede tilsyn ble framlagt av Fornyingsdepartementet i juni 2009. Rapporten viste en klar svekkelse av samfunnssikkerheten for de utflyttede tilsyn.

Det er slit sett flere klare indikasjoner på at samfunnssikkerheten utvikler seg i feil retning, og at en endring av organiseringen av tilsynsansvaret er påkrevd. Rapporten diskuterer hva som bør være kriteriene når en skal velge løsninger for organisering av tilsynsvirksomheten:

- Kompetanse og rekruttering
- Effektiv kommunikasjon
- Organisatorisk gjennomslag
- Enhetlig tilsynstilnærming
- Proaktiv tilsynstilnærming
- Lokalisering av tilsynsmyndigheter

Spesielt vil det være et politisk viktig kriterium at deler av organisasjonene kan lokaliseres i distriktene, utenfor Osloområdet.

Den løsningen som rapporten anbefaler består av følgende:

- Et eget Sikkerhets- og beredskapsdepartement, slik som Sårbarhetsutvalget foreslo i år 2000
- Samling av de sterkt fragmenterte tilsynsorganer i Norge i et par store tilsynsorganer, eksempelvis et tilsyn for forebyggende sikkerhet og et beredskapstilsyn.

Løsningen med et eget sikkerhets- og beredskapsdepartement ville kunne karakteriseres som følger:

- God mulighet for koordinering
- Gjennomslag i forhold til andre samfunnsområder
- Fokus på ansvar for samfunnssikkerhet for departementets ledelse
- God mulighet for helhetsvurdering
- Separasjon av økonomisk/operativt ansvar og tilsynsansvar
- God mulighet for koordinert og felles praksis i tilsynsoppgaver

Den anbefalte løsning med to store tilsynsorganer ville kunne karakteriseres som følger:

- Kan ha desentralisert kontorstruktur:
- Kan rasjonalisere administrative funksjoner
- Moderne IKT-systemer muliggjør samhandling over lange avstander uten stor reisevirksomhet
- Gode forutsetningene for å etablere enhetlig tilsynsmetodikk for alle involverte tilsynsområder
- Vil kunne bygge opp høykompetente fagmiljøer på nøkkelområder

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Sårbarhetsutvalget, under ledelse av Kåre Willoch, presenterte sine forslag i 2000, (NOU 2000:24,, Ref. 1), og inkluderte bl.a. en anbefaling om å opprette et Sikkerhets- og beredskapsdepartement, samt en anbefaling om å vurdere sammenslåing av flere tilsyn, særlig innenfor transportområdet. Få av utvalgets anbefalinger ble tatt til følge, heller ikke denne.

Samme år skjedde den store terror-tragedien i USA 11.9.2001, som hadde en meget sterk virkning på det amerikanske samfunn. Dette har bl.a. hatt som konsekvens at USA raskt fikk sitt Department of Homeland Security. Dette er i hovedsak et departement fokusert på terror-trusler mot USA, og har ikke det brede virkeområde som Sårbarhetsutvalget foreslo.

I juni 2003 vedtok Stortinget at 8 tilsynsmyndigheter skulle flyttes ut av Oslo (egentlig bare sju tilsyn, ettersom Petroleumstilsynet (Ptil) ikke ble flyttet ut av Oslo, men skilt ut fra Oljedirektoratet (OD) som allerede hadde vært lokalisert i Stavanger siden opprettelsen i 1972). Fornyings- og administrasjonsdepartementet presenterte i juni 2009 en sammenlignende vurdering av erfaringene med utflytting av disse tilsynsmyndighetene. Her kom det fram flere negative erfaringer, bl.a.:

- Mangel på erfarne og kompetente fagfolk
- Kvaliteten på arbeidet er lavere enn før flytting
- Utskifting av ansatte meget stor
- Spesielt kritisk for Luftfartstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Også viktig for Arbeidstilsynet

Det innebærer at i stedet for en sammenslåing slik Sårbarhetsutvalget la opp til, har en fått en videre oppspitting, en betydelig geografisk separasjon og en kvalitetsreduksjon i hht. departementets egen rapport.

I 2008 kritiserte forfatteren av denne rapport energiselskapet Lyse AS for sterkt mangelfull risikostyring i forbindelse med utbygging av LNG-anlegg i Risavika utenfor Stavanger. Kritikken, som også rammet Sola kommune, fylkesmannen i Rogaland, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) og Justis- og politidepartementet, ble støttet av mange i fagmiljøet ved Universitetet i Stavanger samt flere nøkkelpersoner innenfor det profesjonelle risikostyringsmiljøet i petroleumsvirksomheten i Stavangerområdet. Ingen av disse offentlige etater har tatt kritikken alvorlig, utbygger har fortsatt med bygging av anlegget og har fremlagt flere analyser som de påstår viser at anlegget nærmest er fritt for risiko, og samtlige viser en påfallende arrogant oppførsel.

Tilsynsmeldingen (Ref. 2) fra 2003 dokumenter at det er nærmere 40 tilsynsorganer i Norge med om lag 7.000 årsverk. Det innebærer at det er en omfattende virksomhet disse organer står for. Men det må understrekes at dette omfatter en bredere virksomhet enn det som omfattes av samfunnssikkerhetsbegrepet. Tilsynsmeldingen har for øvrig utelatt tilsynsvirksomhet rettet mot kommunal sektor, i og med at dette reiser helt egne problemstillinger. Omfanget av tilsynsorganer og antall årsverk involvert i tilsynsvirksomhet er derfor ennå større enn de tall som er gjengitt her tilsier.

1.2 Formål

Formålet med rapporten er å vurdere utviklingen av samfunnets kontroll med sikkerheten i Norge knyttet til forebygging av akutte ulykker for mennesker og miljø, og særlig i forhold til utviklingen de siste ti år. Dernest er formålet å vurdere om det er behov for en forbedring av samfunnets kontrollsystem for å forbedre samfunnssikkerheten, og i så fall en vurdering av ulike alternativer for å oppnå en slik forbedring.

Følgende avgrensninger gjelder for denne rapporten:

Med ”akutte ulykker” forstås ikke-planlagte hendelser som potensielt kan medføre umiddelbare negative konsekvenser for menneskers liv og helse og/eller miljø. Andre hendelser eller tilstander kan gi langsiktige effekter som også kan gi negative konsekvenser, men de er ikke dekket her. Forurensing i form av kontinuerlige utslipp til luft eller vann er eksempler på slike.

Pasientsikkerhet er ikke inkludert, men det kan bemerkes at dette området har klare likhetstrekk med hovedfokus i rapporten. Heller ikke matsikkerhet er inkludert. Data- og telesikkerhet er ikke inkludert i diskusjonene i rapporten.

De fleste av de tilsynene som slik sett faller utenfor primærfokus er likevel nevnt i rapporten, i tilknytning til mulige løsninger.

Et forskningsprosjekt som fokuserer på lovregulering innen HMS-området (Ref. 3) er relevant i forhold til diskusjonene i rapporten, men rapporten går ikke inn på hovedproblemstillingen i dette forskningsprosjektet, om hvordan lovregulering skal formuleres.

1.3 Historisk oversikt

Avsnittet gir en kort oversikt over utviklingen av den del av samfunnssikkerhet i Norge som er primært aktuell i forhold til rapportens innhold. En mer grundig framstilling kan finnes i boka ”Samfunnssikkerhet” (Ref. 4). En kort oversikt over ulykker og skader er gitt i kapittel 2.

De første permanente innretninger på norsk sokkel ble installert tidlig på 1970-tallet, men virksomheten økte først betydelig fra slutten av dette tiåret. De første sikkerhetsforskrifter for innretninger på sokkelen kom rundt midten av 1970-tallet, med bl.a. en etterfølgende strid mellom Mobil Exploration som operatør for Statfjord feltet og Oljedirektoratet da sistnevnte ikke ville godta at Statfjord B ble bygget som en kopi av Statfjord A.

Internkontroll ble innført i petroleumsnæringen tidlig på 1980-tallet, og ble gradvis også innført i landbaserte næringer i de neste 10-15 år, utover på 1990-tallet. Internkontroll innebærer at virksomhetene må ha et dokumentert styringssystem som skal sikre at alle krav til virksomheten fra myndigheter og andre parter blir etterlevd, og at overholdelsen kan dokumenteres.

Fra rundt 1980 av fikk en de første petroleumsrelaterte anlegg på land, med Rafnes som det første, og Kårstø som det neste, fra midten av 1980-tallet. Fra før hadde en de tre oljeraffineriene på Mongstad, Sola (som ble lagt ned i 2000) og Slagentangen. Tilsynsmessig sorterte disse under Statens Sprengstoffinspeksjon (SSI) i Tønsberg, senere DSB, inntil 1.1.2004.

Hydros utbygging i Frierfjorden på Herøya og på Rafnes medførte betydelig økt trafikk med gass-skip innover i en fjord med annen trafikk i betydelig omfang, og betydelig befolkning i nærområdet som kunne bli utsatt for storulykker. Lokalsamfunnene som ble berørt var bekymret for at risikoen forbundet med transporten i Frierfjorden var forbundet med et høyt risikonivå, og klarte å få gjennomført et

krav om at Hydro måtte få gjennomført en bredt anlagt og omfattende risikoanalyse. På basis av resultatene fra analysen ble Hydro pålagt å iverksette en rekke risikoreducerende tiltak for å redusere risiko for befolkningen langs Frierfjorden.

Utover på 1990-tallet kom det flere petroleumsrelaterte anlegg på land, gassterminalen på Kollsnes, oljeterminalen på Sture, gassterminal og -fabrikk på Tjeldbergodden, og senere, produksjonsanleggene på Nyhamna og Melkøya. Da de to sistnevnte var driftsklare, hadde Petroleumstilsynet tatt over tilsynsansvaret for alle disse petroleumsanleggene på land, i tillegg til raffineriene, det skjedde fra 1.1.2004. Petroleumstilsynet har ansvar for et lite antall navngitte anlegg (som nevnt her), som tilsvarende de største anleggene, som i hovedsak er bygd og drives av oljeselskapene. Dette er et paradoks, ettersom de store anleggene er bygd av de selskapene som kjenner Petroleumstilsynets kontrollfilosofi godt, mens de mindre anleggene bygges og drives av selskaper som ikke kjenner Petroleumstilsynets kontrollfilosofi, og de er underlagt en helt annen myndighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

De siste ti år har det vært en klar trend i at tilsynsansvaret har vært skilt ut i egne tilsynsorganer. Det har skjedd med Post- og Teletilsynet, Jernbanetilsynet, Luftfartstilsynet og Petroleumstilsynet. En interessant mellomløsning hadde en innenfor petroleumsnæringen i mange år, der Oljedirektoratet (OD) i ressurs spørsmål rapporterte til Olje- og Energidepartementet, mens OD i HMS-spørsmål rapporterte til Kommunal- og Regionaldepartementet (og dets forløpere, departementet har skiftet navn jevnlig ettersom det totale ansvarsområdet har variert). I hele denne perioden (ca 15 år) var det separate ressurs- og HMS-avdelinger i OD. Det kan virke som at det var først da OD omorganiserte og integrerte ressurs- og HMS-oppgaver innenfor samme enheter (for øvrig mot betydelig intern motstand) tidlig på 2000-tallet at det trolig oppstod et behov for å skille ut et eget tilsynsorgan.

1.4 Norske tilsynsorganer

I NOU2005:06 (Samspill og tillit, Ref. 5) heter det i kapittel 4.4.2:

”En bredt anlagt intervjuundersøkelse blant statsråder, departementsråder og etats- og selskapsledere i staten viser at statsrådenes rom for selvstendig politisk innflytelse, og dermed deres samordningsmuligheter, er blitt redusert (Christensen og Lægveid 2002). Mål- og resultatstyring og etablering av autonome tilsyn har gitt administrative ledere større handlingsrom på bekostning av regjeringsmedlemmene. Fristilling, selskapsdannelse, kontraktsstyring, delprivatisering og avmonopolisering har styrket statlige selskapslederes rolle. Samtidig har mindretallsparlamentarismen ført til et mer aktivt Storting som, sammen med økt mediepress og integrasjon i EU, har redusert statsrådenes herredømme over egen tid og dagsorden. Til sammen har disse utviklingstrekkene medført en innskrenkning i statsrådenes handlingsrom. Dette svekker sannsynligvis både regjeringens rolle som horisontalt samordningsorgan, og statsrådenes muligheter til vertikal samordning innenfor eget policyområde.”

Det kan hevdes å være et særegent norsk trekk at statsrådene har en tradisjon for å ha relativt store handlingsrom, selv om vurderingen her tyder på at den er blitt mindre.

Det samme hevdes om de ulike tilsynsorganer, at de har tradisjon for å være autonome i betydelig grad. Diskusjonen i NOU 2005:06 antyder at handlingsrommet kanskje har økt i seinere tid.

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 presenterer en kort historisk oversikt over dødsulykker i Norge i de siste 50 år, med hovedvekt på storulykker og omfanget av enkeltulykker med omkomne. De fleste storulykkene med minst 15 omkomne er omtalt.

Kapittel 3 gir en kortfattet oversikt over ivaretagelsen av samfunnssikkerheten i Norge er organisert, inklusiv oversikt over tilsynsetater og deres ansvarsområder, samt hvilket departement de er underlagt.

Kapittel 4 hvor godt de enkelte tilsyn og departementer ivaretar sine respektive deler av samfunnssikkerheten. Kapitlet starter med en generell diskusjon av den betydelige svekkelse av samfunnssikkerheten som er forårsaket av utflyttingen av sju tilsyn fra Osloområdet, etter vedtak i Stortinget i 2004. Etter denne generelle diskusjonen følger en gjennomgang av ivaretagelsen av samfunnssikkerhet på de enkelte samfunnsområder.

Med den klare svekkelsen av ivaretagelsen av samfunnssikkerheten som påvises i kapittel 4, er det bakteppet for diskusjonen av alternative løsninger til forbedring i kapittel 5. Kapitlet starter med en diskusjon av svakhetene med dagens organisering av samfunnssikkerheten.

Kapittel 6 trekker konklusjoner om de betydelige svakheter som er påvist, mens kapittel 6 presenterer det anbefalte forslag til omorganisering av ivaretagelsen av ansvaret for samfunnssikkerhet i Norge.

1.6 Terminologi, forkortelser

Noen grunnleggende begreper som benyttes i rapporten:

Samfunnssikkerhet

- Samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike påkjenninger (Ref. 4)

Risiko

- uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse (Ref. 6)

Sårbarhet

- uttrykk for manglende evne hos et system til å motstå virkninger av en uønsket hendelse, og til å gjenopprette sin opprinnelige tilstand etter hendelsen (Ref. 6)

Trussel

- funksjon av aktørers intensjon om og kapasitet til å gjennomføre en gitt tilsiktet handling (Ref. 8)

Forkortelser som benyttes i rapporten er som følger:

DBE	Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (inngår nå i DSB)
DSB	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
FAR	”Fatal Accident Rate” (antall omkomne per 100 millioner eksponerte timer)
HMS	Helse, Miljø og Sikkerhet
JD	Justis- og Politidepartementet
LNG	Flytende naturgass (”Liquified Natural Gas”)
LPG	Flytende petroleumsgasser (”Liquified Petroleum Gas”)
MTO	Menneske, Teknologi og Organisasjon
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NSO	Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon
Ptil	Petroleumstilsynet
ROS	Risiko- Og Sårbarhetsanalyse
SFT	Statens Forurensingstilsyn
SSI	Statens sprengstoffinspeksjon (inngår nå i DSB)
tdw	Tonn dødvekt

2. Kort historisk oversikt over samfunnssikkerheten

Dette kapitlet gir en kort oversikt over ulykkesbildet de siste 50 år i Norge, som en enkel beskrivelse av samfunnssikkerheten. Kun dødsulykker er beskrevet. I tillegg er det et stort antall ulykker med personskade, alvorlig og mindre alvorlig, som kommer i tillegg. Både i yrkeslivet og i trafikken er det meget store antall ulykker med personskader.

2.1 Storulykker

Det finnes flere definisjoner av begrepet "Storulykke" Seveso II direktivet og tilhørende norske forskrifter har en definisjon av storulykke¹ som ofte er referert. Petroleumstilsynet benytter begrepet i sitt Risikonivåprosjekt (Ref. 7), der begrepet betegner en ulykke med potensial til å medføre minst fem omkomne. Den samme tolkningen av begrepet brukes i denne rapporten.

DSBs Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR, Ref. 8) refererer til en SINTEF rapport som har vist at det i perioden 1970-2001 har vært 63 ulykker med mer enn fem drepte innenfor transportsektoren i Norge. I Norge har vi vært forskånet fra de største ulykker innenfor transportsektoren, men det er en rekke ulykker knyttet til skipsfart, jernbane, og flytransport.

Oversikten her er et skjønnsomt utvalg fra de siste 50 år, uten å ha som formål å gi en presis oversikt, og er i betydelig grad bygget på Wikipedia, samt forfatterens arbeid for over 25 år siden (Ref. 9). I oversikten er ulykker med mindre enn 15 omkomne stort sett utelatt.

Tretten-ulykken i 1975 (27 omkomne) og Åsta-ulykken i 2000 (23 omkomne) er de største jernbaneulykker i Norge. I tillegg er det årlig et antall enkelt dødsfall i ulykker, særlig i forbindelse med kryssninger mellom vei og jernbanespor.

Ulykken med et engelsk fly som styrtet i Holtheia i Rogaland i 1961 (39 omkomne), ulykken med et Braathens fly ved innflyging til Fornebu i 1972 (40 omkomne), Partnair-ulykken i 1989 på vei til Danmark (55 omkomne) og det russiske flyet som styrtet med Operafjellet under landing i Longyearbyen i 1996 (141 omkomne) er de mest omfattende flyulykker i Norge. I tillegg er del flere ulykker med kortbane flynettet i Norge, samt i forbindelse med ikke-rutegående flytrafikk, inklusiv privatflygning.

På sjøen kan nevnes forlis av hurtigruta «Sanct Svithun» på Folla i 1962 (42 omkomne), forliset av tråleren «Gaul» utenfor finnmark i 1974 (39 omkomne), forliset av «Anita», «Berge Istra» og «Berge Vanga» i Sør-Atlanteren i hhv. 1973, -76 og 79 (hhv 32, 30 og 40 omkomne), brannen på «Scandinavian Star» i 1990 (158 omkomne) og forliset av hurtigbåten «Sleipner» i 1999 (16 omkomne). Det er dessuten er større antall mindre ulykker.

Det har vært flere bussulykker de seinere år, med ulykken i Måbødalen i 1988 (16 omkomne) som den verste.

De mest kjente hotellbranner er Caledonia-brannen i 1986 (14 omkomne) og Stalheim Hotell nær Gudvangen i 1959 (25 omkomne). Det har også vært noen omkomne i sykehjemsbranner, men de store antall har en vært forskånet for i Norge. I utlandet har en opplevd slike ulykker med flere titalls omkomne.

¹ Storulykke en hendelse som f.eks. et større utslipp, en brann eller eksplosjon i forbindelse med at en aktivitet i en virksomhet omfattet av denne forskrift får en ukontrollert utvikling som umiddelbart eller senere medfører alvorlig fare for mennesker, miljø eller materielle verdier innenfor eller utenfor virksomheten, og der det inngår farlige kjemikalier. (Ref. DSB)

Ras- og skredulykker i Vesterålen og Lofoten i 1965 med 21 omkomne i flere enkeltras, snøskred i Vassdalen i 1986 (16 soldater på vinterøvelse omkom). Årlig omkommer noen få personer på norske veier pga. rasulykker.

Av yrkesulykker var det gjentagne gruveulykker i Kings Bay gruva på Svalbard i 1948 (15 omkomne), 1953 (19 omkomne) og i 1962 (21 omkomne). Gruva ble så stengt. I nyere tid (1997) hadde vi ulykka i den russiske gruva i Barentsburg på Svalbard (23 omkomne).

I 1976 var det en storbrann på Jotun Fabrikken i Sandefjord, der seks personer omkom.

Med petroleumsvirksomheten kom det nye storulykker, med Alexander Kielland ulykken i 1980 (123 omkomne) som den mest omfattende, samt 3 helikopter ulykker i 1973, -77 og -78 (hhv. 4, 12 og 18 omkomne). Siste helikopterulykke på norsk sokkel var i 1997, med 12 omkomne.

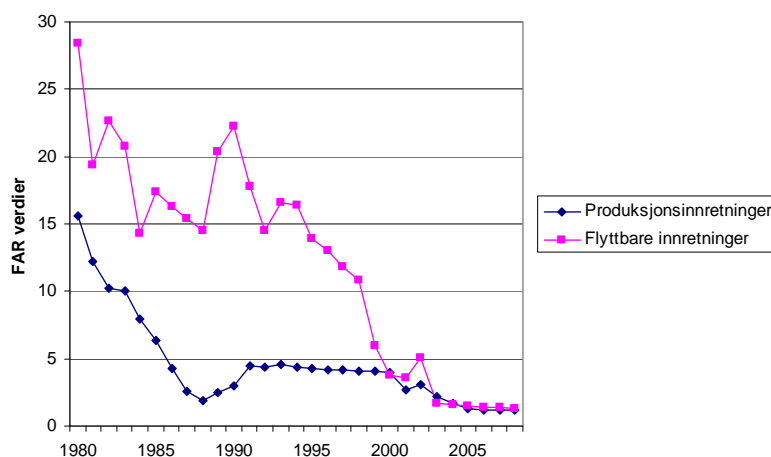
2.2 Arbeidsulykker

Arbeidstilsynet har ansvaret for arbeidsulykker og -skader i næringslivet, inklusiv jord- og skogbruk. Rapportering av skader til Arbeidstilsynet går via trygdeetaten, nå NAV. Det har vært anerkjent i mange år at Arbeidstilsynet kun får meldt en mindre andel av alle skader, ofte hevdes at kun en tredel meldes. Det antas at underrapporteringen ikke er like stor når de gjelder de mest alvorlige skader (død), men det må påregnes at det også er underrapportering når det gjelder omkomne.

En av de næringene der det alltid har vært mange dødsulykker, er jord- og skogbruk. Skogbruket har blitt sterkt mekanisert de siste tiår, og dette har trolig bedret forholdene en god del. Også i jordbruket har det vært forbedringer, men det er fortsatt et høyt antall omkomne og alvorlig skadde hvert år.

Totalt sett er det om lag 60–70 omkomne i Norge pga. yrkesulykker, de fleste i forbindelse med arbeidsulykker, dvs. ulykker med potensielt en, maks to, omkomne.

Petroleumsvirksomheten har et mye lavere antall skader per årsverk enn tidligere. Siden starten av virksomheten har frekvensen av antall omkomne per årsverk blitt redusert til under 1 % av verdien de første få årene av virksomheten. Dette viser hvor stort potensial det kan være ved målrettet innsats. Figur 1 viser utviklingen av FAR verdier (antall omkomne per 100 millioner arbeidstimer) for produksjons- og flyttbare innretninger de siste 30 år.



Figur 1 Utvikling i FAR verdier for innretninger på norsk sokkel, rullerende ti års gjennomsnitt

Tabell 1 viser forholdet mellom alle fraværsskader, alvorlige personskader og omkomne i arbeidsulykker på norsk sokkel, som gjennomsnittsverdier for siste 10 års periode. Nivået på flyttbare innretninger er marginalt høyere enn for produksjonsinnretninger. Går en 10 år tilbake i tid, var forskjellene vesentlig høyere.

Tabell 1 Oversikt over forholdet mellom dødsfall og skader i arbeidsulykker for petroleumsinnretninger på norsk sokkel, antall per 100 millioner arbeidstimer, gjennomsnitt 1999-2008 (Ref. 7)

Skade alvorlighet	Produksjons- innretninger	Flyttbare innretninger
Dødsfall	1,15	1,33
Alvorlige personskader	123,2	193,5
Fraværsskader	1597,9	1719,4

2.3 Andre ulykker

Tabell 2 viser antall omkomne i ulykker i Norge i 2005, i hht SSB (Ref. 10). Tabellen heter ”vold-somme dødsfall”, og det framgår at både mord, selvmord, drap og krigshandlinger er inkludert.

Tabell 2 Ulykkesårsaker, 2005, i hht SSB

Ulykkesårsak	Antall omkomne
Ulykker inkl. senfølger i alt	1835
Landtransport i alt	245
Luftfart i alt	6
Sjøtransport unntatt drukning i alt	9
Sjøtransport med drukning i alt	27
Drukning (ikke sjøtransport) i alt	82
Fall i alt	353
Skytevåpen i alt	2
Kvelning (ikke drukning) i alt	50
Ulykke med elektrisk kraft i alt	2
Brann i alt	61
Giftige dyr og planter i alt	0
Ulykke grunnet naturkrefter i alt	23
Forgiftning ¹ i alt	316
Andre ulykker i alt	625
Senfølger av ulykke i alt	34
Selvmord	533
Drap i alt	29
Skade som følge av krigshandling i alt	0

En av de årsaker som har høyest antall hvert år, er fallulykker. Av de 353 dødsfall som framgår av tabellen, er 272 oppgitt for kategoriene 65 år eller eldre. Denne typen ulykker er typisk hjemme-ulykker som rammer først og fremst eldre, særlig kvinner.

Drukningssulykker (ikke sjøfart) er typisk fritidsulykker med bading og bruk av fritidsbåt, med 82 omkomne i 2005. Det omkommer ca 60–70 personer hvert år på sjøen i forbindelse med fritidsaktivitet på/ved sjøen.

2.4 Karakteristisk for ulykkesbildet

2.4.1 Storulykker

Samferdselssektoren er en betydelig kilde til storulykker, med et betydelig bidrag fra ulykker forårsaket av naturfenomener, i hovedsak ras. Helikopterulykker i forbindelse med petroleumsvirksomheten på sokkelen har vært en av de hyppigste kilder til storulykker, siste ulykke var i 1997, med 12 omkomne. Institusjons- (inkl. hotell-)branner er en annet trekk som går igjen, men det er lenge siden det var en ulykke med mange omkomne.

Innenfor yrkesulykker er det gruveulykker, skipsforlis og petroleumsulykker som går igjen. Gruvevirksomheten i Norge (inklusive Svalbard) er redusert over lang tid, og det har vært få ulykker etter Kings Bay ulykken i 1961. I petroleumssektoren har det ikke vært storulykker siden 1985, mens det på 1970-tallet var flere slike ulykker.

Innenfor kjemisk og petrokjemisk industri har det kun vært en ulykke de siste 50 år, brannen på Jotun fabrikker i 1976.

Men det er først nå i det siste at vi har fått industrianlegg (utenom petroleumssektoren) basert på hydrokarbongass (fra norsk sokkel) som kan påføre befolkningen omkring omfattende personskader dersom store gass-skyer blir antent. Slike ulykker har en del andre land allerede opplevd, men ikke i Norge. Dette er et nytt element i situasjonen.

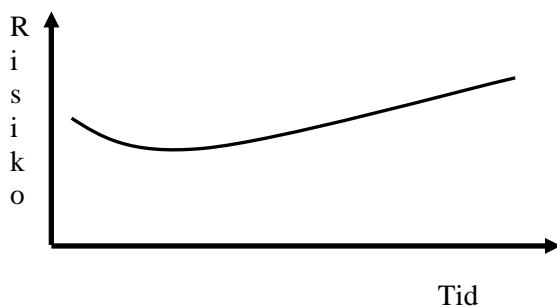
2.4.2 Mindre ulykker

Tabell 2 viser et høyt antall omkomne for ”andre ulykker”, 635. 95 % av disse dødsfall angår personer fra 65 år og oppover, som tilsier at dette er spesielle fenomener knyttet til eldre personer.

For den yrkesaktive del av befolkningen er det landtransport, drukning, fall og forgiftning som utgjør 82 % av alle omkomne. Det antas at når det gjelder forgiftning, er en betydelig andel av de omkomne fra helsevesenet.

2.5 Andre kilder

DSBs Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (Ref. 8) har en overordnet gjennomgang av trussel- og sårbarhetsbilde. Rapporten for 2009 kan oppsummeres litt grovt som antydnet i Figur 2.



Figur 2 Typisk utvikling av risiko- og sårbarhetsnivå i samfunnet

3. Organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge

Rapportens fokus er samfunnets kontroll med sikkerheten i Norge, særlig knyttet til forebygging av akutte ulykker for mennesker og miljø. Dette innbefatter sikkerhet mot følgende typer ulykker:

- samferdselsulykker til lands, til vanns og i lufta, yrkesulykker og fritidsulykker
- branner i boliger og institusjoner
- yrkesulykker, både landbaserte næringer og petroleumsanlegg
- yrkesulykker og fritidsulykker til sjøs
- forurensning av marint miljø

Det er et antall departementer og tilsynsorganer som er involvert i den offentlige kontrollen med disse samfunnsaktivitetene, se oversikt i delkapittel 3.2. I det følgende gir vi en kort oversikt over hvordan samfunnets kontroll med sikkerhet er ivaretatt på disse feltene.

3.1 Tilsynsmeldingen (St.meld. nr 17 2002-2003)

Tilsynsmeldingen (Ref. 2) er mest kjent fordi den la grunnlaget for utflyttingen av sju tilsynsmyndigheter (se delkapittel 4.2). Meldingen har likevel en bred drøfting av mange aspekter knyttet til tilsynsvirksomheten, men det var utflyttingen som fikk mest fokus.

Meldingen har følgende oversikt over tilsynsorganer:

- | | |
|--|---|
| 1. Arbeidstilsynet | 21. Park- og tivolitilsynet (Det Norske Veritas) |
| 2. Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) | 22. Post og teletilsynet |
| 3. Bergvesenet | 23. Sjøfartsdirektoratet |
| 4. Datatilsynet | 24. Statens Bygningstekniske etat |
| 5. Direktoratet for Naturforvaltning (inkludert Statens Naturoppsyn) | 25. Statens filmtilsyn |
| 6. Edelmetallkontrollen (v/Teknologisk institutt) | 26. Statens Forurensningstilsyn |
| 7. Eierskapstilsynet | 27. Statens Helsetilsyn |
| 8. Fiskeridirektoratet | 28. Statens Jernbanetilsyn |
| 9. Forbrukerombudet | 29. Statens legemiddelverk |
| 10. Justervesenet | 30. Statens medieforvaltning |
| 11. Konkurransetilsynet | 31. Statens Strålevern |
| 12. Kredittilsynet | 32. Statens vegvesen |
| 13. Kystverket | 33. Taubanetilsynet (Det norske Veritas) |
| 14. Likestillingsombudet | 34. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet |
| 15. Lotteritilsynet | Besluttet opprettet ² : |
| 16. Luftfartstilsynet | 35. Nytt direktorat/or beredskap og samfunnssikkerhet |
| 17. Nasjonal sikkerhetsmyndighet | 36. Nytt mattilsyn |
| 18. Norges vassdrags- og energidirektorat | 37. Nytt nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen |
| 19. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) | 38. Nytt stiftelsestilsyn |
| 20. Oljedirektoratet | |

(kilde: Ref. 2)

² Det er uklart hvorfor ikke Petroleumstilsynet var med på listen over besluttede tilsyn

Meldingen erkjenner også at mange av tilsynsorganene har blitt opprettet som ad hoc tiltak, og at det ikke er noen samlende tankemodell som ligger bak. Meldingen tar også opp rolleklarhet, særlig på samferdselsområdet, men foreslår ingen gjennomgripende tiltak.

Til tross for at meldingen tar opp flere av de forhold som denne utredningen fokuserer på, kan en ikke se at Tilsynsmeldingen fokuserer på sammenslåing eller samlokalisering av tilsyn, med unntak av sammenslåing på mediefeltet. Dessuten foreslår meldingen oppretting av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ved sammenslåing av Direktoratet for brann og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. Meldingen har så vidt berørt samordning/sammenslåing på andre områder, men uten å drøfte dette inngående.

3.2 Oversikt over departementer og tilsynsmyndigheter

Figur 3 viser en oversikt over tilsynsmyndigheter og de departementer³ de er underlagt. De tilsyn som inngår eksplisitt i diskusjonen i rapporten er merket med grønnfarge, og tilhørende departementer er merket med gul. De øvrige tilsyn er ikke merket med farge, det er heller ikke de departementer som ikke har noen aktuelle tilsyn.

Det framgår med stor tydelighet at tilsynsansvaret for å forebygge ulykker i det norske samfunnet er spredd på en lang rekke tilsyn og departementer. De mest sentrale departementer er:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet er i en spesiell stilling, ettersom de har ansvaret for den driftsmessige og økonomiske del av virksomheten samtidig med sikkerheten for alle tre tilsynsorganene som rapporterer til direktoratet. På prinsipielt grunnlag anses dette å være en lite heldig situasjon. Dette understrekes ved mangelen den sviktende prioritering av sikkerhet som er påvist i delkapittel 4.3. I Figur 3 er Samferdselsdepartementet markert med skravur.

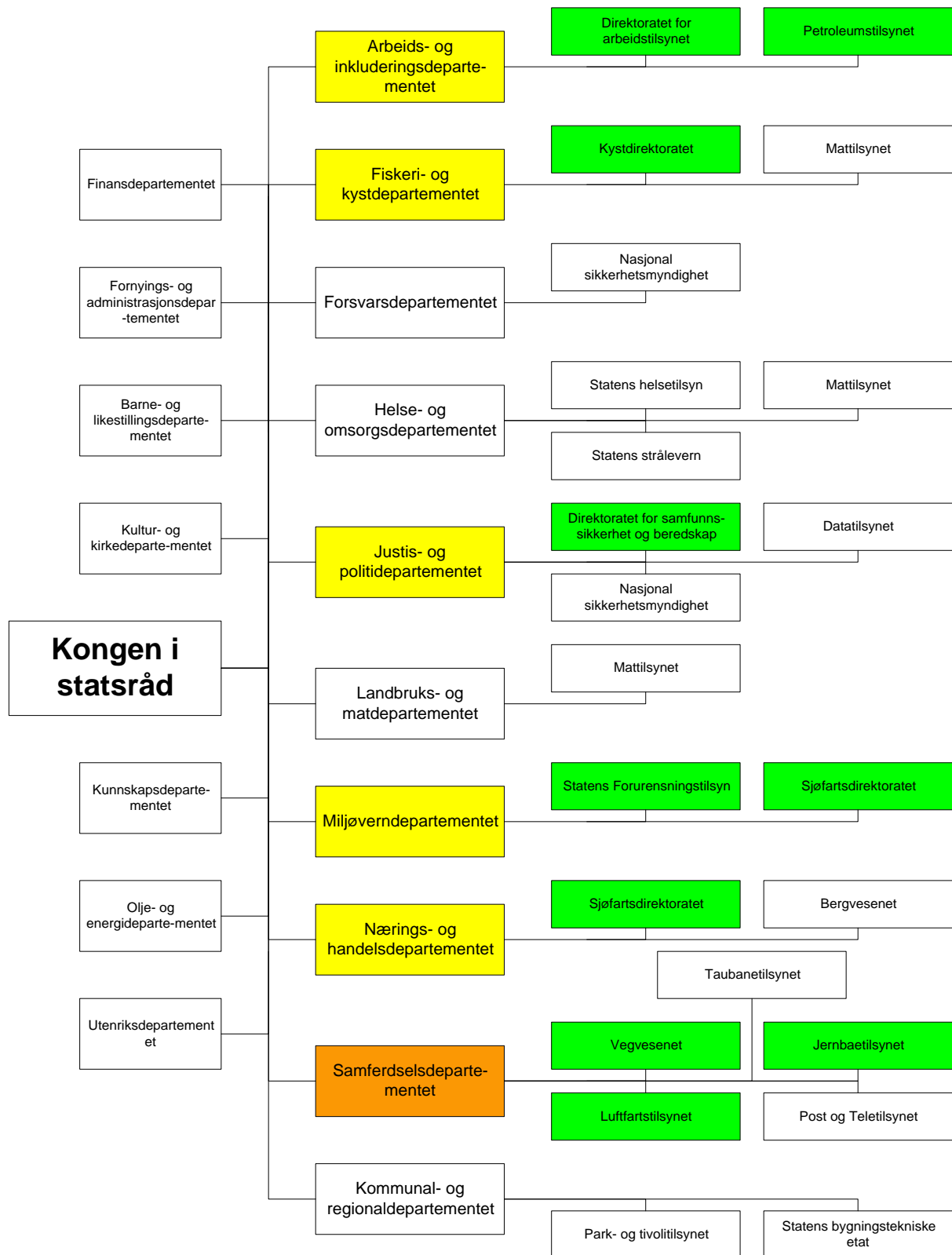
Justisdepartementet har tradisjonelt hatt ansvar for beredskap, mens det er nytt at de gjennom DSB har fått ansvar for forebyggende sikkerhet. Det er tydelige tegn på at bevisstheten om forebyggende sikkerhet er lav i departementet, se delkapittel 4.8. Riksrevisjonen har videre påvist at Justisdepartementet ikke ivaretar sitt samordningsansvar på en tilfredsstillende måte, se delkapittel 4.11.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det departement som kun har ansvar for forebyggende HMS-arbeid uten at det er i konflikt med økonomiske eller andre ansvarsoppgaver som samme departement har i forhold til den virksomhet som skal reguleres. Men Arbeids- og inkluderingsdepartementet har mange andre viktige samfunnsoppgaver, ikke minst i forhold til flyktnings- og inkluderingspolitikk. Det er vanskelig å få øye på noen statsråder i dette departement som har engasjert seg sterkt i forebyggende sikkerhetsarbeid i løpet av de siste tiår.

De øvrige departementer med ansvar for deler av samfunnssikkerheten er:

- Fiskeri- og kystdepartementet
- Miljødepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet

³ Rapporten benytter de departementsnavn som har vært rådende i perioden 2005-09, se forordet.



Figur 3 Oversikt over departementer og tilsynsmyndigheter

Det er også påfallende at flere av tilsynsorganene rapporterer til mer enn ett departement, dette gjelder:

- Sjøfartsdirektoratet, som er underlagt Miljødepartementet og Nærings- og handelsdepartementet
- Mattilsynet, som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Mattilsynet er dog ikke blant de tilsynsorganer som er i det primære fokusområdet i denne rapporten.

3.3 Trafikksikkerhet på vei

Dette omfatter både yrkesulykker og fritidsulykker på vei for kjørende og fotgjengere. Trafikksikkerhet som tilsynsansvar er blant de få områder der det ikke foreligger et eget tilsynsorgan. Vegdirektoratet har ansvar både for å bygge ut og vedlikeholde veianlegg, samt tilsynsoppgavene. Tilsynsmeldingen (Ref. 2) angir antall ansatte som ca 5.000, med ca 1.300 i trafikant- og kjøretøyområdet, som tilsynsvirksomheten sies å være koblet til.

Vegdirektoratet har i senere tid vært utsatt for en del kritikk for manglende prioritering av veisikkerhet. Dette har vært meget tydelig sommeren 2009, da en har fått konkret kritikk av manglende prioritering av krav til trailere som kanskje kunne ha forebyggt flere alvorlige ulykker, som førte til at en etter sommerferien 2009 ga dette høyere prioritet (Ref. 11).

Vegdirektoratet rapporterer til Samferdselsdepartementet, som derfor også har ansvar både for å bygge ut og vedlikeholde veianlegg, samt tilsynsoppgavene. Vegdirektoratets hovedkontor er lokalisert i Oslo, men med et antall regionkontorer med betydelig faglig kompetanse.

Regionene består av tre til fem fylker, og hver region er delt inn i fire til sju distrikter, totalt 30. I hvert distrikt er det et distriktskontor. Regionvegkontorene har samme formelle ansvar innenfor regionene som de fylkesvise vegkontorene tidligere hadde, blant annet:

- strategisk planlegging
- ressursdisponering mellom distriktene og mellom regionvegkontor og distrikt
- styring og oppfølging av distriktene
- fellesfunksjoner for hele regionen.

Det er riktignok ikke Samferdselsdepartementet som er klageorgan i sikkerhetsspørsmål, men et eget klageorgan. Men som virkemiddel for å få full uavhengighet inn i behandlingen av sikkerhetsspørsmål er dette ikke tilfredsstillende.

3.4 Transportsikkerhet, skinnegående transportmidler

Statens jernbanetilsyn (SJT) er tilsynsmyndighet for jernbanevirksomhet, inkludert trikk og T-bane. SJT ble opprettet den 1.10.1996 og er underlagt Samferdselsdepartementet. Per januar 2009 har tilsynet 34 ansatte, og har hele tiden vært lokalisert i Oslo.

Tidligere var NSB både drifts- og utbyggingsorganisasjon samt tilsynsorgan for jernbanenettet. Etter hvert ble det flere selskaper med jernbanedrift, i tillegg til trikk og T-baner.

SJT er et ungt tilsyn, med en liten organisasjon. Rekrutteringen til ledelsen i tilsynet har i betydelig grad vært fra petroleumsvirksomheten, og det synes om SJT har adoptert en god del av tankegodset fra denne næringen. Tilsynet synes å ha god gjennomslagskraft blant de virksomhetene som de skal føre tilsyn med.

Som for veitrafikken har Samferdselsdepartementet både ansvar for både for å bygge ut og drive/vedlikeholde skinnegående transportanlegg, samt tilsynsoppgavene.

3.5 Sikkerhet i lufta

Luftfartstilsynet (LT) er tilsynsmyndighet for sivil luftfart. LT ble opprettet den 1.1.2000 og er underlagt Samferdselsdepartementet. Per årsskiftet 2008/09 har tilsynet 166 ansatte. Luftfartstilsynet er en av de tilsynsorganer som ble flyttet ut av Oslo, til Bodø.

Luftfartstilsynet er kanskje det tilsynsorgan som det har vært mest fokus på når det gjelder svekkelse av kompetanse og problemer med å rekruttere nødvendig fagkompetanse. I fagmiljøene for samfunnssikkerhet er det også mye fokus på Luftfartstilsynet.

Som for vei- og jernbanetrafikken har Samferdselsdepartementet både ansvar for både for å bygge ut og drive/vedlikeholde flyplasser og kontrollsystemer (gjennom Avinor AS), samt tilsynsoppgavene.

3.6 Brannsikkerhet, boliger og institusjoner

Brannvesen er blant de kommunale oppgaver. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap har en rolle som fagmyndighet på områdene brann- og elsikkerhet. Dessuten er DSB kompetansesenter for kommunale brannvesen. DSB har i hht direktoratets hjemmesider 700 ansatte, herav 240 ved hovedkontoret i Tønsberg.

DSB er lokalisert i Tønsberg, og representerer en fusjon mellom tidligere Direktoratet for Brann og Elsikkerhet (DBE, i Tønsberg) samt Direktoratet for sivil beredskap som ble flyttet fra Oslo. DSB er underlagt Justis- og Politidepartementet. Tidligere hadde Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (tidligere Statens Sprengstoffinspeksjon, SSI) og Produkts- og Elektrisitetstilsynet blitt slått sammen til Direktoratet for brann- og elsikkerhet.

Sprengstoffinspeksjonen ble flyttet fra Oslo-området til Tønsberg i 1970. I samme periode ble Kartverket flyttet til Hønefoss, og Norsk Tipping til Hamar. Da SSI flyttet til Tønsberg ble 10 av i alt 13 ansatte med på flyttingen (Ref. 12).

3.7 Yrkesulykker, landbaserte næringer

3.7.1 Personskader

Med personskader menes her skader fra arbeidsulykker, i motsetning til storulykker. Arbeidstilsynet har ansvaret for å forebygge personskader i landbasert næringsliv. Arbeidstilsynet består av en overordnet enhet, Direktoratet for arbeidstilsynet, og 7 regioner med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet. Totalt er det i overkant av 500 ansatte. Direktoratet for arbeidstilsynet ble flyttet ut av Oslo, og er lokalisert i Trondheim. Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidstilsynet har som oppgave å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav, herunder både krav til fysisk og psykososialt arbeidsmiljø.

3.7.2 Storulykker

DSB er koordineringsmyndighet for virksomhet som har storulykkespotensial⁴ i hht forståelsen som er nedlagt i Seveso II direktivet (EU), og har bl.a. ansvar for å koordinere involverte myndigheter. DSB har videre ansvar for kriseberedskap på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, se forøvrig delkapittel 4.8 om DSB.

3.8 Yrkesulykker, petroleumsnæringen

Petroleumstilsynet har ansvar for både personskader og storulykker i petroleumsvirksomheten, og forvalter Arbeidsmiljøloven for innretninger på sokkelen på tilsvarende vis som Arbeidstilsynet gjør for landbaserte virksomheter.

Petroleumstilsynet er som tidligere nevnt utskilt fra Oljedirektoratet, men begge etater er samlokalisert i Stavanger. Ptil har om lag 175 ansatte. Regjeringen har tillagt Petroleumstilsynet følgende oppgaver:

- Petroleumstilsynet skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne, følges opp på en helhetlig måte.
- Petroleumstilsynet skal videre drive informasjons og rådgivingsvirksomhet overfor aktørene i virksomheten, etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med andre HMS-myndigheter nasjonalt og internasjonalt samt aktivt bidra til kunnskapsoverføring på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet i samfunnet generelt.
- Petroleumstilsynet skal gi uttalelser til overordnet departement i saker som behandles av departementet og bistå departementet i saker på forespørsel.

3.9 Yrkesulykker, fritidsulykker, sjøfart

Sjøsikkerhet ivaretas av Sjøfartsdirektoratet, både når det gjelder yrkesulykker og fritidsulykker. Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet med myndighetsansvar overfor norskregistrerte skip og utenlandske skip som anløper norske havner. Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø. I saker som dreier seg om miljøforhold knyttet til det enkelte skip og vern av det marine miljø, er direktoratet underlagt Miljøverndepartementet. Sjøfartsdirektoratet skal også bistå Petroleumstilsynet i håndhevelsen av petroleumsloven på norsk sokkel.

Sjøfartsdirektoratet var lokalisert i Oslo, og ble flyttet til Haugesund. Det er totalt 308 stillinger i Sjøfartsdirektoratet, hvorav ca 200 tilhører hovedkontoret i Haugesund, øvrige ved stasjoner langs kysten i Norge (samt tre i utlandet).

3.10 Akutt forurensing av marint miljø

Når det gjelder forbygging av hendelser som kan gi akutt forurensning har både Petroleumstilsynet og Sjøfartsdirektoratet delansvar for sine respektive næringer. Statens Forurensningstilsyn (SFT) har uansett ansvar for å forebygge at utslipp medfører miljøkonsekvens. SFT er underlagt Miljøverndepartementet med 300 ansatte på Helsfyr i Oslo.

⁴ "Storulykke" i denne sammenheng (basert på "Seveso II" direktivet fra EU) har en annen betydning enn det som er angitt på side 7, og er knyttet til mengde av brann-, eksplosjonsfarlig eller giftig stoff.

Kystverket er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet, og har ansvar for sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket forebygger og begrenser skadeeffektene ved akutt forurensning. I tillegg til den statlige beredskap er det kommunal og privat (dvs virksomhetsbasert) beredskap.

Hovedkontoret for Kystverket ble flyttet til Ålesund noen år før de andre tilsynene ble flyttet ut. Kystverket har i tillegg en beredskapsavdeling, som ligger i Horten. Dessuten har Kystverket regionkontorer i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Totalt antall ansatte i Kystverket i 2006 var 973 personer. Det foreligger ikke offentlig tilgjengelige tall for antall ansatte i beredskapsavdelingen.

3.11 Andre tilsyn og etater

Andre tilsyn som ikke faller inn under det definerte formålet med rapporten, men som kan være aktuelle å vurdere i forhold til forslagene i rapporten omfatter:

- Statens helsetilsyn og de fylkesvise helsetilsyn
- Datatilsynet
- Post og Teletilsynet
- Mattilsynet
- Medietilsynet
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Statens strålevern

En etat som står i en særstilling, men som likevel må nevnes, er Statens Havarikommisjon for Transport (SHT), som er en offentlig undersøkelseskommisjon med oppgave er å undersøke ulykker og hendelser innen luftfart, veitrafikk, sjøfart og jernbane (herunder også sporveier og T-bane). SHT er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet. I faglig sammenheng er SHT et uavhengig organ. SHT har i overkant av 30 ansatte.

Hovedredningssentralene for Nord- og Sør-Norge (hhv. i Bodø og Stavanger) må også nevnes for at oversikten skal være komplett. Hovedredningssentralene koordinerer alt redningsarbeid, og er de som rekvirerer 330 skvadronen, som disponerer 13 Sea King redningshelikoptre. Hovedredningssentralene er underlagt Justis- og Politidepartementet, mens 330 skvadronen er en del av luftforsvaret, dvs. underlagt Forsvarsdepartementet

3.12 Andre samfunnsaktører

Kommunene har ansvar for brannvesen i Norge (se også delkapittel 3.6), kommunene har også ansvar for bekjempning av forurensning. De enkelte virksomheter har også ansvar for bekjempning av egen forurensning.

Kommunene har også andre ansvarsoppgaver i forbindelse med trusler i eget lokalområde.

Denne rapporten er fokusert på de statlige ansvar i forbindelse med ulykker. Det innebærer at de kommunale oppgaver og de private oppgaver faller utenfor fokusområdet i rapporten.

4. Vurdering av dagens status

Kapittel 3 viser hvor spredt ansvaret for samfunnssikkerhet er på departementer og tilsynsmyndigheter. Avslutningsvis er det i kapittel 3 gitt en kort oppsummering av noen av problemene som rår. Flere av disse er konkret knyttet til den eksisterende organiseringen av departementale ansvar og tilsynsvirksomheten i samfunnet. Dette kapitlet går gjennom de viktigste samfunnsområdene, og går nærmere inn på hvordan dagens status er.

4.1 Generelt

En illustrasjon av noen av utfordringene som en står overfor med dagens organisering av samfunnssikkerheten, kan framstilles med å se på DSB. Statens Sprengstoffinspeksjon var en liten, men høykompetent organisasjon, som også hadde engasjement innenfor forskning på sitt felt. Men det som var SSI har vært gjennom to sammenslåinger, med elsikkerhets- og brannmyndigheter, samt beredskapsmyndighetene. Det kan virke som disse sammenslåingene har ruinert kompetansen eller den organisatoriske gjennomslagskraften. Kanskje har det vært betydelig kulturforskjeller mellom de sammenslåtte miljøene, som vanskelig har latt seg forene, eller som har ført til en svekkelse av organisasjonens gjennomslagskraft.

En annen illustrasjon av en aktuell problemstilling kan gjøres ved å referere til Sjøfartsdirektoratet som flere år før sin flytting til Haugesund uformelt ga uttrykk for følgende holdning: ”Offshore flåten er den som er best ivaretatt av næringen selv, så den bekymrer vi oss ikke så mye for.” (Uttrykt muntlig av representanter fra direktoratets ledelse i et møte der forfatteren deltok.) Holdningen er ikke så vanskelig å forstå, dersom en oppfatter at en har mye større utfordringer enn det en har ressurser til. Men en slik holdning gir likevel grunn til stor bekymring, selv om den ikke er uttrykt i det offentlige rom. Det er fristende å spørre litt retorisk og på en tabloid måte: ”Er det noe rart at en med slike holdninger får ulykker slik som Bourbon Dolphin?”

Problemet med gjennomslagskraft kan illustreres med følgende eksempel fra norsk virkelighet (Rogaland) anno 2004. Etter en åttende dødsulykke på mindre enn ti år på E-39 i Sandnes i januar 2004, ble det et sterkt fokus på midtdeler mellom kjørebanelene, da samtlige dødsulykker de siste 10 år på denne strekningen hadde vært møteulykker, 8 slike dødsulykker på strekningen i løpet av 9 år. Den aktuelle strekningen på 4 km med 2 kjørefelt, ville kunne få midtdeler for ca 12 millioner kroner. Det første svaret fra nasjonale vegmyndigheter var at det ikke var budsjettmessig dekning for denne utgiften i 2004. Etter et betydelig lokalt press, fant likevel myndighetene dekning på budsjettet for 2004, og midtdeler ble montert ferdig i løpet av juni 2004. For så vidt en historie med positiv utgang.

Men eksemplet viser tydelig noen av problemene med dagens organisering av ansvaret for sikkerhet og beredskap i det norske samfunn. Det er i studier fra Transportøkonomisk Institutt og SINTEF påvist at dødsulykker koster det norske samfunn ca 20 millioner kroner per dødsfall. Enkelt sagt kan vi derfor konstatere at en engangsinvestering på 12 millioner vil kunne spare samfunnet for nærmere 20 millioner kroner årlig. Det er langt fra alle investeringer i sikkerhet som gir så rask ”tilbakebetaling”!

Her har en kun regnet med dødsulykker, vanligvis er det er betydelig høyere antall alvorlige personskader i tillegg. Hadde en regnet med kostnader til personskader hadde regnestykket blitt ennå mer gunstig!

Hva viser dette? Jo, selv ikke i en sak hvor økonomenes egen måte å regne på, klart tilsa at tiltaket burde iverksettes snarest, var det mulig å få det til innenfor de offentlige bevilgningssystemer, trolig i betydelig grad påvirket av at kostnader og ”inntekter” (dvs. reduserte ulykkeskostnader) faller

innunder hvert sitt departement. Først etter et betydelig lokalt press mot statlige myndigheter ”fant en” midler til å sette opp midtdeler.

Dette viser et sentralt problem, nemlig at det som er samfunnsøkonomisk optimalt, ikke er like opplagt innenfor et system som har bevilgninger til ulykkesforebyggende tiltak i trafikken over ett departement (samferdsel), mens reduserte kostnader ved ulykker angår andre departementer (helse og omsorg, justis - muligens også andre).

Et annet problem som også går på synliggjøring og gjennomslagskraft, er problemet med å peke på besparelsene. På den aktuelle strekningen på E-39 gjennom Sandnes har det ikke vært alvorlige trafikkulykker etter at midtdeler ble installert. Trolig har samfunnet spart minst 20 millioner kroner årlig. Men beløpet dukker ikke opp i noe regnskap eller som et konkret tall i noen oversikt. Det er derfor en utfordring å få dokumentert slike ”innsparinger”.

4.2 Effekter av utflytting fra Oslo-området

Asplan Viak, med personell fra PricewaterhouseCoopers and SINTEF som underleverandører, har vært engasjert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet til å evaluere flyttingen av syv statlige virksomheter ut fra Oslo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Det foreligger egne case-studier for hver enkelt virksomhet, samt en overordnet rapport med en komparativ analyse. Evalueringen identifiserer virkninger av hver enkelt flytting og hvilke faktorer som kan forklare dem, i forhold til virkninger for personell og kompetanse, kostnader, kvalitet i oppgaveløsningen og for tilflyttingsregionen. Arbeidet er basert på kvantitative data, intervjuer med ledelse og ansatte i tilsynene, representanter for eierdepartementene, brukere og regionale aktører, samt dokumentstudier.

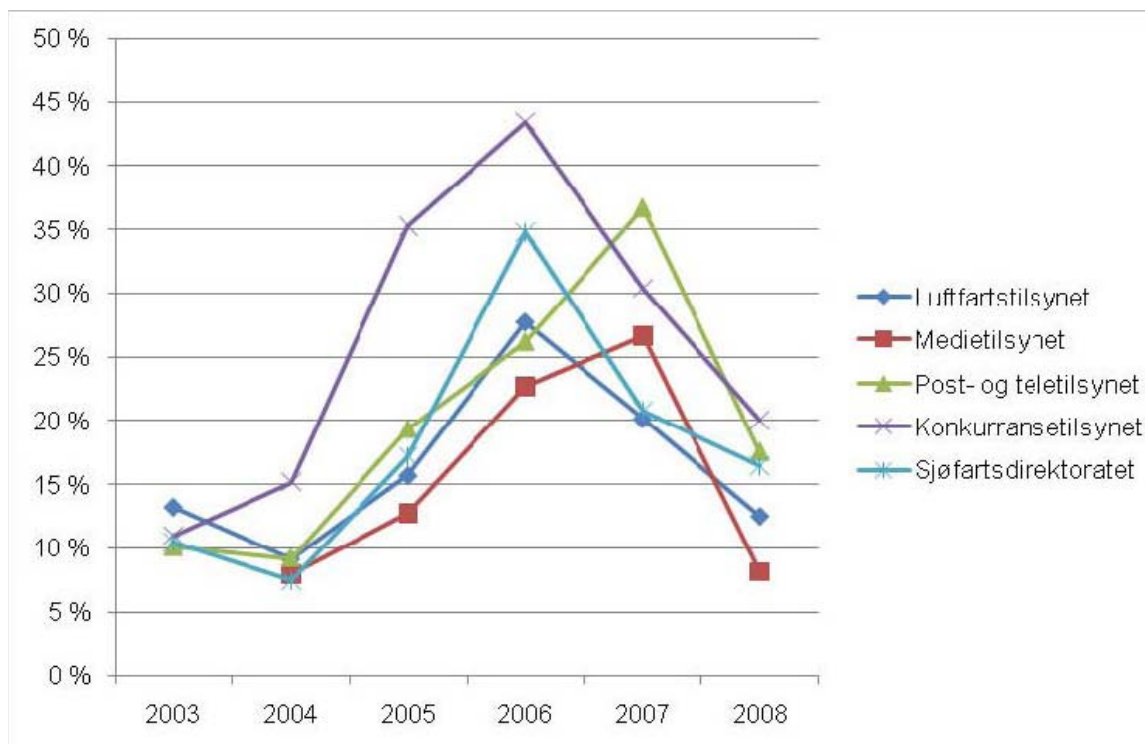
Den komparative studien (Ref. 13) ble framlagt i juni 2009, og har følgende hovedkonklusjoner:

- Flyttingene har ført til stor utskifting av personell
- Flyttingen har ført til midlertidig svekking av viktige samfunnsfunksjoner
- Små regionale virkninger
- Styringsdialogen er i liten grad påvirket
- Flyttingen gir ingen kostnadsbesparelse
- Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende
- Høykonjunkturen har forsterket utfordringene

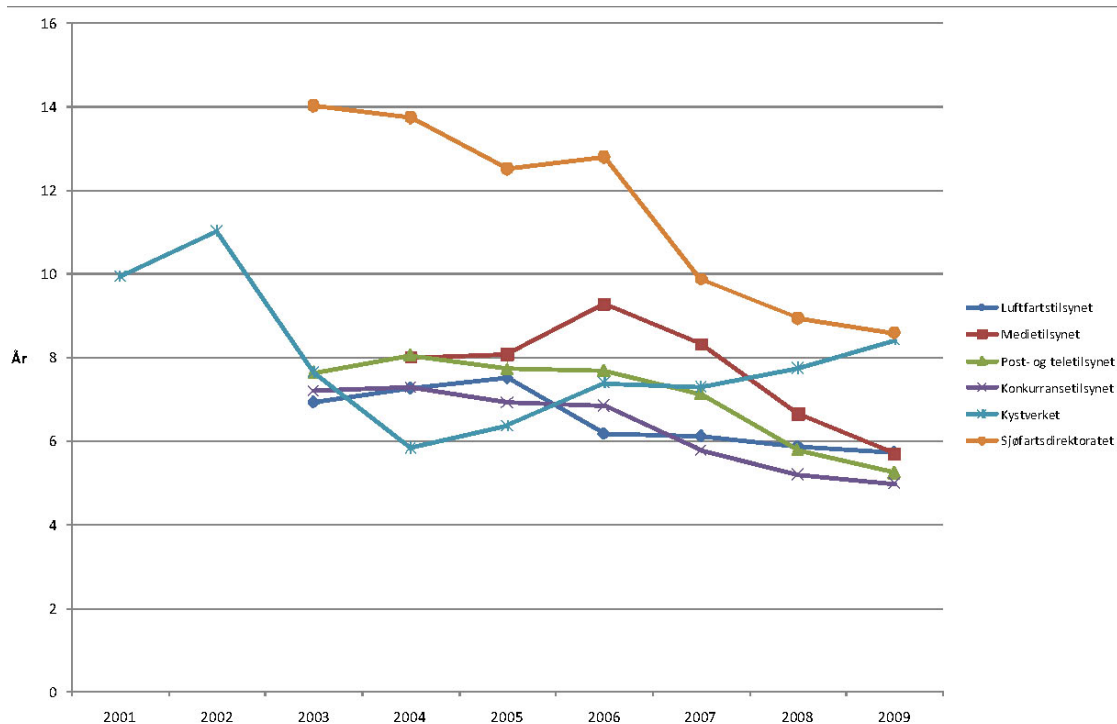
Et par av disse forhold er spesielt alvorlig, særlig den store utskiftingen av personell og det som i forsiktige ordelag kalles ”midlertidig svekking av viktige samfunnsfunksjoner”.

Det er grunn til å understreke at bruken av begrepet ”midlertidig” kan hevdes å være en antagelse fra Asplan sin side som ikke kan underbygges med fakta. Utviklingen i Kystverket kan tyde på at en der er på vei mot tidligere tilstander, men for de andre tilsynene er det ikke grunnlag for å konkludere at det tilsvarende er tilfellet.

Figur 4 viser turnover for 5 av virksomhetene. Den var spesielt høy i forbindelse med flyttingen, men er fortsatt relativt høy i 2008, et stabilt nivå er åpenbart ennå ikke nådd, og en vet ikke hvilke nivåer de vil stabilisere seg på. Med unntak av medietilsynet ligger de fleste av tilsynene over den turnover de hadde på det tidspunkt da flyttevedtaket ble truffet.



Figur 4 Turnover – 5 av virksomhetene (data fra Kystverket ikke tilgjengelig), fra Ref. 13



Figur 5 Gjennomsnittlig ansiennitet – 6 virksomheter, fra Ref. 13

Figur 5 viser at gjennomsnittlig ansiennitet er lavere i 2009 enn den var forut for flytting, for flere av tilsynene er reduksjonen betydelig. Asplans analyse påpeker at en skulle vente at trendene hadde snudd. Det er kun for Kystverket at dette er skjedd, men de flyttet flere år før de andre tilsynene, i år 2000.

Når det gjelder betydningen av turnover og ansiennitet, inkluderes følgende sitat fra Asplan Viaks analyse (Ref. 13):

”Vi konkluderer med at virksomhetene i svært liten grad har klart å holde på erfarne medarbeidere, utover en del som ble i selve flyttefasen på grunn av at det ble gitt sterke incentiver i form av økonomiske virkemidler eller kompetanseheving. Dette har resultert i at alle virksomhetene nå gjennomgående har en høy andel uerfarne medarbeidere – noe som antas å gå utover effektiviteten i organisasjonene. Vi antar at dette er et forbigående fenomen, og at virksomhetene på sikt får gode kompetansemessige rammer for å løse sine oppdrag. Vi bygger dette på uttalelser fra virksomhetene om at de har rekruttert medarbeidere med god formalkompetanse og at turnover er avtakende for alle. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvor lang tid det tar før organisasjonene får bygget opp ansiennitet. Ut fra de dataene vi har hentet inn er ansienniteten for alle unntatt Kystverket fortsatt avtakende. Dette innebærer at virksomhetene fortsatt mister mer ansiennitet (erfaring) enn de klarer å bygge opp.”

Det er grunn til å understreke at når en karakteriserer svekkelsen av viktige samfunnsfunksjoner som ”midlertidig”, så er dette kun en optimistisk antagelse, slik Asplan innrømmer i sitatet ovenfor. Det er grunnlag for en slik antagelse, men det er langt fra sikkert at den vil bli oppfylt. Det er også forhold som er utenfor tilsynenes påvirkning, som kan føre til vedvarende høy turnover, eksempelvis at det kan være vanskelig for ektefeller mv. å finne stillinger som har selvstendige karrierer.

Dessuten er det grunn til å spørre om en slik svekkelse av viktige samfunnsfunksjoner er akseptabel, fordi den antas å være midlertidig. En alternativ karakteristik av situasjonen er at tilsynene neppe kan være i stand til å ivareta sine lovpålagte oppgaver på en fullgod måte, som må karakteriseres som en meget alvorlig situasjon for samfunnssikkerheten. Er det akseptabelt å ha en slik situasjon, selv om den skulle være midlertidig og være over om noen år.

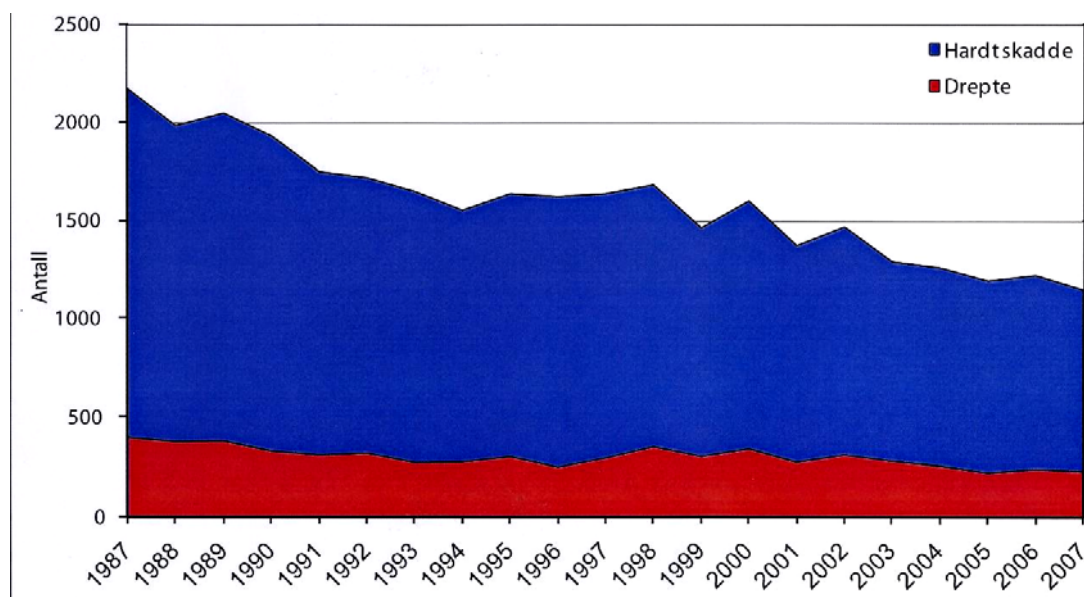
Med alle tilsyn i Oslo hadde en følgende fordeler:

- God tilgang på fagfolk innenfor de spesialiserte fagfelt som de fleste av tilsynene representerer.
- Ikke problemer med å holde på fagfolk pga ektefellers karrierer
- Indirekte en mulighet for en viss kontakt mellom tilsynene pga lokaliseringen i samme område.

4.3 Trafikksikkerhet

Vegvesenet har en nærmest umulig situasjon. De seinere år har det blitt et sterkt press på økning av veistandard og veivedlikehold, i tillegg til veisikkerhet.

Ulykkesrisikoen er likevel lav i Norge sammenliknet med de fleste andre land, med fem omkomne per 100 000 innbyggere i 2007 (Ref. 14), på samme nivå som Sverige, Nederland og Storbritannia. Antall drepte i vegtrafikken er redusert med om lag 35 prosent i løpet av de siste 20 årene, i samme periode er trafikken økt med om lag 45 prosent. Risikoen for å bli drept i vegtrafikken er med andre ord mer enn halvert siden 1987.



Figur 6 Utviklingen av drepte og skadde i trafikken 1987-2007 (Ref. 14)

Det ble for flere år siden (Ref. 14) vedtatt en såkalt "nullvisjon", dvs. at en skulle arbeid for ikke å ha alvorlig skadde og drepte i trafikken innen 2030. Statsråden har gjentatte ganger blitt utfordret på å sette delmålsettinger (slik det er gjort i Sverige), men har nektet konsekvent å sette slike. For øvrig er det vanlig å sette slike delmål. Det er nærliggende å tolke dette som at nullvisjon er uforpliktende, kun en sovepute, men uten reell påvirkning på prioriteringer og bevilgninger. Det pussige er at Nasjonal transportplan (Ref. 14) har satt slike delmål (kalt "etappemål"), som gjør det litt uforståelig hvorfor Samferdselsministeren har avslått å sette slike.

For perioden 2010–19 er det satt som etappemål at antall drepte og hardt skadde skal reduseres med minst en tredel innen 2020, sammenliknet med gjennomsnittet i årene 2005-2008 (Ref. 14). Dette innebærer at antall drepte og hardt skadde skal reduseres fra rundt 1 200 per år til maksimalt 775 drepte og hardt skadde i vegtrafikken i 2020.

Som allerede beskrevet er det påvist at Vegdirektoratet ved flere anledninger prioriterer økonomi foran sikkerhet i sitt daglige virke. Det kom bl.a. fram etter granskingen av raset i Hanekleivtunnelen (Ref. 15) at prioriteringen av å holde budsjettet hadde gått ut over sikkerhet. Heldigvis fikk ikke raset alvorlige virkninger for de som var i tunnelen da det skjedde.

I delkapittel 4.1 ble saken med midtdeler på en strekning i Sandnes omtalt. De aktuelle midtdelerne er sommeren 2009 igjen i medias fokus. De midtdelerne som ble montert i 2004 skal demonteres når den aktuelle strekningen blir utvidet til 4 felt i 2010. Vegvesenet ville sette midtdelerne på lager (Ref. 16), men har i august 2009 blitt presset av en forhenværende stortingsrepresentant fra Rogaland (V) til å finne strekninger der midtdelerne kan benyttes så snart de blir demontert (Ref. 17). For så vidt en liten detalj, men det stiller etter forfatterens mening et stort spørsmål ved sikkerhetsbevisstheten i Vegvesenet, den kan neppe være mye preget av den vedtatte nullvisjonen.

4.4 Brannsikkerhet, boliger og institusjoner

Det har vært et karakteristisk trekk i Norge i mange tiår at det brenner uforholdsmessig mye i Norge, sammenliknet med andre land. Det synes ikke å være mulig å endre denne situasjonen, til tross for stort fokus og mange tiltak over en lang periode.

DSB har en sentral faglig rolle, mens kommunene har ansvaret for brannvesen i kommunene. Det er flere steder i rapporten påvist at DSB etter forfatterens mening har en svak posisjon i forhold til ivaretagelse av samfunnssikkerheten. Det gjelder også ivaretagelse av brannssikkerhet i samfunnet. DSB kan karakteriseres på følgende måte:

- Faglig og/eller konstitusjonelt svakt
- Ser ut til å prioritere formalkrav framfor realkrav til sikkerhet og beredskap
- Synes å prioritere å beskytte industrien mot allmennheten framfor å beskytte allmennheten mot urimelige utbygginger fra industriens side
- I tilfelle Risavika klarte/ønsket en ikke å påtale utbyggers sterkt mangelfulle risikostyring (se delkapittel 4.8).

Dessverre kan ikke disse synspunktene dokumenteres. Men forfatteren registrerer at når en snakker med fagpersoner innen risikostyring som har hatt kontakt med DSB i faglig sammenheng, er det et betydelig antall personer som har en oppfatning av at DSB er et tilsyn med svak fagkompetanse når det gjelder storulykkesrisiko.

DSB utgir årlig en sårbarhets- og beredskapsrapport, se også delkapittel 2.1. Dette er et proaktivt tiltak som på et makronivå vurderes å være et godt tiltak. Det kan likevel ikke kompensere for at en i forhold til konkrete utbyggingssaker synes å se utbyggerne som sine primære ”kunder”, ikke allmennheten.

DSB er en ”god” illustrasjon på de problemer som et svakt tilsynsorgan representerer for samfunnssikkerheten i Norge. Forfatteren har som nevnt over en periode fulgt Lyse Energi sin utbygging av LNG-anlegg i Risavika i Sola kommune utenfor Stavanger, samt vært konsultert av naboer til Naturkraft Møre sitt LNG mottaksanlegg på Bingsa utenfor Ålesund. Et fellestrekk mellom de to saker er at en undres over DSB sin rolle i disse to sakene, som for øvrig er av heller ulik størrelse.

Naboene har vært bekymret for mulige ulykkeseffekter i begge disse to tilfeller. Forfatteren har påvist en rekke svikt i offentlige etaters og myndigheters saksbehandling i Risavika-saken, se delkapittel 4.8.

Et fellestrekk for alle svar fra DSB som forfatteren har fått innsikt i, er at det synes ikke som DSB ser det som sin rolle å ta naboenes frykt og uro på alvor. En kan lett få det inntrykket at DSB tilsynelatende ser det som sin rolle å beskytte utbyggerne fra utdige plager fra naboene. I tilfellet på Bingsa er svarene som DSB har sendt en av naboene gitt på en slik måte at en kan få inntrykk av at en søker med hensikt å tåkelegge svarene så godt som mulig, og i alle fall ikke på noen måte formulert på en slik måte at det kan bidra til å redusere naboenes frykt, som en mellom linjene kan lese at DSB mener er ubegrunnet. Det inntrykket som en får fra svarene fra DSB er at saksbehandler tilsynelatende føler seg ”presset opp mot veggen”, og prøver å besvare spørsmål på en minst mulig utfyllende måte.

4.5 Yrkesulykker, landbaserte næringer

Arbeidstilsynet skriver i sin årsrapport for 2008 (Ref. 18) at det ikke siden år 2000 hadde vært like mange dødsulykker i yrkeslivet som i 2008, 52 omkomne. Et høyt bidrag kom fra jord- og skogbruk, som hadde like høy frekvens som i perioden 2003-05, etter en betydelig reduksjon i 2006 og 07. Også for de andre næringshovedgruppene er utviklingen forholdsvis flat i perioden 2003 til 08.

Det har vært mye oppmerksomhet på personskader i bygg og anlegg de seinere år. Statistikken viser at frekvensen går noe opp og ned, men over tid viser et stabilt nivå. Arbeidsmiljøloven har virket i mer enn 30 år, fra 1977/78. Det kan synes som om Arbeidsmiljøloven har hatt størst betydning for arbeidsmiljøet generelt, inklusiv likestilling, diskriminering, arbeidstidsbestemmelser, psykososialt arbeidsmiljø, osv. Betydningen for ulykkesforbygging har vært mindre.

Det kan slik hevdes at arbeidet med å forebygge yrkesulykker for landbaserte næringer syne å ha stagnert, og kan kanskje trenge en fornying.

4.6 Yrkesulykker, petroleumsnæringen

Petroleumstilsynet har hovedansvar og koordineringsansvar for HMS i petroleumsnæringen, Helsetilsynet og Statens Forurensingstilsyn har delansvar. Ptil er et av de mest profesjonelle tilsynsetater i Norge. Ptil som organisasjon er et av de nyeste tilsyn, men om en legger til grunn en kontinuitetsbetraktning fra Sikkerhetsdivisjonen i Oljedirektoratet (selv om denne formelt sett forsvant de 2–3 siste årene før opprettelsen av Ptil), er det et av de eldste tilsyn med virke i mer enn 35 år.

Ser en på utviklingen av frekvens av dødsfall i forbindelse med personskader og storulykker, har frekvensen av omkomne etter personskader sett i forhold til antall timeverk blitt redusert til mindre enn 1 % av verdien i de tidligste år. Også de siste ti år har det vært reduksjon av de mest alvorlige personskadene (Ref. 7), samt at det går lenger tid mellom hver dødsulykke. De siste ti år har det blitt flere år mellom hver dødsulykke, for kort tid siden var det 1–2 dødsulykker per år. Se også Figur 1.

Mens det var seks storulykker på norsk sokkel fram til 1985, har det ikke vært storulykker på norsk sokkel etter 1985. Antall hydrokarbonlekkasjer som kan gi storulykker (dvs. over 0,1 kg/s) er redusert betydelig fra mer enn 40 hendelser i 2002, til 12 i 2008 (Ref. **Feil! Bokmerke er ikke definert.**). Men de seinere år har det vært en liten økning av frekvensen av alvorlige tilløp til storulykker (Ref. **Feil! Bokmerke er ikke definert.**).

Når det gjelder ivaretagelsen av tilsynsoppgavene kan det på den positive siden anføres at Petroleums-tilsynet:

- Fokuserer primært på realkrav til sikkerhet og beredskap, ikke bare formalkrav.
- Utfører et proaktivt tilsynsarbeid med fokus på utfordringene for industrien.
- Har stort sett godt kvalifiserte medarbeidere som gjennom ulike tiltak holder seg på et høyt faglig nivå.
- Er plassert i "oljehovedstaden" i Norge, Stavanger, slik at tilfanget av høyt kvalifiserte fagfolk er meget høyt.
- Har de senere år vært gunstig stilt med å kunne rekruttere senior-personell som førtidspensjoneres fra oljeindustrien, for eksempel gjennom 58+ programmet fra Statoil og lignende tiltak.

Men Ptil har også en del utfordringer i utøvelsen av sin tilsynsvirksomhet, som en synes ikke å ha umiddelbare løsninger på:

- Ptil har som nevnt tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere, men i gode tider for næringen har en betydelige utfordringer med å beholde de mest erfarne fagfolkene.
- Ptil synes å ha økende problemer med å føre tilsyn med Statoil (se også neste punkt).
- Ledelsen i Ptil har gjentagende ganger etterlyst at næringen (dvs. i hovedsak Statoil) må bli bedre på å lære av hendelser. Dette synes ikke å ha noen særlig effekt, og det er nærliggende å tolke dette dit hen at det synes ikke å bli tatt alvorlig av næringen.
- I forbindelse med kartleggingen av beredskapen på sokkelen (Ref. 19) har forfatteren stilt spørsmål om Ptil har de rette virkemidler for å sikre at ens beredskapsnivå blir gjennomført på sokkelen. Beredskapsnivået er til dels bygget på frivillig industristandarder, som går lenger enn regelverkets minstekrav. De fleste selskaper følger dette, men ikke alle.
- Det er blitt stilt spørsmål om det regelverket som petroleumsnæringen har er godt nok tilpasset den situasjon som en etter hvert vil få, med mange nye operatørselskaper med begrenset egen kompetanse og kort historisk erfaringsgrunnlag.

4.7 Yrkesulykker, sjøfart

Sjøfartsdirektoratets årsberetning for 2008 (Ref. 20) viser en betydelig nedadgående trend i antall ulykker og personskader i perioden fra 2003. Det er interessant at denne positive utviklingen har fortsatt også i den perioden der utflytting har blitt gjennomført. Figur 5 viser at ansienniteten i Sjøfartsdirektoratet har gått betydelig ned i perioden, på samme måte som i de øvrige tilsyn, men den er likevel høyest i Sjøfartsdirektoratet i forhold til de andre tilsyn som det sammenliknes med. Turnover i organisasjonen, Figur 4, viser at Sjøfartsdirektoratet ligger på nivå med de øvrige. Sjøfartsdirektoratet har likevel personell med betydelig erfaring, som kan være en medvirkende årsak.

4.8 Industrikatastrofer som eksponerer lokalsamfunnet

I tidligere tider var det i hovedsak petroleumsanlegg på land slik som Kårstø-anlegget og andre (se delkapittel 1.3) som var anlegg som kunne gi industrikatastrofer som kunne eksponere deler av omliggende lokalsamfunn. I tillegg hadde en et og annet anlegg slik som Jotun fabrikker i Sandefjord. Der var det en storbrann i 1976 som drepte 6 personer.

Nytt fra de siste år er at LNG og LPG synes å bli tatt mer i kommersiell bruk. Da blir det ikke produsentene (de store petroleumselskapene) som blir utbyggere og drivere, men tilfeldige kommersielle selskaper, i de fleste tilfeller uten noen erfaring med brann- og eksplosjonsfarlige gasser eller noen etablert sikkerhetskultur relatert til storulykker.

Det er denne situasjonen som DSB skal øve sitt tilsynsansvar i forhold til. DSB har som tidligere dokumentert et bredt ansvarsområde, og slike anlegg er trolig ikke på topp på deres prioriteringslister. DSB framstår i flere av de sakene som har vært omstridt i seinere tid på følgende måte:

- Synes å prioritere å beskytte industrien mot innblanding fra allmennheten framfor å beskytte allmennheten mot urimelige utbygginger fra industriens side.
- Ser ut til å prioritere formalkrav framfor realkrav til sikkerhet og beredskap.
- I tilfelle Risavika klarte/ønsket en ikke å påtale utbyggers sterkt mangelfulle risikostyring.

Eksemplet med lokalisering av LNG-anlegg i Risavika i Rogaland er nevnt i delkapittel 1.1. Granskingen som forfatteren gjennomførte i 2008 (Ref. 21) fokuserte på å identifisere samfunnsmessige barrierer som sviktet i behandlingen av saken. Følgende administrative barrierer har sviktet:

1. Konsultasjon med lokalsamfunn uten at risiko for befolkningen er opplyst på en adekvat måte.
2. Saksbehandling i kommunen tar ikke hensyn til at risiko for lokalsamfunn ikke er opplyst i konsultasjonen.
3. Saksbehandling av reguleringsplanen i Sola kommune er ikke uavhengig grunnet at ordføreren er involvert både i selskapet som skal leie ut grunnen og det selskap som skal drive anlegget.
4. Byggesaksbehandling i Sola kommune er ikke uavhengig grunnet at ordføreren er involvert både i selskapet som skal leie ut grunnen og det selskap som skal drive anlegget.
5. Saksbehandling i Sola kommune i tilknytning til behandlingen av underskriftsprotesten fra naboene er ikke uavhengig grunnet at ordføreren er involvert både i selskapet som skal leie ut grunnen og det selskap som skal drive anlegget.
6. Sola kommune påser ikke at bygget for utenlandsterminalen i Risavika blir oppført med forsterket fasade mot LNG-anlegget i hht til de forutsetninger som er lagt inn i risikoanalysen for LNG-anlegget.

7. Fylkesmannen tar ikke hensyn til argumentene om at ROS-analyser ikke er egnet, og vurderer heller ikke den reelle inhabiliteten som i praksis oppstår i Sola kommunes saksbehandling.
8. DSB reagerer ikke på at prosessen med befolkningen ikke har ivaretatt befolkningens krav om god innsikt i risikoforhold.
9. Justisdepartementet avviser klagen på prosessen med befolkningen, til tross for en prosess som ikke har ivaretatt befolkningens krav om god innsikt i risikoforhold.

Med basis i disse erfaringene framstår DSB som faglig og/eller organisatorisk svakt. Det gjelder særlig utøvelsen av tilsynsansvaret for storulykkesrisiko. Forfatteren har hevdet (Ref. 21) at Ptil ikke ville ha skjøttet dette tilsynsansvaret på samme måte.

Forfatteren har også hevdet (Ref. 22) at DSB i saken med LNG-anlegget i Risavika framstår som å ha som sin primære oppgave å skulle beskytte utbygger mot "vanskelige naboer" og andre kverulanter. De fleste ville trolig forventet at en tilsynsmyndighet skulle innta en annen rolle.

Ptil er det eneste tilsynsorgan som har lang og bred erfaring i å utøve tilsyn med industrivirksomheter som har storulykkespotensial. En ser da bort fra storulykker i offentlig transportvirksomhet på land, til havs og i lufta.

4.9 Akutt forurensing av marint miljø

I slutten av juli 2009 drev frakteskipet MV Full City (26 758 tdw) på grunn utenfor Langesund, mens det lå oppankret svært nær kysten for å vente på å komme til kai for å få last fra Herøya, se Figur 8 og Figur 8. Oljesøl fra drivstofftankene er blant de største i norske farvann i nyere tid, med 120 km strandlinje forurenset i Telemark og Aust-Agder.



Figur 7 Lokasjonen er MV Full City grunnstøtte (kilde: Ref. 23)

Det er mange uheldige forhold knyttet til hendelsen, som har ført til de omfattende skader:

- Skipet hadde dobbeltbunn, men ikke der det var drivstofftanker
- En betydelig andel av drivstoff var tungolje, noe var også diesel
- Skipet hadde bunkret kun kort tid før ankomst til norsk farvann, og hadde tilnærmet fulle drivstofftanker
- Skipet meldte ikke fra umiddelbart da det kom i drift
- Minst to av skipets offiserer er siktet for uaktsomhet eller tilsvarende
- Det har ikke vært slepebåt tilgjengelig i dette området, i etterkant er det vedtatt å anskaffe slepebåt for denne strekningen av kysten
- Værforholdene var så dårlige de første timene at lenser kunne ikke settes ut, og ville uansett ikke hatt særlig effekt med rådende bølgehøyder.



Figur 8 Full City på grunn utenfor Såsteinen (kilde Kystverket)

Det synes som om beredskapsaksjonen med de gitte forutsetninger har vært rimelig vellykket. Men det er en tydelig lærdom som så langt har vært lite fremme i den offentlige debatten.

Full City havariet skjedde fordi skipet mens det lå for anker kom i drift i en godt varslet storm. Det var, ikke minst fordi det var midt i ferien, betydelig oppmerksomhet på at småbåter måtte ta sine forholdsregler forut for stormen. I følge den foreløpige granskingsrapporten (Ref. 23) ble et annet skip flyttet lenger inn i Frierfjorden, til en mer beskyttet ankringsplass. Videre er det i følge rapporten motstrid mellom hva skipet trodde at Brevik trafikksentral hadde ansvar for, og hva trafikksentralen selv oppfattet at de hadde ansvar for, i forhold til Full City. Det er påvist at ankringsområdet som skipet lå i er utenfor ansvarsområdet for Brevik trafikksentral. Men det er like klart i følge den foreløpige granskingsrapporten at det var trafikksentralen som henviste skipet til denne ankringsplassen, og slik sett kan sies å være opphavet til en misforståelse mellom skip og trafikksentral. Den foreløpige granskingsrapporten poengterer at disse forholdene skal undersøkes videre.

Men uansett ansvar eller ikke, en proaktiv holdning må forventes fra en offentlig myndighet. Det fullstendige fravær av proaktiv opptreden fra trafikksentralen må føre til at et stort spørsmål stilles med risikoforståelsen i Kystverket, som har ansvar for trafikksentralene og lostjenesten langs kysten. En proaktiv holdning fra myndighetenes side burde tilsi at en ville være spesielt oppmerksom på å gi skip råd om faren for å komme i drift og mulige alvorlige konsekvenser forut for stormen. En proaktiv holdning fra Kystverket sin side burde tilsi at alle skip som ville ligge utsatt til for anker nær kysten burde fått råd om å ta forholdsregler. Det henvises til at dette er kapteinens ansvar, som sikkert er riktig formalistisk sett. Men det tilkjennegir enten total mangel på risikoforståelse og/eller en komplett mangel på proaktiv holdning fra myndighetenes side.

På kontinentalsokkelen er det standard prosedyre å ta hensyn til mulige driftretninger og treffe tiltak for å unngå skader ved ukontrollert drift av skip, mens de ligger på vent, gjerne nær petroleumsinnretninger.

Oljeforurensing i kystnære farvann er et av de risikoforhold som har økt mest i de seinere år, fra de siste år kan nevnes forlis av fartøyene "Server" og "Rocknes". Kystverket har ansvaret for alle beredskapsaksjoner, sammen med de lokale kommuner.

Men Kystverket har også et sentralt ansvar for forebyggende tiltak, gjennom ansvaret for losvesenet og trafikksentralene. Derfor blir den manglende proaktive holdningen som Full City demonstrerer spesielt alvorlig. En ting er at en først tilviser Full City til en utsatt ankringsplass, og så slår seg til ro med at da har en ikke ansvaret lenger, fordi det er utenfor ansvarsområdet. Langt verre etter forfatterens mening er at en uansett ansvarsområde ikke tar et proaktivt ansvar når en ser at skipet ikke søker beskyttet havn eller går til havs ved stormvarsel, og gir skipet klare råd om å beskytte seg. Det verste er kanskje likevel at en om lag 10 timer før den godt varslede stormen tilviser Full City til en ankringsplass som åpenbart ville tilsi en betydelig risiko i en stormsituasjon for drift, grunnstøting og forurensing.

Den manglende proaktive holdning eller det totale fravær at risikoforståelse som dette avslører, må være på grensen til grov uaktsomhet fra direktoratets side. Medio september 09 kom det en nyhetsmelding om at to ansatte på trafikksentralen er mistenkt for grov tjenesteforsømmelse og uforstand i tjenesten (Ref 24). Om det er rimelig med personlig eller organisatorisk anklage er umulig å ha noen mening om, så lenge ikke detaljene er allment kjent. Men det ville ikke vært urimelig om også Kystverket ble etterforsket.

4.10 Revisjon av HMS forskrifter for petroleumssektoren

Grunnlaget for diskusjonen i dette delkapitlet er i hovedsak hentet fra Ref. 3, samt personlig kommunikasjon med ansatte i Petroleumstilsynet.

Forskriftene for petroleumsinnretninger på sokkelen og petroleumsanlegg på land som Ptil har tilsynsansvar for har vært under revisjon siden 2007. I forbindelse med revisjonen har det vært en betydelig faglig strid mellom Justis- og Politidepartementet på den ene side og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, som er det departement som bl.a. Ptil er underlagt (se også delkapitlene 1.3 og 3.3). Striden innebærer at Justisdepartementet kritiserer på et lovteknisk grunnlag måten som petroleumsnæringen er foreslått regulert på med de reviderte forskrifter. Siden disse kun representerer en mindre justering, i alle fall for petroleumsinnretninger på sokkelen, er det dermed en alvorlig kritikk av måten som petroleumsnæringen har vært regulert på, uten at Justisdepartementet diskuterer hva som er oppnådd tidligere. Dette understrekes med følgende sitat fra Ref. 3:

“The case study has shown that a formalistic perspective looking at legal writings and text may perceive enforced self-regulation with a functional requirement as an empty shell without robustness for handling high risk industries like oil and gas (Baram, 2009). However, such a one-dimensional perspective is not able to grasp the possible content of the shell; a proactive and strong regulator and empowered industrial actors working in a community of practice (Lindøe, 2007). In determining a robust regulatory practice, many elements must be weighed toward a legal framework: the maturity of the industry, its use of standards and “best practices,” and the commitment of external and internal stakeholders to exploit information about unsafe conditions and to make improvements, effective safety management systems, etc.”

Petroleumsregelverket har vært rollemodell for andre regelverk, i betydelig grad også det britiske regelverket for sokkelen, som etter en omfattende revisjon på første halvdel av 1990-tallet uoffisielt gikk under navnet “Lex Ognedal”, etter daværende sikkerhetsdirektør i Oljedirektoratet (nåværende leder i Petroleumstilsynet), M. Ognedal.

Justisdepartementet kritiserer noe som har vist seg å være effektivt så langt, men uten å diskutere erfaringene som er oppnådd, i hht. Ref. 3. Det må anses å være en betydelig svakhet ved Justisdepartementets engasjement i diskusjonen, at en ikke er interessert i eller i stand til å diskutere regelverket for petroleumssektoren i lys av de erfaringer som en har fra mer enn 20 år, men nærmest tar en dogmatisk holdning til HMS-regelverk på prinsipielt grunnlag.

Også Petroleumstilsynets leder, M. Ognedal, har vært inne på at utfordringene som møter næringen framover er annerledes i betydelig grad enn det en har erfaringer med de siste 10–20 år. Imidlertid er diskusjon om hvordan regelverket bør se ut framover utenfor fokusområdet i denne rapporten, se for eksempel Ref. 3.

Imidlertid er det interessant i forhold til fokusområdet for inneværende rapport å observere at to departementer som begge har en sentral rolle innenfor sikkerhets- og beredskapsområdet har så grunnleggende uenighet om hvordan regelverket skal utformes. Dette må også tas som et klart uttrykk for at eksisterende organisering på departementalt nivå og for underliggende etater er langt fra optimal, og at det i betydelig grad mangler samordning av reguleringsfilosofi og synspunkter.

Den pågående uenighet ser også ut for å skygge for den utfordringen som kanskje burde diskuteres inngående. Er det regelverket som har vært gjeldende de siste ti år for petroleumssektoren optimalt for de neste ti år i lys av de utfordringer som kan møte næringen. Men dette er som påpekt over utenfor fokusområdet for denne rapporten.

4.11 Riksrevisjonens rapport om Justisdepartementets samordningsansvar

Riksrevisjonen undersøkte i 2007 om i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen konkluderer følgende (Ref. 25):

”Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fortsatt er svakheter på departementsnivå når det gjelder arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser ved at fem av ni undersøkte departementer ikke har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet. Det er videre svakheter i hvordan Justisdepartementet følger opp tilsynsarbeidet i departementene og svakheter i forhold til hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres. Riksrevisjonen legger til grunn at samordning av samfunnssikkerhet er et viktig område som må prioriteres. En tilfredstillende organisering av arbeidet med samfunnssikkerhet er en forutsetning for at samfunnet skal være godt rustet til å håndtere hendelser og ulykker som oppstår. Undersøkelsen viser at Justisdepartementet i liten grad har inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen forutsetter at den planlagte stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet vil klargjøre og styrke Justisdepartementets samordningsansvar.”

4.12 Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008)

Justisdepartementet la i mai 2008 fram Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008), Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning, trolig som en oppfølging av rapporten fra Riksrevisjonen fra januar samme år. I Stortingsmeldingen fremmes konkrete forslag om samordnings- og samvirketiltak.

Stortingsmeldingen går ikke inn på organisatoriske tiltak. Det er enkelte referanser til Sårbarhetsutvalget (Ref. 1) i meldingen, men det eneste konkrete av utvalgets forslag som refereres er forslaget om kommunal beredskapsplikt. Forslaget om eget Sikkerhets- og beredskapsdepartement og sammen slåing av tilsynsorganer er ikke omtalt.

Meldingen beskriver videre at Justisdepartementet har etablert Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet som er et forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom departementene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjeneste og sivil-militært samarbeid.

Det uttales at regjeringen vil styrke Justisdepartementets samordningsrolle ved i større grad å tilrettelegge for at risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger utgjør et felles planleggingsgrunnlag og i større grad ta initiativ til å avklare ansvarsforhold og identifisere eventuelle gråsoner.

4.13 Samfunnets utfordringer med dagens organisering av tilsynet

Diskusjonen av status og oversikten over tilsyn i dette kapitlet har vist at flere negative forhold går igjen:

- Noen tilsynsorganer er meget små organisasjoner
- Organiseringen av tilsynsorganene er ut fra faglige avgrensninger
- Flere tilsynsorganer har tilgrensende eller delvis overlappende ansvarsområder
- Norsk tradisjon er at tilsynsorganer er autonome i betydelig grad
- Mange av tilsynsorganene er flyttet ut av Oslo, og kan inntil videre synes å ha utilstrekkelig kompetanse til å fylle sine roller i samfunnssikkerheten
- Koordinering av innsats er en utfordring
- Justisdepartementet ivaretar ikke sin koordineringsrolle for samfunnssikkerhet
- Prioritering av oppgaver som berører flere departementer og tilsyn er en utfordring.

Eksemplet med investering i midtdeler i Sandnes som er omtalt i delkapittel 4.1 illustrerer godt en del av utfordringene med dagens organisering.

Utfordringene for samfunnssikkerheten i dag kan sammenfattes som følger på basis av diskusjoner i dette kapitlet:

- Utfordringene i forhold til storulykkespotensial har økt de seinere år, ved flere forhold så som:
 - Flere aktører tar i bruk hydrokarbongass i større kvanta i industriell sammenheng.
 - Aktører uten forhistorie og kompetanse på bruk av gass deltar i virksomheten.
 - Inntjening og økonomi stadig viktigere for virksomhetenes prioriteringer
- Økende grad av funksjonelt, risikobaserte regelverk, uten konkrete detaljkraav til utforming, drift og vedlikehold.
- Tilsynsmyndigheter som i mange tilfeller synes å være primært opptatt av formalkrav framfor realkrav til sikkerhet og beredskap

Kapittel 5 gir en drøfting av prinsipielle sider ved tilsynsvirksomheten og alternative modeller for å løse de aktuelle problemer.

5. Drøfting av svakheter med dagens modell og mulige alternativer

5.1 *Kompetanse og rekruttering*

Det er påvist at utflyttingen av tilsyn ut fra Oslo har medført et betydelig tap av kompetanse og erfaring, som åpenbart innebærer en vesentlig svekkelse av samfunnssikkerheten. Slik sett kommer de politiske ønsker om desentralisering av offentlige organer i klar strid med en målsetting om best mulig samfunnssikkerhet.

Lederlønninger innen offentlig virksomhet har blitt hevet i betydelig grad i de seinere år, men på fagnivå er det ofte betydelige forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet. Offentlige organer vil aldri bli lønnsledende, og har derfor i tider med lav arbeidsløshet et betydelig handikap i forhold til privat næringsliv når det å rekruttere fagpersoner.

Når et spesialisert tilsyn, som Luftfartstilsynet, plasseres i et forholdsvis lite miljø (Bodø), blir det et spinkelt rekrutteringsgrunnlag. Riktignok var det et visst luftfartsmiljø gjennom forsvarets virksomhet i Bodø, men dette er et lite miljø, med kun en arbeidsgiver av betydning. To arbeidsgivere av betydning er fortsatt et lite faglig miljø.

For spesialiserte tilsyn som er avhengig av høy fagkompetanse på spesialiserte fagområder må en derfor ha et geografisk sett bredest mulig rekrutteringsområde for slike stillinger. Det er tvilsomt om det kan oppnås noe sted nord for Trondheim, for enkelte fag er det trolig kun Oslo/Akershus området som gir det eneste rekrutteringsgrunnlaget som er tilstrekkelig bredt.

En slik situasjon kan bli bedømt å være uakseptabel politisk sett, dette er drøftet i delkapittel 0.

5.2 *Effektiv kommunikasjon*

Effektivitet og optimal utnyttelse av ressurser er viktig for enhver virksomhet. De fleste tilsyn i Norge er lokalisert på ett sted, med noen unntak, så som Arbeidstilsynet, Kystverket, Vegvesenet og Mattilsynet.

Med dagens moderne IKT hjelpemidler er det trolig mulig å akseptere at lokalisering kan spres på flere steder, uten at det går vesentlig ut over effektiv kommunikasjon. Særlig i privat virksomhet er det sterkt økende bruk av utstyr for telefon- og videokonferanser. Med litt tilvenning kan en oppnå like høy effektivitet som om alle deltagere var samlokalisert.

Dette innebærer at det burde være mulig å ha tilsynsetater med flere kontorsteder, uten at effektiviteten skal lide vesentlig. Alt for små enheter bør nok unngås, men muligheten til at en offentlig virksomhet kan lokaliseres på flere steder, bør være betydelig forbedret i forhold til for fem år siden (eller mer).

Da vedtaket om utflytting av de sju tilsynene ble fattet, var ikke mulighetene på langt like gode. For at en skulle få til en flytting, var det trolig også påkrevd å vedta at tilsynene skulle flytte i sin helhet, ellers ville trolig ingen ha blitt med. Men i ettertid burde en kunne akseptere flere kontorsteder, og bruk av moderne IKT hjelpemidler. Den forslåtte løsningen i kapittel 6 utnytter disse mulighetene.

5.3 Organisatorisk gjennomslag

Det er påvist hvordan flere departementer har ansvarsoppgaver som står i et konkurranseforhold til hverandre. Særlig gjelder dette for Samferdselsdepartementet som både for vei, skinnegående og lufttransport både har ansvar for transportsystemet som sådan, og sikkerheten i transport systemet.

Det er neppe tilfeldig at det særlig innen veitrafikk er lite samsvar mellom de sikkerhetsmessige målsettinger som er satt (for eksempel nullvisjon) og det som konkret gjøres av prioriteringer for å søke å nå målsettingene (se delkapittel 3.3).

Behovet for at samme departement ikke skal ha ansvaret for den praktiske og økonomiske organisering av en samfunnsaktivitet og samtidig være ansvarlig for tilsynet med sikkerhet, er det første aspektet av organisatorisk gjennomslag for samfunnssikkerheten. Også Sårbarhetsutvalget var særlig opptatt av en omorganisering innenfor samferdselssektoren (Ref. 1).

Det er i ulike sammenhenger uttrykt høye ambisjoner for samfunnssikkerheten i Norge, eksempelvis er det uttrykt nullvisjon for alvorlige ulykker i trafikken (se delkapittel 4.3), og en intensjon om at Norge skal være verdensledende på HMS i petroleumssektoren (Ref. 26). Slike høye ambisjoner bør være viktige rammer for at en skal se også på organisering, for å legge til rette for de best mulige rammebetingelser.

Det andre aspektet er behovet for å se på helheten i samfunnets ressursbruk, inklusiv de indirekte konsekvenser som en sektor medfører, eksempelvis kostnader på helsebudsjettet som ulykker i transportsektoren fører med seg. I Norge er det vel kun Finansdepartementet som har et økonomisk perspektiv som omfatter alle andre departementer. Samtidig er Finansdepartementet ikke noen kandidat for å ha det overordnede ansvar for samfunnssikkerhet, dette departementet har et hovedfokus på å forvalte de offentlige ressurser.

For å få organisatorisk gjennomslag på departementsnivå mangler det norske samfunn et statlig organ som kan influere på alle andre departementers ressursbruk til samfunnssikkerhet, og som har den nødvendige departementale og faglige tyngde.

5.4 Enhetlig tilsynstiltærning

Som allerede påpekt er striden om utformingen av reviderte forskrifter for petroleumssektoren et alvorlig tegn på at to sentrale departementer har grunnleggende forskjellig syn på hvordan lovregulering av samfunnssikkerhetsfeltet skal være, se også delkapittel 4.10.

Petroleumsregelverket har i lang tid vært basert på en funksjonell, risikobasert tiltærning, og har i ikke ubetydelig grad vært modell for andre regelverk som også regulerer samfunnssikkerhetsforhold. Det er slik sett flere tilsyn og departementer som har basert sitt regelverk på en slik tiltærning.

Når Justisdepartementet avfeier en slik regulering uten å diskutere erfaringene, indikerer dette en så grunnleggende ulik holdning, at det må utgjøre en alvorlig og sterkt utilfredsstillende situasjon for samfunnssikkerheten i Norge.

Med den usikkerhet som er skapt gjennom striden mellom Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, avsløres med stor tydelighet at dagens organisering på departementsnivå er uholdbar. Det er ikke forsvarlig at to så diametralt motsatte syn på hva som er god tiltærning til lovregulering av samfunnssikkerhet skal eksistere side om side.

Dersom en omorganiserer samfunnssikkerheten slik at det blir ett sentralt departement, vil det i det minste sikre at en får en enhetlig tilnærming til regulering av samfunnssikkerheten i Norge på departementsnivå. Det er med den tvil som er skapt kanskje ikke opplagt hva som vil bli den rådende tilnærming, men det er nok mange som er tilhenger av en funksjonell, risikobasert tilnærming.

5.5 Proaktiv tilsynstilnærming

Petroleumstilsynet er av mange vurdert å være et tilsyn med i betydelig grad en proaktiv tilsynstilnærming. Ptil er gjennomgående dyktig til å forutse hva som vil bli utfordringer for næringen som helhet og for de enkelte selskaper, og gjennomfører ulike utredningsoppgaver for å identifisere slike.

I motsatt ende av skalaen kan det se ut for at Kystverket kommer. Det er påvist i delkapittel 4.9 en tilsynelatende total mangel på proaktiv tilsynstilnærming, spesielt i forhold til håndteringen og oppfølgingen av Full City i timene forut for den kom i drift mot land i storm i slutten av juli 2009.

Ved at en samordner tilsynsvirksomheten på departements- og etatsnivå vil en måtte kunne forvente at en proaktiv tilsynstilnærming blir den gjennomgående holdning på myndighetssiden. Dette vil være en klar styrking av samfunnssikkerheten i Norge, siden det er flere departementer og tilsynsetater som kun i beskjeden grad står for en proaktiv holdning.

5.6 Lokalisering av tilsynsmyndigheter

Det har vært en uttalt politisk målsetting at det er ønskelig å lokalisere offentlige organer utenfor Oslo-området i større grad enn det som har vært gjort tidligere. Det er grunn til å understreke at det var en statsråd fra Høyre som stod for forslaget om å flytte ut tilsynsetatene fra Oslo.

I det siste har det vært forsterket fokus på dette, der det også understrekes at dette er ønskelig ut fra overordnede samfunnshensyn, med å "ta hele landet i bruk", som synes å være et populært politisk slagord.

Et alternativ til den utflyttingsmodellen som ble valgt i 2004 kunne være en mer desentralisert organisasjon, der deler av etatene kan flyttes ut, men at de deler som krever spesielle tilgang på høyt kompetente personer lokaliseres i tett befolkede områder, der tilgangen på kvalifisert personell er betydelig bedre.

Men for en liten tilsynsetat med noen titalls antall medarbeidere blir en slik desentralisering trolig vanskeligere i praksis. Med en stor organisasjon vil det bli enklere å desentralisere, slik at en kan få flere kontorsteder, uten at de blir for små.

Health and Safety Executive (HSE) kan være en interessant modell i så måte. HSE (som har i størrelsesorden ca 3.500 medarbeidere) har hatt en sterkt desentralisert organisasjon i mange år, også før moderne kommunikasjonsløsninger var tilgjengelige.

Moderne IKT løsninger kan gjøre det mulig å ha en desentralisert organisasjon som kan fungere som en integrert enhet, uten at en behøver å ty til et omfattende reiseprogram. Privat næringsliv utnytter per dags dato slike muligheter bedre enn offentlige, men det er ingen grunn til at ikke offentlige organer skal utnytte slike muligheter i minst like stor grad.

5.7 *Alternative organiseringsløsninger*

Dette delkapitlet drøfter først begrensede løsninger, før en mer grunnleggende løsning introduseres. Det mest utilfredsstillende aspekt ved dagens organisering, er de tre tilsynene Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet og den del av Vegvesenet som har tilsynsoppgaver som alle rapporterer til Samferdselsdepartementet, som også har ansvaret for infrastruktur, drift og økonomi knyttet til transportsektoren. Disse tre tilsyn bør flyttes organisatorisk til et annet departement. I en begrenset løsning ville flytting til for eksempel til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet være det mest naturlige.

DSB er et annet problem. En begrenset løsning vil kunne være å splitte det opp igjen i et DBE og et beredskapsdirektorat. Beredskapsdirektoratet vil i så fall naturlig høre inn under Justis- og Politidepartementet, mens det gjenoppståtte DBE bør være underlagt Arbeids- og Inkluderingsdepartementet.

Med den begrensede løsning blir det vanskelig å finne en god løsning for Kystverket og Sjøfartsdirektoratet.

Det er derfor gode grunner for at en mer grunnleggende løsning bør søkes. En slik løsning vil være å opprette et Sikkerhets- og beredskapsdepartement, tråd med Sårbarhetsutvalgets innstilling (Ref. 1). Til et slikt departement bør da trolig samtlige tilsyn som er vist i Figur 3 overføres. Deretter bør samtlige tilsyn som har forebyggende sikkerhet slås sammen til en slagkraftig organisasjon. Det kan være hensiktsmessig å ha et eget beredskapstilsyn.

Ved at en slår sammen mange tilsyn vil det kunne frigjøres en del ressurser til administrasjon, slik at en uten økte budsjettammer kan få en økning i antall fagstillinger. Dette bør også være positivt.

En desentralisert organisasjon har også sine utfordringer. Enkelte av dagens tilsyn har mange avdelingskontorer, og har i noen grad utfordringer med enhetlig behandling mellom de ulike kontorer. Dette vil åpenbart bli en større utfordring med et stort integrert tilsyn med mange kontorsteder. Men god intern kommunikasjon med moderne IKT-hjelpemidler kan være med å redusere utfordringene.

5.8 *Lokaliseringskriterier for tilsynsoppgaver*

Dersom en legger til grunn at det mest grunnleggende alternativ bør velges, med et sentralisert Sikkerhets- og beredskapsdepartement og sammenslåtte tilsyn, kan en foreslå følgende kriterier for lokalisering av tilsynsoppgaver:

- Administrative funksjoner, opplæring, informasjon mv. bør i hovedsak lokaliseres utenfor det sentrale Østlandsområdet. For slike fag bør det være tilfredsstillende rekrutteringsgrunnlag over hele landet.
- De tilsyn som trenger avdelingskontorer i de ulike regioner av landet forutsettes å ha slike kontorer i en sammenslått organisasjon på om lag samme steder som i dag, slik at en ikke ”forstyrrer” disse funksjonene unødig.
- For fagstillinger som krever spesialkompetanse opprettes noen utvalgte kompetansesentre ut fra de steder i landet der det er god tilgang på personell med slik kompetanse. Det innebærer åpenbart flere slike kompetansesentre i Oslo- og Østlandsområdet, samt trolig i regionsentrene i Trondheim, Bergen, Stavanger, m.fl.

6. Anbefalt organisering

Norge er et lite land, og antall personer med spesialkompetanse på en del områder er svært begrenset. Samtidig er det en del overordnede politiske føringer:

- Ønske om spredt bosetting
- Involvere alle deler av landet i styringsapparatet
- På sikt er det ønskelig å satse i nordområdene, ikke minst i forhold til energi og internasjonal virksomhet.

Det synes som om Stortinget lot disse overordnede politiske føringene få prioritet over andre målsettinger ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 i juni 2003. For å finne en best mulig totalløsning må disse overordnede føringer kombineres med en del aktuelle begrensninger og forutsetninger:

- Begrenset tilgang på godt kvalifiserte fagfolk
- Godt utbygde muligheter for integrerte IKT- og samhandlingsløsninger (i alle fall i næringslivet) som gir muligheter for organisering på tvers av geografi og fag.

Den anbefalte løsningen er et Sikkerhets- og beredskapsdepartement med et eller to store underliggende tilsynsorganer. Løsningen med et eget sikkerhets- og beredskapsdepartement ville kunne karakteriseres som følger:

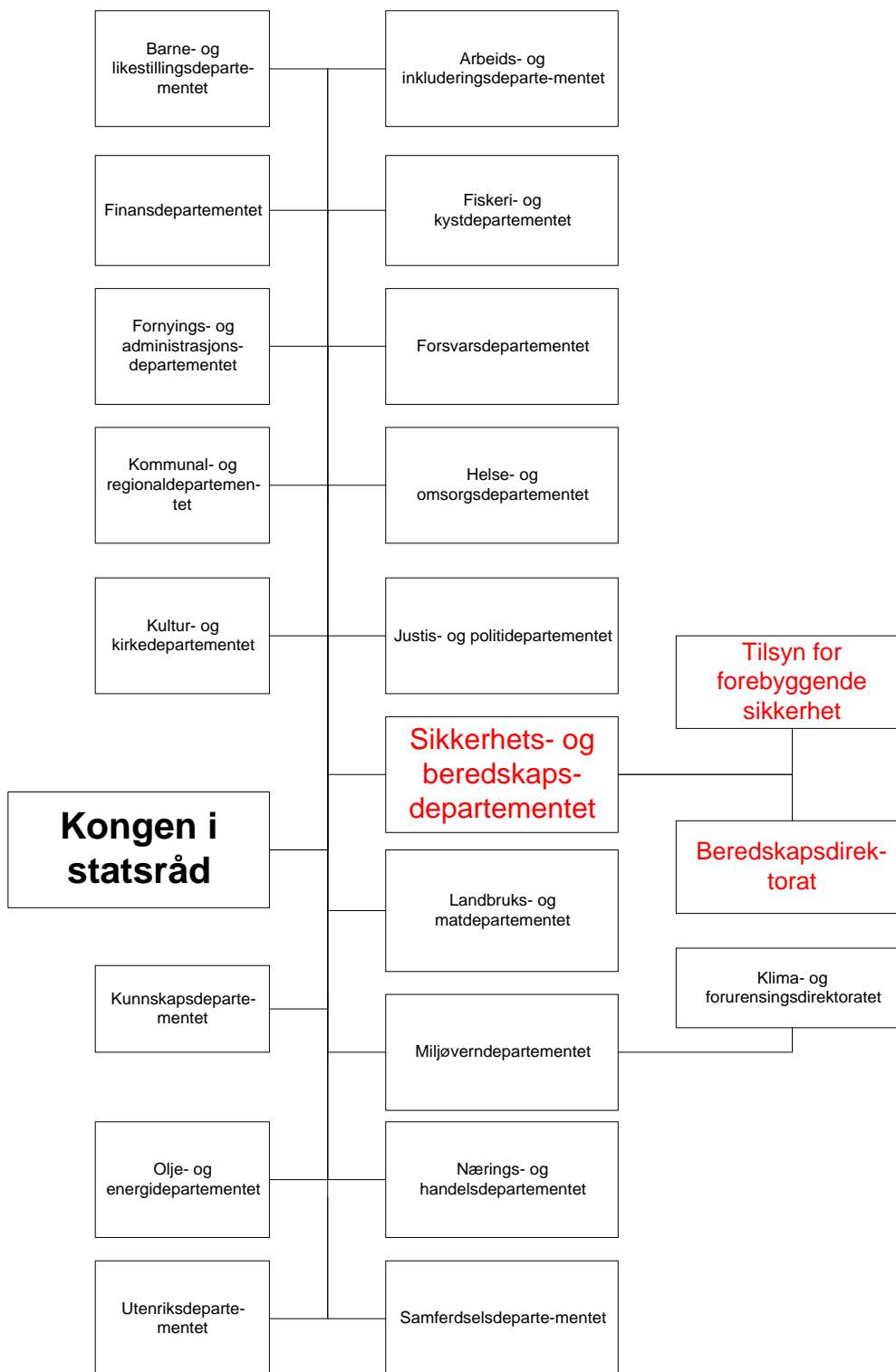
- God mulighet for koordinering
- Gjennomslag i forhold til andre samfunnsområder
- Fokus på ansvar for samfunnsikkerhet for departementets ledelse
- God mulighet for helhetsvurdering
- Separasjon av økonomisk/operativt ansvar og tilsynsansvar
 - Sikre uavhengighet
 - Eliminere interessekonflikter
- God mulighet for koordinert og felles praksis i tilsynsoppgaver

Den anbefalte løsning med to store tilsynsorganer ville kunne karakteriseres som følger:

- Kan ha desentralisert kontorstruktur:
 - Opprettholde kontorsteder i distriktene
 - Også kontorsteder der de ulike fagmiljøene er tyngst
- Kan rasjonalisere administrative funksjoner
- Moderne IKT-systemer muliggjør samhandling over lange avstander uten stor reisevirksomhet
- Forutsetningene er gode for å etablere en enhetlig tilsynsmetodikk for alle involverte tilsynsområder med utgangspunkt i det beste fra bl.a. Petroleumstilsynet.
- Vil kunne bygge opp høykompetente fagmiljøer på nøkkelområder
 - Arb.til, DSB, Jtil, Ltil, Ptil, SDir: ca 1900 ansatte

Med de samlede føringer og begrensninger skulle det ligge godt til rette for to store tilsynsorganer, et forebyggende sikkerhetstilsyn og et beredskapstilsyn som begge rapporterer til et Sikkerhets- og Beredskapsdepartement. Figur 9 viser hvordan dette vil framstå, og poengterer samtidig at Klima- og forurensningsdirektoratet ikke bør inkluderes i den foreslåtte løsningen.

Forslaget her innebærer at alle tilsyn som er relevante i forhold til hovedområdet i inneværende rapport inngår i de to viste tilsynsorganer i Figur 9. Når en går gjennom listen over alle tilsyn på side 11 kan det tenkes at en kan ende opp med et eller noen ganske få tilsyn som det er naturlig å holde utenfor de to store foreslåtte tilsyn, hvis helt spesielle hensyn tilsier at det likevel er å foretrekke.



Figur 9 Foreslått organisering av Sikkerhets- og beredskapsdepartementet og to tilsynsorganer

Det er relevant å peke på at den tilsynsmessige siden av dette forslaget har en klar parallell i sikkerhetsmyndigheten HSE i Storbritannia. Dessuten er forslaget i tråd med Sårbarhetsutvalgets (Ref. 1) forslag.

HSE sitt ansvarsområde er betydelig utvidet over de siste 20–25 år ved at flere ansvarsområder og mindre tilsynsorganer er overført til HSE, og har et ansvarsområde som tilsvarer følgende i forhold til norske tilsynsorganer:

- Arbeidstilsynet
- Petroleumstilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (ikke beredskapsdelen)
- Jernbanetilsynet
- Statens strålevern
- Mattilsynet (deler)

7. Referanser

- 1 NOU 2000:24. Et sårbart Samfunn, Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet
- 2 St.meld. nr 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- 3 Lindøe & Braut. Risk regulation in the Norwegian petroleum industry: Robustness and changing methods of operation, in Bris, Soares & Martorell (eds) Reliability, Risk and Safety: Theory and Applications, Taylor & Francis Group, London, 2009
- 4 Ave, Boyesen, Njå, Olsen, Sandve: Samfunnssikkerhet, Universitetsforlaget, 2004
- 5 NOU 2005: 06 Samspill og tillit, Om staten og lokaldemokratiet
- 6 Standard Norge: Retningslinjer for risikovurdering, NS814:2008
- 7 Ptil: Risikonivå i petroleumsvirksomheten, RNNP, Hovedrapport, Utviklingstrekk 2008, norsk sokkel, 23.4.2009
- 8 DSB: Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2009
- 9 Vinnem, J.E. Sikkerhet i Norge. Oversikt over og vurdering av samfunnets virkemidler, STF18 F82029/A82035, 1982, 129s
- 10 SSB Statistisk årbok 2008
- 11 Prioriterer arbeidet med vogntog, Vegvesenets nettside, 18.8.2009
<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Siste+nyheter/Vis?key=108672>
- 12 Sunnevåg, K.J. & Ekerhovd, N.A.: Flytting av en statsinstitusjon – erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering, SNF-rapport 17/02, Bergen, august 2002
- 13 Asplan Viak: Evaluering av utflytting av statlig virksomhet, Komparativ analyse, for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 10.6.2009
- 14 Nasjonal transportplan 2010–2019, St.meld. 16 (2008–09)
- 15 Raset i hanekleivtunnelen 25. Desember 2006 , Rapport 14.2.07 fra undersøkelsesgruppen nedsatt av Samferdselsdepartementet
- 16 Aftenbladet 5.8.2009: ” Livreddende midtdelere settes på lager”
- 17 Aftenbladet 25.8.2009:” Griper inn for å beholde midtdelere”
- 18 Arb.tilssynet: Årsrapport 2008: For et godt arbeidsliv
- 19 Ptil: Offshore beredskap, helhetsvurdering. Vurdering av styrker og svakheter, en utredning for Petroleumstilsynet utført av Preventor 2008
- 20 Sjøfartsdirektoratet: Årsmelding 2008
- 21 Vinnem, J.E. Lokaliseringen av LNG-anlegg i Risavika i Sola kommune. Gransking av svikt av samfunnsmessige barrierer, 8.10.2008 <http://www.preventor.no/risavikalng.pdf>
- 22 Vinnem, J.E. Risikoanalyse – hensiktsmessig verktøy for risikokommunikasjon? Med illustrasjoner fra Risavika LNG-anlegg, foredrag på Samfunnssikkerhetskonferansen, 12.1.2009
- 23 SHT: Foreløpig rapport. Rapport om undersøkelse av MV Full City – IMO No. 9073672, grunnstøting ved Såstein 31. juli 2009, avgitt 26. august 2009
- 24 Trafikksentral-ansatte mistenkte etter «Full City»-havariet, <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=577376>
- 25 Riksrevisjonen: Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet, Dokument nr. 3:4 (2007-2008)
- 26 St.meld. nr. 12 (2005-2006) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten