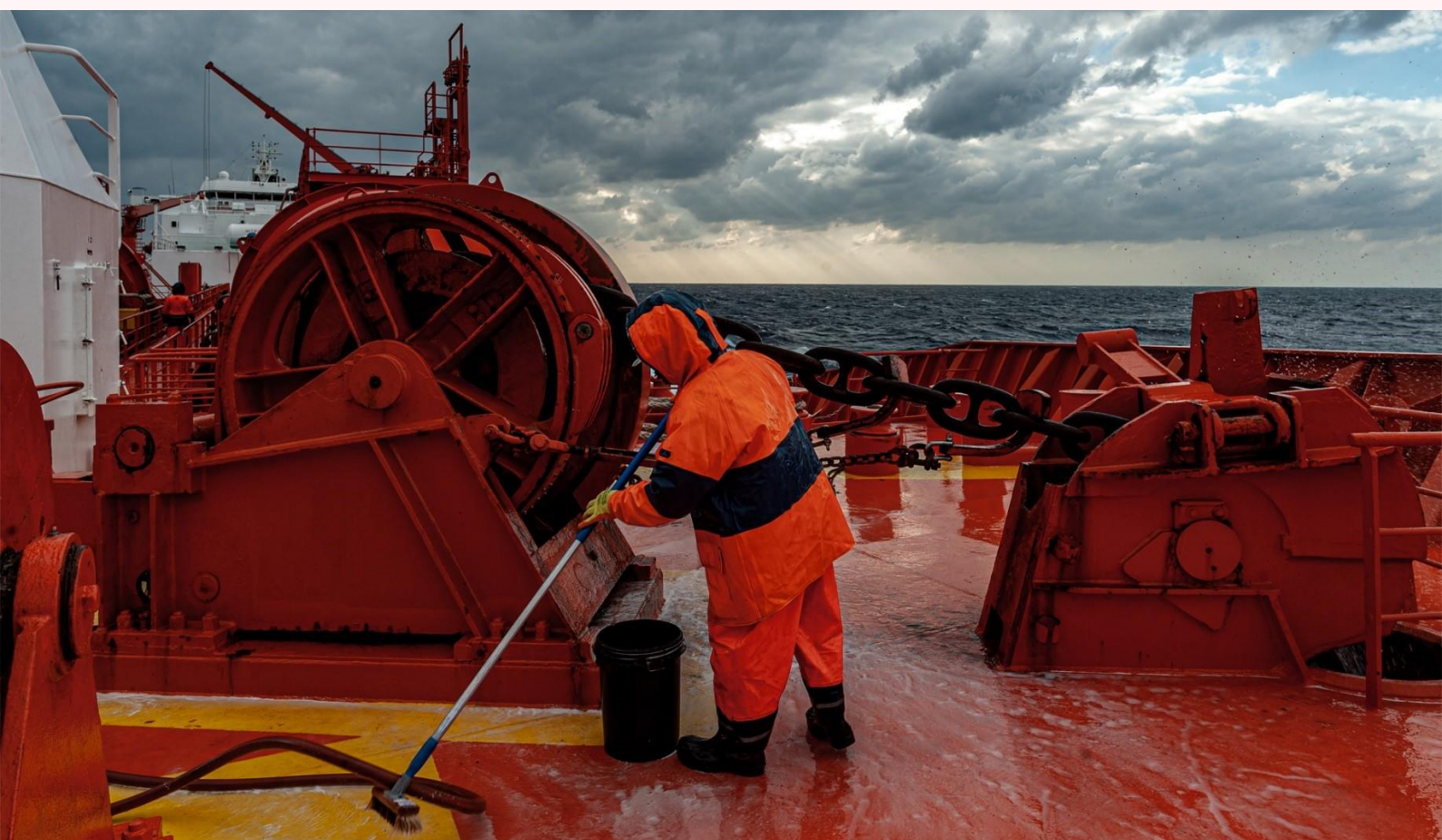


Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs

Dokument 3:9 (2022–2023)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2022–2023)
*Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og
levevilkår for å forebygge ulykker til sjøs.*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, overordnet vurdering, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- Vedlegg 2: statsrådets svar
- Vedlegg 3: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 13. april 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	9
3	Overordnet vurdering	10
4	Utdyping av konklusjoner	11
4.1	Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak.	11
4.2	Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår	13
4.3	For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt.....	15
4.4	Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår	17
4.4.1	Sjøfartsdirektoratet utnytter ikke handlingsrommet til å gjennomføre risikobaserte tilsyn	18
4.4.2	Sjøfartsdirektoratets tilsynsmetodikk er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold	19
4.5	Sjøfartsdirektoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen	20
4.6	Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp.....	22
5	Anbefalinger	23
6	Statsrådets svar	23
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	24
	Vedlegg	25
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1	Ulykker og nestenulykker til sjøs, 2011–2021	11
Figur 2	Skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper, 2011 og 2021	12
Figur 3	Analyse av sjøfolks svar på spørsmål knyttet til syv indekser, 2021	15
Figur 4	Årlig fordeling av gjennomførte tilsyn, 2015–2021	17

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får store direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Fiskerinæringen og skipsfarten er viktige for både verdiskaping og sysselsetting i Norge. Norge har flest skipsanløp i verden og er blant verdens største nasjoner innen skipsfart. Over 80 prosent av den samlede godsmengden i utenrikshandelen blir fraktet på sjø, og sjøfartens andel av innenriks transportarbeid er 42 prosent. I 2022 eksporterte Norge sjømat til en verdi av 151,4 milliarder kroner. Det jobber om lag 30 000 personer i sjøfarts- og fiskerinæringen i Norge.

Et godt arbeidsmiljø og sikre arbeidsforhold om bord skal bidra til å unngå ulykker og andre hendelser i sjøfarts- og fiskerinæringen. Norge har sluttet seg til sentrale, internasjonale normer og konvensjoner som har betydning for sjøfolks arbeids- og levevilkår. Disse er tatt inn i norsk regelverk, hovedsakelig gjennom sjøloven, skipssikkerhetsloven og skipsarbeiderloven. Stortinget har i behandlingen av lover, Nasjonal transportplan i flere perioder samt andre stortingsmeldinger vært opptatt av et høyt sikkerhetsnivå på sjøen.

Ansvar for god sikkerhetsstyring og tilstrekkelig bemanning med riktig kompetanse ligger hos rederiet og skipsføreren. Myndighetene har ansvar for å sikre at næringsaktørene følger internasjonale og nasjonale krav til sjøsikkerhet og arbeids- og levevilkår, og for å utvikle et regelverk som støtter dette.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for sikkerheten for skip og mannskap til sjøs. Sjøfartsdirektoratet som underliggende forvaltningsorgan utfører kontroll og sertifisering av norskregistrerte skip og mannskap samt havnestatskontroll av fremmede skip som anløper norske havner.

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag er å være en attraktiv sjøfartsadministrasjon som stiller høye krav til sikkerhet for liv, helse og miljø. Direktoratets hovedoppgaver er blant annet å overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs, føre tilsyn med og fremme arbeids- og levevilkår på fartøy og drive holdningsskapende og forebyggende arbeid innen sjøsikkerhet. Sjøfartsdirektoratets uttalte visjon er å være «den foretrukne maritime administrasjonen». Det betyr at direktoratet skal tilby konkurransedyktige tjenester slik at næringen velger å registrere sine fartøy i norske skipsregistre.

Det var en nedgang i antallet registrerte ulykker med næringsfartøy (fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip) i perioden 2001–2015. Fra 2016 og fram til 2021 økte antallet ulykker. I 2021 var det 970 ulykker og nestenulykker på næringsfartøy, og 6 personer omkom. Foreløpige tall for 2022 ligger på omtrent samme nivå. Sammenlignet med landbaserte næringer har sjøfart vesentlig høyere frekvens av dødsfall. Det anslås også at det er underrapportering på hendelser til myndighetene. Flere av ulykkene og nestenulykkene de siste ti årene kunne under litt andre omstendigheter ha fått alvorligere utfall.



Arbeids- og levevilkår til sjøs

Med arbeids- og levevilkår menes i denne sammenhengen forhold som tilstrekkelig bemanning, arbeids- og hviletid, arbeidspress og psykososiale forhold.

Norge har blant annet sluttet seg til den internasjonale normen for sikkerhetsstyring (**ISM**), konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår (**MLC**) og konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren (**WFC**).

Europeisk statistikk viser at opp mot 90 prosent av undersøkte ulykker har menneskelig adferd som medvirkende faktor. Menneskelige faktorer påvirker ofte ulykkene i kombinasjon med andre årsaker, som teknisk svikt eller vanskelige ytre forhold som vær og strøm. Menneskelige faktorer er blant annet knyttet til bemanning som er utilstrekkelig til arbeidsoppgavene, utilstrekkelig hvile og et dårlig fysisk og psykososialt arbeidsmiljø om bord. Slike forhold kan føre til utmattelse, såkalt *fatigue*, «som kan svekke oppmerksomheten og evnen til å føre et skip, eller til å utføre sikkerhetsrelaterte oppgaver på en trygg og sikker måte», ifølge retningslinjer fra FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO). *Fatigue* er ansett som en viktig sikkerhetsutfordring. Utfordringer med arbeidspress, bemanning og hviletid kan over tid føre til *fatigue*. Disse utfordringene framkommer blant annet av forskning og av Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelser til sjøfolk om maritim sikkerhet, som ble gjennomført i 2016, 2019 og 2021.

Koronapandemien har forsterket *fatigue*-utfordringene i den globale maritime sektoren. FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) viser til omfattende utfordringer med å ivareta sjøfolks arbeids- og levevilkår under pandemien. Norske medier rapporterte i 2021 om utfordringer med håndtering av smitteutbrudd, sikkerhetskultur, mannskapsbytter og tilsyn i fiskeri- og sjøfartsnæringen under pandemien.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om sjøfarten (sjøloven), med forskrift om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs.*
- *lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven), med*
 - *forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip og flyttbare innretninger,*
 - *forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy,*
 - *forskrift om bemanning av norske skip (bemanningsforskriften), og*
 - *forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger.*
- *lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeiderloven).*
- *Innst. S. nr. 222 (2002–2003). Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.*
- *Innst. S. nr. 321 (2008–2009). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- *Innst. 72 S (2016–2017). Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning.*
- *Innst. 203 S (2019–2020). Innstilling fra næringskomiteen om Samhandling for bedre sjøtryggleik.*
- *Innst. 338 S (2020–2021). Innstilling fra næringskomiteen om Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring.*
- *Innst. 653 S (2020–2021). Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2022–2033.*



Fatigue

Fatigue er et begrep som brukes i sjøfarten og andre transportsektorer og som beskriver en tilstand av fysisk og/eller mental utmattelse/trøtthet.

Ifølge IMOs retningslinjer for *fatigue* spiller Sjøfartsdirektoratet som sjøfartsadministrasjon og havnestatsmyndighet en vesentlig rolle for å begrense og håndtere risikoene for *fatigue* til sjøs gjennom å implementere og håndheve internasjonale regler, vurdere virkningene pålagte krav har på *fatigue* hos sjøfolk, og ved ustrakt informasjon og veiledning av alle berørte parter.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Sjøfartsdirektoratets arbeid med å føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår for å forebygge ulykker i sjøfarts- og fiskerinæringen.

Statens havarikommisjon har ansvar for undersøkelse av sjøulykker, og Kystverket har ansvar for å legge til rette for sikker sjøtransport og god framkommelighet i norske farvann. Disse to myndighetene har ikke vært en del av undersøkelsen.

Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2021, men vi har gått lenger tilbake i noe av framstillingen av statistikk over ulykker og årsaker.

Undersøkelsen omfatter arbeids- og levevilkår for sjøfolk på fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy. Disse fartøygruppene omtaler vi samlet som næringsfartøy. For ulykker er det også tatt med data for utenlandske fartøy i norske farvann. Vi har ikke inkludert militære fartøy, fritidsfartøy eller flyttbare innretninger i undersøkelsen.

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 22. desember 2022. Departementet har i brev 25. januar 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 18. februar 2023 og statsrådets svar 9. mars 2023 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



- Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak.
- Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår.
- For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt.
- Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår.
 - Sjøfartsdirektoratet utnytter ikke handlingsrommet til å gjennomføre risikobaserte tilsyn.
 - Sjøfartsdirektoratets tilsynsmetodikk er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold.
- Sjøfartsdirektoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen.
- Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp.

3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



- Sjøfartsdirektoratets tilsynsvirksomhet er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke utfordringene med sjøfolks arbeids- og levevilkår.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp forventningene som det har stilt til direktoratet om å fremme gode arbeids- og levevilkår for å forebygge ulykker til sjøs.

4 Utdyping av konklusjoner

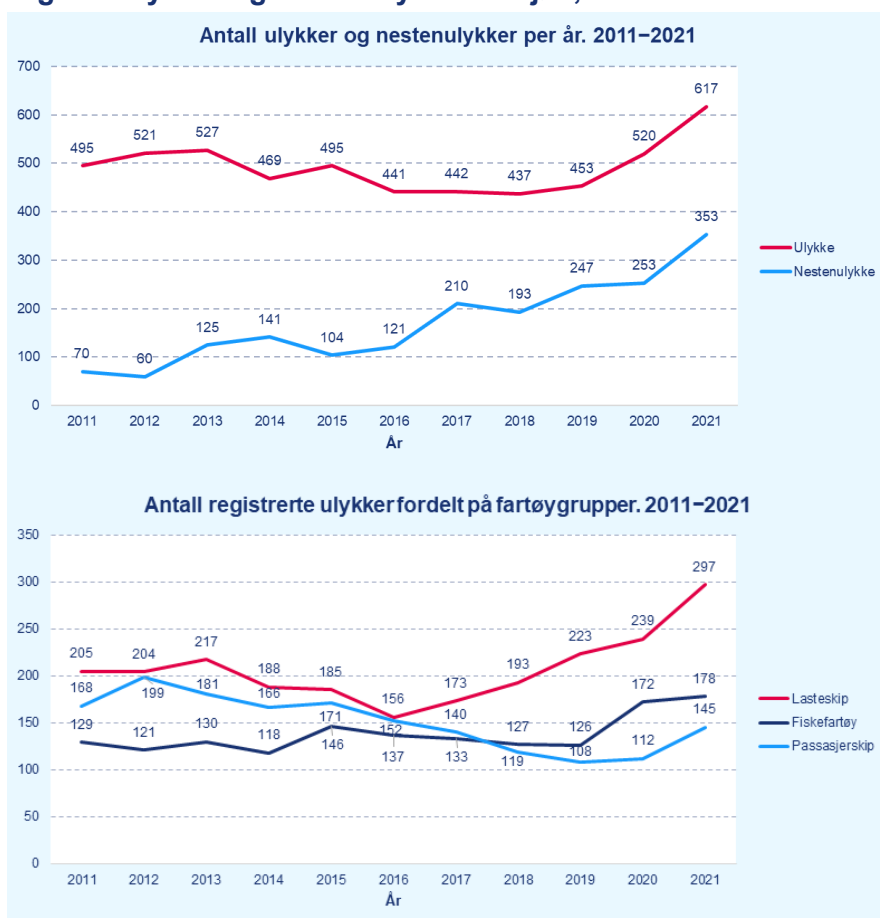
4.1 Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak

Direktoratet skal overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs og drive forebyggende arbeid for å redusere antallet ulykker med fartøy til sjøs.

Rederiet eller skipsføreren skal gi Sjøfartsdirektoratet melding og rapport ved sjøulykke, arbeidsulykke, skade eller sykdom som rammer den som har sitt arbeid om bord. Sjøfartsdirektoratet ønsker at de også rapporterer inn nestenulykker, men det er fortsatt noe usikkerhet i næringen rundt hva som skal rapporteres. Sjøfartsdirektoratet har de senere årene arbeidet for å forbedre innrapporteringen av ulykker og nestenulykker, blant annet ved å klargjøre rapporteringskravene.

Figur 1 viser utviklingen i ulykker og nestenulykker til sjøs i perioden 2011–2021.

Figur 1 Ulykker og nestenulykker til sjøs, 2011–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Undersøkelsen viser at antallet ulykker til sjøs økte i perioden 2011–2021. I perioden 2011–2021 var det 5 417 ulykker og 1 877 nestenulykker. Antallet



Ulykkesbegreper

Hendelser er en samlebetegnelse for ulykker og nestenulykker.

Med **skipsulykker** menes situasjoner hvor skipet har vært involvert i en ulykke.

Med **arbeids- og personulykker** menes ulykker som rammer personer som arbeider om bord, passasjerer og los.

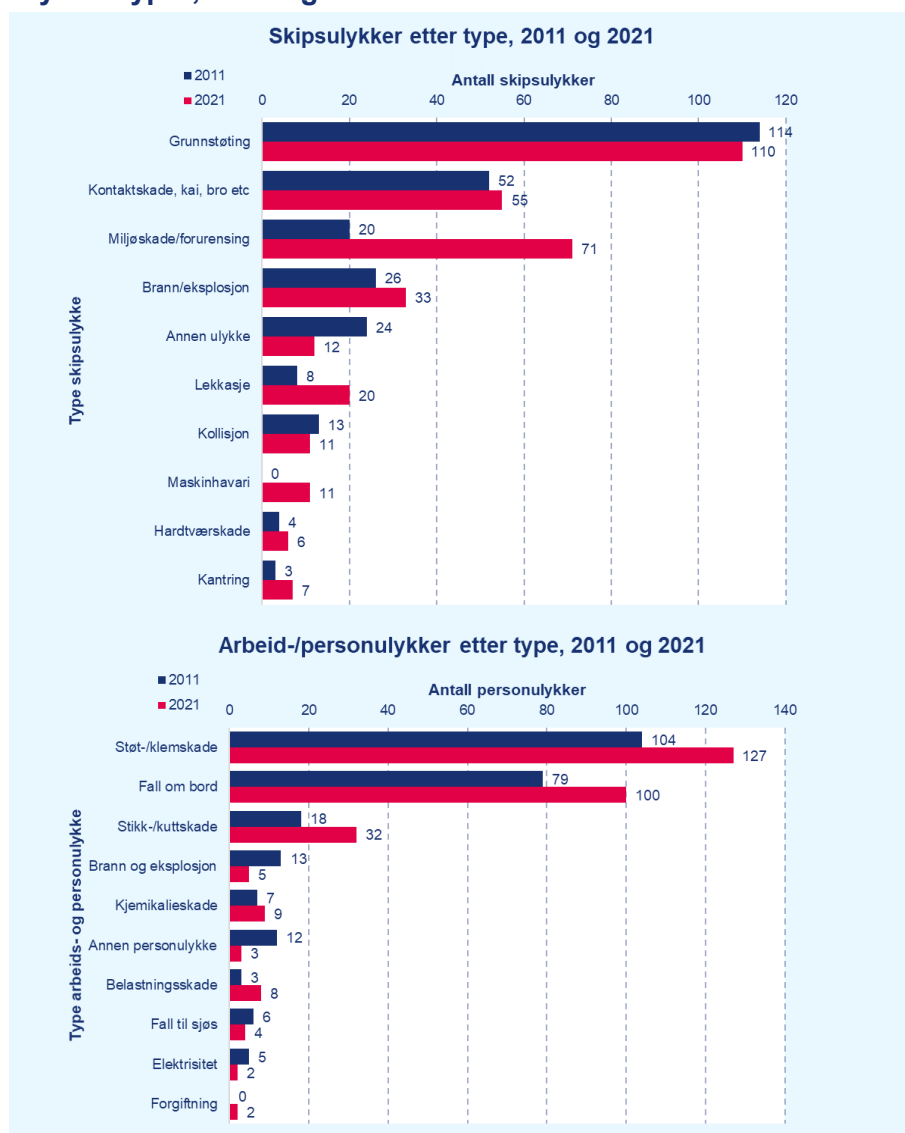
Nestenulykker er situasjoner hvor hendelsen blir avverget før det oppstår skade.

ulykker økte med 25 prosent, og antallet nestenulykker økte med 404 prosent i perioden. Økningen i antallet ulykker var størst i perioden 2016–2021 hvor antallet steg med 40 prosent. Både antallet skipsulykker og antallet arbeids- og personulykker økte i denne seksårsperioden. Antallet ulykker var på omtrent samme nivå i 2022 som i 2021.

Ulykkesutviklingen i fartøygruppene viser ulike trender for lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy. Lasteskip hadde i perioden størst andel og mest markant økning i antall ulykker, mens passasjerskip hadde en nedgang i antall ulykker. Fiskefartøy hadde et relativt jevnt antall ulykker fra 2011 til 2019, men antallet økte betydelig i årene 2019–2021.

Figur 2 viser skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper i 2011 og 2021.

Figur 2 Skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper, 2011 og 2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Både i 2011 og 2021 utgjorde grunnstøting og kontaktskade til sammen omtrent halvparten av skipsulykkene. Støt-/klemskade, fall om bord og stikk-/kuttskade utgjorde flertallet av arbeids- og personulykkene.

Sjøfartsdirektoratet mener det er vanskelig å fastsette årsaker til økning i antallet ulykker og nestenulykker nøyaktig. Direktoratet har flere indikatorer på at hele økningen ikke alene kan tilskrives en reell økning i risiko, men også skyldes forhold som økt rapportering fra næringen og noe økning i aktivitetsnivå blant fartøygruppene. Sjøfartsdirektoratet forklarer en stor grad av økningen i antallet nestenulykker med endret registreringspraksis, innføring av krav om sikkerhetsstyring for flere fartøygrupper, samt samarbeid med næringen for å øke rapportering.

Undersøkelsen viser at konsekvensene av ulykkene er sammensatte. Flertallet av ulykkene var mindre alvorlige og hadde et begrenset skadeomfang. Samtidig var det en økning i antall skadde og sykemeldte i perioden.

- I perioden 2011–2021 omkom 107 personer, og 2 714 ble skadd til sjøs. 62 av de omkomne var sjøfolk på fiskefartøy, 35 på lasteskip og 10 på passasjerskip. En sammenligning av antall arbeidsulykker og ulykker med dødelig utfall mellom landbaserte og sjøbaserte næringer viser at sjøen er en mer ulykkesutsatt arbeidsplass, og sjøfart har vesentlig høyere frekvens av dødsfall.
- Fire prosent av ulykkene i perioden var alvorlige eller svært alvorlige, mens de øvrige ulykkene hadde mindre eller ikke noe skadeomfang. Sjøfartsdirektoratet vurderer at mange av ulykkene kunne blitt mer alvorlige dersom de hadde skjedd under litt andre omstendigheter.
- Flertallet av skipsulykkene i perioden resulterte i ingen/ukjent eller mindre alvorlige skader på fartøyet.

4.2 Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår

Kunnskap om ulykker og hvorfor de skjer, er viktig for sjøsikkerhetsarbeidet. Ved innføring av ny skipssikkerhetslov i 2007 ble det rettet større oppmerksomhet mot den menneskelige faktoren som bakenforliggende årsak til ulykker og mot å forbedre arbeidsforholdene og sikkerheten til de ansatte om bord.

Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase inneholder informasjon om ulykker og årsaker som kan gi innsikt i forhold som leder til ulykker i norske farvann. Ulykker er sjelden et resultat av én enkelt årsak, men skjer ofte på grunn av flere, ofte komplekse og samvirkende årsakssammenhenger. Databasen skiller mellom tre overordnede årsakskategorier: *direkte årsaker*, *indirekte årsaker* og *bakenforliggende årsaker*. Det er stor variasjon i hvor mange av disse årsakskategoriene som er registrert for hver ulykke. Undersøkelsen viser at av de 5 417 registrerte ulykkene i perioden 2011–2021 hadde 88 prosent av ulykkene registrert direkte årsaker, 40 prosent av ulykkene

hadde registrert indirekte årsaker og 2 prosent av ulykkene hadde registrert bakenforliggende årsaker.

Manglende rapportering av indirekte og bakenforliggende årsaker til ulykker kan gi et upresist bilde av en kompleks situasjon, og dette gjør det utfordrende å bruke informasjonen til å forhindre at lignende ulykker skjer igjen. Sjøfartsdirektoratet erfarer at det er svært ressurskrevende å avdekke de bakenforliggende årsakene til en ulykke, og mener at andre datakilder kan gi et vel så godt bilde av risiko og ulykker til sjøs. Sjøfartsdirektoratet viser til Statens havarikommisjons undersøkelser av ulykker og årsaksforhold ved sjøulykker. Direktoratet bruker informasjon fra kommisjonens mellom seks og tolv granskningsrapporter hvert år inn i ulykkesdatabasen.

Årsaker til ulykker ligger ofte i grensesnittet mellom mennesker, teknikk og organisasjon. Undersøkelsen viser at menneskelige faktorer spiller en sentral rolle som årsaksforklaring til ulykker til sjøs, og at sjøfolks arbeids- og levevilkår har en tydelig innvirkning på mange av ulykkene hvor den menneskelige faktoren er sentral.

55 prosent av de registrerte direkte årsakene bak ulykker i perioden 2011–2021 skyldtes menneskelige faktorer, 31 prosent skyldtes tekniske forhold, og resten skyldtes ytre forhold som vær og vind. De hyppigste årsakene blant menneskelige faktorer i perioden var feilvurderinger, feilhandling/-navigering, uoppmerksomhet og andre forhold/handlinger.

Det er flere forhold som er med på å påvirke menneskets ytelse og handlinger, og som kan bidra til å forklare hvorfor de menneskelige faktorene er blitt den dominerende årsaksforklaringen til ulykker. Arbeids- og levevilkår er en viktig del av denne forklaringen. Kystverkets *Sjøsikkerhetsanalysen 2014*¹ fant at sikkerhetskultur og faktorer som påvirker ytelse – for eksempel prosedyrer om bord, arbeidsprosesser og stressfaktorer – påvirker menneskelige beslutninger og handlinger som igjen kan lede til ulykker.

Vanlige årsaker til ulykker, som at skipsfører feilvurderer, er uoppmerksom eller sovner på vakt, er tydelig påvirket av arbeids- og levevilkårene om bord. Disse vilkårene kan bestå i ugunstige vaktordninger, lav bemanning, brudd på hviletid og fatigue. Disse forholdene har ulik forklaringskraft ved forskjellige typer ulykker. Grunnstøtinger, som i perioden var den vanligste ulykkestypen blant skipsulykker, påvirkes tydelig av blant annet lav bemanning, brudd på hviletid og fatigue. *Sovnet på vakt* ble i perioden registrert som direkte årsak for tolv prosent av grunnstøtinger og kollisjoner.

For å komme fram til gode virkemidler for å redusere ulykker trenger Sjøfartsdirektoratet inngående kjennskap til årsakssammenhenger. Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke den mangelfulle rapporteringen på ulykker og nestenulykker Sjøfartsdirektoratet god nok oversikt over bakenforliggende årsaker til ulykker. Et ufullstendig årsaksbilde gjør at det er

¹ DNV GL / Kystverket. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen 2014 - Analyse av ulykkesstatistikken for norske farvann de siste 30 årene (1984–2013)*.

vanskelig å vite hvor forebyggende tiltak skal settes inn for å bidra til å snu den negative utviklingen i antall ulykker til sjøs.

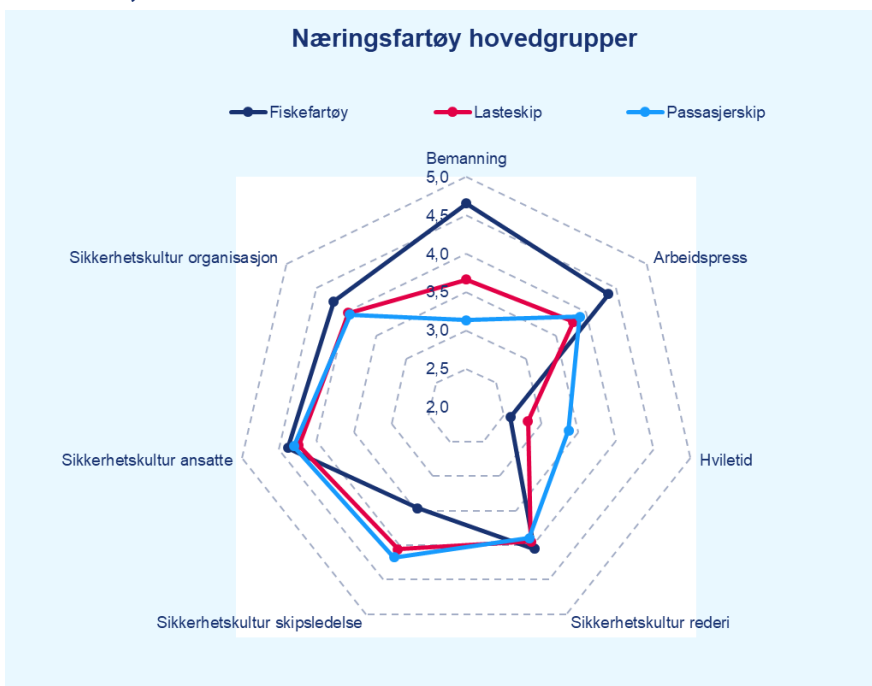
4.3 For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt

Skipssikkerhetsloven skal blant annet sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skip. Én av Sjøfartsdirektoratets hovedoppgaver er å fremme gode arbeids- og levevilkår på norske fartøy og utenlandske fartøy i norske farvann for å bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk.

Sjøfartsdirektoratet gjennomførte spørreundersøkelser om maritim sikkerhet blant sjøfolk i 2016, 2019 og 2021. Spørreundersøkelsene belyser blant annet sentrale forhold ved sikkerhetskulturen og arbeids- og levevilkårene. Svarene viser at et flertall av sjøfolk trives på jobb og mener at sikkerheten i egen arbeidssituasjon er god. Samtidig viser Riksrevisjonens undersøkelse at en del sjøfolk oppgir at flere forhold ved arbeids- og levevilkår er en utfordring, blant annet at bemanning er utilstrekkelig til arbeidsoppgaver, utilstrekkelig hvile og høyt arbeidspress om bord. Dette er forhold som også påvirker sikkerheten i arbeidssituasjonen om bord.

Riksrevisjonens undersøkelse framstiller sentrale tema innen sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår i form av syv indekser, basert på påstander og spørsmål fra spørreundersøkelsen i 2021. Sjøfolks svar på dette er analysert i Figur 3.

Figur 3 Analyse av sjøfolks svar på spørsmål knyttet til syv indekser, 2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

Indeksene viser at sjøfolk vurderer sikkerhetskultur høyt og positivt, mens de vurderer forhold ved arbeids- og levevilkår, som bemanning og hviletid, lavere og derved mer negativt. Svarene fra sjøfolk innen de ulike fartøygruppene viser at det er store forskjeller i hvordan de vurderer arbeids- og levevilkår.

Sjøfolks besvarelser i 2021 på påstander og spørsmål som inngår i de syv indeksene viser blant annet følgende utfordringer:²

- Bemanningen om bord oppleves ikke som tilstrekkelig til at sikkerheten ivaretas (24 prosent).
- Det er ikke flere i besetningen enn sikkerhetsbemanning, og rederiet gir ikke mulighet for tilleggsbemanning ved behov (hhv. 31 og 28 prosent).
- De opplever å ikke få tilstrekkelig søvn og hvile om bord (23 prosent).
- Sjøfolk bryter hviletidsbestemmelsene ved å jevnlig arbeide mer enn 14 timer i løpet av et døgn (29 prosent).
- De anser skift-/vaktordning som belastende (33 prosent).
- De føler seg presset til å fortsette arbeidet selv om sikkerheten er truet (31 prosent).

Undersøkelsen viser at utfordringene med arbeids- og levevilkår som en del sjøfolk oppgir, har en reell innflytelse på hvordan de opplever sikkerheten i egen arbeidssituasjon. Flere av disse forholdene øker også faren for fatigue, som videre kan lede til at sjøfolk gjør feilhandlinger eller feilvurderinger som påvirker sikkerheten.

Koronapandemien forsterket fatigue-utfordringene til sjøs. FNs internasjonale arbeidsorganisasjon, forskning og sjøfolks erfaringer viste omfattende utfordringer med ivaretagelse av arbeids- og levevilkårene om bord. Utfordringene inkluderte blant annet vanskeligheter med å bytte mannskap, arbeidsperioder som strakte seg langt utover kontraktperioden, og manglende tilgang for sjøfolk til havnetjenester og medisinsk hjelp. Forskning viser at pandemien fikk alvorlige konsekvenser på disse områdene. Flere sjøfolk ble gitt større arbeidsomfang, fikk høyere arbeidspress og opplevde negative konsekvenser for psykososiale forhold under pandemien.

Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker til sjøs. Selv om flesteparten av sjøfolkene opplever å ha en trygg og god arbeidsplass, oppgir et betydelig antall sjøfolk at lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress påvirker sikkerheten negativt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig for både enkeltmennesker, næringen og samfunnet at sjøfolks arbeids- og levevilkår forbedres.



Sikkerhetsbemanning

Den minste tillatte bemanning et fartøy kan ha ved operasjon. Rederiet har en plikt til å vurdere behov for tilleggsbemanning for å ivareta sikkerhetsnivået.

² Tall i parentes viser andelen sjøfolk som har svart negativt, for eksempel «noe uenig» eller «helt uenig», på spørsmål og påstander. Påstandene scores på en 1 til 5 skala hvor svaralternativ 1 og 2 er negative og 4 og 5 er positive.

4.4 Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for sertifisering og tilsyn av skip under norsk flagg (flaggstatskontroll) og tilsyn med skip under fremmed flagg som er innom norsk havn eller ankringsplass (havnstatskontroll).

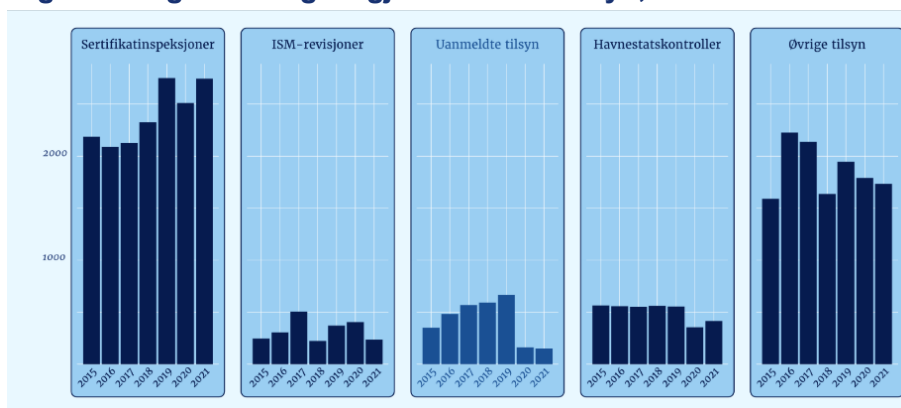
Sjøfartsdirektoratet utsteder sertifikater som dokumentasjon på at forholdene er i samsvar med kravene. Tilsyn innebærer aktiviteter og handlinger som har som formål å undersøke om kravene i lover og forskrifter er oppfylt.

Sammen med virkemidler som regelverksutvikling, veiledning og dialog med næringen skal tilsyn bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk, og dermed til god sikkerhet til sjøs.

Tilsyn er et samlebegrep for dokumentkontroll, inspeksjoner og revisjoner.

Av direktoratets ulike typer tilsyn er det framfor alt tre hovedtyper som dekker de mest sentrale delene av sjøfolks arbeids- og levevilkår. Det er inspeksjoner på grunnlag av konvensjonen for sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC-inspeksjoner), revisjoner av sikkerhetsstyring (ISM-revisjoner) og inspeksjoner av arbeidsvilkår i fiskerisektoren (WFC-inspeksjoner). I tillegg kontrollerer Sjøfartsdirektoratet også arbeids- og levevilkår ved periodiske sertifikatinspeksjoner, uanmeldte tilsyn og havnstatskontroller. Figur 4 viser årlig fordeling av gjennomførte tilsyn i perioden 2015–2021. I figuren inngår MLC- og WFC-inspeksjoner i kategorien sertifikatinspeksjoner.

Figur 4 Årlig fordeling av gjennomførte tilsyn, 2015–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Sjøfartsdirektoratet har om lag 100 tilsynsinspektører, fordelt på 16 regions- og tilsynskontorer langs hele kysten. Inspektørene går som oftest på tilsyn alene, og ett tilsynsbesøk kan omfatte flere tilsynstyper. I perioden 2015–2021 gjennomførte Sjøfartsdirektoratet til sammen 38 803 tilsyn med næringsfartøy, som vil si et årlig gjennomsnitt på ca. 5 500 tilsyn. De fleste tilsynene var en periodisk oppfølging av at sertifikatkrav er etterlevd.

Av det totale antallet tilsyn i perioden var om lag 5 100 tilsyn med arbeids- og levevilkår, det vil si 13 prosent av det samlede antallet tilsyn. Tilsynene fordelte seg slik:



Viktigste tilsynstyper for å kontrollere arbeids- og levevilkår

MLC-inspeksjoner

ILOs Maritime Labour Convention (MLC) er i sin helhet rettet mot forhold som har betydning for arbeids- og levevilkår, og inkluderer tilsynsområder blant annet relatert til bemanning og tekniske forhold.

ISM-revisjoner

IMOs International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention, ISM-koden, er rettet mot ledelsen i rederier og driftsorganisasjoner og stiller blant annet krav om at selskapet skal utvikle og ta i bruk et sikkerhetsstyringssystem om bord.

WFC-inspeksjoner

ILOs Work in Fishing Convention (WFC) skal sikre at arbeidstakere i fiskerisektoren får bedre arbeidsmiljø, sikkerhet og helse til sjøs, og at syke og skadede fiskere får behandling på land. Det er stor grad av overlapp med tilsynsområdene for MLC-inspeksjon.

- 1 686 MLC-tilsyn
- 349 WFC-tilsyn
- 1 624 ISM-revisjoner
- 1 449 uanmeldte tilsyn

Sjøfartsdirektoratet opprettholdt nivået på antall gjennomførte tilsyn under koronapandemien i 2020 og 2021, blant annet ved å ta i bruk fjærtilsyn. Sertifikattilsynene ble prioritert slik at skipene kunne seile. Dette innebar at det blant annet ble gjennomført færre uanmeldte tilsyn enn i de foregående årene.

4.4.1 Sjøfartsdirektoratet utnytter ikke handlingsrommet til å gjennomføre risikobaserte tilsyn

Nærings- og fiskeridepartementet legger til grunn at Sjøfartsdirektoratets arbeid skal være risikobasert. Dette innebærer blant annet at direktoratet skal rette ressursene mot der effekten vil være størst, og at tilsynsaktiviteten skal konsentreres om fartøy og områder med høyest risiko og størst potensial for å redusere ulykker.³ Basert på en beregning av risikoscore kategoriserer Sjøfartsdirektoratet skipene i risikokategorier høy, medium og lav. Risikokategorien får innvirkning på hvilke fartøy som blir valgt ut til tilsyn, og hvor omfattende tilsynet er. Høyrisikoskip skal utsettes for grundigere kontroll enn lavrisikofartøy. Risikobasering har betydning for både forberedelsene og gjennomføringen av tilsynet.

Regelverket, og måten Sjøfartsdirektoratet har tilpasset sin virksomhet til dette, gjør at inspektørene har mange obligatoriske tilsynsoppgaver. Disse krever mye ressurser og utgjorde mer enn 90 prosent av alle tilsyn i perioden 2015–2021. Kapasitet og ressurser utover dette kan brukes på kampanjer, uanmeldte tilsyn og andre egeninitierte aktiviteter.

Innføringen av risikobasert tilsyn i 2017 innebar blant annet at Sjøfartsdirektoratet skulle frigjøre ressurser til uanmeldte tilsyn, ettersom denne typen tilsyn er ansett å ha stor effekt. Undersøkelsen viser at *andelen* uanmeldte tilsyn økte noe etter innføringen av risikobasert tilsyn, fra om lag åtte prosent i årene 2015–2016 til omtrent elleve prosent i 2018–2019. Målt i *antall* ble uanmeldte tilsyn redusert fra et årlig gjennomsnitt på 609 i 2018 og 2019 til et snitt på 158 årlig i 2020 og 2021. Fra 2020 utgjorde uanmeldte tilsyn tre prosent av tilsynene. Sjøfartsdirektoratet understreker at nedgangen skyldtes koronapandemien. Direktoratet anser samtidig at antallet uanmeldte tilsyn ligger på et akseptabelt nivå, selv om det bør øke noe, om enn ikke nå helt opp til nivået før pandemien. I 2022 gjennomførte Sjøfartsdirektoratet 259 uanmeldte tilsyn, noe som er vesentlig lavere enn i årene før pandemien. Direktoratet mener det har lært å velge «riktigere» fartøy for tilsyn gjennom pandemien, og at effekten av uanmeldte tilsyn totalt sett er like god som tidligere, da det ble gjennomført flere. Direktoratet påpeker at det fortsetter å fokusere på fartøyene med høy risiko og på å oppnå mer effekt av tilsynene.

³ Ikke alle tilsynstyper er omfattet av dette kravet. Blant annet gjennomføres MLC-tilsyn og WFC-tilsyn obligatorisk etter internasjonale krav og er derfor ikke underlagt risikobaserte tilsyn.

Nærings- og fiskeridepartementet har i etatsmøter uttrykt at Sjøfartsdirektoratet skal rette risikobasert tilsyn særlig mot høyrisikoskip. Slik praksisen er i dag, blir det ofte ikke slik. Utvalget påvirkes av bekymringsmeldinger som Sjøfartsdirektoratet må følge opp, nyhetssaker og annen informasjon som antyder regelbrudd, og av hvilke fartøy som er tilgjengelige i farvannet når inspektørene har ledig tid. Det er også kun en mindre andel av fartøyene som er kategorisert som høyrisikoskip.

Inspektørene oppgir at de opplever at det er vanskelig å finne tid til å prioritere uanmeldte tilsyn. Samtidig viser undersøkelsen at uanmeldte tilsyn er godt egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår. Det har blant annet sammenheng med at fartøyet og rederiet ikke har anledning til å forberede seg, og at inspektørene derfor får et annet bilde av forhold og praksis om bord. Dette innebærer at Sjøfartsdirektoratet gjennomfører relativt få tilsyn av den typen som anses å ha best effekt hva gjelder å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår.

Sjøfartsdirektoratet har et omfattende tilsynsoppdrag, og en stor del av oppdraget handler om planlagte tilsyn. Riksrevisjonen ser at dette setter rammer for tilsynsarbeidet og påvirker direktoratets ressurser. Det er likevel Riksrevisjonens vurdering at Sjøfartsdirektoratet ikke i tilstrekkelig grad bruker handlingsrommet til risikobasert tilsyn.

Sjøfartsdirektoratet jobber med å utvikle et bedre grunnlag for risikobasert tilsyn

Undersøkelsen viser at det hovedsakelig er kvantitative indikatorer som inngår i dagens risikokalkulator, og ikke informasjon av mer kvalitativ karakter, slik som årsaksdata fra ulykkesstatistikken, data fra spørreundersøkelsen til sjøfolk eller alvorlighetsgraden av utstedte pålegg og avvik. Sjøfartsdirektoratet jobber med å utvikle mer avanserte risikomodeller som skal bidra til å styre tilsynet bedre inn mot aktuelle risikoområder, slik som arbeids- og levevilkår. Direktoratet arbeider også med å redusere antallet obligatoriske sertifiserings- og tilsynsoppgaver. Riksrevisjonen legger til grunn at Sjøfartsdirektoratets utviklingsarbeid vil ha en positiv effekt på innretningen og omfanget av direktoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår.

4.4.2 Sjøfartsdirektoratets tilsynsmetodikk er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold

Ved tilsyn med arbeids- og levevilkår støtter inspektørene seg på interne prosedyrer og sjekklister. Dokumentene inneholder forholdsvis lite veiledning, og inspektørene får begrenset opplæring om metodikk og praktisk gjennomføring av tilsyn, og om hvordan arbeids- og levevilkårsutfordringer kan avdekkes. Dette bidrar til at det i stor grad blir opp til den enkelte inspektør *hvordan* sjekklisterpunktene undersøkes.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har mer omfattende veiledningsmateriell til hvordan tilsyn med arbeids- og levevilkår kan gjennomføres, enn det Sjøfartsdirektoratet har. Begge bruker også intervjuer mer systematisk i tilsynene og tilpasset til hvert tilsyn. Særlig Arbeidstilsynet har en mer utviklet metodikk for å avdekke dårlige arbeidsforhold og benytter

blant annet til dels detaljerte intervjuguider og trener inspektørene på å stille gode spørsmål.

Ved tilsyn kontrollerer og avdekker inspektørene mangler i blant annet sikkerhetsstyringssystem, dokumenter og rutiner. Undersøkelsen viser likevel at de i tilsynene i liten grad ettergår om disse systemene, dokumentene og rutinene fungerer etter intensjonen og blir etterlevd av alle om bord. Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levestandard bruker i stor grad dokumentkontroll ut fra regelverkets krav til fartøyene. Utfordringer med arbeids- og levestandard kommer imidlertid i begrenset grad til uttrykk gjennom dokumenter. Inspektørenes tilsynspraksis fører til at de som oftest finner *symptomer* på dårlige forhold gjennom tilsynene. Inspektørene uttaler at de synes det er krevende å avdekke og dokumentere reelle brudd og lovstridig praksis.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levestandard i perioden 2015–2021 i svært stor grad resulterte i pålegg knyttet til dokumentasjon, slik som føring av hviletidsregistrering eller at bemanningsoppgaven ikke hang synlig. Kun et fåtall pålegg og avvik handlet om forhold som at registrert hviletid ikke stemte med faktisk arbeid, at hviletiden var overskredet, eller at fartøyet opererte med utilstrekkelig bemanning.

Sjøfolks svar på spørreundersøkelser om maritim sikkerhet viser at mange opplever utfordringer ved deres arbeids- og levestandard, og at dette påvirker sikkerheten negativt. Menneskelige faktorer er en vesentlig del av årsaksbildet ved ulykker, og arbeids- og levestandard er en del av dette. Det er viktig å sette inn relevante virkemidler mot ulykkesårsakene for å bedre sikkerheten og forebygge ulykker. Tilsyn er ett av virkemidlene Sjøfartsdirektoratet disponerer, men undersøkelsen viser at direktoratets tilsynsmetodikk ikke er tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levestandardforhold. Riksrevisjonen mener dette viser at Sjøfartsdirektoratets tilsyn ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre sjøfolk gode arbeids- og levestandard. Dette er ikke tilfredsstillende.

Mange sjøfolks arbeids- og levestandard ble forverret under koronapandemien. Samtidig var Sjøfartsdirektoratets kontroll på dette området svekket. Direktoratets innføring av fjerntilsyn bidro til at direktoratet fortsatt kunne gjennomføre mange tilsyn. Undersøkelsen viser imidlertid at fjerntilsyn er lite egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levestandard. Nærings- og fiskeridepartementet har informert Riksrevisjonen om at framtidige tilsyn med arbeids- og levestandard i mindre grad vil gjennomføres som fjerntilsyn. Riksrevisjonen mener fjerntilsyn er lite egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levestandard, men vil understreke at det er positivt at Sjøfartsdirektoratet ved å benytte fjerntilsyn på andre typer tilsyn enn dette, vil kunne frigi tid til eksempelvis uanmeldte tilsyn på høyriskoskip.

4.5 Sjøfartsdirektoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen

En av Sjøfartsdirektoratets hovedoppgaver er å drive holdningsskapende og forebyggende arbeid med sjøsikkerhet for å redusere antall ulykker i

næringsflåten. Direktoratet skal fremme gode arbeids- og levevilkår. Tilsynsvirksomheten skal dreies mot mer veiledning og forebygging og mindre kontroll. Et høyt sjø sikkerhetsnivå er avhengig av god samhandling mellom offentlige myndigheter, organisasjoner og enkeltindivider. Sjøfartsdirektoratet skal i henhold til instruksen legge til rette for et godt trepartssamarbeid med rederiorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene.

Sjøfartsdirektoratet har ulike kommunikasjonskanaler som direktoratet bruker i sitt holdningsskapende og forebyggende arbeid og til å formidle informasjon om forhold som angår sikkerhet. Direktoratets hjemmesider gir omfattende og relevant informasjon til rederier, fartøy og sjøfolk. Direktoratet presenterer ulykkesstatistikk og analyser og gir bransjen tilgang på resultatene fra direktoratets spørreundersøkelse til sjøfolk om maritim sikkerhet. På bakgrunn av blant annet ulykker og andre hendelser formidler Sjøfartsdirektoratet «sikkerhetsmeldinger» og «læring av hendelser» for å informere næringen om bakgrunnen og årsakene til forskjellige hendelser, veilede fartøyene i hvordan de kan gjennomføre risikovurderinger og andre mulige tiltak, og beskrive relevante regelverk og veiledere. Næringsaktørene gir uttrykk for at de har nytte av sikkerhetsmeldinger og læring av hendelser.

På hjemmesidene gir Sjøfartsdirektoratet mye informasjon og veiledning om arbeids- og levevilkår, blant annet om regelverk, rettigheter, risiko og dokumentasjonskrav relevant for tilstrekkelig bemanning av fartøy, arbeids- og hviletid, vaktordninger og fatigue. På hjemmesidene ligger også informasjon om krav til fartøy, sertifikater, tillatelser og tilsyn, herunder sjekklister for gjennomføring av tilsyn. I tillegg til informasjon gjennom hjemmesider og veiledere gir Sjøfartsdirektoratet veiledning til rederier og fartøy i forbindelse med tilsyn og svarer på konkrete henvendelser fra næringen.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet har utstrakt dialog med næringen gjennom regelmessige møter med representanter for de største interesseorganisasjonene og gjennom etablerte samarbeidsfora. Sjøfartsdirektoratet inviterer til årlig sjø sikkerhetskonferanse og inkluderer næringen inn i sine årlige risikovurderingsprosesser. Sjøfartsdirektoratet har også etablert et trepartssamarbeid for myndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Sakkyndig råd for arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip (SAFE) og Rådet for maritime sertifikater og bemanning (RMSB) har gitt næringen mulighet til å diskutere viktige utfordringer innenfor arbeids- og levevilkår, slik som hviletid på fiskefartøy og bemanning på hurtigbåter. Undersøkelsen viser imidlertid at myndighetene sjelden fulgte opp diskusjonene i rådene med konkrete beslutninger. De to rådene ble i slutten av 2021 slått sammen til ett felles faglig forum, Maritimt samarbeidsforum.

Sjøfartsdirektoratet har formalisert samarbeid og samordning med andre myndigheter, blant annet med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, men i liten grad om arbeids- og levevilkår eller om tilsynsmetodikk.

Etter Riksrevisjonens vurdering er Sjøfartsdirektoratets arbeid med informasjon, veiledning og dialog med næringen et viktig supplement til tilsynsvirksomheten for å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs.

4.6 Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levestandard, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for at Sjøfartsdirektoratet ivaretar sine oppgaver som forvaltnings- og tilsynsorgan, blant annet å fremme gode arbeids- og levestandard på alle typer fartøy som direktoratet fører tilsyn med. Departementet skal sette mål for og følge opp Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av oppgaver, måloppnåelse og resultater innenfor arbeids- og levestandard, og gjennomføre evalueringer ved behov. Sjøfartsdirektoratet skal rapportere til Nærings- og fiskeridepartementet om resultat av ulike tilsyn med skip og sjøfolks arbeids- og levestandard.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at departementets etatsstyring har utviklet seg over tid, og at styringen av Sjøfartsdirektoratet de senere årene har vært basert på overordnet mål- og resultatstyring, som blant annet innebærer at departementet ikke skal detaljstyre etaten. Departementet skal tilpasse etatsstyringen til virksomhetens risiko og egenart. Departementet påpeker at tillitsreformen også legger føringer for etatsstyringen. Målet med tillitsreformen er å øke handlingsrommet og den faglige friheten til underliggende virksomheter, slik at de kan bruke sin kompetanse og erfaring til å levere offentlige tjenester på en best mulig måte.⁴

Nærings- og fiskeridepartementet har i hele undersøkelsesperioden gitt Sjøfartsdirektoratet samfunnsoppdrag og hovedmål som handler om sikkerhet. Departementet har gjennom instruks og tildelingsbrev stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid for å redusere ulykker med fartøy, til risikobasert prioritering av oppgaver og til tilsyn med arbeids- og levestandard på fartøy. Departementet baserer sin vurdering av Sjøfartsdirektoratets arbeid i hovedsak på direktoratets skriftlige og muntlige rapportering. Nærings- og fiskeridepartementet mener at Sjøfartsdirektoratet følger opp på arbeids- og levestandard og den psykososiale dimensjonen i sitt arbeid, og har hatt dialog med direktoratet om dette. Departementet har ikke innhentet eksterne evalueringer av direktoratets arbeid med arbeids- og levestandard.

Undersøkelsen viser at departementet har hatt dialog med Sjøfartsdirektoratet gjennom etatsstyringen om utviklingen i ulykkesstatistikken, og at departementet blir orientert om direktoratets arbeid med risikobasert tilsyn og med tilsyn på arbeids- og levestandard. Departementet vil følge opp økningen i antallet ulykker med næringsfartøy i styringsdialogen og direktoratets arbeid med å redusere antall ulykker.

Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levestandard. Sjøfolk oppgir at

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) *Om tillitsreformen*. Hentet 20.12.2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466b45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>

arbeids- og levevilkår påvirker sikkerheten negativt. Nærings- og fiskeridepartementet har likevel ikke satt i verk ekstra tiltak eller eksterne evalueringer for å sikre at Sjøfartsdirektoratet har det handlingsrommet som er nødvendig for å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår og å gjennomføre tilsyn på en effektiv måte. Dette er ikke tilfredsstillende.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å sørge for at Sjøfartsdirektoratet

- utvikler tilsynsmetodikken for i større grad å avdekke utfordringer ved sjøfolks arbeids- og levevilkår, og i denne sammenheng vurderer å hente inspirasjon fra andre tilsynsmyndigheter
- utreder bakenforliggende årsaker til ulykker og nestenulykker i større grad som del av overvåkingen av risikobildet, og jobber for at næringen forbedrer innrapporteringen av disse
- fortsetter å videreutvikle og implementere mer avanserte risikomodeller for å rette innsatsen mot områdene der effekten er størst

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å

- fortsette å følge opp den negative utviklingen i ulykker med direktoratet
- følge opp at Sjøfartsdirektoratet jobber aktivt med å videreutvikle virkemidlene for å fremme gode arbeids- og levevilkår for alle sjøfolk, og innhente relevant informasjon for oppfølging av dette arbeidet

6 Statsrådets svar

Dokument 3:9 (2022–2023) *Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs* ble oversendt statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet. Statsrådets svar i sin helhet er vedlagt dokumentet.

Svaret fra statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. mars 2023.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Annicken Tvenge 22241364

Vår dato

18.02.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00908-112

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att: Statsråd Bjørnar Skjæran

Riksrevisjonens undersøkelse om Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 22. desember 2022, og på departementets svar 25. januar 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 9. mars 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Fiskeri- og havministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/9221-26

9. mars 2023

Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 18. februar 2022 om utkast til Dokument 3:X (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse om Sjøfartsdirektoratets arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs*, hvor jeg bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Innledningsvis understrekes det at norske fartøy skal være gode, seriøse og trygge arbeidsplasser, og jeg takker Riksrevisjonen for en nyttig rapport på et viktig område. En revisjon som bidrar til å øke kvaliteten på arbeidet med å fremme gode arbeids- og levevilkår og sjøsikkerhet er velkommen. Flere av forholdene som omtales, er allerede kjent for departementet og direktoratet og inntatt i direktoratets kontinuerlige forbedringsarbeid knyttet til reduksjon av ulykker og nestenulykker. For å styrke dette er det også allerede igangsatt arbeid på flere områder av relevans for arbeids- og levevilkår. Jeg kommer nærmere tilbake til dette nedenfor. Jeg registrerer for øvrig at Riksrevisjonen også flere steder stiller seg positiv til eksisterende arbeid og forbedringsarbeid, inkludert i konklusjonene.

1. Innledning

Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015-2021, men Riksrevisjonen har gått noe lenger tilbake i fremstillingen av statistikk over ulykker og årsaker. Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at jeg tiltrådte som statsråd 14. oktober 2021. Det alt vesentligste av Riksrevisjonens undersøkelsesperiode ligger forut for denne tid.

Etter at jeg tiltrådte som statsråd fant jeg det hensiktsmessig å igangsette arbeid med en nullvisjon på sjøen. Alle skal komme hjem fra jobb på havet, og i starten av 2022 ga jeg

derfor Sjøfartsdirektoratet i oppdrag å utarbeide et faglig grunnlag knyttet til etablering av en nullvisjon for fiskeflåten, samt vurdere hvorvidt dette bør omfatte øvrige næringsfartøy. I forlengelsen av dette har regjeringen nylig besluttet at det etableres en nullvisjon for omkomne og hardt skadde på fartøy og innretninger underlagt Sjøfartsdirektoratets forvaltnings- og tilsynsansvar. Dette omfatter blant annet fiskefartøy, passasjerskip, lasteskip og fritidsfartøy. Sjøfartsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide en handlingsplan. Den skal inneholde konkrete tiltak som skal være gjennomførbare og virkningsfulle.

Dette er et omfattende arbeid, som omfatter fartøygrupper med ulik risikoprofil. Kunnskapsgrunnlaget, ved utviklingen og fremtidig videreutvikling av tiltak, vil derfor være av betydning. Jeg anser det som naturlig at menneskelige faktorer som resulterer i ulykker og nestenulykker, og tilknytningen til arbeids- og levevilkår, hensyntas. Arbeidet med tiltak og handlingsplan vil også skje i samarbeid med andre offentlige og private aktører. I sitt faglige grunnlag pekte Sjøfartsdirektoratet på at det vil være relevant med innspill fra blant annet Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

I departementets oppdragsbrev av 13. februar 2023 til Sjøfartsdirektoratet, bes det også om at direktoratet utreder nødvendige/hensiktsmessige endringer i forskrift om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs («melde- og rapporteringsforskriften»). Direktoratet har allerede spilt inn til departementet at det er behov for å vurdere endringer tilknyttet rapportering på nestenulykker mv. Det er naturlig at dette vurderes i sammenheng med oppfølging av nullvisjonen, slik at man har et best mulig kunnskapsgrunnlag ved utvikling og videreutvikling av tiltak.

Departementet arbeider også med en likestillingsstrategi for maritim næring. Videre skal departementet, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, utrede opprettelsen av et nasjonalt obligatorisk småbåtregister. Sjøfartsdirektoratet har mottatt oppdragsbrev, og dette omfatter også en vurdering av hvorvidt det bør innføres registreringsplikt for mindre næringsfartøy. Etter sjøloven § 11 er det kun en registreringsplikt for næringsfartøy med største lengde 15 meter eller mer. En obligatorisk registreringsplikt for mindre næringsfartøy kan tenkes å bidra til at det blir lettere for direktoratet å identifisere tilsynsobjekter.

2. Departementets kommentarer

Riksrevisjonen har gjort en grundig undersøkelse, og i utkast til Dokument 3 punkt 2 og punkt 5 fremkommer konklusjonene og anbefalingene. Dette vil følges opp, og jeg ønsker samtidig å presisere at arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår samt sjøsikkerhet er noe departementet tar på alvor. Dette reflekteres blant annet i omtalen i tildelingsbrev og i etatsstyringsdialogen med Sjøfartsdirektoratet. Jeg opplever også at dette er noe Sjøfartsdirektoratet tar på alvor, og direktoratet har blant annet iverksatt tiltak og forbedringsprosesser på området.

Riksrevisjonens undersøkelse er et viktig bidrag inn i dette arbeidet fremover. Jeg trekker også frem at Riksrevisjonens undersøkelse synliggjør positive tiltak, herunder konkluderer

Riksrevisjonen med at direktoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen. Under punkt 4.5 i utkast til Dokument 3 omtaler Riksrevisjonen dette som et viktig supplement til tilsynsvirksomheten med å fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs.

I det videre fremkommer enkelte mer generelle kommentarer til undersøkelsen, samt kommentarer til utvalgte konklusjonspunkter og anbefalinger.

2.1. Generelle kommentarer til undersøkelsen

Sjøfart har en internasjonal dimensjon, og det gjøres mye arbeid nasjonalt og internasjonalt innenfor både arbeids- og levevilkår samt sjøsikkerhet. Den internasjonale dimensjonen er også relevant med tanke på undersøkelsesårene 2020 og 2021, som preges av pandemien og den ekstraordinære situasjonen samfunnet og verden befant seg i. Under pandemien var det en stor utfordring for sjøfolk at det er svært lite internasjonal gjensidig anerkjennelse eller koordinering knyttet til helseområdet. Situasjonen var krevende, med svært mange begrensninger i samfunnet av hensyn til smittevern. Sjøfartsdirektoratet hadde fokus på at sikre skip skulle seile samtidig som sjøsikkerheten skulle ivaretas, og det vises blant annet til at store deler av skipsfarten løser transportoppdrag som er kritiske for samfunnet.

I tilknytning til at Riksrevisjonens undersøkelse omhandler Sjøfartsdirektoratets arbeid, er det blant annet avgrenset mot Statens Havarikommisjon og tilsyn som utføres av klasseselskap. For å delvis belyse det mer sammensatte bildet av ulike aktører og arbeid som gjøres på tvers av offentlige og private aktører, samt landegrenser, er det inntatt informasjon nedenfor om henholdsvis Statens havarikommisjon, delegerte tilsyn og havnestatskontrollregimer. Disse spiller også en viktig rolle i arbeidet med sjøsikkerhet generelt samt arbeids- og levevilkår.

Statens havarikommisjon

Statens havarikommisjon har ansvar for undersøkelse av sjøulykker etter sjøloven. Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebygging av ulykker. Statens havarikommisjon avgjør selv omfanget av de undersøkelser som skal foretas, herunder vurdere undersøkelsens forventede sikkerhetsmessige verdi med hensyn til nødvendige ressurser. Når en undersøkelse er avsluttet, skal rapport med eventuelle sikkerhetstilrådingene offentliggjøres. Rapportene er omfattende, og selve granskingen kan vare fra måneder til flere år. I lys av dette ansvaret er havarikommisjonen den fremste kilden til å avdekke bakenforliggende årsaker til at hendelser inntreffer. Sjøfartsdirektoratet oppdaterer sitt ulykkesystem med informasjon fra havarikommisjonens rapporter etter hvert som de foreligger.

Delegerte tilsyn

Tilsyn som gjøres ved delegert myndighet, er en del av tilsynsregimet for norske skip. Nærings- og fiskeridepartementet har avtale med seks anerkjente klasseselskap: American Bureau of Shipping; Bureau Veritas; DNV; Lloyds Register of Shipping; RINA; og Nippon Kaiji Kyokai – Class NK. Arbeidet som gjøres på vegne av myndighetene, er omfattende. Klasseselskapene utfører blant annet uanmeldte tilsyn, og benytter også risikobaserte

tilsynssystemer. Sjøfartsdirektoratet reviderer klasseselskapene, og foretar uanmeldte tilsyn på delegerte fartøy for å sikre at ordningen fungerer etter intensjonen.

Paris MoU og andre havnestatskontrollregimer

Norge er medlem av Paris MoU, som er et felles samarbeid for å eliminere bruk av såkalte substandard skip. Sjøfartsdirektoratet utfører et stort antall havnestatskontroller på utenlandskflaggede skip, og andre havnestater gjennomfører også et stort antall tilsyn på norskflaggede skip. I perioden 2016-2021 har det vært utført over 3000 havnestatskontroller på norskflaggede skip i Paris MoU. Tilsynene i Paris MoU er risikobaserte, og kontroll av arbeids- og levevilkår er en viktig del av tilsynene. Dette er således en viktig del av det helhetlige arbeidet for å kontrollere norskflaggede skip.

Paris MoU utarbeider også årlig en såkalt hviteliste. Denne listen rangerer de ulike flaggene basert på disse tilsynene, og har særlig fokus på tilbakeholdelser gjennom en 3-årsperiode. Norge var i 2022 rangert som nummer tre på denne listen. I tillegg utføres det tilsyn på norskflaggede skip under andre havnestatskontrollregimer. De to største, utenom Paris MoU, er USAs Qualship 21 og Tokyo MoUs hviteliste.

2.2. Kommentarer til utvalgte konklusjoner og anbefalinger

«Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak»

Jeg er enig i at en negativ ulykkesutvikling stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak, og en av direktoratets hovedoppgaver er å drive holdningsskapende og forebyggende arbeid innen sjøsikkerhet både for nærings- og fritidsflåten. Jeg opplever at direktoratet tar dette ansvaret på alvor, og det er også igangsatt prosesser som vist til ovenfor. Det kan også i denne sammenheng nevnes at Sjøfartsdirektoratet aktivt bruker eksisterende ulykkesstatistikk og kunnskapsgrunnlag i ulykkesforebyggende arbeid og tilsynsvirksomhet. Eksempelvis fastsettes det årlige fokusområder, og for 2023 er dette fallhendelser. Herunder har direktoratet utarbeidet en sjekkliste som inspektører vil bruke ved både sertifikatinspeksjoner og uanmeldte tilsyn.

Videre presiseres det at omtalen av ulykkesutvikling gjenspeiler antallet *registrerte* ulykker. I utkast til Dokument 3 fremkommer det at direktoratet forklarer en stor grad av økningen i antallet nestenulykker med endret registreringspraksis, innføring av krav om sikkerhetsstyring for flere fartøygrupper, samt samarbeid med næringen for å øke rapportering. En økning i antallet *registrerte* hendelser betyr derfor ikke nødvendigvis at hele økningen kan tilskrives en økning i *antallet* hendelser. Ulykkestallene omfatter også utenlandske fartøy i norsk farvann, og det gjøres oppmerksom på at Sjøfartsdirektoratets adgang til å fremme arbeids- og levevilkår som havnestat, kontra flaggstat, er av en annen og mer begrenset art.

«Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår» og «For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt»

Riksrevisjonen utdyper blant annet førstnevnte konklusjon, under punkt 4.2 i utkast til Dokument 3, med å vise til at Sjøfartsdirektoratet må ha inngående kjennskap til årsakssammenhenger for å komme fram til gode virkemidler for å redusere ulykker. Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke den mangelfulle rapporteringen på ulykker og nestenulykker Sjøfartsdirektoratet god nok oversikt over bakenforliggende årsaker til ulykker.

Mange har jobben sin til havs, og det skal være gode arbeids- og levevilkår. Menneskelige faktorer, og arbeids- og levevilkår, er i den forbindelse av betydning også i en ulykkesammenheng, og jeg viser til oppdraget Sjøfartsdirektoratet har fått i tilknytning til nullvisjonen.

Videre vises det til oppdraget Sjøfartsdirektoratet har fått om å vurdere endringer i melde- og rapporteringsforskriften. Det gjøres oppmerksom på at en eventuell fremtidig endring av forskriften vil kunne medføre en økt innrapportering av hendelser. Dette er i så fall ønskelig med tanke på kunnskapsgrunnlaget, men vil ikke nødvendigvis innebære en økning i reell risiko eller at iverksatte tiltak ikke fungerer etter sin hensikt.

Hva gjelder den nærmere informasjonen som registreres i Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase om bakenforliggende årsaker, er jeg enig i at det er viktig med et godt kunnskapsgrunnlag slik at det kan iverksettes virkningsfulle tiltak.

Det vises samtidig til Statens havarikommisjons særlige rolle ved undersøkelse av sjøulykker, som omtalt ovenfor. Sjøfartsdirektoratet opplyser om at det behandler rundt 1000 hendelser årlig, og det er sjelden at bakenforliggende årsaker fremkommer klart, selv i dialog med innmelder eller andre instanser. Direktoratet gjennomfører en god del tilsyn etter ulykker, men også i disse tilfellene kan det være vanskelig å avdekke bakenforliggende årsaker. Dersom direktoratet skal foreta undersøkelser av samme omfang som havarikommisjonen for *alle* innrapporterte hendelser, vil dette være svært ressurskrevende for direktoratet i lys av antallet. Det er heller ikke gitt at dette vil medføre proporsjonalitet mellom ressursbruken og en økning av sjøsikkerheten eller bedre arbeids- og levevilkår. I den forbindelse vises det blant annet til at havarikommisjonen vurderer undersøkelsens forventede sikkerhetsmessige verdi med hensyn til nødvendige ressurser.

Oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefaling om at departementet sørger for at Sjøfartsdirektoratet, i sin overvåking av risikobildet, i større grad utreder bakenforliggende årsaker, bør derfor sees i sammenheng med ovennevnte.

«Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår»

Riksrevisjonen bryter dette ytterligere ned i to underkonklusjonspunkter, som kommenteres nedenfor.

«Sjøfartsdirektoratet utnytter ikke handlingsrommet til å gjennomføre risikobaserte tilsyn»

Sjøfartsdirektoratets arbeid skal være risikobasert, og under punkt 4.4.1 i utkast til Dokument 3 viser Riksrevisjonen til at innføringen av risikobasert tilsyn innebar blant annet at direktoratet skulle frigjøre ressurser til uanmeldte tilsyn. Videre viser Riksrevisjonen til at en stor del av direktoratets tilsynsoppdrag er knyttet til planlagte tilsyn, men vurderer samtidig at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad bruker handlingsrommet til risikobasert tilsyn.

Innledningsvis bemerker jeg at Sjøfartsdirektoratets obligatoriske tilsynsoppgaver også i stor grad bidrar til økt sjøsikkerhet og til å fremme gode arbeids- og levevilkår. Flere av de obligatoriske tilsynene utføres med bakgrunn i internasjonale krav: FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO), FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) og EU. Sertifisering av skip, samt oppfølging med jevnlig sertifikatfornyelser, er en viktig del av arbeidet med sjøsikkerhet. Det fremmer sikkerhet, miljø og gode arbeids- og levevilkår. Jeg er ikke kjent med at andre tilsynsmyndigheter sertifiserer arbeidsplasser på samme måte som Sjøfartsdirektoratet gjør etter MLC (Maritime Labour Convention) og WFC (Work in Fishing Convention).

Ut over de tilsynene som Riksrevisjonen har identifisert som mest sentrale for sjøfolks arbeids- og levevilkår, bidrar også andre tilsyn som har som formål å ivareta sikkerheten på et fartøy. Dersom et skip ikke oppfyller sikkerhetsmessige krav og heller ikke utgjør en trygg arbeidsplass, vil dette vanskelig harmonere med gode arbeids- og levevilkår.

Videre vises det til at Sjøfartsdirektoratet allerede er i gang med forbedringsarbeid, og flere av tiltakene fremkommer av utkast til Dokument 3 punkt 4.4.1. Herunder jobber direktoratet med å utvikle mer avanserte risikomodeller som skal bidra til å styre tilsynet bedre inn mot aktuelle risikoområder, slik som arbeids- og levevilkår. Direktoratet arbeider også med å redusere antallet obligatoriske sertifiserings- og tilsynsoppgaver. Jeg noterer meg at Riksrevisjonen legger til grunn at Sjøfartsdirektoratets utviklingsarbeid vil ha en positiv effekt på innretningen og omfanget av direktoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår.

I tilknytning til frigjøring av ressurser til risikobasert tilsyn, vises det også til at Sjøfartsdirektoratet har innført fjerntilsyn. Etter Sjøfartsdirektoratets prosedyre skal uanmeldte tilsyn ikke utføres som fjerntilsyn, og fjerntilsyn skal kun benyttes som metode på fartøy med lav risiko der tilsynet kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Prosedyren tillater samtidig at fjerntilsyn benyttes for flere av de obligatoriske tilsynene innenfor blant annet MLC og WFC, på nærmere vilkår. Fjerntilsyn vil dermed også berøre forhold som arbeids- og levevilkår, men bruken av fjerntilsyn vil imidlertid kunne frigi tid til eksempelvis uanmeldte tilsyn på høyrisikoskip. Riksrevisjonen understreker at en frigjøring av ressurser til dette er positivt. Dette vil også være i tråd med en risikobasert tilnærming, hvor ressurser brukes der de antas å ha størst effekt. Det bemerkes for øvrig at direktoratet kontinuerlig utvikler fjerntilsynet, og vil gjennom erfaring sørge for at tilsyn som ikke er egnet for fjerntilsyn tydeliggjøres i prosedyren.

«Sjøfartsdirektoratets tilsynsmetodikk er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold»

Av utkast til Dokument 3 fremkommer det at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår i perioden 2015-2021 i svært stor grad resulterte i pålegg knyttet til dokumentasjon. Videre at kun et fåtall pålegg og avvik handlet om forhold som at registrert hviletid ikke stemte med faktisk arbeidstid, at hviletiden var overskredet eller at fartøyet opererte med utilstrekkelig bemanning.

Utstedelse av pålegg avhenger av at det avdekkes brudd på regelverket. Av Riksrevisjonens utkast til hovedanalyserapport fremkommer det eksempelvis at Petroleumsstilsynet viser til at psykososiale forhold er noe av det vanskeligste å gå inn i, og det er også vanskelig å bevise avvik. Dersom det utstedes pålegg hvor forholdene ikke kan dokumenteres gjennom opplysninger fra arbeidstakere, dokumenter eller fysiske forhold, har dette en uheldig side til rettssikkerhet. Et mangelfullt grunnlag ved utstedelse av pålegg kan også bli prosessdrivende.

Dette medfører at det er særlig viktig at tilsynsvirksomhet og -metodikk kontinuerlig utvikles og innrettes slik at det i størst mulig grad avdekkes brudd. Det er naturlig at dette blant annet utvikles i lys av direktoratets og inspektørenes erfaringer, og gjennom erfaringsdeling på tvers av tilsynsvirksomheter. Veiledning og opplæring av inspektører er også av betydning.

I den sammenheng gjennomførte eksempelvis Sjøfartsdirektoratets inspektører før sommeren 2022 kurs om hvordan seksuell trakassering kan forebygges, og hvordan direktoratet på best mulig måte kan håndtere situasjoner der det har oppstått hendelser. Informasjon om trakassering og seksuell trakassering skal inkluderes i sjekklister for tilsyn, og direktoratet planlegger blant annet å delta på erfaringsmøter med Arbeidstilsynet.

«Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventinger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp»

Jeg kan i utgangspunktet ikke svare for de vurderinger som er gjort før jeg tiltrådte som statsråd, men understreker at departementet tar på alvor arbeid med å fremme gode arbeids- og levevilkår samt sjøsikkerhet. Som omtalt ovenfor er dette reflektert i tildelingsbrev og i etatsstyringsdialogen med Sjøfartsdirektoratet. Det vises også til at innenfor forvaltningsrevisjonsperioden, herunder høsten 2021, ble det igangsatt arbeid med å utarbeide en likestillingsstrategi for maritim næring. Videre vises det til prosesser som er igangsatt og omtalt under brevets punkt 1. Det er nyttig med en revisjon som kan bidra til å forbedre departementets arbeid, og vi vil ta med oss anbefalingene til Riksrevisjonen i den videre oppfølgingen, jf. de avsluttende kommentarene nedenfor.

3. Avsluttende kommentar

Jeg tar Riksrevisjonens anbefalinger i punkt 5 i Utkast til Dokument 3:X på alvor, og departementet vil følge dem opp på egnet måte. Jeg mener at flere av de pågående

prosessene som jeg her har orientert om, i stor grad følger opp Riksrevisjonens anbefalinger. Videre vil det være naturlig at anbefalingene særlig følges opp i den ordinære etatsstyringsdialogen og i tilknytning til oppfølgingen av nullvisjonen.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bjørnar Selnes Skjæran". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Bjørnar Selnes Skjæran

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til:

lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd

instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9

INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)

Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.1.1	Sentrale aktører	10
1.2	Mål og problemstillinger	11
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
2.1	Analyse av data	13
2.1.1	Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet	13
2.1.2	Ulykkesdata	16
2.1.3	Data om tilsyn og pålegg/avvik	18
2.2	Dokumentanalyse	19
2.2.1	Dokumentgjennomgang av styringsdokumenter og andre sentrale dokumenter	19
2.2.2	Saksgjennomgang tilsynssaker	20
2.3	Intervju	22
2.3.1	Intervjuer med tilsynsinspektører	22
2.3.2	Intervjuer med Sjøfartsdirektoratet	23
2.3.3	Intervjuer med andre aktører	23
2.4	Deltakende observasjon	23
2.5	Gjennomgang av andre tilsynsaktørers praksis	24
3	Revisjonskriterier	25
3.1	Mål om høy sikkerhet i sjøfartsnæringen	25
3.2	Forvaltningens arbeid med sjøsikkerhet	25
3.2.1	Nærings- og fiskeridepartementets overordnede ansvar	25
3.2.2	Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøsikkerhet	26
3.3	Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår	28
3.3.1	Sikkerhetsstyring	29
3.3.2	Bemannings	30
3.3.3	Arbeids- og levevilkår	30
4	I hvilken grad påvirker arbeids- og levevilkår om bord risikoen for ulykker?	32
4.1	Økning i antallet ulykker og nestenulykker til sjøs fra 2016	33
4.1.1	Ulykker med risiko for mer alvorlige konsekvenser	36
4.1.2	Konsekvenser av ulykker til sjøs	37
4.2	Hvordan påvirker menneskelige faktorer og arbeids- og levevilkår ulykker til sjøs?	39
4.2.1	Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring til ulykker	40
4.2.2	Arbeids- og levevilkår kan knyttes til ulykker med menneskelige faktorer som årsak	42
4.2.3	Arbeids- og levevilkårsutfordringer blant ansatte i næringen	45
4.2.4	Hvordan påvirker sjøansattes vurdering av arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur vurderingen av egen sikkerhet?	56

5	Er Sjøfartsdirektoratets tilsyn egnet til å avdekke tilstanden for sjøfolks arbeids- og levestandard?	57
5.1	Sjøfartsdirektoratets organisering og omfang av tilsyn med arbeids- og levestandard	57
5.1.1	Sertifikater og tilsynstyper	57
5.1.2	Tilsynsressurser	61
5.1.3	Gjennomførte tilsyn	63
5.2	Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av tilsyn med arbeids- og levestandard	71
5.2.1	Metodebruk i tilsynsvirksomheten	71
5.2.2	Erfaring med å avdekke og utstede pålegg for dårlige arbeids- og levestandard	78
5.2.3	Opplæring og veiledning til inspektører i hvordan å avdekke dårlige arbeids- og levestandard ...	83
5.2.4	Hvordan andre HMS-tilsyn undersøker arbeids- og levestandardutfordringer	86
5.3	Arbeids- og levestandard under koronapandemien	90
5.3.1	Sjøfolks arbeids- og levestandard under pandemien	90
5.3.2	Innføring av fjerntilsyn under pandemien	92
5.4	Endringer i Sjøfartsdirektoratets risikoarbeid som grunnlag for tilsyn	94
5.4.1	Arbeid med ny risikomodell	94
5.4.2	Hvordan andre HMS-tilsyn arbeider med risiko og grunnlaget for tilsyn	99
6	Sjøfartsdirektoratets dialog med næringen	101
6.1	Informasjon til rederier, fartøy og sjøfolk	101
6.2	Dialog og samarbeid med næringen	103
6.2.1	Dialog med næringen under koronapandemien	103
6.2.2	Trepartssamarbeid	104
6.2.3	Veiledning i forbindelse med tilsyn	105
6.3	Rapportering fra næringen	106
6.3.1	Arbeid med å forbedre rapporteringskultur	106
6.3.2	Oppfølging av mottatte bekymringsmeldinger	107
6.4	Evalueringsdialog	108
6.5	Hvordan andre HMS-tilsyn arbeider med veiledning og informasjon	109
6.6	Samarbeid med andre myndigheter	111
7	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Sjøfartsdirektoratets sjøsikkerhetsarbeid	113
7.1	Styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet	113
7.1.1	Mål for Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levestandard	114
7.1.2	Oppfølging på arbeidet med arbeids- og levestandard	116
7.1.3	Behandling av klager på bemanningsvedtak	120
7.1.4	Dialog med sjøfarts- og fiskerinæringen	122
7.2	Myndighetenes oppfølging av sjøsikkerhet under koronapandemien	123
8	Vurderinger	125
8.1	Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak	125

8.2	Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår.....	126
8.3	For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og høyt arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt.....	126
8.4	Sjøfartsdirektoratets tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår	127
8.4.1	Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold	127
8.4.2	Sjøfartsdirektoratet er i gang med å utvikle et bedre grunnlag for risikobasert tilsyn	129
8.5	Sjøfartsdirektoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen	129
8.6	Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp.....	130
9	Referanseliste.....	131
	Vedlegg.....	140
	Vedlegg 1: Fartøygrupper og fartøytyper	141
	Vedlegg 2: Direkte og indirekte årsaker relatert til arbeids- og levevilkår	144
	Vedlegg 3: Relevante tilsynstyper	146
	Vedlegg 4: Tosidige regresjonsanalyser	149
	Vedlegg 5: Antall gjennomførte tilsyn med fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip	151

Tabelloversikt

Tabell 1	Metoder brukt i de forskjellige problemstillingene	12
Tabell 2	Indekser for sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår	15
Tabell 3	Ulykker med og uten årsaksregistrering, fordelt på direkte, indirekte og bakenforliggende årsaker, 2011–2021	17
Tabell 4	Oversikt over tilsynssakene vi mottok fra Sjøfartsdirektoratet	21
Tabell 5	Sjøfartsdirektoratets vurdering av forskjellige vaktssystemer	55
Tabell 6	Risikokalkulatoren: tilsynsomfang ved risikobasert tilsyn og tilsynsfrekvens for uanmeldt tilsyn, basert på risikonivå.....	62
Tabell 7	Antallet kontrollpliktige næringsfartøy, 2015–2021	64
Tabell 8	Sentrale tilsyn med arbeids- og levevilkår gjennomført på fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy, 2015–2021	67
Tabell 9	Uanmeldte tilsyn fordelt på risikokategori, 2021.....	70
Tabell 10	Antall utstedte pålegg for hovedtyper av påleggskoder om arbeids- og levevilkår, 2015–2021	78
Tabell 11	Klagesaker Nærings- og fiskeridepartementet mottok fra Sjøfartsdirektoratet, 2015–2021	121

Figuroversikt

Figur 1	Antall besvarelser per fartøygruppe på Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, 2019 og 2021	14
Figur 2	Sjøfartsdirektoratets tilsynsregioner og -kontorer	20
Figur 3	Oversikt over ulykker og nestenulykker til sjøs, 2011–2021	34
Figur 4	Skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper, 2011 og 2021	35
Figur 5	Konsekvenser av ulykker for personer om bord, skip og miljø, 2011–2021	38

Figur 6 Fordeling av direkte årsaker blant ulykker, 2011–2021	40
Figur 7 Direkte og indirekte årsaker knyttet til menneskelige faktorer, 2011–2021	41
Figur 8 Sjøfartsdirektoratets risikomodell for lasteskip i kystseilas og grunnstøting	43
Figur 9 Sjøfolks vurdering av syv faktorer relatert til arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur, 2021.	46
Figur 10 Sjøfolks vurdering av syv faktorer relatert til arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur, fordelt på fartøygruppe, 2021	47
Figur 11 Sjøfolks besvarelse om bemanning, 2021	48
Figur 12 Sjøfolks besvarelse om tilstrekkelig søvn og hvile om bord, 2021	51
Figur 13 Sjøfolks besvarelse om de vanligste årsakene til dårlig hvile, 2019	51
Figur 14 Sjøfolks besvarelse om brudd på arbeids- og hviletid, 2019 og 2021	52
Figur 15 Sammenhengen mellom fartøygrupper, sertifikater og tilsynstyper	59
Figur 16 Antall gjennomførte tilsyn med passasjerfartøy, lasteskip og fiskefartøy, 2015–2021	65
Figur 17 Årlig fordeling gjennomførte tilsyn	65
Figur 18 Tilsyn med arbeids- og levevilkår fordelt på fartøygrupper, 2015–2021	68
Figur 19 Sjøfartsdirektoratets prosess for gjennomføring av tilsyn, forenklet	72
Figur 20 Sjekklistepunkter for undersøkelse av arbeids- og hviletid ved MLC-tilsyn	73
Figur 21 Eksempel på kontroll ved befaring, ISM-revisjon	75
Figur 22 Utdrag fra Arbeidstilsynets momentliste til gruppeintervju med ambulansepersonell	88
Figur 23 Eksempel på informasjon som ligger til grunn for gul risikoscore på et fartøy	95
Figur 24 Sjøfartsdirektoratets fokusområder, 2014–2022	97
Figur 25 Antall skipsulykker per år, 2011–2021	125

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Sjøfartsdirektoratets registrering i ulykkesdatabasen av hendelser (ulykker og nestenulykker)	33
Faktaboks 2 Sjølovens definisjoner av ulykker	36
Faktaboks 3 Eksempler på mindre alvorlige sjøulykker som Sjøfartsdirektoratet vurderer at kunne utviklet seg til svært alvorlige sjøulykker	37
Faktaboks 4 Eksempler på ulykker hvor årsaken er registrert som «sovnet på vakt»	44
Faktaboks 5 Viktigste tilsynstyper for å kontrollere arbeids- og levevilkår	60
Faktaboks 6 Eksempel på hvordan intensjonen i en lovbestemmelse er operasjonalisert	72
Faktaboks 7 Eksempler på sjøfolks svar om koronapandemien	91
Faktaboks 8 Eksempler på bekymringsmeldinger om arbeids- og levevilkår	108
Faktaboks 9 Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag og mål	115

Ordliste og forkortelser

Ordliste

AIS-data	Data om fartøys identifikasjon, posisjon, fart, kurs, fartøytype, last, destinasjon m.m.
Anerkjent klasseselskap	Et selskap som har fått delegert myndighet til å gjøre tilsyn med NIS-skip. Sjøfartsdirektoratet har inngått avtale med seks anerkjente klasseselskaper.
Bemanningsoppgave	Bemannings sertifikat utstedt av Sjøfartsdirektoratet etter søknad fra rederi.
Etatsstyring	Faglige og administrative aktiviteter som et departement utfører for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet.
Fartøygruppe	Gruppe av fartøy, i denne undersøkelsen for eksempel lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy.
Fartøytype	Segmenter innenfor de forskjellige fartøygruppene.
Fatigue	En tilstand av fysisk og/eller mental utmattelse/trøtthet.
Fiskefartøy	Fartøy som benyttes til ervervsmessig fiske eller fangst.
Fjerntilsyn	Et samlebegrep for tilsyn som gjennomføres uten at inspektør er fysisk til stede ved tilsynsstedet. Betegnelsen fjerntilsyn benyttes både ved inspeksjon, revisjon og verifikasjon.
Flaggstatskontroll	Sertifisering og tilsyn av skip under norsk flagg.
Fokusområde	Årlig valgt område som skal vies særlig oppmerksomhet, og som danner grunnlag for en felles sjekklister som nyttes for alle fartøy.
Godkjent foretak	Privat aktør som har fått offisiell godkjenning av Sjøfartsdirektoratet til å føre tilsyn med fartøy (fiskefartøy og lasteskip) med størst lengde på mellom 8 og 15 meter. Disse foretakene er lokalisert langs hele kysten.
Havnestatskontroll	Tilsyn med skip under fremmed flagg som er innom norsk havn.
Hendelser	Et samlebegrep for ulykker og nestenulykker til sjøs.
Inspeksjon	Inspeksjoner er knyttet til sertifikatkrav og er en periodisk oppgave som følger direkte av regelverket, og som Sjøfartsdirektoratet er pålagt å gjøre.
Kampanjetilsyn	Tilsyn på bakgrunn av Sjøfartsdirektoratets interne risikovurderinger og valg av fokusområde. Egen kampanjesjekklister utarbeides og benyttes i utgangspunktet én gang per fartøy per år.
Lasteskip	Et samlebegrep for alle fartøytyper som ikke er passasjerskip, fiske- og fangstfartøy, flyttbar innretning, leker eller fritidsfartøy.

Mål- og resultatstyring	Det grunnleggende styringsprinsippet i staten: å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.
Norske farvann	Territorialfarvannet, indre farvann og havner.
Næringsfartøy	Omfatter i denne undersøkelsen de tre fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy.
Paris MoU	Havnestatskontroll samarbeid som Norge er medlem av (Paris Memorandum of Understanding).
Passasjerskip	Skip som kan føre flere enn 12 passasjerer, eller fartøy som fører færre enn 12 passasjerer og skal ha passasjersertifikat.
Pålegg	Kan gis av tilsynsinspektører når de avdekker feil og mangler under tilsyn. Samles i en påleggsliste.
Revisjon	Revisjoner er knyttet til omfattende kontroll av sikkerhetsstyringssystem på skip og rederienes driftsorganisasjon på land.
Risiko	Uttrykk for sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse.
Risikobasert tilsyn	Aktiviteter rettet mot prioriterte områder identifisert med høy risiko, for å forebygge uønskede hendelser.
Risikokalkulator	Beregningsmodell for å identifisere et fartøys risikonivå. Basert på blant annet historiske data fra pålegg/avvik, fartøyets alder, tilbakehold og havari/skade.
Risikovurdering	Kartlegging og beskrivelse av risiko.
Sertifikat	Utstedes etter forutgående kontroll. Dokumenterer at forholdene er i samsvar med kravene. Blir fulgt opp med periodiske, mellomliggende og uanmeldte tilsyn og en grundigere kontroll av at skipet oppfyller gjeldende krav til fornyet sertifisering.
Sikkerhetsbemanning	Bemanning som skal dekke alle aktuelle operasjoner, oppgaver og funksjoner for sikker drift av skipet, foreslått av rederiet i søknad. Sjøfartsdirektoratet utsteder bemanningssertifikat for minste sikkerhetsbemanning etter bestemmelsene i bemanningsforskriften.
Tilbakehold	Reaksjonsform ved tilsyn som innebærer at fartøyet ikke får seile videre før feilene er rettet.
Tildelingsbrev	Skal blant annet inneholde overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder, styringsparametere, tildelt beløp, administrative og budsjettmessige fullmakter, krav til rapportering og omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes.

Tilsyn	Alle aktiviteter som Sjøfartsdirektoratet utøver for å påse at krav i lov og forskrifter overholdes, og tilhørende reaksjoner ved avvik.
Tilsynsmetodikk	Samlebegrep for prosesser, prosedyrer, sjekklister, tilsynssystem, planer, oversikter, rapporter m.m. som etableres og brukes i tilknytning til alt operativt tilsyn.
Trepartssamarbeid	Samarbeid mellom organisasjoner som representerer arbeidsgivere og arbeidstakere og staten.
Årlig tilsynsplan	Plan som beskriver de tilsynsoppgavene som skal prioriteres. Skal også inneholde planlagte kampanjer nasjonalt og i utlandet. Utformes særlig med tanke på effekten av tilsynene.

Forkortelser

AIS	Automatisk identifikasjonssystem (Automatic Identification System)
EMSA	Det europeiske maritime sikkerhetsbyrået (European Maritime Safety Agency)
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
ILO	FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (International Labour Organization)
IMO	FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (International Maritime Organization)
ISM	International Safety Management Code (IMOs regelverk for sikker drift av skip)
MLC	Maritime Labour Convention (ILO-konvensjon nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår)
NIS	Norsk internasjonalt skipsregister
NOR	Norsk ordinært skipsregister
RMSB	Rådet for maritime sertifikater og bemanning
RNNP	Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet
SAFE	Sakkyndig råd for arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip
WFC	Work in Fishing Convention (ILO-konvensjon nr. 188 om arbeidsvilkår i fiskerisektoren)

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Fiskerinæringen og skipsfarten er viktige for både verdiskaping og sysselsetting i Norge. I 2022 eksporterte Norge sjømat til en verdi av 151,4 milliarder kroner.¹ Over 80 prosent av samlet godsmengde i utenrikshandelen blir fraktet på sjø, og sjøens andel av innenriks godstransportarbeid er 42 prosent.² Norge har flest skipsanløp i verden og er blant verdens største nasjoner innen skipsfart,³ som står for transport av varer og personer. Det jobber om lag 30 000 personer i sjøfarts- og fiskerinæringen i Norge.⁴

Stortinget har gjennom tilslutning til regelverk og stortingsmeldinger vært opptatt av et høyt sikkerhetsnivå på sjøen. Høy sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier er også et hovedmål for Sjøfartsdirektoratet.⁵ Et godt arbeidsmiljø og sikre arbeidsforhold om bord skal bidra til å unngå ulykker og andre hendelser i sjøfarts- og fiskerinæringen. Norge har blant annet sluttet seg til den internasjonale normen for sikkerhetsstyring (ISM-koden), konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC) og konvensjonen om arbeidsvilkår i fiskerisektoren (WFC), og sikkerhetsstyring og arbeids- og levevilkår er tatt inn i norsk regelverk.⁶ Med arbeids- og levevilkår menes forhold som bemanning, kvalifikasjoner, arbeidstid, forebygging av yrkesulykker m.m.⁷

Det var en nedgang på 60 prosent i antall registrerte ulykker for næringsfartøy i perioden 2001–2011. Den nedadgående trenden i antall ulykker fortsatte fram til 2016, da trenden snudde til en økning på 40 prosent for årene 2016–2021. I 2022 var det 997 ulykker og nestenulykker på næringsfartøy, og 7 personer omkom.⁸ Sjøfart har høyest frekvens av dødsfall sammenlignet med landbaserte næringer. Det anslås også at det er underrapportering på hendelser til myndighetene.⁹ Videre kunne flere av ulykkene og nestenulykkene de siste ti årene under noe endrede omstendigheter ha fått mer alvorlig utfall.

Ulykker defineres som enten skipsulykker eller arbeids- og personulykker. Ulykkesstatistikken viser at arbeids- og personulykker og skipsulykker følger samme økende ulykkestrend, og at ulykkestypene med høyest frekvens for begge har vært de samme i perioden 2001–2021. Etter en omfattende analyse av årsakene til grunnstøtinger og kollisjoner i perioden 1999–2013, publiserte Kystverket Sjøsikkerhetsanalysen 2014. Analysen fant en direkte sammenheng med menneskelige faktorer i 68 prosent av ulykkene som rapporterte om årsak.¹⁰ Nyere europeisk statistikk viser at opp mot 90 prosent av undersøkte ulykker har menneskelig adferd som medvirkende faktor.¹¹

Menneskelige faktorer påvirker ofte ulykkene i kombinasjon med andre årsaker som teknisk svikt eller vanskelige ytre forhold som vær og strøm. Menneskelige faktorer er knyttet til utilstrekkelig bemanning sett i forhold til arbeidsoppgaver (antall, kompetanse, opplæring om bord), utilstrekkelig hviletid og et

¹ Norges sjømatråd. (2023). *Norge eksporterte sjømat for 151,4 milliarder kroner i 2022*. Hentet 04.01.2023 fra <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/norge-eksporterte-sjomat-for-1514-milliarder-kroner-i-2022#:~:text=EF%BB%BF2022%20ble%20tidens%20beste,hver%20eneste%20dag%20D%20C3%A5ret%20rundt>

² Kystverket. (2021). *Statistikk om skipsfartens rolle i godstransport*. Hentet 07.02.2023 fra <https://www.kystverket.no/statistikk-og-prognoser/statistikk-om-skipsfartens-rolle-i-godstransport/>. Tall for 2020. Godstransportarbeidet måles i tonnkilometer, og defineres som produktet av godsmengde og transportavstand.

³ United Nations Conference on Trade and Development. (2022). *Handbook of statistics 2022*, s. 79, 81 og 83. Per 1. januar 2022. Port calls (anløp) of ships, including ferries, roll-on roll-off and passenger ships (696 827).

⁴ Statistisk sentralbyrå oppgir 20 141 ansatte på norskregistrerte skip i 2018. Fiskeridirektoratets statistikk viser 9504 fiskere (hovedyrke) registrert for 2020.

⁵ jf. stortingsbehandlingen av Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, av Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, av Nasjonal transportplan og av budsjettproposisjonene for Nærings- og fiskeridepartementet og for Samferdselsdepartementet.

⁶ Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, s. 16–17.

⁷ Konvensjon om tilsyn med sjøfolks arbeids- og levevilkår – ILO nr. 178, art. 1.

⁸ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Live ulykkesstatistikk*. Hentet 02.02.2023 fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/ulykkesstatistikk/live-ulykkesstatistikk/>

⁹ Det vises i denne sammenheng til DNV GL / Kystverkets *Sjøsikkerhetsanalysen 2014*, Sjøfartsdirektoratets ulykkesanalyser for perioden 2016–2021, forskning og uttalelser fra interesseorganisasjoner.

¹⁰ Meld. St. 35 (2015–2016). *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, s. 30.

¹¹ European Maritime Safety Agency. (2021). *Annual overview of marine casualties and incidents 2021*. Gjaldt perioden 2014–2020.

dårlig fysisk og psykososialt arbeidsmiljø om bord. Slike forhold kan føre til en tilstand av utmattelse, såkalt *fatigue*, «som kan svekke oppmerksomheten og evnen til å føre et skip, eller til å utføre sikkerhetsrelaterte oppgaver på en trygg og sikker måte». ¹² FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO) og nasjonale sjøfartsadministrasjoner, internasjonale og norske forskningsmiljøer og sjømannsorganisasjoner anser *fatigue* som en viktig sikkerhetsutfordring.

Sjøfartsdirektoratet har fått utført spørreundersøkelser til sjøfolk om maritim sikkerhet i 2016, 2019 og 2021. ¹³ Spørsmål knyttet til arbeidsvilkår, arbeidspress og bemanning viser at sjøfolk opplever utfordringer knyttet til dette, og ansatte i alle fartøygrupper opplever at de må arbeide i et høyt tempo om bord. Det framkommer også av forskning og intervju med interesseorganisasjoner at arbeids- og hviletidsbestemmelsene brytes.

Koronapandemien har skapt utfordringer i den globale maritime sektoren. En gjennomgang av mediasaker i 2021 viser utfordringer med håndtering av smitteutbrudd, sikkerhetskultur, mannskapsbytter og tilsyn. FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) viser til omfattende utfordringer med ivaretagelse av sjøfolks arbeids- og levevilkår under koronapandemien, blant annet behov for mannskapsbytte, arbeidsperioder til sjøs langt utover kontraktperiode og manglende tilgang til havnetjenester og medisinsk oppfølging av sjøansatte. ¹⁴ Internasjonal forskning om sjøansattes erfaringer fra koronapandemien viser alvorlige konsekvenser av pandemien når det gjelder mannskapsbytte og muligheten for å komme seg til havn og på land. Koronapandemien har forsterket *fatigue*-utfordringene forbundet med bemanning, kompetanse og arbeids- og levevilkår ettersom det har vært vanskelig å gjennomføre mannskapsbytter.

1.1.1 Sentrale aktører

Ansvar for god sikkerhetsstyring og tilstrekkelig bemanning med riktig kompetanse ligger hos rederi og skipsførere. Myndighetene har ansvar for å sikre at næringsaktørene etterlever internasjonale og nasjonale krav til sjøsikkerhet, og for å utvikle et regelverk som støtter dette målet.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for sikkerhet til sjøs med tanke på skip og mannskap. Gjennom Sjøfartsdirektoratet regulerer departementet kontroll og sertifisering av norskregistrerte skip og mannskap samt havnestatskontroll av fremmede skip som anløper norske havner. Departementet har ansvaret for regelverket for undersøkelse av sjøulykker og oppfølging av tilrådingene fra disse. ¹⁵ Nærings- og fiskeridepartementet har videre det overordnede ansvaret for og koordinerer Norges arbeid i IMO, og har ansvaret for maritime saker i ILO. ¹⁶

Sjøfartsdirektoratet, som utøvende etat under Nærings- og fiskeridepartementet, har ansvaret for å legge til rette for sikkerheten til sjøs for mannskap, passasjerer og skip. Direktoratet har som samfunnsoppdrag å være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier. Direktoratets uttalte visjon er å være «den foretrukne maritime administrasjonen». Det betyr at direktoratet skal tilby konkurransedyktige tjenester slik at næringen velger norsk flagg. ¹⁷ Direktoratets hovedoppgaver er blant annet å overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs, føre tilsyn med og fremme arbeids- og levevilkår på fartøy og drive holdningsskapende og forebyggende arbeid innen sjøsikkerhet. ¹⁸ Noen av Sjøfartsdirektoratets tilsynsoppgaver følges opp av anerkjente classeselskaper etter avtale med Nærings- og

¹² International Maritime Organization. (2019). Retningslinjer for *fatigue* (norsk oversettelse).

¹³ Safetec. (2021, 2019, 2016). *Resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*.

¹⁴ International Labour Organization. (03.02.2021). *Information note on maritime labour issues and coronavirus (COVID-19)*.

¹⁵ Jf. sjøloven kapittel 18 om undersøkelse av sjøulykker.

¹⁶ Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning* s. 8 og 46, jf. Innst. 72 S (2016–2017); Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet, jf. Innst. 8 S (2020–2021). Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har det overordnede ansvaret for og koordinerer Norges arbeid i ILO. Sjøfartsdirektoratet har delegasjonsansvaret når det kommer til Special Tripartite Committee.

¹⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Årsrapport 2021*.

¹⁸ Nærings- og fiskeridepartementets instruks og tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet.

fiskeridepartementet. Andre havnestater gjennomfører også tilsyn med norskflaggede skip under havnetatskontrollregimer som Paris MoU, USAs Qualship 21 og Tokyo MoU.

Statens havarikommisjon har ansvar for undersøkelser av sjøulykker. Kystverket har ansvar for å legge til rette for sikker sjøtransport og god framkommelighet i norske farvann. Disse to myndighetene har ikke vært en del av undersøkelsen.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere Sjøfartsdirektoratets arbeid med å føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår for å forebygge ulykker i sjøfarts- og fiskerinæringen.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad påvirker arbeids- og levevilkår om bord risikoen for ulykker?
2. I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet lagt til rette for tilsyn som er egnet til å avdekke og følge opp svakheter ved sjøfolks arbeids- og levevilkår?
3. Hvordan bidrar Sjøfartsdirektoratet til bedre arbeids- og levevilkår gjennom informasjon, veiledning og samarbeid med næringen?
4. I hvilken grad styrer og følger Nærings- og fiskeridepartementet opp Sjøfartsdirektoratets arbeid med å føre tilsyn med og fremme arbeids- og levevilkår i sjøfarts- og fiskerinæringen?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har vi hovedsakelig gjennomført dokumentanalyse, intervjuer med sentrale aktører, samt kvantitativ analyse av ulykkes-, tilsyns- og spørreundersøkellesdata. I tillegg har vi deltatt som observatører på et tilsyn med Sjøfartsdirektoratet. Tabell 1 nedenfor viser hvilke metoder som ble brukt for å belyse de forskjellige problemstillingene.

Tabell 1 Metoder brukt i de forskjellige problemstillingene

	PS 1	PS 2	PS 3	PS 4
	Risikobildet for ulykker og hendelser	Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår	Sjøfartsdirektoratets arbeid med informasjon, veiledning og samarbeid	Nærings- og fiskeri-departementets styring og oppfølging
Analyse av registerdata	X	X		
Dokumentanalyse	X	X	X	X
Saksgjennomgang av tilsyn		X	X	
Intervju	X	X	X	X
Deltakelse/ observasjon		X	X	

Kilde: Riksrevisjonen

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført fra september 2021 til oktober 2022.

Undersøkellesperioden omfatter i hovedsak perioden 2015–2021. Undersøkellesperioden ble valgt fordi Sjøfartsdirektoratet i denne perioden hadde arbeidsulykker, hviletidsregler, ugunstige arbeidstidsordninger og sikkerhetskultur som fokusområder. Risikobasert tilsyn ble introdusert i 2017. Vi har gått lenger tilbake i noe av framstillingen av statistikk over ulykker.

Undersøkelsen legger til grunn at Norge som flaggstat har full jurisdiksjon overfor norske skip uavhengig av hvor skipet befinner seg, og for utenlandske skip i territorialfarvannet og i indre farvann og havner. Dette omtaler vi heretter som norske farvann.

Undersøkelsen er i hovedsak avgrenset til arbeids- og levevilkår for sjøfolk på NOR- og NIS-registrerte fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy, og fartøytyper under disse fartøygruppene. Dette omtaler vi samlet som næringsfartøy. Hva gjelder ulykker er det også tatt med data for ulykker med utenlandske fartøy i norske farvann. Vi har ikke inkludert militære fartøy, fritidsfartøy eller flyttbare innretninger i undersøkelsen. Vedlegg 1 gir en oversikt over fartøygrupper og underliggende fartøytyper. Fartøy der tilsyn er delegert til anerkjente klasseselskaper og godkjente foretak, er inkludert i data for spørreundersøkelser og ulykker, men ikke i analysene om tilsyn. Dette gjelder alle NIS-fartøy og en del NOR-fartøy. Havnestatskontroller gjennomført av Sjøfartsdirektoratet er omtalt i

undersøkelsen, men resultatene av disse inngår ikke i påleggs- og avviksanalysene. Havnestatskontroller gjennomført av andre havnestater på norske fartøy inngår ikke i noen av våre analyser.

2.1 Analyse av data

For å belyse problemstilling 1 om risikobildet har vi innhentet data og registerinformasjon fra Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet og ulykkesdatabasen. Undersøkellesperioden er 2015–2021, men data for ulykker og andre hendelser og årsaker til disse er i tillegg analysert for perioden 2001–2021 med hovedvekt på årene 2011–2021.

2.1.1 Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet

Sjøfartsdirektoratet har gjennomført spørreundersøkelser blant sjøansatte om maritim sikkerhet i årene 2016, 2019 og 2021. Formålet med spørreundersøkelsene er å kartlegge sjøfolks oppfatninger av ulike sikkerhetsrelaterte forhold til sjøs. Spørreskjemaet ble utviklet i 2015, basert på tidligere undersøkelser i maritim og tilgrensende næringer. Fra 2019 har Sjøfartsdirektoratet fått støtte av Safetec, en leverandør av tjenester innen risikostyring og risikobasert beslutningsstøtte, til å gjennomføre spørreundersøkelsen. Spørreskjemaet har blitt videreutviklet blant annet for å ta hensyn til bruk av data i Sjøfartsdirektoratets risikomodeller, generelle forbedringer og innspill fra næringen.¹⁹

Antallet spørsmål i spørreundersøkelsen har variert fra 120 i 2019 til 150 i 2021, og spørsmålene er formulert dels som spørsmål og dels som påstander. Påstandene scores på en Likert-skala fra 1 til 5 med svaralternativene (1) helt uenig, (2) uenig, (3) verken enig eller uenig, (4) noe enig, (5) helt enig.²⁰ I framstillingen av enkeltpåstander og -spørsmål i rapporten er øvrige kategorier som «ikke relevant» og «vet ikke» tatt ut. Disse utgjør gjennomgående en mindre andel av svarene.

Påstandene har ulik retning ved at de kan være negativt eller positivt ladet, for eksempel «*Jeg anser skift-/vaktordningen som belastende*» eller «*Jeg får tilstrekkelig søvn og hvile om bord*». I vår analyse har vi snudd svarkategoriene i samme retning slik at en lavere score (1–2) representerer et negativt svar, mens en høyere score (4–5) representerer et positivt svar.

Safetec fordelte spørsmålene i spørreundersøkelsen på flere faktorer (temaer), og antall faktorer økte fra seks i 2019 til elleve i 2021. Følgende temaer ble belyst i 2019 og 2021:

- sikker arbeidspraksis
- arbeidsvilkår
- system og kompetanse
- arbeidspress
- rederiledelse
- bemanning
- rusmidler (2021)
- samarbeid og kommunikasjon (2021)
- ytre påvirkning (2021)
- covid-19: smittevern (2021)
- covid-19: påvirkning mannskap (2021)

Flere av spørsmålene og temaene ble videreført i spørreundersøkelsene gjennom hele perioden 2016–2021.

¹⁹ Safetec. (2019). *Teknisk notat – resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*, punkt 1.1. Med «næringen» menes i dette tilfelle SAFE (Sakkyndig råd for sjøfolks og fiskeres arbeids- og levevilkår) og medlemmene.

²⁰ Malt, U; Grønmo, S. (2020, 26. november). Likert-skala. I *Store norske leksikon*.

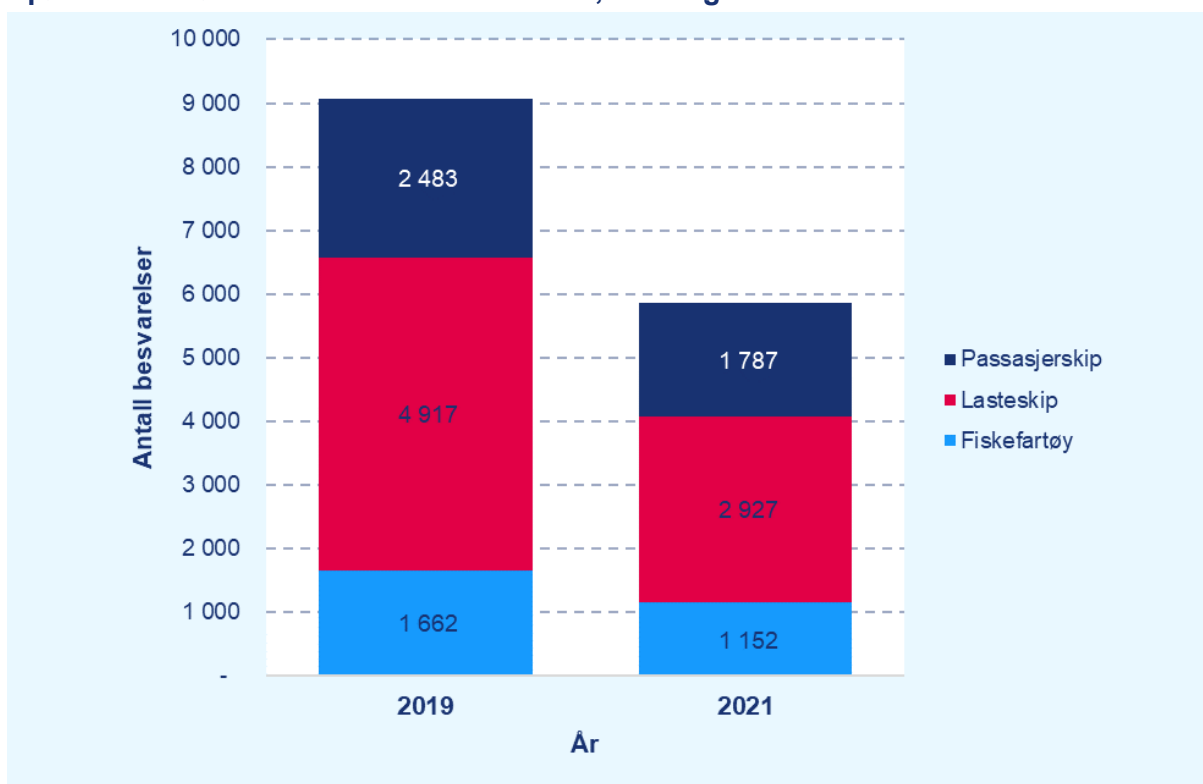
Antallet respondenter til spørreundersøkelsen for de ulike årene:

- 2016: 3 015 respondenter
- 2019: 9 811 respondenter
- 2021: 6 962 respondenter

For årene 2019 og 2021 estimerte Safetec at det var henholdsvis 44 463 og 45 227 ansatte til sjøs på norske skip, og at besvarelsene dermed representerte 22 prosent (2019) og 15 prosent (2021) av sjøfolkene på norske skip.²¹

I tråd med undersøkelsens avgrensninger har vi valgt ut besvarelsene fra sjøfolk knyttet til fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip. Figur 1 viser antall respondenter for disse fartøygruppene i årene 2019 og 2021.

Figur 1 Antall besvarelser per fartøygruppe på Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, 2019 og 2021



Kilde: Safetecs tekniske notater fra 2019 og 2021

Et flertall av besvarelsene er fra ansatte som arbeider på lasteskip, og et mindre antall er fra ansatte som arbeider på fiskefartøy. Det må sees i lys av totalt antall ansatte innen disse gruppene, hvor antallet ansatte på lasteskip er dobbelt så stort. Antall respondenter vurdert opp mot estimatet på totalt antall ansatte per fartøygruppe i 2021²² viser at besvarelsene representerer 11 prosent av ansatte på fiskefartøy, 12 prosent på lasteskip og 16 prosent på passasjerskip.

Ved analyse av spørreundersøkelsesdata har vi i tillegg brukt følgende fartøytyper under de tre fartøygruppene:

²¹ Safetec. (2019 og 2021). *Teknisk notat – resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*.

²² Estimert svarpopulasjon i 2021 var 10 539 på fiskefartøy, 23 480 på lasteskip og 11 208 på passasjerfartøy.

- fiskefartøy
 - fiskefartøy over 15 meter, men under 500 BT
 - fiskefartøy over 15 meter, og over 500 BT
 - fiskefartøy under 15 meter
- lasteskip
 - lasteskip oversjøisk
 - lasteskip under 24 meter
 - nærskipfart
 - offshoreskip
- passasjerskip
 - ferge
 - hurtigbåt
 - mindre passasjerfartøy
 - større passasjerfartøy

Safetec viser til at maritim næring og disse fartøygruppene/-typene er relativt heterogene ved at hver enkelt fartøygruppe har sine særegne operasjoner med alt fra fiske, transport av passasjerer og frakt av stykkgoods langs kysten. Forskjeller på fartøyenes arbeidsoperasjoner og modenhetsnivå med hensyn til sikkerhets- og risikoforståelse kan gi utslag i svarene fra respondentene. Basert på Safetecs anbefaling vektlegger vi derfor forskjeller innad i fartøygruppene og utvikling over tid. Samtidig er det flere temaer som inneholder spørsmål og påstander som berører oppfatninger av generell sikkerhet, trivsel, arbeidsmiljø med videre som er aktuelle for sammenligning på tvers.

Vi har hentet inn Sjøfartsdirektoratets data fra alle tre årene de gjennomførte spørreundersøkelse, men hovedsakelig sett på resultatene fra undersøkelsen i 2019 og 2021. Dataene er brukt til å analysere sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår i den maritime næringen. Svarene fra sjøfolk gir et innblikk i hvordan de oppfatter forholdene om bord og i rederiet, og om hva de opplever som utfordrende, samt informasjon om etterlevelse av regler og krav i lovverket. Dataene belyser også innholdet i og omfanget av risikorelaterte forhold ved arbeids- og levevilkår i næringen. Vi har gjennomgått forskning og relevante rapporter fra Sjøfartsdirektoratet for å komme fram til hvilke forhold som kan være relatert til arbeids- og levevilkår.

Indekser og tosidige regresjonsanalyser

Formålet med regresjonsanalysen er å undersøke om sjøfolk opplever at arbeids- og levevilkår om bord påvirker hvordan de oppfatter sin egen sikkerhet. Vi har derfor sett nærmere på spørsmålene i spørreundersøkelsen som er egnet til å måle dette. Spørsmålene er valgt ut fra en kombinasjon av Safetecs faktoranalyser, forskningsartikler om sjøsikkerhet og rapporter fra Sjøfartsdirektoratet.

Vi har etablert syv delindekser og to mer generelle indekser. Innholdet i disse er beskrevet i Tabell 2.

Tabell 2 Indekser for sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår

Indeks: Sikkerhetskultur	Indikatorer (Hvilke spørsmål som belyser indeksens tema)
<ul style="list-style-type: none"> • Rederi • Skipsledelse • Ansatte • Organisasjon 	Rederiets avlønningssystem, krav til effektivitet og prosedyrer, sikkerhetsrutiner, skipsledelse og sikkerhet, prioritering av sikkerhet, arbeidsoppgaver og sikkerhetsprosedyrer, stopper risikofyllt arbeid, dekkende sikkerhetsprosedyrer, rapportering av hendelser og ulykker, forbedringstiltak.

Indeks: Arbeids- og levevilkår	Indikatorer (Hvilke spørsmål som belyser indeksens tema)
<ul style="list-style-type: none"> • Bemanning • Arbeidspress • Søvn- og hviletid • Vaktordning 	Besetning om bord, sikkerhetsbemanning, tilleggsbemanning, bemanning og sikkerhet, balanse i arbeid og sikkerhet, for mye å gjøre, belastende skift-/vaktordning, jobbe når jeg skulle hatt fri, tilstrekkelig søvn og hvile, bryter arbeids- og hviletidsregler.

Kilde: Safetecs tekniske notater fra 2019 og 2021

Vi har laget de syv delindeksene ved å beregne et gjennomsnitt av 2021-svarene på spørsmålene som inngår, mens vi har laget de to mer generelle indeksene for sikkerhetskultur og for arbeids- og levevilkår ved hjelp av faktoranalyser.

Faktoranalyser

Analyseprosessen foregår i store trekk slik: Først beregnes korrelasjonene (Pearsons r) mellom variablene som inngår i analysen. Deretter trekkes komponentene eller faktorene ut, slik at den første forklarer mest varians, dernest den andre og så videre. Komponentene eller faktorene representerer ulike lineære kombinasjoner av analysevariablene. Til slutt beregnes den sjøansattes score på disse faktorene.

Samtlige indekser bygger på spørsmål som fra ulike synsvinkler belyser det samme fenomenet. Hver sjøansatt får en score på den enkelte indeks som gjenspeiler svarene på de aktuelle spørsmålene som inngår i indeksen. Deretter er det gjort tosidige regresjonsanalyser for å finne sammenhenger mellom de sjøansattes vurdering av egen sikkerhet og indeksene for sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår. Merk at de sjøansattes vurdering av egen sikkerhet eller oppfatning av sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår ikke er objektive mål på sikkerhetssituasjonen, men baserer seg på de sjøansattes subjektive vurderinger.

I analysen av delindekser og enkeltspørsmål som omhandler arbeids- og levevilkår, deriblant bemanningssituasjonen, hviletid, arbeidspress og krevende arbeid, søvn og hviletid og vaktordning, framstiller vi resultatene hovedsakelig med frekvensfordelinger og figurer sammen med multipl regressjon. Her trekker vi også inn kvalitative data i form av dokumentasjon fra Sjøfartsdirektoratet, forskningslitteratur og fritekstsvar fra spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet. Her benytter vi også i noen grad resultater fra spørreundersøkelsene i 2016 og 2019.

2.1.2 Ulykkesdata

Sjøulykker med norske og utenlandskregistrerte fartøy i norske farvann og med norskregistrerte fartøy i utenlandske farvann skal rapporteres til Sjøfartsdirektoratet. Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase ble etablert i 1981 og gir oversikt over alle registrerte ulykker og hendelser fram til i dag. Ulykker i databasen er informasjon basert i hovedsak på innrapportering av ulykker og andre hendelser i skjema KS-0197.²³

Sjøfartsdirektoratet registrerte i perioden 2011–2021 i overkant av 500 ulykker årlig i direktoratets ulykkesdatabase. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er den store majoriteten av ulykker og nestenulykker i direktoratets database tilknyttet norskregistrerte fartøy (NOR og NIS).²⁴ Vår gjennomgang av ulykkesdatabasen bekrefter dette. Den lave andelen registrerte ulykker med utenlandske fartøy i

²³ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.) *Rapport om sjøulykke, arbeidsulykke og nesteulykke – KS0197 B Norsk*.

²⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*. Direktoratet anslår at denne andelen var 93–95 prosent i perioden 2016–2021, og viser til at i 2021 var 93 prosent av registrerte ulykker og nestenulykker tilknyttet norske fartøy. Transportøkonomisk institutts rapport om flaggstatens betydning for maritim sikkerhet konkluderte med at flaggstat ikke var den viktigste faktoren som påvirker maritim sikkerhet, jf. Transportøkonomisk institutt. (2016). *Safety in maritime transport – Is flag state important in an international sector*.

norske farvann vitner, ifølge direktoratet, om underrapportering fra utenlandske fartøy. Vår analyse og framstilling av ulykker og andre hendelser omfatter både fartøy registrert i NOR og NIS og utenlandske fartøy som opererer i norske farvann. Vår undersøkelse legger ikke vekt på betydningen av flaggstat i analyse og framstilling av ulykker, nestenulykker og maritim sikkerhet.

I perioden 2011–2021 ble mellom 90–97 prosent av de registrerte ulykkene rapportert gjennom Sjøfartsdirektoratets skjema, mens de øvrige hendelsene ble registrert i databasen av Sjøfartsdirektoratet selv på bakgrunn av medieoppslag, tips fra publikum eller annen informasjon.²⁵ Databasen inneholder informasjon om faktiske forhold relatert til ulykker til sjøs i perioden og gir også mulighet til å se hvilke årsaker som førte til ulykker.

Dataene om ulykker og hendelser gir blant annet informasjon om forekomsten av ulykker og nestenulykker, skipsulykker og personulykker, og informasjon om fartøy, operasjonsfase (ved kai, under fiske osv.) og ytre forhold (vær, vind osv.). En nestenulykke forstås her som en situasjon hvor hendelsen blir avverget eller det ikke oppstår skade som er rapporteringspliktig.²⁶

Videre registreres det detaljert om konsekvenser i form av skader på fartøy og personer ved ulykker. Konsekvensene er brukt til å belyse omfanget av skader på fartøy ved skipsulykker og antallet omkomne, skadde og sykemeldte ved personulykker.

I databasen skilles det mellom tre overordnede årsakskategorier: *direkte årsaker*, *indirekte årsaker* og *bakenforliggende årsaker*.

Tabell 3 Tabell 3 viser omfanget av registrerte årsakskategorier for de 5 417 registrerte ulykkene i perioden 2011–2021.

Tabell 3 Ulykker med og uten årsaksregistrering, fordelt på direkte, indirekte og bakenforliggende årsaker, 2011–2021

Årsakskategorier	Ulykker med årsaksregistrering	Ulykker uten årsaksregistrering
Direkte årsaker	4 791 (88 %)	626 (12 %)
Indirekte årsaker	2 150 (40 %)	3 267 (60 %)
Bakenforliggende årsaker	125 (2 %)	5 292 (98 %)

Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Årsaksforholdene i ulykker defineres i stor grad av den personen som rapporterer inn, og det er som oftest den mest iøynefallende og utløsende årsaken som blir registrert.²⁷ I analysen har vi derfor lagt til grunn de *direkte og indirekte årsakene* til ulykkene, siden bare en liten andel av ulykker har registrert bakenforliggende årsaker.

Direkte og indirekte årsaker er ytterligere inndelt i de tre kategoriene *person*, *teknisk* og *ytre*. Tabellen i vedlegg 2 viser struktur og mangfold ved årsaker til ulykker, slik det ble framstilt av Sjøsikkerhetsanalysen (2014).²⁸ For eksempel kan *direkte årsak – person* bety *feilnavigering* eller *holdt for stor fart*, mens *indirekte årsak – ytre* kan bety nedsatt sikt på grunn av værforhold. Formålet med vår analyse av årsaker har vært å få fram andelen ulykker som skyldes menneskelige faktorer (årsakskategori *person*), og hvordan arbeids- og levevilkår direkte og indirekte påvirker ulykkene. Vi

²⁵ Riksrevisjonens analyse av Sjøfartsdirektoratets data om antall ulykker vs. antall innsendte KS-0197-skjemaer.

²⁶ Transportøkonomisk institutt. (2014). *Ulykkesrisikoen til norskopererte godsskip norske farvann*, s.25.

²⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2011). *Ulykkesutviklingen 2000 – 2010*.

²⁸ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, del 3; data fra Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase.

har gjennomgått forskning og relevante rapporter, jf. beskrivelse under spørreundersøkelse, for å komme fram til hvilke årsaker og forhold som kan være relatert til arbeids- og levevilkår.

2.1.3 Data om tilsyn og pålegg/avvik

Vi har innhentet data fra Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem for å belyse direktoratets tilsynsaktivitet generelt og vektlagt tilsyn med arbeids- og levevilkår for perioden 2015–2021. Noen hovedtall er hentet fra Sjøfartsdirektoratets årsrapporter. Tilsynsdataene gjelder kun for Sjøfartsdirektoratets egen tilsynsaktivitet og ikke for tilsyn gjennomført av anerkjente klasseselskaper og godkjente foretak. Når vi bruker samlebetegnelsen *tilsyn*, mener vi både dokumentkontroll, inspeksjoner og revisjoner.

Formålet med analysen har vært å

- belyse tilsynsaktiviteten hos Sjøfartsdirektoratet på et overordnet nivå
- belyse og vurdere tilsynsaktiviteten og resultatene av tilsyn med arbeids- og levevilkår

For å oppnå dette har vi innhentet data for alle tilsyn fordelt på tilsynstyper, gjennomført i perioden 2015–2021. Det er registrert 122 tilsynstyper i datasettet i perioden. Tilsynstypene omfatter mange ulike formål og innretninger. I sine årsrapporter grupperer Sjøfartsdirektoratet tilsynstypene i hovedkategoriene sertifikatinspeksjoner, ISM-revisjoner (skip og rederi), uanmeldte tilsyn og havnestatskontroller. Det er stor variasjon i antallet tilsyn som gjennomføres årlig blant de ulike tilsynstypene.

Videre har datainnhenting og analysen vektlagt tilsyn med arbeids- og levevilkår. Tilsynsdataene vi innhentet for arbeids- og levevilkår, har blant annet mer informasjon om fordelingen av tilsyn på fartøygrupper og fartøytyper.

Vi har i dialog med Sjøfartsdirektoratet kommet fram til at de viktigste tilsynstypene for arbeids- og levevilkår i gjennomføringen av vår undersøkelse er MLC-inspeksjoner (Maritime Labour Convention), ISM-revisjoner (den internasjonale sikkerhetsstyringsnormen) og WFC-inspeksjoner (Work in Fishing Convention). Disse tilsynstypene er direkte relatert til kontroll med arbeids- og levevilkår, da de har et bredt omfang av kontroller innen dette temaet. I tillegg er uanmeldte tilsyn angitt som svært relevant for kontroll av arbeids- og levevilkår. Vi har også funnet at det gjøres kontroller med arbeids- og levevilkår ved flere andre typer tilsyn, og til sammen 38 av 122 tilsynstyper inneholder slike kontroller, i mer begrenset omfang.²⁹ Vedlegg 3 inneholder en oversikt over alle tilsynstyper, herunder tilsyn med arbeids- og levevilkår.

For å belyse resultater av tilsynsaktiviteten har vi hentet inn data om pålegg og avvik gitt ved tilsyn. Pålegg og avvik utstedes av tilsynsinspektøren og skal beskrive hva som er identifisert som en mangel/feil, og hvilke tiltak rederiet pålegges å gjøre. Pålegg gis ved inspeksjoner (f.eks. MLC og WFC), og avvik gis ved revisjoner (f.eks. ISM). Inspektørene benytter påleggs- og avvikskoder for å vise hvilken del av regelverket mangelen er et brudd på. Oppfølgingskrav og tiltak avhenger av mangelens alvorlighetsgrad. De alvorligste manglene må rettes opp før skipet får forlate havnen (tilbakeholdelse) og fører også til ny kontroll ombord.³⁰ Utbedring av mindre alvorlige mangler kan bekreftes ved at rederi eller skipsfører sender inn dokumentasjon til Sjøfartsdirektoratet. Sjøfartsdirektoratet har også anledning til å følge opp med overtredelsesgebyr og politianmeldelse.³¹ Tvangsmulkt kan benyttes når fristen for å utbedre en mangel er utløpt.³² I våre analyser har vi avgrenset oss til pålegg og avvik gitt ved tilsyn fordi disse gir et godt bilde av hva inspektørene avdekker på tilsyn og hva det gis pålegg/avvik for innenfor arbeids- og levevilkår. Øvrige sanksjons-

²⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Skriftlige spørsmål til Sjøfartsdirektoratet 19. mai 2021 om arbeids- og hviletid*. Skriftlige svar på Riksrevisjonens spørsmål.

³⁰ Dette gjelder ved uanmeldt tilsyn. Ved begjærte tilsyn er mulige tiltak for inspektøren å ikke påtegne eksisterende sertifikat, ikke utlevere nye sertifikater/tillatelser og markere sertifikater som ugyldig til pålegg er utført. Sjøfartsdirektoratet kan bruke overtredelsesgebyr og politianmeldelse dersom det er grunn til å tro at et fartøy har seilt med alvorlige mangler, eller man oppdager at et pålegg som var bekreftet lukket av rederi/skipsfører likevel ikke var det. Kilde: Prosedyre OTI-PR-209 Pålegg og Kommentarer. Anledningen til tvangstiltak overfor skip er hjemlet i skipssikkerhetsloven § 52.

³¹ Sjøfartsdirektoratets prosedyre OTI-PR-209 Pålegg og Kommentarer.

³² Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i henhold til skipssikkerhetsloven § 50.

og reaksjonsformer som for eksempel tilbakehold og overtredelsesgebyrer er utelatt fra undersøkelsen da disse gir mest uttrykk for påleggenes og avvikenenes alvorsgrad og direktoratets reaksjon på dette.

Oversikten over pålegg og påleggskoder som Sjøfartsdirektoratet kan gi ved tilsyn, viser at det er 471 påleggskoder fordelt på 34 temaer (f.eks. *sikker navigering, skipets sertifikater og dokumenter, MARPOL*). Sjøfartsdirektoratet har, etter forespørsel fra oss, med utgangspunkt i oversikten krysset av for relevante påleggskoder som kan inneholde mangler som berører arbeids- og levevilkår. Disse utgjorde 140 påleggskoder, fordelt på 17 temaer. Vi tok et utvalg av det vi opplevde som relevante pålegg og koder for vår undersøkelse og analyser, og endte opp med 47 påleggskoder.

Vi innhentet data om påleggstype, antall tilsyn hvor pålegget ble gitt, fartøygruppe og -type, utstedelsesdato og fritekstbeskrivelsen av påleggene for perioden 2015–2021. I tillegg innhentet vi avviksdata for to avviksområder innen ISM for samme periode. Målet med analysen har vært å belyse resultater av tilsynsaktiviteten ved å se på omfanget og fordelingen av pålegg og avvik gitt ved tilsyn knyttet til et utvalg av arbeids- og levevilkår. Videre er det gjort en kvalitativ gjennomgang av påleggs- og avviksbeskrivelsene for å belyse hvordan innholdet i påleggene og avvikene henger sammen med arbeids- og levevilkår.

2.2 Dokumentanalyse

2.2.1 Dokumentgjennomgang av styringsdokumenter og andre sentrale dokumenter

Dokumentanalyse har vært en sentral metode i arbeidet med alle problemstillingene. Vi har brukt offentlig sektors søketjeneste (eInnsyn) til å identifisere relevante arkivsaker hos Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet. Vi avgrenset søket til perioden 2015–2021 og søkte på ord som tilsyn, bemanning, sikkerhetsbemanning, sikkerhet, sikkerhetsstyring, arbeids- og levevilkår, analyse, evaluering, RMSB, SAFE, uanmeldt, covid, covid-19, korona og pandemi.

Formålet var å finne saker som kunne belyse problemstillingene. Selve dokumentene ble innhentet gjennom flere bestillinger til henholdsvis Sjøfartsdirektoratet (122 saker) og Nærings- og fiskeridepartementet (102 saker) og overført til Riksrevisjonen nettklient for sikker filopplasting (Datalast). Vi registrerte alle sakene i et analyseskjema i Excel, gjennomgikk dokumentene, og registrerte tema, innhold, relevant problemstilling og relevans (lav, middels, høy) for undersøkelsen for hver av sakene.

Vi har gjennomgått ulike type dokumenter hovedsakelig for perioden 2015–2021, blant annet

- rapporter og veiledere om arbeids- og levevilkår til sjøs, herunder forskning, IMO-kilder og Sjøfartsdirektoratets egne veiledere og faktaark
- rapporter om risiko og ulykker fra Sjøfartsdirektoratet og EMSA, herunder Sjøfartsdirektoratets Læring av hendelser og Sikkerhetsmeldinger, og presentasjoner fra den årlige sjøsikkerhetskonferansen
- Sjøfartsdirektoratets risikovurderinger, fokusområderrapporter samt rapporter basert på spørreundersøkelse om maritim sikkerhet (2016, 2019 og 2021)
- strategi, tilsynsplaner, dokumenter i forbindelse med tilsyn (planer, sjekklister, prosedyrer, påleggs-/avvikslistene, tilsyns-/revisjonsrapporter m.m.) og dokumenter knyttet til fjertilsyn
- møterefater og andre saksdokumenter fra møter i RMBS, SAFE og Maritimt samarbeidsforum
- nyhetsbrev og oppsummeringer fra Sjøfartsdirektoratets kundeundersøkelser 2016, 2018 og 2020
- arkivsaker fra Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet
- styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet, herunder Sjøfartsdirektoratets års- og tertialrapporter og departementets instruks, tildelingsbrev og etatsmøterefater

Informasjon fra dokumentene har hovedsakelig blitt analysert ved hjelp av analyseskjema i Excel og gjennom bruk av tekstanalysesystemet NVivo.

I rapporten har vi gjengitt noen sitater fra sjøfolks svar på spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet og respondenter til Sjøfartsdirektoratets kundeundersøkelse. Slike besvarelser har i noen tilfeller blitt omskrevet for å forbedre eller oversette språket, og noen har blitt kortet ned.

2.2.2 Saksgjennomgang tilsynssaker

En sentral del av denne undersøkelsen har vært å gå i dybden på hvordan Sjøfartsdirektoratets inspektører gjennomfører tilsyn med sjøfolks arbeids- og levevilkår, og hvor godt innretningen av tilsyn er egnet for å avdekke utfordringer. For å forstå dagens praksis i gjennomføring av tilsyn med arbeids- og levevilkår har vi gått gjennom 118 av Sjøfartsdirektoratets tilsynssaker, som grunnlag for dybdeintervjuer med inspektører.

Utvalget på 118 tilsynssaker tok utgangspunkt i en liste over gjennomførte tilsynstyper i 2015–2021 samt oversikt over 38 tilsynstyper knyttet til arbeids- og levevilkår (begge omtalt i kapittel 2.1.3). Ut fra denne gjorde vi et strategisk utvalg av tilsynssaker som vi bestilte fra Sjøfartsdirektoratet, hvor vi inkluderte de viktigste tilsynskategoriene for arbeids- og levevilkår og også inkluderte uanmeldte tilsyn i tilfelle de skilte seg ut fra de planlagte tilsynene. Vi dekket alle tre fartøygrupper og sørget for at alle syv tilsynsregionene var representert, men ikke nødvendigvis alle tilsynskontorene.

Sjøfartsdirektoratets tilsynsregioner er 1 Oslo (med Larvik tilsynskontor), 2 Stavanger (med Haugesund og Kristiansand tilsynskontorer), 3 Bergen (med Florø tilsynskontor), 4 Ålesund, 5 Kristiansund (med Trondheim tilsynskontor), 6 Bodø (med Sandnessjøen tilsynskontor) og 7 Svolvær (med Harstad og Tromsø tilsynskontorer).³³

Figur 2 Sjøfartsdirektoratets tilsynsregioner og -kontorer



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

³³ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Underdirektør Region*.

Utvalget bestod videre av tilsynssaker for perioden 2019–2021, for å være sikker på å få fram dagens praksis. Sjøfartsdirektoratet gjennomførte de årene nærmere 17 000 tilsyn, hvorav 1 159 ISM-revisjoner, 850 MLC-inspeksjoner, 260 WFC-inspeksjoner og 981 uanmeldte tilsyn. Videre var det et kriterium at ansvarlig inspektør var erfaren på tilsynsområdet og fortsatt var ansatt i Sjøfartsdirektoratet, for å være tilgjengelig for påfølgende intervju.

For hver av de 118 tilsynssakene mottok vi

- utfylt sjekkliste
- påleggs-/avviksliste
- tilsyns-/revisjonsrapport og
- dialog med rederiet i sakens anledning

Tabell 4 viser en oversikt over tilsynssakene vi mottok fra Sjøfartsdirektoratet.

Tabell 4 Oversikt over tilsynssakene vi mottok fra Sjøfartsdirektoratet

Type tilsyn	Antall saker	Fartøygruppe	Antall inspektører	Ansvarlig region
MLC	35	Lasteskip og Passasjerskip	32	Region 1–7
WFC	30	Fiskefartøy	19	Region 2–7
ISM	35	Fiskefartøy, Lasteskip og Passasjerskip	20	Region 1–7
Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy ≥15 m	3	Fiskefartøy	3	Region 2 og 4
Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy 8–15 m	3	Fiskefartøy	3	Region 5 og 7
Uanmeldt tilsyn Lasteskip <500	3	Lasteskip	3	Region 2 og 5
Uanmeldt tilsyn Lasteskip >500	3	Lasteskip	3	Region 3 og 7
Uanmeldt tilsyn Lasteskip under 15 m	3	Lasteskip	3	Region 2 og 7
Uanmeldt tilsyn Passasjerskip	3	Passasjerskip	3	Region 4 og 6

Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Vi har gjennomgått sakene og kartlagt dem i et analyseskjema vi utviklet i Excel. I dette skjemaet har vi registrert blant annet antallet tilsynsinspektører som deltok på hvert tilsyn, antallet pålegg og avvik gitt, på hvilke områder de ble gitt, hvordan inspektøren fylte ut sjekklisten, hvordan påleggs-/avviksliste ble ført, samt revisjons-/tilsynsrapport. Vi så også etter spor av hvilke metoder inspektørene brukte på tilsyn, hva de avdekket, og hvordan det hele ble dokumentert.

Basert på funn i kartleggingen identifiserte vi elleve erfarne tilsynsinspektører fra til sammen fire regioner som vi gjennomførte dybdeintervjuer med.

2.3 Intervju

Vi har brukt intervjuer som supplerende metode til dokumentanalysen i undersøkelsen. Med unntak av intervjuet med Nærings- og fiskeridepartementet ble alle intervjuene gjennomført digitalt. Vi har intervjuet følgende virksomheter:

- Nærings- og fiskeridepartementet ved Avdeling for maritim politikk og kystutvikling
- Sjøfartsdirektoratet
 - avdeling for operativt tilsyn
 - seksjon for inspeksjon, revisjon og beredskap
 - region, herunder elleve tilsynsinspektører
 - avdeling for fartøy og sjøfolk
 - seksjon for risikostyring og analyse
 - sjøfolk
 - kvalitet
- Petroleumsstilsynet ved avdelingene Fag og Juss og rammevilkår
- Arbeidstilsynet ved avdelingene Tilsyn og Arbeidsmiljø og regelverk
- Det norske maskinistforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund og Norsk Sjømannsforbund
- NHO Sjøfart
- Kystrederiene

2.3.1 Intervjuer med tilsynsinspektører

Vi gjennomførte intervjuer med elleve inspektører, som ble valgt ut på grunnlag av flere kriterier, blant annet hvilken tilsynsregion de kom fra, og om de hadde tilstrekkelig relevant erfaring med de utvalgte tilsynstypene. Det ble også tatt hensyn til funnene i de enkelte tilsynssakene, slik at det ble variasjon for eksempel i problematikk, funn og pålegg i tilsynene, og dokumentasjonspraksis. Intervjuene ble derimot ikke begrenset til å omhandle kun tilsynssakene vi hadde gjennomgått.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer, der en rekke temaer var forberedt, men hvor det var rom for å følge opp med oppfølgings spørsmål. Enkelte spørsmål ble kuttet ut etter hvert som vi hadde fått tilstrekkelig informasjon («metning») og hadde fått et godt bilde av praksis på et område. Det medførte at ikke alle inspektørene ble stilt alle de samme spørsmålene. Det innebærer at når noen ga uttrykk for en mening og andre ikke, betyr ikke det nødvendigvis at de andre ikke mente det samme eller hadde en annen mening, bare at det ikke kom opp i samtalen med dem. Vi gjorde opptak av intervjuene og skrev notater som løpende ble kodet for bruk i analyseverktøyet NVivo.

Analysen i NVivo ble gjennomført som en forenklet versjon av stegvis deduktiv induksjon.³⁴ Det innebar at notatene fra intervjuene ble løpende kodet, og nodene var formulert som essensen av innholdet i den kodede teksten. Nodene ble strukturert og sortert i temaer, og dette materialet var utgangspunktet for den samlede oppsummeringen som ble skrevet. Inspektørintervjuene bruker vi i hovedsak for å belyse Sjøfartsdirektoratets tilsynspraksis, men også for å få deres innspill på direktoratets risikoarbeid, tilsynsmetodikken, utvikling av fjerntilsyn, og koronapandemiens konsekvenser for tilsyn og for sjøfolk.

³⁴ Dette er en metode gjort kjent av bl.a. Aksel Tjora.

2.3.2 Intervjuer med Sjøfartsdirektoratet

Utover intervjuene med tilsynsinspektører har vi hatt flere intervjuer med Sjøfartsdirektoratet, hovedsakelig ved avdeling for operativt tilsyn og avdeling for fartøy og sjøfolk:

- For å undersøke risikobildet for ulykker og hendelser knyttet til arbeids- og levevilkår har vi intervjuet Sjøfartsdirektoratet om status og utvikling i ulykker og hvordan disse registreres i ulykkesdatabasen, innrapportering og underrapportering av ulykker og andre hendelser, risikoen ved dårlige arbeids- og levevilkår, og direktoratets arbeid med risikovurderinger, risikokalkulator, årsaksmodeller og valg av årlige fokusområder.
- For å vurdere hvorvidt Sjøfartsdirektoratets tilsyn er egnet til å avdekke og følge opp svakheter ved arbeids- og levevilkår, har vi intervjuet Sjøfartsdirektoratet om innretning av tilsynsaktivitetene, herunder ressurser og metodikk, gjennomføring av tilsyn med arbeids- og levevilkår og saksbehandling av bemanningssaker.
- For å se hvordan Sjøfartsdirektoratet har jobbet med veiledning og samarbeid med næringen, har vi intervjuet direktoratet om både veiledning gjennom tilsyn og informasjonsarbeid og trepartssamarbeid som egne virkemidler.
- Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementets arbeid for å sikre sjøfolk gode arbeids- og levevilkår under koronapandemien har også vært tema for intervjuer med Sjøfartsdirektoratet, der vi har diskutert konsekvensene av pandemien som sjøfolkene har erfart, utviklingen i Sjøfartsdirektoratets tilsyn i perioden og etableringen og bruken av fjerntilsyn i perioden.

2.3.3 Intervjuer med andre aktører

Videre har vi gjennomført intervju med Nærings- og fiskeridepartementet om fastsettelse og oppfølging av mål om sjøsikkerhet generelt og gode arbeids- og levevilkår spesifikt, og om hvordan departementet vurderer Sjøfartsdirektoratets arbeid på området. Med departementet diskuterte vi også departementets rolle som klageinstans i bemanningssaker Sjøfartsdirektoratet har gjort vedtak på. Departementet besvarte ytterligere spørsmål skriftlig i brev i etterkant av intervjuet.

En rekke organer arbeider for å ivareta arbeidstakeres og arbeidsgiveres interesser i sjøfarts- og fiskerinæringen.³⁵ Vi har intervjuet flere interesseorganisasjoner om risikoen for dårlige arbeids- og levevilkår og hvordan det påvirker ulykkesbildet, og hvordan koronapandemien påvirket sjøfolkene. Vi har også diskutert innrapportering av ulykker og andre hendelser med dem. Et ytterligere formål med disse intervjuene var å få deres syn på hvordan Sjøfartsdirektoratet tilrettelegger for et velfungerende trepartssamarbeid, og i hvilken grad hviletid, bemanning og arbeidspress er en del av dette samarbeidet mellom næring og myndigheter. Vi har også sett på dialog mellom rederier, interesseorganisasjoner og Sjøfartsdirektoratet, samt dokumenter i tilknytning til trepartssamarbeidsforaene.

2.4 Deltakende observasjon

For å øke vår forståelse av hvordan tilsyn gjennomføres, og hvilke utfordringer det er med å føre tilsyn med arbeids- og levevilkår, har vi deltatt på et tilsyn. Vi ble med en inspektør fra tilsynskontoret i Larvik på et tilsyn med en hurtiggående passasjerbåt som går i fast rute i Oslofjorden. Tilsynet var en kombinert ISM-revisjon og MLC-inspeksjon. I forkant av tilsynet mottok vi revisjonsplan, og i etterkant mottok vi påleggs- og avvikslister og tilsyns- og revisjonsrapport. Vi stilte selv ingen spørsmål til

³⁵ En oversikt over noen av disse framgår f.eks. av medlemsoversikten i Maritimt samarbeidsforum. Se Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Medlemmer i Maritimt Samarbeidsforum*.

sjøfolkene som deltok i tilsynet, men observerte inspektøren gjøre befaring, dokumentkontroll og intervju, og vi stilte oppfølgingsspørsmål til inspektøren i etterkant.

2.5 Gjennomgang av andre tilsynsaktørers praksis

For å vurdere hva som er god praksis og hvorvidt Sjøfartsdirektoratets arbeid med risiko, tilsyn og trepartssamarbeid på arbeids- og levevilkår er utviklet i tråd med dette, har vi sett hen til det arbeidet HMS-tilsynene Petroleums- og Arbeidstilsynet gjør på samme område. Det har vært et mål å identifisere praksis som Sjøfartsdirektoratet kan la seg inspirere av og lærdom som er overførbart mellom tilsynene. Vi har intervjuet begge tilsynsmyndighetene og gått gjennom relevante dokumenter, som beskrivelser av tilsynsmetodikk og risikomodellering, og veiledninger og sjekklister for tilsyn. Gjennom dette har vi fått informasjon om hvordan Arbeidstilsynet og Petroleums- og Arbeidstilsynet

- overvåker risikonivået i sektoren og identifiserer overordnet risiko og risikoobjekter
- har jobbet med å sikre at næringen rapporterer inn ulykker og andre hendelser
- gjennomfører tilsyn rettet mot forhold knyttet til arbeids- og levevilkår
- arbeider med å utvikle og forbedre tilsynsmetodikk og kompetanse
- følger opp svakheter avdekket gjennom tilsynsarbeidet og Læring av hendelser
- har jobbet med å utvikle trepartssamarbeidet i sektoren og ulike informasjonsarenaer

De tre tilsynsmyndighetenes rammevilkår og forutsetninger skiller seg fra hverandre på mange områder. Vi har ikke analysert Petroleums- og Arbeidstilsynets tilsynsresultater, -omfang eller -ressursbruk, men begrenset vår undersøkelse til deres tilsynsmetodikk og utvikling av enkelte risikorelaterte verktøy.

3 Revisjonskriterier

Stortinget har behandlet rammene for arbeidet med sjøsikkerhet og maritim næring gjennom en rekke stortingsmeldinger fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

En rekke lover med tilhørende forskrifter legger til rette for sikkerheten til sjøs. Det nasjonale regelverket er i stor grad en implementering av regelverk fastsatt i FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO), FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) og EU. Det er flaggstatenes ansvar å ratifisere, implementere og etterleve internasjonal rett. I tillegg til de internasjonale kravene kan havnestaten pålegge fartøy tilleggskrav basert på nasjonalt regelverk.

3.1 Mål om høy sikkerhet i sjøfartsnæringen

I Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, jf. Innst. 653 S (2020–2021), står det at regjeringen vil opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået innen sjøtransport. Stortinget har i flere omganger sluttet seg til at en nullvisjon for drepte og hardt skadde i transportsektoren legges til grunn for transportsikkerhetsarbeidet.³⁶ Nullvisjonen innebærer at transportsystemet, transportmidlene og regelverket skal utformes på en måte som fremmer trafiksikker adferd hos trafikantene og i størst mulig grad bidrar til at menneskelige feilhandlinger ikke fører til ulykker med alvorlige skader.³⁷ Ved behandling av *Nasjonal transportplan 2022–2033* viste transport- og kommunikasjonskomiteen til at sjøsikkerheten i norske farvann er gjennomgående høy, men at det er nødvendig å videreutvikle sjøsikkerhetstiltakene med tanke på en forventet økning i skipstrafikk og stadig mer bruk av lav- og nullutslippsløsninger og automatisering.³⁸

En sikker skipsfart er vesentlig for å sikre liv og helse til mannskap og passasjerer.³⁹ Myndighetene har ansvar for en rekke forebyggende tiltak som skal redusere sannsynligheten for ulykker til sjøs og beskytte samfunnet mot hendelser som kan føre til tap av liv og personskade. Næringskomiteen har tidligere, jf. Innst. 203 S (2019–2020), vist til omfanget av personskader og dødsulykker, og uttrykt at målrettet arbeid for bedre sjøsikkerhet fortsatt må ha høy prioritet.⁴⁰ Videre står det i Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, jf. Innst. 338 S (2020–2021), at Norge skal være en pådriver for sikker skipsfart. Det er i Norges interesse å arbeide for strenge internasjonale krav til sikkerhet og arbeids- og levevilkår for mannskap, og det er viktig å delta i internasjonalt regelverksarbeid. Sikkerheten til sjøs skal ivaretas samtidig som det utvikles regelverk som åpner for ny teknologi og miljøvennlige løsninger.⁴¹

3.2 Forvaltningens arbeid med sjøsikkerhet

3.2.1 Nærings- og fiskeridepartementets overordnede ansvar

Det følger av reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten at Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for at politikken innenfor departementets område er i samsvar med målene for Stortingets vedtak og forutsetninger.⁴² Gjennom Sjøfartsdirektoratet regulerer departementet kontroll og sertifisering av norskregistrerte skip og mannskap, samt

³⁶ Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033*, jf. Innst. 653 S (2020–2021); Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*, jf. Innst. 460 S (2016–2017); Meld. St. 26 (2012–2013). *Nasjonal transportplan 2014–2023*, jf. Innst. 450 S (2012–2013); Meld. St. 30 (2018–2019). *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, jf. Innst. 203 S (2019–2020); Meld. St. 35 (2015–2016). *På rett kurs – forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, jf. Innst. 72 S (2016–2017); Prop. 1 S (2020–2021) for Samferdselsdepartementet, jf. Innst. 13 S (2020–2021).

³⁷ Meld. St. 33 (2016–2017): 77.

³⁸ Innst. 653 S (2020–2021): 53.

³⁹ Meld. St. 22 (2016–2017). *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*, s. 45, jf. Innst. 330 S (2016–2017).

⁴⁰ Innst. 203 S (2019–2020): 8, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, s. 22.

⁴¹ Meld. St. 10 (2020–2021). *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, s. 35 og 52, jf. Innst. 338 S (2020–2021).

⁴² Reglement for økonomistyring i staten § 1.

havnestatskontroll av fremmede skip som anløper norske havner. Departementet har ansvaret for regelverket om undersøkelse av sjøulykker og oppfølging av tilrådingene fra disse.⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet skal fastsette overordnede mål, resultatkrav og indikatorer for Sjøfartsdirektoratet.⁴⁴ Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses direktoratets egenart, risiko og vesentlighet.⁴⁵ Departementet har et overordnet ansvar for at

- Sjøfartsdirektoratet bruker tildelte ressurser effektivt
- styringsdialogen mellom departementet og Sjøfartsdirektoratet fungerer på en hensiktsmessig måte
- Sjøfartsdirektoratet rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
- det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at direktoratet har forsvarlig internkontroll⁴⁶

Dersom kvalitet og omfang på rapporteringen tilsier det, skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter.⁴⁷

3.2.2 Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøsikkerhet

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag er at det skal være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier.⁴⁸ Direktoratet skal arbeide for at det brukes sikre og miljøvennlige fartøy, og for å redusere ulykker med fartøy gjennom nasjonalt og internasjonalt regelverksarbeid, dokumentkontroll, revisjoner og tilsyn av norske og utenlandske skip og annet forebyggende arbeid. I instruks har Nærings- og fiskeridepartementet gitt Sjøfartsdirektoratet i oppgave blant annet å:

- forvalte og utvikle norsk og internasjonalt regelverk på skipsfartsområdet
- utstede sertifikater og føre tilsyn, blant annet med arbeids- og levevilkår på fartøy
- overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs, og
- fortsette med risikobasert prioritering av oppgaver og tilsyn⁴⁹

I henhold til reglementet for økonomistyring i staten har Sjøfartsdirektoratets ledelse ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og fastsatte mål og prioriteringer fra Nærings- og fiskeridepartementet.⁵⁰ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og disse skal oppfylles på en effektiv måte.⁵¹ Mål- og resultatstyringen skal sikre at tiltak og virkemidler er i samsvar med politiske vedtak og mål, og at politiske styresmakter får et godt grunnlag for å revurdere virkemiddelbruken. Før tiltak iverksettes, må man ha en oppfatning om hvilket virkemiddel som virker best. Dette krever kjennskap til årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak.⁵²

Sjøfartsdirektoratet skal sørge for tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene.⁵³ Direktoratet skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til Nærings- og fiskeridepartementet i styringsdialogen.⁵⁴ Sjøfartsdirektoratet skal også sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om måloppnåelse og resultater innenfor hele eller

⁴³ Jf. sjøloven kapittel 18 om undersøkelse av sjøulykker.

⁴⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 7, jf. § 4; Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 3.

⁴⁵ Reglement for økonomistyring i staten § 4.

⁴⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 3.

⁴⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.5.3; Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 3.

⁴⁸ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet av 23. desember 2020. *Sjøfartsdirektoratet - statsbudsjettet 2021 – styringsdialog og budsjett*, s. 2.

⁴⁹ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 5 og 9.

⁵⁰ *Reglement for økonomistyring i staten* § 1, der det slås fast at reglementets hensikt er at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 2.2 Myndighet og ansvar.

⁵¹ *Reglement for økonomistyring i staten*, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

⁵² St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 77, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

⁵³ *Reglement for økonomistyring i staten* § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

⁵⁴ *Reglement for økonomistyring i staten* § 9, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 1.6.1 Rapportering.

delar av direktoratets ansvarsområde og aktiviteter.⁵⁵ For tilsynsvirksomheten kan evalueringer innebære om planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av tilsyn er enhetlig, og om metodikken er tilpasset området det føres tilsyn med. I Innst. 203 S (2019–2020) uttrykte næringskomiteen at kontinuerlig, systematisk og omfattende kontroll- og analysevirksomhet er en forutsetning for et høyt sjøsikkerhetsnivå.⁵⁶

Ifølge St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* har tilsynsmetodikken utviklet seg fra tradisjonell kontroll til internkontrollbasert tilsyn. Denne endringen innebærer at tilsyn rettes mot å se til at virksomhetenes egne systemer, rutiner og ansvar for å følge opp blant annet myndighetenes pålegg og krav i praksis sikrer etterlevelse av regelverket.⁵⁷ Ved behandling av stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003), understreket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen nødvendigheten av at tilsyn i noen tilfeller heller bør prioritere informasjon, veiledning og dialog framfor kontroll og reaksjoner på avvik. Samtidig vil det i andre tilfeller fortsatt være behov for mer detaljert og hyppig kontrollvirksomhet.⁵⁸

Risikobasert prioritering av oppgaver og tilsyn

For at tilsynsvirksomheten skal være innrettet så effektivt som mulig, bør det ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), skal tilsynsvirksomhet ta utgangspunkt i der det er størst risiko, og der det er størst sjanser til å redusere risiko.⁵⁹ Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til området det føres tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking bør ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingen.⁶⁰

I Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, jf. Innst. 72 S (2016–2017), står det at Sjøfartsdirektoratet vil legge stor vekt på at rederiene etterlever sikkerhetsstyringssystemer, for å forebygge ulykker. Det skal legges mer vekt på sikkerhetskultur og mindre vekt på detaljkontroll i tilsynsarbeidet. Dette innebærer en overgang til et mer risikobasert tilsyn som fokuserer på områdene hvor det er størst risiko for hendelser.⁶¹ Sjøfartsdirektoratet etablerte fra 1. juni 2017 nye metoder for å jobbe med et risikobasert tilsyn for skip. Formålet var å sikre at direktoratet retter ressursene sine mot de områdene der de gir størst effekt for helse, miljø og sikkerhet. Ved behandlingen av Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, jf. Innst. 203 S (2019–2020), merket næringskomiteen seg at de endrede metodene for risikobasert tilsyn for skip sikrer at tildelte ressurser brukes effektivt, og at tilsynsarbeidet får bedre effekt. Komiteen støttet de endringene som er gjort i Sjøfartsdirektoratets arbeid på dette området.⁶²

Melding og rapportering av sjøulykker

Sjøloven § 472a definerer alvorlig ulykke, sjøulykke og svært alvorlig sjøulykke. I henhold til loven har skipsføreren, rederiet eller enhver som blir vitne til en sjøulykke, plikt til å straks gi melding om sjøulykker.⁶³ Melde- og rapporteringsplikten er også omtalt i skipssikkerhetsloven, som stiller krav til rederiet eller skipsføreren om å gi melding og rapport ved skade eller sykdom som rammer den som

⁵⁵ Reglement for økonomistyring i staten § 16 Evalueringer.

⁵⁶ Innst. 203 S (2019–2020): 7, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*.

⁵⁷ St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, s. 27–28, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003): 30.

⁵⁸ Innst. S. nr. 222 (2002–2003): 26, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.

⁵⁹ St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 55, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

⁶⁰ Områdeovervåking beskrives i NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (kapittel 12.1.3) som innhenting, systematisering og tolking av innsamlet kunnskap på tilsynsfeltet.

⁶¹ Meld. St. 35 (2015–2016). *På rett kurs – forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, s. 45, jf. Innst. 72 S (2016–2017).

⁶² Innst. 203 S (2019–2020): 9, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, s. 18. Av Innst. 8 S (2020–2021), jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet, framgår det også at Stortinget har merket seg at tilsynsaktiviteten fortsatt skal være risikobasert.

⁶³ *Lov om sjøfarten* (sjøloven), § 475. Departementet har med hjemmel i loven fastsatt forskrift om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs, som omfatter melde- og rapporteringsplikt ved bl.a. sjøulykker og svært alvorlige sjøulykker, alvorlige ulykker, arbeidsulykker og yrkessykdom, jf. § 1 og 4.

arbeider om bord. Rederiet skal også gi rapport om andre forhold som det er av betydning for Sjøfartsdirektoratet å kjenne til.⁶⁴

Melding om sjøulykke og andre hendelser skal så fremt det ikke er behov for assistanse, gis Sjøfartsdirektoratet. I forskrift om melde- og rapporteringsplikt til sjøs stiller departementet detaljerte krav om hvilke opplysninger meldingen skal inneholde, og om hvilke forhold skipsføreren eller rederiet skal rapportere til Sjøfartsdirektoratet innen 72 timer etter at hendelsen inntraff.⁶⁵ Sjøfartsdirektoratet mottar også bekymringsmeldinger fra dem som arbeider om bord på utenlandske skip.⁶⁶

Trepartssamarbeid og samarbeid med næringen

Sjøfartsdirektoratet skal i henhold til instruks fra departementet legge til rette for et godt trepartssamarbeid med rederiorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene. Sjøfartsdirektoratet skal drive holdningsskapende og forebyggende arbeid innen sjøsikkerhet for å redusere antall ulykker i næringsflåten.⁶⁷ I Innst. 203 S (2019–2020) uttrykte næringskomiteen at et høyt sjøsikkerhetsnivå er avhengig av god samhandling mellom offentlige myndigheter, organisasjoner og enkeltindivider. Næringskomiteen understreket at et velfungerende trepartssamarbeid er et viktig grunnlag for kontinuerlig utvikling av gode prosedyrer på dette området, som et ledd i arbeidet for bedre sjøsikkerhet.⁶⁸

Ved behandling av St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003), viste familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til at arbeidsmiljøområdet er et felt som forutsetter nær kontakt mellom arbeidslivets parter og offentlige myndigheter. Komiteen så trepartssamarbeidet som viktig med tanke på å skape et godt arbeidsmiljø gjennom et felles ansvar, og for å kunne nå ut til virksomheter og arbeidstakere med informasjon.⁶⁹

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* står det at åpen dialog med dem som skal følge rettslige pålegg, gjør det mer sannsynlig at de kommer til å etterleve forpliktelsene. Samtidig må virksomhetene som utøver beslutningsmyndighet, avveie interessene til ulike grupper som har motstridende oppfatninger av hva som er gode regler.⁷⁰ Sjøfartsdirektoratet har i henhold til forvaltningsloven et selvstendig ansvar for opplysning av saken ved utarbeiding av forskrifter, og det skal gi offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene gjelder for, eller som har interesser som særlig berøres, anledning til å uttale seg.⁷¹ Det følger også av loven at Sjøfartsdirektoratet har en veiledningsplikt som er ment å gi partene og andre interesserte adgang til å ivareta interessene sine på en best mulig måte.⁷²

3.3 Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår

Regelverket for sikkerheten til sjøs handler i stor grad om krav relatert til skipssikkerhet. En annen viktig del av regelverket er forskrifter som sikrer sjøfolk et godt og sikkert arbeidsmiljø. Hovedformålet med *lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip* (skipsarbeidsloven) er å sikre trygge ansettelsesforhold i arbeidslivet til sjøs. *Lov om skipssikkerhet* (skipssikkerhetsloven) skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, sikre

⁶⁴ *Lov om skipssikkerhet* (skipssikkerhetsloven), § 47. Skyldes skaden en arbeidsulykke eller skipsulykke som er omfattet av sjøulykker, jf. sjøloven § 472, skal melding og rapport om skade skje etter regler gitt i eller i medhold av sjøloven.

⁶⁵ *Forskrift om melde- og rapporteringsplikt til sjøs* §§ 4–6. International Maritime Organization og Sjøfartsdirektoratet oppfordrer også til rapportering av nestenulykker som grunnlag for å identifisere trender, forebygge ulykker og bedre sikkerheten om bord.

⁶⁶ *Forskrift om havnestatskontroll*. Klage på manglende oppfyllelse av krav til sjøfolks arbeids- og levevilkår rettes til havnestatsinspektør i anløpshavn.

⁶⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*; Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet, jf. Innst. 8 S (2020–2021).

⁶⁸ Innst. 203 S (2019–2020): 7 og 9, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*.

⁶⁹ Innst. S. nr. 222 (2002–2003): 36, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.

⁷⁰ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 55, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

⁷¹ *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), § 37. I henhold til utredningsinstruksen skal de berørte av et tiltak involveres tidlig, så langt det er hensiktsmessig. Det er også god forvaltningspraksis å utrede konsekvensene ved nytt regelverk grundig. Utredningsinstruksen, punkt 3-1 og 2-2.

⁷² Forvaltningsloven § 11.

et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet samt sørge for et godt og tidsmessig tilsyn.⁷³

Ved innføring av ny skipssikkerhetslov i 2007 var det et viktig siktemål at det ble lagt til rette for at den som arbeider om bord på skip, har et sikkert og godt arbeidsmiljø. Det ble rettet større oppmerksomhet mot den menneskelige faktoren som bakenforliggende årsak til ulykker og å forbedre arbeidsforholdene og sikkerheten til de ansatte om bord. ISM-koden, den internasjonale normen for sikkerhetsstyring inneholder krav til sikkerhetsstyringssystemer på skip og i rederier og spiller derfor en viktig rolle for skipssikkerhetsloven. Bakgrunnen for koden var et ønske om å bygge opp en bedre sikkerhetskultur innenfor skipsfarten, ved blant annet å rette seg mot både skip og rederier.⁷⁴

Den nye skipssikkerhetsloven gikk i retning av et regelverk der myndighetene beskriver de funksjonskravene som skipet – i vid forstand – må oppfylle for å oppfylle det påkrevde sikkerhetsnivået. Det er rederiene som har ansvar for å oppfylle sikkerhetsmålene, og de står friere til å velge løsninger. Eventuelle detaljerte spesifikasjonskrav i forskriftene gir en viktig støtte og spesifisering av hvordan disse funksjonskravene kan oppfylles. Tilsynsmyndighetene kan stille omfattende krav til rederiets plikt til å dokumentere og verifisere at den løsningen det har valgt, faktisk vil kunne oppfylle funksjonskravene på en tilfredsstillende måte.⁷⁵

3.3.1 Sikkerhetsstyring

Skip skal driftes i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av skipssikkerhetsloven. Loven stiller krav til et dokumenterbart og verifiserbart sikkerhetsstyringssystem i rederiets organisasjon og på det enkelte skip for å kartlegge og kontrollere risiko samt sikre etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller i sikkerhetsstyringssystemet selv. Sikkerhetsstyringssystemets innhold, omfang og dokumentasjon skal være tilpasset behovet til rederiet og den aktiviteten det driver.⁷⁶ Departementet kan gi nærmere forskrifter om kravene til sikkerhetsstyringssystem.⁷⁷

Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i skipssikkerhetsloven vedtatt forskrifter om sikkerhetsstyring. Fartøy omfattet av forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip har krav om sikkerhetsstyringssystem i tråd med ISM-koden.⁷⁸ ISM-koden stiller krav til sikkerhetsstyringssystemet, til roller, til ressurser og personell, til operasjoner om bord, til rapporter og analyser ved avvik, ulykker og farlige hendelser, til vedlikehold, til dokumentasjon og til verifisering, gjennomgåelse og vurdering i selskapet.⁷⁹ For mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy gjelder krav til opplæring, kompetanse og utarbeidelse av instruksjoner, prosedyrer og eventuelle sjekklister som er tilpasset skipets og rederiets drift.⁸⁰

Et viktig utgangspunkt for å ivareta de interessene som skipssikkerhetsloven skal beskytte, er et velfungerende og kompetent tilsyn som kan føre kontroll med skip, rederier og sikkerhetsstyringssystemer og arbeide aktivt slik at ulykker til sjøs best mulig kan forebygges. Skipssikkerhetslovens formål om å legge til rette for et godt og tidsmessig tilsyn innebærer en forutsetning om at tilsynet skal bidra til å fremme et høyt sikkerhetsnivå på skip og bidra til et godt arbeidsmiljø og sikre arbeidsforhold om bord.⁸¹ Det følger av skipssikkerhetsloven at tilsyn med

⁷³ Sjøloven; lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven), § 1-1; Skipssikkerhetsloven § 1.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 87 (2005–2006) *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*, s. 7–8 og 28.

⁷⁵ NOU 2005:14 *På rett kjøl – Ny skipssikkerhetslovgivning*, s. 75 og 86; Ot.prp. nr. 87 (2005–2006): 54.

⁷⁶ Skipssikkerhetsloven, §§ 6–8.

⁷⁷ Slike forskrifter kan omhandle a) innhold, omfang og dokumentasjon, b) sikkerhetsstyringssertifikater for skip, c) godkjenningsbevis for sikkerhetsstyring og rederier, d) adgang til å fravike kravet til sikkerhetsstyringssystem for visse skip, jf. Skipssikkerhetsloven, § 7.

⁷⁸ International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention, vedtatt av IMO, som del av konvensjonen som omhandler sikkerhet til personell og skip på sjøen.

⁷⁹ *Forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip og flyttbare innretninger*, § 2.

⁸⁰ *Forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy*.

⁸¹ Ot.prp. nr. 87 (2005–2006). *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*, s. 37.

sikkerhetsstyringssystemet utføres av Sjøfartsdirektoratet eller klassifiseringsselskap departementet har inngått avtale med.⁸² Tilsynet kan blant annet omfatte

- systemrevisjon av dokumentasjonen som viser at rederiet har etablert nødvendige og hensiktsmessige systematiske tiltak
- verifikasjon av at disse systematiske tiltakene er til stede og fungerer i praksis, og at aktiviteten når det gjelder slike tiltak er i overensstemmelse med krav fastsatt i lov og forskrift

Tilsynet kan skje gjennom intervjuer med ledelsen og personalet på forskjellig nivåer i rederiet, ved inspeksjoner eller på annen hensiktsmessig måte.⁸³

Nærings- og fiskeridepartementet kan i forskrift stille krav om at skipet skal ha sertifikater utstedt av tilsynsmyndigheten eller den departementet bestemmer, som dokumentasjon på at skipet på utstedelsestidspunktet tilfredsstiller krav fastsatt i eller i medhold av loven.⁸⁴

3.3.2 Bemanning

I henhold til skipssikkerhetsloven § 6 har rederiet et overordnet ansvar for å påse at driften skjer i samsvar med bestemmelser i loven. I § 15 stilles krav til at skip er bemannet på en tilstrekkelig og sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Vaktholdet om bord skal være tilstrekkelig til å opprettholde sikker navigering og andre sikkerhets- og driftsfunksjoner.⁸⁵ I sjøloven § 131 framgår det at skipsføreren skal sørge for at skipet er tilstrekkelig bemannet før reisen begynner. Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i skipssikkerhetsloven fastsatt forskrift om bemanning av norske skip.⁸⁶ ISM-koden stiller også krav til bemanning, blant annet at hvert skip skal være hensiktsmessig bemannet slik at alle sider ved sikker drift om bord ivaretas.⁸⁷

Det er rederiet som skal foreslå nødvendig sikkerhetsbemanning, og bemanningsforskriften stiller krav til hva forslaget skal baseres på, og hvilke operasjoner, oppgaver og funksjoner for sikker operasjon av skipet den foreslåtte sikkerhetsbemanningen skal dekke.⁸⁸ Sjøfartsdirektoratet mottar begjæring om bemanningsoppgave fra rederiet der rederiet sender inn forslag med begrunnelse til sikkerhetsbemanning ved operasjon av fartøyet, dokumenterte synspunkter fra skipsfører og tillitsmannsapparatet, og en evakueringsanalyse for passasjerskip. Direktoratet kan kreve tilleggsdokumentasjon. Direktoratet kan også bestemme at saker av prinsipiell betydning blir forelagt Rådet for maritime sertifikater og bemanning. Sjøfartsdirektoratet fastsetter sikkerhetsbemanning for hvert enkelt skip, med bestemte stillingsbetegnelser og kvalifikasjonskrav mv. som er nødvendige for å ivareta sikkerheten til skipet og de som er ombord.⁸⁹

Ved behandlingen av Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, jf. Innst. 203 S (2019–2020), uttrykte næringskomiteen at den forventet god og løpende dialog mellom departementet og Sjøfartsdirektoratet for å sikre gode saksbehandlingsrutiner ved fastsettelse av sikkerhetsbemanning om bord på norske skip.⁹⁰

3.3.3 Arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet skal i henhold til skipssikkerhetsloven føre tilsyn med norske skip, herunder med arbeidsvilkår og arbeidsmiljø for dem som arbeider om bord. Tilsynet skal ha som formål å bringe på

⁸² Skipssikkerhetsloven § 41.

⁸³ Skipssikkerhetsloven § 42.

⁸⁴ Skipssikkerhetsloven § 13.

⁸⁵ Skipssikkerhetsloven §§ 15.

⁸⁶ *Forskrift om bemanning av norske skip* (bemanningsforskriften).

⁸⁷ Den internasjonale norm for sikkerhetsstyring, gjengitt i Forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip og flyttbare innretninger.

⁸⁸ Bemanningsforskriften § 8.

⁸⁹ Bemanningsforskriften §§ 4, 5 og 7.

⁹⁰ Innst. 203 S (2019–2020): 9, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*.

det rene om kravene i eller i medhold av skipsarbeiderloven og i skipssikkerhetsloven er oppfylt.⁹¹ Det kan også føres tilsyn med utenlandske skip, herunder med arbeidsvilkår og arbeidsmiljø for dem som arbeider om bord.⁹² Ifølge Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet skal direktoratet føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår på norske fartøy og utenlandske fartøy i norske farvann med den hensikt å bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk.⁹³

Et skip skal navigeres slik at det ikke oppstår fare for liv og helse. Skipssikkerhetsloven regulerer arbeidsmiljø og personlig sikkerhet på skip, blant annet bestemmelser om sikkerhetsinnretninger og utstyr, tilrettelegging og utføring av arbeidet om bord, arbeids- og hviletid, bo- og fritidsmiljø, forpleining, legemidler og rett til behandling, og verneombud og arbeidsmiljøutvalg.⁹⁴ Sjøfartsdirektoratet skal utstede sertifikat på at et skip tilfredsstiller krav til arbeids- og levevilkår i eller i medhold av loven og skipsarbeidsloven.⁹⁵

Etter skipssikkerhetsloven § 22 skal arbeidet om bord tilrettelegges og utføres slik at hensynet til liv, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt på en god og hensiktsmessig måte. Dette omfatter også et godt psykososialt arbeidsmiljø, og av Ot.prp. nr. 87 (2005–2006) framkommer det at dette omfatter bl.a. at «arbeidet skal legges til rette for at integriteten og verdigheten til den som arbeider om bord ivaretas. Vedkommende skal ikke utsettes for trakassering[...]».⁹⁶ Plikten etter § 22 og bestemmelser i forskrift om arbeidsmiljø mv. på skip⁹⁷ omfatter en plikt til å forebygge vold og trakassering.

Skipssikkerhetsloven §§ 23–24 regulerer arbeidstid og hviletid, i tråd med internasjonale bestemmelser. Arbeidet om bord skal være tilrettelagt slik at det kan utføres sikkerhetsmessig forsvarlig, kravene til arbeidsmiljøet skal ivaretas, og den fastsatte hviletiden overholdes.⁹⁸

Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i skipssikkerhetsloven fastsatt utfyllende bestemmelser om arbeids- og hviletid i forskrifter om arbeids- og hviletid på norske passasjer- og lasteskip og på fiskefartøy, i tillegg til en rekke andre forskrifter av betydning for sjøfolksarbeidsmiljø, sikkerhet og helse. Sjøfartsdirektoratet spiller også en vesentlig rolle for å begrense og håndtere risikoen for fatigue til sjøs gjennom implementering og håndheving av internasjonale regler som har direkte innvirkning på begrensningen og håndteringen av fatigue. Videre skal Sjøfartsdirektoratet også vurdere virkningene på fatigue hos sjøfolk som følge av kravene som pålegges driftsoperasjoner om bord og sjøfolk.⁹⁹

⁹¹ Skipssikkerhetsloven § 43. Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i skipssikkerhetsloven fastsatt *Forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger*.

⁹² Skipssikkerhetsloven § 44. Sjøfartsdirektoratet har med hjemmel i det internasjonale regelverket, skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven fastsatt *Forskrift om havnestatskontroll*.

⁹³ Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev for 2020 og 2021.

⁹⁴ Skipssikkerhetsloven kapittel 4.

⁹⁵ Skipssikkerhetsloven § 22a.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 87 (2005–2006). *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetslove)*, s. 117.

⁹⁷ *Forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for de som har sitt arbeid om bord på skip*.

⁹⁸ Skipssikkerhetsloven § 29.

⁹⁹ Sjøfartsdirektoratet (u.å.) IMO-retningslinjer om fatigue til sjøs, modul 6.

4 I hvilken grad påvirker arbeids- og levevilkår om bord risikoen for ulykker?

I dette kapitlet ser vi på hvordan sjøfolks arbeids- og levevilkår påvirker ulykkesbildet.

Relevante føringer

- Skipssikkerhetsloven skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet.
- Skipssikkerhetsloven retter oppmerksomhet mot den menneskelige faktoren som bakenforliggende årsak til ulykker og å forbedre arbeidsforholdene og sikkerheten til de ansatte om bord.
- Rederiet eller skipsføreren skal gi Sjøfartsdirektoratet melding og rapport ved sjøulykke, arbeidsulykke, skade eller sykdom som rammer den som arbeider om bord.
- Sjøfartsdirektoratet skal overvåke risikobildet, registrere årsaker til ulykker til sjøs og følge dem opp.
- Skip skal være bemannet på en tilstrekkelig og sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Sjøfartsdirektoratet skal fastsette sikkerhetsbemanning for hvert skip basert på søknad fra rederiet.
- Arbeidet om bord skal være tilrettelagt slik at det kan utføres sikkerhetsmessig forsvarlig, kravene til arbeidsmiljøet ivaretas, og den fastsatte hviletiden overholdes.

Oppsummering

- Trenden med nedgang i antallet ulykker til sjøs har snudd, særlig siden 2016, til en økning i skipsulykker og arbeids- og personulykker og for alle fartøygrupper. Økningen kan blant annet forklares av økt rapportering fra næringen og noe økning i aktivitetsnivå blant fartøygruppene.
- Sett i forhold til antall arbeidstakere er det flere arbeidsulykker og dødsfall til sjøs enn i landbaserte næringer.
- Ulykkesutviklingen og konsekvenser av ulykkene er sammensatt. Flertallet av ulykkene i perioden 2011–2021 var mindre alvorlige sjøulykker med mindre alvorlige skader på fartøyet. Antallet omkomne gikk ned i perioden, samtidig var det en økning i antallet skadde og sykemeldte sjøfolk. Sjøfartsdirektoratet vurderer at flere av ulykkene kunne ha fått et mer alvorlig utfall.
- Ulykkesdatabasen gir et dekkende bilde av direkte årsaker til ulykker, men lite informasjon om indirekte og bakenforliggende årsaksforhold som kan gi bedre innsikt i årsakene til ulykker.
- Menneskelige faktorer er en vesentlig årsaksforklaring til ulykker, og arbeids- og levevilkår kan knyttes til ulykker med menneskelige faktorer som årsak.
- Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet viser utfordringer med arbeids- og levevilkår til sjøs:
 - Bemanningsnivået utfordrer sikkerheten.
 - Ansatte får ikke tilstrekkelig søvn og hvile, og hviletidsbestemmelsene blir brutt jevnlig.
 - Arbeidspresset er høyt, og skift-/vaktordninger er krevende til sjøs.
 - Utfordringer ved arbeids- og levevilkår har innflytelse på sjøfolks vurdering av sikkerheten.

4.1 Økning i antallet ulykker og nestenulykker til sjøs fra 2016

Faktaboks 1 Sjøfartsdirektoratets registrering i ulykkesdatabasen av hendelser (ulykker og nestenulykker)

Det er meldings- og rapporteringsplikt ved ulykker til sjøs. Sjøfartsdirektoratet registrerer ulykker på norskregistrerte skip og på utenlandske skip som ferdes i norsk farvann. Registreringen av ulykker er i utgangspunktet basert på rederienes egen rapportering, men kan også fanges opp gjennom andre kilder.

- **Hendelser** forstås som et samlebegrep for ulykker og nestenulykker.
- En **ulykke** registreres som enten en skipsulykke eller en arbeids- og personulykke, avhengig av om ulykken medfører en skade på skipet eller ikke. I tillegg registreres personskader.
 - Med **arbeids- og personulykker** menes ulykker som rammer personer som arbeider om bord, og personulykker, eksempelvis med passasjerer og los.
 - Med **skipsulykker** menes ulykker hvor skipet har vært involvert i en ulykke. Her viser statistikken alle registreringer Sjøfartsdirektoratet har gjort av ulykker og skader på selve skipet.
- **Nestenulykker** forstås her som en situasjon hvor hendelsen blir avverget eller det ikke oppstår skade som er rapporteringspliktig.

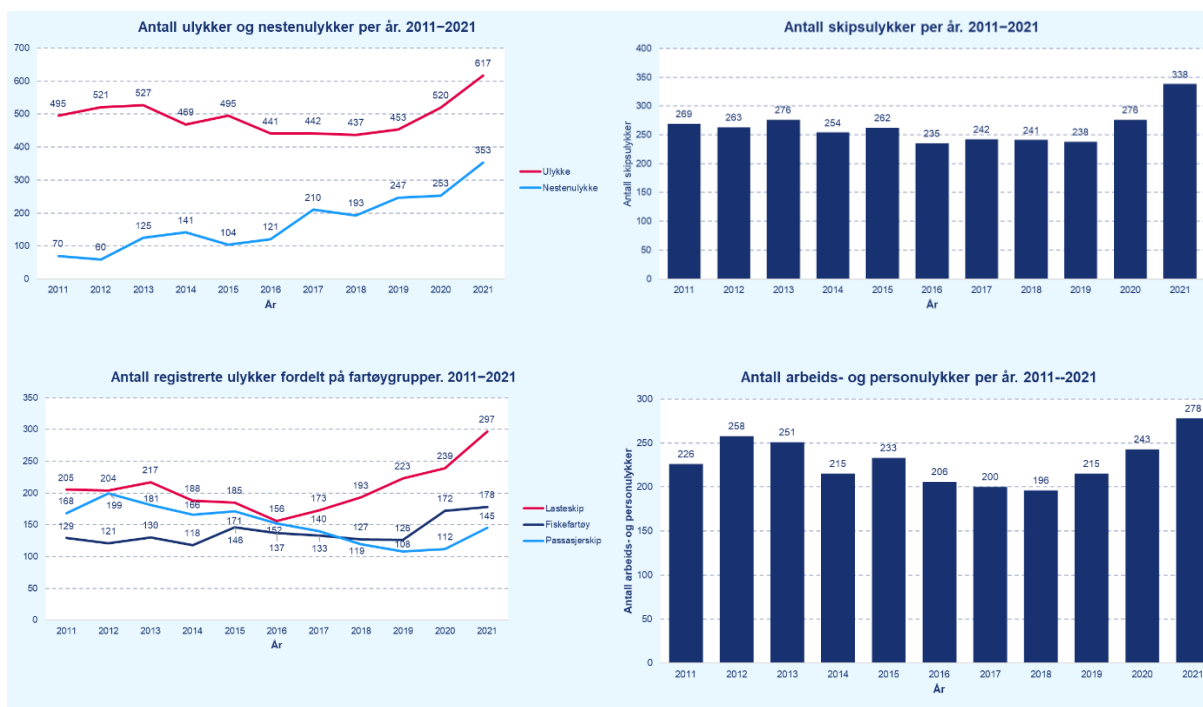
Kilde: Sjøfartsdirektoratet og Transportøkonomisk institutt¹⁰⁰

Sjøfartsdirektoratet registrerte i perioden 2011–2021 totalt 7 294 ulykker og nestenulykker med næringsfartøy. Næringsfartøy omfatter her fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip. Av det totale antallet hendelser var 5 417 ulykker og 1 877 nestenulykker. Flertallet (mer enn 90 prosent) av ulykkene og nestenulykkene i perioden skjedde med norskeregistrerte fartøy (NOR og NIS).

Figur 3 viser utvikling og fordelingen av hendelser (ulykker og nestenulykker) blant næringsfartøy i perioden 2011–2021. Nestenulykker er utelatt fra Figur 3 med unntak av første figur øverst til venstre. Det vil framkomme i figurttittel eller tekst dersom nestenulykker er inkludert.

¹⁰⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2014). *Ulykkesbildet 2014*; Sjøfartsdirektoratet. (2011). *Ulykkesutvikling 2000 – 2010*, s. 6 og 9; Transportøkonomisk institutt (2014) *Ulykkesrisikoen til norskopererte godsskip norske farvann*, s. 11 og 25.

Figur 3 Oversikt over ulykker og nestenulykker til sjøs, 2011–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase¹⁰¹

Figur 3 viser at det i 2021 ble registrert 617 ulykker og 353 nestenulykker. Nærmere analyser viser at av de 617 ulykkene i 2021 skjedde nær halvparten (48 prosent) av ulykkene på lasteskip, 29 prosent blant fiskefartøy og de resterende 23 prosentene blant passasjerskip. Over halvparten (55 prosent) av ulykkene var skipsulykker, mens de resterende 45 prosentene var arbeids- og personulykker. Ulykkesnivået var på omtrent samme nivå i 2022.¹⁰²

Figur 3 viser en økning i omfanget av ulykker og nestenulykker i perioden 2011–2021 på henholdsvis 25 og 404 prosent. Økningen i antallet ulykker var tydelig for perioden 2016–2021, hvor det steg med 40 prosent. Det var en øking i både skipsulykker og arbeids- og personulykker i perioden 2011–2021.

Fordelingen av ulykker blant fartøygruppene viser ulike utviklingstrender for lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy.¹⁰³

- Lasteskip hadde i hele perioden 2011–2021 det høyeste antallet ulykker, og andelen var 53 ulykker per 1 000 fartøy. Det var fra 2011 til 2016 en nedgang i antall ulykker blant lasteskip, men dette snudde til en økning på 90 prosent fra 2016 til 2021.
- Antallet ulykker blant passasjerskip gikk totalt sett ned i perioden 2011–2021, men fra 2019 til 2021 økte antallet med 34 prosent. Når vi tar i betraktning antallet passasjerskip, skjer det 118 ulykker per 1 000 fartøy.
- Fiskefartøy hadde et relativt jevnt antall ulykker i mesteparten av perioden, men antallet ulykker økte med 41 prosent fra 2019 til 2021. Når vi tar i betraktning antallet fiskefartøy, skjer det 32 ulykker per 1 000 fartøy.

Økningen i antallet ulykker i perioden kan kobles til utviklingen i de vanligste ulykkestypene. Ulykkesstatistikken viser at ulykkestypene med høyest frekvens for både arbeids- og personulykker og skipsulykker har vært de samme i perioden 2001–2021.

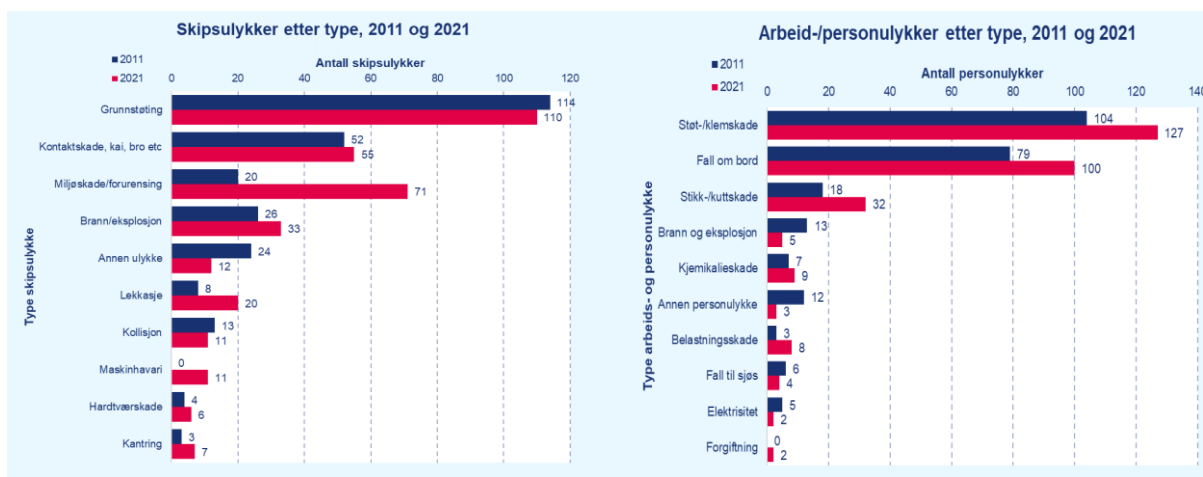
Figur 4 viser skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper i 2011 og 2021.

¹⁰¹ Mindre forskjeller i sum ulykestall mellom de ulike figurene i Figur 3 kan skyldes manglende eller feilregistrering i ulykkesdatabasen.

¹⁰² Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Live ulykkesstatistikk*.

¹⁰³ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*. Oppgitt antall ulykker per 1 000 fartøy gjelder for perioden 2016–2021.

Figur 4 Skipsulykker og arbeids- og personulykker fordelt på ulykkestyper, 2011 og 2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Det ble registrert 2 894 skipsulykker i perioden 2011–2021. Figur 4 viser at grunnstøting, kontaktskade (kaier, broer mv.) og miljøskade/forurensing var blant ulykkestypene som forekom flest ganger både i 2011 og 2021. Det ble registrert 2 521 arbeids- og personulykker i perioden 2011–2021. Figur 4 viser at støt-/klemskade, fall om bord og stikk/kuttskade var ulykkestypene som forekom flest ganger både i 2011 og 2021. Disse typene skipsulykker og arbeids- og personulykker bidro også mest til veksten i antallet ulykker i perioden 2016–2021.

Sjøfartsdirektoratet vurderer at det er vanskelig å nøyaktig fastslå årsaken til økningen i antall ulykker og nestenulykker, og at det kan dreie seg om flere årsaker for perioden 2016–2021. Etter en gjennomgang av tilsynsdata og utvalgte spørsmål fra spørreundersøkelse om maritim sikkerhet vurderer Sjøfartsdirektoratet at det ikke er gjennomgående tegn til en økning i risikonivå. Direktoratet konkluderer med at hele økningen alene ikke kan tilskrives en reell økning i risiko, men også forhold ved aktivitetsnivå og bedre rapportering fra næringen. Sjøfartsdirektoratet viser også til at de fleste hendelsene som øker er av mindre alvorlig karakter og at det har vært en stor nedgang i antallet pålegg som medfører tilbakehold av norske skip, noe som tyder på en reduksjon i reell risiko.¹⁰⁴ Sjøfartsdirektoratet forklarer økningen i antallet nestenulykker med endret registreringspraksis, innføring av krav om sikkerhetsstyring for flere fartøygrupper, samt samarbeid med næringen for å øke rapportering.¹⁰⁵

Flåten av fartøy har ifølge Sjøfartsdirektoratet vært relativt stabil de siste årene. Det har vært en mindre nedgang i NOR-flåten og samtidig en økning på 25 prosent i NIS-flåten for perioden 2016–2021. Direktoratet vurderer at ulykker ikke kan forklares av utvikling i aktivitetsnivået alene.¹⁰⁶

Sjøfartsdirektoratet viser til at de har gjennomført flere tiltak i perioden for å øke rapporteringsgraden, deriblant viet flere ressurser til ulykkesoppfølging og å informere om melde- og rapporteringsplikten i ulike fora. Videre mener direktoratet at profesjonalisering av næringen ved krav om sikkerhetsstyringssertifikat og kvalifikasjonskrav til flere og mindre fartøy kan gi en bedre rapporteringspraksis. Bedre rapportering kan, ifølge direktoratet, delvis forklare økningen i mindre alvorlige hendelser.

¹⁰⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*.

¹⁰⁵ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023. *Svar på henvendelse om utkast til hovedanalyserapport*.

¹⁰⁶ Sjøfartsdirektoratet ønsker å måle aktivitetsnivået, for eksempel gjennom AIS-data.

Direktoratet viser til at det vil følge utviklingen nøye, og at det uavhengig av årsak tar utviklingen i antall ulykker på alvor.¹⁰⁷

4.1.1 Ulykker med risiko for mer alvorlige konsekvenser

Lov om sjøfarten kapittel 18 legger til grunn begrepene alvorlig ulykke, sjøulykke og svært alvorlig sjøulykke.¹⁰⁸ Faktaboks 2 går grundigere inn i sjølovens definisjoner av ulykker.

Faktaboks 2 Sjølovens definisjoner av ulykker

Alvorlig ulykke

Med *alvorlig ulykke* menes en ulykke hvor det har vært brann, eksplosjon, sammenstøt eller lignende, ekstreme vær- eller isforhold, sprekker eller feil på skroget mv. som fører til

- maskinstans, betydelig skade i innredningen, betydelig strukturell skade, herunder vanngjennomtrengning i skroget, slik at skipet ikke er i stand til å fortsette seilassen, eller
- forurensning, eller
- havari som gjør det nødvendig å taue skipet eller få assistanse fra land

Sjøulykke

Med *sjøulykke* menes når det ved driften av et skip oppstår en hendelse hvor

- noen omkommer eller det voldes betydelig skade på person
- skipet har eller må antas å ha gått tapt, eller skipet er forlatt
- det oppstår betydelig skade på skipet
- skipet har grunnstøtt eller vært involvert i et sammenstøt eller hendelse som medfører at skipet ikke lenger er funksjonsdyktig, eller
- det oppstår betydelig skade på miljøet eller fare for miljøet som følge av skade på skipet

Svært alvorlig sjøulykke

Med *svært alvorlig sjøulykke* menes en sjøulykke som innebærer at skipet har gått tapt, noen har omkommet eller det er påført betydelig skade på miljøet, eller at det har vært umiddelbar fare for noe av dette med et passasjerskip.

Skade på skip, personer eller miljøet som er foretatt med hensikt, anses ikke som en sjøulykke eller svært alvorlig sjøulykke.

Kilde: *Lov om sjøfarten* (sjøloven) § 472 a

I tillegg til de tre kategoriene ulykker fra sjøloven bruker Sjøfartsdirektoratet også kategorien *mindre alvorlig sjøulykke* i ulykkesdatabasen.¹⁰⁹

Nær alle (96 prosent) av ulykkene som ble registrert i perioden 2011–2021, inneholdt vurdering av ulykkekonsekvenser, jf. faktaboks 2. Flertallet, 3 488 (67 prosent), av ulykkene blant næringsfartøy i perioden var mindre alvorlige sjøulykker. 559 (11 prosent) av ulykkene ble registrert som sjøulykker. Videre ble det registrert 73 (1 prosent) alvorlige ulykker og 154 (3 prosent) svært alvorlige sjøulykker i perioden. De resterende 933 (18 prosentene) av ulykkene er kategorisert som andre hendelser med mindre skadeomfang eller ingen eller ukjent skade. 100 av de 154 svært alvorlige sjøulykkene skjedde på fiskefartøy, noe som blant annet kan forklares ved at fiskefartøy har den største andelen omkomne i samme periode.

¹⁰⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*.

¹⁰⁸ *Lov om sjøfarten* (sjøloven) – II. Undersøkelse av sjøulykker.

¹⁰⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2013). *Veiledning - Melding og rapportering av ulykker til Sjøfartsdirektoratet m.fl.*, punkt 6.

Basert på innrapporterte ulykker gjør Sjøfartsdirektoratet vurderinger av potensialet for ulykkene dersom de skjedde under litt andre omstendigheter. Disse vurderingene viser at det var større ulykkespotensial i de registrerte ulykkene i perioden 2011–2021:

- Av de mindre alvorlige sjøulykkene ble henholdsvis 3 og 6 prosent vurdert til å ha potensial til å bli alvorlige eller svært alvorlige sjøulykker.
- Av sjøulykkene ble 25 prosent vurdert til å ha potensial til å bli svært alvorlige sjøulykker.
- Av de alvorlige sjøulykkene ble 29 prosent vurdert til å ha potensial til å bli svært alvorlige sjøulykker.

Faktaboks 3 viser eksempler på slike ulykker.

Faktaboks 3 Eksempler på mindre alvorlige sjøulykker som Sjøfartsdirektoratet vurderer at kunne utviklet seg til svært alvorlige sjøulykker

Mulig branntilløp på lokal passasjerferge – brann kunne satt mange passasjerer i fare

«Fergen var i lokal rute da det oppstod kraftige vibrasjoner i fartøyet og brannalarmen ble utløst i maskinrommet. Skipsfører slakker av farten og utløser brannslukking (CO²) i maskinrommet. Det sendes mayday og nødeter varsles av Hovedredningssentralen. Ved ankomst til kai er nødetatene og Sjøfartsdirektoratet til stede. Passasjerene evakueres og brannvesenet inspisierer maskinrom. Brannvesenet finner at det ikke har vært flammer i maskinrommet, men olje på gulvet i maskinrommet. Sjøfartsdirektoratet konstaterer senere havari på fergen.»

Personulykke på slepebåt – kunne ledet til dødsfall

«Slepebåten koblet seg opp til lekter med flere trosser for å manøvrere denne til kai. Mannskap fra slepebåten gikk om bord på lekteren for å koble opp. Da de skulle forlate lekteren for å gå tilbake til slepebåten oppstår det brudd i en av trossene. Trossen treffer en av mannskapet med stor kraft. Ambulanse tilkalles og ambulanspersonell kommer etter kort tid med losbåt til ulykkesstedet. De konstaterer alvorlig slagskade og personen fraktes til operasjon på sykehus samme dag.»

Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

4.1.2 Konsekvenser av ulykker til sjøs

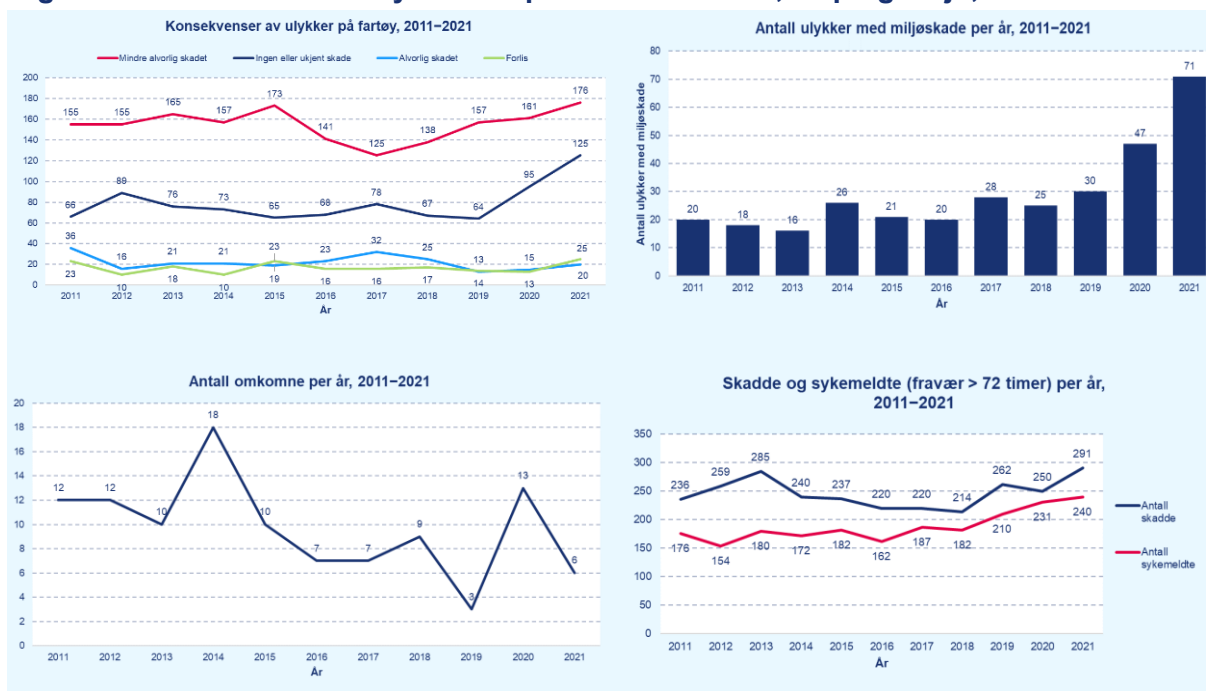
Konsekvenser av ulykker til sjøs kan grovt inndeles i fartøyskader og personskader.

Hver skipsulykke kan medføre én eller flere fartøyskader. De aller fleste ulykker involverer kun ett fartøy, men enkelte hendelser (i all hovedsak kollisjoner) kan involvere flere fartøy. Antallet fartøyskader vil derfor alltid være noe høyere enn antallet skipsulykker. De fleste ulykker medfører ingen eller én personskade, men enkelte hendelser kan medføre flere titalls skadde.¹¹⁰

Figur 5 viser konsekvenser for personer om bord, skip og miljø av ulykker registrert i perioden 2011–2021.

¹¹⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*.

Figur 5 Konsekvenser av ulykker for personer om bord, skip og miljø, 2011–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

I 2021 ble det registrert totalt 342 ulykker på fartøy hvor flertallet ga ingen skade, ukjent skade eller mindre alvorlige skader på fartøyene. 20 av disse var alvorlige skader, og 25 fartøy forlste. Forlis skjer hovedsakelig på mindre fartøy og 18 av 25 forlis i 2021 var på mindre fiskefartøy. Seks forlis skjedde på lasteskip og ett på passasjerskip.¹¹¹

Figur 5 viser en økning blant skipsulykker med ingen skade, ukjent skade eller mindre alvorlige skader på fartøy i perioden 2017 til 2021. Videre er det i samme periode en tydelig økning i antallet ulykker med miljøskade. Sjøfartsdirektoratet mener dette skyldes en økning i antallet mindre alvorlige grunnstøtinger og en tydelig vekst i antallet mindre alvorlige miljøutslipp (≤ 100 liter utslipp). Direktoratet vurderer at mindre alvorlige hendelser er blitt mer framtreddende, eller at hendelser som tidligere ikke ble rapportert, nå blir det.

I perioden 2011–2021 registrerte Sjøfartsdirektoratet totalt 107 omkomne herunder 31 savnede, samt 2 714 skadde personer. Antall skadde økte med 36 prosent i perioden 2018 til 2021, og antall sykemeldte som følge av skade i arbeid økte med 32 prosent i den samme perioden. Det var lasteskip og fiskefartøy som bidro mest til økningen i antall skadde.

Av de 107 omkomne i perioden døde 62 personer i forbindelse med ulykker på fiskefartøy, 35 omkom på lasteskip og 10 på passasjerskip.¹¹² Dødsfall på fiskefartøy skjer som oftest ved fall til sjøs, mens dødsfall på lasteskip skjer ved støt-/klemskade, fall om bord og fall til sjøs.

En sammenligning av antall arbeidsulykker og ulykker med dødelig utfall mellom landbaserte næringer og arbeid til sjøs viser at arbeid til sjøs er mer ulykkesutsatt.¹¹³ Sjøfart har en høyere frekvens av dødsfall enn andre næringer:

- Transport og lagring på land: 5 omkomne per 100 000 arbeidstakere.
- Industri på land: 2 omkomne per 100 000 arbeidstakere.
- Landbruk/skogbruk: 11 omkomne per 100 000 arbeidstakere.

¹¹¹ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Ulykkesstatus 2021*.

¹¹² Det er ikke registrert omkomne på passasjerskip siden 2017.

¹¹³ Statistisk sentralbyrå. (2022). *Arbeidsulykker* [statistikk].

- Sjøfart: 15 omkomne per 100 000 arbeidstakere. Innen fiskeri er tallet 38 omkomne per 100 000 arbeidstakere.¹¹⁴

4.2 Hvordan påvirker menneskelige faktorer og arbeids- og levevilkår ulykker til sjøs?

Kunnskap om ulykker og hvorfor de skjer, er viktige for sjøsikkerhetsarbeidet. Da en ny skipssikkerhetslov ble innført i 2007 var et viktig siktemål med loven at det ble lagt til rette for at ansatte om bord på skip har et sikkert og godt arbeidsmiljø. Det ble rettet større oppmerksomhet mot den menneskelige faktoren som bakenforliggende årsak til ulykker og å forbedre arbeidsforholdene og sikkerheten til de ansatte om bord.¹¹⁵

Moderne forklaringsmodeller for ulykker til sjøs legger vekt på systemforståelse hvor det tas hensyn til ulike tekniske og organisatoriske faktorer som påvirker aktøren og handlinger. Når ulykker forklares ut fra en systemtankegang, kan personen(e) representere den direkte årsaken, mens forklaringen til ulykken ligger i de bakenforliggende årsakene.

Sjøfartdirektoratets ulykkesdatabase inneholder informasjon om ulykker og årsaker som kan gi innsikt i spillet mellom menneskelige, tekniske og organisatoriske forhold som fører til ulykker i norske farvann. Databasen skiller mellom tre overordnede årsakskategorier: *direkte årsaker*, *indirekte årsaker* og *bakenforliggende årsaker*. Det er stor variasjon i hvor mange av disse årsakskategoriene som er registrert for hver ulykke.

Sjøsikkerhetsanalysen (2014) undersøkte årsaker til ulykker i norske farvann og dokumenterte utfordringer med å belyse årsaksforhold ved ulykker fordi det manglet rapportering av direkte, indirekte og bakenforliggende årsaker. Sjøsikkerhetsanalysen avgrenset seg til ulykkestypene grunnstøtinger og kollisjoner. I 2014 manglet 48 prosent av disse ulykkestypene rapporterte direkte årsaker, 42 prosent manglet indirekte årsaker, og 96 prosent manglet bakenforliggende årsaker.¹¹⁶

En gjennomgang av ulykkesstatistikken for perioden 2011–2021 viser at av de 5 417 registrerte ulykkene var det registrert direkte årsaker for 88 prosent av ulykkene, indirekte årsaker for 40 prosent av ulykkene og bakenforliggende årsaker for 2 prosent av ulykkene. Tre prosent av ulykkene i perioden manglet årsaksregistrering.¹¹⁷

Sjøfartsdirektoratet erfarer at det er svært ressurskrevende å avdekke de bakenforliggende årsakene til en ulykke, og at de ikke har kapasitet til å gjøre dette for alle ulykkene som registreres årlig. Ulykker blir derfor kun registrert og fulgt opp i vanlig tilsyn. Noen ulykker, basert på ulykkespotensial, risiko og hyppighet, følges opp grundigere av Sjøfartsdirektoratet for å få avdekket de bakenforliggende forholdene som kan ha hatt betydning for hendelsen. Oppfølgingen skjer da ved havari-/skadetilsyn etter ulykken og ved innhenting av informasjon fra både fartøy og rederi.¹¹⁸ I perioden 2015–2021 gjennomførte Sjøfartsdirektoratet i snitt 102 slike havari-/skadeinspeksjoner. Sjøfartsdirektoratet mener at de mange andre datakildene, årsaksmodellene og indikatorene som inngår i modellene, vil kunne gi et vel så godt bilde av risiko og hendelser.¹¹⁹

Etter sjøloven § 473 undersøker Statens havarikommisjon utvalgte ulykker til sjøs og årsakene til disse.¹²⁰ Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for å forebygge

¹¹⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2022). Møtereferat fra Maritimt samarbeidsforum 3/2022.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 87 (2005–2006). *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*, s. 7–8 og 28.

¹¹⁶ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, del 3.

¹¹⁷ Basert på vår analyse av Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase.

¹¹⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2011). *Ulykkesutviklingen 2000 – 2010*, 3.3 Hvorfor skjer ulykkene.

¹¹⁹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19.11.2022.

¹²⁰ Havarikommisjonen skal bidra til å øke sikkerheten gjennom uavhengige undersøkelser av ulykker og alvorlige hendelser i luftfarts-, jernbane-, vei- og forsvarssektoren, og av sjøulykker og arbeidsulykker om bord på skip. Statens havarikommisjon. (u.å.). *Mandat*.

ulykker. Havarikommisjonen publiserer som regel et sted mellom seks og tolv granskningsrapporter for sjø hvert år. Gjennomgang av utvalgte av havarikommisjonens sjøundersøkelser viser at de omfatter flere nivåer av årsaksforhold, blant annet bakenforliggende årsaker. Sjøfartsdirektoratet oppdaterer ulykkesdatabasen med informasjon fra havarikommisjonens rapporter.

Undersøkelser av årsaksforholdene ved ulykker viser at ulykker sjelden er et resultat av én enkelt årsak, men at de fleste skjer på grunn av flere, ofte komplekse og samvirkende årsaksfaktorer. Når det mangler rapportering av indirekte og bakenforliggende årsaksforhold og det gis mest oppmerksomhet til direkte årsaker, kan man få et upresist bilde av en kompleks situasjon som gjør det vanskelig å forhindre at lignende hendelser skjer igjen.¹²¹

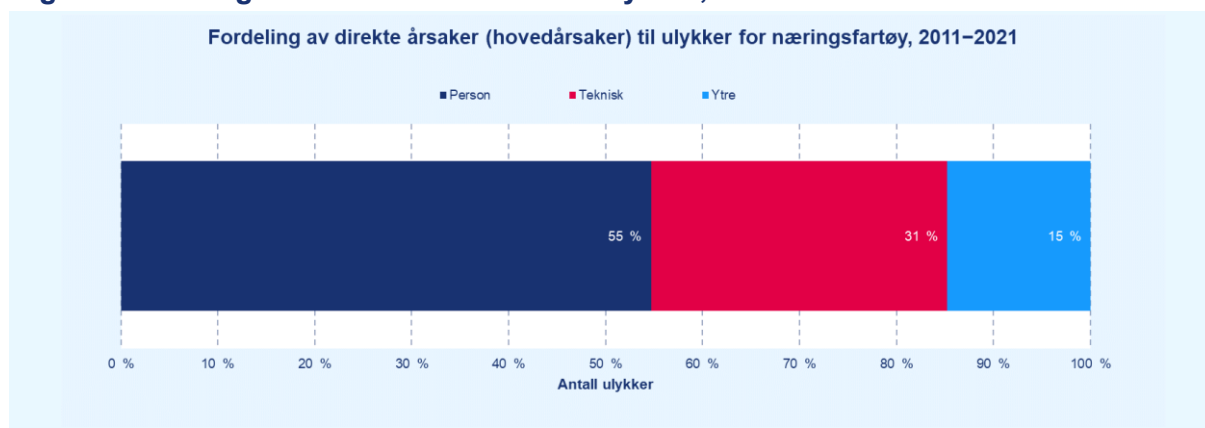
4.2.1 Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring til ulykker

Hvor kompleks en ulykke er, vil variere mye fra hendelse til hendelse, men i de aller fleste tilfellene er det mange årsaker til en ulykke. Sjøfartsdirektoratet viser til at årsaken til ulykker ofte ligger i grensesnittet mellom mennesker, teknikk og organisasjon.¹²²

Sjøsikkerhetsanalysen (2014) viste at for skader i perioden 1984–2013 utgjorde årsaksforklaringen «person» den største rollen og var samtidig årsaksforklaringen som økte mest.¹²³ «Person» er det som til vanlig kalles «menneskelige faktorer».

Vår analyse av årsaker til ulykker til sjøs i perioden 2011–2021 viser at menneskelige faktorer fremdeles spiller en stor rolle som årsaksforklaring til ulykker, jf. Figur 6.

Figur 6 Fordeling av direkte årsaker blant ulykker, 2011–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase¹²⁴

Figur 6 viser at over halvparten av de registrerte direkte årsakene falt inn under kategorien «person», etterfulgt av «tekniske» årsaker som direkte årsak for ca. en tredel av ulykkene i perioden. Eksempler på menneskelige faktorer som årsaksforhold ved ulykker til sjøs er blant annet feilnavigering, uoppmerksomhet, feilbedømmelser og brudd på prosedyrer. Antallet direkte årsaker med menneskelige faktorer økte med 85 prosent i perioden, mens antallet tekniske og ytre faktorer gikk ned. Menneskelige faktorer var videre årsak i 73 prosent av ulykkene der det ble registrert indirekte årsaker.

¹²¹ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*; Petroleurstilsynet. (2010). *Vurdering av organisatoriske faktorer og tiltak i ulykkesgranskning*.

¹²² Sjøfartsdirektoratet. (2011). *Ulykkesutviklingen 2000 – 2010*, 3.3 Hvorfor skjer ulykkene.

¹²³ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, oppsummering og kapittel 3.3.

¹²⁴ Ulykker med flere direkte årsaker (f.eks. person, teknisk) er utelatt fra denne figuren. Disse utgjør ca 12 prosent av de registrerte direkte årsakene.

Andelen menneskelige faktorer som årsaker til ulykker varierte i perioden 2011–2021 mye mellom ulykkestypene:

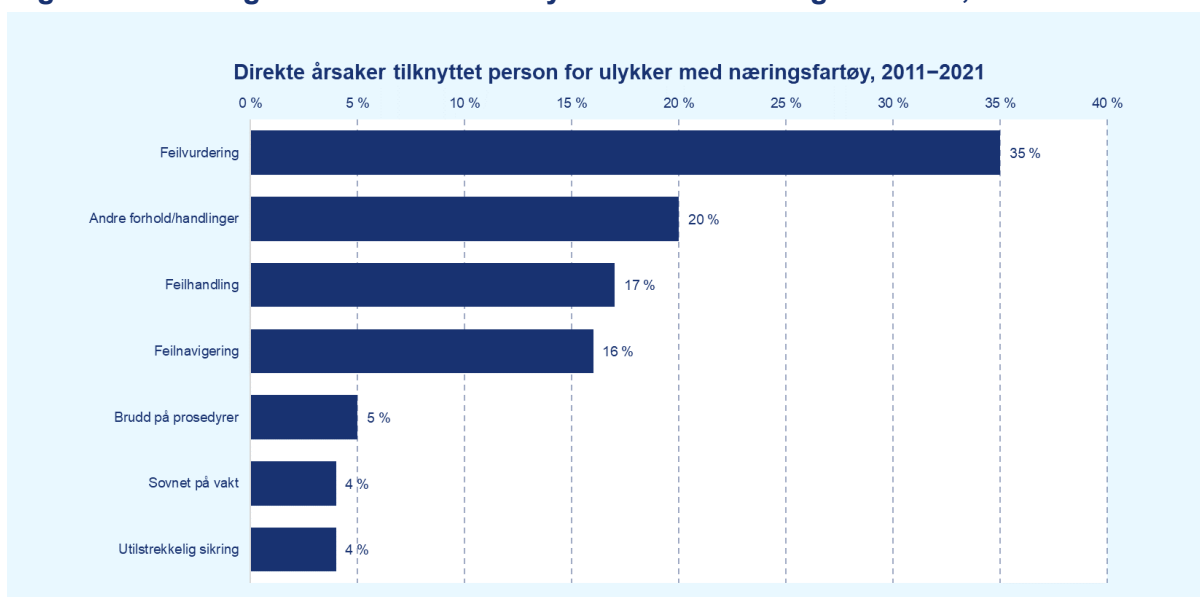
- Blant arbeids- og personulykker, for eksempel fall om bord og støt-/klemskade, utgjorde menneskelige faktorer mellom 70 og 80 prosent av ulykkene.
- Blant skipsulykker, som grunnstøtinger og kontaktskader, varierte årsaker knyttet til menneskelige faktorer mellom 38 prosent og 65 prosent.

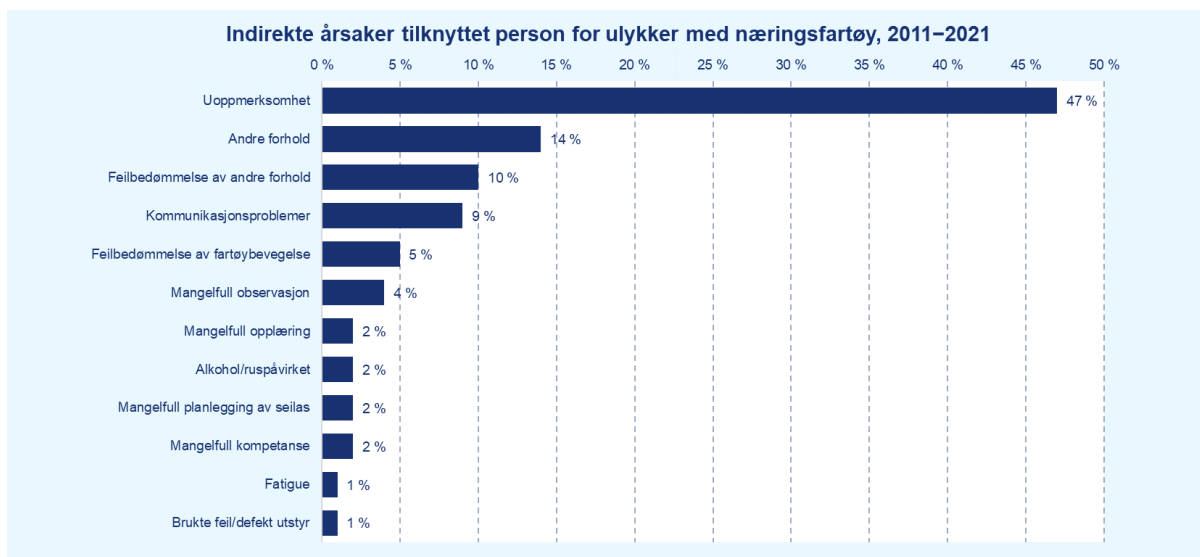
Variasjonen i årsaksforholdene mellom de ulike ulykkestypene kan forklares med at ulykker har et mangfoldig og ofte ulikt årsaksbilde når det gjelder både direkte og indirekte ulykkesårsaker.

Sjøfartsdirektoratet operasjonaliserer direkte og indirekte menneskelige faktorer knyttet til ulykker i flere underkategorier som sier noe mer konkret om årsaksforholdet. En gjennomgang av underkategoriene av direkte og indirekte årsaker viser tydelige forskjeller i nivå og detaljgrad. Enkelte underkategorier er brede kategorier som kan favne mange årsaker og i tillegg er formulert mer overordnet, for eksempel *feilvurderinger* og *uoppmerksomhet*. Andre underkategorier er smalere og er mer avgrenset til spesifikke handlinger eller forhold om bord, for eksempel *valgte feil seilingsled* og *brukte feil eller defekt utstyr*.

Figur 7 viser direkte og indirekte årsaksforhold registrert som menneskelige faktorer ved ulykker i perioden 2011–2021.

Figur 7 Direkte og indirekte årsaker knyttet til menneskelige faktorer, 2011–2021





Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase¹²⁵

Figur 7 viser at de hyppigste direkte årsakene med menneskelige faktorer i perioden 2011–2021 var feilvurderinger (35 prosent), andre forhold/handlinger (20 prosent), feilhandling (17 prosent) og feilnavigering (16 prosent). Når det gjelder de indirekte årsakene innen menneskelige faktorer, var den største uoppmerksomhet (46 prosent). Dette var også de hyppigste årsakene knyttet til menneskelige faktorer i perioden 2001–2011.

4.2.2 Arbeids- og levevilkår kan knyttes til ulykker med menneskelige faktorer som årsak

Flere forhold er med på å påvirke menneskets ytelse og handlinger, og kan bidra til å forklare hvorfor de menneskelige faktorene har blitt den dominerende årsaksforklaringen til ulykker. Arbeids- og levevilkår er en viktig del av denne forklaringen.

For å kunne belyse direkte og bakenforliggende årsaker til ulykker til sjøs brukes gjerne en kombinasjon av kvantitative analyser av ulykker og kvalitative årsaksmodeller.¹²⁶

Sjøsikkerhetsanalysen (2014) analyserte grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann og fant at sikkerhetskultur og ytelsespåvirkende faktorer påvirker menneskelige beslutninger og handlinger og kan lede til ulykker. Sikkerhetskultur kan påvirke hvilket valg ansatte til sjøs tar når de utsettes for målkonflikter som ivaretagelse av sikkerhetsprosedyrer og krav til effektivitet. Ytelsespåvirkende faktorer, for eksempel prosedyrer om bord, arbeidsprosesser, erfaring/trening og stressfaktorer, kan påvirke de ansattes evne til å treffe riktige beslutninger og handlinger positivt eller negativt. Analysen fant videre at de mest utbredte kategoriene av menneskelige feil er feilvurdering, feilnavigering, brudd på prosedyrer og «sovnet på vakt». Både for høy kompleksitet og for lite tilgjengelig tid vurderes som hovedårsaker til feilhandlinger og feilvurderinger.¹²⁷

For å målrette det ulykkesforebyggende arbeidet benytter Sjøfartsdirektoratet også kvalitative modeller for ulike ulykkestyper som grunnstøting, kollisjon, fall over bord og kantring. En gjennomgang av disse modellene viser at årsaksforholdene og samspillet mellom menneskelige, organisatoriske og tekniske forhold varierer tydelig blant ulykkestypene.¹²⁸ Ved for eksempel fall over bord under fiske vil den ansattes risikoadferd ved å ta sjanser og utformingen av arbeidsplassen være mer framtrødende

¹²⁵ Direkte årsaker lavere enn 3 prosent i omfang og indirekte årsaker lavere enn 1 prosent i omfang er utelatt i figurene.

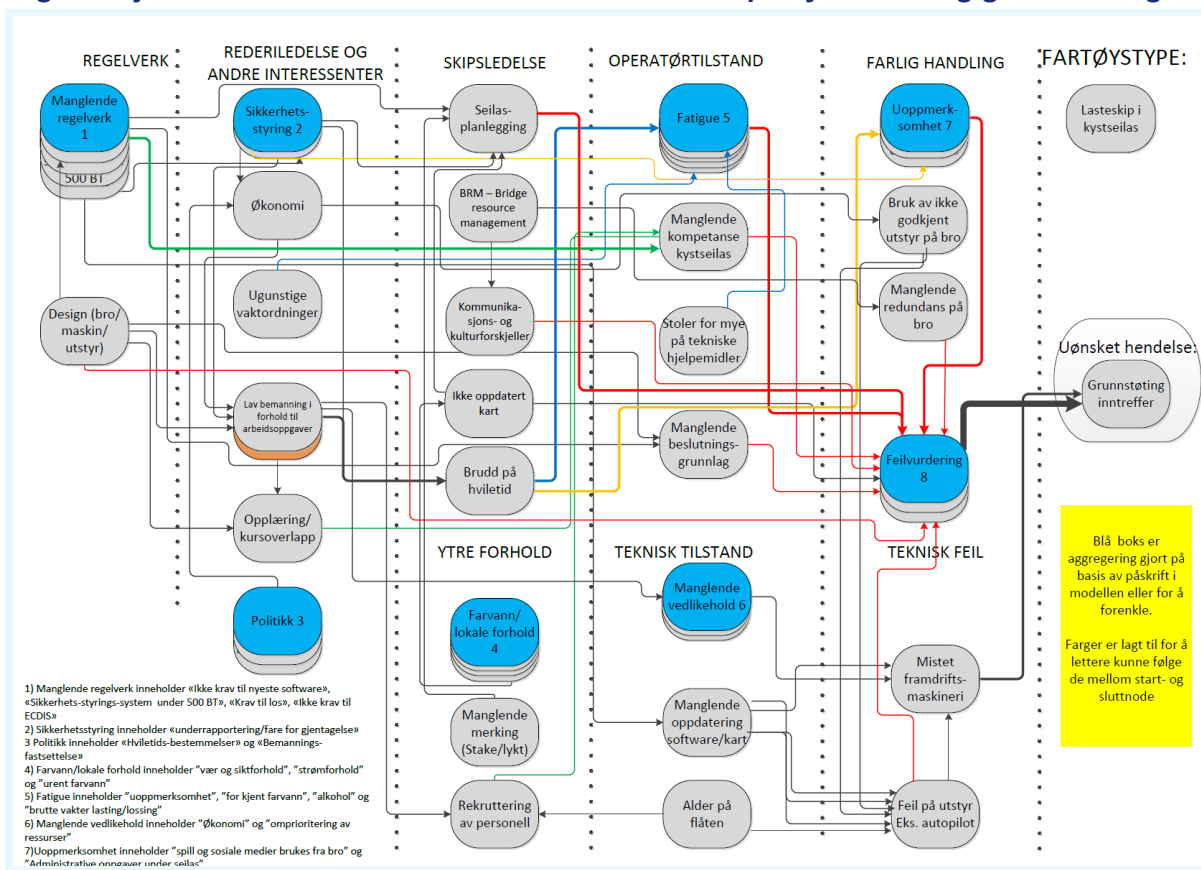
¹²⁶ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, oppsummering; Sjøfartsdirektoratets årsaksmodeller.

¹²⁷ Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, s. 28–29, oppsummering.

¹²⁸ Flere av disse modellene er utviklet som en del av et forskningsprosjekt: National Ship Risk Model. Se Forskningsrådet. (u.å.). *National Ship Risk Model*.

årsaksforklaringer til ulykken. Ved grunnstøtinger og kollisjoner er feilvurderinger, uoppmerksomhet, seilasplanlegging og fatigue i større grad framtrepende årsaksforklaringer til ulykken.¹²⁹

Figur 8 Sjøfartsdirektoratets risikomodell for lasteskip i kystseilas og grunnstøting



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

Figur 8 viser kompleksiteten i årsaksmodeller og hvordan menneskelige, tekniske og organisatoriske forhold, som direkte og bakenforliggende årsaker, kan påvirke utfallet av en ulykke. Ulykken i eksempelet er grunnstøting, den mest sentrale skipsulykketyper.

Flere av de direkte og indirekte årsakene til ulykker, jamfør framstillingen i Figur 8, kan knyttes til arbeids- og levevilkår. Dette gjelder både de mer generelle årsakene, som feilvurderinger, og de mer spesifikke som «sovnet på vakt». Nærmere analyse av Sjøfartsdirektoratets årsaksmodeller og årsaksregistreringer viser at det ligger flere arbeids- og levevilkårsrelaterte forhold bak de vanligste årsakene som uoppmerksomhet og feilvurderinger, jf. Figur 7. Av Figur 8 ser vi at disse årsakene påvirkes av forhold ved rederi- og skipsledelse og menneskelige faktorer hos sjøfolkene («operatørtilstand»). Det innebærer at ugunstige vaktordninger, lav bemanning, brudd på hviletid og fatigue som bakenforliggende årsaker kan bidra til å påvirke uoppmerksomheten eller feilvurderingen som utløste ulykken.

Sjøfartsdirektoratets analyser av grunnstøtinger for lasteskip i kystseilas viser at de mest sentrale årsakene er feilvurdering av fart og kurs. Viktige årsaker til feilvurderingene blir vurdert til å være uoppmerksomhet, utmattelse og trøtthet samt mangler ved seilasplanlegging. Fatigue og manglende hvile er viktige bakenforliggende årsaker til uoppmerksomhet. Videre er det økt fare for at fatigue øker

¹²⁹ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). Risikomodel for lasteskip i kystseilas og grunnstøting som inntreffer og Fiskefartøy og fall over bord under fiske.

som følge av kontinuerlig press i retning av redusert bemanning.¹³⁰ Mannskap som ikke har fått tilstrekkelig hvile, er også en viktig bakenforliggende årsak til ulykker.¹³¹ Sjøfartsdirektoratet vurderer at hviletid og vakter preget av støy, vibrasjoner og lite søvn er noen av årsakene til at sjøansatte sovner på vakt.¹³² I tillegg vil kompetanse, teknologiske hjelpemidler og lokal kjennskap påvirke feilvurderinger, jf. Figur 8.

Arbeids- og levevilkår og temaer som søvn og hvile, fatigue og bemanning gjør seg gjeldende blant de mest utbredte årsakskategoriene som feilvurdering og uoppmerksomhet, jf. Figur 7, og for årsaker som «sovnet på vakt» og fatigue. Betydningen av ulike årsaker, for eksempel fatigue, som forklaring varierer mye mellom de ulike ulykkestypene, jf. Figur 8. Dette gjør det mest hensiktsmessig å belyse årsaker knyttet til enkelte ulykkestyper framfor å vurdere disse årsakene bredt for alle typer ulykker.¹³³

Ulykkestypene grunnstøtinger og kollisjon, som samlet utgjør en stor andel av skipsulykkene i perioden 2011–2021, deler mange av de samme årsaksforklaringene og forholdene i Sjøfartsdirektoratets årsaksmodeller.¹³⁴ En nærmere analyse av grunnstøtinger og kollisjoner i perioden viser at årsaker som «sovnet på vakt» og fatigue er mer framtrædende som årsaksforklaring enn når vi ser disse for alle ulykker under ett. «Sovnet på vakt» ble i perioden registrert som direkte årsak til 12 prosent av grunnstøtinger og kollisjoner. Grunnstøtinger og kollisjoner utgjorde nesten alle (93 prosent) skipsulykkene som direkte skyldtes «sovnet på vakt» i perioden. Videre ble fatigue registrert som indirekte årsak til 5 prosent av grunnstøtinger og kollisjoner i samme periode.

En gjennomgang av årsakbeskrivelser for ulykker som skyldes «sovnet på vakt» eller fatigue viser at disse kjennetegnes av flere forhold:

- «ikke overholdt hviletid»
- «sovnet på vakt slik at skipet traff land»
- «stress og lang arbeidsdag»
- «alene på bro»
- «fikk illebefinnende mens alene på bro eller fartøy»

Faktaboks 4 Eksempler på ulykker hvor årsaken er registrert som «sovnet på vakt»

Fiskefartøy forliser

I en rapport etter forliset til fiskefartøyet M/S Stian-Andre i Øksfjord 1. oktober 2020 skriver Statens havarikommisjon at skipper sovnet i forkant av ulykken. Grunnen til dette var trolig en kombinasjon av søvnunderskudd, trøtthet på grunn av tid på døgnet og følelsen av akkurat å ha våknet fra søvn.

Lasteskip grunnstøter

Styrmannen var alene på broen og styrte selv med radar under gode værforhold. Dekksvakten oppholdt seg i messen. Etter kursendring satte styrmannen seg i en stol og sovnet. Fartøyet gikk for fullt fart framover uten vakthold på broen. Styrmannen våknet da det oppstod risting i skroget. Da var fartøyet inne på grunt vann og grunnstøting var ikke til å unngå.

Lasteskip grunnstøter med påfølgende kantring

Lastefartøy med stykkgoods gikk på grunn midt på natten og kantret. Overstyrmann var på vakt sammen med matros. Like før grunnstøtingen forlot matrosen broen på inspeksjonsrunde.

¹³⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Fokus på risiko 2015 - Sjøfartsdirektoratets årlige risikovurdering gjennomført våren 2014*, Scenario: Lasteskip i kystseilas – grunnstøting.

¹³¹ Sjøfartsdirektoratet. (2016). *Fokus på risiko 2016*.

¹³² Sjøfartsdirektoratet. (2021, 25. mars). *Læring av hendelser – Sovnet på vakt*.

¹³³ Lignende observasjon gjøres av Kystverket / DNV GL i *Sjøsikkerhetsanalysen 2014 – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*, side 11.

¹³⁴ Årsaksmodeller brukt i Sjøfartsdirektoratets indikatorprosjekt, og som Riksrevisjonen har mottatt fra Sjøfartsdirektoratet.

Overstyrmannen, som hadde falt i søvn, ble vekket av støtet. Overstyrmannen hadde bare sovnet ca. 2 timer av de siste 24 timer, og 10 av de siste 36 timer.

Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

4.2.3 Arbeids- og levevilkårsutfordringer blant ansatte i næringen

Hvor stort omfanget av arbeids- og levevilkårsutfordringer er i sjøfarts- og fiskerinæringen, er krevende å fastslå. Likevel kan informasjon fra ulike kilder bidra til å gi oss et bedre bilde. Sjøfartsdirektoratet har gjennomført spørreundersøkelser om maritim sikkerhet blant sjøfolk tre ganger: i 2016, 2019 og 2021.

Sjøfartsdirektoratet bruker resultatene fra spørreundersøkelsene til flere formål:

- som grunnlag for å gjøre risikovurderinger for ulike ulykkestyper og fartøygrupper
- for å legge føringer for arbeidet med regelverksutvikling og prioritering av tilsyn
- som datagrunnlag for direktoratets risikomodell¹³⁵

Spørreundersøkelsene viser at et flertall av sjøfolk på fartøy i norsk farvann svarer positivt om flere forhold om bord. Svarfordelingen på spørsmål og påstander i spørreundersøkelsene 2019 og 2021 viser at flertallet (70–80 prosent) av respondentene, på tvers av fartøygruppene, sa seg enig¹³⁶ i følgende:

- Trives godt i jobben.
- Opplever god sikkerhet i egen arbeidssituasjon.
- Samarbeidet mellom mannskapet om bord på fartøyet er godt.
- Oppgaver og ansvar er klart fordelt på fartøyet.
- Alle kolleger har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine arbeidsoppgaver.
- Det er mulighet for hjelp og støtte av kolleger når det trengs.
- Bruk av rusmidler er ikke et problem på fartøyet.¹³⁷

Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsene at sjøfolk opplever utfordringer relatert til arbeids- og levevilkår som hviletid og søvn, bemanningssituasjonen om bord og arbeidspress. Dette er forhold som også påvirker sikkerheten i arbeidssituasjonen om bord. Sjøfolk svarer gjennom spørreundersøkelsene at de opplever blant annet følgende utfordringer:

- Mellom 15 og 20 prosent opplever at de får utilstrekkelig søvn og hvile om bord, og svarer at de ukentlig bryter med hviletidsbestemmelsene.
- Mellom 29 og 33 prosent svarer at de anser skift-/vaktordningen sin som belastende.
- Mellom 20 og 24 prosent opplever at bemanningen om bord ikke er tilstrekkelig til at sikkerheten ivaretas.
- 31 prosent opplever å ha for liten innflytelse på egen arbeidssituasjon.
- Mellom 21 og 26 prosent svarer at rederiets krav til effektivitet gjør at de noen ganger må bryte sikkerhetsprosedyrene.

Gjennomgangen av resultatene fra spørreundersøkelsene viser at flere av utfordringene for arbeids- og levevilkår er vedvarende og har enten holdt samme nivå eller økt fra 2019 til 2021. Videre varierer disse utfordringene stort i omfang og i hva de innebærer for de ulike fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip.

¹³⁵ Sjøfartsdirektoratet. (2019, 15. januar). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019* [nyhetsmelding].

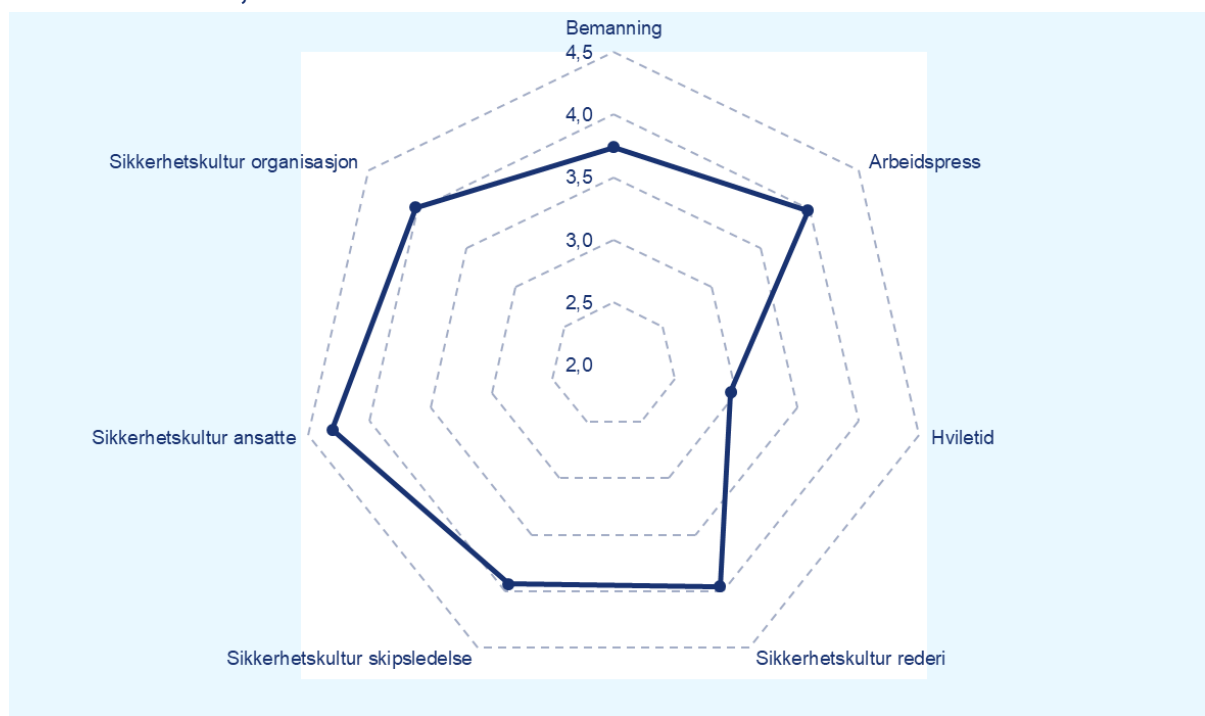
¹³⁶ I spørreundersøkelsen var det både positivt og negativt formulerte spørsmål og påstander. Vi har omgjort alle påstandene til å bli positivt formulert og snudd skalaen slik at svarene blir sammenlignbare. Svarkategoriene *helt enig* og *noe enig* er slått sammen. Det er også svarkategoriene *helt uenig* og *noe uenig*. Med *flertallet* menes her >70 prosent av respondentene.

¹³⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

Sjøfolks erfaringer med arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur om bord

For å kunne framstille sentrale temaer relatert til arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur, har vi utarbeidet syv indekser. Indeksene er samlinger av påstander og spørsmål fra spørreundersøkelsen i 2021 og er sammensatt basert på Safetecs framstilling av resultatene fra spørreundersøkelsen, forskning om arbeids- og levevilkår til sjøs og rapporter fra Sjøfartsdirektoratet. For hver indeks er det beregnet et gjennomsnitt av svarene på spørsmålene og påstandene som inngår. De syv indeksene framgår av Figur 9 og er: bemanning, arbeidspress, hviletid, sikkerhetskultur rederi, sikkerhetskultur skipsledelse, sikkerhetskultur ansatte og sikkerhetskultur organisasjon.

Figur 9 Sjøfolks vurdering av syv faktorer relatert til arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur, 2021

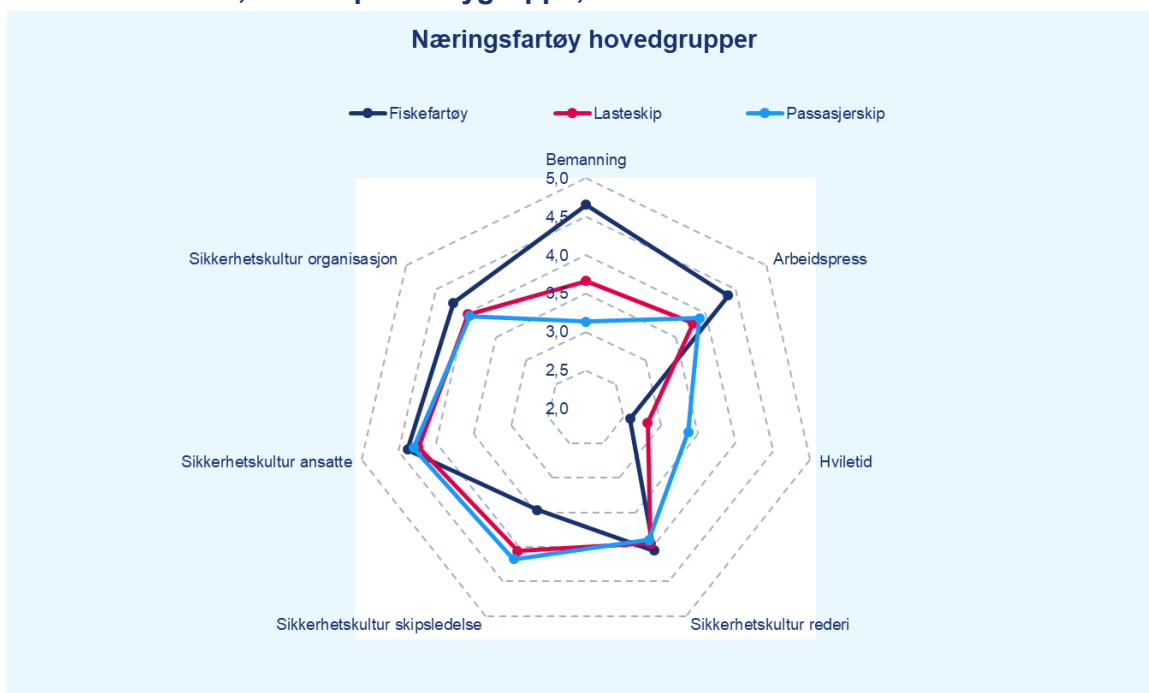


Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

Skalaen på svarene går fra 1 til 5, hvor en høy score representerer et positivt resultat, uansett om spørsmålet eller påstanden var positivt eller negativt formulert. Resultatene for indeksene viser at sikkerhetskultur vurderes høyt og positivt av respondentene, mens forhold innen hviletid og bemanning vurderes lavere og derved mer negativt.

Nærmere analyse viser større variasjon i scorene når disse fordeles blant fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip, jf. Figur 10.

Figur 10 Sjøfolks vurdering av syv faktorer relatert til arbeids- og levestandard og sikkerhetskultur, fordelt på fartøygruppe, 2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

Figur 10 viser noe variasjon i fartøygruppenes svar innen sikkerhetskultur. For eksempel gir sjøfolk på fiskefartøy en mer negativ vurdering av skipsledelsen, som del av sikkerhetskulturen, enn sjøfolk på de andre fartøygruppene gjør.

Fartøygruppenes vurdering av forholdene ved **bemanning** viser store forskjeller. Sjøfolk på passasjerskip vurderer bemanning mest negativt, mens sjøfolk på fiskefartøy vurderer bemanning høyest og mest positivt av alle kategoriene. Når det gjelder **hviletid**, har sjøfolk på fiskefartøy og lasteskip mest negativ vurdering av søvn og hvile og brudd på hviletidsbestemmelsene. Sjøfolk på passasjerskip og lasteskip vurderer **arbeidspress** mer negativt enn sjøfolk på fiskefartøy.

I de neste avsnittene ser vi nærmere på forholdene rundt arbeids- og levestandard og innholdet i besvarelsene til påstander og spørsmål som inngår i de ulike indeksene, og hvordan dette kan virke negativt inn på sjøfolks vurdering av egen sikkerhet i sin arbeidssituasjon. Vi ser i denne sammenheng spesielt på bemanning, hviletid og arbeidspress.

Bemanningsnivået utfordrer sikkerheten og arbeids- og levestandardene om bord

Å ha tilstrekkelig, rett og uthvilt mannskap er viktig for sikker drift av et fartøy.¹³⁸ Hvert enkelt skip skal ha sikkerhetsbemanning fastsatt av Sjøfartsdirektoratet, med bestemte stillingsbetegnelser og kvalifikasjonskrav mv. som er nødvendig for å ivareta sikkerheten til skipet og dem som er ombord. Det er rederiets ansvar å vurdere hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig bemanningsnivå i søknad til Sjøfartsdirektoratet. Sikkerhetsbemanningen er den minste tillatte bemanningen et fartøy kan ha ved operasjon. Det er imidlertid ikke gitt at dette alltid utgjør en sikkerhetsmessig forsvarlig bemanning. Rederiet er ansvarlig for at fartøyet til enhver tid er tilstrekkelig bemannet, og skal ta hensyn til økt arbeidsbelastning. Rederiets bemanning av fartøyet påvirker sikkerheten om bord og faren for ulykker. Rederiet har ansvaret for at besetningen til enhver tid kan overholde hviletidsbestemmelsene, og rederiet skal kontinuerlig vurdere om bemanningen om bord er tilstrekkelig til at

¹³⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2016). *Fokus på risiko 2016*.

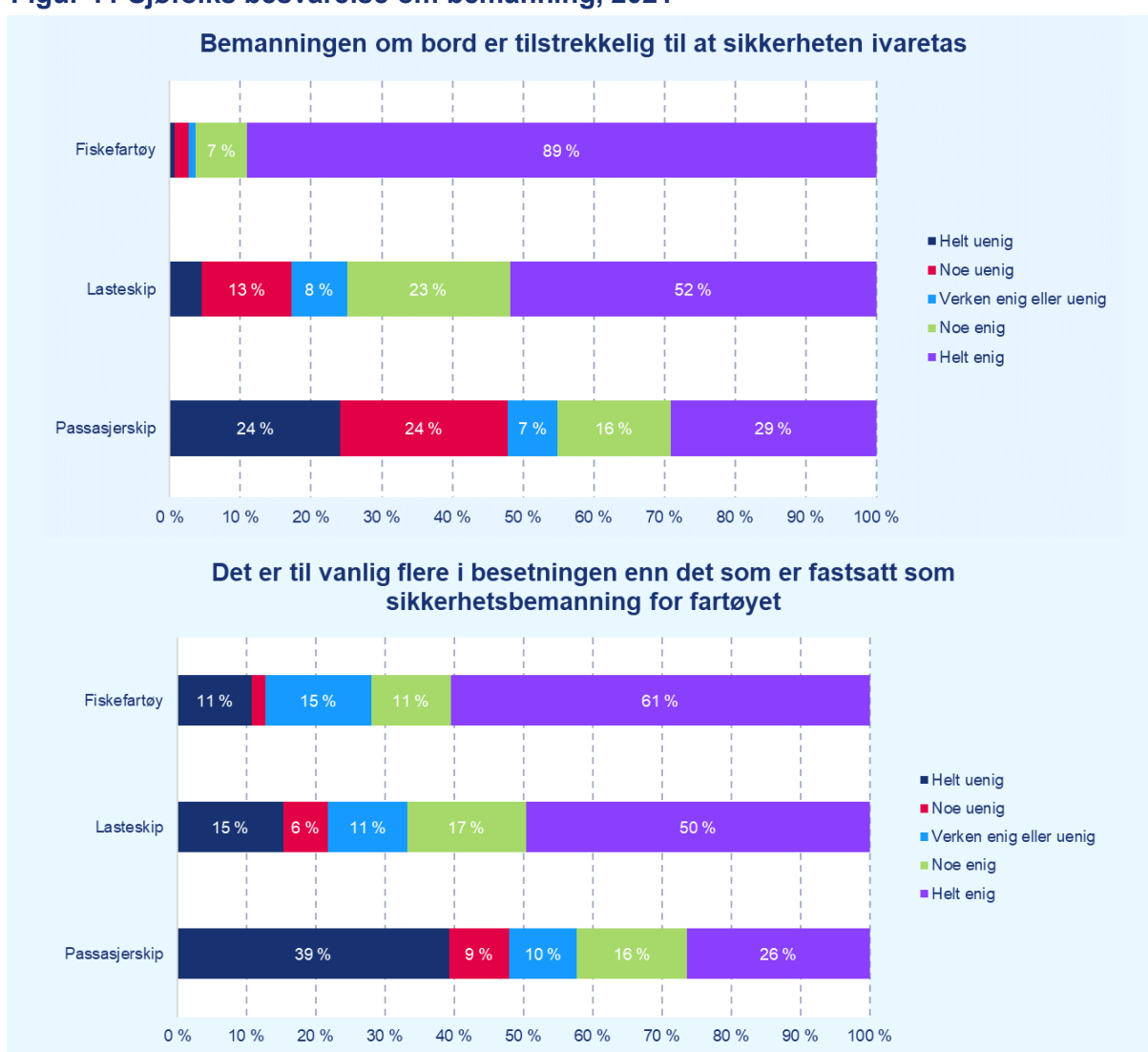
hviletidsbestemmelsene kan overholdes.¹³⁹ Kontinuerlig lav bemanning gir en lite robust drift, med lite mulighet for å kunne håndtere ikke-planlagte forhold som sykdom, skader, endring i drift, inspeksjoner, rapporteringer og lignende. Risikoer ved lav bemanning kan være utmattelse/fatigue med en rekke negative konsekvenser som kan føre til feilvurderinger blant mannskapet, som igjen vil være en medvirkende årsak til at ulykker inntreffer.¹⁴⁰

Resultatene fra spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet i 2021 viser at mellom 24 og 31 prosent av sjøfolk erfarer følgende utfordringer med bemanning:

- Bemanning om bord er ikke tilstrekkelig til at sikkerheten ivaretas.
- Det er til vanlig ikke flere i besetningen enn det som er fastsatt sikkerhetsbemanning.
- Rederiet gir ikke muligheter for tilleggsbemanning ved behov.

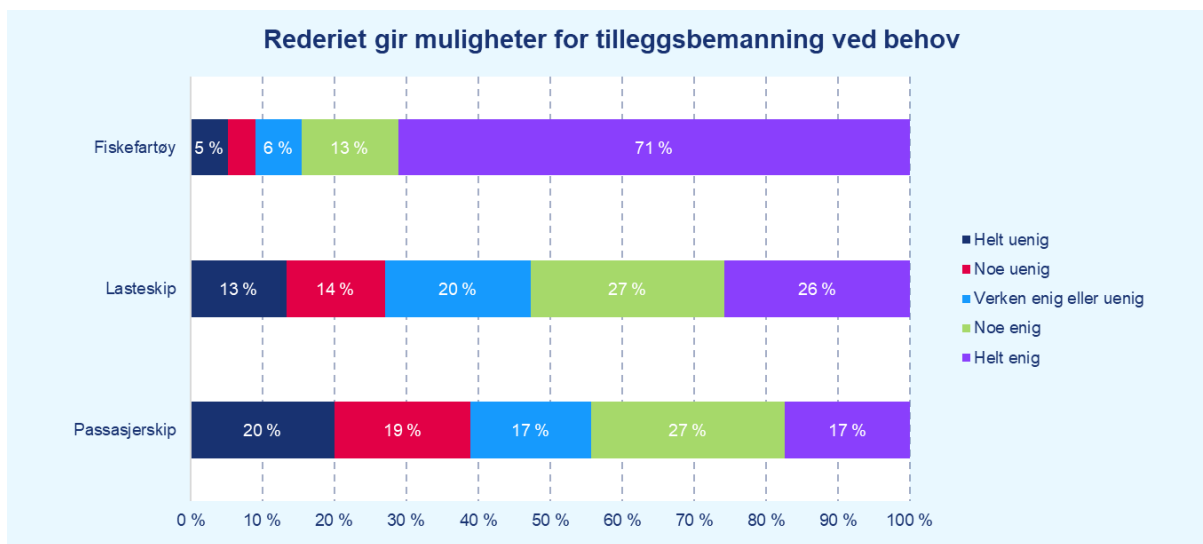
I Figur 11 viser vi resultatene for disse påstandene fordelt på fartøygruppene.

Figur 11 Sjøfolks besvarelse om bemanning, 2021



¹³⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Sjøfart og hviletid – hvordan kan vi gjøre det bedre. En veiledning til rederi, skipsledelse, og den enkelte arbeidstaker om bord.* Jf. blant annet Ot.prp.nr.87 (2005-2006) s. 113, bemanningsforskriften og sikkerhetsforskriften.

¹⁴⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Risikovurderinger – fokus på tilsyn – til ledelsen 2020.*



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

Sjøfolkene ble stilt overfor påstanden «bemanningen om bord er tilstrekkelig til at sikkerheten ivaretas». Flertallet, 70 prosent, sa seg helt enig i påstanden, mens 24 prosent opplevde at bemanningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta sikkerheten. Utviklingen fra 2019 til 2021 viser en mindre økning på fire prosentpoeng som opplevde at bemanningen ikke er tilstrekkelig.

Figur 11 viser store forskjeller i hvordan fartøygruppene vurderte denne påstanden om bemanning. Omtrent halvparten av respondentene på passasjerskip opplevde at bemanningen ikke var tilstrekkelig til at sikkerheten ivaretas, mens tilsvarende andel på lasteskip var 17 prosent. Det er også store forskjeller blant fartøytypene innen hver fartøygruppe.

En gjennomgang av sjøfolks frittekstsvar¹⁴¹ om de største sikkerhetsutfordringene om bord illustrerer følgende utfordringer når det gjelder bemanning og sikkerhet om bord:

- «Liten bemanning ved hendelser eller kritiske situasjoner»
- «For mye som skal gjøres sett opp mot bemanningen – flere folk om bord ville trygget arbeidssituasjonen»
- «Seiler kun med sikkerhetsbemanning som leder til brudd på hviletid, manglende utkikk mv.»
- «Økonomiske hensyn og redusert bemanning – skipsledelsen blir forsøkt presset av kunder og rederi til å bryte med prosedyrer og regelverk for å spare tid og penger»
- «Lite bemanning om bord fører til mer arbeidspress på de ansatte om bord»¹⁴²

Figur 11 viser videre at over halvparten (58 prosent) av sjøfolkene svarte at «det er til vanlig flere i besetningen enn det som er fastsatt i sikkerhetsbemanning for fartøyet». 31 prosent av sjøfolkene erfarte at det til vanlig på fartøyet ikke er fler enn sikkerhetsbemanningen. Denne andelen økte med 3 prosentpoeng fra 2019 til 2021.

Også her ser vi store forskjeller i resultatene mellom fartøygruppene. Nær halvparten av sjøfolk på passasjerskip svarte at det til vanlig kun er sikkerhetsbemanningen på fartøyet, mens tilsvarende andel var 21 prosent blant sjøfolk på lasteskip.

Dersom rederiet lar fartøyet operere med sikkerhetsbemanningen, kan fartøyet være sårbart for ikke å kunne overholde hviletidsbestemmelsene i perioder med høy aktivitet. Konsekvensene for mannskapet om bord kan være lange vakter og brudd på frivakter.

¹⁴¹ 436 respondenter av 9 344, dvs. ca. 4 prosent.

¹⁴² Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019.

Som oppfølging til påstand om sikkerhetsbemanning inngår også påstanden «rederiet gir mulighet for tilleggsbemanning ved behov» i spørreundersøkelsen, jf. Figur 11. Over halvparten (55 prosent) av respondentene erfarte at rederiet gir mulighet for tilleggsbemanning ved behov, mens 28 prosent sa seg uenige i denne påstanden. Som med påstand om sikkerhetsbemanning var dette oppfatningen til størst andel sjøfolk på passasjerskip og lasteskip.

Ikke tilstrekkelig søvn og hvile om bord og jevnlig brudd på hviletidsbestemmelsene

Arbeidsoppgavene på et skip med blant annet passiv overvåkning og periodevis høye psykologiske krav påvirker ytelsene hos de sjøansatte negativt. Lav bemanning og skiftsystemer med manglende mulighet til nok hvile er også forhold som gjør sjøfart utsatt.

Søvn og tilstrekkelig hvile er avgjørende for at sjøfolk kan fungere optimalt og utføre oppgaver sikkert og effektivt. Det handler ikke bare om besetningens umiddelbare velbefinnende, men det er avgjørende for skipets sikkerhet og effektivitet samt kvaliteten på arbeidet. Søvnmangel over lengre tid er helseskadelig. Risikoen for at noen kommer til skade, er større hvis de er trøtte. Det må være rett balanse mellom arbeids- og hviletid.¹⁴³ Forskningsresultater viser en klar sammenheng mellom antall timer man arbeider, og risiko for å utvikle fatigue.

Kvaliteten på hvile er også viktig. Bevegelse i fartøyet, støy og vibrasjon kan påvirke mannskapets mulighet til tilstrekkelig hvile. Endringer i vaktmønster kan også virke negativt. For å forebygge problemer er det viktig å være svært bevisst på problemstillingene både hos den enkelte og i rederiet.¹⁴⁴

Reglene om minste hviletid er internasjonale. Hovedregelen for sjøfolk er at hviletiden skal være 10 timer i løpet av en hvilken som helst periode på 24 timer (ett døgn), og 77 timer i en hvilken som helst periode på 168 timer (syv døgn).¹⁴⁵ Det vil si at sjøfolk ikke skal arbeide mer enn 14 timer i løpet av et døgn. Å være våken 17–19 timer i strekk kan ha samme effekt på adferd som 0,5 promille i blodet.¹⁴⁶

Resultatene fra spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet (2021) viser at mellom 20 og 47 prosent av sjøfolk erfarer en eller flere av følgende utfordringer med hviletid:

- opplever å ikke få tilstrekkelig søvn og hvile om bord
- dårlig hvile om bord som skyldes værforhold, støy og arbeidsrelaterte forhold
- arbeider i gjennomsnitt tolv timers dager
- bryter hviletidsbestemmelsene ved at de jevnlig arbeider mer enn 14 timer i løpet av et døgn

I alle tre spørreundersøkelsene (2016, 2019 og 2021) ba Sjøfartsdirektoratet sjøfolkene ta stilling til påstanden «jeg får tilstrekkelig søvn og hvile om bord». Resultatene for alle årene viser at flertallet (> 60 prosent) av sjøfolkene vurderer at de får tilstrekkelig søvn og hvile om bord. I perioden var det imidlertid en vedvarende andel av sjøfolkene, mellom 16 og 21 prosent, som ikke opplevde å få tilstrekkelig søvn og hvile ombord.¹⁴⁷

¹⁴³ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Veiledning om sjøfart og hviletid - hvordan vi kan gjøre det bedre.*

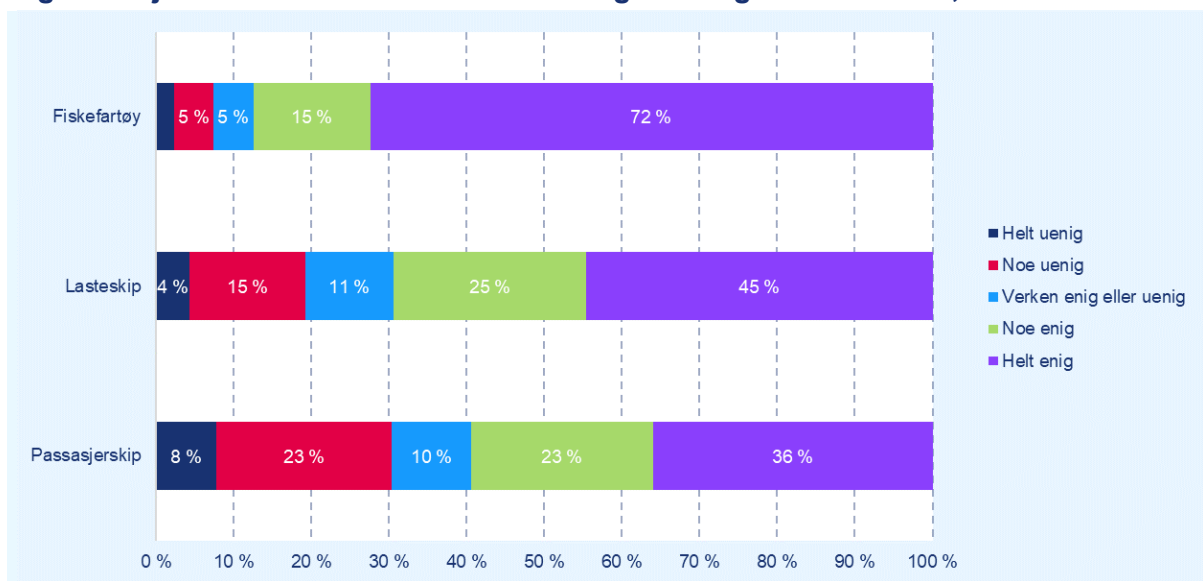
¹⁴⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Fokus på risiko 2015.*

¹⁴⁵ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Veiledning om sjøfart og hviletid – hvordan vi kan gjøre det bedre.*

¹⁴⁶ Williamson, A.M. og Feyer, A.M. (2000). *Moderate sleep deprivation produces impairments in cognitive and motor performance equivalent to legally prescribed levels of alcohol intoxication.* *Occup Environ Med.* 2000 Oct;57(10):649-55.

¹⁴⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet.*

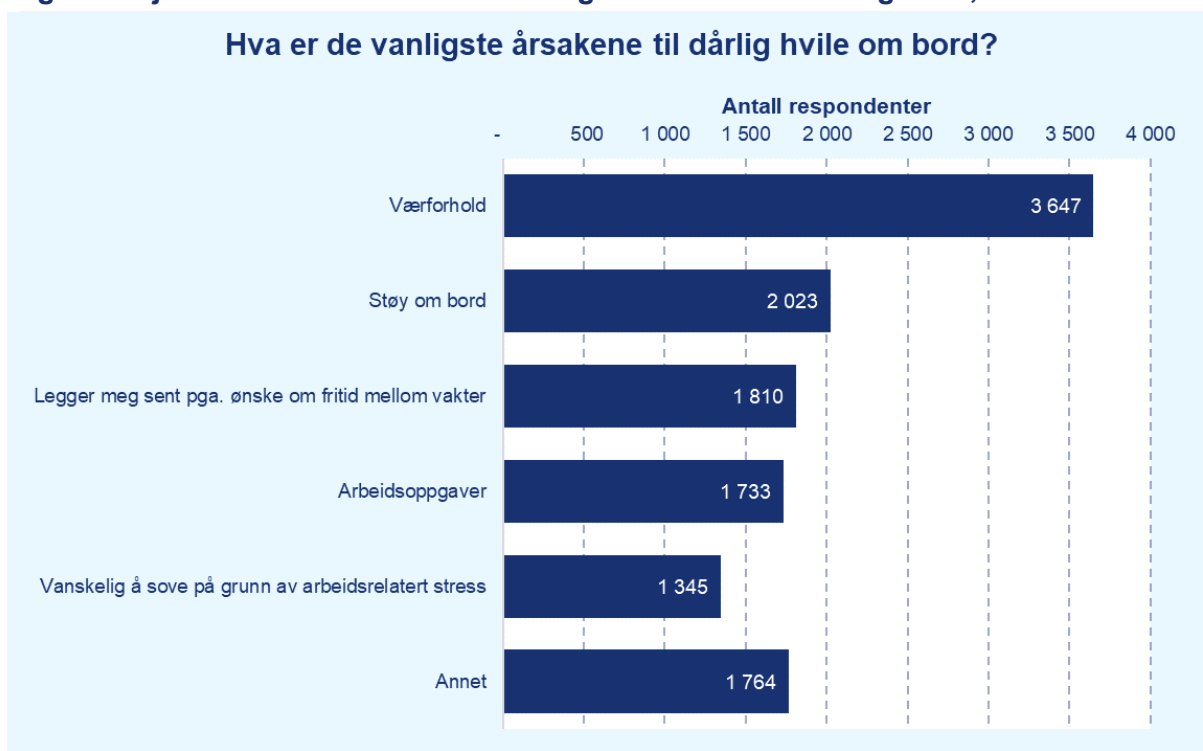
Figur 12 Sjøfolks besvarelse om tilstrekkelig søvn og hvile om bord, 2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

Det var flest sjøfolk på passasjerskip (31 prosent) og lasteskip (19 prosent) som var uenige i at de får tilstrekkelig søvn og hvile om bord.¹⁴⁸

Figur 13 Sjøfolks besvarelse om de vanligste årsakene til dårlig hvile, 2019



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019¹⁴⁹

Sjøfolkene oppga at værforhold og støy om bord var de vanligste årsakene til dårlig hvile om bord. Andre årsaker til dårlig hvile om bord var balansen mellom jobb og fritid og arbeidsoppgaver og stress. Sjøfartsdirektoratet viser til at en effekt av korte hviletidsperioder er at sjøfolkene gjerne må prioritere

¹⁴⁸ Lasteskip – under 24 meter. Svarkategoriene *helt uenig* og *noe uenig* er slått sammen i hele dette kapittelet.

¹⁴⁹ Respondentene kunne krysse av for flere forhold, og derfor må ikke antallet besvarelser her vurderes opp mot antall respondenter.

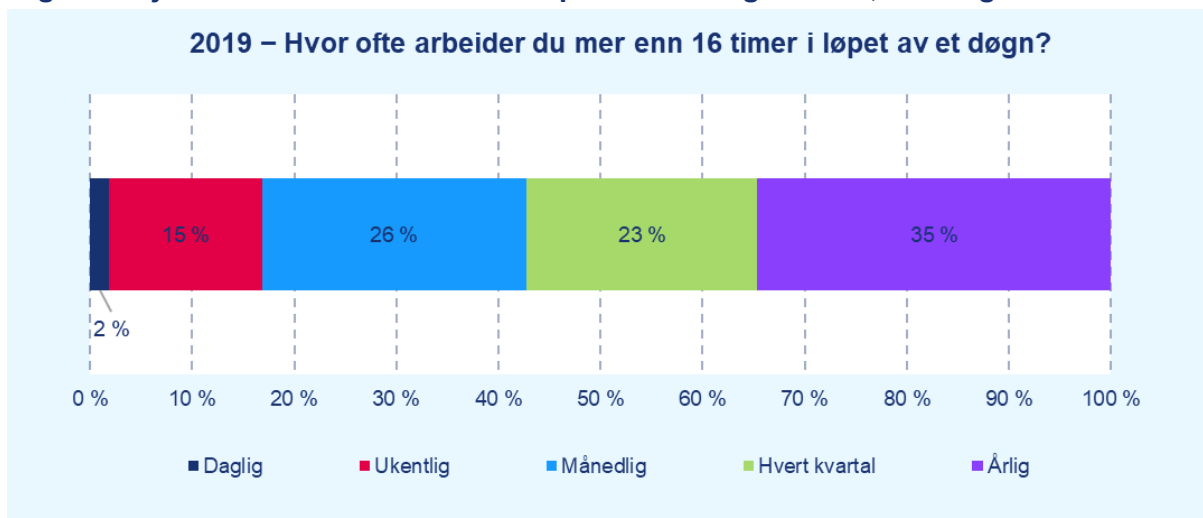
hele hviletiden sin til å sove i stedet for å omgås sosialt med kolleger. Likedan blir det mindre tid å benytte seg av til treningsfasiliteter eller andre velferdstiltak, samt kontakt med familie og venner på land.¹⁵⁰ Innen kategorien «annet» svarer sjøfolkene blant annet at dårlig hvile skyldes vaktordningen, å jobbe på natt og sove om dagen, dårlig utforming og inneklime på lugarer, brudd på frivakt og forhold hjemme.¹⁵¹

Forholdet mellom hvile og arbeid påvirker blant annet den enkeltes oppmerksomhet, utholdenhet, motivasjon, trivsel og helse. Lang arbeidstid kan gå utover sikkerheten om bord.¹⁵² God planlegging av arbeids- og hviletid gir sikrere vakter, bedre hvile og nødvendig søvn.¹⁵³ Skiftordninger som legger opp til at sjøfolk jobber utover tolv timer i døgnet, er således en risikofaktor. Høy anløpsfrekvens eller dårlig seilasplanlegging kan også forstyrre arbeidsmønster og hviletid.¹⁵⁴

47 prosent av sjøfolkene svarte i spørreundersøkelsen i 2021 at de jobber 12 timer i snitt i løpet av et døgn til sjøs.¹⁵⁵ Dette fordelte seg ganske likt blant fartøygruppene.¹⁵⁶ Hovedregelen er at sjøfolk ikke skal arbeide lenger enn 14 timer i løpet av et enkelt døgn. I spørreundersøkelsene om maritim sikkerhet 2016, 2019 og 2021 ble sjøfolk bedt om å oppgi hvor ofte de arbeider mer enn 16/14 timer i løpet av et døgn.¹⁵⁷

Resultatene fra 2016 viser at 77 prosent svarte at de *nokså sjelden* eller *meget sjelden / aldri* arbeidet mer enn 16 timer i løpet av et døgn. Seks prosent svarte at de *meget ofte / alltid* eller *nokså ofte* arbeidet mer enn 16 timer.¹⁵⁸

Figur 14 Sjøfolks besvarelse om brudd på arbeids- og hviletid, 2019 og 2021



¹⁵⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?* S. 3.

¹⁵¹ Sjøfartsdirektoratet. (2019). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019*, gjennomgang av svar på fritekst v119. Filtrert på de som oppgir i v121 at de opplever utilstrekkelig søvn og hvile om bord (3,4,5).

¹⁵² Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?*

¹⁵³ Sjøfartsdirektoratet. (2021, 25. mars). *Læring av hendelser – Sovnet på vakt*.

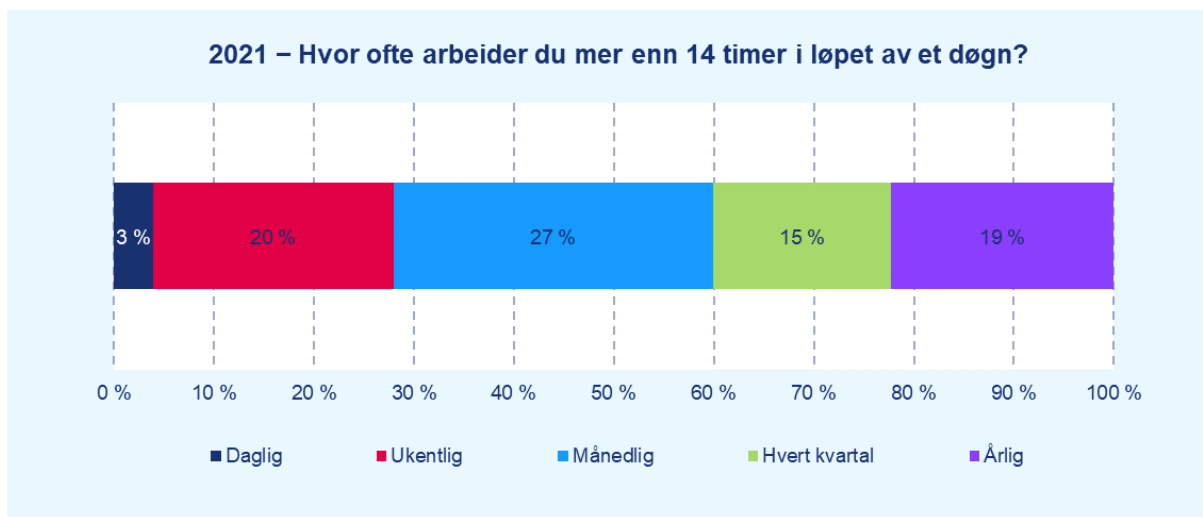
¹⁵⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2016). *Fokus på risiko 2016*.

¹⁵⁵ Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

¹⁵⁶ Vi har brukt 2019-data her ettersom det var en veldig høy andel som ikke besvarte dette spørsmålet i 2021.

¹⁵⁷ Spørsmålet gjaldt 16 timer i 2016 og 2019, og 14 timer i 2021.

¹⁵⁸ 17 prosent svarte at de av og til arbeidet mer enn 16 timer i løpet av et døgn. Kilde: Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*. Nivå 1 - hvor ofte arbeider du mer enn.



Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019 og 2021

Resultatene fra spørreundersøkelsen i 2016 hadde en annen skala for svarfordelingen enn 2019- og 2021-undersøkelsene. Andelen av sjøfolk som oppgir at de hyppig¹⁵⁹ arbeider mer enn 16 timer i løpet av et døgn, økte fra 6 prosent i 2016 til 17 prosent i 2019. Dette kan skyldes en reell økning i antallet som arbeider mer enn lovens krav, men også skyldes endringer i hvordan svarskalaen var formulert. Videre var antallet respondenter vesentlig lavere i 2016 enn 2019 og 2021, jf. 2.1.1.

I 2021 ble formuleringen av spørsmålet endret fra 16 timer til 14 timer blant annet for å være nærmere kravene i lovverket. Prosentandelen av sjøfolk som oppga at de daglig eller ukentlig¹⁶⁰ arbeidet mer enn tillatt arbeidstid i løpet av ett døgn, økte fra 17 prosent i 2019 til 28 prosent i 2021.¹⁶¹ Det er grunnlag for å vurdere at en del av økningen fra 2019 til 2021 skyldes endring i formulering til 14 timer og en mer nøyaktig måling av brudd på arbeids- og hviletidsbestemmelsene. Samtidig kan vi ikke utelukke at noe av økningen skyldes en reell økning i antallet sjøfolk som hyppig arbeider mer enn det loven tillater.

For årene 2019 og 2021 viser resultatene variasjon blant svarene gitt per fartøygruppe. Begge årene er det sjøfolk på fiskefartøy som har størst andel, henholdsvis 28 og 39 prosent, som oppgir at de daglig eller ukentlig arbeider mer enn 16/14 timer per døgn. Blant ansatte på passasjerskip svarte 15 prosent i 2019 og 31 prosent i 2021 at de arbeider mer enn det som er tillatt i lovverket, mens tilsvarende andel blant ansatte på lasteskip for disse årene var på henholdsvis 16 og 24 prosent.¹⁶²

Sjøfartsdirektoratet vurderer selv at spørreundersøkelsen i 2021 viste at hviletidsbestemmelsene ofte brytes i næringen. Direktoratet mener dette går ut over sjøfolkens egendisponerte tid og – avhengig av hvilken vaktordning de er innordnet i – den sammenhengende søvnen de bør ha i løpet av et døgn.¹⁶³

Arbeidspress og belastende skift-/vaktordninger

Deler av sjøfartsnæringen opplever lange arbeidsuker, arbeidsdager som ikke ligner det som er vanlig på andre arbeidsplasser, mye nattarbeid, og skiftende arbeidsforhold med perioder med høy arbeidsmengde og monotone oppgaver.¹⁶⁴ Uforsvarlig lav bemanning kan få konsekvenser for

¹⁵⁹ «Hyppig» omfatter i 2016 svarkategoriene *meget ofte / alltid* eller *nokså ofte* og *daglig* eller *ukentlig* i 2019.

¹⁶⁰ Skala brukt i undersøkelsene var forskjellig. I 2016 ble *meget ofte / alltid* og *nokså ofte* brukt, mens i 2019 og 2021 ble *daglig* og *ukentlig* brukt.

¹⁶¹ Deler av økningen fra 2019 til 2021 kan skyldes endret formulering av spørsmålet fra 16 timer til 14 timer, og at undersøkelsen i 2021 fanget opp flere som bryter hviletiden enn tidligere år.

¹⁶² Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

¹⁶³ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?*

¹⁶⁴ Transportøkonomisk institutt. (2016). *Organisatoriske faktorer betydning for arbeidsrelatert sikkerhet i norsk maritim transport*.

mannskapet om bord, som blir presset til det ytterste i form av lange vakter, brudd på vakter og brudd på hviletidsbestemmelser. Dette representerer en betydelig sikkerhetsrisiko.¹⁶⁵

Hvordan fartøyet er ledet og driftet, kan potensielt forårsake stress og økt arbeidsbelastning og i siste instans resultere i fatigue. Slike forhold kan blant annet være skift- og turnusordninger, overtid, pauser, seilas og ruteplanlegging, slik som hyppighet og varighet av havnearløp og tid mellom havner.¹⁶⁶ Organisatoriske tiltak som å finne en effektiv bemanningsstørrelse, bruke en hensiktsmessig skiftordning og ha en bred arbeidsfordeling er viktige tiltak for å bekjempe trøtthet og fatigue blant sjøfolk.¹⁶⁷

En studie gjennomført av Størkersen et al. (2011) om sikkerhet i fraktesfarten fant at særlig fatigue, stor arbeidsbelastning og fremmedgjøring bidrar til å fremme operasjonelle feil, og at disse tre forholdene øker faren for uhell i fraktenæringen. Videre fant studien at sammenhengen mellom arbeidsmengde og operasjonelle feil blant annet kan skyldes at arbeidstiden forlenges og arbeidstempoet blir høyere.¹⁶⁸ Transportøkonomisk institutt har forsket på betydningen av organisatoriske faktorer og arbeidsrelatert sikkerhet i norsk maritim transport (2016) og fant blant annet at sjøfolks opplevelse av arbeidspress, sikkerhetskultur og erfaring med krevende arbeidsforhold er de viktigste forholdene som påvirker deres syn på sikkerhet i egen arbeidssituasjon.¹⁶⁹

Arbeidspress-indeksen belyser forhold som arbeid og sikkerhet, arbeidsbelastning, og vaktordningens belastning. Resultatene fra spørreundersøkelsene for årene 2016, 2019 og 2021 viser at mellom 18 og 33 prosent sjøfolk erfarer en eller flere av følgende utfordringer:

- føler seg presset til å fortsette operasjon og arbeid, selv om sikkerheten er truet
- opplever å ha for mye å gjøre slik at de ikke får gjort jobben slik de skal
- opplever skift-/vaktordningen som belastende¹⁷⁰

Resultatene for alle årene av sjøfolks vurdering av påstanden «det hender at jeg føler meg presset til å fortsette operasjonen/arbeidet, selv om sikkerheten er truet» viser at flertallet (ca. 70 prosent) svarer at de ikke opplever slike situasjoner. Omtrent 20 prosent av sjøfolk svarer at de opplever å bli presset til å fortsette arbeidet selv om sikkerheten er truet.¹⁷¹ Utviklingen fra 2016–2021 for denne påstanden viser at andelen som svarer at de opplever denne typen arbeidspress er relativt stabilt (*varierer < 3 prosentpoeng*) i perioden. I 2019 og 2021 er det lasteskip som har størst andel av sjøfolk som svarer at de opplever press til å fortsette arbeidet selv om sikkerheten er truet.

Andelen som «opplever å ha for mye å gjøre og at dette gjør at de ikke får gjort jobben slik de skal», var noenlunde stabil i perioden, mellom 27 og 31 prosent.¹⁷² Over halvparten (56 prosent i 2021) av sjøfolkene svarer at de ikke opplever å ha for mye å gjøre og at dette gjør at de ikke får gjort jobben slik de skal. Det er særlig sjøfolk på lasteskip og passasjerskip som svarer at de har for mye å gjøre og at jobben da ikke blir gjort slik den skal.

Påstanden «jeg anser skift-/vaktordningen som belastende» var en del av spørreundersøkelsen i 2019 og 2021. Litt over halvparten (54 prosent i 2021) av sjøfolk oppgir at de ikke opplever skift-/vaktordningen som belastende, mens en tredel av sjøfolk opplever skift-/vaktordningen som belastende. Fra 2019 til 2021 var det en økning fra 28 til 33 prosent som opplever skift-/vaktordningen

¹⁶⁵ Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Fokus på risiko 2015*.

¹⁶⁶ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *IMO-retningslinjer om fatigue*, modul 1, ledelsesrelaterte faktorer.

¹⁶⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Sjøfart og hviletid - hvordan kan vi gjøre det bedre*.

¹⁶⁸ Størkersen, K.V., Bye, R.J. & Røyrvik, J.O.D. (2011). *Sikkerhet i fraktesfarten - analyse av drifts- og arbeidsmessige forhold på fraktesfartøy*.

¹⁶⁹ Transportøkonomisk institutt. (2016). *Organisatoriske faktorer betydning for arbeidsrelatert sikkerhet i norsk maritim transport*.

¹⁷⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

¹⁷¹ Andelen som svarer *vet ikke* eller *ikke relevant*, utgjør for disse årene mellom 1 og 2 prosent av dem som besvarte spørsmålet.

¹⁷² Andelen som svarer *vet ikke* eller *ikke relevant*, utgjør for disse årene under 1 prosent av dem som besvarte spørsmålet.

som belastende. Det er høyest andel sjøfolk på lasteskip og passasjerskip som svarer at de opplever skift-/vaktordningen som belastende.¹⁷³

Det å være innordnet en skiftordning som ivaretar faktorer som oppmerksomhet, utholdenhet, motivasjon, trivsel og helse, er svært viktig for den enkelte skipsarbeider. Når vaktssystemet skal settes opp, er det mye som skal tas hensyn til, for eksempel arbeidsoppgaver, havnearløp og måltider. Vaktssystemet setter rammen for hvor mye hvile den enkelte arbeidstaker kan få.¹⁷⁴

Dette er noen av de mest brukte skift-/vaktordningene i maritim sektor:

- 12 timer på – 12 timer av (12–12)
- 6 timer på – 6 timer av – 6 timer på – 6 timer av (6–6–6–6)
- 8 timer på – 8 timer av – 4 timer på – 4 timer av (8–8–4–4)¹⁷⁵

Spørreundersøkelsen i 2021 viser at *12 timer på – 12 timer av* vaktordningen var mest utbredt, etterfulgt av *6 timer på – 6 timer av – 6 timer på – 6 timer av*.¹⁷⁶ Sistnevnte var mest utbredt blant sjøfolk på fiskefartøy (54 prosent) og lasteskip (34 prosent). Ordningen *12 timer på – 12 timer av* var mest utbredt blant sjøfolk på passasjerskip (60 prosent), men var også utbredt på lasteskip (46 prosent) og fiskefartøy (31 prosent).

Sjøfartsdirektoratet mener det er god grunn til å tro at enkelte skift-/vaktordninger ivaretar balansen mellom arbeid, fritid og søvn på en bedre måte enn andre.¹⁷⁷ Direktoratet har selv vurdert hvordan forskjellige vaktssystemer ivaretar sjøfolks mulighet for nok søvn, lengden av vakter, fordeling av nattarbeid og tilpasse måltider.

Tabell 5 Sjøfartsdirektoratets vurdering av forskjellige vaktssystemer

Vaktssystem	Mulighet for nok søvn	Lengden av vakter	Fordeling av nattarbeid	Tilpasse måltider
6–6–6–6	Dårlig	Middels	Likt fordelt	Lett
12–12	God	Svært lang	Stor ulikhet	Lett
4–4–8–8	God	Lang og kort	Likt fordelt	Vanskelig
5–5–7–7	Noenlunde	Litt lang og litt kort	Mulighet for lik fordeling	Vanskelig

Kilde: Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Veiledning om sjøfart og hviletid - hvordan vi kan gjøre det bedre*.

En nærmere analyse av sjøfolks vurdering av påstanden «jeg anser skift-/vaktordningen som belastende» fordelt på vaktordninger i 2021, viser at sjøfolkene opplevde at enkelte vaktordninger var mer belastende enn andre. Resultatene viser at cirka en tredel av sjøfolkene på vaktordningene *6 timer på – 6 timer av [...]* og *8 timer på – 8 timer av [...]* opplevde skift-/vaktordningen som belastende.¹⁷⁸

¹⁷³ Andelen som svarer *vet ikke* eller *ikke relevant*, utgjør for disse årene mellom 1 og 2 prosent av dem som besvarte spørsmålet.

¹⁷⁴ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Veiledning om sjøfart og hviletid - hvordan vi kan gjøre det bedre*.

¹⁷⁵ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?*

¹⁷⁶ Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

¹⁷⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?*

¹⁷⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

Videre analyse av påstanden «jeg får tilstrekkelig søvn og hvile om bord» fordelt på vaktordninger i 2021 bekrefter at noen vaktordninger gir dårligere mulighet for nok søvn enn andre. Blant sjøfolk som fulgte vaktordningen *6 timer på – 6 timer av [...]* var det høyest andel, 30 prosent, som opplevde å ikke få tilstrekkelig søvn og hvile om bord.¹⁷⁹

Da sjøfolk ble stilt spørsmålet «hva mener du er de største sikkerhetsutfordringene på fartøyet du jobber på?» i spørreundersøkelsen i 2019, var det flere av respondentene som koblet vaktordningen *6 timer på – 6 timer av [...]* til hvile og sikkerhet om bord. Én av sjøfolkene på lasteskip beskriver det slik:

«For lite hvile er et problem for sikkerheten. Går på 6–6 vaktordning, og på frivakten skal jeg spise, trene, dusje og være sosial. I løpet av 6 timers frivakt er det da lite tid til søvn. Det tar lang tid å sovne når en legger seg, og en blir gjerne vekket 30 minutter før neste vaktstart. Dette gir for altfor lite søvn og hvile, noe som går på sikkerheten løs.»

4.2.4 Hvordan påvirker sjøansattes vurdering av arbeids- og levevilkår og sikkerhetskultur vurderingen av egen sikkerhet?

Sikkerhetskultur er viktig for arbeidssikkerheten i farlige industrier. Sikkerhetskultur danner en referanseramme som veileder de ansattes tolkning av handlinger og farer, og som motiverer og legitimerer adferd som påvirker sikkerheten.¹⁸⁰ Forskning viser positive sammenhenger mellom sikkerhetskultur, sikker adferd og sikkerhetsytelsen. Sikkerhetskulturen i rederiet vil henge sammen med i hvilken grad man arbeider for å reflektere fokuset på aktiviteter som fremmer sikker seilasplanlegging og navigasjon. Ledelsens holdning og evne til å sette en høy sikkerhetsstandard vil ha stor betydning for utøvende praksis om bord.¹⁸¹

Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet i 2021 viser at sjøfolkene gjennomgående vurderer egen sikkerhet som god, men at det er noe variasjoner mellom fartøygruppene. Ser vi alle fartøygruppene samlet, er de sjøansatte i gjennomsnitt positive til både sikkerhetskulturen og arbeids- og levevilkårene om bord. Men analysen av indeksene for arbeids- og levevilkår (jf. figur 10) viser at det er betydelige forskjeller på omfanget av utfordringer for de ulike fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip. Generelt er det en tendens til at sjøansatte er langt mer tilfreds med den generelle sikkerhetskulturen enn med arbeids- og levevilkårene om bord. Spørsmålet er om utfordringene som gjelder sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår, også har betydning for de sjøansatte subjektive vurdering av sin egen sikkerhet.

For å se nærmere på dette har vi tatt utgangspunkt i indeksene som måler henholdsvis sikkerhetskultur og arbeids- og levevilkår, jf. 4.2.3. Vi bruker tosidige regresjonsanalyser for å se nærmere på sammenhengen mellom

1. sjøfolks oppfatning av sikkerhetskultur og vurdering av egen sikkerhet.
2. sjøfolks oppfatning av arbeids- og levevilkår og vurdering av egen sikkerhet¹⁸²

Våre analyser viser at de sjøansattes vurdering av utfordringer knyttet til arbeids- og levevilkår i mindre grad enn for sikkerhetskultur, har en positiv sammenheng med vurderingen de sjøansatte gjør av egen sikkerhet, jf. vedlegg 4. Det viser at utfordringene som sjøansatte opplever med arbeids- og levevilkårene, har en reell innflytelse på sjøansattes vurdering av sikkerhet i egen arbeidssituasjon. Dette indikerer at utfordringer med arbeids- og levevilkår kan bidra til å svekke sikkerheten på mer generell basis. Analysen viser også at variasjonen i hvordan arbeids- og levevilkår påvirker de sjøansattes vurdering av egen sikkerhet, varierer mellom fartøygruppene fiskefartøy, passasjerskip og lasteskip.

¹⁷⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2016, 2019 og 2021). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet*.

¹⁸⁰ Transportøkonomisk institutt (TØI) 2016, *Organisatoriske faktorerens betydning for arbeidsrelatert sikkerhet i norsk maritim transport*, punkt 2.2.1

¹⁸¹ Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Fokus på risiko 2015*.

¹⁸² I spørreundersøkelsen i 2021 er sjøfolkene bedt om å vurdere sin egen sikkerhet ved å svare på spørsmålet: «Alt i alt, hvordan vurderer du sikkerheten i din arbeidssituasjon?» Sjøfolkene ble bedt om å svare på en ordinal skala fra 1 til 10, hvor 10 indikerer at de vurderer egen sikkerhet maksimalt positivt.

5 Er Sjøfartsdirektoratets tilsyn egnet til å avdekke tilstanden for sjøfolks arbeids- og levevilkår?

Forrige kapittel beskrev risikoen for dårlige arbeids- og levevilkår for sjøfolk og gikk nærmere inn i hvordan arbeids- og hviletid, bemanning og arbeidspress påvirker sjøsikkerheten. I dette kapittelet ser vi på hvordan Sjøfartsdirektoratet gjør tilsyn med sjøfolks arbeids- og levevilkår.

Relevante føringer

- Sjøansatte har rett til anstendige arbeids- og levevilkår. Sjøfartsdirektoratet skal gjennom å føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår på norske- og utenlandske fartøy i norske farvann bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk.
- Sjøfartsdirektoratet skal gjøre risikobasert prioritering av oppgaver og tilsyn.
- Sjøfartsdirektoratet fastsetter sikkerhetsbemanning for hvert skip.

Oppsummering

- Sjøfartsdirektoratet har mange typer tilsyn. Det er framfor alt tre hovedtyper tilsyn som dekker de mest sentrale delene av sjøfolks arbeids- og levevilkår.
- Regelverket, og hvordan Sjøfartsdirektoratet har tilpasset sin tilsynsvirksomhet til dette, gjør at inspektørene bruker det meste av sin tid på obligatoriske oppgaver.
- Risikobasert tilsyn ble innført i 2017 og skal styre ressursene mot fartøy og områder med høyest risiko og dermed størst potensial for forbedring av sikkerheten til sjøs. Ikke alle tilsyn er risikobaserte.
- Uanmeldte tilsyn er egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår, men fra 2020 har det blitt gjennomført færre slike tilsyn.
- Inspektørene får forholdsvis lite særskilt veiledning og opplæring i metodikk og praktisk gjennomføring av tilsyn som kan avdekke arbeids- og levevilkårsutfordringer.
- Inspektørene bruker i stor grad dokumentkontroll som tilsynsmetode, noe som gjør det krevende å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsutfordringer.
- Sjøfartsdirektoratet jobber med en ny risikomodel og flere verktøy som skal gi bedre beregninger av fartøyenes risikonivå, ta mer hensyn til arbeids- og levevilkårstematikk, og optimalisere ressursbruken.
- Sjøfolks arbeids- og levevilkår var svært påvirket av koronapandemien. Under pandemien tok Sjøfartsdirektoratet i bruk fjerntilsyn, som er lite egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår. Sjøfartsdirektoratet vil fortsette å bruke fjerntilsyn framover, men ikke på arbeids- og levevilkårstilsyn.

5.1 Sjøfartsdirektoratets organisering og omfang av tilsyn med arbeids- og levevilkår

5.1.1 Sertifikater og tilsynstyper

Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for **sertifisering** og **tilsyn** av skip under norsk flagg (*flaggstatskontroll*) og tilsyn med skip under fremmed flagg, som er innom norsk havn eller ankringsplass (*havnstatskontroll*).¹⁸³ Sertifikater tjener som dokumentasjon på at forholdene er i

¹⁸³ Meld. St. 30 (2018–2019). *Samhandling for bedre sjøtryggleik*; Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 5; Prop. 1 S (2020–2021). Nærings- og fiskeridepartementet, jf. Innst. 8 S (2020–2021). Kravet til å føre tilsyn er hjemlet i skipssikkerhetsloven § 43.

samsvar med kravene, og utstedes etter at Sjøfartsdirektoratet har kontrollert første gang. Etterlevelse av regelverket blir deretter kontrollert ved tilsyn, som er definert som aktiviteter og handlinger som «skal ha som formål å bringe på det rene om de kravene som fremgår i eller i medhold av [lover], er oppfylt.»¹⁸⁴

Hvilke sertifikatkrav som stilles til *fartøy* avhenger blant annet av fartøyets størrelse og utforming, driftsmønster og fartsområde. For *sjøfolk* stilles det ulike krav til utdanning, erfaring og helsetilstand avhengig av rolle og ansvar om bord.¹⁸⁵ Disse kravene må være innfridd for at et sertifikat skal kunne utstedes eller fornyes. Sjøfartsdirektoratet gjør også en del tilsyn med fartøy som ikke har sertifikatkrav.

Tilsyn er et samlebegrep. Ettersom det finnes mange fartøykategorier og regelverket er omfattende er også tilsynsaktiviteten til Sjøfartsdirektoratet mangfoldig. Basert på våre analyser av informasjonen vi har mottatt om sertifikater og tilsyn fra Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase, anslår vi at direktoratet i perioden 2015–2021 opererte med til sammen 122 ulike tilsynstyper. Tilsynstypene kan grupperes på bakgrunn av hvilken fartøytype det gjelder, hvilket regelverk/sertifikat det kontrolleres mot, hva slags forhold som kontrolleres, hvilket omfang kontrollen har, og hvor hyppig den gjennomføres. Rederiene er pålagt å be om regelmessige tilsyn av fartøy, og det skiller derfor også mellom hvorvidt tilsynet er *begjært* (eller planlagt/periodisk), eller om det gjøres *uanmeldt* (initiert av Sjøfartsdirektoratet og ikke varslet på forhånd). Etter en sjøulykke kan det også gjøres tilsyn. Sjøfartsdirektoratet gjennomfører i tillegg særskilte kampanjetilsyn ut fra Sjøfartsdirektoratets interne risikovurderinger.

Innenfor tilsynsbegrepet skiller det også mellom *dokumentkontroll* , *inspeksjoner* og *revisjoner* . Dokumentkontroll foregår enten på land eller om bord mens betegnelsen inspeksjon brukes om kontroller som skjer om bord. Inspeksjoner er knyttet til sertifikatkrav og er en periodisk oppgave som følger direkte av regelverket, og som Sjøfartsdirektoratet er pålagt å gjøre. Revisjoner foregår også om bord og er mer omfattende gjennomganger, og begrepet benyttes i hovedsak om kontroller knyttet til sikkerhetsstyringssystem på skip og rederienes driftsorganisasjon på land.

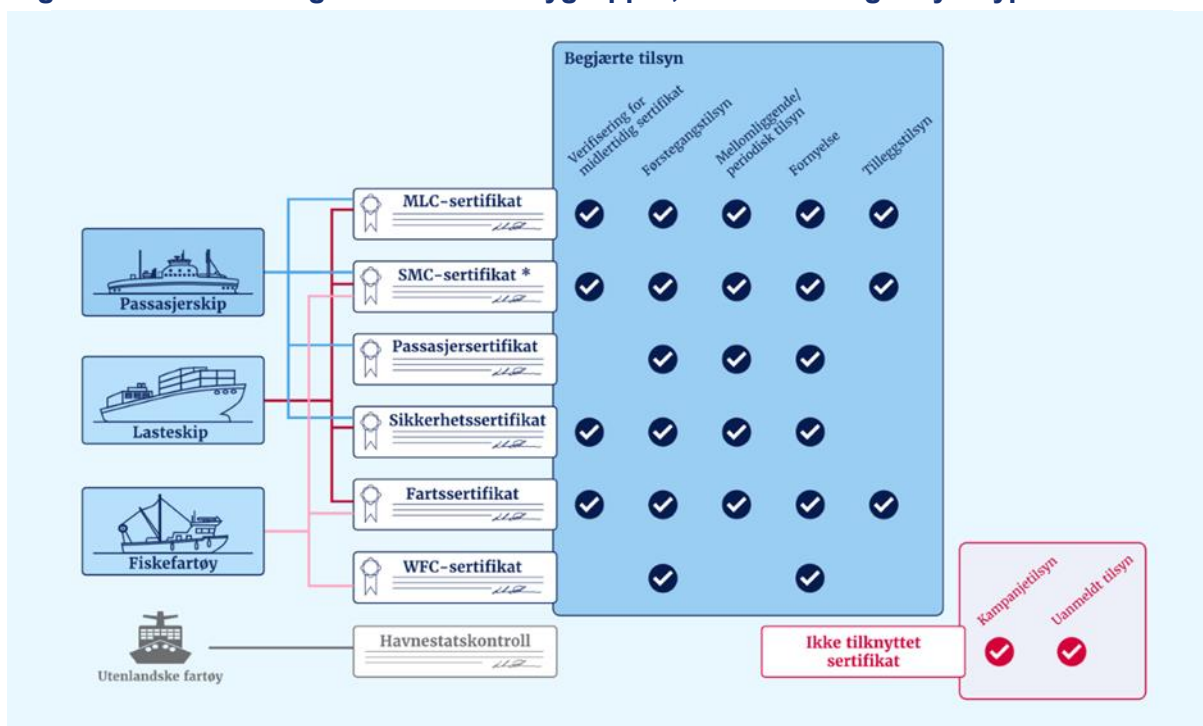
Figur 15 gir en forenklet oversikt over sammenhengen mellom fartøygrupper, sertifikater og tilsynstyper. Utvalget av sertifikater i denne oversikten er avgrenset til tilsyn som er aktuelle for arbeids- og levevilkår.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Skipssikkerhetsloven § 43.

¹⁸⁵ Sjøfartsdirektoratet sertifiserer norsk maritimt personell. Det er satt internasjonale krav til sjøfolks kvalifikasjoner og til kvalitetssikring av maritime utdannelseinstitusjoner gjennom STCW-konvensjonen. Sjøfolks helsemessige skikkethet til tjeneste på norske fartøy kontrolleres av godkjente sjømannsleger. Direktoratet har også det overordnede ansvar for kontroll av maritim tjeneste. Ot.prp.nr 87 (2005–2006) *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)* s. 24.

¹⁸⁶ Det finnes flere sertifikat- og tilsynstyper som ikke er inkludert, for eksempel knyttet til personell, nybygg og ombygging, og havari/skade. Den forenklede oversikten vil likevel kunne ha overføringsverdi også til andre tilsynstyper.

Figur 15 Sammenhengen mellom fartøygrupper, sertifikater og tilsynstyper



Kilde: Riksrevisjonen

*SMC-sertifikat er sertifikat for sikkerhetsstyringsystem, f.eks. ISM.

Figur 15 viser at fartøyene må ha flere typer sertifikater, som igjen medfører krav om tilsyn, noe som fører til et komplekst tilsynsunivers. For eksempel utsteder Sjøfartsdirektoratet MLC-sertifikat som er gyldig i inntil fem år. Dette innebærer flere periodiske MLC-inspeksjoner.¹⁸⁷ Sjøfartsdirektoratet gjør en verifisering for midlertidig sertifikat og gjennomfører senere en *førstegangsinspeksjon* før et nybygg/innflagget skip kan få utstedt endelig MLC-sertifikat første gang. Deretter utfører direktoratet *mellomliggende* inspeksjon mellom 2. og 3. årsdag i sertifikatperioden, og *fornyelsesinspeksjon* i forkant av sertifikatets forfallsdato.¹⁸⁸ Alle disse tilsynene er begjærte tilsyn.

Videre viser Figur 15 at en del tilsyn ikke er koblet til sertifikatene, men til fartøystypen. Dette gjelder særlig uanmeldte tilsyn. For eksempel er uanmeldt tilsyn med lasteskip under 15 meter ikke knyttet til sertifikat og periodisk tilsynsregime, men kan utløses av bekymringsmeldinger eller høy risikoscore (se 5.1.2 om risikobasert tilsyn). Det gjøres også MLC-inspeksjoner med skip som ikke har krav til MLC-sertifikat.

Tilsynet med deler av flåten er delegert til godkjente foretak og anerkjente klassifiseringselskaper, i henhold til en *klasseavtale* som er inngått mellom classeselskapene og Nærings- og fiskeridepartementet.¹⁸⁹ Et fartøy som er kontrollert av et anerkjent classeselskap og gitt såkalt klassenotasjon, kalles et *klasset* eller *delegert* fartøy. Ifølge departementet følger classeselskapene opp alle NIS-skipene i tillegg til noen NOR-fartøy.¹⁹⁰ Klasseavtalen stiller krav til at classeselskapet skal kontrollere at skipene etterlever alt relevant regelverk.¹⁹¹ Tilsynet inkluderer MLC-sertifiseringer

¹⁸⁷ Forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger.

¹⁸⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2020, 21. desember). Prosedyre OTI-PR-234 Sertifikat for arbeids- og levevilkår (MLC).

¹⁸⁹ Departementet har per 2022 avtale med seks classeselskap: American Bureau of Shipping; Bureau Veritas; DNV; Lloyds Register of Shipping; RINA; og Nippon Kaiji Kyokai – Class NK.

¹⁹⁰ Per 1. januar 2023 utgjorde dette 736 NIS-fartøy og 190 NOR-fartøy, til sammen 926 delegerte fartøy. Kilde: E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.

¹⁹¹ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Klasseavtalen*, punkt 2.2.

og uanmeldte tilsyn på samtlige delegerte skip.¹⁹² Klasseselskapenes tilsyn med delegerte fartøy er ikke en del av våre tilsynsanalyser.

Tilsynstyper som omfatter arbeids- og levestandarder

Sjøfartsdirektoratet kontrollerer arbeids- og levestandarder som en del av sertifiseringen av skip, og ved å følge opp i de periodiske inspeksjonene og sertifikatfornyelsene. Det er ifølge Nærings- og fiskeridepartementet en viktig del av arbeidet med sjøsikkerhet og fremmer sikkerhet, miljø og gode arbeids- og levestandarder. I de periodiske inspeksjonene er arbeids- og levestandarder ett av mange forhold som kontrolleres.

For skip under norsk flagg er det utover dette framfor alt tre hovedtyper tilsyn som er særlig rettet mot sjøfolks arbeids- og levestandarder. Disse er beskrevet i faktaboks 5.

Faktaboks 5 Viktigste tilsynstyper for å kontrollere arbeids- og levestandarder

MLC-inspeksjoner

ILOs Maritime Labour Convention (MLC) er i sin helhet rettet mot forhold som har betydning for arbeids- og levestandarder og inkluderer 16 tilsynsområder, herunder bemanningsrelaterte (blant annet minstealder, kvalifikasjoner, arbeidsavtaler, skjema for hviletidsregistrering, bemanningsoppgave) og tekniske forhold (blant annet standarden på innredning, fasiliteter og utstyr).

ISM-revisjoner

IMOs International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention, ISM-koden, er rettet mot ledelsen i rederier og driftsorganisasjoner og stiller blant annet krav om at selskapet skal utvikle og ta i bruk et sikkerhetsstyringssystem om bord. Sikkerhetsstyringssystemet skal blant annet inneholde en politikk for sikkerhet og miljøvern, instruksjoner og framgangsmåter for å sørge for sikker drift av skip og vern av miljøet, og framgangsmåter for rapportering av ulykker og avvik, for forberedelse og reaksjon på nødsituasjoner, og for intern revisjon og ledelsens gjennomgang.

WFC-inspeksjoner

ILOs Work in Fishing Convention (WFC) som trådte i kraft i 2017 skal sikre at arbeidstakere i fiskerisektoren får bedre arbeidsmiljø, sikkerhet og helse til sjøs, og at syke og skadede fiskere får behandling i land. Tilsyn gjøres på 14 tilsynsområder, og det er stor grad av overlapp med tilsynsområdene for MLC-inspeksjoner.

Kilde: *Forskrift om sikkerhetsstyringssystem for skip m.m.*, ISM-koden og konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren¹⁹³

I tillegg til periodiske MLC-, WFC- og ISM-tilsyn kontrollerer Sjøfartsdirektoratet også arbeids- og levestandarder på **uanmeldte tilsyn**. Uanmeldte tilsyn fordeles på 23 ulike tilsynstyper og er viktige for å

¹⁹² Gjennom IC 2-2018 *Unscheduled Inspections carried out by RO* er klasseselskapene pålagt å gjennomføre uanmeldt tilsyn på ca. 10 prosent av sin norske flåte. Kilde: Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 og e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023. Sjøfartsdirektoratet oppgir å også gjennomføre noen uanmeldte tilsyn med delegerte skip for å kontrollere tilstanden på skipene og indirekte vurdere hvordan klasseselskapene utfører tilsyn på vegne av direktoratet. I 2021 gjorde Sjøfartsdirektoratet 24 uanmeldte tilsyn på delegerte fartøy. Sjøfartsdirektoratets uanmeldte tilsyn med delegerte fartøy inngår i tilsynsdataene vi har analysert. Kilde: Intervju; e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023; E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023.

¹⁹³ *Forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip og flyttbare innretninger*; International Safety Management Code; ILO Work in Fishing Convention No. 188; Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 21. november 2018. Svar på bestilling – forvaltning av regelverk om arbeids- og levestandarder til sjøfolk om bord i fiskefartøy; Yrkesfisker. (u.å.) ILO 188 konvensjonen om arbeidsvilkår i fiskerisektoren trer i kraft 16. november 2017 (Work in Fishing Convention, WFC). Det er krav om WFC sertifikat for fiskefartøy med største lengde 15 meter eller mer sertifisert for Havfiske I ellers større fartsområder, eller lengde på 24 meter eller mer sertifisert for Bankfiske I eller større fartsområder.

avdekke brudd på regelverket for arbeids- og levevilkår. Sjøfartsdirektoratet kan gjøre uanmeldte MLC- og WFC-tilsyn.

Havnestatskontroll i Paris MoU-regimet, som er tilsyn med utenlandske skip i norske havner, inkluderer også undersøkelser av arbeids- og levevilkår.¹⁹⁴ Norskregistrerte skip utsettes også for havnestatskontroll av utenlandske sjøfartsmyndigheter. Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at det i perioden 2016–2021 ble utført over 3 000 havnestatskontroller på norskflaggede skip i Paris MoU. Disse tilsynene bruker i stor grad samme metodikk som de uanmeldte tilsynene, og bidrar til kontrollen med norskflaggede skip. I tillegg utføres det tilsyn på norskflaggede skip under andre havnestatskontrollregimer, for eksempel USAs Qualship 21 og Tokyo MoU.¹⁹⁵

5.1.2 Tilsynsressurser

Det er avdelingen for operativt tilsyn som har hovedansvaret for direktoratets tilsynsaktiviteter. Avdelingen er én av seks avdelinger i direktoratet og har ved siden av tilsynsansvaret oppgaver knyttet til vakt- og beredskap, mottak av bekymringsmeldinger og Maritime Security.¹⁹⁶ Sjøfartsdirektoratet har fordelt tilsynsvirksomheten på 7 regioner, med 16 regions- og tilsynskontorer, i tillegg til hovedkontoret i Haugesund.¹⁹⁷ Ved hvert kontor er det mellom to og tolv inspektører. Hver region er ledet av en seksjonssjef. I 2021 disponerte direktoratet om lag 100 årsverk i regionene.¹⁹⁸ I tillegg til at de gjennomfører tilsyn, har de enkelte regions- og tilsynskontorene aksjonsinspektører som inngår i vaktordningen for sjøulykker. Regionene har videre noe ansvar for å utvikle tilsynsmetodikk og iverksette tiltak ut fra avvik og forbedringsforslag.¹⁹⁹

Rederiet begjærer periodiske tilsyn gjennom Sjøfartsdirektoratets nettløsning (*Min side fartøy*). Rederiet angir hvor det ønsker at tilsynet blir gjennomført, og om det ønsker flere tilsyn gjennomført samtidig. Sjøfartsdirektoratet finner deretter riktige og tilgjengelige ressurser til oppgaven. Sjøfartsdirektoratet viser til at ressursplanlegging og fordeling av tilsynsoppgaver er dynamisk mellom regionene, avhengig av arbeidsmengde og tilgjengelige ressurser. Kontorene støtter hverandre i gjennomføringen av tilsyn.²⁰⁰

Risikobasert tilsyn

Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Sjøfartsdirektoratet i oppgave å gjøre risikobasert prioritering av oppgaver og tilsyn for å redusere ulykker til sjøs.²⁰¹ Dette innebærer at tilsynsvirksomhet skal ta utgangspunkt i der risikoen er størst, og der risikoen kan reduseres mest.²⁰² Sjøfartsdirektoratet etablerte nye metoder for å jobbe med et risikobasert tilsyn for skip fra 1. juni 2017. Formålet var å sikre at direktoratet retter sine ressurser mot de områdene der de gir størst effekt for helse, miljø og sikkerhet.²⁰³ Dette handler både om hvilke fartøy de velger å gå på tilsyn på, og hvilke og hvor omfattende kontrollhandlinger som gjøres på tilsynet.

Følgende tilsyn i Sjøfartsdirektoratet er risikobaserte:

- sertifikattilsyn for seilende skip: årlig, periodisk, mellomliggende og fornyelse
- ISM-sertifisering og -revisjoner: fornyelse, mellomliggende og årlig
- uanmeldte inspeksjoner: lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy²⁰⁴

¹⁹⁴ Sjøfartsdirektoratets presentasjon på tilsynsmøte med Nærings- og fiskeridepartementet 21. januar 2019.

¹⁹⁵ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023.

¹⁹⁶ Kvalitetshåndbok for operativt tilsyn, Sjøfartsdirektoratet, kap. 5. Ansvar for Maritime security innebærer blant annet deltakelse i ulike komiteer og foraer for regelverksutvikling og samarbeid på området maritim sikring.

¹⁹⁷ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Avdeling for operativt tilsyn*.

¹⁹⁸ Sjøfartsdirektoratets årsrapport for 2021.

¹⁹⁹ Sjøfartsdirektoratet. *Kvalitetshåndbok for operativt tilsyn*, kap. 8.

²⁰⁰ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

²⁰¹ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet* punkt 5 og 9; Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev for 2020 og 2021.

²⁰² St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* s. 55, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

²⁰³ Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik* s. 18, jf. Innst. 203 S (2019–2020) s. 9.

²⁰⁴ Sjøfartsdirektoratet. *Prosedyre OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*. Risikobasert tilsyn gjelder ikke for fiskefartøy og lasteskip under 15 meter.

For sertifikattilsyn for seilende skip og ISM-sertifisering og -revisjoner er tilsyn obligatorisk, men omfanget av tilsynet avhenger av risiko.

MLC-tilsyn og WFC-tilsyn gjennomføres obligatorisk etter internasjonale krav og er derfor ikke underlagt risikobaserte tilsyn. For MLC- og WFC-tilsyn gjør Sjøfartsdirektoratet derfor ingen vurdering om å utvide omfanget av tilsynet, men gjennomfører alltid tilsynet i sin helhet.²⁰⁵

Sjøfartsdirektoratet har utviklet en *risikokalkulator*, også kalt trafikklysmodellen, som skal beregne risikonivået på fartøyene (se kapittel 5.4.1). Kalkulatoren bygger på blant annet historiske data om pålegg/avvik, fartøyets alder, tilbakehold og havari/skade.²⁰⁶ Sjøfartsdirektoratet ønsker å bruke mest ressurser på fartøy som har høyt risikonivå. Tabell 6 viser hvordan risikonivået påvirker tilsynsfrekvens og tilsynsomsfang.

Tabell 6 Risikokalkulatoren: tilsynsomsfang ved risikobasert tilsyn og tilsynsfrekvens for uanmeldt tilsyn, basert på risikonivå

Risikonivå Mulighet for mangler som utgjør en klar fare for liv, helse og miljø	Tilsynsomsfang Hvor omfattende skal tilsynet være	Tilsynsfrekvens Prioritet for <i>uanmeldt</i> tilsyn
Høy risiko	Omfang inkluderer «obligatorisk» og hele «utvidet» sjekklister.* Det vil si en «total gjennomgang».	Skal prioriteres, men ikke oftere enn hver sjettede måned
Medium risiko	Omfang inkluderer «obligatorisk» og ett eller flere fagområder i «utvidet» sjekklister.	Middels prioritet, ikke oftere enn hver 12. måned
Lav risiko	Omfang inkluderer «obligatorisk» sjekklister.	Lav prioritet, ikke oftere enn hver 24. måned

Kilde: Sjøfartsdirektoratet Prosedyre OTI-PR-021 *Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*

* Se kapittel 5.2.1 for mer om sjekklister.

At direktoratet vil prioritere høyrisikofartøy, betyr at dårlig historikk med mange pålegg og avvik ved tilsyn skal medføre utvidet omfang i tilsynet, i tillegg til hyppigere uanmeldte tilsyn. Fartøy med god historikk får både lavere tilsynsfrekvens og mindre tilsynsomsfang.²⁰⁷ Tidligere måtte fartøy med lav og høy risiko gjennomgå de samme kontrollpunktene under tilsyn. Det risikobaserte systemet har synliggjort at inspektørene skal bruke mer tid på risikofartøy.²⁰⁸

Ressursbruk på tilsyn

Sjøfartsdirektoratet har gjort vurderinger av normativt antall inspektører og tidsbruk per tilsyn. Vurderingen er nedfelt i et dokument, men er ennå ikke implementert i prosedyrene.²⁰⁹ Inspektørene vi har snakket med, oppfatter ikke at det er en forventning om en viss tidsbruk på det enkelte tilsyn. De oppgir at det er stor variasjon i tidsbruk på tilsyn avhengig av blant annet fartøystørrelse, risikonivå, mannskapet, total arbeidsbelastning og tilsynstype. Revisjoner tar normalt lengre tid enn inspeksjoner. Ett tilsynsbesøk kan omfatte flere tilsynstyper og sertifikater. Opp mot 5–6 ulike tilsyn ved ett tilsynsbesøk er vanlig. Ofte gjennomfører inspektørene ISM og MLC/WFC samtidig. Høyrisikoskip tar normalt lengre tid enn lavrisikoskip ettersom sjekklisten blir utvidet. Tidsbruk påvirkes også av

²⁰⁵ Jf. KS-0979B *WFC Sertifikat for arbeids- og levevilkår på fiskefartøy (ILO 188) - Førstegang/Fornyelse* («Alle sjekkpunktene i listen skal alltid kontrolleres før et tilsynsområde kan bekreftes i orden») og KS-0811B *MLC-inspeksjoner* («Alle sjekkpunktene i listen skal alltid kontrolleres før et tilsynsområde kan bekreftes i orden»).

²⁰⁶ Sjøfartsdirektoratet. *Prosedyre OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*.

²⁰⁷ Iversen, B. (2017). *Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*, [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet]. 02.10.2017.

²⁰⁸ Intervjuer med tilsynsinspektører april og mai 2022.

²⁰⁹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

omfanget av pålegg. Intervjuene med tilsynsinspektører indikerer også at tidsbruk varierer mellom inspektørene.

Ressursbesparelsene man oppnådde ved å innføre risikobasert tilsyn, har ifølge inspektørene blitt utjevnet av at de har blitt tilført nye oppgaver gjennom nytt regelverk, slik som WFC. Mange inspektører gir uttrykk for å ha forholdsvis stor arbeidsbelastning, med noe variasjon fra kontor til kontor. Økt arbeidsbelastning gjør at inspektørene kutter ned på forberedelser og etterarbeid og kan resultere i at inspektørene gjennomfører færre intervjuer under tilsynet. Andre inspektører opplever at de har tilstrekkelig tid til å gjennomføre og følge opp tilsyn, og at om et tilsyn går utover normal arbeidstid, er det uproblematisk for Sjøfartsdirektoratet.

Vi spurte tilsynsinspektørene hva de ville brukt tiden på dersom de hadde hatt dobbelt så mye tid. Flertallet svarte at de ville prioritert å gjøre flere uanmeldte tilsyn. Noen svarte at de ville prioritert å gjøre de planlagte tilsynene grundigere, eventuelt i kombinasjon med å gjennomføre flere tilsyn. Én inspektør trakk fram at mer tid ville gitt mulighet til å ferdigstille påleggslistene og rapporter umiddelbart etter tilsynet, noe som ville hevet kvaliteten på rapportene.

Antall inspektører på tilsyn

I intervju opplyser Sjøfartsdirektoratet at det er vanligst at inspektørene går alene på tilsyn, men det kan forekomme at to inspektører deltar samtidig med hver sine sjekklister. I vurderingen av normativt antall inspektører og tidsbruk per tilsyn skriver Sjøfartsdirektoratet at man på fartøy med høy risiko må vurdere om det skal være to inspektører på tilsyn, for å sikre tilstrekkelig fagkompetanse på det enkelte fagfelt. Utover det foreslår direktoratet, med ett unntak, én person for alle inspeksjoner og revisjoner.²¹⁰ Vår gjennomgang av tilsynssaker bekrefter at det er vanligst at det er én tilsynsinspektør. Det er registrert én inspektør på samtlige MLC-tilsyn, WFC-tilsyn og uanmeldte tilsyn. På de gjennomgåtte ISM-revisjonene fant vi at to inspektører deltok på 5 av 35 revisjoner.²¹¹ I intervju opplyser inspektørene at det er sjelden at to inspektører går sammen på tilsyn med høyrisikofartøy, men oftere på havnestatskontroller, og noen ganger på uanmeldte tilsyn. Inspektørene opplever at uanmeldte tilsyn ofte ender i tilbakehold, som betyr at fartøyet ikke får seile videre før feilene er rettet. I slike situasjoner kan det være en fordel å være to. Ifølge inspektørene er en annen fordel med å være to inspektører på tilsyn at det gir noen å diskutere funnene med, og de kan lære av hverandre.

5.1.3 Gjennomførte tilsyn

Sjøfartsdirektoratet har tilsynsansvar etter skipssikkerhetsloven §§ 2 og 43. I praksis vil det si at det har tilsynsansvar for alle fartøy med norsk flagg (fartøy registrert i skipsregistrene NIS og NOR) samt alle fartøy som brukes i virksomhet i Norge. Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn med alle næringsfartøy, men ikke alle fartøy omfattet av skipssikkerhetsloven er underlagt registreringsplikt etter sjøloven.²¹²

Skipsregistrene består av over 10 000 aktive fartøy. Fiskefartøy utgjør 45 prosent av antallet fartøy registrert i skipsregistrene, men kun 2 prosent av tonnasjen.²¹³ Dette betyr at fiskeflåten består av mange forholdsvis små fartøy. Lasteskip utgjør også 45 prosent av antallet fartøy i skipsregistrene, men 81 prosent av tonnasjen. Passasjerskip utgjør 10 prosent av fartøyene i skipsregistrene, og 7 prosent av tonnasjen.²¹⁴

²¹⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Oversikt over tidsbruk på tilsyn som inngår i risikobasert tilsyn*.

²¹¹ Når det gjelder ISM-revisjonen oppgir Sjøfartsdirektoratet at kun ansvarlig inspektør vil registreres i tilsynssystemet selv om det kan ha vært flere inspektører involvert. I revisjonsrapporten oppgis hele revisjonsteamet.

²¹² E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023; E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023. Hoveddelen av næringsfartøy er underlagt registreringsplikt i skipsregistrene (Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023. *Svar på henvendelse om utkast til hovedanalyserapport*), men for eksempel er ikke fiskefartøy registrert i Fiskeridirektoratets merkeregister registreringspliktige i skipsregistrene. Kilde: E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.

²¹³ Tonnasje er et mål på et skips størrelse, og måler skipets lasteevne, f.eks. lastekapasitet, bunkringskapasitet, mannskapslugarer og lignende. Kilde: Osnes, A. (2021, 29. januar). Tonnasje. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/tonnasje>

²¹⁴ De resterende 9 prosentene av samlet tonnasje i NIS og NOR består av andre fartøygrupper som fritidsfartøy og flyttbare innretninger. Per februar 2023 var det 10 674 aktive fartøy registrert i NIS og NOR. Skip registreres og slettes hver dag i NIS- og NOR-registrene, noe som betyr at antallet ikke er

Ikke alle fartøy i skipsregistrene er *kontrollpliktige*.²¹⁵ Tabell 7 viser antallet kontrollpliktige fartøy i Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem i perioden 2015–2021.

Tabell 7 Antallet kontrollpliktige næringsfartøy, 2015–2021

Fartøygruppe	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fiskefartøy	1 185	1 610	1 916	2 197	3 230	3 089	3 359
Lasteskip	1 301	1 537	1 965	2 177	2 157	2 383	2 523
Passasjerskip	675	674	683	674	680	651	639
Sum	3 161	3 821	4 564	5 084	6 067	6 123	6 521

Kilde: Sjøfartsdirektoratets årsrapporter

Tabell 7 viser at antallet kontrollpliktige næringsfartøy i Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem ved slutten av 2021 lå på ca. 6 500, hvorav flest fiskefartøy, dernest lasteskip og passasjerskip. Kontrollpliktige fartøy inkluderer både fartøy der tilsyn er delegert til classeselskaper og godkjente foretak, og fartøy der Sjøfartsdirektoratet selv gjennomfører tilsynet. I tillegg til kontrollpliktige fartøy fører Sjøfartsdirektoratet tilsyn med fartøy som ikke er kontrollpliktige, enten direkte gjennom uanmeldte tilsyn eller indirekte ved revisjon av godkjente foretak eller classeselskap. Sjøfartsdirektoratet gjør også uanmeldte tilsyn med fartøy som ikke er registrert i NIS og NOR. Det er om lag 2 100 uregistrerte norskkontrollerte fartøy.²¹⁶

Alle gjennomførte tilsyn

Direktoratets førsteprioritet i tilsynsvirksomheten er å bidra til at sikre skip kan seile, samt gjennomføre sertifiseringer av skip og revisjoner av skip og rederier. Kontrollregimet med sertifisering og tilsyn som er nedfelt i internasjonale direktiver og nasjonalt regelverk, pålegger Sjøfartsdirektoratet mange obligatoriske oppgaver.²¹⁷

Vår analyse av Sjøfartsdirektoratets tilsynsdata viser at det er registrert totalt 38 803 gjennomførte tilsyn med næringsfartøy i perioden 2015–2021. Dette tilsier i gjennomsnitt 5 500 tilsyn per år, i all hovedsak med registrerte skip.²¹⁸ Antallet tilsyn økte med 10 prosent i perioden.²¹⁹ Figur 16 viser hvordan tilsynsaktiviteten fordelte seg på de utvalgte hovedkategoriene.

konstant. Kilde: E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023; e-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023. Flåten av aktive fartøy i NIS og NOR var relativt stabil i perioden 2016–2021. Kilde: Sjøfartsdirektoratet (2021), *Ulykkesstatus 2021*.

²¹⁵ Skip som er kontrollpliktige, skal ha gyldige sertifikater med tilhørende sertifikattilsyn. Det totale antallet kontrollpliktige fartøy ikke er konstant, og avviker fra det totale antallet fartøy i NOR og NIS fordi det er mange fartøy som ligger i skipsregisteret som ikke er kontrollpliktige. Kilde: E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023.

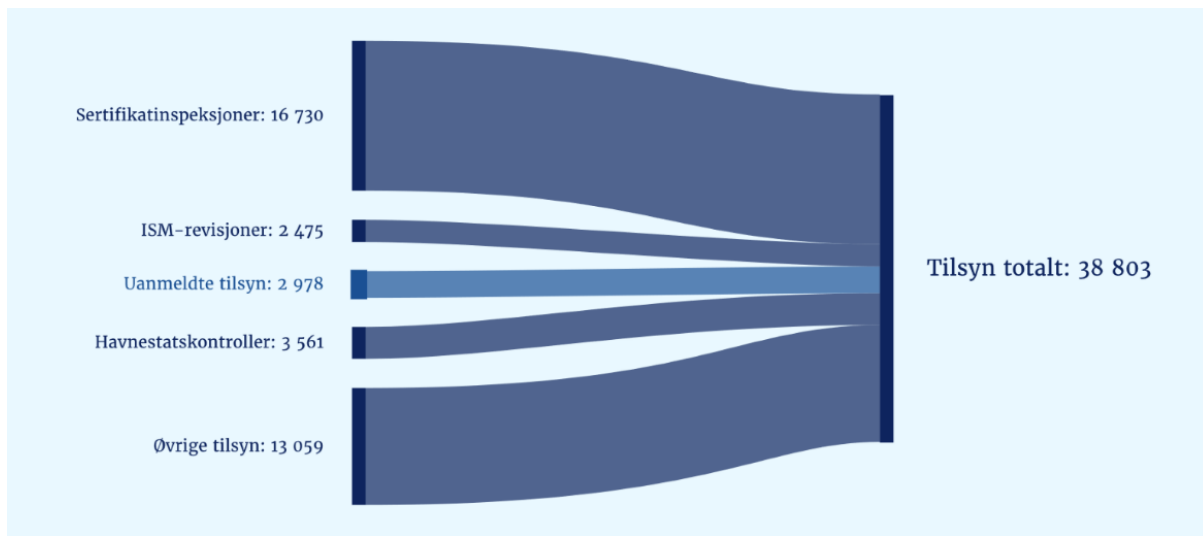
²¹⁶ Anslag per februar 2023. Det er usikkerhet rundt antallet uregistrerte fartøy omfattet av skipssikkerhetsloven. I tillegg er det flere tusen fiskefartøy registrert i Fiskeridirektoratets merkeregister. Det kan være overlapp mellom disse og fartøy registrert i skipsregistrene. Kun en liten andel av Sjøfartsdirektoratets gjennomførte tilsyn gjøres på uregistrerte fartøy (eksempelvis 36 tilsyn i 2021 og 60 tilsyn i 2022). Kilde: E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. februar 2023; e-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023.

²¹⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Tilsynsplan 2022 for Operativt tilsyn*.

²¹⁸ I perioden 2018–2021 ble det i snitt gjennomført 76 tilsyn på norske fartøy som ikke er registrert i NOR/NIS. I 2022 var tallet 60. Kilde: E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.

²¹⁹ Analysen og framstillingen av data er basert på data innhentet fra Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem. I tillegg er det brukt noen hovedtall fra Sjøfartsdirektoratets årsrapporter. Tilsynene er avgrenset til næringsfartøy (fartøygruppene fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip) i perioden 2015–2021, og til tilsyn gjennomført av Sjøfartsdirektoratet, ikke av classeselskapene.

Figur 16 Antall gjennomførte tilsyn med passasjerfartøy, lasteskip og fiskefartøy, 2015–2021

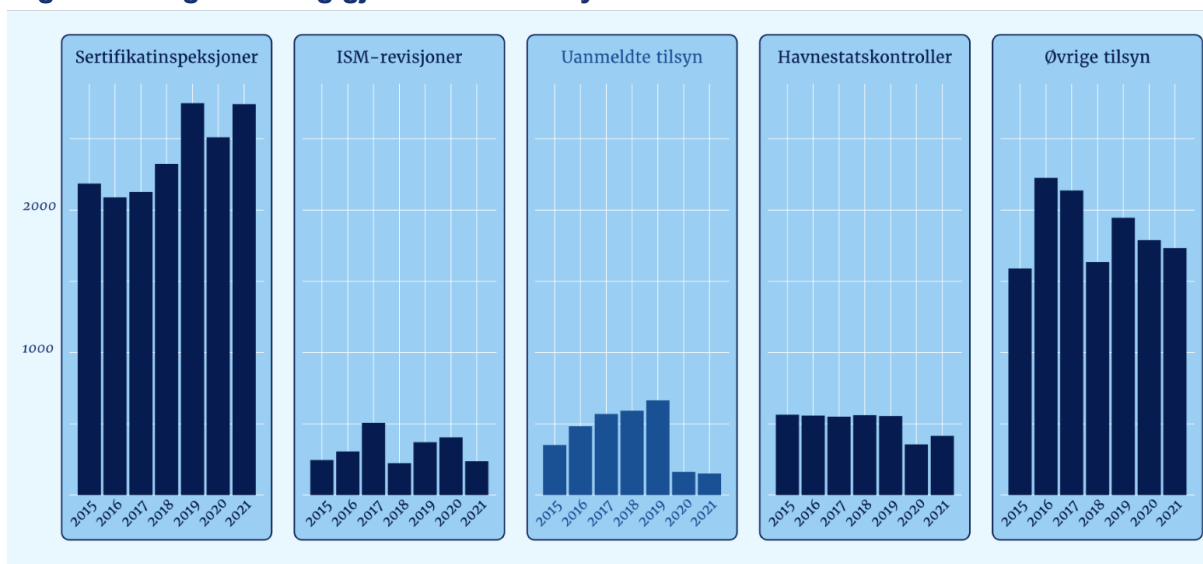


Kilde: Sjøfartsdirektoratets årsrapporter og tilsynsstatistikk

Som det framgår av Figur 16, kjennetegnes Sjøfartsdirektoratets tilsynsaktivitet av en stor andel begjærte/periodiske tilsyn. Andelen periodiske tilsyn har for årene 2015–2021 ligget på over 90 prosent, mens andelen uanmeldte tilsyn var om lag 10 prosent.

Figur 17 viser hvordan antallet gjennomførte tilsyn fordelte seg mellom hovedkategoriene.

Figur 17 Årlig fordeling gjennomførte tilsyn



Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Figur 17 viser at antallet sertifikatinspeksjoner lå på omtrent samme nivå (drøye 2 000) gjennom hele perioden, med noe økning de siste årene. ISM-revisjoner og andre tilsyn har også ligget på omtrent samme nivå, med noe årlig variasjon. Figur 17 viser samtidig at antallet uanmeldte tilsyn ble vesentlig lavere mot slutten av perioden. Særlig var antallet gjennomførte uanmeldte tilsyn markant lavere i 2020 og 2021 enn i de foregående årene, med henholdsvis 163 og 152 tilsyn, mot 666 i toppåret 2019. Det var også en nedgang i antallet gjennomførte havnestatskontroller i perioden.

Måltall og anslag for tilsynsvirksomheten

Fram til 2018 kommuniserte Nærings- og fiskeridepartementet forventninger til *antallet* tilsyn Sjøfartsdirektoratet skulle gjennomføre. Etter det har tildelingsbrevene lagt mer vekt på *resultat* av tilsyn. Sjøfartsdirektoratet har ikke en egen tilsynsstrategi, men viser i intervju til at styring av tilsynsarbeidet inngår i virksomhetsstrategien og direktoratets risikobaserte arbeid. Direktoratets årlige tilsynsplan operasjonaliserer tilsynsvirksomheten gjennom måltall, fokusområder og fordeling av ressurser m.m.

Det er ikke definert måltall for MLC, ISM og WFC. Tilsynsaktivitetene er bestemt av sertifikatenes varighet og de periodiske kravene som må oppfylles fram til neste sertifisering. Sjøfartsdirektoratets anslag for årlig antall gjennomførte sertifikatsinspeksjoner lå på drøye 2 000 gjennom hele perioden, mens anslaget for ISM-revisjoner er oppjustert noe, fra 500 per år for 2018–2020 til 600 for 2021. Som Figur 17 og vedlegg 5 viser, lå antallet gjennomførte sertifikatsinspeksjoner og ISM-revisjoner omtrent på nivå med anslagene.

Den største måltallsendringen har vært for uanmeldte tilsyn. For disse tilsynene er måltallet nedjustert fra 400 per år i 2018 til 150 i 2021. Det nasjonale måltallet for uanmeldte tilsyn fordeles ifølge Sjøfartsdirektoratet jevnt utover regionene samtidig som det tas hensyn til naturlige variasjoner i fartøystyper mellom regionene. Med unntak av 2020 ble målet for uanmeldte tilsyn nådd alle år, samtidig som Figur 17 viser hvordan antallet gjennomførte uanmeldte tilsyn er redusert.²²⁰

Måltall for havnestatskontroller er fastsatt av EMSA gjennom direktiv, der Norge skal gjennomføre sin andel, eller «fair share». Direktoratet oppnådde ikke «fair share» for havnestatskontroller i Paris MoU-regimet i 2020 eller 2021. Det ble utført færre tilsyn i hele Paris MoU-samarbeidet i perioden. Sjøfartsdirektoratet skriver i årsrapporten for 2021 at den store reduksjonen i antall havnestatskontroller over tid kan gi negative sikkerhetsmessige konsekvenser.

Begrunnelser for årlige variasjoner i antallet tilsyn

Vår analyse av data fra Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem viser at antall tilsyn gikk ned med 15,5 prosent i perioden 2019–2021.²²¹ Sjøfartsdirektoratet oppgir at nedgangen i tilsyn i hovedsak skyldes koronapandemien og perioder med begrenset tilsynsaktivitet. I forbindelse med nedstengningen i mars 2020 ble alle tilsyn først stoppet, og hovedprioriteringen var å sikre at skip kunne fortsette operasjon så langt som mulig. Sjøfartsdirektoratet ga blant annet tre måneders forlengelser på fartøysertifikater. Gyldige sertifikater er en forutsetning for at skip kan operere og store deler av skipsfarten løser transportoppdrag som er kritiske for samfunnet.²²² Det ble også gjort grep for å forlenge gyldigheten på personlige sertifikater og tillatelser etter hvert som for eksempel mannskapsbytter og helsekontroll ble påvirket av globale reise- og smitterestriksjoner.²²³ Påkrevde sertifikatsinspeksjoner ble prioritert slik at skipene kunne operere. Dette innebærer at blant annet uanmeldte tilsyn ble prioritert ned, og antallet som ble gjennomført ble redusert i forhold til et normalår. Pandemien påvirket også tilsynstallene i 2021, og direktoratet utvidet frister for fornyelse av sertifikatkrav både for fartøy og sjøfolk.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at det samtidig var stor grad av risikobasert prioritering i perioden.²²⁴

Nærings- og fiskeridepartementet ga en helhetlig vurdering av Sjøfartsdirektoratet i 2021 og viste til at direktoratet i sin risikovurdering for 2020 trakk fram manglende revisjoner og inspeksjoner.

²²⁰ Alle anslag, måltall og gjennomførte tilsyn framkommer i Vedlegg 5.

²²¹ Tallene framkommer i Vedlegg 5.

²²² Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 (vedlegg).

²²³ Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2020.

²²⁴ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 (vedlegg).

Departementet sluttet seg til at dette er en risiko som det er særlig viktig å ha fokus på framover, jf. økningen i antall ulykker med næringsfartøy.²²⁵

Sjøfartsdirektoratet påpeker i intervju at tilsynsaktivitetene må ses i sammenheng, og at det er årlige variasjoner på grunn av fastsatt tilsynssyklus. I 2022 vil direktoratet gjennomføre over 600 ISM-revisjoner, hvilket betyr at det er mindre ressurser til andre oppgaver.

Gjennomførte tilsyn med arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet opplyser at 38 av de 122 ulike tilsynstypene omfatter kontroll med arbeids- og levevilkår. Disse 38 inkluderer tilsynskategoriene som Sjøfartsdirektoratet selv har framhevet som sentrale for tilsyn med arbeids- og levevilkår: ISM-revisjoner, MLC-tilsyn, WFC-tilsyn og forskjellige typer uanmeldte tilsyn. Tilsynstypene inkluderer også en rekke øvrige sertifikatinspeksjoner og tilsyn (se vedlegg 2 for komplett oversikt). Omfanget av kontroll med arbeids- og levevilkår i disse 38 utvalgte tilsynstypene varierer mellom tilsyn hvor arbeids- og levevilkår er hovedformålet (for eksempel MLC- og WFC-tilsyn), og sertifikatinspeksjoner hvor arbeids- og levevilkår inngår som ett av flere temaer i tilsynet.

Innenfor disse 38 tilsynstypene gjennomførte Sjøfartsdirektoratet totalt 12 945 tilsyn med arbeids- og levevilkår i perioden 2015–2021, i gjennomsnitt 1 850 per år. Antallet økte med 11 prosent i løpet av perioden, til tross for en reduksjon på 9 prosent under årene med koronapandemi.²²⁶ Tabell 8 viser de mest sentrale tilsynstypene nevnt ovenfor. Det ble totalt sett gjennomført 5 108 slik tilsyn i perioden.

Tabell 8 Sentrale tilsyn med arbeids- og levevilkår gjennomført på fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy, 2015–2021

Tilsynskategori	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
MLC-tilsyn	84	294	248	210	289	276	285	1 686
WFC-tilsyn	–	–	6	83	95	81	84	349
ISM-revisjoner	174	187	336	166	241	271	249	1 624
Uanmeldte tilsyn	237	278	298	371	146	65	54	1 449

Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

MLC-tilsyn, WFC-tilsyn, ISM-revisjoner og uanmeldte tilsyn utgjorde omtrent 40 prosent av tilsyn med arbeids- og levevilkår i 2015–2021, mens øvrige sertifikatinspeksjoner og øvrige tilsyn utgjorde omtrent 60 prosent.

Antallet gjennomførte MLC-tilsyn økte i perioden og lå i gjennomsnitt på 241 i året. Dette er MLC-tilsyn utført av Sjøfartsdirektoratet. I tillegg til disse gjennomførte de anerkjente klasseselskapene årlig omtrent fire ganger så mange MLC-tilsyn.²²⁷ Antallet gjennomførte WFC-tilsyn har etter 2017 ligget på i gjennomsnitt 85 per år. Omfanget påvirkes av tidspunkt for fornyelse av sertifikatet hvert femte år.

Tabell 8 baserer seg på tilsynsdata som Sjøfartsdirektoratet har trukket ut av tilsynsdatabasen og vurdert som relevant for tilsyn med arbeids- og levevilkår. Omfanget av ISM-revisjoner og uanmeldte tilsyn for de forskjellige årene er derfor ikke identisk med det totale antallet gjennomførte ISM-revisjoner og uanmeldte tilsyn i perioden, som vi omtalte i forbindelse med Figur 16 og Figur 17.

²²⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2021) *Helhetlig vurdering av etaten 2021. Rapportering til departementsråden*. April 2021.

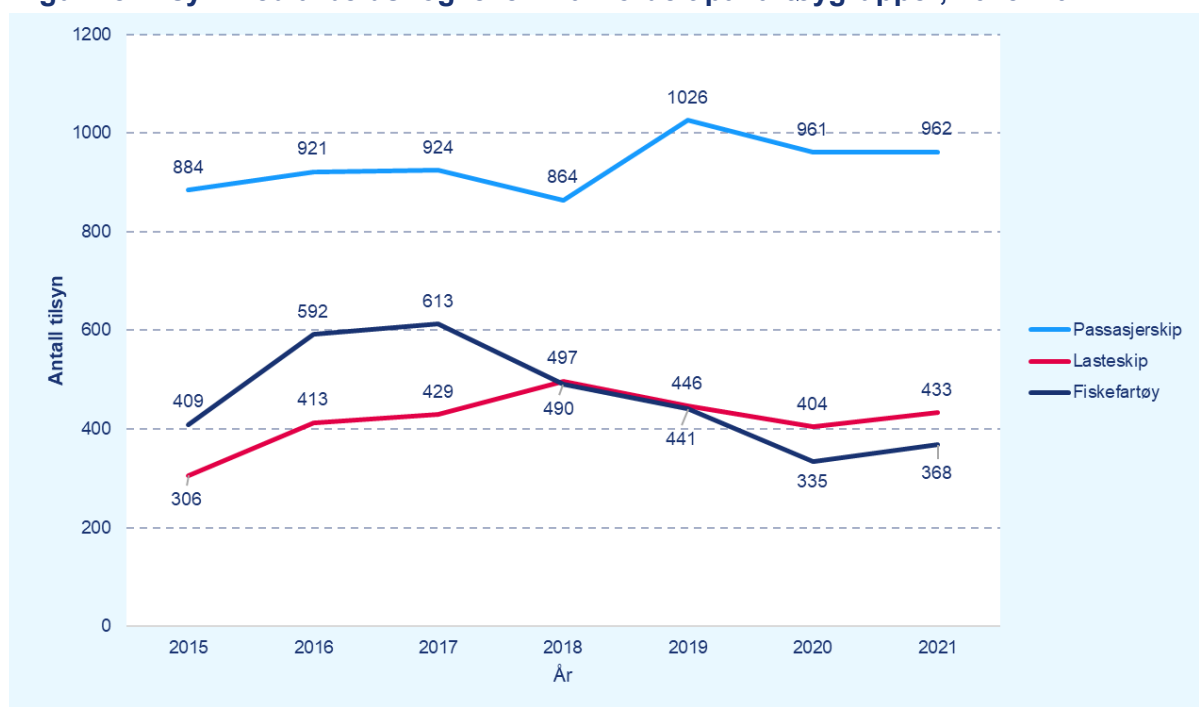
²²⁶ Fra 1 978 i 2019 til 1 794 i 2021.

²²⁷ Basert på informasjon i *MLC 2006 Årsrapport 2016–2021* Norge. Årsrapport 2015 ligger ikke tilgjengelig på siden.

Tabell 8 viser at antallet uanmeldte tilsyn der arbeids- og levevilkår var sentrale for kontrollen, økte til og med 2018, ble deretter mer enn halvert i 2019 og ble ytterligere redusert i 2020 og 2021. Andelen uanmeldte tilsyn av totalt antall tilsyn med arbeids- og levevilkår var på 14–19 prosent fram til 2019. Dette var en større andel enn andelen uanmeldte tilsyn av totalt antall tilsyn.

Figur 18 viser fordelingen av de 12 945 tilsynene med arbeids- og levevilkår på fartøygruppene i undersøkelsesperioden.

Figur 18 Tilsyn med arbeids- og levevilkår fordelt på fartøygrupper, 2015–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Figur 18 viser at halvparten (51 prosent) av tilsyn med arbeids- og levevilkår i perioden ble gjennomført på passasjerskip, 26 prosent ble gjennomført på fiskefartøy og 23 prosent ble gjennomført på lasteskip.

Uanmeldte tilsyn

Vår analyse av pålegg gitt i forbindelse med tilsyn med arbeids- og levevilkår i perioden 2015–2021 viser at uanmeldte tilsyn ga flest pålegg per tilsyn vurdert opp mot øvrige tilsynstyper innen arbeids- og levevilkår. I 2021 var antallet pålegg per uanmeldte tilsyn på 1,25, mens øvrige tilsyn med arbeids- og levevilkår ga 0,60 pålegg per tilsyn. Mange pålegg per tilsyn indikerer stort forbedringspotensial og at tilsynet dermed har hatt høy effekt.

Sjøfartsdirektoratet gjennomførte 2 978 uanmeldte tilsyn i perioden 2015–2021, jf. Figur 16. Flest uanmeldte tilsyn ble gjort på

- fiskefartøy 6–10 meter (437 tilsyn, tilsvarende 15 prosent av gjennomførte uanmeldte tilsyn)
- passasjerskip (345 tilsyn, tilsvarende 12 prosent av gjennomførte uanmeldte tilsyn)
- fiskefartøy >= 15 meter (331 tilsyn, tilsvarende 11 prosent av gjennomførte uanmeldte tilsyn)
- lasteskip <500 BT (296 tilsyn, tilsvarende 10 prosent av gjennomførte uanmeldte tilsyn)

I 2021 ble det gjennomført flest uanmeldte tilsyn på lasteskip. Det var også på lasteskip det ble utstedt flest pålegg per tilsyn.²²⁸

Innføringen av risikobasert tilsyn i 2017 skulle føre til at Sjøfartsdirektoratet prioriterer oppgaver slik at innsatsen rettes mot områder som gir størst gevinst på helse, miljø og sikkerhet.²²⁹ Det innebærer blant annet at det skal frigjøres tid til uanmeldt tilsyn, ettersom denne typen tilsyn er ansett å ha stor effekt. I årene 2015 og 2016, før innføring av risikobasert tilsyn, gjennomførte Sjøfartsdirektoratet i gjennomsnitt 417 uanmeldte tilsyn årlig, mens gjennomsnittet i årene 2017–2019 økte til 609 årlig.²³⁰ Før 2017 utgjorde uanmeldte tilsyn ca. 8 prosent av det totale antallet tilsyn, jf. Figur 17. I 2018 og 2019 økte andelen til omtrent 11 prosent. I årene 2020 og 2021, da Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av tilsyn var påvirket av koronapandemien, ble det i gjennomsnitt gjort 158 uanmeldte tilsyn årlig og andelen ble redusert til ca. 3 prosent.

Koronapandemiårene representerer en unntakstilstand i direktoratets tilsynsarbeid, og Sjøfartsdirektoratet er oppmerksom på at tilsynsvirksomheten heller ikke i 2022 var tilbake på samme nivå som før pandemien. Måltallet for uanmeldte tilsyn i 2022 var 200, som er 50 mer enn måltallet i 2021, men likevel på et lavere nivå enn før covid-19. 259 uanmeldte tilsyn ble gjennomført i 2022,²³¹ og direktoratet nådde med det sitt internt fastsatte mål. Se vedlegg 5 for oversikt over gjennomførte uanmeldte tilsyn og måltall.

Ifølge direktoratet er det ved utgangen av 2022 ingen etterslep i gjennomføringen av tilsynsoppgaver og status på arbeidet er tilnærmet som før pandemien.²³² Direktoratet anser samtidig at antallet uanmeldte tilsyn ligger på et akseptabelt nivå, selv om det bør øke noe, om enn ikke helt til nivået før pandemien. Måltall for 2023 er satt til 300 uanmeldte tilsyn.²³³ Dette er det samme som i 2019 og 2020, men ligger på et lavere nivå enn ved innføringen av risikobasert tilsyn. Sjøfartsdirektoratet uttaler i intervju at det tidvis er krevende å få gjort alle oppgavene. Direktoratet gjennomfører de pålagte tilsynene, slik at fartøy ikke blir liggende unødig, men tiden strekker ikke til for det omfanget av uanmeldte tilsyn direktoratet ønsker å gjennomføre. Direktoratet påpeker også at tilsynsaktivitetene må ses i sammenheng, og at det er årlige variasjoner på grunn av fastsatt tilsynssyklus. Mengden periodiske tilsyn et år påvirker tilgjengelige ressurser til andre oppgaver.

Sjøfartsdirektoratet viser til at direktoratet i tillegg til å øke *antallet* uanmeldte tilsyn i større grad må velge *rett* fartøy. Kvaliteten på tilsynet og effekten tilsynet gir, målt i utstedte *pålegg per tilsyn*, er også viktig. I tillegg gir *tilbakeholdelse* en indikasjon på effekt av tilsyn.

Uanmeldt tilsyn og risikokategori

Risikobasert tilsyn legger til grunn at det er fartøyene med høyest risiko som skal prioriteres i tilsyn. Dette har Nærings- og fiskeridepartementet uttrykt til Sjøfartsdirektoratet i etatsmøter. I henhold til direktoratets prosedyrer skal både høy-, medium- og lavrisikoskip kunne gjennomgå et uanmeldt tilsyn. Risikokategori legger føringer for tilsynsfrekvens og -omfang, der høyrisikoskip skal kontrolleres oftere og med en mer omfattende sjekkliste, jf. Tabell 6.

Ved uanmeldte tilsyn skal høyrisikoskip prioriteres, noe som betyr at det skal føres færre uanmeldte tilsyn med lavrisikoskip.²³⁴ Uanmeldt inspeksjon initieres etter en risikobasert utvelgelse, men kan også initieres etter mottatt bekymringsmelding, nyhetssaker eller lignende som indikerer at fartøyet

²²⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Arsrapport 2021*. Det ble gjennomført 67 uanmeldte tilsyn med lasteskip (5,5), 35 hver på fiskefartøy (4,0) og passasjerskip (2,8) og 1 i kategorien fiskefartøy/lasteskip (2,0). Tallene i parentes angir antall pålegg/tilsyn.

²²⁹ Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet for 2016; Sjøfartsdirektoratet. (2017, 26. september). *Risikobasert tilsyn*.

²³⁰ Se årlige tall for uanmeldte tilsyn i Vedlegg 5.

²³¹ E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 17. mars 2023.

²³² Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022; Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 (vedlegg).

²³³ E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.

²³⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

ikke oppfyller krav i lov og forskrift.²³⁵ Dette er indikasjoner på risiko som dagens risikokalkulator ikke blir påvirket av.²³⁶ Tabell 9 viser fordelingen av uanmeldte tilsyn i 2021 på risikokategori.

Tabell 9 Uanmeldte tilsyn fordelt på risikokategori, 2021

Risikokategori	Antall uanmeldte tilsyn	Antall pålegg	Pålegg per tilsyn
Høy	27	198	7,3
Medium	15	73	4,9
Lav	39	75	1,9
Blank	69	285	4,1

Kilde: Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2021²³⁷

Sjøfartsdirektoratet skriver i årsrapport for 2021 at utvelgelsen av uanmeldte tilsyn har vært særlig rettet mot høyrisikoskip. Tall fra direktoratets årsrapport, som vist i Tabell 9, viser imidlertid at det i 2021 ble gjort flest uanmeldte tilsyn med ikke-kategoriserte «blanke» fartøy,²³⁸ dernest med fartøy med lav risikoscore. Det ble gjort nest færrest uanmeldte tilsyn med fartøy med høy risikoscore. Tilsynene med høyrisikofartøy resulterte i vesentlig flere pålegg per tilsyn enn tilsyn med fartøy i andre risikokategorier.

Sjøfartsdirektoratet forklarer i intervju at årsaken til denne fordelingen, tross intensjonen om å rette tilsynene mot høyrisikofartøy, kan ha med hvilke skip som var tilgjengelige i farvannet ved tilsynskontorene da inspektørene hadde ressurser til å gjennomføre et uanmeldt tilsyn. Det kan også ha sammenheng med at en del uanmeldte tilsyn utløses av bekymringsmeldinger, hendelser og tips.

Videre forklarer Nærings- og fiskeridepartementet at det er langt flere skip som er kategorisert som lav eller medium risiko, sammenlignet med høyrisiko. Departementet viser i den sammenhengen til at høyrisikoskip utgjør bare 2 prosent av den totale næringsflåten, men representerer 14 prosent av de uanmeldte tilsynene. Kategorien av fartøy som mangler risikoscore utgjør 73 prosent av flåten, men representerer til sammenligning 57 prosent av de uanmeldte tilsynene.²³⁹

Inspektørenes erfaring med uanmeldte tilsyn

Mange inspektører vi har snakket med, oppgir at de gjør forholdsvis få uanmeldte tilsyn, ettersom kalenderen i hovedsak er fylt opp av begjærte tilsyn, tidkrevende revisjoner og etterslep etter koronapandemien. Dersom de får ledig tid, prioriterer inspektørene heller å rapportere til rederi, arkivere, føre timer og gjøre andre forefallende oppgaver. Én inspektør hevder at utvelgelsen av fartøy til uanmeldt tilsyn så å si ikke har blitt påvirket av risikobasert tilsyn. Hvis inspektørens kontor skal gjøre uanmeldt tilsyn, er det ikke så mange fartøy i området å velge mellom at risikokategori blir et tema. Én oppgir at det er noen «versting-fartøy» som inspektørene aldri får kontrollert. Et uanmeldt tilsyn på et høyrisikofartøy fører ifølge inspektørene ofte til tilbakehold, og det medfører derfor mye arbeid både i gjennomføring og i påfølgende prosess knyttet til frigivelse etter at pålegg er korrigeret.

Mange inspektører synes det gjøres for få uanmeldte tilsyn, og at økt omfang ville avdekket mer. De erfarer at uanmeldte tilsyn er den best egnede typen tilsyn for å avdekke uheldige forhold og forhold som gir flest og mest alvorlige funn. På varslede tilsyn kan rederiet og fartøyet forberede seg og legge

²³⁵ Sjøfartsdirektoratet. *Prosedyre OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*.

²³⁶ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 (vedlegg).

²³⁷ Etter en revidering i 2022 av hvilke tilsynstyper som regnes som uanmeldte tilsyn, oppgir Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen at riktig antall uanmeldte tilsyn i 2021 var 152 (slik framgår av vedlegg 5), ikke 150. Ettersom det ikke er mulig å hente ut historisk risikokategori kan ikke direktoratet fastslå hvilke risikokategori fartøy de siste to tilsynene var med. Kilde: E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 17. mars 2023.

²³⁸ «Blank» kategori i tabell 9 inneholder fartøy under 15 meter, som følges opp av anerkjente classeselskaper (24 tilsyn i 2021), eller som har sertifikater som ikke risikokalkulatoren kobles mot. Da har ikke direktoratet informasjon om dem som gir grunnlag for risikokategorisering. Imidlertid har classeselskapene egne risikokalkulatorer.

²³⁹ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023 (vedlegg); E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.

forholdene til rette, mens uanmeldt tilsyn gir et øyeblikksbilde av fartøyet. «Når vi kommer anmeldt, har de god kaffe og kake, mens på uanmeldt tilsyn er de ikke forberedt og det er større sjanse for å avdekke mannskap uten kontrakt, at de er for få om bord, mangler redningsutstyret i orden etc. Det er på uanmeldt tilsyn du avdekker ting» uttrykker én inspektør. Én uttaler at resultater fra uanmeldte tilsyn er en veldig god tilbakemelding til samfunnet om hva Sjøfartsdirektoratet og myndighetene bør være oppmerksomme på i tilsyn, og hvilke utfordringer næringen bør være opptatt av å følge opp.

5.2 Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av tilsyn med arbeids- og levevilkår

5.2.1 Metodebruk i tilsynsvirksomheten

Samlebegrepet *tilsynsmetodikk* benyttes om prosesser, prosedyrer, sjekklister, direktoratets tilsynssystem (tilsynsdatabasen), planer, oversikter, rapporter og så videre som etableres og brukes i forbindelse med alt operativt tilsyn.²⁴⁰ Sentrale dokumenter for tilsynsvirksomheten i Sjøfartsdirektoratet er **prosedyrer** og **sjekklister**. Disse dokumentene styrer innholdet og er dekkende for hva som skal gjøres og kontrolleres ved et tilsyn.

Et tilsynsbesøk kan omfatte flere tilsynstyper og sertifikater. Prosedyrene angir hvilken eller hvilke sjekklister som skal benyttes på den enkelte tilsynstype. Sjekklistene speiler lovkravene og indikerer hvilke kontroller inspektøren kan gjøre for å sjekke om kravene er oppfylt. Sjekklistene har en obligatorisk og en utvidet del. Siden ikke alle skip har samme funksjoner og tekniske utrustning, er heller ikke alle kontrollpunkter relevante for alle fartøy.²⁴¹ Risikoscore indikerer hvor grundig inspektøren skal gjennomføre tilsynet. De «grønne» fartøyene skal ha god standard, og da gjøres kun obligatorisk tilsyn, dersom det ikke under tilsynet avdekkes forhold som utvider tilsynsaktiviteten. Utvidet del brukes delvis på skip med medium risiko og i sin helhet på skip med høy risiko.

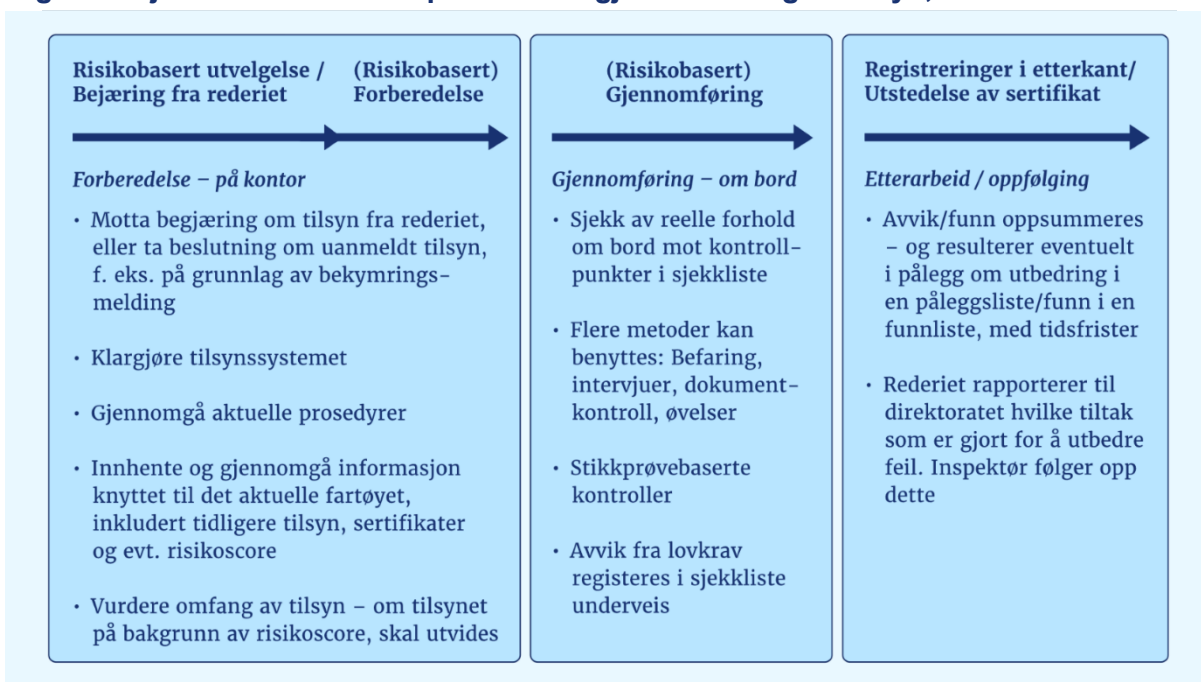
For MLC gjelder internasjonale krav, og derfor brukes den samme sjekklisten uavhengig av fartøyets risikoscore. Ved ISM gjelder utvidet sjekkliste ved fornyelse og førstegangsinspeksjon, mens det er delt sjekkliste (obligatorisk og utvidet) som gjelder for mellomliggende og årlig inspeksjon.

Figur 19 oppsummerer hovedaktivitetene i et tilsyn, slik det framgår av blant annet prosedyrene.

²⁴⁰ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Kvalitetshåndbok for operativt tilsyn*.

²⁴¹ Intervjuer med Sjøfartsdirektoratet.

Figur 19 Sjøfartsdirektoratets prosess for gjennomføring av tilsyn, forenklet



Kilde: Sjøfartsdirektoratet. OTI-PR- 205 Overordnet sertifikatprosedyre, OTI-PR- 021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner og intervjuer med Sjøfartsdirektoratet

Dokumentkontroll, befaring og intervjuer

I forbindelse med tilsyn benytter inspektørene flere metoder og datakilder. I prosedyren for MLC-tilsyn står det at det må «brukes forskjellige metoder, både dokumentgjennomgang, visuell inspeksjon, generelle diskusjoner med sjøfolk og private intervjuer.»²⁴² Våre intervjuer med tilsynsinspektører bekrefter at de i hovedsak benytter en kombinasjon av befaring/runder om bord, samtaler/intervjuer og dokumentgjennomgang for å kontrollere sjekklistepunktene. Inspektørene har også anledning til å få gjennomført øvelser, men det kommer fram i intervjuene at øvelser på tilsyn gjennomføres sjelden. Valg av metode følger til dels av det enkelte krav og av sjekklistepunktene, men valget er også situasjonsbetont og avhenger av fartøyet. Ved utvidede sjekkliste og tilsyn brukes det ekstra sjekkpunkter og gjerne flere metoder i kontrollen. Dette vil for eksempel innebære å intervju flere.

Dokumentkontroll

Tilsyn for å undersøke etterlevelse av regelverk legger vekt på kontroll av dokumentasjon. Rederiet/fartøyet må dokumentere at kravene er innfridd, og dokumentene benyttes som bevis på at en gitt praksis stemmer overens med regelverket. Dokumentasjonskravene forutsetter at det som skjer i virkeligheten, samsvarer med det som framgår av dokumentene.

Faktaboks 6 Eksempel på hvordan intensjonen i en lovbestemmelse er operasjonalisert

Hviletidskrav i MLC-regelverket

Intensjonen i MLC-regelverket er brutt ned i konkrete krav. MLC-konvensjonen slår i artikkel IV fast at sjøansatte har rett til anstendige arbeids- og levevilkår. Konvensjonen operasjonaliserer denne intensjonen i krav på fem *områder*, med underliggende *bestemmelser*. Under Område 2 Ansettelsesbetingelser er det blant annet en bestemmelse med formål å sikre at den sjøansatte

²⁴² Prosedyre OTI-PR-401 for ISM-sertifisering beskriver blant annet at det skal gjennomføres åpnings- og avslutningsmøter, og at øvrig metodebruk framgår av sjekklisten. WFC-prosedyren viser i liten grad til metoder og viser til når sjekklisten skal brukes.

har regulert arbeids- og hviletid. I norsk lov er det i henhold til MLC satt konkrete krav til hvor mange timers hvile sjøfolk skal ha i løpet av en definert periode. Det skal foreligge skriftlig dokumentasjon om bord som viser arbeidsordningen for sjøfolkene. Det skal framgå når den enkeltes alminnelige arbeidstid begynner og slutter, og alle sjøfolk skal ha hvert sitt skjema der gjennomført hviletid registreres i etterkant av hver 24-timers periode.

Kilde: Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Arbeids- og hviletid for sjøfolk*²⁴³

Vår gjennomgang av sjekklister for MLC-, WFC- og ISM-tilsyn viser at kontroll av dokumentasjon er metoden som skal benyttes for de fleste sjekkpunktene. Intervju/samtale og befarings / fysisk kontroll angis også, men i langt mindre omfang. Tilsynsinspektørene bekrefter i intervju at de på tilsyn vanligvis gjennomgår dokumenter som angitt i sjekklisten, slik som personlige sertifikater, helseattester, mannskapets kvalifikasjoner og opplæring om bord, arbeidskontrakter og hviletidsregistrering. Det kan også være prosedyrer, instruksjoner, risikovurderinger, evalueringer og avviksrapportering, samt dagbøker og logger. Det står ikke alltid eksplisitt i sjekklisten hvilke dokumenter som skal gjennomgås, men ifølge inspektørintervjuene forstås det implisitt. Rent praktisk ber inspektørene om at for eksempel papirkopier av arbeidskontrakter for alle ansatte vises fram for å se at disse foreligger og er utfyllt.

Inspektørene oppgir at kontroll av for eksempel **hviletid** i forbindelse med MLC-tilsyn gjennomføres i hovedsak ved å kontrollere skjemaer med utfyllt arbeids- og hviletid, jf. faktaboks 6. Sjekkpunktene fra sjekklisten er vist i Figur 20.

Figur 20 Sjekklisterpunkter for undersøkelse av arbeids- og hviletid ved MLC-tilsyn

6 Arbeids- og hviletid			
Veiledning: Veiledning for gjennomføring av kontroll av arbeids- og hviletid:			
<ul style="list-style-type: none"> Sjekk at skjema for registrering av daglig hviletid er ført for de som har sitt arbeid om bord. Gjennomgå hviletidsregistrering over en periode på f.eks. en uke for et representativt utvalg av de som har sitt arbeid om bord, for å få bekreftet at hviletiden overholdes. Sjekk at skjema for arbeidsordninger er oppslått lett tilgjengelig om bord, og at disse er i henhold til regelverket. Sjekk ev. loggbøker for bro og maskin for å få bekreftet at arbeidstiden er overholdt. Dersom inspektøren ser at arbeidets art om bord medfører mye overtidsarbeid og/eller avbrutt hviletid, eller at de som har sitt arbeid om bord viser indikasjon på utmattelse, kan en mer omfattende kontroll av hviletid være nødvendig. 			
Hjemmel: LOV 2007-02-16 nr. 9 Skipssikkerhetsloven §§ 23 og 24.			
Skjema for hviletid Kontroller at de som har sitt arbeid om bord har et skjema for registrering av sin daglige hviletid.	FOR 2007-06-26 nr. 705 Forskrift om arbeidsordninger på skip § 10.	0261	<input type="checkbox"/>
Registrering av hviletid Kontroller at registrering av hviletid er i samsvar med regelverket. Mønstringer og øvelser pålagt i lov eller i medhold av lov skal utføres slik at hviletiden forstyrres minst mulig og ikke påfører sjøfolkene uttretting.	FOR 2007-06-26 nr. 705 Forskrift om arbeidsordninger på skip §§ 10 og 8.	0261	<input type="checkbox"/>
Arbeidsordning Kontroller at det foreligger dokumentasjon om bord som viser arbeidsordningen for de som har sitt arbeid om bord. Skjema for arbeidsordningen skal være i samsvar med regelverket og oppslått på et lett tilgjengelig sted om bord.	FOR 2007-06-26 nr. 705 Forskrift om arbeidsordninger på skip §§ 11 andre ledd og 9.	0260	<input type="checkbox"/>
Ungdom under 18 år - overtidsarbeid Kontroller at ungdom under 18 år ikke har overtidsarbeid.	FOR 2002-04-25 nr. 423 Forskrift om arbeid av ungdom på norske skip § 9.	0260	<input type="checkbox"/>

Kilde: Sjøfartsdirektoratets sjekklister for MLC-inspeksjon

Inspektørene oppgir i intervju at de ser etter om daglig hviletid er registrert og godkjent når de kontrollerer hviletidslister. Et utfyllt skjema for arbeids- og hviletid vil imidlertid ikke i seg selv bevise at den sjøansatte får den påkrevde hvilen. Hviletidslister kan trikkes med, og ifølge inspektørene kan det at listene for hver måned er like, antyde at de kanskje ikke er reelle. Inspektørene oppgir at de pleier å

²⁴³ MLC-konvensjonens krav til arbeids- og hviletid er implementert i norsk lov gjennom skipssikkerhetsloven §§ 23 og 24.

gjennomgå logger, arbeidstidsordninger og dagbøker (herunder dekkdagbok, oljedagbok og maskindagbok) og **sammenligne det som føres**. Hviletidslistene sjekkes for eksempel mot dekkdagbok og maskindagbok for å se når fartøyet var i drift: *«Du kan for eksempel se i oljedagboka at de har bunkret klokken to om natta. Da må noen ha gjort det. Da kan man sjekke hviletidsskjemaene om noen jobbet på det tidspunktet.»* Om man fra ulykkeshistorikken vet at fartøyet har vært ute for en nødssituasjon, kan man sjekke om hvilen ble avbrutt i det aktuelle tidsrommet. Dersom hviletidslistene er fylt ut etter samme mønster som vanlig, gir det indikasjoner på at føringen av hviletid ikke er reell. Avbrutt hviletid i forbindelse med for eksempel et havari er ikke uvanlig, og anses heller ikke som et reglementsbrudd, ettersom de om bord vil måtte trå til for å håndtere havariet.²⁴⁴ Føringen av hviletid burde da reflektere dette, og ikke følge samme mønster som før.

Når det gjelder kontroll med **bemanning** danner mannskapslisten og bemanningssertifikatene grunnlaget for kontrollen. Å gjennomgå disse er obligatorisk. Inspektøren må også vurdere kvalifikasjoner for å få inntrykk av om bemanningen er tilstrekkelig, men det er ikke et fast system for slike vurderinger. Selv om fartøyet har det antall sjøfolk om bord som bemanningsoppgaven forutsetter, er det i realiteten underbemannet dersom sjøfolkene ikke har riktige kvalifikasjoner. Inspektøren må selv lage seg et system for å vurdere dette. Bemanning ses også opp mot hviletid. Mange brudd på hviletid kan tyde på underbemanning.

Inspektørene gjør dokumentgjennomgangen som en **stikkprøvekontroll**, og antallet dokumenter de velger ut, avhenger av totalen. Én inspektør uttaler i intervju: *«Fører jeg tilsyn med et fartøy med 4–5 ansatte, så gjennomgår jeg alle, mens ved 15–18 mannskap velger jeg ut mapper og enkelttema, for eksempel helseattest. Jeg tar vilkårlige stikkprøver – 5 på helseattest og 5 andre på sikkerhetskurs.»* Inspektørene viser til at mangler som blir avdekket ved stikkprøver, gir grunnlag for å konstatere at et system ikke fungerer slik det skal.

Vi deltok på et kombinert ISM- og MLC-tilsyn på et passasjerfartøy som går i rute i Oslofjorden og fikk bekreftet vektleggingen av dokumentkontroll på tilsyn. Mye av tiden gikk med til å lete fram, vise og kontrollere påkrevde dokumenter. Inspektøren verifiserte rutiner, oppgaver og rapportering i fysiske permer ombord og ved dokumenter og fagsystemer på PC. Inspektøren var blant annet inne i logger, vedlikeholdssystemet og sikkerhetsstyringssystemet, og kontrollerte sertifikater, signaturer og kvitteringslister.

Befaring

Regelverket stiller en rekke krav til det fysiske arbeidsmiljøet, inkludert fasiliteter om bord, renhold og vedlikehold, kost og forpleining. Gjennomgangen av sjekklister viser at befaring og fysisk kontroll som oftest brukes for å kontrollere disse forholdene. Sjekklister legger opp til at inspektørene skal observere fartøyets utforming og registrere status for renhold og vedlikehold. På ISM-revisjoner er befaring om bord angitt i sjekklister som en definert del av forberedelsene, jf. Figur 21.

²⁴⁴ I tilfelle nødssituasjon er ikke avbrutt hviletid et brudd på regelverket jf. skipssikkerhetsloven § 24 (2).

Figur 21 Eksempel på kontroll ved befaring, ISM-revisjon

1.1.3	<p>Runde på fartøyet</p> <p>Foreta en visuell gjennomgang av fartøyet. Poenget er å få et generelt inntrykk. (ikke inspeksjon)</p> <p>Eksempler på funn som kan ha med holdninger og sikkerhetskultur:</p> <ul style="list-style-type: none">• Se etter renhold, ryddighet, oljesøl, oljeholdige filler i maskinrom, eksoslekasjer• Påse at brann-/vanntettedører lukkes som de skal.• Dersom pågående arbeid om bord, utføres det sikkert og med bruk av rett verneutstyr?
-------	--

Kilde: Sjøfartsdirektoratets sjekkliste for ISM-revisjon

Inspektørene oppgir i intervju at de for eksempel ser på lugarer, fellesrom, bysser og utstyr. Befaringen vil på en del områder bare kunne påvise tilstanden på befaringsstidspunktet og ikke generell praksis om bord. Dette gjelder for eksempel renhold. At det er rengjort ved tilsynsbesøket, betyr ikke nødvendigvis at det gjøres jevnlig rent, selv om det er en indikasjon på god renholdspraksis.

Inspektørene trekker fram at alle sanser tas i bruk for å få et totalinntrykk av forholdene om bord. Det gjelder også **psykososialt arbeidsmiljø**. Inspektørene mener de raskt kan merke stemningen om bord og hvordan det står til. For eksempel kan de legge merke til om de underordnede tør å si noe eller ei når kapteinen er til stede. Dårlig vedlikehold eller mangelfull bruk av verneutstyr kan indikere svak sikkerhetskultur. *«Det blir individuelt, men det har med stemningen å gjøre, fra du setter foten om bord. Hvordan er gangveien inn rigga, renhold, ser det bra ut, er folk glade og happy, eller prøver de å unngå deg? Se på vedlikehold, så får du et inntrykk av hvordan ting er ombord. Hvordan mannskapet bruker verneutstyr. Du får en følelse med det samme av om det er i orden eller ikke helt bra her.»* Inspektørene mener befaringen også er viktig fordi den gir besetningen mulighet til å belyse problemer de opplever om bord. Dette kan de gjøre ved at de i forbindelse med runden om bord gir hint, som for eksempel å stirre på noe de vil gjøre inspektøren oppmerksom på.

Hva inspektørene ser etter og legger merke til på befaringen, er til dels basert på erfaring. Jo mer erfaring med fartøytyper, kjennskap og detaljer de har om noe, desto tryggere er inspektøren på sine tilsynshandlinger og funn. Er de mindre kjent med fartøyet, må de være mer ydmyke, oppgir inspektørene.

Ved ISM- og MLC-tilsynet vi deltok på observerte vi også hvordan dokumentkontrollen ble ledsaget av befaring. Inspektøren gjorde en inspeksjonsrunde sammen med mannskapet, på salong/kjøkken, bro, toalett, passasjerområde og det ene maskinrommet.

Intervjuer/samtaler

Inspektørene bruker intervjuer eller samtaler til å utdype gjennomgangen av dokumenter og systemer og til å avdekke ny informasjon. Flere inspektører oppgir at de for eksempel ved kontroll av **hviletid** og **bemannig** kombinerer dokumentkontroll og inntrykk fra befaringen med intervju. Dette gjøres selv om intervju ikke er spesifisert i sjekklisten som en metode som skal benyttes for kontroll av hviletid, jf. Figur 20. Hvis inspektøren har observert at vedlikeholdet er dårlig, kan det brukes som utgangspunkt for å stille spørsmål om årsaken til dette – om det for eksempel kan skyldes mangel på tid. Ulykkeshistorikk kan også antyde mangel på hvile, og inspektøren kan stille mannskapet spørsmål om hva som skjedde.

Det varierer *hvordan* inspektørene gjennomfører intervjuene. Inspektørene oppgir at de som oftest gjør et utvalg med både offiserer og mannskap, avhengig av ansvarsområder. Inspektøren må ta hensyn til hvor sensitivt temaet som undersøkes er, når de vurderer om de skal stille spørsmål i plenum eller på tomannshånd. Inspektørene snakker alltid med kapteinen som øverste ansvarlige for dokumentasjon og forhold om bord. Mannskapet tilkalles for å kunne kontrollere at deres sertifikater, kontrakter mv. stemmer. Ved MLC-tilsyn er det krav om at hele mannskapet skal være om bord, mens det ved andre tilsyn gjerne bare er 1 eller 2 av mannskapet som er tilgjengelige. Av den grunn intervjuer inspektørene gjerne ulike ansattgrupper ved MLC-tilsyn, men i mindre grad i forbindelse med andre type tilsyn.

Det varierer også blant inspektørene om intervjuene er planlagte eller spontane. Flere inspektører vi har snakket med, viser til at de stort sett gjør planlagte intervjuer, men eventuelt åpner for å tilpasse opplegget underveis eller deler kontaktinformasjon slik at de kan kontaktes i etterkant. Mange viser til at de har enkeltvis samtaler, og tidshensyn kan gjøre at inspektørene velger å snakke med færre. På ISM-revisjoner er praksisen at inspektøren har åpningsmøter og oppsummeringsmøter der flere er samlet.

Mange av inspektørene vi har snakket med, opplever at intervjuer gir ny og nyttig informasjon. Ved ISM gjennomgår inspektørene rederiets sikkerhetsstyringssystem og kan stille utdypende oppfølgingsspørsmål som gir mer informasjon om hvordan systemet fungerer i praksis. Andre inspektører erfarer på den annen side at intervjuer gir lite, at de sjelden får høre noe, og at det er forholdsvis sjelden at noen fra mannskapet tar kontakt under tilsyn og vil snakke nærmere om utfordringer.

Inspektørene oppgir at samtaler/intervjuer er den viktigste metoden for å komme nærmere inn på trivsel om bord. Flere inspektører viser til at det har blitt større oppmerksomhet på mobbing, trakassering og negative erfaringer blant kvinnelige sjøfolk i etterkant av en rekke medieoppslag. Ved slike tilfeller snakker inspektørene med den kvinnelige delen av besetningen alene for å få fram forhold som handler om trakassering og diskriminering.

Inspektørene framhever viktigheten av å prøve å bygge tillit hos mannskapet på fartøyene for å få fram relevant informasjon. De bygger tillit ved å snakke med folk på tilsynet, forklare dem at direktoratet er en klageinstans de kan ta kontakt med ved behov, og at informasjon behandles konfidensielt. De er oppmerksomme på at intervjuer kan sette sjøfolkene i en vanskelig situasjon, og at det kan påvirke deres villighet til å svare. Dersom inspektørene får høre noe, må de jobbe aktivt for å finne objektive bevis, særlig i tilfeller med få ansatte.

Ved deltakelsen på ISM- og MLC-tilsynet erfarte vi hvordan intervju, møter og samtaler ble brukt. Åpnings- og avslutningsmøter ble gjennomført slik det er angitt i prosedyrene for ISM-revisjon. Inspektøren gjennomførte videre semistrukturerte intervjuer med mannskapet samlet. For eksempel ble mannskapet spurt om rutiner og hendelser, og det ble stilt åpne spørsmål om praksis om bord og etterlevelse av sikkerhetsstyringen. På avslutningsmøtet gikk inspektøren gjennom funn og pålegg, fikk påleggslisten signert og skrev ut og signerte MLC-rapporten for fartøyets permer. Inspektøren veiledet kapteinen i videre oppfølging på dette, samt i hvordan regelverkskravene kunne oppfylles, og hvorfor det gis pålegg.

Informasjonsgrunnlag og dokumentasjon i tilsynsvirksomheten

Informasjonsgrunnlag i tilsynsforberedelsene

Når inspektøren forbereder et tilsynsbesøk, skal inspektøren gjennomgå aktuelle prosedyrer og lese seg opp på det spesifikke rederiets og fartøyets status og historikk. Inspektørene oppgir i intervju at det er vanlig å gå gjennom historikk fra tilsynssystemet og arkivsystemet: kontrollere sertifikater og sjekke funn, pålegg og oppfølging fra tidligere tilsyn og om det er registrert noen bekymringsmeldinger

eller gitt dispensasjoner. Ved risikobasert tilsyn skal inspektøren i tillegg gjennomgå blant annet risikokalkulator og så gjøre en helhetsvurdering av omfanget av tilsynet. Ved ISM henter inspektøren inn mer bakgrunnsinformasjon enn ved MLC/WFC, ettersom ISM favner bredere. De fleste inspektørene leser i liten grad anmerkninger, interne og eksterne kommentarer gitt i forbindelse med tidligere tilsyn, og få tar kontakt med kolleger som tidligere har gjennomført tilsyn med det aktuelle fartøyet.

Det er ikke stilt krav til inspektørene om å oppdatere seg på mer generelle tilleggende temaer, som å lese seg opp på Læring av hendelser, ulykkes- og årsaksdata, sikkerhetsmeldinger og lignende. Inspektørene opplever at informasjonen de har tilgang til gjennom prosedyrer, sjekklister og interne fagsystemer, er tilstrekkelig.

Intervjuene med inspektørene viser at tilsynserfaring, type tilsyn, tidspress og fartøyets risikoscore påvirker forberedelsene. Forberedelsene er som regel grundigere dersom fartøyet er kategorisert som høyrisiko, men flere trekker fram at en anstrengt ressursituasjon gjør at forberedelsene i større eller mindre grad sløyfes. Tilsynsarbeidet hviler på inspektørens erfaring og på sjekklistene i disse tilfellene.

Dokumentasjon ved gjennomføring av tilsyn

Funn, avvik og observasjoner som gjøres under tilsynet, skal inspektørene dokumentere skriftlig. Ifølge prosedyrene skal de beskrive objektive bevis. Våre inspektørintervjuer og vår gjennomgang av tilsynssaker viser at dokumentasjonspraksisen varierer. Det er ulikt hvordan metodebruk og tilsynsresultater dokumenteres, men generelt dokumenterer inspektørene sine kontrollhandlinger og vurderinger om bord i liten grad. I intervju hevder arbeidstakerorganisasjonene at inspektørens funn og vurderinger ikke dokumenteres, for eksempel ved bilder eller kopier av dokumenter, og omtaler det som et problem at inspektørens subjektive vurderinger av forhold om bord ikke er etterprøvbare.²⁴⁵

På tilsyn skal inspektøren bruke sjekklisten til å angi sine konklusjoner på det enkelte sjekkpunkt; *IK* for *Ikke relevant*, *A* for *Akseptert*, *P* for *Pålegg* og *F* for *Funn*. Det er mange tilfeller der resultatet av tilsynet ikke beskrives nærmere enn med denne bokstavkoden, og den vedlagte påleggslisten. I vår saksgjennomgang er det mange sjekklister der heller ikke bokstavkoden er angitt, og det er uvisst om punktet ikke var relevant, eller om det har vært kontrollert og akseptert. Inspektører vi har intervjuet bekrefter at de i liten grad dokumenterer avveininger og vurderinger, særlig ikke hvis alt er i orden. På revisjoner skriver inspektørene en mer utfyllende revisjonsrapport som blant annet skal inneholde beskrivelser av deres generelle inntrykk.

I tilsynssystemet har inspektørene også anledning til å benytte *anmerkninger*, *interne* og *eksterne kommentarer*. Interne kommentarer kan bare ses av direktoratet, og skal brukes for forhold man ønsker å gjøre andre inspektører/saksbehandlere oppmerksomme på ved senere tilsyn/saksbehandling. Eksterne kommentarer er synlige for revidert part gjennom *Min side fartøy*. Ved tilsyn på nybygg, større ombygginger og innflagginger benyttes ekstern kommentar i stedet for pålegg. Alle kommentarer må kunne hjemles i lov eller forskrift.²⁴⁶ Det varierer i stor grad blant inspektørene om og hvordan anmerkningsfeltene og kommentarer brukes, og i hvilken grad de anses å være nyttige. Hovedinntrykket fra våre intervjuer og saksgjennomgang er at anmerkningsfeltet brukes og leses i liten grad. Interne og eksterne kommentarer er også forholdsvis lite brukt. Noen inspektører bruker kommentarfeltene som en huskeliste, eller til å formidle beskjeder til neste inspektør, for eksempel dersom et forhold anses å være ok, men bør sjekkes ved neste tilsyn.²⁴⁷

²⁴⁵ Intervju med Norsk Sjøoffisersforbund og Norsk Sjømannsforbund.

²⁴⁶ Sjøfartsdirektoratet. Prosedyre OTI-PR-209 Pålegg og Kommentarer.

²⁴⁷ Sjøfartsdirektoratet. Prosedyre OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner.

Ulik dokumentasjonspraksis kan ifølge inspektørene blant annet henge sammen med tidsnød, erfaring og skjønn. Hvis tiden er knapp, dekkes fortsatt alle sjekklisterpunkter, men kontroll og dokumentasjon blir mindre grundig. Ulik dokumentasjonspraksis kan også henge sammen med hvilken opplæring den enkelte har fått i dokumentasjon. En konsekvens av ulik dokumentasjonspraksis i tilsynssystemet er at andre inspektører i senere tilsyn får begrenset med nyttig informasjon. Det kan også svekke direktoratets mulighet til å få oversikt over tilsynspraksisen og sette inn eventuelle forbedringstiltak.

5.2.2 Erfaring med å avdekke og utstede pålegg for dårlige arbeids- og levevilkår

I kapittel 4.2 kom det fram at en økende andel av sjøfolkene opplever at de får for lite søvn og hvile om bord, jobber mer enn tillatt arbeidstid, har for mye å gjøre og har skift-/vaktordninger som er belastende. De gir også uttrykk for at det er utfordringer med for lav bemanning. Samtidig er brudd på hviletidsbestemmelsene, bemanningsutfordringer, svak sikkerhetskultur og dårlig psykososialt arbeidsmiljø forhold som det er krevende for tilsynsinspektørene å påvise. Utfordringer på disse områdene har få direkte fysiske utslag og kommer bare i begrenset grad til uttrykk gjennom dokumenter. Det bidrar til at inspektørene som oftest finner «symptomer» på dårlige forhold i tilsynene, men har utfordringer med å avdekke reelle brudd og lovstridig praksis.²⁴⁸ Sjøfartsdirektoratet bekrefter i intervju at det er utfordrende å ta tak i bakenforliggende forhold gjennom tilsyn.

Pålegg og avvik om arbeids- og levevilkår

Ifølge inspektørene dreier pålegg om arbeids- og levevilkår seg gjerne om formaliteter og dokumentasjon. Flere tilsynsinspektører uttrykker i intervju at de forholdsvis sjelden gir pålegg om arbeids- og levevilkår. De viser til at det ikke er hjemler i lov og forskrift som forbyr å være trøtt eller ha usunt psykososialt miljø, og at «*en følelse kan ikke skrives som pålegg.*» Derfor utsteder de forholdsvis sjelden pålegg, men praksis varierer noe mellom inspektørene. En reell mistanke om juks eller lignende kan tas videre i kontroll og sanksjoner, men inspektører erfarer at så lenge de ikke har de objektive bevisene, så er det veldig vanskelig «*å slå i bordet med noe*» ved tilsyn.

Våre analyser av pålegg og avvik bekrefter inspektørenes vurdering. Analyse av pålegg og avvik gitt ved til sammen 12 945 tilsyn med arbeids- og levevilkår i perioden 2015–2021 viser at over halvparten (56 prosent) av påleggene ble gitt ved periodiske tilsyn av sertifikater, for eksempel årlige tilsyn med passasjersertifikat, fornyelse av sertifikater og førstegangsinspeksjoner. 20 prosent av påleggene ble gitt i forbindelse med MLC-inspeksjoner, mens 27 prosent ble gitt i forbindelse med uanmeldte tilsyn. I 2021 ble det i tilsyn med arbeids- og levevilkår i snitt gitt 1,2 pålegg per MLC-inspeksjon og 2,8 pålegg per uanmeldte tilsyn.

Tabell 10 Antall utstedte pålegg for hovedtyper av påleggs-koder om arbeids- og levevilkår, 2015–2021

Type pålegg	Antall
Annet (sertifikater)	1 871
Annet (ulykkesforebyggende tiltak)	1 542
Annet (mannskap og mannskapsinnredning)	799
Loggbøker / obligatorisk anførsel	551
Beskyttelse av maskineri/deler	416

²⁴⁸ Intervjuer med tilsynsinspektører, april og mai 2022.

Medisinsk utstyr	414
Registreringsskjema for hviletid	364
Selskapets ansvar og myndighet	327
Laste- og losseutstyr	285
Alarminstruks	264
Sertifikat for sikkerhetsbemanning	252
Verneombud/Arbeidsmiljøutvalg	243
Ressurser og personell	225

Videre ble det i perioden gitt pålegg om personlig utstyr (184 pålegg), fareområder (175), rapporter og analyser ved avvik, ulykker og farlige hendelser (171), helseerklæring (156), grunnleggende treningsbevis (151), skjema for arbeidsordningen (149), sikre atkomstmidler (93) og sertifikat for arbeids- og levevilkår (MLC/WFC) (89 pålegg).

Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Tabell 10 viser at mange (45 prosent) av de utvalgte påleggene om arbeids- og levevilkår i perioden sorterer under de generelle kategoriene:

- Annet (sertifikat)
- Annet (ulykkesforebyggende)
- Annet (mannskap og mannskapsinnredning)

En gjennomgang av kategorien *Annet (sertifikat)* viser at påleggene dreier seg om blant annet informasjon og planverk om bord som har mangler eller ikke er oppdatert, utdatert sertifikat og manglende begjæring om inspeksjon, og manglende egenkontroll med sikkerhet og utstyr om bord. Kategorien *Annet (ulykkesforebyggende)* dreier seg om blant annet at risikovurderinger av farlige arbeidsoperasjoner om bord ikke er gjennomført og dokumentert, at det mangler rutiner for sikkerhet om bord, og at det mangler oversikt og informasjon om kjemikalier om bord. Kategorien *Annet (mannskap og mannskapsinnredning)* omfatter blant annet mangler og feil ved arbeidsavtaler, mangelfullt system for klagebehandling om bord, og mangler ved innredning og oppholdsareal på fartøyet.

Innhentede data for avvik gjelder for to avvikskoder og er ikke like detaljert i kodingen som påleggene. 43 prosent av avvikene er gitt i innen ressurser og personell, og 57 prosent er gitt innen utarbeiding av planer for operasjoner om bord.

Inspektørenes erfaringer med å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår

Det er gitt få pålegg om substansielle brudd på regelverket for arbeids- og levevilkår. Det indikerer at det er krevende for inspektørene å avdekke slike forhold. Inspektørene bekrefter dette.

Kontroll med hviletid

Det er stor enighet blant inspektørene om at det er vanskelig å kontrollere brudd på hviletidsbestemmelsene utover ved å sammenligne dokumentasjon som arbeids- og hviletidsregistrering, bemanningsoppgave mv. Etter inspektørenes erfaring har mange i sektoren dårlig

dokumentasjonspraksis, og det er forholdsvis lett å jukse med hviletidsregistreringer. Det er tidkrevende for inspektørene å kontrollere ulike kilder opp mot hverandre, og inspektørene kan ikke kontrollere at mannskapet faktisk hviler. Objektive bevis på brudd på hviletid oppleves som vanskelig å skaffe uten bidrag fra sjøfolkene. Inspektørintervjuene viser at utmattelse (fatigue) hos sjøansatte i liten grad avdekkes på tilsyn. Mindre fiskefartøy, der det ifølge inspektørene vi har snakket med, ikke er uvanlig med brudd på hviletidsbestemmelsene, har ikke krav til å føre hvilelister.

Én inspektør uttrykte i intervju: «*Det er beklageligvis nesten umulig å ettergå hva de driver med. De fører ikke dagbok. Jeg skriver pålegg og avvik på dagbokføring for det går knapt an å finne ut hvem som er om bord. De dokumenterer nærmest ingenting. Det er håpløst, kjempedårlig! 'Torsdag 10.: Fisket.' Så man har knapt noen historikk. Det er vanskelig å ettergå noe som er så dårlig.*»

Sjøfartsdirektoratet mener at det er en vesentlig forskjell på inspeksjon og revisjon når det gjelder kontroll av hviletid. På inspeksjoner går inspektøren ikke inn i bakenforliggende årsaker. Da gis påleggene direkte på «bruddet». På revisjon undersøkes derimot bakenforliggende forhold og systemer, og en feil betraktes som utslag av et dårlig system. For å kvittere ut et avvik gitt på revisjon vil det for eksempel ikke være tilstrekkelig «å få en uthvilt mann om bord», slik det kan ved et pålegg på en inspeksjon. Rederiet blir nødt til å vise hva de vil endre i systemet for at det ikke skal skje igjen.²⁴⁹

Av intervju med Sjøfartsdirektoratet framgår det at direktoratet mottar bekymringsmeldinger om hviletid. Disse handler ofte om for lange arbeidsdager. Ved tilsyn finner Sjøfartsdirektoratet imidlertid ofte at hviletiden som er ført, er innenfor regelverket og ikke stemmer overens med varselet. Ifølge direktoratet kan dette skyldes at skipsledelsen i noen tilfeller redigerer arbeids- og hviletidsdokumentasjonen i etterkant av de ansattes timeføring. Direktoratet er avhengig av dokumentasjon eller at ansatte står fram, for å få tilstrekkelig bevis til å gi pålegg. Derfor er det krevende å avdekke brudd på arbeids- og hviletid i disse tilfellene.

Direktoratets utfordringer med å gi pålegg om arbeids- og hviletid utover om dokumentasjon og formaliteter bekreftes i vår gjennomgang av tilsynssaker og de tilhørende påleggslistene. Disse omtaler i hovedsak manglende dokumentasjon, brudd på rutiner, manglende sertifikat og kursing, og handler i mindre grad om bakenforliggende forhold. Pålegg på hviletid handler gjerne om at hviletid ikke er ført korrekt, ikke er ført (dette er sjeldnere) eller ikke er ført på riktig skjema.

Vår analyse av pålegg og avvik på arbeids- og levevilkår viser at Sjøfartsdirektoratet ga 364 pålegg knyttet til *registreringsskjema for hviletid* (påleggskode 261) i perioden 2015–2021. Dette utgjorde 4 prosent av alle utstedte pålegg i perioden. En gjennomgang av tekstbeskrivelsen for disse påleggene viser at de aller fleste pålegg dreide seg om dokumentasjon og registrering av hviletid – manglende registreringer, manglende system for registrering eller manglende signatur av listene.

- Over 90 prosent av påleggene (333 av 364 pålegg) handlet om føring/dokumentasjon av hviletidsregistrering heller enn faktisk hviletid.
- 9 av de 364 påleggene viste til at registrert hviletid ikke stemte med vaktliste eller dagbøker eller observert arbeid, og ett pålegg viste at hviletidslistene var utfylt på forhånd.
- 22 av 364 pålegg handlet om at hviletiden er overskredet. I de fleste av disse tilfellene ble det gitt pålegg om at hviletidsbestemmelsene måtte overholdes.
- Bare to pålegg ble det også antydnet at fartøyet burde bemannes slik at det er mulig å gjennomføre arbeidsoppgavene og samtidig overholde hviletiden.

I 2016 var hviletid og bemanning Sjøfartsdirektoratets fokusområde for tilsyn. Resultatene fra tilsynene viste nesten en dobling av pålegg innen hviletid og bemanning fra 2015.²⁵⁰ Påleggene som ble gitt i

²⁴⁹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet, 27. september 2022.

²⁵⁰ Bernsten, V. (2016). *Fokusområde 2016: Hviletid og bemanning* [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet]. 14.10.2016.

forbindelse med fokusområdet, handlet blant annet om skjema for hviletid, vaktplan og skjema for arbeidsordningen.

I intervjuene fortalte inspektørene om sin praksis med å utstede pålegg for hviletidsbrudd. Én er opptatt av at fartøy ikke skal planlegge turer med brudd på hviletiden for å spare bemanning, og skriver avvik dersom en slik praksis er gjentakende. Vedkommende oppgir også å skrive avvik dersom hviletidsbrudd ikke behandles etter hensikten. En annen har vært med på å pålegge hviletid på fiskefartøy, i et tilfelle der «*mannskapet helt klart ikke var utkvilt.*» Én oppgir å gi pålegg om å hvile ved behov. Om bruddet på hviletid var en tid tilbake og problemet framstår å være godt håndtert i etterkant, gir vedkommende pålegg om å passe på rutinene.

Vår gjennomgang av veiledningen som tilsynsinspektørene blir gitt i sjekklister, viser at kravene for tilsynet også ofte handler om å sjekke at det finnes system for å føre hviletid, og at skjemaer utfylles korrekt. Både i veiledningen for MLC-inspeksjoner og for utstedelse/kontroll av WFC-sertifikat åpnes det imidlertid også opp for skjønn:

«Dersom inspektøren ser at arbeidets art om bord medfører mye overtidsarbeid og/eller avbrutt hviletid, eller at de som har sitt arbeid om bord, viser indikasjon på utmattelse, kan en mer omfattende kontroll av hviletid være nødvendig.»

Ut fra de påleggene som ble gitt ved tilsynene vi har gjennomgått, framstår det som at dette i liten grad skjer. Ingen av påleggene indikerer at det har skjedd et intervju eller en samtale med ansatte eller ledere om temaet. Vår gjennomgang av andre pålegg knyttet til arbeidsordning og vaktplan viser den samme tendensen: manglende skjemaer eller manglende oppslag av skjemaer for arbeidstidsordningen, mangler ved arbeidsavtaler, manglende dokumentasjon i skipets dekkdagbok og dokumentasjon av opplæring.²⁵¹

Kontroll med bemanning

Når det gjelder bemanning, utover å kontrollere bemanningsoppgaven, må inspektørene på tilsyn vurdere ut fra sitt erfaringsnivå hva som er hensiktsmessig bemanning. De må gjøre sannsynlighetsvurderinger av hvor mange som trengs til å gjøre oppgavene, eller hva som er mulig å gjøre med det antallet sjøfolk som er om bord. Det kommer fram i intervju at inspektørene ikke synes det er enkelt å avdekke om et fartøy er tilstrekkelig bemannet, særlig i en nødssituasjon.

De fleste bekymringsmeldinger Sjøfartsdirektoratet mottar om bemanning, gjelder innenriksferger og annen passasjertransport. Det er mange forskjellige problemstillinger knyttet til bemanning innen denne fartøygruppen, og mange ulike vurderinger ligger til grunn for bekymringsmeldingene. Ofte er det sikkerhetsstyring, ISM eller rederienes risikovurderinger som er den relevante innfallsvinkelen, og disse meldingene kan for eksempel følges opp gjennom ordinær ISM-revisjon eller en ISM-tilleggsrevisjon.²⁵²

Mange inspektører vi snakket med, oppgir at de veileder sjøfolk i hvilke muligheter de selv har til å dokumentere bemanningsutfordringer, slik at Sjøfartsdirektoratet eventuelt kan følge opp forholdet. Inspektørene viser til at de ikke har hjemmel til å skrive avvik på underbemanning når bemanningen er innenfor bemanningsoppgaven og det ikke foreligger avviksmeldinger eller annet som viser at bemanningen er for lav. Stort sett kan ikke inspektøren skrive avvik på noe annet enn at rederiene ikke har gjort en egenvurdering av bemanningsbehovet. Flere inspektører viser til at det de siste årene har vært lagt vekt på å etterspørre rederienes egenvurdering under ISM-revisjon om bord og hos rederiet. Dersom vurderingen ikke eksisterer og de støtter seg på bemanningssøknaden/-sertifikatet, vil de få avvik.

²⁵¹ Basert på en gjennomgang av påleggskode 0260, 0253 og 2530.

²⁵² Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

I vår saksgjennomgang av tilsynssaker fant vi ett tilsyn, en ISM-revisjon, der ett funn resulterte i et avvik knyttet til bemanning. Funnet dreide seg om feil ved dokumentasjonspraksisen (påleggskode 2530).

I perioden 2015–2021 ble det gitt 76 pålegg med benevnelsen «Bemannet som minst angitt i sertifikat for sikkerhetsbemanning». Disse påleggene handlet hovedsakelig om manglende informasjon om bord, feil eller mangler i bemanningsoppgaven eller manglende kvalifikasjonskrav og sertifikat. 5 av 76 pålegg handlet om at fartøyet ikke var bemannet i henhold til sikkerhetsbemanningen.

Sjøfartsdirektoratet ga i perioden 700 avvik knyttet til ISM 6 om ressurser og personell (påleggskode 2530). Vår gjennomgang av disse utvalgte avvikene viser at de fleste av dem – i likhet med pålegg om hviletid – dreide seg om dokumentasjon og rutiner. Det store flertallet av sakene dreide seg om mangler ved enten dokumentert kartlegging av opplæringsbehov, dokumentasjon av opplæring og dokumentasjon av kompetanse. Enkelte saker handlet også om manglende eller mangler ved stillingsinstruks og arbeidsspråk. De aller færreste ISM-revisjonenes avvik på ressurser og bemanning beskrev avvik basert på observasjon av praksis. Ved enkelte revisjoner ble det notert avvik utover dokumentasjonskrav. Avvikene tok utgangspunkt i hva som skjedde i praksis, mer enn hva som framkom av fartøyets dokumentasjon, og de baserte seg også mer på observasjon eller samtaler. Disse metodene gir en annen type informasjon som henger tettere sammen med arbeidstakers hverdag og praksis. Ingen av avvikene i perioden gjaldt bakenforliggende forhold eller mer helhetlige betraktninger om arbeids- og levevilkår.

Sjøfartsdirektoratet viser i intervju til at flere inspektører har opplevd at sjøfolk klager på underbemanning på fergene. Utfordringer med bemanning på innenriksferger blir snakket om blant de ansatte om bord med henvisning til at det er Sjøfartsdirektoratet som godkjenner sikkerhetsbemanningen (som tilsvarer en minimumsbemanning). Sjøfartsdirektoratet kan ikke gi pålegg om å øke bemanning, men direktoratet kan gi pålegg om å jobbe bedre med vurderingene knyttet til bemanning. Ifølge direktoratet kan det være utfordrende å gjøre tilsyn med om bemanning er tilstrekkelig, når bemanningen oppfylder sikkerhetsbemanningen som Sjøfartsdirektoratet selv har godkjent gjennom behandling av rederienes bemanningsøknad.

Utfordringene med tilsyn med forsvarlig driftsbemanning har blitt tatt opp og beskrevet av Sjøfartsdirektoratet i trepartssamarbeidet i Maritimt samarbeidsforum:

«Det at vi fatter vedtak om sikkerhetsbemanning i forkant, gjør det utfordrende å få til en reell overprøving av om bemanningen er forsvarlig gjennom tilsyn, fordi vi i realiteten allerede har sagt at den er det. Det er heller ikke gitt at bemanningsoppgaven Sjøfartsdirektoratet har utstedt, vil representere det som til enhver tid er sikkerhetsmessig forsvarlig driftsbemanning.»²⁵³

Kontroll med psykososiale forhold og sikkerhetskultur

Forskningsstiftelsen FAFOs undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets tilsyn på arbeidsmiljøområdet pekte på at «tilsynsvirkomheten til Sjøfartsdirektoratet forholder seg mest til det organisatoriske arbeidsmiljøet og i mindre grad til ulike sider ved det psykososiale arbeidsmiljøet.»²⁵⁴ Generelt virker ikke inspektørene vi har intervjuet, å være særskilt oppmerksomme på trivsel og psykososiale forhold i sine tilsyn. Én inspektør opplever at det framstår som at man ikke helt vet hva man skal gjøre med psykososiale forhold til sjøs sammenlignet med i landbaserte næringer. Flere inspektører peker på at det er særlig krevende å avdekke uheldige psykososiale forhold eller dårlig kultur om bord. Det er begrenset hvor dypt de kan komme innenfor rammene av et tilsyn, og de opplever at de ikke har noen verktøy til å avdekke og følge opp usunne psykososiale arbeidsmiljøer. De viser til eksempler på

²⁵³ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Møtereferat fra Maritimt samarbeidsforum 2/2022 og 3/2022*.

²⁵⁴ FAFO. (2019). *Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet*, s. 19.

ansatte som er dårlig behandlet, og der Sjøfartsdirektoratets håndtering stort sett har begrenset seg til å be sjøfolkene sende bekymringsmelding. Kulturen til sjøs preges av at sjøfolkene «står i det og klarer seg» uten å si fra om slike forhold, ifølge inspektørintervjuene.

5.2.3 Opplæring og veiledning til inspektører i hvordan å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår

Å avdekke funn forutsetter en sammensatt bruk av metoder og skjønn. Nyansatte inspektører blir en del av et opplæringsregime med kurs i regelverk og kollegaveiledning. I løpet av de par siste årene har Sjøfartsdirektoratet etablert flere faglige fora, der inspektørene kan utveksle erfaringer om sentrale temaer. Arbeids- og levevilkårsrelaterte problemstillinger er i liten grad en del av opplæringen og utvekslingen.

Inspektørenes kompetanse og erfaring

I forbindelse med FAFOs undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets tilsyn på arbeidsmiljøområdet uttrykte informantene i Sjøfartsdirektoratet at kompetansen hos inspektørene er god nok til å føre tilsyn med arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Det ble likevel pekt på at arbeidsmiljøområdet ofte ikke får så mye oppmerksomhet i tilsynene.²⁵⁵ Sjøfartsdirektoratet oppgir i intervju at det innad i inspektørkorpset ikke er personer med formell kompetanse på psykososiale forhold. Inspektørene har i hovedsak tre ulike typer formell utdanning: nautisk, maskin-teknisk og ingeniørfaglig.

Nærings skipsfarten varierer noe mellom de ulike regionene langs kysten, og tilsynsvirksomheten på tilsynskontorene blir derfor også litt forskjellig. Det føres for eksempel lite fiskerikontroll på Østlandet, men mange tilsyn med fiskefartøy i Nord-Norge. Det gjør at inspektørenes kompetanse og erfaring knyttet til fartøytyper også varierer noe mellom de ulike kontorene. Sjøfartsdirektoratet viser til at kompetansen til dels er spesialisert innen havnestatskontroll og ISM, men i mindre grad for de andre tilsynstypene. Ifølge direktoratet foregår det en diskusjon internt i operativ tilsynsavdeling om inspektørene skal være spesialister eller generalister, der det anerkjennes at inspektørene skal ha kompetanse og erfaring med veldig mange forskjellige tilsynstemaer.

Opplæring om arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet tar mål av seg å være en virksomhet preget av framtidsrettet kompetanse. Direktoratet skal sikre seg dette gjennom utvikling av ansatte og rekruttering, og har etablert arenaer for kompetansebygging og kunnskapsutveksling.²⁵⁶ Operativ tilsynsavdeling har utarbeidet en egen opplæringsplan som angir fokusområder og opplæringstiltak som skal gjennomføres i løpet av året, og der er egne opplæringsansvarlige i Sjøfartsdirektoratet som følger opp planen.²⁵⁷

Inspektørene må oppfylle definerte kompetansekrav for å gjennomføre ulike typer tilsyn. For å gjøre MLC-inspeksjoner må inspektøren ha gjennomført MLC-kurs. Det er også stilt krav til at nye inspektører må delta på og lede et visst antall inspeksjoner før han eller hun kan gå alene på tilsyn.²⁵⁸ Både for MLC-kurset og for det mer omfattende ISM-revisjonslederkurset oppgir inspektørene i intervju at hovedtyngden av programmet handler om innholdet i regelverket. Kursene gir kun *noe* metodekompetanse. De inneholder lite veiledning om tilsynsforståelse og den *praktiske* gjennomføringen av tilsyn, som hva man skal gjøre, hva man skal spørre om, og hvordan man bør spørre. MLC-kurset inneholder ifølge inspektørene enkelte praktiske eksempler og teknikk, mens ISM-revisjonslederkurset blant annet inkluderer noe om revisjonsteknikk og intervjuteknikk. Kursene anses

²⁵⁵ FAFO (2019) *Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet*, s. 19.

²⁵⁶ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Strategiplan 2020–2024*.

²⁵⁷ Intervju med Sjøfartsdirektoratet, 27. september 2022.

²⁵⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Kompetansekrav for MLC/WFC-inspeksjoner*, datert 06.09.2021; Intervju med Sjøfartsdirektoratet, 27. september 2022.

imidlertid mer «*som et førerkort enn som en god verktøykasse*»; det er ifølge inspektørene erfaring og veiledning som skal til for å bli god.

Ifølge inspektørene er det en bevissthet om at nye inspektører skal praktisere sammen med ulike kolleger for å få så bred erfaring som mulig.²⁵⁹ Nyansatte inspektører blir en del av et opplæringsregime, får en «fadder» og blir med mer erfarne inspektører som observatør på ulike type tilsyn på ulike fartøytyper.²⁶⁰ Før en ny inspektør får intern godkjenning til å gå alene på tilsyn, gjøres det en vurdering av om den nye inspektøren følger prosedyrene og sjekklister og har en måte å revidere på som vil gi gode resultater. Inspektørene oppgir at en inspektør normalt går alene på enkle tilsyn, for eksempel tilsyn med mindre passasjerskip, etter to–tre måneder i Sjøfartsdirektoratet. Tilsynsopplæringen er ifølge inspektørene blitt bedre og mer strukturert de senere årene.

Veiledning i sjekklister og prosedyrer

Sjekklister som inspektørene bruker på tilsynsbesøk, indikerer hvilke kontroller inspektøren kan gjøre for å sjekke om kravene er etterlevd. Vår gjennomgang av sjekklister som er relevante for arbeids- og levevilkår viser at de i varierende grad angir hvilke metoder inspektørene kan benytte. Metodeangivelse er vanligst i MLC-sjekklister, men mindre vanlig i WFC- og ISM-sjekklister. Prosedyrer og sjekklister gir forholdsvis lite praktisk veiledning til metodebruken. Selv om det kan være angitt at intervju skal benyttes, er det for eksempel sjelden angitt *hvem* inspektøren bør snakke med, og *hvilke* spørsmål som vil kunne gi gode svar. Det er også sjelden beskrevet hvordan og hvor mange stikkprøver som bør gjennomføres.

Inspektørintervjuene bekrefter at prosedyrene inneholder lite konkret veiledning til hvordan et tilsyn skal gjennomføres, og med hvilke metoder. Imidlertid opplever inspektørene at prosedyrene og sjekklister gir god veiledning til å gjennomføre et tilsyn, og at de har blitt bedre og tydeligere og gir god støtte. I intervju uttrykker Sjøfartsdirektoratet at prosedyrer og sjekklister har blitt utviklet de siste årene til å bli mye mer veiledende og pedagogiske, og de revideres oftere i tråd med innspill.

Kollegalæring

I 2020 etablerte Sjøfartsdirektoratet forumet **Inspektørens fagtime** for deling av informasjon og erfaring. Forumet møtes månedlig, og inspektørene kan se opptak i etterkant ved behov. På fagtimen tas ett tema opp hver gang, og inspektørene kan komme med innspill til ønskede temaer. En gjennomgang av temaene fra 2020 til første del av 2022 viser at ingen av dem var direkte arbeids- og levevilkårsrelaterte. Sjøfartsdirektoratet har sendt en kort spørreundersøkelse til inspektørene om hvilke temaer de ønsker seg på fagtimene. Denne viser at det er få arbeids- og levevilkårsrelaterte temaer blant alternativene, med et par unntak.²⁶¹ Noen av temaene på listen handler om generelle problemstillinger ved inspektørjobben, som for eksempel hvordan skrive gode pålegg. Inspektørene uttrykker i intervju noe forskjellige oppfatninger av om fagtimen kun er et forum for kompetanseheving eller også for erfaringsdeling. Inspektørene synes gjennomgående at dette forumet er nyttig. De viser også til at det bidrar til likere praksis blant dem.

Regionkontorene har ukentlige **regionmøter** som blant annet brukes til å ta opp enkeltsaker, dele erfaringer og observasjoner. Et par inspektører trekker også fram at «frustrasjoner, positive erfaringer og konkrete revisjoner» utveksles på **ISM-revisjonsledermøter**. Disse har funnet sted siden 2020. Fagkoordinator for ISM har i oppgave å kalle inn og lage agenda til disse møtene. Målet er at tilsynet skal utføres med større grad av likebehandling og at inspektørene kan diskutere og lære av

²⁵⁹ Intervjuer med tilsynsinspektører, april og mai 2022.

²⁶⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2022). Vedlegg til saksframlegg juni 2022 om ny flaggstatskompetanseplan.

²⁶¹ Disse temaene er tolket å ha med arbeids- og levevilkår å gjøre: «Bemanningsoppgave, evakueringsanalyse, kvalifikasjonsforskriften 666, krav for ulike fartøy, bemannings sertifikat osv.» og «Arbeidsavtaler, tariff - Gjeldende regelverk, hva møter vi ombord, ekstern innlegg fra Sjømannsorganisasjonene osv.»

hverandres utfordringer. Sjøfartsdirektoratet holder også **fellesmøter** for alle inspektører. Det gjøres opptak av møtene slik at inspektørene kan se dem i ettertid.

For ISM-relaterte problemstillinger finnes det en **faggruppe** ved hovedkontoret som inspektørene kan diskutere med og få svar fra, men det er ingen tilsvarende ekspert på MLC. Flere inspektører gir uttrykk for at de savner et faglig forum, en faggruppe eller en støttefunksjon knyttet til MLC og arbeids- og levevilkårstematikk.

Tilsynsinspektørene oppgir at det er forholdsvis sjelden de tar kontakt med eller blir kontaktet av kolleger i forbindelse med et tilsyn. Det kan henge sammen med at den skriftlige dokumentasjonen som foreligger, oppfattes som tilstrekkelig. Tilsyn med et fartøy med høy risikokategori eller omfattende påleggshistorikk kan føre til at noen tar kontakt, men det er ikke ofte at noen tar kontakt vedrørende tilsyn med arbeids- og levevilkår. Andre inspektører gir uttrykk for at de gjerne kontakter kolleger i forbindelse med tilsyn dersom de er usikre på noe.

Sjøfartsdirektoratet anser at det er et potensial for forbedring av kunnskapsdeling i direktoratet, særlig mellom regioner. En medarbeiderundersøkelse viste at de ansatte kan bli bedre til å dele kunnskap. Det er arenaer i dag for å dele, men de må utnyttes bedre. Direktoratet oppgir i intervju at det har jobbet med tilbakemeldingskultur og kunnskapsdeling, og har nylig gjennomført seminarer om tilbakemeldingskultur og læringskultur. For å bygge spesifikk kompetanse har direktoratet også etablert interne hospiteringsordninger og lagt til rette utveksling av ressurser mellom tilsynskontorer i forbindelse med kampanjer.

Direktoratet gjennomfører særlig kvalitetssikring av hvordan inspektørene gjennomfører ISM-revisjoner, der rapporten sendes til fagkoordinator på hovedkontoret som kvalitetssikrer hvordan avvik er formulert, hvilken alvorsgrad som er brukt, referanser til ISM-koden m.m., før rapporten sendes til rederiet. For MLC er det ingen tilsvarende kvalitetssikring, men regionsjefene har ansvaret for å sikre kvaliteten på det enkelte tilsynet. MLC-rapporten blir utstedt umiddelbart på slutten av tilsynet.²⁶²

Sjøfartsdirektoratet er ISO-sertifisert og gjennomfører interne og eksterne kvalitetsrevisjoner i forbindelse med dette. I tillegg gjennomfører EFTAs overvåkingsorgan ESA og det europeiske maritime sikkerhetsbyrået EMSA revisjoner for å kontrollere at Sjøfartsdirektoratet oppfyller sine plikter i henhold til havnestatskontrolldirektivet.

Likebehandling og skjønnsutøvelse

Inspektørene oppgir i intervju at dagens praksis med forholdsvis lite metodeveiledning gjør at det i stor grad blir opp til den enkelte inspektøren *hvordan* sjekklisterpunktene gjennomføres. Det er også mangfold i hva de ulike inspektørene legger vekt på og har kompetanse på – hvilke erfaringer og synspunkter de har – og inspektørene selv opplever dette som en styrke ved tilsynsvirksomheten. Samtidig utfordrer dette **likebehandlingen**, som Sjøfartsdirektoratet selv ønsker at skal prege tilsynstjenestene,²⁶³ samt den ulovfestede rettsregelen mot usaklig forskjellsbehandling i forvaltningen.²⁶⁴ Både NHO Sjøfart og Kystrederiene gir i intervju uttrykk for at deres medlemmer mener at resultatet av inspeksjoner til dels er avhengig av den enkelte inspektør. NHO viser til at dette ikke er uventet når det er menneskelige vurderinger involvert. Kystrederienes medlemmer mener at Sjøfartsdirektoratet har blitt bedre de siste årene, blant annet ved at inspektørene har fått bedre kompetanse om forskjellige typer fartøy. De opplever at det er størst forskjell mellom Sjøfartsdirektoratet og classeselskapene, der Sjøfartsdirektoratet er rundere i kantene i oppfatningen

²⁶² Intervjuer med tilsynsinspektører, april og mai 2022; intervju med tilsynsinspektør ved deltakelse på tilsyn.

²⁶³ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Vårt verdigrunnlag*; Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Arsrapport 2021*. Inspektørene oppgir at Sjøfartsdirektoratet særlig siden 2017 har framhevet viktigheten av likebehandling.

²⁶⁴ Se blant annet Bernt, J.F. (2021, 2. juli). likhetsprinsippet. I *Store norske leksikon*.

av kravene, mens klasseselskapene slavisk følger regelverket og tolker kravene strengere enn direktoratet.

Samtidig som likebehandling er et førende prinsipp, er det behov for innslag av faglig **skjønn** i hele tilsynsprosessen. Dette gjelder særlig for temaer knyttet til arbeids- og levevilkår, ettersom disse ikke kan måles og vurderes konkret. For eksempel må inspektørene bruke skjønn for å ta stilling til om sjøfolkene framstår som tilstrekkelig uthvilte, eller om de jobber under stort arbeidspress. Befaringen og samtalene om bord er som nevnt viktige kilder for å kunne utøve et slikt skjønn.

I intervjuene med tilsynsinspektører kommer det fram at skjønn brukes på noe ulik måte i forberedelsene til MLC- og WFC-tilsyn, avhengig av om båten har lav eller høy risikoscore. Inspektøren går mer i dybden på et høyrisikofartøy. Inspektøren bruker også sitt faglige skjønn underveis til å vurdere om et forhold er å betrakte som et avvik, samt til å vurdere om et tilsyn bør utvides eller ikke. Selv ved MLC, der hele sjekklisten kontrolleres uansett, kan tilsynet gjennomføres litt forskjellig, avhengig av skjønn. Skjønn oppgis ellers å være særlig viktig på ISM-revisjoner. Rederiene har litt ulik praksis i forbindelse med sikkerhetsstyringssystemet, og inspektørene må ta hensyn til det.

Sjøfartsdirektoratet vurderer at all den tid tilsyn utføres av enkeltpersoner, vil det være forskjeller i hvordan de gjør dette. Direktoratet mener forskjeller i dokumentasjon gjenspeiler forskjeller mellom tilsynstypene heller enn forskjell mellom hvordan inspektørene gjennomfører tilsynet. Det skrives for eksempel mer utførlig ved en revisjon enn en sertifikatinspeksjon. Samtidig peker direktoratet i intervju på at det har skjedd en forbedring, og at det var langt større utfordringer med ulik praksis tidligere. Sjøfartsdirektoratet viser blant annet til følgende tiltaksområder som har redusert forskjellene i tilsynsarbeidet over tid:

- mer satsing på opplæring av inspektører
- dialog og avklaringer med tilsynsinspektører i fagtimer
- innføring av et risikobasert tilsyn
- bedre kontroll på gjennomføring av tilsyn og bruk av sjekklister ved implementerings- og kvalitetskontroll

Direktoratet oppgir at det har satt i verk tiltak, men ikke er i mål. Direktoratet legger til grunn at prosessstyringen som følger av det nye operasjonaliseringsprosjektet, vil bidra til likere tilsynspraksis.

5.2.4 Hvordan andre HMS-tilsyn undersøker arbeids- og levevilkårsutfordringer

Vi har sett nærmere på hvordan Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, begge under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, planlegger og gjennomfører tilsyn med arbeids- og levevilkår. De tre tilsynene har ulike forutsetninger og rammevilkår for virksomheten sin, men blant annet inspektørrollen, generiske tilsynsutfordringer og den grunnleggende arbeids- og levevilkårsproblematikken er sammenlignbar. Erfaringer fra de ulike tilsynene kan derfor ha overføringsverdi til de øvrige.

Alle de tre tilsynene benytter i hovedsak en kombinasjon av dokumentkontroll, befaring og intervjuer i tilsynene. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har mer omfattende veiledningsmaterieell enn Sjøfartsdirektoratet. Særlig Arbeidstilsynet har kommet lenger i å utvikle en metodikk for å avdekke dårlige arbeidsforhold. Blant annet benyttes til dels detaljerte intervjuguider, og inspektørene trenes på å stille gode spørsmål. Også Petroleumstilsynet bruker intervjuer mer systematisk.

Planlegging av tilsyn

I likhet med Sjøfartsdirektoratet gjør også Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet forberedelser på forhånd. Forberedelsene går ut på både å hente inn informasjon om tilsynsobjektet og å sette seg inn i

aktuelt veiledningsmateriale. Arbeidstilsynet har et fagsystem som lagrer all informasjon om den enkelte virksomhet på egne «virksomhetskort». Det forventes at virksomhetskortet gjennomgås som en del av tilsynsforberedelsene.

Antall inspektører på det enkelte tilsyn hos Arbeidstilsynet avhenger av mål og planer, det vil si hva som skal kontrolleres. De kan jobbe i lag eller alene. Arbeidstilsynets tilsynsinspektører jobber etter tilsynsveiledninger, rutinebeskrivelser, sjekklister og maler slik at tilsynsaktiviteten gjøres på lik måte. Disse dokumentene finnes i en tilsynspakke, og de varierer noe med målgruppe og tema i tilsynene. Sjekklister er de samme uavhengig av type tilsyn, men det kan legges til kontrollpunkter i tråd med formålet for tilsynet. Inspektørene har flere sjekklister å velge blant når de planlegger tilsyn. Hvilken de bruker, henger sammen med hva som er formålet med tilsynet, og hvilke oppgaver som skal gjennomføres. Tilsynsveiledningen beskriver blant annet hensikten med tilsynet, hvordan inspektørene skal finne tilsynsobjektene, hvilke forberedelser som skal gjøres på forhånd, de praktiske og metodiske rammene for tilsynsbesøket og hvordan rapporteringen skal foregå. Det gis også støtte til spørsmålene i sjekklister og utfyllende beskrivelse av hensikten med kontrollpunktene.²⁶⁵ Arbeidstilsynet har også utarbeidet tilpassede hjelpeskjemaer og intervjuguider til tilsynene.

²⁶⁵ Beskrivelsen bygger på beskrivelsen av tilsynsmetodikk for tilsyn i ambulansetjenesten 2018–2019 og i hjemmetjenesten 2021.

Figur 22 Utdrag fra Arbeidstilsynets momentliste til gruppeintervju med ambulanspersonell

Mål: Sikre at virksomheten gjennom sitt HMS-arbeid, og i samarbeid med de ansatte og deres representanter, arbeider målrettet for å forebygge at ansatte utsettes for uheldige arbeidsmiljøbelastninger. Arbeidstakerne skal ha tilstrekkelig informasjon, opplæring og øvelse. Virksomhetene skal også ha nødvendige rutiner og ressurser for å følge opp ansatte etter belastende hendelser.

Opplevde arbeidsmiljøutfordringer

Innledning –

Be deltakerne kort beskrive egen arbeidshverdag/opplevd arbeidsmiljø.

Mål: «lande» evt. andre opplevde arbeidsmiljøutfordringer enn det som er tema – forventningsavklaring.

Er arbeidsmiljøet noe dere snakker om på jobb?

- Når (møter/uformelt/personalsamtaler)
- Med hvem (leder/kollega/VO/TV)

Hva er de største utfordringene knyttet til arbeidet?

- Smittorisiko
- Tunge løft, vanskelige arbeidsstillinger, ensformighet?
- Hva regnes som vold og trusler (grenseoppgangen mellom «hva man bør tåle» og et avvik)?
- Emosjonelle belastninger?
- Ev. fysiske forhold i bil, i ambulansestasjon og akuttmottak.
- Arbeidstid?

Er det ulike oppfatninger om utfordringene?

Forebyggende tiltak

Hvordan organiseres arbeidet for å forebygge at ansatte utsettes for uheldig belastning?

Ressurser

- God nok bemanning/situasjoner med alenearbeid? (Eventuelt hvor og hvorfor er utfordringene størst?) Nok ressurser til oppgaver?
- Arbeidspress og bemannings situasjon, hvordan påvirker det mulighet til å ivareta sikkerheten i arbeidet?
- Mulighet for hjelp fra ledelse og kollegaer ved behov?

Alenearbeid

- Alene med pasient (ikke nødvendigvis alene på vakt, men i situasjonen)

Arbeidstid

- Plassering av arbeidstid
- Organisering av arbeidstiden
- Bruk av overtid (mye – lite)?

Opplæring/kompetanse

- Bruk av personell uten relevant fagutdanning, påvirker det risikonivået? I tilfelle, er det en mindre eller stor utfordring?
- Er det et system for opplæring som sikrer faglig påfyll for alle?
- Språk, kulturer og psykisk helse kan påvirke risikonivået, er dette forhold som tas opp i opplæringen?
- Sikres det at vikarer får opplæring i rutiner, også ved endringer?
- Hvordan samarbeide med andre (som politi og brann – PLIVO)?

Medvirkning

- Muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon, f.eks. innflytelse, selvbestemmelse, faglig ansvar, variasjon?
- Sikkerhetsrutiner; hvordan er medvirkning ved utarbeidelse, evalueringer, øvelser, sjekke alarmer, samband, utstyr etc.?

Kilde: Arbeidstilsynet

Basert på samtalene med representanter fra Arbeidstilsynet og dokumentene vi har mottatt, er inntrykket vårt at Arbeidstilsynet har mer omfattende forberedelser til tilsynene og støtte til gjennomføringen av dem enn Sjøfartsdirektoratet.

Ved Petroleumsstilsynets tilsyn arbeider inspektørene i revisjonsteam og ikke som enkeltinspektører. En rekke rutiner sikrer at relevante erfaringer og kompetanse overføres mellom inspektørene. Revisjonsteamene settes sammen fra forskjellige fagområder basert på kompetansen som behøves i det planlagte tilsynet, og tilsynets omfang og innretning. Det finnes styrende dokumenter for alle de sentrale arbeidsprosessene som sikrer enhetlig tilsynspraksis. Revisjonsteamet har prosedyrer for revisjoner, men lager så et faglig innhold hver gang (revisjonsplan, intervjuguider m.m.). Fagledere på de ulike temaene og tilsynsteamene samarbeider tett. Tilsynsledelsen sørger også for at saker som er relevante på tvers av teamene, blir diskutert. Fagfolk roterer mellom teamene i henhold til etablerte rutiner. Det er regelmessige møter i og på tvers av team og fag der ulike temaer tas opp.

Gjennomføring av tilsyn

Når det gjelder gjennomføring av tilsyn, varierer Arbeidstilsynet metodene avhengig av hva slags arbeidsmiljøproblem som skal kontrolleres, og tilpasset størrelsen på virksomheten.

Tilsynsinspektørene gjennomfører vanligvis intervjuer/samtaler, gjør observasjoner og henter inn dokumenter for kontroll. Arbeidstilsynet har vide hjemler for å etterspørre dokumentasjon. Tilsynet har mange års erfaring med å avdekke urettmessige forhold, som triksing med arbeidstidslister, og har erfart at det ved kontroll av arbeids- og hviletid er viktig å kontrollere flere informasjonskilder mot hverandre. Tilsynet har også utviklet verktøy for å hjelpe seg i arbeidet. Arbeidstilsynet har utviklet forholdsvis detaljerte intervjuguider, og inspektørene har øvd på gode måter å stille spørsmål på. Arbeidstilsynet har tilrettelagt for deling av erfaringer fra tilsyn, som for eksempel hva inspektørene må se etter, gjennom faste møteplasser blant inspektører på tvers av seksjoner.

Petroleumstilsynets revisjoner starter med dokumentgjennomgang og intervjuer om sikkerhetsstyringssystemet hos landorganisasjonen. Deretter fortsetter revisjonene ute på innretninger eller landanlegg for å verifisere praksisen. Tilsynet vier oppmerksomhet til systemet selskapet bruker for å kartlegge risiko/sikkerhet, og hvordan forhold følges opp (risikostyring). Tilsynet gjør en dokumentgjennomgang av selskapenes systemer og krav, ser på planer, ser hvordan selskapene følger opp, og ser på metodene de bruker. Det kontrollerer også konkret dokumentasjon som arbeidstid og bemanningslister på anlegget. Petroleumstilsynet har gjennomført tilsyn på temaer som arbeidstid, innleie og medvirkning. Petroleumstilsynet ser revisjoner i sammenheng med annen type informasjon for å undersøke arbeidstid. Psykososiale forhold er ifølge Petroleumstilsynet noe av det vanskeligste å gå inn i, og det er vanskelig å bevise avvik.

Tilsynsmetodikken tilpasses til hvert tilsyn. Intervju er en viktig supplerende metode når Petroleumstilsynet gjennomfører sine tilsyn. Revisjonsteamet lager intervjuguider som en del av planleggingen av tilsynet og følger disse i intervju med ledere og ansatte, fagfolk, de eksponerte, vernetjenesten og ansattrepresentanter for å få bredde i situasjonen og belyse policy og praksis.²⁶⁶ Intervjuene foregår slik at intervjuobjektene kan snakke fritt. Det er mer systematikk i hvordan Petroleumstilsynet intervjuer aktører på tilsyn, enn hvordan Sjøfartsdirektoratet gjør det.

Rapportering

Arbeidstilsynets tilsyn oppsummeres i en skriftlig tilsynsrapport, og denne sendes til virksomheten. Tilsynsrapporten er todelt. Første del oppsummerer temaet for tilsynet, mens den andre delen beskriver eventuelle brudd på regelverket. Rapportene inneholder forholdsvis mye tekst. Arbeidstilsynet påpeker at det er viktig at reaksjoner og brudd er enhetlig formulert og omforent. Det pågår et løpende arbeid for å korte ned og standardisere tekstene der det er mulig, basert på innspill fra inspektører, ledere og næringen.²⁶⁷ Arbeidstilsynet uttrykker i intervju at det ønsker å publisere rapportene på tilsynets hjemmesider, og har prøvd det i en periode, men gjør det ikke per i dag. Inspektørene registrerer en del data i saksbehandlingsverktøyet fra tilsynet, og noe av dette vil framkomme på virksomhetskortet i fagsystemet.

²⁶⁶ Notater fra møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022; Referat fra møte mellom Petroleumstilsynet og Riksrevisjonen 3. november 2017 (i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet, offentliggjort januar 2019).

²⁶⁷ Arbeidstilsynet. (u.å.). *Tilsyn*.

5.3 Arbeids- og levevilkår under koronapandemien

5.3.1 Sjøfolks arbeids- og levevilkår under pandemien

I våre intervjuer trekker arbeidstakerorganisasjonene fram at koronapandemien påvirket sjøsikkerheten og sikkerheten til sjøfolkene om bord. Utfordringer rundt mannskapsbytte og manglende tilsyn bidro til dette. Sjøfolk stod fast på fartøy langt utover kontraktstid.

I Koronakommisjonens delrapport nr. 2 om myndighetenes håndtering av koronapandemien beskriver informantene at sjøfolks arbeids- og levevilkår var presset under pandemien. Rapporten gjorde blant annet følgende funn:

- Importsmitteiltak medførte utfordringer. Stengte havner og samferdselsknutepunkter hindret sjøfolk i å komme til og fra arbeid og gjorde det vanskelig å få tilgang til helsetjenester. Enkelte ble isolert om bord i hele arbeidsperioden, 4–10 dager uten landlov og med krav om å oppholde seg ombord 24 timer i døgnet. I tillegg ble noen sjøfolk pålagt karantene før utreise til arbeidet og ved hjemkomst. Dette gjorde totalbelastningen stor for mange.
- Norsk Sjømannsforbund understreket at sjøfolk ble påført «ekstreme belastninger som resultat av smittevern og reisebegrensninger verden over». Karantenereglene førte til at mange sjøfolk i praksis var i karantene i nesten hele friperioden sin.
- Mannskapsskifter var til tider vært svært utfordrende. Mange stod uker og måneder utover normal tjenestetid. Utenlandske sjøfolk på norske båter opplevde at de var «fanget» på båten uten mulighet til å komme i land på grunn av innreiserestriksjonene. Ifølge Maskinistforbundet førte slike utfordrende situasjoner til større utmattelse, flere selvmord og mer menneskelige feil i jobben.²⁶⁸

I brev til Nærings- og fiskeridepartementet skriver Rederiforbundet at

- stengte landegrensener etter mars 2020 gjorde det umiddelbart vanskelig eller umulig å utføre mannskapsbytter, og vedlikeholdsoperasjoner måtte utsettes
- det var utfordrende å holde skipene smittefrie samt skaffe helsehjelp til sjøfolk i enkelte land i verden
- det ble anslått sommeren 2020 at 400 000 sjøfolk stod over sine kontrakter og ikke fikk mulighet til å reise hjem.²⁶⁹

I spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet for 2021 stilte Sjøfartsdirektoratet sjøfolk på NIS- og NOR-skip en rekke spørsmål om hvordan koronapandemien hadde påvirket dem. Den fant blant annet det følgende:

- Mellom 17 og 50 prosent av sjøfolkene i de forskjellige fartøykategoriene var noe eller helt enig i at deres trivsel om bord ble negativt påvirket av covid-19-tiltak. Trivselen var mest negativt påvirket på offshore lasteskip.
- En tredel av sjøfolkene svarte at de har måttet stå lenger i sin turnus på grunn av covid-19. 63 prosent av disse svarte at de stod inntil 2 uker lenger i arbeid, 7 prosent oppga at de stod 3 uker lenger i turnus, mens 30 prosent stod 4 uker eller mer lenger i arbeid på grunn av covid-19. Av sjøfolk som stod 4 uker eller mer utover turnus, arbeidet flertallet om bord på lasteskip.
- 18 prosent av respondentene følte seg ikke sikre på at smittevern blant ansatte var godt nok ivaretatt på fartøyet.²⁷⁰
- 19 prosent av respondentene mente at covid-19-tiltak kunne føre til dårligere kvalitet på arbeidet de utfører.²⁷¹

²⁶⁸ NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2.

²⁶⁹ Brev fra Rederiforbundet til Nærings- og fiskeridepartementet av 15. november 2021.

²⁷⁰ Disse har svart helt eller noe uenig på om de er sikre på godt ivaretatt smittevern.

²⁷¹ Disse har svart noe eller helt enig på spørsmålet.

Faktaboks 7 Eksempler på sjøfolks svar om koronapandemien

«Karantene og covid-19 tiltakene er altfor strenge. Vi blir låst inn på en liten lugar i 14 dager ved påmønstring. Vi har ikke lov til å forlate lugaren. Vi må også ha én ukes hjemmekarantene før påmønstring, og dette er ubetalt. Vi får heller ikke lov til å gå på land, selv om båten ligger til land i lengre tid. Så når vi mønstrer på, så må vi være om bord i tre måneder uten å kunne gå på land.»

«Tidkrevende reiser, covid-tester, karantene og dårlig internettfart setter mannskap på prøve.»

«Fokuset på covid er litt skjevt. Det at tiltakene er gode, betyr ikke at man er fornøyd med dem. Når rederiene innfører langt strengere tiltak enn det regjeringen gjør, så går det ut over arbeidet samt fritid og velferd om bord. Vi ønsker bedre framfor strengere tiltak. Det er i dag innført en rekke halvveise tiltak som ser fine ut, men gjør lite nytte. Mannskap som har stått om bord lenger enn karantenetiden, får sitte tettere enn én meter og spise, som om det at de har vært om bord i x antall uker gjør dem immune mot å la seg smitte av andre. Det har vært tilfeller der smitte har spredd seg sakte over en lengre periode der folk har testet positivt fire uker etter de kom om bord.»

«Covid-19 har medført en enorm økning av papirarbeid mot rederi, charter og myndigheter. Dette har medført at man ikke har greid å følge opp sikkerhetsinspeksjoner om bord som ønsket.»

«Prioritere vaksinerings av sjøfolk mot covid-19 for deretter å få redusert karantenetid. Mye depresjonsplager blant seilende i 2020.»

«Dårlige økonomiske tider og nå i tillegg covid-19 har redusert mye av velvære og trivsel, men har økt arbeidspress og redusert tro på framtiden.»

«Når det gjelder covid, så er rederi nøye med å beskytte virksomheten fra covid, men de er ikke så nøye med å beskytte de ansatte. Klage blir ikke tatt på alvor.»

Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

I intervju viser én inspektør til en kontroll av utenlandske fartøy:

«Der hadde sjøfolk stått lenge om bord, og det begynte å bli en del fatigue. Sjøfolkene hadde vært lenge borte hjemmefra, noe som gir både fysiske og psykiske konsekvenser, men enkelte innså også at de hadde det bedre om bord. Både flaggstat og land de kom fra, ga aksept for dette. Det var umulig å reise hjem, og sjøfolkene var 'fanget' om bord.»

Sjøfartsdirektoratet oppgir i intervju at det ikke har registrert noen økning i antall bekymringsmeldinger under og etter koronapandemien. Sjøfartsdirektoratets ledelse uttrykte i denne perioden at de prioriterte at norske fartøy skulle seile, og at ulykkestilsyn, havnestatskontroll og uanmeldt tilsyn etter bekymringsmelding skulle gjennomføres. Alle bekymringsmeldinger som kom inn til Sjøfartsdirektoratet, ble ifølge direktoratet fulgt opp. Noen meldinger omhandlet landlovsnekt, andre at sjøfolk ble stående i jobb langt over kontraktsfestet tid fordi det var vanskelig å gjøre mannskapsbytte. Disse ble fulgt opp gjennom politisk dialog og dialog med næringen og de forskjellige interesseorganisasjonene. Eksempler på dette var bekymringsmeldinger som Sjøfartsdirektoratet mottok om at sjøfolk på norske skip opplevde at retten til landlov ble avgrenset. Sjøfartsdirektoratet så

et behov for å minne næringen på regler som gjelder for landlov, og det ville følge dette opp i sitt tilsynsarbeid ved å se på rederienes risikovurderinger knyttet til dette.²⁷²

5.3.2 Innføring av fjerntilsyn under pandemien

Omfanget av fjerntilsyn

Koronapandemien ga begrensninger for fysiske tilsyn om bord i fartøy. Som tidligere vist ble særlig uanmeldte tilsyn og havnestatskontroller redusert.

Fjerntilsyn innebærer at tilsynet helt eller delvis gjennomføres uten at inspektøren er fysisk til stede på fartøyet. Innføring av fjerntilsyn var en del av strategiplanen som gjelder fra 2020, og fikk en «brå start» og en større utbredelse i forbindelse med pandemien. Rutiner for fjerntilsyn ble etablert allerede i mars 2020 for å kunne følge opp nødvendige tilsyn.²⁷³ I mai 2020 innførte Sjøfartsdirektoratet muligheten for å bruke fjerntilsyn på flere tilsynstyper, herunder på fornyelses- og mellomliggende MLC-inspeksjon. Det ble utført i overkant av 350 fjerntilsyn i 2020.²⁷⁴ Direktoratet skrev i årsrapporten for 2020 at etter at koronapandemien brøt ut, ble nybygg i Norge fulgt opp gjennom en blanding av fjerntilsyn og fysiske besøk om bord. I utlandet er oppfølgingen utelukkende gjennom fjerntilsyn med teknisk bistand fra lokalt personell.

I Sjøfartsdirektoratets strategiplan for 2020–2023 ble det vedtatt å opprette et fjerntilsynssenter i Haugesund i 2021.²⁷⁵ Fjerntilsynssenteret skal gi direktoratet større fleksibilitet for risikobasert tilsyn og en kundevennlig verifikasjon av utførte pålegg.²⁷⁶ Fjerntilsynssenteret har tre ansatte og skal være en støtte til inspektører og til rederier før, under og etter tilsyn. En inspektør som står fast, kan for eksempel kunne kobles til fagfolk via skjerm. Dette er foreløpig under uttesting. Gjennom fjerntilsynssenteret jobber direktoratet nå med å utvikle prosesser, rutiner og prosedyrer for fjerntilsyn. Ved fjerntilsyn bruker inspektørene de samme sjekklistene som for fysiske tilsyn, men det er utviklet en egen prosedyre. Prosedyren gir begrensninger for hvilke typer tilsyn som kan gjennomføres som fjerntilsyn. Vurderingen av om et tilsyn skal gjennomføres som fjerntilsyn, skal være en del av direktoratets nye, mer avanserte risikomodel.

Per september 2022 gjennomfører Sjøfartsdirektoratet i størst grad ISM-revisjoner med fjerntilsyn. Fjerntilsynssenteret følger også fortsatt opp mange nybygg i utlandet via bilder og video. Tilsynskontorene bruker fjerntilsyn mindre etter pandemien.²⁷⁷ Det framgår av tilsynsplanen for 2022 at fjerntilsyn skal utføres av samtlige inspektører i henhold til en egen prosedyre for fjerntilsyn. Sjøfartsdirektoratet benytter fjerntilsyn der det er hensiktsmessig, og retter innsatsen om bord mot de fartøyene som gir størst gevinst for sikkerheten, miljø og arbeids- og levevilkår.²⁷⁸ I sine kommentarer til undersøkelsen viser Nærings- og fiskeridepartementet til at det er mange tilsyn som berører arbeids- og levevilkår, hvor enkelte har mer direkte relevans og andre mer indirekte. Departementet presiserer at i henhold til gjeldende prosedyre for fjerntilsyn skal førstegangstilsyn MLC og WFC ikke utføres som fjerntilsyn. Det skal heller ikke uanmeldt tilsyn. Fremtidige fjerntilsyn vil likevel berøre arbeids- og levevilkårstematikk i direkte eller indirekte grad. Prosedyre for fjerntilsyn tillater at mellomliggende tilsyn og fornyelsestilsyn for MLC og WFC utføres som fjerntilsyn. Fjerntilsyn skal kun benyttes som metode på fartøy med lav risiko. Fjerntilsyn skal friggi ressurser til for eksempel uanmeldte tilsyn på høyrisikoskip.²⁷⁹

²⁷² Sjøfartsdirektoratet. (2021, 18. november). *Får bekymringsmeldingar om landlov* [nyhetsartikkel].

²⁷³ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Årsrapport 2020*.

²⁷⁴ Årsrapport for 2021 omtaler ikke antallet fjerntilsyn i 2021.

²⁷⁵ Dette er en del av kjerneprosess 3, Verifikasjon av oppfyllelse av krav for sjøfolk og fartøy, i operasjonaliseringsleveransen.

²⁷⁶ Presentasjon fra etatsmøte 21. april 2021.

²⁷⁷ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

²⁷⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Tilsynsplan 2022 for Operativt tilsyn*.

²⁷⁹ E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023, jf. Sjøfartsdirektoratet. (2023, 2. januar). *Fjerntilsyn*.

Erfaring med bruk av fjerntilsyn for å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår

Direktoratet oppgir i intervju å ha gode erfaringer med bruk av fjerntilsyn på *revisjoner*. Erfaringen med fjerntilsyn er litt mer variert på *inspeksjoner*, med både gode og mindre gode erfaringer. Direktoratet gjennomførte i januar 2021 en evaluering av arbeidet så langt. Denne anbefalte overordnet at direktoratet bør fortsette med fjerntilsyn og videreutvikle retning og rammer rundt dette tilsynsformatet.

Evalueringen viste også klasseselskapene har en mer restriktiv bruk av fjerntilsyn enn Sjøfartsdirektoratet. De er avhengige av å få aksept fra flaggstat på hvilke tilsyn som kan utføres som fjerntilsyn, og ulike flaggstater har ulik holdning til dette.

Videre viste denne tidlige evalueringen at erfaringene med fjerntilsyn blant inspektørene sprikte. Av dem som hadde gjennomført fjerntilsyn, var de aller fleste positive til denne metoden på definerte tilsyn, men ikke på alt, ifølge Sjøfartsdirektoratet. Inspektørene mente at direktoratet aksepterte metoden i for stor utstrekning i forbindelse med koronasituasjonen. Anbefalingene fra inspektørene var at Sjøfartsdirektoratet burde ta noen steg tilbake og begynne med noen tilsynstyper for så å ha en gradvis styrt utvidelse.²⁸⁰

Også inspektørintervjuene, som ble gjennomført noe senere enn evalueringen, viser at inspektørene samlet sett mener at fjerntilsyn kan være effektivt i visse sammenhenger, men må brukes med måte. Sjøfartsdirektoratet uttaler i intervju at det har merket seg at antallet tilbakeholdte fartøy i Paris MoU og ISM-relaterte pålegg har økt etter pandemien, noe som tyder på at fartøyene er i dårligere stand etter pandemien.²⁸¹ Det tyder på at tilsynsinspektører ikke avdekker like mange brudd ved fjerntilsyn som ved et tilsyn der inspektøren er fysisk til stede.

Fjerntilsyn kan foregå ved at sjøfolk filmer om bord på vegne av Sjøfartsdirektoratet, men det gir de om bord muligheten til å kun vise det de selv ønsker. Vi så tidligere i kapittel 5 at flere inspektører legger vekt på at de bruker hele sanseapparatet på tilsyn, og kanskje særlig når det gjelder undersøkelser av arbeids- og levevilkår. Både lukt, syn og hørsel bidrar til å danne et bilde av forholdene om bord. Inspektørene peker på at de mister mye av dette ved fjerntilsyn, og at det gjør at de avdekker mindre. Én viser til egen erfaring: *«Den første fjernrevisjonen var egentlig bra. Men fire uker senere kom fartøyet til Trondheim på fysisk inspeksjon og ble holdt tilbake. Det var forhold jeg ville kunne ha sett om jeg var der fysisk og hadde en runde om bord.»*

Befaringsrunden om bord er verdifull også ved at den gir anledning til å stille spørsmål. Det mellommenneskelige og hvordan de ansatte har det om bord, fanges ikke opp ved fjerntilsyn, erfarer noen av inspektørene. Det oppleves som særlig utfordrende på «gule» og «røde» skip. Uten den fysiske befaringsrunden mister de muligheten for uformelle samtaler og ser ikke reaksjoner og kroppsspråk under et intervju. Det er delte meninger blant inspektørene om fjernrevisjon også fungerer for intervjuer.

Mange trekker også fram at tekniske problemer og manglende dekning under drift gjør at fjerntilsyn er vanskelig å få til. Inspektørene mister kontroll over situasjonen og kan ikke garantere at tilsynet blir gjennomført i tråd med prosedyrene. Flere inspektører mener at fjerntilsyn kan egne seg til enkle tilsyn og/eller de delene av tilsyn som har med dokumentkontroll å gjøre. Dette kan være svært tidsbesparende. Mange dokumenter kan kontrolleres i forkant av en inspeksjon.

²⁸⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Rapport Prosjekt fjerntilsyn fase 1*, datert 15.01.2021.

²⁸¹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

5.4 Endringer i Sjøfartsdirektoratets risikoarbeid som grunnlag for tilsyn

5.4.1 Arbeid med ny risikomodel

Operasjonaliseringsprosjektet

Operasjonaliseringsprosjektet har sitt utspring i Sjøfartsdirektoratets strategiplan 2020–2023 og er et ledd i å nå hovedmålet om høy sikkerhet og renere miljø. Målet for prosjektet er en overgang fra et system med prosedyrer til åtte kjerneprosesser, i tillegg til støtte- og styringsprosesser, styrer flyten i arbeidet med å operasjonalisere strategiplanen. Blant kjerneprosessene er for eksempel «verifikasjon av oppfyllelse av krav for sjøfolk og fartøy», som omfatter tilsynsvirksomheten. Å arbeide gjennom kjerneprosesser skal strømlinjeforme prosessene og sikre forbedring, likebehandling, økt kundetilfredshet og effektiv bruk av ressurser.

De nye arbeidsprosessene skal underbygges av nye digitale løsninger, slik som en løsning som automatiserer prosessen rundt personlige sertifikater. Målet er at elektroniske sertifikater skal kunne utstedes umiddelbart i tilfeller der alle krav er oppfylt ved innlevering av søknaden.²⁸² Direktoratet jobber også med å utvikle digitale løsninger som skal gjøre prosessen for tilsynsarbeid mer smidig. Direktoratet skriver i årsrapporten for 2021 at de har mål om å oppnå store tidsbesparelser og samtidig styrke sikkerheten, blant annet gjennom å gjøre gjeldende krav og regelverk enklere å forstå. Én av tjenestene er en *regelverkssimulator*, som har som formål å knytte sammen krav og regler som er relevante for det aktuelle fartøyet, på tvers av alle forskrifter. Dermed vil brukerne i næringen og tilsynsinspektørene enkelt kunne se hvilke krav som gjelder for det enkelte fartøy.

Direktoratet planlegger å benytte risikovurderinger i kombinasjon med regelverkssimulatoren for å bruke ressursene sine mer effektivt. Prosjektet skal bidra til at den store mengden sertifiseringsoppgaver blir mer håndterbar og de mange obligatoriske tilsynene gjøres mer effektivt, målrettet og treffsikkert. Slik systemet er i dag, opplever Sjøfartsdirektoratet at det bruker for mye tid på «gode fartøy». Direktoratet ønsker å etablere gode systemer for å forutsi når inspektørene skal kontrollere fartøyene. En egen gruppe i Sjøfartsdirektoratet jobber med endringer av forskriften om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger. På noen områder har omleggingen mindre betydning, slik som innenfor havnestatskontrollen, ettersom den er styrt av EU-direktiv og Paris MoU.²⁸³

Dagens risikokalkulator

Som en del av operasjonaliseringsprosjektet og utvikling av *moderne og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen*, utvikler direktoratet en ny risikokalkulator og risikomodeller.²⁸⁴ I intervju uttrykker direktoratet at motivasjonen for å utvikle og forbedre risikobaserte tilsyn gjennom *risikokalkulasjon og risikomodeller* blant annet er å kunne treffe bedre på tilsynene og på den måten bidra til å redusere ulykker. Med risikokalkulasjon menes i denne sammenhengen prosessen og analysene som ligger til grunn for risikobasert utvalg og det å skreddersy et tilsyn. Målet er å gjøre de *rette* tilsynene.

Et større forsknings- og utviklingsarbeid i 2014, National Ship Risk Model,²⁸⁵ la grunnlaget for risikomodellering som en del av arbeidet med tilsyn og sortering av skip i risikoklasser. Som en del av dette arbeidet ble det utviklet seks risikomodeller, men implementeringen av disse risikomodellene²⁸⁶

²⁸² Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Årsrapport 2021*; intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

²⁸³ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

²⁸⁴ *Moderne og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen* er en indikator knyttet til Sjøfartsdirektoratets hovedmål om *Profesjonalitet og kundefokus*. Kilde: Sjøfartsdirektoratets strategiplan 2020–2024 og tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet for 2021.

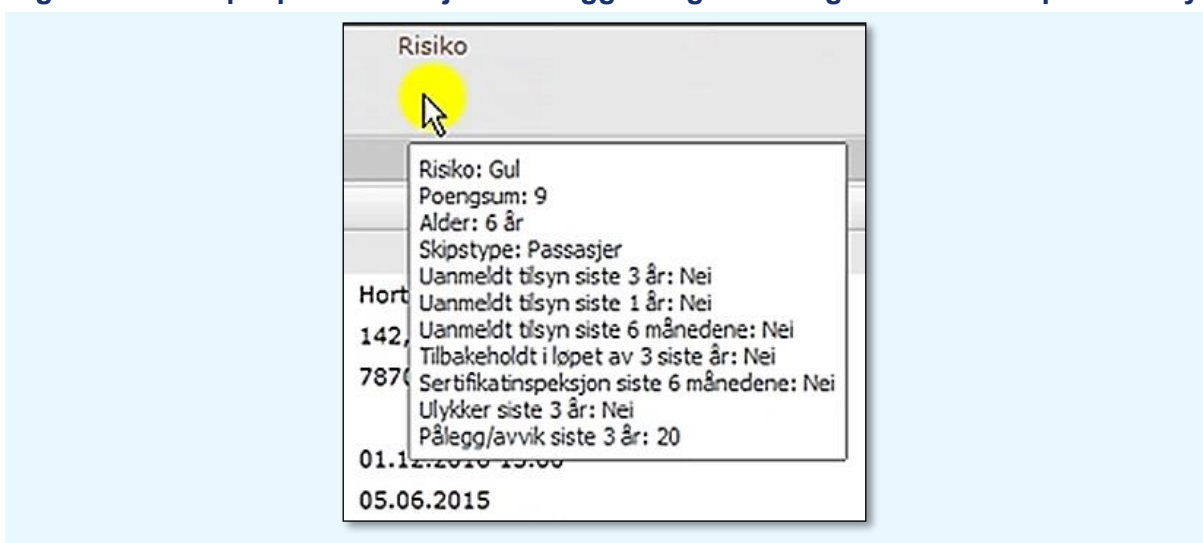
²⁸⁵ Dette var starten på en mer strukturert tilnærming til risiko og et risikobasert tilsyn. Flere aktører fra forskning (blant andre NTNU og Sintef) og forvaltningen (for eksempel Sjøfartsdirektoratet og Kystverket) deltok i arbeidet.

²⁸⁶ *Risikomodeller* vil benytte alle tilgjengelige datakilder og gi overordnet vurdering eller konkrete vurderinger for spesifikke områder.

stoppet opp i Sjøfartsdirektoratet i etterkant. Sjøfartsdirektoratet gikk videre med en *risikokalkulator* og innførte den som en del av arbeidet med risikobasert tilsyn.

Sjøfartsdirektoratet anser risikokalkulatoren det har brukt til nå, å være en mellomløsning inntil bedre modeller utvikles. Kalkulatoren beregner det enkelte fartøys risikoscore ut fra flere inputdata, herunder fartøytype, fartøyets alder, historiske data om tilsyn og havari-/skadehistorikk.²⁸⁷ Informasjonen i Figur 23 viser at det er hovedsakelig kvantitative og kvantifiserbare indikatorer som inngår i dagens risikokalkulator. Det er for eksempel *antall* pålegg og avvik som påvirker risikoscore, ikke innholdet i dem (alvorlighetsgrad).²⁸⁸ Inspektører peker i intervju på at risikokalkulatoren gjenspeiler fartøyets tekniske tilstand mer enn å reflektere «menneskelige forhold», selv om dette noen ganger henger sammen. De hevder derfor at kalkulatoren ikke er så treffsikker på forhold knyttet til arbeids- og levevilkår.

Figur 23 Eksempel på informasjon som ligger til grunn for gul risikoscore på et fartøy



Kilde: Skjermdump fra Sjøfartsdirektoratets fagsystemer

Gjeldende risikokalkulator omtales som en enkel modell, som gir *indikasjoner* på risiko for et fartøy, men inspektørene opplever at den er forholdsvis treffsikker. Tilstanden som møter dem om bord, tilsvarer som oftest fargen fartøyet har i risikokalkulatoren, selv om det er noen svakheter ved vektningen av enkelte faktorer. Trafikklysmodellen er viktig for planlegging av de begjærte tilsynene, hvilke fartøy som velges ut for risikobasert tilsyn, og prioritering av sjekklister og kontroller på fartøy. Inspektørene beskriver den også som et greit verktøy for å velge ut fartøy til uanmeldte tilsyn.

Samtidig har flere inspektører oppdaget svakheter ved dagens risikokalkulator. For at den skal fungere, er den avhengig av korrekte og gode inputdata, slik som pålegg. Om ikke fartøyets historikk er riktig reflektert i modellen, kan fartøy feilaktig forbli «grønne» og ikke velges for eksempel til uanmeldt tilsyn. Systemet er med andre ord avhengig av at alle gjør det de skal. Som et annet eksempel på svakheter viser flere inspektører også til at høyrisikofartøy som har ligget i opplag noen år, får feilaktig lav risikoscore, ettersom de ikke har hatt pålegg registrert den siste tiden.

I intervju oppgir direktoratet at det har vært noe mindre utviklingsarbeid på risikokalkulatoren de siste årene. Faktorer har blitt justert, men det er ikke gjort større, substansielle endringer på modellen. Det er en andel av fartøyene som per i dag ikke er omfattet av risikokalkulator og derfor ikke har en risikoscore (er «blanke»). Dette gjelder blant annet fartøy under 15 meter, og fartøy som følges av

²⁸⁷ Prosedyre OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner; Iversen, B. (2017). *Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner* [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet]. 02.10.2017.

²⁸⁸ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

klaseselskapene. Direktoratet arbeider med å innhente informasjon fra godkjente foretak og EMSA og utvikle felles kodeverk slik at denne andelen synker.

Dagens risikovurderinger

Seksjon for risikostyring og analyse i avdeling for fartøy og sjøfolk har ansvar for registrering og oppfølging av ulykker og hendelser, og for arbeidet med risikovurderinger. Sjøfartsdirektoratet bruker segmentvise og overordnede årlige risikovurderinger for å prioritere ressurser, identifisere risiko og gjøre tiltak for økt sjøsikkerhet. Arbeidet følger en prosedyre for årlig risikovurdering²⁸⁹ og består av å

- innhente og bearbeide datagrunnlag
- gjennomføre risikovurdering
- utarbeide årsaksanalyse
- foreslå tiltak

Sjøfartsdirektoratet deler den norske flåten inn i forskjellige fartøytyper og sammenstiller data om disse, og om fartøygruppene lasteskip, fiskefartøy og passasjerfartøy. Datagrunnlaget baserer seg på ulykkesregistreringer, Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, aktivitetsnivå, antall fartøy, informasjon fra tilsyn og pålegg, rapporter og tilrådinger fra Statens havarikommisjon og internasjonale havnestatsinspeksjoner, i tillegg til noen andre kilder.²⁹⁰

Direktoratet samler en gruppe interne og eksterne fageksperter på forskjellige typer fartøy for å se på innhentede data, anslå hvor ofte de tror det vil skje en kritisk hendelse i framtiden, og etablere en risikomatrix som skal illustrere risikobildet i form av konsekvens (for personskafe, naturskafe og materiell skade) og sannsynlighet. Risikomatriksen fører til en **risikovurdering**. Informasjonen fra arbeidet samles i en database, og høyriskohendelsene tas videre inn i en **årsaksanalyse** og et årsakskart som kartlegger en uønsket hendelse gjennom regelverk, rederiledelse, skipsledelse, operatørtilstand, farlig handling, ytre forhold, teknisk tilstand og tekniske feil, relatert til én fartøygruppe.

Sjøfartsdirektoratets risikovurderinger

Sjøfartsdirektoratet har siden 2013 gjennomført årlige systematiske risikovurderinger av ulykker på skip.²⁹¹ Risikovurderingene kartlegger risiko basert på konsekvenskriterier og sannsynlighetskriterier, og omtaler årsaker og tiltak til hver risiko.²⁹² I tillegg til ulykkesdata og inspeksjonsdata valgte Sjøfartsdirektoratet å gjennomføre en spørreundersøkelse – spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet – for å avdekke risikoforhold i næringen.²⁹³

Tidligere (sist i 2019) ble data hentet inn og bearbeidet manuelt i forbindelse med risikovurderingsprosessen. Dette arbeidet resulterte i noen omfattende statistikkdokumenter per fartøygruppe.²⁹⁴ Underlagsdokumentasjonen gikk inn i de forskjellige segmentene i fartøygruppen, og omtaler risiko knyttet til ulykker, miljø, yrkessykdom og vilde handlinger. Dokumentet fungerte også som underlagsdokument for å identifisere oppfølgingstiltak innen fartøygruppen.²⁹⁵ Den årlige risikovurderingen var svært arbeidskrevende, og ledelsen ønsket å frigi kapasitet til deltakelse i Operasjonaliseringsprosjektet.²⁹⁶ Etter 2019 arbeider Sjøfartsdirektoratet mer avgrenset og målrettet for å hente inn og bearbeide data i Power BI. Dette har effektivisert risikovurderingsprosessen.²⁹⁷

²⁸⁹ Sjøfartsdirektoratet, *FAS - PR - 021 Årlig Risikovurdering*.

²⁹⁰ Bl. a. basert på Flatebø, S. (2021). *Risikobildet og risikovurdering 2021* [presentasjon på Sjøsikkekongressen 2021]. 27.09.2021.

²⁹¹ Flatebø, S. (2021). *Risikobildet og risikovurdering 2021* [presentasjon på Sjøsikkekongressen 2021]. 27.09.2021.

²⁹² Basert på Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurderinger.

²⁹³ Berntsen, V. (2016). *Fokusområde 2016: Hviletid og bemanning* [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet], 14.10.2016.

²⁹⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19. oktober 2022.

²⁹⁵ Basert på tre notater fra Sjøfartsdirektoratet 2019. Risikovurdering 2019 – statistikk – fiskefartøy; Risikovurdering 2019 – passasjerskip; Risikovurdering 2019 – statistikk – lasteskip. Alle datert 23.05.2019.

²⁹⁶ Sjøfartsdirektoratet, *Operasjonalisering av strategiplanen 2020–2023*.

²⁹⁷ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19. oktober 2022.

Sjøfartsdirektoratets fokusområder

Sjøfartsdirektoratets overordnede risikoarbeid og årsaksanalyser gir en pekepinn på hvor tiltak bør settes inn for å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser skal skje eller avverge konsekvensen av hendelser som skjer. Tiltak kan for eksempel være knyttet til regelverksarbeid, holdningsskapende arbeid, veiledning og forebyggende arbeid eller inspeksjoner. Analysene er også grunnlag for Sjøfartsdirektoratets valg av årlig **fokusområde**.²⁹⁸ Et fokusområde er et tema som Sjøfartsdirektoratet har identifisert som særlig viktig for sikkerheten til sjøs, og som direktoratet derfor velger å sette ekstra søkelys på for å forbedre praksisen i næringen.²⁹⁹ Direktoratet utarbeider egne sjekklister for fokusområdene, som skal benyttes på alle tilsyn. I utgangspunktet skal sjekklisten benyttes kun én gang per fartøy per år.³⁰⁰

Hvert år etablerer Sjøfartsdirektoratet en prosjektgruppe for å gjennomføre risikovurdering og bestemme fokusområde. Sjøfartsdirektoratet har god erfaring med å bruke fagekspert i risikovurderingsprosessene og har de siste årene invitert inn flere eksterne, som rederier og arbeidstaker-/arbeidsgiverorganisasjoner. Gruppen beskriver de høyest vurderte forslagene til fokusområde i et notat til ledelsen, som deretter fatter endelig beslutning. Fokusområdet tas inn i tilsynsplanen i form av for eksempel tilsynskampanjer.³⁰¹ Fokusområdene for perioden 2014–2022 er vist i Figur 24.³⁰²

Figur 24 Sjøfartsdirektoratets fokusområder, 2014–2022



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet mener at det er svært sannsynlig at fokusområdene har effekt, men det er vanskelig å tallfeste denne av flere grunner. En årsak til dette er at effekten av et fokusområde, og spesielt tilsyn, vil ikke nødvendigvis komme til syne før lenge etterpå. Videre er det metodisk utfordrende å vurdere hva som hadde skjedd dersom tiltakene under fokusområdet ikke ble gjennomført.³⁰³

²⁹⁸ Møte med Sjøfartsdirektoratet 27. januar 2021; Berntsen, V. (2020). *Risikobilde 2020* [presentasjon på Sjø sikkerhetskonferansen 2020]. 22.09.2021; Flatebø, S. (2021). *Risikobildet og risikovurdering 2021* [presentasjon på Sjø sikkerhetskonferansen 2021]. 27.09.2021.

²⁹⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2021, 22. september). *Sikkerhetskultur og risikoforståelse videreført som fokusområde i 2022*.

³⁰⁰ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Tilsynsplan 2022 for Operativt tilsyn*.

³⁰¹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19. oktober 2022; Beskrivelse basert på omtalen i «Forslag til fokusområde 2021» (notat til ledelsen).

³⁰² Flatebø, S. (2021). *Risikobildet og risikovurdering 2021* [presentasjon på Sjø sikkerhetskonferansen 2021]. 27.09.2021; Sjøfartsdirektoratet. (u.å.).

Sjøfartsdirektoratets fokusområder, Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Tilsynsplan 2022 for Operativt tilsyn*. Fokusrapporter blir publisert året før, i forbindelse med den årlige gjennomføringen av risikovurderinger.

³⁰³ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19. oktober 2022; Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023.

Utvikling av ny risikokalkulator og risikomodeller

At prioritering av oppgaver ikke har vært risikobasert, har blitt pekt på som en risiko i Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurderinger for hele undersøkelsesperioden. Noen av årsakene er manglende verktøy til støtte i vurderingen av risiko på fartøy, manglende bevissthet om risikobasert tilnærming i organisasjonen, dårlig datakvalitet i tilsynssystemet og manglende gjennomføringsevne til å realisere gevinst i pågående utviklingsprosjekt.³⁰⁴ Direktoratet identifiserer og gjennomfører tiltak for å redusere betydningen av årsakene og bringe risikoen til et akseptabelt nivå.

Det pågående utviklingsarbeidet er i større grad basert på risikomodellene utviklet i forbindelse med forskningsprosjektet National Ship Risk Model (2014). I den såkalte *risikoseparatoren*, som direktoratet jobber med, vil fargekodene rød, gul og grønn som brukes i dagens risikokalkulator, erstattes med en skala fra 1 til 5, hvor lave tall er positivt (lav risiko) og høye tall er negativt (høy risiko). Risikoseparatoren er et automatisert program som skal støtte ved å

- identifisere hvilke områder på skipet som har høyest risiko,
- lage en skreddersydd sjekklister som fokuserer på høyrisiko sjekkpunkter, og
- produsere en liste over hvilke fartøy Sjøfartsdirektoratet til enhver tid bør føre tilsyn med.

Etter hvert som risikoseparatoren utvikles, vil denne brukes også til å koble bruk av fjerntilsyn til risikoklassifisering.

De relevante regler, krav og sjekklisterpunkter som regelverkssimulatoren har identifisert, skal ved hjelp av risikoseparatoren kunne kobles til noen risikomodeller utarbeidet på forskjellige temaer. Dette vil gi én sjekklister, og når den er gjennomført, kvitteres det automatisk ut flere tilsyn.

Sjøfartsdirektoratet skal utarbeide et bibliotek over indikatorer som inngår i risikomodellene, herunder arbeids- og levestandarder. Kilder og indikatorer er foreløpig ikke strukturert etter temaer som arbeids- og levestandarder, men biblioteket skal struktureres bedre framover.

Tidsplanen for utviklingsarbeidet i sin helhet er avhengig av økonomi, men det vil ifølge Sjøfartsdirektoratet ta noen år med utvikling før alle fagapplikasjoner og prosesser er implementert.³⁰⁵

Datagrunnlag

Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at det har laget risikomodeller for forskjellige hendelser, og har prioritert å risikomodellere de hendelsene med størst konsekvenser i form av tap av liv og skade.³⁰⁶ Risikomodellene tar utgangspunkt i data fra flere kilder, med utvalgte indikatorer³⁰⁷ som summeres opp i faktorer. Disse faktorene utledes av årsaksmodeller av hendelser utarbeidet av Sjøfartsdirektoratet og andre. Resultater fra spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, sammen med flere andre kilder slik som ulykkesdata, fartøydata, påleggsdata og AIS-data om fartøys havneanløp og utseilt distanse, inngår som en del av datagrunnlaget for risikomodellene.³⁰⁸ Bekymringsmeldinger, generell kunnskap om næringen, trender og pålegg skal også inngå i Sjøfartsdirektoratets nye risikomodell. Direktoratet ønsker også å ta inn påleggenes alvorgrad. Sjøfartsdirektoratet vil ta stikkprøver for å verifisere eller korrigere risikobildet predikert i risikomodellen.

Datakvalitet og gode indikatorer er viktig for å kunne gjøre gode risikomodellinger. Modellene er også sensitive for endringer i bakenforliggende variabler. Risikomodellene og vektingen av faktorer må uansett faglig kalibreres opp mot inspektørers fagkompetanse og erfaring fra tilsyn.

³⁰⁴ Overordnet risikovurdering 2020.

³⁰⁵ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 19. oktober 2022; Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

³⁰⁶ Status per nå er at det finnes risikomodeller for omtrent 50-60 prosent av sjekklisterpunktene. Sjekklisterpunktene får en «risikotag», og følgende risikomodeller er laget for disse tagene: kantring, grunnstøting, brann, kollisjon, støt/klemskade og fallulykker. Risikomodellene er ikke i aktivt bruk enda, men er pilotert. De sjekklisterpunktene (fagområdene) som ikke har en risikomodell knyttet til seg vil håndteres i tråd med dagens praksis.

³⁰⁷ Sjøfartsdirektoratet skal utarbeide et indikatorbibliotek over indikatorer som inngår i risikomodellene, herunder arbeids- og levestandarder.

³⁰⁸ Nivået på data fra spørreundersøkelse om maritim sikkerhet går helt ned til rederi og fartøygruppe, men svar fra ansatte på konkrete fartøy brukes ikke i risikomodeller eller risikovurderingsprosesser. Påleggsdata og AIS er de eneste kildene hvor data brukes per fartøy.

5.4.2 Hvordan andre HMS-tilsyn arbeider med risiko og grunnlaget for tilsyn

Vi har sett nærmere på hvordan Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, begge under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, jobber med risiko og grunnlaget for tilsyn. Begge aktørene innhenter mye kunnskap til sitt arbeid, og basert på dette utarbeider de et risikobilde av tilstanden på sitt område. Risikobildet oppdateres årlig som grunnlag for risikobaserte prioriteringer.

I likhet med Sjøfartsdirektoratet har Arbeidstilsynet tilsynsansvar for langt flere virksomheter enn de har kapasitet til å kontrollere, og Arbeidstilsynet gjennomfører stort sett risikobaserte tilsyn.³⁰⁹ Arbeidstilsynet har etablert en årlig risikobaseringsprosess som består av tre steg og gjennomføres med Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) som sentral partner.³¹⁰ Arbeidstilsynet samarbeider med NOA om en faktabok om arbeidsmiljø og – helse, som gir et overblikk over status og utviklingstrekk på arbeidsmiljøområdet.³¹¹ Arbeidstilsynets risikobilde består av faktaboken, analyser av Arbeidstilsynets egne data og tilsynserfaringer, og øvrig forskningslitteratur og analyser som foreligger på området. Tilsynet oppgir at det også ønsker å ta inn den omfattende mengden tipssaker mottatt hvert år samt innrapportert ulykkesdata i risikobildet. Prosessen resulterer i faglig baserte prioriteringer av hvilke arbeidsmiljøproblemer det bør iverksette tiltak mot. Valgene av de konkrete virksomhetene som skal følges opp, er ikke en integrert del av risikobaseringsprosessen, men skjer i forlengelsen av den. For å prioritere har tilsynet utviklet en prediksjonsindeks som forsøker å beregne sannsynligheten for at virksomheten har problemer med å etterleve arbeidsmiljøregelverket. Indeksen bygger på et sett med uavhengige forklaringsvariabler³¹²

som behandles i en regresjonsanalyse som beregner sannsynlighet for å avdekke mange eller alvorlige brudd på arbeidsmiljøregelverket i et tilsyn. Analysen plasserer alle virksomhetene i Arbeidstilsynets virksomhetsregister i én av fire risikogrupper.³¹³ Modellen leverer daglig nye prediksjoner og oppdateres hver måned med resultater fra alle tilsyn. Prediksjonsindeksen forbedres stadig ved at det legges til flere forklaringsvariabler.

Prosjektet Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP) ble etablert som et verktøy som kunne bidra til utnytte **Petroleumstilsynets** ressurser best mulig ved å sette inn kreftene der det er mest å hente for å redusere risikoen. Petroleumstilsynet arbeider kontinuerlig med å utvikle det interne styringssystemet for aktiviteter innenfor regelverksutvikling og tilsyn.³¹⁴ Petroleumstilsynet har utviklet RNNP over 20 år i samarbeid med partene og akademiske miljøer, og utviklingsarbeidet fortsetter med blant annet inngående data og analyser. Petroleumstilsynet innhenter i likhet med Arbeidstilsynet også mye forskning og eksterne rapporter til kunnskapsgrunnlaget. RNNP viser hvordan hele næringen arbeider med sikkerhet over tid og oppnår en forbedring på flere områder.

RNNP består av tre hoveddeler: statistikk, spørreskjemaundersøkelser og kvalitative dypdykk i utvalgte temaer.³¹⁵ Spørreskjemaundersøkelsen om arbeidsmiljø og sikkerhet gjennomføres annethvert år og omfatter ansatte offshore og på landanlegg. Den kartlegger forhold som opplevd arbeidsmiljø, HMS-klima og sikkerhetsrisiko. Kartleggingen omfatter også ansattes opplevelse av egen helse, sykdom og skader.³¹⁶ En gjennomgang av spørsmålene i spørreundersøkelsen viser at Petroleumstilsynet stiller spørsmål ved de ansattes arbeidssituasjon som favner bredere enn spørsmålene fra Sjøfartsdirektoratet, slik som psykososiale elementer.³¹⁷ Spørreundersøkelsen er utviklet i samarbeid med academia og forankret i næringen. Spørreundersøkelsen er et viktig

³⁰⁹ Arbeidstilsynet. (u.å.). *Tilsyn*.

³¹⁰ Arbeidstilsynet. (2019). *Innsikt 1/2019 og 2/2019*; Intervju med Arbeidstilsynet 10. februar 2022.

³¹¹ NOA. (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse*.

³¹² Blant variablene er virksomhetsstørrelse, virksomhetens alder, næring, sektor, organisasjonsform, tidligere tilsyn, resultat fra forrige tilsyn, resultat fra alle forutgående tilsyn innenfor samme organisasjonshierarki, tilsynsregion, negativ drift og egenkapital, registrerte ulykkesaker, sykdomssaker eller tips, registrert i mva-registeret og registrert i AA-registeret. Arbeidstilsynet jobber også med å inkludere nye datakilder, som sykefraværdata fra NAV.

³¹³ Arbeidstilsynet. (2019). *Innsikt 1/2019*.

³¹⁴ Petroleumstilsynet. (2022). *Slik begynte det*.

³¹⁵ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³¹⁶ Petroleumstilsynet. (2022). *Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet*.

³¹⁷ Gjennomgang av spørsmål slik presentert på Petroleumstilsynets hjemmeside.

supplement til statistiske data, siden det gir god egenrapportering fra ansatte i næringen.³¹⁸ Hendelsesdata er basert på eksisterende databaser i Petroleumstilsynet samt datainnsamling gjennomført i samarbeid med operatørselskapene og rederiene.³¹⁹ Petroleumstilsynet har også en egen prosess for varslinger og mottatte bekymringsmeldinger.

Petroleumstilsynets tilsyn skal være systemorientert og risikobasert. Petroleumstilsynet har utarbeidet en arbeidsprosess som beskriver risikobasert tilsynsplanlegging i tilsynslag og fagområder, og som blant annet skal sikre likere tilnærming til risikobasert tilsyn på tvers av organisasjonen. Den felles prosessen for risikobasert tilsyn består av følgende trinn:

- *Identifisering av HMS-risiko/HMS-tema:* Identifisering av risikoforhold som er mest aktuelle i aktørens virksomhet eller bransjens virksomhet på tvers i aktuelt tidsrom.
- *Kvalitativ vurdering av HMS-risiko/HMS-tema:* Gjennomføring av risikovurdering basert på en kvalitativ vurdering: «Hva kan skje og hvordan vurderes tilhørende usikkerhet?»
- *Prioritere:* Prioritering av HMS-risiko/HMS-tema og totaliteten.
- *Metode og effekt:* Valg av metode og vurdering av effekt.
- *Ressurvaluering:* Vurdering av tilgjengelige ressurser.
- *Dokumentasjon:* Tilsynslag og fagområde dokumenterer prioriteringene.
- *Evaluering:* Tilsyns-/fagleder foretar en oppsummering etter gjennomført planprosess.³²⁰

Tilsynsplanleggingen er ikke en ren «datadrevet» prosess, men heller en kvalitativ vurdering av risikobildet og utvikling basert på en rekke kilder og erfaringer fra tidligere tilsyn.³²¹

³¹⁸ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³¹⁹ Petroleumstilsynet. (2022). *Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet*.

³²⁰ Petroleumstilsynet. (2021). *Risikobasert tilsynsplanlegging i tilsynslag og fagområder*.

³²¹ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

6 Sjøfartsdirektoratets dialog med næringen

I dette kapitlet ser vi på hvordan Sjøfartsdirektoratet bruker andre virkemidler til å fremme sjøsikkerhet, især informasjonsarbeid, veiledning, dialog med næringen og trepartssamarbeidet med rederiorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene.

Relevante føringer

- Et høyt sjøsikkerhetsnivå er avhengig av god samhandling mellom offentlige myndigheter, organisasjoner og enkeltindivider.
- Sjøfartsdirektoratet skal i henhold til instruks legge til rette for et godt trepartssamarbeid med rederiorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene.
- Sjøfartsdirektoratet skal drive holdningsskapende og forebyggende arbeid innen sjøsikkerhet for å redusere antallet ulykker i næringsflåten.

Oppsummering

- Sjøfartsdirektoratet har opprettet hjemmesider som gir omfattende og relevant informasjon til rederier, fartøy og sjøfolk. Direktoratet presenterer ulykkesstatistikk og analyser, og det formidler sikkerhetsmeldinger og Læring av hendelser til næringen.
- Det ligger mye informasjon om arbeids- og levevilkår tilgjengelig, blant annet om regelverk, rettigheter og risiko knyttet til bemanning, hvile og fatigue.
- Sjøfartsdirektoratet har utstrakt dialog med næringen gjennom regelmessige møter med representanter for næringens største organisasjoner og gjennom etablerte samarbeidsfora. Sjøfartsdirektoratet inviterer til årlig sjøsikkerhetskonferanse og inkluderer næringen inn i sine årlige risikovurderingsprosesser.
- Sjøfartsdirektoratet har samarbeid og samordning med andre myndigheter, men i liten grad om det som gjelder arbeids- og levevilkår eller om tilsynsmetodikk.

6.1 Informasjon til rederier, fartøy og sjøfolk

Sjøfartsdirektoratet har ulike kommunikasjonskanaler som bidrar til direktoratets holdningsskapende og forebyggende arbeid og til å formidle informasjon om forhold som angår sikkerhet. De digitale kanalene inkluderer hjemmesiden www.sdir.no og sosiale medier som Facebook, Twitter, Instagram, YouTube og LinkedIn. Videre har direktoratet mer tradisjonelle kanaler som møter med bransjeaktører og interesseorganisasjoner, og konferanser, især den årlige sjøsikkerhetskonferansen. I tillegg kommer medieomtale initiert av pressen og andre.

Sjøfartsdirektoratets **hjemmesider** har omfattende tjenester og informasjon til rederier, fartøy, sjøfolk og publikum. Via hjemmesidene kan man begjære tilsyn, melde inn ulykker og hendelser, registrere fartøy i Skipsregisteret og søke opp skip. På *Min side sjøfolk*³²² kan sjøfolk se status på sertifikatsøknader og se kvalifikasjoner, fartstid og helseerklæringer. Via *Min side fartøy* kan rederier få oversikt over sertifikater, reaksjoner og informasjon om ulykker som er registrert på deres fartøy, og kommunisere med Sjøfartsdirektoratet om nybygg, ombygginger og lukking av reaksjoner.³²³

Noe av informasjonen som ligger tilgjengelig, omhandler

- relevant regelverk: internasjonale konvensjoner, lover, forskrifter, høringer, rundskriv og skjemaer
- ulykker, risiko og sikkerhet: ulykkesstatistikk, funn fra spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, verktøy for risikovurderinger, sikkerhetsmeldinger, «Læring av hendelser», sikkerhetsbrosjyrer og rapporter om direktoratets fokusområder

³²² Sjøfartsdirektoratet er i 2022 i ferd med å utvikle et nytt system for personlige maritime sertifikater og en ny utgave av *Min side sjøfolk*.

³²³ Sjøfartsdirektoratets hjemmesider <https://www.sdir.no/> og underliggende sider, hentet 27.10.2022.

- **tilsyn**, sertifikater, tillatelser og fartøydokumenter
- fartøytyper, bemanning av fartøy, tilskuddsordninger, tekniske krav og miljø
- rettigheter knyttet til arbeids- og levevilkår, tilgjengelige velferdstjenester og helse
- utdanningstilbud, sertifikater og kurs, og
- direktoratets årsrapporter og presentasjoner fra den årlige sjøsikkerhetskonferansen.

På sidene om arbeids- og levevilkår for sjøfolk ligger det informasjon om blant annet sjøfolks rett til å klage på forhold om skipstjenesten og arbeidsforholdet for øvrig, og omfattende informasjon om arbeids- og hviletid for sjøfolk. Her finner man forklaring av krav til hviletid, veiledning til hvordan hviletid skal registreres, og regelverk for avtalefestede unntak. Sjøfartsdirektoratet har også laget en egen veileder om sjøfart og hviletid og presenterer en norsk oversettelse av IMO-retningslinjene om fatigue til sjøs samt informasjon om noen forskningsprosjekter om fatigue til sjøs. Arbeids- og levevilkår er aktuelt for sidene om bemanning av fartøy, der regelverk knyttet til fastsetting av sikkerhetsbemanning og vurdering av bemanningsbehovet, hviletid og vaktordninger presenteres.

Sjøfartsdirektoratet utarbeider «Læring av hendelser» med utgangspunkt i ulykker og hendelser, og man kan abonnere på disse meldingene på e-post. Sjøfartsdirektoratet publiserte 39 Læring av hendelser i perioden 2015–2021, hvorav flere omhandlet temaer relevante for arbeids- og levevilkår. Det har vært flere Læring av hendelser knyttet til forskjellige former for ulykker om bord fiskefartøy, med bakgrunn i ulykkesstatistikken og innrapporterte hendelser knyttet til fiskeflåten. I disse meldingene informerer Sjøfartsdirektoratet om typer hendelser, veileder i regelverket, i hvordan fartøyene kan gjennomføre risikovurderinger og andre mulige tiltak, og lenker som oftest til relevante regelverk og veiledere. En av meldingene om fiskefartøy handlet om ulykker der fører sovnet på vakt, på grunn av lange vakter, for lite hvile i friperioder, dårlig inneklime på broa, ensidig eller tungt arbeid eller lignende. Sjøfartsdirektoratet publiserte i 2021 en egen Læring av hendelser om «sovnet på vakt» på bakgrunn av en rekke nyere ulykkesbeskrivelser. Direktoratet påpeker at listen over direkte og bakenforliggende årsaker er lang, i likhet med listen over ulike tiltak som skal hindre at noen sovner på vakt. Andre Læring av hendelser har handlet om nestenkollisjoner og grunnstøtinger grunnet manglende forsvarlig utkikk og vakthold på bro.³²⁴ I perioden 2015–2021 publiserte Sjøfartsdirektoratet også 32 sikkerhetsmeldinger. Mange av disse handlet om feil på diverse utstyr og hendelser knyttet til forskjellige typer operasjoner om bord. I likhet med Læring av hendelser inneholder sikkerhetsmeldingene informasjon om bakgrunn, årsaker og tiltak, herunder krav til risikovurderinger, samt de forskjelliges ansvarsområder og relevant regelverk. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene gir uttrykk for at Sjøfartsdirektoratets Læring av hendelser og sikkerhetsmeldinger er nyttige for næringen.

Sjøfartsdirektoratet gir ut **nyhetsbrev** som gjøres tilgjengelige på hjemmesidene og via e-post. Nyhetene inneholder et bredt spekter av korte artikler om regelverk, direktoratets aktivitet, hendelser, konferanser og lignende. Nyhetsbrevet er den viktigste kanalen for løpende allmenn informasjonsformidling. Fram til 2020 ga direktoratet også ut det kvartalsvise magasinet Navigare, der Sjøfartsdirektoratet formidlet aktuelle saker.

Under koronapandemien formidlet Sjøfartsdirektoratet informasjon om pandemien på sine hjemmesider, på norsk og engelsk. Informasjonen omfattet retningslinjer for mannskapsbytte i Norge, forlengelse av sertifikat og påtegninger, informasjon om vaksine til sjøfolk, karantenerregler, utgatte arbeidsavtaler og alle relevante nyhetsbrev.³²⁵

I Sjøfartsdirektoratets **årsrapporter** omtaler direktoratet hovedtall, aktiviteter og resultater, styring og kontroll i virksomheten og vurdering av framtidsutsikter. Direktoratet oppgir volumtall for registre,

³²⁴ Basert på Sjøfartsdirektoratets publiserte «Læring av hendelser», bl.a. Sjøfartsdirektoratet. (2019). *Læring av hendelser – Ulykker med mindre fiskefartøy*; Sjøfartsdirektoratet. (2021, 25. mars). *Læring av hendelser – Sovnet på vakt*; Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Læring av hendelser – Nestenkollisjon*; Sjøfartsdirektoratet. (2013). *Læring av hendelser – Manglende vakthold på bro*.

³²⁵ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Nyhetsoppdateringer korona*.

rangeringer, utførte tilsyn og ulykker. Videre beskriver det aktiviteter utført innenfor hovedmålene, herunder utviklingen i risikobasert tilsyn, analyser av ulykkesbildet, resultater av kundeundersøkelsen, utvikling i skipsregistre og resultatet av informasjonsarbeidet. Det inneholder også detaljert rapportering på resultatkrav, samt direktoratets overordnede risikovurdering.³²⁶

Sjøfartsdirektoratet har i mange år arrangert en årlig **sjøsikkerhetskonferanse**. Konferansen presenterer risikobildet og fokusområdet for kommende år, nytt regelverk og ulike temaer. Presentasjoner fra konferansen legges ut på direktoratets hjemmesider i etterkant av konferansen. Ifølge hjemmesiden ser Sjøfartsdirektoratet på Sjøsikkerhetskonferansen som den viktigste møteplassen for rederier, offentlige aktører og maritime kompetansemiljøer. Konferansen ble også arrangert under koronapandemien i 2020, men digitalt.³²⁷ Sjøfartsdirektoratet har også arrangert konferansen «Sikker fisker», en møteplass for yrkesfiskere, offentlige aktører, kompetansemiljøer, interesseorganisasjoner og næringen for øvrig.³²⁸

6.2 Dialog og samarbeid med næringen

Sjøfartsdirektoratets samarbeid med næringen inkluderer årlige kontaktmøter direkte med alle større organisasjoner. Videre deltar direktoratet på flere messer og konferanser for å komme i kontakt med næringsaktørene og formidle informasjon om aktuelle problemstillinger. Arbeids- og levevilkår er på agendaen på disse møtene.

I tillegg til at direktoratet gjør resultatene fra spørreundersøkelsene om maritim sikkerhet blant sjøfolk tilgjengelige for bransjen gjennom artikler om funn på hjemmesidene og presentasjoner i forskjellige forumer, kan rederiene hente ut forenklete rapporter på rederinivå.

I intervju oppgir både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene at deres medlemmer i hovedsak er tilfreds med Sjøfartsdirektoratets arbeid og tjenester, og at det er enkelt å komme i kontakt med direktoratet og få god støtte på konkrete problemstillinger.

NHO Sjøfart trekker fram at Sjøfartsdirektoratet alltid stiller opp med faglige innspill på NHO Sjøfarts medlemskonferanser og lignende. Sjøfartsdirektoratets Læring av hendelser og sikkerhetsmeldinger er tema på noen av NHOs regelmessige møter i Sikkerhetsforum for fergerederiene. Sjøfartsdirektoratet kom også positivt ut i en gjennomgang NHO tidligere hadde av statlige tilsyn. Det som har opptatt rederiene mest med Sjøfartsdirektoratets tilsynsarbeid, er transparens, forutsigbarhet og likebehandling i tilsynet. Dette har blitt tatt opp med Sjøfartsdirektoratet. Direktoratet tar også selv initiativ til møter med bransjen, både faste møtepunkter og i tilfeller der direktoratet ønsker å ta opp spesielle temaer, for eksempel innenfor sikkerhet.

Kystrederiene mener direktoratet over tid har blitt en bedre servicebedrift, og det er lettere å stille spørsmål og få råd av de ulike fagkontorene i direktoratet. Kystrederiene har faste møter med Sjøfartsdirektoratet, og direktoratet tar selv også kontakt med Kystrederiene, og sjekker for eksempel regelendringer, rekruttering og kompetanse og miljøspørsmål rundt flåtefornyelse.

6.2.1 Dialog med næringen under koronapandemien

I spørreundersøkelsen om maritim sikkerhet i 2021 stilte Sjøfartsdirektoratet spørsmål til sjøfolk på NOR- og NIS-skip om hvordan koronapandemien hadde påvirket sjøfolk. I den forbindelse hadde sjøfolkene anledning til å gi fritekstsvar. I noen av fritekstsvarene kom det fram at noen sjøfolk ikke var tilfreds med pandemihåndteringen fra myndighetene.

³²⁶ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Årsrapport 2021*.

³²⁷ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Sjøsikkerhetskonferansen*.

³²⁸ Sjøfartsdirektoratet (2019) Presentasjon på tilsynsmøte med Nærings- og fiskeridepartementet 21. januar 2019.

- «Relatert til covid-situasjonen er vi alle veldig skuffet over håndteringen fra maritime myndigheter og rederi opp mot havnestater og deres restriksjoner for å stoppe mannskapskifter og manglende press/handling for å få sjøfolk klassifisert som 'kritisk personell'.»
- «Det er meget vanskelig og dårlig støtte fra staten i forbindelse med covid-tiltak. Siden det ikke gis kompensering/støtte til rederi, så blir det på egen fritid man sitter i karantene. For meg tilsier dette nesten dobbel arbeidstid som ikke er lønnet. Her har staten ikke tatt ansvar for all den kompetansen som utenlandsk arbeidskraft utfører. Følelsen er at man blir neglisjert av landet. Dette fører selvfølgelig òg til personlige problemer. Familie som må klare seg selv i lange perioder. Sykemeldinger er vanlig. Staten skulle støttet rederi enten i noen type permittering med vanlig lønn eller kompensering slik at arbeidstaker blir lønnet for all den tid man de facto er frihetsberøvet / låst inne. Samme innskrenking som varetekt. Det er meget dårlig gjennomført.»
- «Prioritere vaksinerings av sjøfolk mot covid-19 for deretter å få redusert karantenetid. Mye depresjonsplager blant seilende i 2020.»³²⁹

Videre framgikk det at flere mente Sjøfartsdirektoratet burde stilt flere spørsmål om covid-19 og konsekvensene for mannskapet.

NHO Sjøfart viser i intervju til at organisasjonen hadde et godt samarbeid med Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet under pandemien, og påpeker at Sjøfartsdirektoratet var raskt ute med å håndtere utfordringene, gi generelle dispensasjoner fra fornyelse av sertifikater, tilrettelegge for grensepassering og lignende. Kystrederiene uttrykker også å ha hatt et godt samarbeid med Sjøfartsdirektoratet under koronapandemien. Dialogen med Sjøfartsdirektoratet var tett gjennom hele døgnet i begynnelsen, og Sjøfartsdirektoratet viste stor fleksibilitet. Blant annet var direktoratet raske til å forlenge medlemmenes sertifikater. Kystrederiene er av den oppfatning at direktoratets innføring av fjerntilsyn på enkelte tilsynsoppgaver, slik som kontroll av sertifikater, var en positiv effekt av pandemien.

Arbeidstakerorganisasjonene er ikke samstemte i sin vurdering av dialogen med Sjøfartsdirektoratet under koronapandemien. Noen vurderer den som god, og at direktoratet gjorde godt arbeid til tross for de mange utfordringene, mens andre opplevde at direktoratets håndtering av situasjonen ikke tok hensyn til forbundets holdninger. Forbundene er samstemte i at Sjøfartsdirektoratet burde ha tatt initiativ til å gjøre en evaluering i etterkant av pandemien i en trepartssammenheng for å lære av feilene som ble begått.

6.2.2 Trepertssamarbeid

Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte i 2004 instruks for Sakkyndig råd for arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip (SAFE),³³⁰ et råd bestående av blant annet de sentrale interesse- og fagorganisasjonene for sjøfolk og rederier. Rådet ble ledet av Sjøfartsdirektoratet, som oppnevnte ytterligere medlemmer etter forslag fra de representerte organisasjonene. SAFE ga råd til Sjøfartsdirektoratet i prinsipielle og særskilte saker om arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip, og fungerte som nasjonalt velferdsutvalg.

Rådet for maritime sertifikater og bemanning (RMSB) ble fastsatt av Sjøfartsdirektoratet i 2006. Formålet med rådet var at berørte organisasjoner skulle bli hørt i saker av prinsipiell betydning for maritim utdanning, sertifisering og bemanning. RMSB var hjemlet i eget reglement samt i bemanningsforskriften. Sjøfartsdirektoratet kunne bestemme at prinsipielle saker ble forelagt rådet.

Arbeidstakerorganisasjonene vi har intervjuet mener det var liten effekt av dette trepartssamarbeidet grunnet manglende politisk instruks og økonomiske realiteter, og foraene fungerte som møteplasser

³²⁹ Basert på fritekstsvar. Noen av besvarelsene har blitt omskrevet for å forbedre eller oversette språket, og noen har blitt kortet ned.

³³⁰ Instruks for Sakkyndig råd for arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip (SAFE), fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet.

som førte til få konkrete beslutninger fra myndighetene. De mener dette arbeidet i Sjøfartsdirektoratet lå bak Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet i utviklingen av god samhandling, og at de to tilsynene arbeider med mer konkrete problemstillinger, og som fører til resultater. Maskinistforbundet påpeker at det var uheldig at IMO-regelverket og ILO-regelverket tidligere ble diskutert i hvert sitt trepartsforum. Forbundet viser til at både helse, kompetanse og sikkerhet til syvende og sist dreier seg om bemanning og må ses i sammenheng før et vedtak tas. Videre var ikke alle sentrale parter med i regelverksutviklingen i RMSB og SAFE, og det kunne være vanskelig å opprette og få tilslutning til arbeidsgrupper. Sjøfartsdirektoratet var observatør i disse arbeidsgruppene uten myndighet til å påvirke beslutningene. Det norske maskinistforbund viser til arbeidsgruppe på hviletid for fiskefartøy i denne sammenheng. Inntrykket var at direktoratets observatører ikke hadde myndighet til å påvirke direktoratets beslutningstakere, det gikk lang tid, og ansvaret ble pulverisert.

RMSB og SAFE ble erstattet av Maritimt samarbeidsforum i desember 2021 som er sammensatt av representanter fra myndighetene, partene i arbeidslivet, faglige sammenslutninger og maritim utdanning.³³¹ En del av bakgrunnen for sammenslåingen var ifølge Nærings- og fiskeridepartementet at flere av organisasjonene var representert i begge råd, og enkelte saker verserte i begge råd. Maritimt samarbeidsforum er et felles faglig forum, hvor myndighetene kan diskutere i fellesskap med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene.³³² Rådet skal være et rådgivende organ, og formålet er at relevante organisasjoner, institusjoner og etater skal bli hørt i prinsipielle saker om arbeids- og levevilkår, helse og velferd, maritim utdanning, sertifisering og bemanning. Ved behov kan rådet etablere arbeidsgrupper for å utrede og behandle saker. Sjøfartsdirektoratet skal møte med en fast observatør og skal være representert med direktør.³³³ Det legges ut referater fra møtene på Sjøfartsdirektoratets hjemmesider.

Interesseorganisasjonene vi har intervjuet ser opprettelsen av et samlet Maritimt samarbeidsforum som positivt, og alle ser det som et viktig forum å delta i. Kystrederienes inntrykk er at forumet har potensial, men at omfanget av medlemmer stiller krav til Sjøfartsdirektoratet for å få til et godt trepartssamarbeid. Kystrederiene ser en utfordring i at deltakerne er redde for konkurransevridende konsekvenser ved å være ærlige i forumet, at man peker seg ut som dårligst i klassen.

Arbeidstakerorganisasjonene mener Maritimt samarbeidsforum er rigget bra, med arbeidsgrupper som jobber med forskjellige viktige regelverksområder i tråd med reglementet. Alle parter er invitert som medlem av gruppene, og Sjøfartsdirektoratet skal utnevne personer til å drifte gruppene. Det er blant annet opprettet en arbeidsgruppe ledet av Sjøfartsdirektoratet som skal jobbe med bemanningsproblematikk. Det norske maskinistforbund påpeker at partene da må delta aktivt dersom de ønsker å påvirke utfallet av arbeidet i arbeidsgruppene. Forbundet mener Maritimt samarbeidsforum skal kunne fungere mye bedre enn de foregående forumene, men det forutsetter at Sjøfartsdirektoratet er representert som forutsatt.

6.2.3 Veiledning i forbindelse med tilsyn

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at Sjøfartsdirektoratet, i tillegg til å føre tilsyn, skal «fremme» gode arbeids- og levevilkår. Departementet peker på at denne føringen innebærer at Sjøfartsdirektoratet skal veilede sektoren. Departementet viser til at Sjøfartsdirektoratet gir veiledning i forbindelse med tilsyn og konkrete henvendelser, samt har jobbet fram brukervennlige nettsider med mye informasjon og veiledere. Videre er kampanjer, for eksempel om diskriminering og trakasseringproblematikk, et godt virkemiddel. Ifølge departementet er det en trend at statlige tilsyn også innrettes mot veiledning og dialog, ikke bare kontroll.

³³¹ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Maritimt samarbeidsforum*.

³³² Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

³³³ Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Maritimt samarbeidsforum*; Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). *Reglement for Maritimt samarbeidsforum*.

Inspektører forteller i intervju at de pleier å sende sjekklistene for planlagte tilsyn til rederiene, og disse fungerer også som plan for tilsynet. Det er kun ved revisjoner at det sendes over en egen tilsynsplan. Videre har inspektørene dialog (via telefon) med kunden i forkant av tilsyn for å orientere og eventuelt veilede kunden. Mange inspektører oppgir at de veileder sjøfolk underveis i tilsynet, for eksempel i hvilke muligheter de selv har til å dokumentere bemanningsutfordringer, slik at Sjøfartsdirektoratet eventuelt kan følge opp forholdet. I revisjonsrapporter fra ISM-revisjoner som vi har gått gjennom, kommer det fram at inspektøren veileder. Vi observerte også dette da vi deltok på et kombinert MLC- og ISM-tilsyn. Noen inspektører skriver også veiledende funn- og avvikstekster inn i rapportene fra tilsyn, men på dette området varierer dokumentasjonsgraden stort.

Sjøfartsdirektoratets operasjonaliseringsprosjekt har et digitaliseringselement kalt «Digitale kolleger», som skal gjøre hverdagen lettere blant annet for rederiene. En regelverkssimulator skal identifisere hvilken del av det svært omfattende regelverket som gjelder for den enkelte aktør og fartøy, og den digitale løsningen skal vise og konkretisere rederiets og Sjøfartsdirektoratets ansvar til enhver tid.³³⁴

6.3 Rapportering fra næringen

6.3.1 Arbeid med å forbedre rapporteringskultur

I våre intervjuer med interesseorganisasjoner trekkes det fram at det er en viss fare for underrapportering av ulykker, mens det er en stor underrapportering av nestenulykker. Underrapportering av hendelser og nestenulykker innebærer en risiko for at årsaker ikke blir undersøkt nærmere, og at sjøsikkerheten ikke håndteres. Sjøfartsdirektoratet opplever at antallet innrapporterte ulykker stiger, både knyttet til fartøy og personer. Sjøfartsdirektoratet forklarer stigningen til dels ved at andelen nestenulykker som meldes til direktoratet har økt, men uttaler at det ikke gir et uttømmende svar.³³⁵ For Sjøfartsdirektoratet er det viktig at hendelser og nestenulykker rapporteres, slik at de kan bidra til læring og forbedring, men direktoratet må avveie hvilke rapporteringsbyrder næringen kan pålegges.³³⁶ Direktoratet mener rapporteringskulturen i bransjen har blitt bedre, da det blant annet er innført endringer i regelverk knyttet til sikkerhetsstyringssystem i fiskeflåten. Direktoratet knytter også mer rapportering til hvordan Sjøfartsdirektoratet jobber, kampanjer, informasjon, større oppmerksomhet på fiskefartøy, som har større andel alvorlige hendelser, spørreundersøkelse om maritim sikkerhet, oppmerksomhet på medieovervåking, og bruk av andre kilder.³³⁷

Sjøfartsdirektoratet har de senere årene arbeidet for å forbedre innrapporteringen av ulykker og hendelser. Direktoratet har blant annet publisert nyhetsmeldinger for å minne om regelverket for rapportering og formidle hvorfor og hvordan Sjøfartsdirektoratet bruker informasjonen i sitt forebyggende sjøsikkerhetsarbeid, blant annet gjennom å publisere sikkerhetsmeldinger og Læring av hendelser. Det framgår at direktoratet gjennom periodiske tilsyn, tips og media fra tid til annen avdekker skader og mangler, nestenulykker og mindre hendelser med person- eller skrogskade som skulle vært rapportert til direktoratet gjennom KS-0197 eller skulle vært rapportert tidligere.³³⁸ I forbindelse med Sjøfartsdirektoratets kundeundersøkelse i 2020 la flere av respondentene inn kommentarer om rapportering. «Fortsett å ha fokus på ulykker og også nestenulykker. Sjøfartsdirektoratet gjør en god jobb ved å sette fokus slik at vi kan lære av hendelsene. Sjøsikkerhetskonferanse er f.eks. en god arena» og «Fungerer bra, men til tider for vage tiltak basert på læring av uønskede hendelser» var blant tilbakemeldingene.³³⁹

³³⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. september 2022.

³³⁵ Sjøfartsdirektoratet (2022) *Nullvisjon i sjøfarten – hvordan kan den innrettes, og hvem bør omfattes?*

³³⁶ Møter med Sjøfartsdirektoratet 16. desember 2020, 5. november 2021 og 27. januar 2022.

³³⁷ Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Nullvisjon i sjøfarten – hvordan kan den innrettes, og hvem bør omfattes?*

³³⁸ For eksempel Sjøfartsdirektoratet. (2020, 22. oktober). *Det er viktig å rapportere ulykker og nestenulykker*; Sjøfartsdirektoratet. (2021, 5. februar). *Når skal hendelser rapporteres til Sjøfartsdirektoratet?*

³³⁹ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Resultater fra kundeundersøkelsen 2020*, [presentasjon datert 24.11.2021].

Flere av organisasjonene vi intervjuer, bekrefter inntrykket av at rapportering på ulykker og hendelser har blitt bedre, og at dette skyldes at Sjøfartsdirektoratet har arbeidet med dette. Det nevnes likevel av noen at Sjøfartsdirektoratets tilsyn ikke er tilstrekkelig hva gjelder å følge opp rapporteringskultur. Organisasjonene har også selv jobbet med sine medlemsrederier for at nestenulykker og hendelser skal rapporteres oftere. Bransjen har hatt jevnlig diskusjoner de siste årene for å få en felles forståelse av hva som skal rapporteres til Sjøfartsdirektoratet.

I en dialog mellom NHO Sjøfart og Sjøfartsdirektoratet i 2022 kommer det fram at NHO Sjøfart i sitt Sikkerhetsforum har jobbet med deltakerne med en felles forståelse av nestenulykker. I den anledning etterlyste NHO en matrise på definisjoner innenfor ulykkeskategoriene det skal rapporteres på. Sjøfartsdirektoratet svarer slik:

«Forståelse [av] nestenulykker som vi vil skal rapporteres, er en diskusjon som stadig dukker opp, hverken lov eller forskrift definerer nestenulykke klart med tanke på rapportering. Vi jobber fortsatt med å få revidert forskriften for å få dette litt klarere, men det tar tid. Når det gjelder nestenulykker, så gjør vi alltid vurderinger basert på innhold i rapporter, og vi har interne diskusjoner på tvers av faggrupper i Sdir. Læring i en nestenulykke som under litt andre forhold kunne blitt alvorlige ulykker, er også viktig for sjøsikkerheten. Vi ser dette ofte i arbeidsulykker, der fravær over eller under 72 timer er det vi bruker på å legge en ulykke som nestenulykke eller ulykke. Men også fravær blir ofte diskutert, og det gir ikke nødvendigvis et godt bilde på hendelsen og alvorsgrad.»

Direktoratet gir videre eksempler på innhold i melde- og rapporteringsforskriften som gir rom for vurderinger, da enkelte ord og uttrykk ikke er definert, eller avviker fra formuleringer i sjøloven.

6.3.2 Oppfølging av mottatte bekymringsmeldinger

I perioden 2015–2021 mottok Sjøfartsdirektoratet 1 455 bekymringsmeldinger. Informasjon om Sjøfartsdirektoratets vakttelefon og type meldinger som kan sendes inn, er gjort tilgjengelig på direktoratets nettsider. Bekymringsmeldinger kommer som oftest fra sjøfolk, sjøfolks fagforeninger eller fra passasjerer på fartøy.³⁴⁰

Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurdering for 2019 identifiserte bedre struktur på oppfølging av bekymringsmeldinger som et tiltak under risikoen for mangelfulle tilsyn.³⁴¹ Sjøfartsdirektoratet har ikke ett system eller én samlet oversikt som viser alle mottatte bekymringsmeldinger, innholdet i dem, oppfølgingen de får, og resultatet av dette. Erfaringen er at flertallet av bekymringsmeldingene håndteres av underavdeling for inspeksjon, revisjon og beredskap, men noen meldinger videresendes til andre fagavdelinger ved behov.³⁴² I intervju med tilsynsinspektører bekrefter inspektørene at bekymringsmeldinger alltid blir håndtert på en eller annen måte. Inntrykket er at alle blir sett på, diskutert med gjeldende region og undersøkt.

Anslagsvis rundt 80 prosent av bekymringsmeldinger Sjøfartsdirektoratet mottar, følges opp gjennom et uanmeldt tilsyn. Hvor fort tilsynet skjer, avhenger av alvorlighetsgrad, som vurderes etter fastsatte kriterier. Dersom en melding vurderes som alvorlig, kan tilsynet skje samme dag.³⁴³ I intervju med tilsynsinspektører bekrefter inspektørene inntrykket at alle bekymringsmeldinger blir vurdert, diskutert i gjeldende region og undersøkt.³⁴⁴ Ifølge Sjøfartsdirektoratet i intervju kommer resultatet av bekymringsmeldingen gjennom avvik eller pålegg gitt i tilsynet, som følges opp gjennom normale sanksjoner.

³⁴⁰ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

³⁴¹ Sjøfartsdirektoratet. (2019). *Overordnet risikovurdering i Sjøfartsdirektoratet*. Risiko E: Mangelfulle tilsyn.

³⁴² Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

³⁴³ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

³⁴⁴ Intervjuer med tilsynsinspektører, april og mai 2022.

Faktaboks 8 Eksempler på bekymringsmeldinger om arbeids- og levevilkår

Bekymringsmelding om blant annet arbeidstidsordninger

I februar 2019 mottok Sjøfartsdirektoratet en bekymringsmelding om at et fartøy manglet sertifikater på utstyr og personell, manglet risikovurderinger og opplæring av personell om bord, og at det var kritikkverdige arbeidstidsordninger om bord. Inspektører fra nærmeste regionkontor rykket ut på uanmeldt tilsyn og skrev ut totalt 10 pålegg, hvorav seks måtte utbedres før fartøyet fikk kjøre videre. Direktoratet fant at hviletidsregistrering ikke utføres, og påla at hviletidsskjema må føres. Fartøyet førte heller ikke dekkdagbok, brovakt og utkikk i henhold til forskrift. Direktoratet påla også fartøyet å begjære MLC-inspeksjon, da dette ikke var gjort.

Bekymringsmelding om bemanning

I januar 2020 mottok Sjøfartsdirektoratet bekymringsmelding om et fartøy som gikk med kun halvparten av sikkerhetsbemanningen, og ba Kystvakten gå om bord. Kystvaktens inspeksjon førte til at fartøyet ble tilbakeholdt fordi det ikke var bemannet i henhold til bemanningsoppgaven.

Kilde: Sjøfartsdirektoratet³⁴⁵

Bekymringsmeldinger relatert til hviletid og bemanning kan følges opp gjennom et uanmeldt MLC-tilsyn, eller andre kategorier av uanmeldt tilsyn, ettersom alle uanmeldte tilsyn dekker en rekke arbeids- og levevilkårsrelaterte temaer.

Arbeidstakerorganisasjonene gir i hovedsak uttrykk for at Sjøfartsdirektoratet følger opp bekymringsmeldinger de eller deres medlemmer sender inn. Bekymringsmeldinger som ikke følges opp gjennom tilsyn, kan følges opp ved at Sjøfartsdirektoratet gir veiledning eller etterspør dokumenter og informasjon fra rederiet for å belyse forhold som er omtalt i meldingen.³⁴⁶

Bekymringsmeldinger kan også føre til at Sjøfartsdirektoratet publiserer Læring av hendelser,³⁴⁷ sikkerhetsmeldinger³⁴⁸ og nyhetssaker.³⁴⁹ Det framgår av Sjøfartsdirektoratets prosedyre for mottak av bekymringsmeldinger/tips at underavdeling for inspeksjon, revisjon og beredskap alltid skal vurdere om avdeling for Kommunikasjon og samfunnskontakt bør informeres om saken. Prosedyren angir også at Inspeksjon, revisjon og beredskap skal fastsette hvilken tilbakemelding som skal gis til den som har innrapportert saken, og hvem som skal gi tilbakemeldingen.³⁵⁰

6.4 Evaluering av dialogen

Sjøfartsdirektoratet evaluerer sin kommunikasjon med næringen, sjøfolk og andre gjennom en kundeundersøkelse annethvert år, måling av medierespons i pressen og på sosiale medier, og gjennom spørreundersøkelser til deltakere på konferanser og arrangementer. Ifølge direktoratet er tilbakemeldingene i hovedsak positive. Sjøfartsdirektoratet rapporterer på kommunikasjonsarbeidet i tertialrapportene til departementet og i årsrapportene.

Sjøfartsdirektoratet gjennomførte kundeundersøkelser i 2016, 2018 og 2020, rettet mot forskjellige kundesegmenter og målgrupper. I kundeundersøkelsen for 2016 målte direktoratet kundenes

³⁴⁵ E-postutveksling i Sjøfartsdirektoratet 20. februar 2020 og Påleggsliste 22. februar 2019; E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Kystvakten 27.01.2020; Sjøfartsdirektoratet. Melding om tilbakeholdelse av skip 28.01.2020.

³⁴⁶ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 6. juli 2022.

³⁴⁷ Eksempel på dette er en bekymringsmelding om uheldig arbeidspraksis på enkelte selvlossende fartøy, der laste- og losseinretninger ble brukt til persontransport. Dette førte til at Sjøfartsdirektoratet publiserte en Læring av hendelser, med beskrivelse av tiltak og relevante regelverk. Se Sjøfartsdirektoratet. (2017, 4. desember). *Læring av hendelser – Bruk av laste/losse innretninger til persontransport*.

³⁴⁸ Eksempel på dette er en sikkerhetsmelding om lekkasje i redningsdrakter, på bakgrunn av en rekke bekymringsmeldinger om dårlig kvalitet på rattmerkede redningsdrakter. Se Sjøfartsdirektoratet. (2015, 30. november). *Lekkasjer i redningsdrakter* [rundskriv]; og Sjøfartsdirektoratet. (2015, 15. desember). *Læring av hendelser – Bruk av laste/losse innretninger til persontransport*.

³⁴⁹ Se f.eks. nyhetssak Sjøfartsdirektoratet. (2021, 18. november). *Får bekymringsmeldingar om landlov*.

³⁵⁰ Sjøfartsdirektoratet. *OTI-PR-023 Mottak av bekymringsmeldinger/tips*.

tilfredshet med flere faktorer knyttet til responstid, kvalitet på svar, digitale løsninger, regelverk, prioritert innsats og kompetanse for å vurdere måloppnåelse på målet om å være den foretrukne maritime administrasjon. En rekke av respondentenes kommentarer i fritekst pekte på tidvis lang saksbehandlingstid, behov for mer presise svar og hjemmesider som var vanskelige å navigere. Tilfredsheten med direktoratets nettside www.sdir.no var likevel 4,31 på en skala fra 1 til 6 i 2016.³⁵¹

Av kundeundersøkelsen 2018 framgår det at tilfredsheten med saksbehandlingstiden har blitt bedre for enkelte av Sjøfartsdirektoratets tjenester. Respondentene er også mer enige i at Sjøfartsdirektoratet gir rask respons. Samtidig er respondentene mer uenige i at Sjøfartsdirektoratets regelverk er tilstrekkelig, klart og brukervennlig, og at Sjøfartsdirektoratet innehar en kompetanse som er anerkjent av næringen. Det var en økning i tilfredshet med digitale tjenester, slik som skipssøk og *Min side sjøfolk*, og med direktoratets nettsider. Hjemmesidene er kundens viktigste kilde til informasjon fra Sjøfartsdirektoratet, etterfulgt av kontakt med ansatte.³⁵²

Av kundeundersøkelsen 2020 framgår det at 75 prosent av respondentene er tilfredse eller svært tilfredse med Sjøfartsdirektoratet (ned fra 77 prosent i 2016 og 2018). Det er høy tilfredshet og bruk av Sjøfartsdirektoratets informasjonskanaler. www.sdir.no er en stor og viktig kanal for kundene, som er mye brukt og likt. Det er også høy tilfredshet med Sjøfartsdirektoratet på møter og arrangementer. Sjøfartsdirektoratet scorer 71,6 prosent på å være en pålitelig kilde til statistikk og informasjon om norsk sjøfart.

Tjenester knyttet til regelverkssaker får en tilfredshet på 45 prosent, der kunnskap, tilgjengelighet og rask behandling er de viktigste kvalitetsaspektene. Uttalelser fra respondentene tyder på at det fortsatt er rom for å jobbe mer med regelverksforenkling, samt med kvaliteten på svar på henvendelser. Kundeundersøkelsen viser at respondentene er lite kjent med Sjøfartsdirektoratets digitale tjenester. Tilfredsheten med *Min side sjøfolk* er 62,3 prosent (opp fra 2018), 58,7 prosent for *Min side fartøy* og 51,3 prosent for *Risikovurderingsverktøyet*. Det er økt tilfredshet på kontakt med Sjøfartsdirektoratets ansatte, men noen kunder gir tilbakemeldinger om at de ansatte burde være mer tilgjengelige, og at det er et behov for raskere saksbehandling. www.sdir.no fikk 62,1 prosent i overordnet benchmark score for tilfredshet, noe som er en nedgang på 9 prosentpoeng fra 2018. Hjemmesiden har høy kjennskap og bruk og er mest hyppig brukt av næringen, men sjeldnere av sjøfolk og fiskere.³⁵³

6.5 Hvordan andre HMS-tilsyn arbeider med veiledning og informasjon

Vi har sett nærmere på hvordan Petroleumstilsynet jobber med veiledning, informasjon og trepartssamarbeid. Petroleumstilsynet legger stor vekt på å formidle kunnskap om risiko. Erfaringsoverføring og ansvarliggjøring av aktørene er viktige mål for den samlede oppfølgingen av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.³⁵⁴ Petroleumstilsynet publiserer blant annet tilsynsrapporter, samtykker og granskningsrapporter på nettsiden, med det formål å spre kunnskap og dele erfaringer.³⁵⁵

Petroleumstilsynet mener partssamarbeidet, arbeidstakerorganisasjoner og verneombud har bidratt til en bedre rapporteringskultur i petroleumsnæringen. Arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av arbeidsmiljø og sikkerhet og informasjon om utviklingen av dette, og verneombudene har fått mye opplæring og gjennomført kompetanseutvikling, noe som bidrar til å fremme en åpenhetskultur og

³⁵¹ Sjøfartsdirektoratet. (2016). *Kundeundersøkelsen 2016* [dokument] datert 25.05.2016.

³⁵² Sjøfartsdirektoratet. (2018). *Kundeundersøkelse 2018* [presentasjon] datert 24.11.2021.

³⁵³ Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Resultater fra kundeundersøkelsen 2020* [presentasjon] datert 24.11.2021.

³⁵⁴ Petroleumstilsynet. (2022). *Hvem har ansvar for sikkerheten?*

³⁵⁵ Petroleumstilsynet. (2022, 9. januar). *Rolle og ansvarsområde*.

dermed bedre rapportering. Petroleumstilsynet viser til at det jobbes systematisk med dette i bransjefora.³⁵⁶

For Petroleumstilsynet er det å formidle kompetansen til fagfolkene og kunnskapen de får gjennom tilsyn til partene i petroleumsvirksomheten, et viktig bidrag til å opprettholde og videreutvikle et høyt sikkerhetsnivå og godt arbeidsmiljø. RNNP er et sentralt verktøy i kunnskapsformidlingen. RNNP-kartleggingen bidrar til å skape et objektivt og helhetlig risikobilde for næringen. En felles risikoforståelse i industrien, hos myndighetene og hos arbeidstakerne skaper ifølge Petroleumstilsynet et godt grunnlag for å arbeide målrettet og konstruktivt for forbedringer. Andre bidrag til kunnskapsformidling er faglige møter som Petroleumstilsynet arrangerer, i tillegg til erfaringsdelingen som tilsynet sørger for gjennom granskingsrapporter, tilsynsrapporter og lignende.³⁵⁷

Petroleumstilsynet sprer informasjon om resultatene fra RNNP på flere arenaer i bransjen, og gjør data tilgjengelig slik at selskapene kan bruke det i eget utviklingsarbeid. Tilsynet kommuniserer trender og utfordringer i sikkerhetsarbeidet fra RNNP til næringen, og utfordrer selskapene på hvordan dette skal følges opp. Dette ser tilsynet at har resultert i flere initiativ og tiltak for utvikling av næringen. Petroleumstilsynet bruker også mye ressurser på møter med arbeidstakerorganisasjoner for å framheve temaer om risiko som tilsynet er opptatt av,³⁵⁸ og tilsynet har etablert flere fora for trepartssamarbeid om forbedringer innenfor sikkerhet og arbeidsmiljø.³⁵⁹

Sikkerhetsforum ble etablert i 2000 for samarbeid om sentrale HMS-utfordringer i petroleumsvirksomheten. Petroleumstilsynet ved direktøren leder Sikkerhetsforum og består for øvrig av HMS-personell, ledere og sentrale beslutningstakere blant partene i næringen, med Arbeids- og inkluderingsdepartementet som observatør. Sikkerhetsforum har opprettet partssammensatte arbeidsgrupper for blant annet forebygging og håndtering av utmattelse (fatigue) og læring etter hendelser.³⁶⁰ Arbeidsgruppene i forumet er behovsstyrte og ikke faste.

Sikkerhetsforum har også dypdykk innenfor RNNP. Det er også et eget utvalg med næringen som ser på hva de viktigste arbeidsmiljøutfordringene er, og hvilke tiltak som må gjennomføres.

Hvert år evaluerer forumet om arbeidet fungerer, om det har effekt, og om forumet arbeider med de riktige sakene. Ifølge Petroleumstilsynet er det viktig at Sikkerhetsforum er dynamisk og levende, at det engasjerer og forplikter alle parter, og at det reflekterer hvilken situasjon og utvikling leverandørene er inne i. Sikkerhetsforum er en arena for å ta opp saker og diskutere. Tidligere utspilte konflikter seg i avisene før partene fikk snakket sammen. Det var en grunn til å etablere et forum der man samarbeidet bedre. Partene kan være svært uenige i enkeltsaker, men det er enighet om at forumet fungerer godt.³⁶¹

Petroleumstilsynet arrangerer årlig Sikkerhetsforums årskonferanse, som møteplass og diskusjonsarena for spørsmål om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsnæringen.³⁶²

Regelverksforum ble etablert i 1986 som et forum for å dele informasjon, diskutere og gi tilbakemeldinger. Målet var å utvikle og vedlikeholde rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomheten, slik som regelverksarbeid, høringer, fortolkninger, implementering og stortingsdokumenter. Regelverksforum samler representanter for arbeidstakere, arbeidsgivere og myndighetene. Sjøfartsdirektoratet er medlem i Petroleumstilsynets Regelverksforum, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er observatør.³⁶³

³⁵⁶ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³⁵⁷ Petroleumstilsynet. (2022, 9. januar). *Rolle og ansvarsområde*.

³⁵⁸ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³⁵⁹ Petroleumstilsynet. (u.å.). *Hva er trepartssamarbeid?*

³⁶⁰ Petroleumstilsynet. (u.å.). *Sikkerhetsforum*; Petroleumstilsynet. (2022). *Sikkerhetsforums årskonferanse 2022*.

³⁶¹ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³⁶² Petroleumstilsynet. (2022). *Sikkerhetsforums årskonferanse 2022*.

³⁶³ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022; Petroleumstilsynet. (u.å.). *Regelverksforum*.

Regelverksforum er en direkte part i regelverksutvikling og som høringsinstans, men beslutninger tas av Petroleumstilsynet. Petroleumstilsynet mener Regelverksforum er en god arena, og diskusjonene og produktene blir stadig bedre og gir forankring for regelverk og krav. Det er mange likheter med Sikkerhetsforum, og partene er omtrent de samme. Regelverksforum har tiltak som samarbeid om kurs og regelverkskompetanseutvikling med næringen. Forumet driver store prosjekter i tillegg til at det arbeider løpende med å oppdatere regelverket. Partene drar nytte av hverandre på mange måter i denne strukturen. Det kan ifølge Petroleumstilsynet være tungt, men fordelene er større enn ulempene med dette tette partssamarbeidet.³⁶⁴

Sikkerhetsforums medlemsliste, møtereferater, rapporter og annet utarbeidet materiale ligger tilgjengelig på nett.³⁶⁵ Det gjør også medlemsliste og møtereferater fra Regelverksforum.³⁶⁶

6.6 Samarbeid med andre myndigheter

Det framgår av hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet at direktoratet må vurdere å samarbeide med andre myndigheter ved behov.³⁶⁷ Sjøfartsdirektoratet sier i intervju at direktoratet samarbeider og deler erfaringer med relevante tilsynsmyndigheter der det er overlappende regelverk og tilgrensende myndighetsansvar. Direktoratet har en rekke samarbeid med andre HMS-etater på avgrensede områder, men ikke et systematisk utviklingsamarbeid.

I 2021 signerte Sjøfartsdirektoratet og Arbeidstilsynet en samarbeidsavtale, som erstattet et tidligere «forståelsesdokument». Formålet med avtalen er å sikre et godt samarbeid mellom etatene på tilgrensende områder, gjøre ansvarsområder klarere, og dermed bidra til økt sikkerhet. Overordnet regulerer avtalen kontaktmøter, samarbeid om regelverk og tilsyn der det er relevant, samt kompetanseutvikling og faglig bistand. Avtalen er generell og utfylles med særskilte vedlegg ved behov.³⁶⁸

Sjøfartsdirektoratet viser i intervju også til et prosjekt om trakassering innen fiskeri, der flere aktører var involvert, og der blant annet Arbeidstilsynet delte erfaringer. Direktoratet ser på dette som et godt samarbeid. Sjøfartsdirektoratet har videre startet et samarbeid med Arbeidstilsynet om oppdrettsnæringen, der de to tilsynene har oppgaver som delvis overlapper. Målet med samarbeidet er samtidige tilsyn. Det har i forbindelse med arbeidet med tilsynsplan 2023 vært diskutert om Sjøfartsdirektoratet skal samkjøre med Arbeidstilsynet.

Sjøfartsdirektoratet har inngått en samarbeidsavtale med Kystvakten, som kontrollerer skip på direktoratets vegne ute på havet på forespørsel fra direktoratet. Kystvakten har kun hjemmel til å føre tilsyn med skipssikkerhetsloven på Sjøfartsdirektoratets vegne, ikke med skipsarbeidsloven.³⁶⁹ Kystvakten kan på anmodning fra Sjøfartsdirektoratet verifisere bekymringsmeldinger og pålegge et fartøy å gå til land. Kystvakten har hjemmel til å kontrollere sjøsikkerhets- og miljøforhold og arbeids- og levevilkår, men kontrollhjemmelen for utenlandske fartøy i norsk farvann er begrenset av folkeretten.³⁷⁰

Sjøfartsdirektoratet har også deltatt i ulike øvelser og samarbeidsfora i det såkalte A-krimssamarbeidet og 11-partsamarbeidet, et samarbeidsforum for myndigheter og sjømatnæringen som møtes årlig. Sjøfartsdirektoratet har vært representert i en undergruppe som arbeider med problemstillinger knyttet

³⁶⁴ Møte med Petroleumstilsynet 15. januar 2022.

³⁶⁵ Petroleumstilsynet. (u.å.). *Sikkerhetsforum*.

³⁶⁶ Petroleumstilsynet. (u.å.). *Regelverksforum*.

³⁶⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 22. desember 2017.

³⁶⁸ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

³⁶⁹ Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 21.11.2018. Svar på bestilling – forvaltning av regelverk om arbeids- og leveforhold til sjøfolk om bord i fiskefartøy.

³⁷⁰ Møte med Sjøfartsdirektoratet 18. januar 2021.

til mannskap på fiskefartøy.³⁷¹ Direktoratet oppgir i intervju at det også jobber tett med Petroleumstilsynet og har møter med andre aktører, som for eksempel Luftfartstilsynet, for å lære av det de gjør. Disse myndighetene går ikke på felles tilsyn. Videre bistår direktoratet Statens havarikommisjon i forbindelse med undersøkelser, er medlem av totalforsvaret og har etablert et tett samarbeid med NSM, E-tjenesten og PST på grunn av trusselbildet i verden. Direktoratet er representert i Nortraship-ledelsen og sitter også i redningsledelsen. Direktoratet har i tillegg rollen som «competent authority» innen maritim sikring.³⁷²

I forbindelse med koronapandemien hadde Sjøfartsdirektoratet utstrakt kontakt med andre myndigheter, blant annet Nærings- og fiskeridepartementet, helsemyndighetene, Justis- og beredskapsdepartementet, politiet, lokale og regionale myndigheter og EFTA Surveillance Authority, om retningslinjer for mannskapsbytter, forlengelser av sertifikater, karantenerogler, importsmitte og håndtering av skip med smitte i havner, regler for cruiseferd og annet.³⁷³

³⁷¹ Sjøfartsdirektoratet (2019) Presentasjon på tilsynsmøte med Nærings- og fiskeridepartementet 21. januar 2019.

³⁷² Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2021.

³⁷³ Riksrevisjonens gjennomgang av Sjøfartsdirektoratets arkivsaker.

7 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Sjøfartsdirektoratets sjøsikkerhetsarbeid

I dette kapitlet skal vi se på hvordan Nærings- og fiskeridepartementet, som har det overordnede ansvaret for sjøsikkerheten og for Sjøfartsdirektoratets arbeid, følger opp direktoratets arbeid med arbeids- og levestandarder.

Relevante føringer

- Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for sjøsikkerheten.
- Departementet skal sette mål for og følge opp Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av oppgaver, måloppnåelse og resultater på arbeids- og levestandarder. Sjøfartsdirektoratet skal rapportere til Nærings- og fiskeridepartementet på resultat av ulike tilsyn med skip og sjøfolks arbeids- og levestandarder.

Oppsummering

- Departementet baserer sin vurdering av Sjøfartsdirektoratets arbeid i hovedsak på direktoratets skriftlige og muntlige rapportering.
- Departementet følger opp utviklingen i ulykkesstatistikken i etatsstyringsdialogen og blir orientert om Sjøfartsdirektoratets arbeid med risikobasert tilsyn.
- Departementet mener direktoratet følger opp arbeids- og levestandarder og den psykososiale dimensjonen i sitt arbeid, og har hatt dialog med direktoratet om dette.
- Det er store uenigheter mellom aktørene i næringen, primært mellom rederiene og arbeidstakerorganisasjonene, om bemanningen på norske fartøy. Nærings- og fiskeridepartementet er klageinstans for påklaging av bemanningsvedtak gjort av Sjøfartsdirektoratet.

7.1 Styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.³⁷⁴ Fram til 31. desember 2021 ble sjøsikkerhetsarbeidet i Sjøfartsdirektoratet ivaretatt av Maritim avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet. Siden 1. januar 2022 følges sjøsikkerhet opp gjennom avdelingen for maritim politikk og kystutvikling, som har tre underliggende seksjoner:

- **Seksjon for sjøsikkerhet og regelverk** har ansvaret for arbeidet med sjøfartslovgivningen nasjonalt og internasjonalt gjennom arbeid i IMO, ILO og EU/EMSA. Seksjonen har ansvaret for skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven, NIS-loven og deler av sjøloven.
- **Seksjon for maritim politikk og markeder** har ansvar for departementets arbeid med rammebetingelser og virkemidler for maritime næringer, herunder utdanning og kompetanse.
- **Kystseksjonen** ivaretar ansvaret for sjøtransport, forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Seksjonen har også ansvaret for havnepolitikk, havne- og farledstiltak og godsoverføring fra vei til sjø.³⁷⁵

Seksjon for sjøsikkerhet og regelverk har etatsstyringsansvaret for Sjøfartsdirektoratet, og behandler også klagesaker fra Sjøfartsdirektoratet. Seksjonen skal påse at Sjøfartsdirektoratet utvikler, oppdaterer og vedlikeholder et regelverk for sjøsikkerhet, security og miljø som er av høy kvalitet og i

³⁷⁴ Klima- og miljødepartementet har sektoransvaret for miljøspørsmål til sjøs og har ansvaret for kapittel 5 i skipssikkerhetsloven (miljømessig sikkerhet).

³⁷⁵ 22. oktober 2021 ble Kystseksjonen underlagt fiskeri- og havministeren, og ble med dette overført fra samferdselsministeren. Kystseksjonen ble slått sammen med daværende Maritim avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet 1. januar 2022 til Avdeling for maritim politikk og kystutvikling.

tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Fortolkning og forvaltning av skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven med tilhørende forskrifter er sentralt for dette.³⁷⁶ Seksjonen har åtte ansatte.³⁷⁷

7.1.1 Mål for Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår

Styringsdialogen

Omfanget av Nærings- og fiskeridepartementets styringsdialog er beskrevet i departementets årlige tildelingsbrev til direktoratet og følger en fastsatt kalender. Den årlige dialogen omfatter departementets tildelingsbrev, Sjøfartsdirektoratets to tertialrapporter og årsrapporten samt to etatsstyringsmøter. Departementet har stilt krav til at Sjøfartsdirektoratet inkluderer direktoratets risikovurderinger i tertialrapportene hvert år.³⁷⁸

Nærings- og fiskeridepartementet styrer Sjøfartsdirektoratet gjennom instruks og tildelingsbrev. Direktoratets samfunnsoppdrag, overordnede mål og hovedmål framgår av disse.³⁷⁹ Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt «Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet». Formålet med instruksjonen er å angi virksomhetens myndighet og ansvar og departementets overordnede og langsiktige forutsetninger for og krav til systemer, rutiner og styringsprosesser. I instruksjonen angis blant annet at

- direktoratet skal arbeide for å redusere ulykker med fartøy,
- direktoratet har hovedansvar for å føre tilsyn med arbeids- og levevilkår på fartøy,
- direktoratet skal legge til rette for et godt trepartssamarbeid med rederiorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner, og
- direktoratet skal videreføre risikobasert prioritering av oppgaver slik at innsatsen rettes mot områder som gis størst gevinst på liv, helse og miljø og materielle verdier.

Mer spesifikke og kortsiktige krav gis i de årlige tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.³⁸⁰

Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at departementets etatsstyring har utviklet seg over tid, og at styringen av Sjøfartsdirektoratet de senere årene har vært basert på overordnet mål- og resultatstyring, som bl.a. innebærer at etaten ikke skal detaljstyres. Samtidig skal etatsstyringen tilpasses risiko og virksomhetens egenart. Departementet påpeker at tillitsreformen også legger føringer for etatsstyringen. Målet med tillitsreformen er å øke handlingsrommet og den faglige friheten til underliggende virksomheter, slik at de kan bruke sin kompetanse og erfaring til å levere offentlige tjenester på en best mulig måte.³⁸¹

Oppsettet og innholdet i departementets instruks og tildelingsbrev utviklet seg i løpet av undersøkelsesperioden 2015–2021.³⁸² Fra desember 2017 endret Nærings- og fiskeridepartementet innholdet i instruksjonen ved å utbrodere hovedmålene mer og gi flerårige faglige føringer, mens tildelingsbrevene beskrev overordnede utfordringer og prioriteringer. Der tildelingsbrevene tidligere operasjonaliserte hovedmålene i delmål og styringsparametere i form av detaljerte aktivitetsanvisninger, identifiserte tildelingsbrevene fra 2018 en rekke mål og indikatorer for måloppnåelse.³⁸³

Nærings- og fiskeridepartementet forklarer i intervju dette med at departementet ønsket å bevege seg bort fra å telle aktiviteter til i større grad å undersøke om Sjøfartsdirektoratet jobber riktig og oppnår

³⁷⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (u.å.). *Avdeling for maritim politikk og kystutvikling*; Nærings- og fiskeridepartementet. (u.å.). *Seksjon for sjøsikkerhet*.

³⁷⁷ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

³⁷⁸ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

³⁷⁹ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022. Sjøfartsdirektoratet får felles tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

³⁸⁰ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

³⁸¹ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Om tillitsreformen – Spørsmål og svar om tillitsreformen*.

³⁸² Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022.

³⁸³ Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022; Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022.

målene. Departementet har hatt tett dialog med direktoratet og med administrasjonsavdelingen i departementet for å finne gode indikatorer. Departementet viser til at tildelingsbrevet ikke er et «statisk» dokument, og at det jobbes kontinuerlig for å finne forbedringspunkter.

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag og mål relatert til arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag, overordnede mål og hovedmål framgår av faktaboks 9.

Faktaboks 9 Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag og mål

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag

Sjøfartsdirektoratet skal være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier

Sjøfartsdirektoratets overordnede mål/visjon

«Den foretrukne maritime administrasjonen»

Sjøfartsdirektoratets hovedmål

- høy sikkerhet, renere miljø
- profesjonalitet og kundefokus
- verdensledende og attraktiv samarbeidspartner

Sjøfartsdirektoratets hovedoppgaver

- forvalte og utvikle norsk og internasjonal regelverk på skipsfartområdet
- registrere fartøy og rettigheter i fartøy
- markedsføre Norge som flaggstat
- føre tilsyn med bygging og drift av norskregistrerte fartøy og deres rederier og utstede sertifikater til fartøy
- føre tilsyn med arbeids- og levevilkår på fartøy, utstede sertifikater for sjøfolk og føre tilsyn med norske maritime utdanningsinstitusjoner
- føre tilsyn med utenlandske fartøy i norske havner
- forvalte tilskuddsordninger på skipsfartsområdet
- overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs
- drive holdningsskapende arbeid innen sjøsikkerhet både for nærings- og fritidsflåten

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementets etatsstyringsdialog og Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2021

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag har siden 2020 vært at direktoratet skal «være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier». Dette var tidligere også direktoratets overordnede mål. I 2017 ble Sjøfartsdirektoratets overordnede mål endret til at Sjøfartsdirektoratet skal være «den foretrukne maritime administrasjonen».³⁸⁴

Nærings- og fiskeridepartementet fastsetter flere hovedmål for Sjøfartsdirektoratet. Departementets hovedmål for direktoratet har i hele perioden siden 2015 i en eller annen form handlet om sikkerhet, helse, miljø, profesjonalitet/kompetanse, å være kundeorientert og å være et anerkjent skipsregister,³⁸⁵ og har ligget fast siden 2020. Etter departementets syn innebærer ikke endringene som har vært i formuleringen av Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag eller hovedmål om sikkerhet i løpet av undersøkelsesperioden, en substansiell endring.³⁸⁶

³⁸⁴ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets hovedinstruksur og tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022. I overordnet mål i perioden 2014–2017 var ordet «sjøfartsadministrasjon» byttet ut med «flaggstat».

³⁸⁵ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets hovedinstruksur og tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022. Uanmeldt tilsyn har ikke vært tema i tildelingsbrev eller instruks etter 2017.

³⁸⁶ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

Flere delmål, styringsparametere og indikatorer berørte sikkerhet og arbeids- og levevilkår enten direkte eller indirekte i hele undersøkelsesperioden. Siden 2018 har tildelingsbrevene til Sjøfartsdirektoratet inneholdt en beskrivelse av hovedmålene. Under hovedmålet om sikkerhet framhever departementet i den perioden at Sjøfartsdirektoratet skal gjøre tilsyn med gode arbeids- og levevilkår, drive forebyggende arbeid for å redusere ulykker, overvåke risikobildet og gjøre risikobasert prioritering av tilsyn og oppgaver. Risikokartlegging, risikobasert tilsyn og uanmeldte tilsyn var også et tema for sikkerhetsrelaterte indikatorer i styringsparametere fram til 2018 og har siden vært en del av omtalen av direktoratets hovedansvar og flerårige faglige føringer i instruksen.³⁸⁷ Fra 2019 skulle direktoratet føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår, mens direktoratet i 2022 skal «ha fokus på anstendige lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk, slik at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk». Føringer om trepartssamarbeid har kommet inn igjen i tildelingsbrevet etter å ha vært fraværende i noen år. Direktoratets arbeid for gode arbeids- og levevilkår skal omfatte både norske fartøy og utenlandske fartøy i norsk farvann.³⁸⁸

7.1.2 Oppfølging på arbeidet med arbeids- og levevilkår

Nærings- og fiskeridepartementet har, innenfor sitt ansvarsområde, et ansvar for at direktoratet ivaretar sitt ansvar som forvaltnings- og tilsynsorgan, herunder sjøsikkerhet og arbeids- og levevilkår på alle typer fartøy som Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn med. Dette gjelder blant annet lasteskip, passasjerfartøy og fiskefartøy.³⁸⁹ Departementet skal sørge for at direktoratet rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.³⁹⁰

Sjøfartsdirektoratets rapportering

Sjøfartsdirektoratets rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet gjennom tertial- og årsrapportering går gjennom hvert hovedmål og delmål og beskriver styringsparameter, vurdering av oppnådde resultater og risiko, og rapportering. I Sjøfartsdirektoratets årsrapporter presenteres overordnet risikovurdering, med oversikt over risikoscore og antall tiltak de siste fire årene. Rapportene presenterer ulykesbildet, går gjennom mål, styringsparametere og oppdrag fra departementet, og måler og beskriver aktivitet (status) og risiko på de forskjellige målene og delmålene.

I intervju uttrykker departementet at årsrapporten fra Sjøfartsdirektoratet er god og omfangsrik og overoppfyller kravene til årsrapportering. Gjennom 2019 og 2020 hadde Nærings- og fiskeridepartementet og direktoratet en dialog i etatsstyringsmøtene om å forbedre målingen av effekter i årsrapporten.³⁹¹ Departementet mener at dette er et kontinuerlig arbeid, og påpeker at effektmåling er krevende, og at det er viktig å ha en realistisk målestokk.³⁹²

Oppfølging gjennom etatsstyringsmøter og faglige møter

Etatsstyringsmøtene er en av de viktigste kanalene for styringssignaler fra departementet. I forkant av etatsstyringsmøtene går Nærings- og fiskeridepartementet gjennom direktoratets årsrapport og tertialrapport. Departementet merker seg punkter det ønsker å følge opp i møtene, og hvilke orienteringer det ønsker at Sjøfartsdirektoratet skal gi. I interne notater fra dette arbeidet kommenterer departementet:

- risikoer å følge med på fra overordnet risikovurdering
- orientering om risikobasert prioritering av oppgaver

³⁸⁷ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets hovedinstrukser og tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022. Uanmeldt tilsyn har ikke vært tema i tildelingsbrev eller instruks etter 2017.

³⁸⁸ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022.

³⁸⁹ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

³⁹⁰ Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, punkt 3.

³⁹¹ Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022.

³⁹² Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

- direktoratets arbeid med risikobasert tilsyn
- Sjøfartsdirektoratets plassering på forskjellige internasjonale kvalitetslister
- direktoratets tallfesting av risiko på forskjellige oppgaver/tiltak under hovedmålene
- direktoratets risikovurdering³⁹³

Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet har felles etatsmøter med ledergruppen i Sjøfartsdirektoratet. Vår gjennomgang av styringsdialogen for 2015–2022 viser at møteagendaen normalt inneholder oppfølgingspunkter fra foregående etatsmøte, orientering og tilbakemelding på henholdsvis årsrapporten eller tertialrapportene, status målt opp mot tildelingsbrevet, tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk, statsbudsjettet for påfølgende år og eventuelle satsingsforslag fra Sjøfartsdirektoratet, gjennomgang av tiltak og bestillinger, samt en rekke varierende saker under eventuelt-posten.

På etatsstyringsmøtene i undersøkelsesperioden har det blitt orientert om og diskutert rapportering på hovedmålet om høy sikkerhet for liv, helse og materielle verdier, senere kalt «Høy sikkerhet, renere miljø». I møtereferatene står blant annet at:

- Sjøfartsdirektoratet orienterer overordnet om utviklingen i ulykker. Oppgangen i antallet ulykker fra 2018 blir diskutert i møtene. Mindre fiskefartøy betegnes som særlig utsatt for ulykke.
- Nærings- og fiskeridepartementet blir orientert om Sjøfartsdirektoratets arbeid med risikobasert tilsyn gjennom hele undersøkelsesperioden, også før innføringen i 2017. Departementet uttrykker i etatsmøtene at Sjøfartsdirektoratet skal fortsette med risikobasert tilsyn, særlig rettet mot høyriskoskip.
- Direktoratet orienterer om økt tilsynsaktivitet av arbeids- og levevilkår i 2019 og flere funn. I 2021 er det avdekket flere alvorlige brudd innen arbeids- og levevilkår, særlig knyttet til mindre fartøy og fiskebåter.

De skriftlige referatene fra etatsmøtene handler hovedsakelig om gjensidig orientering. Eventuelle spørsmål eller kritiske kommentarer fra departementet kommer i liten grad fram.³⁹⁴ Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet har det vært fokus på ulykkesutvikling og arbeids- og levevilkår i styringsdialogen, og departementet har stilt spørsmål til direktoratet om dette i etatsmøtene.³⁹⁵

Departementet opplever at etatsstyringsmøtene fungerer godt og er preget av gjensidig god rolleforståelse. I tillegg til etatsstyringsmøtene hender det at Nærings- og fiskeridepartementet har faglige møter med Sjøfartsdirektoratet på forskjellige områder, hvor hyppigheten styres etter behov. Departementet understreker at det er viktig at begge parter er bevisste på hva som er etatsstyring, og hva som er løpende, faglig dialog. Formell styring skjer primært skriftlig i form av tildelingsbrev og i etatsstyringsmøtereferatene. Orientering om aktuelle problemstillinger og nye oppdrag samt utveksling av synspunkter skjer mellom ledere/saksbehandlere i departementet og direktoratet ved behov.³⁹⁶

Sjøfolks arbeids- og levevilkår

Departementet uttaler i intervju at det har politisk oppmerksomhet rettet mot arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Med «arbeids- og levevilkår» forstår departementet primært forholdene omfattet av MLC-regelverket, som i hovedsak er gjennomført i skipsarbeidsloven og skipssikkerhetsloven, og viser til at Sjøfartsdirektoratet skal føre tilsyn med at regelverket etterleves. Nærings- og fiskeridepartementet viser samtidig til at ILO 188 om arbeidsvilkår i fiskerisektoren er gjennomført i norsk rett. Videre peker departementet på at arbeids- og levevilkår inkluderer psykososiale forhold, trivsel på arbeidsplassen og velferdstilbud, også ut over det rent juridiske

³⁹³ Gjennomgang av interne notater i Nærings- og fiskeridepartementet i forkant av etatsmøtene, om 2. tertialrapport og risikovurdering.

³⁹⁴ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022.

³⁹⁵ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 25. januar 2023.

³⁹⁶ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

rammeverket. Departementet mener direktoratet følger opp den psykososiale dimensjonen i sitt arbeid.

I tildelingsbrevet for 2022 står det at Sjøfartsdirektoratet skal ha «fokus på anstendige lønns- og arbeidsvilkår». I både 2020 og 2021 var formuleringen «Fartøy skal være gode, seriøse og trygge arbeidsplasser bemannet med kompetente sjøfolk. Direktoratet skal bl.a. bidra til dette gjennom å føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår på norske fartøy og utenlandske fartøy i norske farvann.» Endringen i omtalen i tildelingsbrevet innebærer ifølge departementet ingen endring i forventningene til direktoratets arbeid og prioriteringer innenfor arbeids- og levevilkår, da oppmerksomhet har vært rettet mot arbeids- og levevilkår over flere år. Departementet viser videre til at et nytt lovforslag om norsk lønn i norske farvann og på norsk sokkel er i prosess.

Ett eksempel på faglig dialog mellom etatsstyringsmøtene er et møte Nærings- og fiskeridepartementet holdt med Sjøfartsdirektoratet om tilsynsvirksomheten i 2019, på bakgrunn av en interpellasjon i Stortinget om arbeids- og levevilkår på fiskefartøy.³⁹⁷ I møtet orienterte Sjøfartsdirektoratet om hvordan direktoratet organiserer tilsynsvirksomheten, hvordan de gjør tilsyn med arbeids- og levevilkår på fiskefartøy, herunder gjennom holdningsskapende arbeid, hva de gjør tilsyn med på fiskefartøy, hvordan de gjør tilsyn med utenlandske fartøy, og hvilke utfordringer direktoratet møter. Sjøfartsdirektoratet oppsummerte med at for norske fiskefartøy har flåten stort sett god standard, et godt og dekkende regelverk og et solid tilsynsregime, mens for utenlandske fiskefartøy mangler Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.³⁹⁸ I etterkant skrev direktoratet et prosessnotat om hva som kan gjøres for å bedre tilsyn med arbeids- og levevilkår på skip, på statsrådets oppfordring. Sjøfartsdirektoratet oppga at det blant annet ville tydeliggjøre prosedyrer og sjekklister for at tilsynet i større grad skal kontrollere arbeids- og levevilkår på norske og utenlandske skip. Videre ville direktoratet styrke satsingen på tilsyn av arbeids- og levevilkår på fiskefartøy og øke antallet havnestatskontroller på utenlandske fiskefartøy.³⁹⁹

Maritim avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet vurderte etter dette at direktoratet hadde rettet tydelig oppmerksomhet mot arbeidet, blant annet ved at det var besluttet konkrete tiltak som ville styrke tilsynsaktiviteten framover. Avdelingen så det som positivt at direktoratet ville ta initiativ til felles kampanjer og ønsket tettere samarbeid i allerede etablerte fora for å bedre samarbeid på tvers. Departementet viste også til at direktoratets tilsynsrolle, blant annet overfor utenlandske skip, var løftet fram i tildelingsbrevet for 2019. Avdelingen ville følge opp muligheten for internasjonalt samarbeid om havnestatskontroll med EU etter dette, følge opp at Sjøfartsdirektoratets rolle i ulike samarbeidsfora om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet ble fulgt opp, og følge opp tilsynsvirksomheten i etatsstyringsdialogen.⁴⁰⁰

På bakgrunn av denne prosessen etablerte Sjøfartsdirektoratet rutiner for havnestatskontroll på fiskefartøy, med hovedvekt på sikkerhetsmessige og arbeids- og levevilkår, og prioriterte tilsyn på norske og utenlandske fiskefartøy. Sjøfartsdirektoratet initierte også formelt samarbeid med A-krim og 11-partssamarbeidet, og det kontaktet også International Transport Workers' Federation om å styrke kampen mot sosial dumping.⁴⁰¹

Bemanningssituasjonen

Næringen, særlig innenfor passasjertrafikk, peker på store bemanningsutfordringer. Det er for få kompetente sjøfolk, og det er stor konkurranse om dem. Dette har også kommet fram i diverse

³⁹⁷ Interpellasjon nr. 17 (2018–2019). Se også Skriftlig spørsmål til næringsministeren, Dokument nr. 15:471 (2018–2019).

³⁹⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2019). Presentasjon, tilsynsmøte 21. januar 2019.

³⁹⁹ Nærings- og fiskeridepartementet. E-post til Sjøfartsdirektoratet 22. januar 2019. Tilsyn med skip – prosessnotat; Notat av 23. januar 2019. Oppsummering fra møtet med Sjøfartsdirektoratet 21. januar 2019; Sjøfartsdirektoratet. Prosessnotat vedrørende arbeids- og levevilkår på skip. 31.01.2019.

⁴⁰⁰ Nærings- og fiskeridepartementet. (2019, 7. februar). Internt notat fra Maritim avdeling til statsrådene av 7. februar 2019.

⁴⁰¹ E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet av 11. april 2019. SV: A-krim til sjøs – videre arbeid. ITF er en internasjonal sammenslutning av transportarbeidernes fagforeninger i en rekke land.

nyhetssaker. Næringskomiteen har understreket betydningen av norsk maritim kompetanse og en satsing på å utvikle og styrke finansieringen av utdanning på videregående nivå, fagskoler, høyskoler og universiteter.⁴⁰² En av hovedprioriteringene til Nærings- og fiskeridepartementet i 2021 var å arbeide for å opprettholde tilgangen på norsk maritim kompetanse.

Departementet uttrykker i intervju at det er kjent med at det er lite tilgang på arbeidskraft i markedet, men viser til at departementet gir innspill til Kunnskapsdepartementet på dette området ettersom maritim opplæring er deres oppgave.⁴⁰³ Departementet viser videre til at tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs skal sikre norsk maritim kompetanse.

Departementets vurderinger av Sjøfartsdirektoratets arbeid

Det framgår av økonomireglementet at departementet skal sørge for å få gjennomført evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter dersom kvaliteten og omfanget på rapporteringen tilsier det. Dette er også tatt inn i departementets instruks for Sjøfartsdirektoratet.⁴⁰⁴ Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at departementet i liten grad innhenter eksterne evalueringer av direktoratets arbeid. Det er for eksempel ikke gjennomført noen eksterne områdegjennomganger av hovedmål eller delmål. I den grad eksterne evalueringer hentes inn, er det i sammenheng med arbeid med offentlige utredninger, lovarbeid og arbeid med stortingsmeldinger. Departementet uttaler at det kan bli aktuelt med eksterne evalueringer i framtiden.

Departementet oppgir at det i hovedsak baserer vurderingen av Sjøfartsdirektoratets arbeid på den skriftlige og muntlige rapporteringen fra direktoratet. Videre deltar representanter fra departementet alltid på den årlige sjøsikkerhetskonferansen. Departementet opplever at konferansen er nyttig for mange i sektoren.

Fra 2020 innførte Nærings- og fiskeridepartementet en felles tilnærming til de respektive avdelingenes vurderinger av underliggende etater. Departementet fyller inn et skjema til departementsråden som omhandler

- informasjon om virksomheten
- avdelingens selvstendige vurdering av måloppnåelse, rettidig, pålitelig og relevant rapportering, effektiv ressursbruk, og overholdelse av lover og regler, og
- avdelingens oppfølging på punktene i vurderingen i styringsdialogen med etaten og gjennom prioriteringer framover.

I helhetlig vurdering av Sjøfartsdirektoratet fra 2020 skriver departementet at direktoratets rapportering har vært tilfredsstillende og i henhold til vedtatte frister, og at årsrapporten gir tilstrekkelig informasjon om virksomheten, organisering og hovedtall.⁴⁰⁵ I helhetlig vurdering av Sjøfartsdirektoratet fra 2021 vurderer departementet at direktoratet i hovedsak har nådd målene i tildelingsbrevet, og departementet har ikke konstatert vesentlige avvik knyttet til måloppnåelse. Om hovedmålet om «høy sikkerhet, renere miljø» skriver departementet at måloppnåelsen er knyttet opp mot både tilsyn, forebyggende arbeid og regelverksutvikling. Departementet skriver at det er for tidlig å fastslå om økningen i antall ulykker med næringsfartøy er et resultat av at antall uanmeldte tilsyn var redusert, men at departementet ville følge opp temaet i styringsdialogen, og også hvordan direktoratet arbeider for å redusere antall ulykker. Departementet viser også til at direktoratet i sin risikovurdering for 2020 trakk fram manglende revisjoner og inspeksjoner, og departementet slutter seg til at dette er en risiko som det er særlig viktig å være bevisst på framover, jf. omtalen av ulykkesstatistikken.⁴⁰⁶

⁴⁰² Innst. 338 S (2020–2021). *Innstilling til Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*.

⁴⁰³ I Nærings- og fiskeridepartementet er det seksjon for maritim politikk og markeder som har ansvaret for å følge opp utvikling av maritim kompetanse.

⁴⁰⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.5.3; Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*, pkt. 3.

⁴⁰⁵ Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *Helhetlig vurdering av etaten 2020*. Rapportering til departementsråden. April 2020.

⁴⁰⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). *Helhetlig vurdering av etaten 2021*. Rapportering til departementsråden. April 2021.

I intervju oppgir Nærings- og fiskeridepartementet at departementet vurderer at Sjøfartsdirektoratet i hovedsak gjør en god jobb. Departementet understreker at det generelt er et høyt sikkerhetsnivå i norske farvann, men at sikkerhetsarbeid er et kontinuerlig arbeid. Departementet har mottatt faglig grunnlag for en nullvisjon på sjøen fra Sjøfartsdirektoratet. Departementet mener den nye strukturen siden 2021, da Kystverket ble underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, vil være en fordel i det pågående arbeidet med en nullvisjon på sjøen, der både Sjøfartsdirektoratet og Kystverket har ansvar.

Departementet anser at direktoratet har dyktige fagfolk, og at de er bevisste på hvordan direktoratet fører tilsyn, og på områder som har vesentlig betydning for sjøsikkerheten. Departementet viser til at direktoratet har utviklet tilsynsmetodikken og nye virkemidler for å gjøre tilsynet mer effektivt og bedre tilrettelagt for inspektørene. Ett eksempel er fjerntilsynssenteret som ble etablert under pandemien.

Departementet viser til at direktoratet også driver holdningsskapende arbeid. Direktoratet har fokusert på god rapporteringskultur i sektoren, på årlige fokusområder som skal belyse særskilte risikoen, samt spissede kampanjer som for eksempel «Sjekk sjarken». Departementet bemerker at Sjøfartsdirektoratet også tar rapportene fra Statens havarikommisjon inn i sitt arbeid. Summen av dette arbeidet, i kombinasjon med risikobasert utvalg av tilsynsobjekter, skal ifølge departementet bidra til å snu den negative utviklingen i ulykkesstatistikken. Departementet viser samtidig til at deler av den negative utviklingen i ulykkesstatistikken kan skyldes at rapporteringskulturen har forbedret seg. At departementet er opptatt av å redusere antallet ulykker, er synlig i kravene i departementets tildelingsbrev.

Departementet er ikke kjent med at det har vært en særskilt dialog eller samarbeid på departementsnivå med Arbeids- og inkluderingsdepartementet om tilsyn med arbeids- og levevilkår.⁴⁰⁷

7.1.3 Behandling av klager på bemanningsvedtak

Bemanning har ifølge Sjøfartsdirektoratet vært et av de mest omstridte og vanskeligste områdene å bli enige om å regulere, også internasjonalt. Av den grunn stilles det i liten grad bindende krav til bemanning i de internasjonale konvensjonene.⁴⁰⁸ I 2015 stilte Sjøfartsdirektoratet spørsmål om det kan være hensiktsmessig å fjerne dagens norske krav om sikkerhetsbemanning. Direktoratet har i etterkant istedenfor tatt bemanning inn i dialogen med næringen gjennom trepartssamarbeidet.⁴⁰⁹

Norsk Sjømannsforbund og Norsk Sjøoffisersforbund er blant de som uttrykker bekymring for at fartøy, særlig passasjerferger og lokaltrafikk, i en nødsituasjon ikke er tilstrekkelig bemannet til å ivareta sikkerheten. Forbundene mener at konfliktene rundt bemanning blant annet skyldes at Sjøfartsdirektoratet ikke har erkjent den rollen bemanningsforskriften gir dem.⁴¹⁰ I henhold til forskriften skal Sjøfartsdirektoratet motta begjæring om bemanningsoppgave fra rederiet, med begrunnet forslag til sikkerhetsbemanning i tråd med bemanningsforskriften, dokumenterte synspunkter fra skipsfører og tillitsmannsapparatet, og en evakueringsanalyse for passasjerskip.⁴¹¹ Ifølge de to forbundene kontrollerer direktoratet at påkrevde dokumenter er inkludert, men gjør ikke saksbehandling med objektiv vurdering av *innholdet* i dokumentene, ettergår ikke rederienes analyser, og vektlegger i liten grad kapteinens uttalelser til bemanningsforslaget. Imidlertid er inntrykket at Sjøfartsdirektoratet gjør en noe nøyere vurdering av søknader nå enn tidligere.

Næringskomiteen har uttrykt at den forventer god og løpende dialog mellom departementet og Sjøfartsdirektoratet for å sikre gode saksbehandlingsrutiner når man skal fastsette sikkerhetsbemanningen om bord på norske skip.⁴¹² Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til

⁴⁰⁷ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

⁴⁰⁸ Sjøfartsdirektoratet. (2022). Møtereferat fra Maritimt samarbeidsforum 2/2022.

⁴⁰⁹ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022.

⁴¹⁰ Intervju med Norsk sjøoffisersforbund og Norsk Sjømannsforbund.

⁴¹¹ Bemanningsforskriften §§ 4.

⁴¹² Innst. 203 S (2019–2020), s. 9, jf. Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*.

at Sjøfartsdirektoratet har et pågående bemanningsprosjekt der det ser på bemanningsrelaterte spørsmål fra et bredt perspektiv.

Det er ingen uavhengig klageinstans på sikkerhetsbemanning. Nærings- og fiskeridepartementet er i henhold til forvaltningsloven § 28 klageinstans for påklaging av enkeltvedtak fattet av Sjøfartsdirektoratet. Dette innebærer også klager på vedtak om bemanningsoppgave.⁴¹³

Departementet oppgir at når det behandler saker, går det gjennom hjemler og kontrollerer at relevant dokumentasjon foreligger, og går gjennom all grunnlagsdokumentasjon. Ved behov har departementet dialog med relevante aktører for å få svar på spørsmål. Departementet påser at forsvarlig saksbehandling er foretatt, at alle problemstillinger er blitt svart ut, og at relevante faglige vurderinger er gjort. Departementet viser til at direktoratet består blant annet av ingeniører, nautikere, jurister mv., med en særskilte maritim fagkompetanse. Ved behandling av klagesaker inngår det at departementet må ta stilling til om det er enig i direktoratets vurderinger.⁴¹⁴

Departementets behandling av klagesaker var tema i etatsstyringsmøtene gjennom 2015–2017. Det framgår av møtereferatene i perioden at det var en økning i klager på bemanningsfastsettelse, og at både Sjøfartsdirektoratet og departementet hadde dialog med en arbeidstakerorganisasjon om dette. Økningen i antall klagesaker førte til lang sakshandlingstid.⁴¹⁵

Tabell 11 Klagesaker Nærings- og fiskeridepartementet mottok fra Sjøfartsdirektoratet, 2015–2021

Årstall	Antall mottatt	Antall omgjort	Kommentarer
2015	16	0	10 av klagen fra samme arbeidstakerorganisasjon vedr. mange av de samme forhold. 2 av klagen var fra skipets eier/rederi.
2016	10	0	10 av klagen fra samme arbeidstakerorganisasjon vedr. mange av de samme forhold.
2017	0	Ikke aktuelt	
2018	1	0	
2019	3	0	1 klage var fra rederi
2020	1	0	Klage var fra rederi
2021	5	0	1 klage var fra rederi
Sum	36	0	

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet⁴¹⁶

⁴¹³ Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker § 28. Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken

⁴¹⁴ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022; Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

⁴¹⁵ Gjennomgang av Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022.

⁴¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål. Departementet har ingen historisk sammenstilling av klagesaker, og tar forbehold om at det kan være klagesaker som er utelatt fra sammenstillingen. Klagesaker inntatt i tabellen er basert på klagesaker

Tabell 11 viser at Nærings- og fiskeridepartementet i undersøkelsesperioden mottok 36 klagesaker fra Sjøfartsdirektoratet. Ingen av klagenene førte til at departementet omgjorde Sjøfartsdirektoratets vedtak.⁴¹⁷

Det framgår av interne notater i Nærings- og fiskeridepartementet at departementet er tilbakeholdent med å overprøve direktoratets vedtak i bemanningssaker, da Sjøfartsdirektoratet har en særskilt fagkompetanse på området.

«Praksis i NFD er at det opereres med en høy terskel for å overprøve Sjøfartsdirektoratets faglige vurderinger, noe som særlig gjør seg gjeldende i bemanningssaker. Disse bygger ofte på tekniske og sikkerhetsmessige helhetsvurderinger som fagavdelingene i Sjøfartsdirektoratet er best egnet til å ta. Med dette som utgangspunkt foreligger det ikke holdepunkter som gir grunnlag for å betvile Sjøfartsdirektoratets vurdering.»⁴¹⁸

Departementet oppgir at det forutsetter at Sjøfartsdirektoratet har gode saksbehandlingsrutiner for å fastsette sikkerhetsbemanning og følger kravene i bemanningsforskriften. I den forbindelse reageres det dersom søknad om bemanningsoppgave ikke inneholder dokumenterte synspunkter fra skipsfører og tillitsmannsapparatet eller har øvrige dokumentasjonsmangler. Departementet etterspør også med jevne mellomrom statusoppdatering for Sjøfartsdirektoratets bemanningsprosjekt.⁴¹⁹

7.1.4 Dialog med sjøfarts- og fiskerinæringen

Av vår gjennomgang av arkivsakene i Nærings- og fiskeridepartementet ser vi at departementet har hatt noen møter med sjøfarts- og fiskerinæringen i undersøkelsesperioden. Departementet oppgir at det ikke har formaliserte fora hvor det jevnlig holdes møter med aktører i næringen. Flere ganger har det imidlertid blitt holdt adhocmøter mellom aktører i næringen og embetsverket eller politisk ledelse, etter forespørsel fra næringen. Det varierer hvem som tar initiativ til møter, men generelt omfatter dette blant annet typisk arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner.⁴²⁰

NHO Sjøfart oppgir i intervju at de har få møtepunkter med Nærings- og fiskeridepartementet og har kun noe kontakt om generelle prosesser og temaer sammen med Rederiforbundet.⁴²¹ Det norske maskinistforbund oppgir å ha lite med Nærings- og fiskeridepartementet å gjøre utover klagesaker og noe overordnet kontakt om politiske temaer. Kystrederiene oppgir at de tidligere har hatt tett dialog med Nærings- og fiskeridepartementet og jevnlig deltatt i blant annet møter og referansegrupper. Dette har endret seg etter 2021. Kystrederiene opplever at møter med departementet ikke får noen konkrete utfall, og at temaer som oppnår enighet i for eksempel interesseorganisasjonen Maritimt forum, ikke blir vektlagt eller tatt til følge. Kystrederiene opplever at Nærings- og fiskeridepartementet ikke tar det helhetlige ansvaret for sektoren, men heller henviser videre til Kystverket og Sjøfartsdirektoratet.

Nærings- og fiskeridepartementet er ikke representert i Maritimt samarbeidsforum, og Sjøfartsdirektoratet har delegert myndighet til å oppnevne leder og nestleder, samt fastsette instruksjoner for råd underlagt direktoratet. Departementet forventer at Sjøfartsdirektoratet løfter problemstillinger som det vurderer at er relevante for departementet å være orientert om, eventuelt saker hvor det er hensiktsmessig/nødvendig med innspill fra departementet eller videre oppfølging fra departementets side.⁴²²

departementet mottok fra Sjøfartsdirektoratet innenfor angitt årstall. Antall klagesaker i 2021 var ifølge Nærings- og fiskeridepartementet i realiteten 3 klagesaker, ettersom både mannskap og tillitsvalgt sendte tilnærmet likelydende klager for to av fartøyene.

⁴¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

⁴¹⁸ Fra notater i Nærings- og fiskeridepartementets arkiv vedrørende klager på vedtak om bemanning.

⁴¹⁹ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

⁴²⁰ Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

⁴²¹ NHO Sjøfart har imidlertid møter 1-2 ganger i året med Samferdselsdepartementet, bl.a. på kontraktregulering.

⁴²² Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.

7.2 Myndighetenes oppfølging av sjøsikkerhet under koronapandemien

I Koronakommisjonens andre rapport om myndighetenes håndtering av pandemien kommer det fram at innreise- og karanteneregler, vaksinekrav, stengte havner og samferdselspunkter gjorde mannskapsskifter tidvis svært utfordrende, noe som fikk store konsekvenser for sjøfolks arbeids- og levestandard, som igjen bidro til menneskelige feil i jobben. Kommisjonens informanter hevder at i dialogen med myndighetene ble sektoransvaret etter hvert erstattet av lukket styring fra helsemyndighetene, og at særlig helsemyndighetene viste for lite forståelse og kunnskap om maritim næring og internasjonale konvensjoner.⁴²³

Nærings- og fiskeridepartementet mener at dialogen mellom departementet, Sjøfartsdirektoratet og aktørene i næringen var hyppig og god under pandemien. Dialogen handlet i stor grad om mannskapsbytter. Innreise- og karantenereglene for sjøfolk som krysser landegrensene, varierte under pandemien og var krevende for mange sjøfolk. Dette er et område der Nærings- og fiskeridepartementet ikke hadde myndighet til å styre. Myndighetene innførte enkelte unntaksbestemmelser for sjøfolk, for eksempel unntak fra karantenehotellplikt. I perioder bidro dette til at sjøfolk relativt fritt kunne reise til og fra skip. I andre perioder var imidlertid regelverket strengere, slik at også sjøfolk var omfattet. I hovedsak var sjøfolk ansett som personell som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner.

Departementet opplever at myndighetene lyktes med å balansere mellom å ivareta mannskapet og opprettholde trafikken til sjøs. Imidlertid var det hyppige forskriftsendringer på helseområdet, uten at alle konsekvenser alltid ble kartlagt.

Departementet mener videre at direktoratet generelt håndterte pandemien godt. Sjøfartsdirektoratet fikk på plass innreiseordninger, var raske med å forlenge sertifikater, oppdaterte informasjon på nettsidene og var tilgjengelige for sektoren gjennom jevnlig møter og en «24/7-pandemigruppe». Departementets inntrykk er at arbeidstaker- og arbeidsgiverforeningene var fornøyde med dialogen, og at næringen ikke følte at den ble «overlatt til seg selv».

Departementet peker på at med omorganiseringen i 2021 der Kystverket kom inn under Nærings- og fiskeridepartementet, er porteføljen av virkemidler knyttet til sjøsikkerhet samlet i ett departement. Koordinering og felles situasjonsrapportering vil ifølge departementet gjøre det enklere å håndtere kriser og ekstraordinære situasjoner med sjøtransport samlet i ett departement.⁴²⁴

Justis- og beredskapsdepartementet sendte høsten 2021 ut brev til departementene angående evaluering av håndteringen av koronapandemien, for å identifisere viktige læringspunkter.⁴²⁵ I Nærings- og fiskeridepartementets svar på evalueringen oppsummerer departementet at covid-19-pandemien har hatt konsekvenser som har utfordret måten man praktiserer krisehåndtering på departementsnivå på, til tross for at man har hatt mer oppmerksomhet på sektorovergrepene. Covid-19-pandemien og særlig smitteverntiltakene har hatt store konsekvenser for Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområder, og har etter departementets syn utfordret samarbeidet i departementene. Covid-19 synliggjorde at en pandemi ikke bare er en helsekrise, og at det er behov for mer helhetlig tenkning rundt kriser.⁴²⁶

Det gode samarbeidet mellom næringen, Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet under koronapandemien bekreftes i intervju med NHO Sjøfart og Kystrederiene, og av

⁴²³ NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*.

⁴²⁴ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 6. september 2022.

⁴²⁵ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet av 18. november 2021. Brev til departementene.

⁴²⁶ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet av 15. november 2021. Nærings- og fiskeridepartementet sitt innspel til JD si sluttevaluering.

Rederiforbundet i deres svar på departementets spørreskjema om samhandling under pandemien. Rederiforbundet trekker fram høy grad av tillit, åpen informasjonsutveksling og jevnlig møter som positivt. NHO Sjøfart trekker fram at Sjøfartsdirektoratet var raskt ute med å håndtere utfordringene, gi generelle dispensasjoner fra fornyelse av sertifikater, tilrettelegge for grensepassering og lignende. Fergerederiene har forholdsvis få utenlandske sjøfolk, og ble derfor ikke påvirket av innreiseforbud i samme grad. Kystrederiene trekker også fram at de hadde ukentlige møter og tett oppfølging med Maritim avdeling i departementet. Alt gikk svært fort, rammebetingelsene endret seg ofte, og dialogen var avgjørende. Til tross for god dialog opplevde Kystrederiene at det noen ganger kom forskriftsendringer de ikke kunne forstå hvordan de skulle sette ut i praksis, og disse utfordringene måtte de forklare for departementet.⁴²⁷

⁴²⁷ Brev fra Rederiforbundet til Nærings- og fiskeridepartementet av 15. november 2021. Besvarelse på spørreskjema om samhandlingen med administrasjonsavdelingen i NFD under pandemien; Intervju med NHO Sjøfart 28. juni 2022; Intervju med Kystrederiene 30. juni 2022.

8 Vurderinger

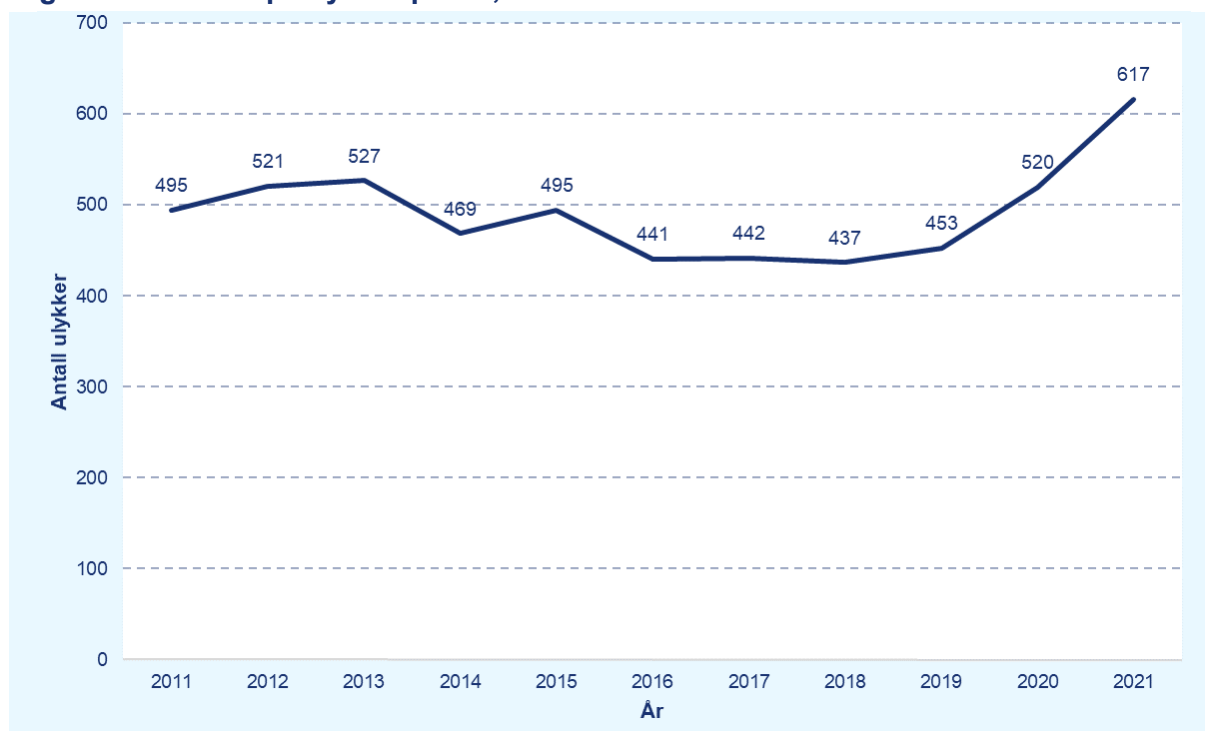
Fiskerinæringen og skipsfarten, som står for transport av varer og personer, er viktige for både verdiskaping og sysselsetting i Norge. Stortinget har gjennom fastsettelse av regelverk og tilslutning til stortingsmeldinger vist at det er opptatt av at sikkerhetsnivået på sjøen skal være høyt. Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for sjøsikkerheten. Høy sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier er et hovedmål for Sjøfartsdirektoratet som utøvende etat under departementet. Et godt arbeidsmiljø og sikre arbeidsforhold om bord skal bidra til å unngå ulykker og hendelser i sjøfarts- og fiskerinæringen. Sjøfartsdirektoratet skal føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår til sjøs, og det skal bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser. Med arbeids- og levevilkår menes forhold som bemanning, arbeids- og hviletid, arbeidspress og psykososiale forhold. I denne undersøkelsen har vi vurdert betydningen som arbeids- og levevilkår om bord i skip har for risikoen for ulykker, og Sjøfartsdirektoratets arbeid med tilsyn i den forbindelse.

8.1 Økningen i antallet ulykker til sjøs stiller høye krav til Sjøfartsdirektoratets arbeid med tiltak

Sjøfartsdirektoratet skal arbeide for å redusere ulykker med fartøy. Ifølge direktoratets instruks skal det overvåke risikobildet, registrere og følge opp ulykker til sjøs.

Fra 2016 har antallet ulykker til sjøs økt betydelig etter en tidligere nedadgående trend. I 2011–2021 var det 5 417 ulykker og 1 877 nestenulykker på næringsfartøy. 107 personer omkom i samme periode, og 2 714 ble skadd. 62 av de omkomne var sjøfolk på fiskefartøy. En sammenligning av antall arbeidsulykker og ulykker med dødelig utfall mellom landbaserte og sjøbaserte næringer viser at sjøen er en mer ulykkesutsatt arbeidsplass, og sjøfart har vesentlig høyere frekvens av dødsfall.

Figur 25 Antall skipsulykker per år, 2011–2021



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Undersøkelsen viser også at ulykkesbildet er mer alvorlig enn ulykkesstatistikken tilsier. Selv om flertallet av de registrerte ulykkene blant næringsfartøy i perioden 2011–2021 var mindre alvorlige sjøulykker, hadde en del av disse potensial for å bli mer alvorlige.

8.2 Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår

Rederiet eller skipsføreren skal gi Sjøfartsdirektoratet melding og rapport ved sjøulykke, arbeidsulykke, skade eller sykdom som rammer den som arbeider om bord. Sjøfartsdirektoratet ønsker at de også rapporterer inn nestenulykker i tillegg til alle ulykker. Imidlertid er kravene til rapportering av nestenulykker ikke tydelig forskriftsfestet, og næringen er usikker på hva som skal rapporteres. Sjøfartsdirektoratet har de senere årene arbeidet for å bedre innrapporteringen av ulykker og nestenulykker, blant annet ved å jobbe for å klargjøre rapporteringskravene.

For å komme fram til gode virkemidler som reduserer ulykker, må Sjøfartsdirektoratet ha inngående kjennskap til årsakssammenhenger. Årsaken til ulykker befinner seg ofte i grensesnittet mellom menneske, teknikk og organisasjon, kombinert med vanskelige ytre forhold, som dårlig vær eller krevende strømforhold. Menneskelige faktorer kan være fatigue, feilvurderinger, uoppmerksomhet og brudd på prosedyrer. Undersøkelsen viser at menneskelige faktorer er en viktig årsaksforklaring til ulykker til sjøs. Over halvparten av de registrerte direkte årsakene skyldes menneskelige faktorer.

I ulykkesdatabasen til Sjøfartsdirektoratet er det lagt til rette for å kunne angi direkte, indirekte og bakenforliggende årsaker til ulykkene som er registrert der. Undersøkelsen viser samtidig at databasen gir lite informasjon om indirekte og bakenforliggende årsaksforhold. Dette fører til svakheter i Sjøfartsdirektoratets analyser av årsaksbildet bak ulykker. Sjøfartsdirektoratet oppgir at det er ressurskrevende å avdekke de bakenforliggende årsakene til en ulykke.

Etter vår vurdering har ikke Sjøfartsdirektoratet god nok oversikt over ulykkesrisiko, blant annet på grunn av mangelfulle data og kunnskaper om de bakenforliggende årsakene til ulykker. Det gjør at det er vanskelig å vite hvor forebyggende tiltak skal settes inn for at man skal bidra til å snu den negative utviklingen i antall ulykker til sjøs.

8.3 For lite hvile, utilstrekkelig bemanning og høyt arbeidspress hos sjøfolk påvirker sikkerheten negativt

Det jobber om lag 30 000 sjøfolk i sjøfarts- og fiskerinæringen i Norge. Rederiet er ansvarlig for å søke om sikkerhetsbemanning, kontinuerlig vurdere bemanningsbehovet og sørge for at fartøyet til enhver tid er tilstrekkelig bemannet. Skipssikkerhetsloven regulerer sjøfolks arbeids- og hviletid, blant annet for at arbeidet om bord skal være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Undersøkelsen viser at et flertall av sjøfolk trives på jobb og mener at sikkerheten i egen arbeidssituasjon er god. Samtidig viser undersøkelsen at sentrale forhold ved arbeids- og levevilkår er en utfordring for en del sjøfolk, som opplever utilstrekkelig bemanning sett i forhold til arbeidsoppgaver, utilstrekkelig hvile og et dårlig fysisk og/eller psykososialt arbeidsmiljø om bord. Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse til sjøfolk om maritim sikkerhet viser at 25 prosent av sjøfolkene i 2021 opplevde at bemanningen ikke var tilstrekkelig for å ivareta sikkerheten. Nær en tredel av sjøfolkene svarer at det er vanlig at fartøy går med minste tillatte bemanning, og sjøfolkene opplever at rederiet ikke alltid gir mulighet for tilleggsbemanning. En tredel av sjøfolkene opplevde i tillegg vaktordningene som belastende.

Lavt bemanningsnivå kan føre til høyt arbeidspress for sjøfolkene, som igjen kan føre til lange vakter og brudd på hviletidsbestemmelsene. En femdel av sjøfolkene oppga i 2021 at de ikke får tilstrekkelig søvn og hvile om bord, og nærmere en tredel oppga at de bryter arbeids- og hviletidsbestemmelsene minst ukentlig.

Flere av disse forholdene øker faren for fatigue, som igjen kan føre til at sjøfolk gjør feil eller feilvurderinger som svekker sikkerheten. FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO) og nasjonale sjøfartsadministrasjoner, internasjonale og norske forskningsmiljøer og sjømannsorganisasjoner anser fatigue som en viktig sikkerhetsutfordring.

Koronapandemien forsterket utfordringene med fatigue til sjøs i Norge og internasjonalt. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), forskning og sjøfolks erfaringer viste at arbeids- og levevilkårene om bord i mindre grad ble ivaretatt. Det innebar blant annet vanskeligheter med å bytte mannskap, arbeidsperioder som strakte seg langt utover kontraktsperiode, og manglende tilgang for sjøfolk til havnetjenester og medisinsk hjelp. Flere sjøansatte ble gitt større arbeidsomfang, fikk høyere arbeidspress og opplevde negative konsekvenser for psykososiale forhold under pandemien.

Undersøkelsen viser at menneskelige faktorer er en sentral del av årsakene ved ulykker til sjøs, og at sjøfolks arbeids- og levevilkår har en tydelig innvirkning i mange av ulykkene hvor den menneskelige faktoren er sentral. Sjøfolks arbeids- og levevilkår har en tydelig innvirkning gjennom vanlige årsaker som feilvurderinger og uoppmerksomhet, i tillegg til mer konkrete årsaker som «sovnet på vakt» og fatigue. Samtidig har arbeids- og levevilkår og forhold som bemanning og vaktordninger ulik forklaringskraft ved ulike ulykkestyper. For flere av de ulykkestypene som har bidratt mest til økningen i antall registrerte ulykker de siste årene, har arbeids- og levevilkår en tydelig innvirkning.

Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker til sjøs. Selv om flesteparten av sjøfolkene opplever å ha en trygg og god arbeidsplass, oppgir et betydelig antall sjøfolk at lite hvile, utilstrekkelig bemanning og arbeidspress påvirker sikkerheten negativt. Etter vår vurdering er det viktig for både enkeltmennesker, næringen og samfunnet at arbeids- og levevilkårene forbedres.

8.4 Sjøfartsdirektoratets tilsyn er ikke tilstrekkelig tilpasset til å avdekke sjøfolks dårlige arbeids- og levevilkår

Sjøfartsdirektoratet har en viktig rolle i å begrense og håndtere risikoen for dårlige arbeids- og levevilkår til sjøs gjennom å håndheve relevante internasjonale regler. Norge har blant annet sluttet seg til den internasjonale normen for sikkerhetsstyring (ISM-koden), konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC) og konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren (WFC). Krav til sikkerhetsstyring og arbeids- og levevilkår er tatt inn i norsk regelverk.

Det er rederiet og skipsføreren som har ansvaret for å etterleve kravene som stilles i regelverket. Sjøfartsdirektoratet skal bidra til at fartøy er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser ved å føre tilsyn med arbeids- og levevilkår til sjøs.

8.4.1 Sjøfartsdirektoratets innretning av tilsyn er ikke tilstrekkelig egnet til å avdekke underliggende arbeids- og levevilkårsforhold

Nærings- og fiskeridepartementet legger til grunn at Sjøfartsdirektoratets arbeid skal være risikobasert. Det innebærer blant annet å innrette tilsynsvirksomheten mest mulig effektivt og konsentrere innsatsen om fartøy og områder der risikoen er høyest.

Regelverket gjør at Sjøfartsdirektoratet har mange pålagte oppgaver som krever mye ressurser og utgjør omkring 90 prosent av alle tilsyn. Gjenstående kapasitet og ressurser kan brukes på kampanjer, uanmeldte tilsyn og andre egeninitierte aktiviteter. I undersøkelsesperioden utgjorde uanmeldte tilsyn i snitt omtrent ti prosent av tilsynene, med unntak av årene under koronapandemien, da de utgjorde tre prosent av tilsynene.

Av Sjøfartsdirektoratets mange ulike typer tilsyn er det framfor alt tre hovedtyper tilsyn som dekker de mest sentrale delene av sjøfolks arbeids- og levevilkår. I tillegg kontrollerer Sjøfartsdirektoratet også arbeids- og levevilkår ved periodiske sertifikatinspeksjoner, uanmeldte tilsyn og havnestatskontroller.

Undersøkelsen viser at uanmeldte tilsyn er godt egnet til å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår. Det har blant annet sammenheng med at fartøyet og rederiet ikke har anledning til å forberede seg, og at inspektørene derfor får et sannere bilde av forhold og praksis om bord. Innføringen av risikobasert tilsyn i 2017 skulle frigjøre tid til å omprioritere ressurser der effekten er størst. Undersøkelsen viser imidlertid at dette hittil i liten grad har ført til flere uanmeldte tilsyn. Inspektørene opplever at det er vanskelig å finne tid til å prioritere slike tilsyn.

Risikobasert tilsyn betyr at Sjøfartsdirektoratet skal gjøre flest uanmeldte tilsyn med såkalte høyrisikoskip. Slik praksisen er i dag blir det ofte ikke slik. Ifølge Sjøfartsdirektoratet påvirkes valg av fartøy til uanmeldt tilsyn av hvilke fartøy som er tilgjengelige i farvannet samt hvilke fartøy de mottar bekymringsmeldinger på og må følge opp. Videre er kun en mindre andel av fartøyene kategorisert som høyrisikoskip. Dette innebærer at Sjøfartsdirektoratet gjennomfører få tilsyn av den typen som anses å ha best effekt hva gjelder å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår.

Tilsyn innebærer aktiviteter og handlinger som har som formål å undersøke om kravene i lover og forskrifter er oppfylt. Tilsyn kan omfatte systemrevisjon av dokumentasjon og verifikasjon av at de systematiske tiltakene er til stede og fungerer i praksis. Tilsynet kan skje gjennom intervjuer, ved inspeksjoner eller på annen hensiktsmessig måte.

Vår sammenligning av Arbeidstilsynets, Petroleumstilsynets og Sjøfartsdirektoratets tilsynspraksis på arbeids- og levevilkårsområdet viser at alle de tre tilsynene i hovedsak benytter en kombinasjon av dokumentkontroll, befaring og intervjuer i tilsynene. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har mer omfattende veiledningsmaterieell enn Sjøfartsdirektoratet om hvordan tilsynene skal gjennomføres, og begge bruker intervjuer mer systematisk i tilsynene og tilpasset til hvert tilsyn. Særlig Arbeidstilsynet har kommet lenger i å utvikle metodikk for å avdekke dårlige arbeidsforhold, og det benytter til dels detaljerte intervjuguider og trener inspektørene på å stille gode spørsmål.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår er preget av utstrakt bruk av dokumentkontroll, basert på regelverkets krav til fartøyene. Dårlige arbeids- og levevilkår er imidlertid i begrenset grad synlig i dokumenter. Dagens tilsynspraksis fører til at inspektørene som oftest bare finner «symptomer» på dårlige forhold gjennom tilsynene, og inspektørene synes det er krevende å avdekke og dokumentere reelle brudd og lovstridig praksis. Tilsynene i perioden 2015–2021 resulterte i svært stor grad i pålegg om dokumentasjon, slik som å føre hviletidsregistrering, eller å sørge for at bemanningsoppgaven ikke henger synlig. Påleggene og avvikene handlet i mindre grad om faktiske forhold. Kun et fåtall pålegg og avvik handlet om at registrert hviletid ikke stemte med faktisk arbeid, eller at hviletiden var overskredet, eller at fartøyet hadde utilstrekkelig bemanning. Dette viser at Sjøfartsdirektoratet gjennom tilsyn ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre sjøfolk gode arbeids- og levevilkår.

Sjøfartsdirektoratets kontroll med arbeids- og levevilkår var svekket under koronaperioden, og direktoratet gjennomførte både vesentlig færre uanmeldte tilsyn og færre havnestatskontroller. Direktoratet tok i bruk fjerntilsyn under pandemien, noe som var viktig for å kunne gjennomføre mange tilsyn under omstendighetene. Undersøkelsen viser imidlertid at denne tilsynsmetoden er lite egnet til

å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår. Sett i sammenheng med forverringen i arbeids- og levevilkårene som sjøfolkene opplevde under pandemien er det etter vår vurdering uheldig at kontrollen med disse forholdene samtidig ble svekket.

Sjøfartsdirektoratet har et omfattende tilsynsoppdrag, og en stor del av oppdraget handler om planlagte tilsyn. Til tross for at vi ser at dette setter rammer for tilsynsarbeidet, er det vår vurdering at Sjøfartsdirektoratet ikke i tilstrekkelig grad bruker handlingsrommet til risikobasert tilsyn.

8.4.2 Sjøfartsdirektoratet er i gang med å utvikle et bedre grunnlag for risikobasert tilsyn

Sjøfartsdirektoratet har utviklet en risikokalkulator som kategoriserer fartøyene etter risiko. Risikobasert tilsyn betyr at høyrisikoskip skal utsettes for en grundigere kontroll enn lavrisikofartøy. Dette skal rette ressursene mot der effekten vil være størst. Undersøkelsen viser at det hovedsakelig er kvantitative indikatorer som inngår i dagens risikokalkulator, og ikke informasjon av mer kvalitativ karakter, slik som årsaksdata fra ulykkesstatistikken, data fra spørreundersøkelsen til sjøfolk eller alvorlighetsgraden av pålegg og avvik. Sjøfartsdirektoratet jobber med å utvikle mer avanserte risikomodeller som skal bidra til å styre tilsynet bedre inn mot aktuelle risikoområder, som arbeids- og levevilkår. Direktoratet arbeider også med å redusere antallet obligatoriske sertifiserings- og tilsynsoppgaver. Vi tar utgangspunkt i at tilsynspraksisen må legges om for å forbedre innretningen og omfanget av Sjøfartsdirektoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår. Vi legger til grunn at Sjøfartsdirektoratets utviklingsarbeid vil ha en positiv effekt på direktoratets tilsyn med arbeids- og levevilkår.

8.5 Sjøfartsdirektoratet jobber forebyggende gjennom veiledning og dialog med næringen

Et annet sentralt virkemiddel for å oppnå et høyt sjøsikkerhetsnivå er holdningsskapende og forebyggende arbeid. Dette er en av Sjøfartsdirektoratets hovedoppgaver. Sjøfartsdirektoratet skal gi informasjon og veiledning og legge til rette for et velfungerende samarbeid mellom offentlige myndigheter, organisasjoner og enkeltindivider. Også tilsynsvirksomheten skal dreies mot mer veiledning og forebygging og mindre kontroll.

Sjøfartsdirektoratet har opprettet hjemmesider som gir omfattende og relevant informasjon til rederier, fartøy og sjøfolk på mange plattformer. Der presenterer direktoratet ulykkesstatistikk og analyser, og det formidler sikkerhetsmeldinger og Læring av hendelser til næringen. Det ligger mye informasjon om arbeids- og levevilkår tilgjengelig, herunder om regelverk, rettigheter og risiko knyttet til bemanning, hvile og fatigue. Sjøfartsdirektoratet har utstrakt dialog med næringen gjennom regelmessige møter med representanter for næringens største organisasjoner og gjennom etablerte samarbeidsfora. Sjøfartsdirektoratet inviterer til årlig sjøsikkerhetskonferanse og inkluderer næringen i sine årlige risikovurderingsprosesser. Sjøfartsdirektoratet har også etablert et trepartssamarbeid for myndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Disse foraene gir næringen mulighet til å diskutere viktige utfordringer innen arbeids- og levevilkår, slik som hviletid på fiskefartøy og bemanning på hurtigbåter, men har sjelden blitt fulgt opp av myndighetene med konkrete beslutninger.

Etter vår vurdering er Sjøfartsdirektoratets arbeid med informasjon, veiledning og dialog med næringen et viktig supplement til tilsynsvirksomheten ved at det fremmer gode arbeids- og levevilkår til sjøs.

8.6 Nærings- og fiskeridepartementet har stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøfolks arbeids- og levevilkår, men ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for sjøsikkerheten. Departementet skal følge opp direktoratets gjennomføring av oppgaver, måloppnåelse og resultater på arbeids- og levevilkår.

Departementet har gjennom instruks og tildelingsbrev stilt forventninger til Sjøfartsdirektoratets arbeid for å redusere ulykker med fartøy, til risikobasert prioritering av oppgaver og til tilsyn med arbeids- og levevilkår. Departementet baserer sin vurdering av Sjøfartsdirektoratets arbeid i hovedsak på direktoratets skriftlige og muntlige rapportering. Departementet mener at det er for tidlig å fastslå om økningen i antallet ulykker med næringsfartøy er et resultat av at antallet uanmeldte tilsyn var redusert, men departementet vil følge opp temaet i styringsdialogen, og også følge opp hvordan direktoratet arbeider for å redusere antall ulykker. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke innhentet eksterne evalueringer av direktoratets arbeid med arbeids- og levevilkår.

Undersøkelsen viser at departementet har hatt dialog gjennom etatsstyringen med Sjøfartsdirektoratet om utviklingen i ulykkesstatistikken, og det blir orientert om direktoratets arbeid med risikobasert tilsyn og med tilsyn på arbeids- og levevilkår. Menneskelige faktorer spiller en stor rolle som årsaksforklaring ved ulykker og påvirkes i betydelig grad av arbeids- og levevilkår. Sjøfolk oppgir at arbeids- og levevilkår påvirker sikkerheten negativt. Til tross for dette har ikke departementet satt i verk ekstra tiltak eller eksterne evalueringer for å sikre at Sjøfartsdirektoratet har det handlingsrommet som er nødvendig for å avdekke dårlige arbeids- og levevilkår og gjennomføre tilsynsvirksomheten på en effektiv måte.

9 Referanseliste

Lover og forskrifter

Lover

- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10.
- *lov om sjøfarten* (sjøloven), LOV-1994-06-24-39.
- *lov om skipssikkerhet* (skipssikkerhetsloven), LOV-2007-02-16-9.
- *lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip* (skipsarbeidsloven), LOV-2013-06-21-102.

Forskrifter

- *forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for de som har sitt arbeid om bord på skip*, FOR-2005-01-01-8.
- *forskrift om bemanning av norske skip* (bemanningsforskriften), FOR-2009-06-18-666.
- *forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i henhold til skipssikkerhetsloven*.
- *forskrift om havnestatskontroll*, FOR-2014-11-24-1458.
- *forskrift om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs*, FOR-2008-06-27-744.
- *forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy*.
- *forskrift om sikkerhetsstyringssystem for norske skip og flyttbare innretninger*, FOR-2014-09-05-1191.
- *forskrift om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger*, FOR-2014-12-22-1893.

Regelverk

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- *Reglement for økonomistyring i staten*.
- *Utredningsinstruksen*.

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 222 (2002–2003). *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Innst. 450 S (2012–2013). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Innst. 72 S (2016–2017). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*.
- Innst. 330 S (2016–2017). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 460 S (2016–2017). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Innst. 203 S (2019–2020). *Innstilling fra næringskomiteen om Samhandling for bedre sjøtryggleik*.
- Innst. 8 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 13 S (2020–2021). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitler under Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområde 17)*.

- Innst. 338 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring.*
- Innst. 653 S (2020–2021). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2022–2033.*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 17 (2002–2003). *Om statlige tilsyn.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003/id134860/>
- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009/id552811/>
- Meld. St. 26 (2012–2013). *Nasjonal transportplan 2014–2023.* Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-26-20122013/id722102/>
- Meld. St. 35 (2015–2016). *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning.* Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-35-20152016/id2502679/>
- Meld. St. 22 (2016–2017). *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20162017/id2544710/>
- Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029.* Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/>
- Meld. St. 30 (2018–2019). *Samhandling for bedre sjøtryggleik.* Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20182019/id2660756/>
- Meld. St. 10 (2020–2021). *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring.* Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20202021/id2788786/>
- Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033.* Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/>

Proposisjoner til Stortinget

- Ot.prp. nr. 87 (2005–2006) *Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).*
- Prop. 1 S (2020–2021) for Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) for Samferdselsdepartementet.

Representantforslag og –spørsmål

- Interpellasjon nr. 17 (2018–2019). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-11-27?m=7>.
- Skriftlig spørsmål til næringsministeren, Dokument nr. 15:471 (2018–2019). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=74286>.

Offentlige utredninger (NOU)

- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*
- NOU 2005: 14 *På rett kjøll – Ny skipssikkerhetslovgivning.*
- NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2. Rapport fra Koronakommisjonen.*

Internasjonale avtaler, direktiver og konvensjoner

- International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention.
- Konvensjon om tilsyn med sjøfolks arbeids- og levevilkår – ILO nr. 178.
- The International Safety Management Code.
- Work in Fishing Convention – ILO nr. 188.

Styringsdokumenter

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*.
- Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet 2015–2022.

Rundskriv, veiledere og retningslinjer

- International Maritime Organization. (2019). *Retningslinjer for fatigue*. Hentet 07.02.2023 fra <https://www.sdir.no/contentassets/3f079d47b47b4cd7a488025c2c887a15/msc.1-circ.1598-no.pdf?t=1616573990101>
- Sjøfartsdirektoratet. (2013). *Veiledning - Melding og rapportering av ulykker til Sjøfartsdirektoratet m.fl.* Hentet fra <https://www.sdir.no/veiledninger/veiledning-melding-og-rapportering-av-ulykker-til-sjofartsdirektoratet-mfl/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2015, 30. november). *Lekkasjer i redningsdrakter* [rundskriv]. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/lekkasje-i-redningsdrakter/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Veiledning om sjøfart og hviletid - hvordan vi kan gjøre det bedre. En veiledning til rederi, skipsledelse, og den enkelte arbeidstaker om bord*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/contentassets/abb7b4ede2b8417e94283866678f0a07/sjofart-og-hviletid-web.pdf?t=1673971442152>

Sjøfartsdirektoratets rapporter

- *Fokus på risiko 2015 – Sjøfartsdirektoratets årlige risikovurdering gjennomført våren 2014* (2015).
- *Fokus på risiko 2016* (2016).
- *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?* (2021).
- *Kundeundersøkelsen 2016* [dokument], datert 25.05.2016.
- *MLC 2006 Årsrapport Norge* (for årene 2016–2021). Hentet 21.09.2022 fra <https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/sertifikater-tillatelser-og-dokumenter-for-fartoy/mlc-maritime-labour-convention/>
- *Overordnet risikovurdering i Sjøfartsdirektoratet* (2019).
- *Rapport om sjøulykke, arbeidsulykke og nestenulykke – KS0197 B Norsk*. Hentet fra <https://www.sdir.no/globalassets/skjemaer/ks-0197-rapport-om-sjoulykke-arbeidsulykke-og-nestenulykke-bm2.pdf?t=1661587287776>
- *Rapport Prosjekt fjerntilsyn fase 1*, datert 15.01.2021.
- *Ulykkesutviklingen 2000 – 2010* (2011).
- *Ulykkesbildet 2014* (2014).
- *Ulykkesbildet 2021* (2021).
- *Ulykkesstatus 2021* (2021). Hentet fra <https://www.sdir.no/globalassets/sjofartsdirektoratet/fartoy-og-sjofolk---dokumenter/ulykker-og-sikkerhet/rapporter/ulykkesstatistikk/ulykkesstatus-2021.pdf?t=1670595593052>
- *Årsrapporter 2015–2021*.

Sjøfartsdirektoratets tilsynsplaner og -strategier

- Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Strategiplan 2020–2024*. Hentet fra <https://www.sdir.no/om-direktoratet/presentasjon-av-direktoratet/strategiplan-2020---2024/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Tilsynsplan 2022 for Operativt tilsyn*. Revisjon: 3.1, 19.05.2022.
- Sjøfartsdirektoratet. *Operasjonalisering av strategiplanen 2020–2023*.

Sjøfartsdirektoratets interne rutiner og veiledere

- *Kompetansekrav for MLC/WFC-inspeksjoner*, datert 06.09.2021.
- *Kvalitetshåndbok for operativt tilsyn*.
- *Oversikt over tidsbruk på tilsyn som inngår i risikobasert tilsyn*, ID 4073-EQS (2020).
- *Fartøytypekoder – KS-0051B TS*. Rev.: 15.06.2022. Hentet fra <https://www.sdir.no/globalassets/skjemaer/ks-0051-fartoytypekoder-bm.pdf?t=1680178578320>

Sjøfartsdirektoratets interne prosedyrer og sjekklister

Prosedyrer

- *FAS-PR-021 Årlig Risikovurdering*.
- *OTI-PR-021 Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner*, rev. nr. 8, 02.07.2021.
- *OTI-PR-023 Mottak av bekymringsmeldinger/tips*, rev. nr. 3, 10.01.2019.
- *OTI-PR-205 Overordnet sertifikatprosedyre*, rev. nr. 9, 10.10.2021.
- *OTI-PR-209 Pålegg og Kommentarer*, rev. nr. 4, 18.12.2020.
- *OTI-PR-234 Sertifikat for arbeids- og levevilkår (MLC)*, rev. nr. 5, 21.12.2020.
- *OTI-PR-237 Sertifikat for arbeids- og levevilkår på fiskefartøy ILO 188 (WFC)*, rev. nr. 4, 18.06.2019.
- *OTI-PR-304 Fjerntilsyn*, rev. nr. 7, 02.01.2023.
- *OTI-PR-401 Prosedyre for ISM sertifisering*, rev. nr. 9, 24.01.2022.

Sjekklister

- Flere sjekklister for uanmeldte tilsyn.
- *KS-0811B MLC-inspeksjoner* (versjon 10.09.2021).
- *KS-0827B ISM Førstegang- og fornyelsesrevisjon – Fartøy* (versjon 09.04.2019).
- *KS-0979B WFC Sertifikat for arbeids- og levevilkår på fiskefartøy (ILO 188) – Førstegang/Fornyelse* (versjon 08.04.2020).

Sjøfartsdirektoratets risikovurderinger

- *Fiskefartøy og fall over bord under fiske*.
- *Risikomodell for lasteskip i kystseilas og grunnstøting som inntreffer*.
- *Risikovurdering 2019 – statistikk – fiskefartøy; Risikovurdering 2019 – passasjerskip; Risikovurdering 2019 – statistikk – lasteskip*. Alle datert 23.05.2019.
- Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurderinger for årene 2015–2022.

Referater

- Nærings- og fiskeridepartementets referater fra etatsstyringsmøter med Sjøfartsdirektoratet i perioden 2015 – april 2022.
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). Møtereferat fra Maritimt samarbeidsforum 2/2022.
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). Møtereferat fra Maritimt samarbeidsforum 3/2022.

Presentasjoner

- Berntsen, V. (2016). *Fokusområde 2016: Hviletid og bemanning* [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet]. 14.10.2016.
- Berntsen, V. (2020). *Risikobilde 2020* [presentasjon på Sjøsikkerhetskonferansen 2020], 22.09.2020. Hentet 15.08.2022 fra <https://vimeo.com/455759246>

- Flatebø, S. (2021). *Risikobildet og risikovurdering 2021* [presentasjon på Sjøsikkerhetskonferansen 2021], 27.09.2021. Hentet 15.08.2022 fra <https://www.sdir.no/globalassets/sjofartsdirektoratet/fartoy-og-sjofolk---dokumenter/ulykker-og-sikkerhet/2021-sjosikkerhetskonferansen/4.-ulykkesbilde-og-risikovurdering-2021---sverre-flatebo.pdf?t=1634289409028>
- Iversen, B. (2017). *Risikobasert tilsyn i inspeksjoner og revisjoner* [presentasjon ved Sjøfartsdirektoratet]. 02.10.2017.
- Sjøfartsdirektoratet. (2018). *Kundeundersøkelse 2018* [presentasjon] datert 24.11.2021.
- Sjøfartsdirektoratet. (2019). Presentasjon på tilsynsmøte med Nærings- og fiskeridepartementet 21.01.2019.
- Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Resultater fra kundeundersøkelsen 2020*, [presentasjon datert 24.11.2021].

Brev, e-poster og notater

- Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet av 18. november 2021. Brev til departementene.
- Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet av 15. november 2021. Nærings- og fiskeridepartementet sitt innspel til Justis- og beredskapsdepartementet si sluttevaluering.
- Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 25. januar 2023. *Svar på henvendelse om utkast til hovedanalyserapport.*
- Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet av 23. desember 2020. *Sjøfartsdirektoratet – statsbudsjettet 2021 – styringsdialog og budsjett.*
- Brev fra Rederiforbundet til Nærings- og fiskeridepartementet av 15. november 2021. Besvarelse på spørreskjema om samhandling med administrasjonsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet under pandemien.
- Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 21. november 2018. Svar på bestilling – forvaltning av regelverk om arbeids- og leveforhold til sjøfolk om bord i fiskefartøy.
- E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet 22. januar 2019. Tilsyn med skip – prosessnotat.
- E-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 10. februar 2023.
- E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Kystvakten 27. januar 2020.
- E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet av 11. april 2019. SV: A-krim til sjøs – videre arbeid.
- E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mars 2023.
- E-post fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 17. mars 2023.
- E-postutveksling i Sjøfartsdirektoratet 20. februar 2020 og Påleggsliste 22. februar 2019.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Om tillitsreformen – Spørsmål og svar om tillitsreformen*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementets svar av 28. september 2022 på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål.
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.) *Forslag til fokusområde 2021.*
- Sjøfartsdirektoratet. Prosessnotat vedrørende arbeids- og levevilkår på skip. 31. januar 2019.
- Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Melding om tilbakeholdelse av skip 28. januar 2020.*
- Sjøfartsdirektoratet. (2020). *Risikovurderinger – fokus på tilsyn – til ledelsen 2020.*
- Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Hvordan oppfattes de ulike skiftordningene, og hvordan påvirker det arbeidet om bord?* Hentet fra <https://www.sdir.no/contentassets/38096671e6184e798f8526308aa6cf70/skiftordning-og-belastning.pdf?t=1643982312658>

- Sjøfartsdirektoratet. (2021). Skriftlige svar på Riksrevisjonens skriftlige spørsmål til Sjøfartsdirektoratet 19. mai 2021 om arbeids- og hviletid.
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). Vedlegg til saksframlegg juni 2022 om ny flaggstatskompetanseplan.

Nærings- og fiskeridepartementet, diverse

- Diverse saker fra Nærings- og fiskeridepartementets arkiv.
- Instruks for Sakkynding råd for arbeids- og levevilkår for arbeidstakere på skip (SAFE), fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet 20. oktober 2004, jf. kgl.res. av 12. september 1975 samt Nærings- og handelsdepartementets delegasjonsvedtak av 6. februar 2012. Endret 7. juni 2006 og 9. mars 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Notat av 23. januar 2019. Oppsummering fra møtet med Sjøfartsdirektoratet 21. januar 2019.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Internt notat fra Maritim avdeling til statsrådene av 7. februar 2019.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *Helhetlig vurdering av etaten 2020*. Rapportering til departementsråden. April 2020.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). *Helhetlig vurdering av etaten 2021*. Rapportering til departementsråden. April 2021.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). *Reglement for Maritimt samarbeidsforum*.

Statistikk

- Safetec. (2016). *Resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*.
- Safetec. (2019). *Teknisk notat – resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*.
- Safetec. (2021). *Teknisk notat – resultater fra spørreundersøkelse på maritim sikkerhet*.
- Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet – sjøfolks besvarelser 2016, 2019 og 2021.
- Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase.
- Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase.

Intervjuer

- Nærings- og fiskeridepartementet
- Sjøfartsdirektoratet
- Arbeidstilsynet
- Petroleumstilsynet
- NHO Sjøfart
- Kystrederiene
- Det norske maskinistforbund
- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund

Nettsider og artikler

Nærings- og fiskeridepartementet

- Nærings- og fiskeridepartementet. (u.å.). *Avdeling for maritim politikk og kystutvikling*. Hentet 30.08.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/mk/id528219/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (u.å.). *Seksjon for sjøsikkerhet og regelverk*. Hentet 30.08.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/mk/seksjon-for-sjosikkerhet-og-regelverk/id528237/>

Sjøfartsdirektoratet

- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Arbeids- og hviletid for sjøfolk*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/sjofart/sjofolk/arbeids--og-levevilkar-for-sjofolk/arbeids--og-hviletid-for-sjofolk/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Avdeling for operativt tilsyn*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/organisasjonen/sjofartsdirektoren/avdeling-for-operativt-tilsyn/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *IMO-retningslinjer om fatigue til sjøs*. Hentet 22.03.2021 fra <https://www.sdir.no/sjofart/sjofolk/arbeids--og-levevilkar-for-sjofolk/arbeids--og-hviletid-for-sjofolk/imo-retningslinjer-om-fatigue/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Klasseavtalen*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/tilsyn/anerkjente-klassemeselskap/klasseavtalen/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Live ulykkesstatistikk*. Hentet 02.02.2023 fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/ulykkesstatistikk/live-ulykkesstatistikk/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Maritimt samarbeidsforum*. <https://www.sdir.no/sjofart/sjofolk/maritimt-samarbeidsforum/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Nyhetsoppdateringer korona*. <https://www.sdir.no/om-direktoratet/nyhetsoppdateringer-korona/>; <https://www.sdir.no/en/news/corona/> og <https://www.sdir.no/aktuelt/korona/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Sjøfartsdirektoratets fokusområder*. Hentet 15.08.2022 fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/sikkerhetsutredninger-og-rapporter/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Sjøsikkerhetskonferansen*. <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/sjosikkerhetskonferansen/>
- Sjøfartsdirektoratet. (u.å.). *Vårt verdigrunnlag*. Hentet fra <https://www.sdir.no/om-direktoratet/jobbhos-oss/vart-verdigrunnlag>
- Sjøfartsdirektoratet. (2013). *Læring av hendelser – Manglende vakthold på bro*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/laring-av-hendelser/laring-av-hendelse-manglende-vakthold-bro/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2015). *Læring av hendelser – Nestenkollisjon*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/laring-av-hendelser/laring-av-hendelser-nesten-kollisjon/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2017, 4. desember). *Læring av hendelser – Bruk av laste/losse innretninger til persontransport*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/laring-av-hendelser/laring-av-hendelser---bruk-av-lastelosse-innretninger-til-persontransport/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2017, 26. september). *Risikobasert tilsyn*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/tilsyn/risikobasert-tilsyn/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2019). *Læring av hendelser – Ulykker med mindre fiskefartøy*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/laring-av-hendelser/laring-av-hendelser---ulykker-emd-mindre-fiskefartoy/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2019, 15. januar). *Spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2019* [nyhetsmelding].
- Sjøfartsdirektoratet (2020, 22. oktober). *Det er viktig å rapportere ulykker og nestenulykker*. Hentet 15.09.2022 fra <https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/viktig-a-rapportere-ulykker-og-nestenukker/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2021, 5. februar). *Når skal hendelser rapporteres til Sjøfartsdirektoratet?* Hentet 15.09.2022 fra <https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/nar-skal-hendelser-rapporteres-til-sjofartsdirektoratet/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2021). *Sikkerhetskultur og risikoforståelse videreført som fokusområde i 2022*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/sikkerhetsutredninger-og-rapporter/fokus-pa-risiko-2022/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2021, 25. mars). *Læring av hendelser – Sovnet på vakt*. Hentet fra <https://www.sdir.no/sjofart/ulykker-risiko-og-sikkerhet/laring-av-hendelser/laring-av-hendelser--sovnet-pa-vakt/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2021, 18. november). *Får bekymringsmeldingar om landlov* [nyhetsartikkel]. <https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/bekymringsmeldingar-om-landlov/>

- Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Medlemmer i Maritimt Samarbeidsforum*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/sjofart/sjofolk/maritimt-samarbeidsforum/medlemmer-i-maritimt-samarbeidsforum/>
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Nullvisjon i sjøfarten – hvordan kan den innrettes, og hvem bør omfattes?*
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). *Underdirektør region*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.sdir.no/organisasjonen/sjofartsdirektoren/avdeling-for-operativt-tilsyn/underavdeling-regionene-med-tilhorende-regiontilsynskontor/>

Andre

- Bernt, J.F. (2021, 2. juli). Likhetsprinsippet. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1444282>
- Forskningsrådet. (u.å.). *National Ship Risk Model*. Hentet fra <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/239111?Kilde=FORISS&distribution=Ar&chart=bar&calcType=funding&Sprak=no&sortBy=date&sortOrder=desc&resultCount=30&offset=0&TemaEmne.2=Sosio%C3%B8konomisk+forskning>
- Kystverket. (2021). *Statistikk om skipsfartens rolle i godstransport*. Hentet 07.02.2023 fra <https://www.kystverket.no/om-kystverket/statistikk-og-prognoser/statistikk-om-skipsfartens-rolle-i-godstransport/>
- Malt, U; Grønmo, S. (2020, 26. november). Likert-skala. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1305508>
- Norges sjømatråd. (2023). *Norge eksporterte sjømat for 151,4 milliarder i 2022*. Hentet 04.01.2023 fra <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/norge-eksporterte-sjomat-for-1514-milliarder-kroner-i-2022/#:~:text=%EF%BB%BF2022%20ble%20tidenes%20beste,hver%20eneste%20dag%20%2D%20%C3%A5ret%20rundt>
- Osnes, A. (2021, 29. januar). Tonnasje. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/tonnasje>
- Statens havarikommisjon. (u.å.) *Mandat*. Hentet fra <https://havarikommisjonen.no/Om-oss/Mandat>
- Statistisk sentralbyrå. (2022). *Arbeidsulykker [statistikk]*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10914/tableViewLayout1/>
- Yrkesfisker. (u.å.) ILO 188 konvensjonen om arbeidsvilkår i fiskerisektoren trer i kraft 16. november 2017 (Work in fishing Convention, WFC). Hentet fra <https://www.yrkesfisker.no/contentassets/8b5d2eaf578c4e8a9c639fea7c2e02a0/konvensjonen-om-arbeidsvilkar-i-fiskerisektoren.pdf>

Arbeidstilsynet

- Intervju med Arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet. (2019). *Innsikt 1/2019 og 2/2019*.
- Arbeidstilsynet. (u.å.). *Tilsyn*. Hentet juni 2022 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/tilsyn/>
- Beskrivelser av tilsynsmetodikk, eksempler på sjekklister og veiledninger fra tilsyn i ambulansetjenesten 2018–2019 og i hjemmetjenesten 2021.

Petroleumstilsynet

- Intervju med Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (u.å.). *Hva er trepartssamarbeid?* Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/trepartssamarbeid/ansvarsfordeling/hva-er-trepartssamarbeid/>
- Petroleumstilsynet. (u.å.). *Regelverksforum*. Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/trepartssamarbeid/regelverksforum/>
- Petroleumstilsynet. (u.å.). *Sikkerhetsforum*. Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/trepartssamarbeid/sikkerhetsforum/>

- Petroleumstilsynet. (2010). *Vurdering av organisatoriske faktorer og tiltak i ulykkesgransking*. Hentet 18.12.2022 fra <https://www.ptil.no/fagstoff/utforsk-fagstoff/prosjektrapporter/2010/vurdering-av-organisatoriske-faktorer-og-tiltak-i-ulykkesgransking/>
- Petroleumstilsynet. (2015, 10. august). *Slik begynte det*. Hentet 04.08.2022 <https://www.ptil.no/om-oss/rolle-og-ansvarsomrade/var-historie/>
- Petroleumstilsynet. (2020, 9. januar). *Rolle og ansvarsområde*. Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/om-oss/rolle-og-ansvarsomrade>
- Petroleumstilsynet. (sist revidert 2021, 29. april). *Risikobasert tilsynsplanlegging i tilsynslag og fagområder*.
- Petroleumstilsynet. (2022). *Hvem har ansvar for sikkerheten?* Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/trepartsamarbeid/ansvarsfordeling>
- Petroleumstilsynet. (2022). *Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet*. Hentet 04.08.2022 fra <https://www.rnnp.no/>
- Petroleumstilsynet. (2022). *Sikkerhetsforums årskonferanse 2022*. Hentet 04.08.2022 fra <https://www.ptil.no/arrangementer/arrangementer/sikkerhetsforums-arskonferanse-2022/>

Rapporter, fagbøker og fagartikler

- European Maritime Safety Agency. (2021). *Annual overview of Marine Casualties and Incidents 2021*. Hentet fra <https://www.emsa.europa.eu/newsroom/latest-news/item/4867-annual-overview-of-marine-casualties-and-incident-2021.html>
- FAFO. (2019). *Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet*. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/10321.pdf>
- International Labour Organization. (2021). *Information note on maritime labour issues and coronavirus (COVID-19) – Revised version 3.0*.
- Kystverket / DNV GL. (2015). *Sjøsikkerhetsanalysen 2014 – Årsaksanalyse av grunnstøtinger og kollisjoner i norske farvann*. Hentet fra https://www.kystverket.no/contentassets/581540c2ad1e4543a4d10d31decab137/3_arsaksanalyse.pdf
- NOA. (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse*. <https://noa.stami.no/noa-publikasjoner/faktabok/>
- Størkersen, K.V., Bye, R.J. & Røyrvik, J.O.D. (2011). *Sikkerhet i fraktefarten - analyse av drifts- og arbeidsmessige forhold på frakteskip*. NTNU samfunnsforskning - rapport 2011 Studio Apertura.
- Transportøkonomisk institutt. (2014). *Ulykkesrisikoen til norskeopererte godsskip norske farvann* (rapportnr. 1333/2014).
- Transportøkonomisk institutt. (2016). *Organisatoriske faktorerens betydning for arbeidsrelatert sikkerhet i norsk maritim transport* (rapportnr. 1501/2016).
- Transportøkonomisk institutt. (2016). *Safety in maritime transport – Is flag state important in an international sector* (rapportnr. 1500/2016).
- United Nations Conference on Trade and Development. (2022). *Handbook of statistics 2022*. Hentet 07.02.2023 fra https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat47_en.pdf
- Williamson, A.M. & Feyer, A.M. (2000). *Moderate sleep deprivation produces impairments in cognitive and motor performance equivalent to legally prescribed levels of alcohol intoxication*. *Occup Environ Med.* 2000 Oct;57(10):649–55. Hentet fra <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10984335/>

Vedlegg

Vedlegg 1:

Fartøygrupper og fartøytyper

Fiskefartøy	Passasjerskip	Lasteskip
6: Fiske/fangstfartøy	5: Passasjerskip/ferger	0l: Tankskip --> ubestemt
6A: Fiske/fangstfartøy --> ubestemt	5A: Statseide passasjer-/patrolje	1B: Olje
6B1: Fabrikkskip	5B: Passasjer/Cruise	1D: Kjemikalier
6C: Selfanger/Hvalfanger	5B1: Passasjerskip	1F2: Tankskip for vann
6C1: Selfanger	5C: Bil	1l: Tankskip --> ubestemt
6D: Fiske	5C1: Bilferge	2A: Stykkgoods/Bulk/Container
6D: Fiske, 6E: Tråler	5C2: Ro/Ro-passasjerferge	2H: Kjemikalie/Olje
6E: Tråler	5D: Jernbane	3A: Bulkskip --> ubestemt
6F: Hekk-/Fabrikktråler	5F: Komb. passasjer/stykkgoods	3B: Vanlig bulk
6H: Taretråler	5G: Passasjerskip/ferger --> ubestemt	3G: Sand
6l: Fiske/fangstfartøy --> ubestemt	5l: Katamaran/Trimaran/Hydrofoil	3H: Brønnfartøy
	5l1: Katamaran	3l: Bulkskip --> ubestemt
	5l2: Hydrofoil	4: Stykkgodsskip
	5l4: Katamaran: Passasjer	4A: Stykkgodsskip --> ubestemt
	5l5: Katamaran: Komb. passasjer/stykkgoods	4B: Vanlig stykkgoods
	5K: Andre små passasjer/ferge/lege/skyss	4D: Palle
	5K1: Fartøy med begrenset passasjerbefordring	4E: Roll-on/Roll-off
	5K2: Lege-/Skyssfartøy	4F: Container
		4F1: Containerskip
		4G: Lekterskip (LASH)
		4H: Stykkgodsskip --> ubestemt
		4K: Stykkgodsskip --> ubestemt
		7A: Slepe/Berging
		7A: Slepe/Berging, 7F2: Redningsfartøy
		7A1: Slepebåt
		7A2: Bergingsfartøy
		7B: Isbryter
		7C: Forskning/Værvarsling/Oppsyn/Seismisk
		7C1: Seismisk
		7C2: Oppsynsskip
		7C3: Forskningsfartøy
		7C4: Patroljefartøy
		7C5: Hjelpeskip for seismisk fartøy
		7D: Offshoreskip
		7D1: Forsyningssskip
		7D2: Hjelpeskip/Beredskapsfartøy
		7D3: Konstruksjonsskip
		7E: Fyr og forsyning
		7E3: Arbeidsbåt for Fyrvesenet
		7E4: Inspeksjonsfartøy
		7F: Los/Redning/Sjøbrannsprøyte
		7F1: Los
		7F2: Redningsfartøy
		7F3: Sjøbrannsprøyte
		7G: Mudderapparat/Sandpumpe

		7G1: Mudderapparat
		7G2: Sandpumpe
		7H: Kranfartøy/Flytekran
		7H1: Kranfartøy
		7K: Andre spesial/Sandblåser/Dykker
		7K1: Dykkerfartøy
		8B: Kabel
		8F: Opplæring
		8F1: Skoleskip
		8F2: Opplæringsfartøy
		8I: Oljevern
		8K: Mindre arbeidsbåt
		9E: Lekter/Pølsetanker
		9E1: Lekter

Kilde: Sjøfartsdirektoratet. *Fartøytypekoder – KS-0051B*.

Vedlegg 2:

Direkte og indirekte årsaker relatert til arbeids- og levevilkår

Direkte årsaker			Indirekte årsaker			
Person	Teknisk	Ytre	Person	Utstyr	Ytre	Arbeids- miljø
Brudd på prosedyrer	Brudd på laste / losse ledning	Kolliderte med flytende gjenstand	Alkohol / ruspåvirket	Defekt utstyr	Nedising	Feil i kart
Feilhandling	Forskyving av last	Operasjonsfeil av annet skip	Andre forhold	Feil bruk av utstyr	Nedsatt sikt pga. vær	For liten bemanning
Feilnavigering	Lekkasje av flytende last	Overhending vær	Benyttet ikke navigasjon hjelpemidler	Feil ved design	Skipets bevegelse	Forhold ved ergonomi
Holdt for stor fart	Selvantenne	Sterk strøm	Brukte feil / defekt utstyr	Feil ved installasjon	Strøm	Forstyrrelse av brovakt
Holdt ikke styrbord	Teknisk feil	Andre miljøforhold	Fatigue	Sikring av last / lekkasje	Støy	Ledelse / samarbeidsproblem
Panikk-handling	Teknisk feil på annet skip	Andre ytre forhold	Feilbedømmelse: andre forhold, fartøybevegelse	Mangelfull manøvrer.	Temp. / fuktighet	Manglende varsling
Sovnet på vakt	Teknisk feil utenfor skipet		Gikk ikke med sikker fart	Mangelfull prosedyre	Vind	Mangler ved prosedyrer
Utilstrekkelig sikring	Totalt maskin-havari / blackout		Holdt ikke styrbord	Mangelfull vernetiltak	Andre forhold miljø	Uklare kommando-linjer
Valgte feil seilingsled	Andre tekniske forhold		Ikke medisinsk skikket, hørsel og syn	Mangelfullt vedlikehold		Andre arbeidsmiljø-forhold
Voldelig handling			Mangelfull: kompetanse, observasjon, opplæring, seilasplan	Manglende merking, varsling, skilt		
Andre forhold / handlinger			Påvirket av medikamenter	Stabilitets-svikt		
			Stor arbeidsbyrde	Utilstrekkelig sikring		
			Sykdom, skade	Utstyr ikke tilgjengelig		
			Uoppmerksomhet	Andre forhold		

Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase

Vedlegg 3:

Relevante tilsynstyper

Tilsynstype	Arbeids- og levevilkår	Tilsynstype	Arbeids- og levevilkår
Andre endringer		Periodisk Radio (1 år)	
Bemannings sertifikat - Førstegang		Periodisk Utstyr (2. år)	
Bemannings sertifikat - Oppdatering		Periodisk Utstyr (2/3 år)	X
Bunkersdirektiv Sox		Port State Control Fishing vessel	X
Bunninspeksjon		Påleggsinspeksjon Første gang	
Bunninspeksjon utenfor tidsvindu		Påleggsinspeksjon Tillegg	
Bytte av motor		Rattmerkekontroll av skipsutstyr	
Båt og brannøvelse		Revisjon (GF)	
CE kontroll av fritidsfartøy		Revisjon (SOR)	
Dokumentverifisering ISM manual		Revisjon av fritidsbåtprodusenter	
Endring fartsområde		Sjekk sjarken (kampanje)	X
Forhåndsgodkjenning av ny teknologi og design		Sletting av klasse - skrog	
Forlengelse av sertifikater		Systemrevisjon (ISPS)	
Fornyelse - ISM	X	Systemrevisjon (RO)	
Fornyelse (1 år)	X	Tilbakehold i utlandet (bistand fra utenlandsk myndighet)	
Fornyelse (4 år)	X	Tilbakeholdelse av fremmed skip	
Fornyelse (5 år)	X	Tilleggsinspeksjon	
Fornyelse (IBWM)		Tilleggsinspeksjon - Fartstillatelse	
Fornyelse (IDG)		Tilleggsinspeksjon - Frigivelse av norsk skip §28	
Fornyelse (IHM)		Tilleggsinspeksjon - Slepetillatelse	
Fornyelse (MLC)	X	Tilleggsinspeksjon (IBWM)	
Fornyelse (SOR)		Tilleggsinspeksjon (IEE)	
Fornyelsesrevisjon (utdanningsinstitusjon)		Tilleggsinspeksjon (MLC)	X
Fornyelsesverifikasjon (ISPS)		Tilleggsinspeksjon IAFS	
Forurensningshendelse - Tilstede		Tilleggsinspeksjon Slep av oljelenser	
Førstegang Dokumentkontroll		Tilleggskontroll (SOR)	
Førstegangsinspeksjon	X	Tilleggsrevisjon (ISM)	X
Førstegangsinspeksjon (IEE)		Tilleggsrevisjon (utdanningsinstitusjon)	
Førstegangsinspeksjon (IHM)		Tykkelsesmåling	
Førstegangsinspeksjon (MLC)	X	Typegodkjenning ballastvannsystemer	
Førstegangsinspeksjon for rensesystem for ballastvann		Uanmeldt tilsyn (ISPS)	
Førstegangsrevisjon - ISM	X	Uanmeldt tilsyn Andre skip	
Førstegangsrevisjon (utdanningsinstitusjon)		Uanmeldt tilsyn Båtpassasjerrettigheter	
Førstegangsverifikasjon (ISPS)		Uanmeldt tilsyn Dykking fra skip	
Gjenstående pålegg fra KS		Uanmeldt tilsyn Fartøy <= 12 passasjerer	X
Godkjenning/Endring av system for personregistrering på passasjerskip		Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy >=15m	X
Havari/Skadeinspeksjon		Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy 10	
Inspeksjon av rensesystem for ballastvann (for skip som ikke skal ha ballastvannsertifikat)		Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy 6-10	X
Kampanje Passasjertelling		Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy 6-8 m	X
Kjenningsmåling < 15m		Uanmeldt tilsyn Fiskefartøy 8-15 m	X

Kontroll av utenlandsk fartøy på nasjonalt grunnlag		Uanmeldt tilsyn Flyttbar innretning	
Krengoprøve 10 årlig (Fiskefartøy)		Uanmeldt tilsyn Kampanje	
Krengoprøve Endring		Uanmeldt tilsyn Lasteskip <500	X
Krengoprøve Førstegang		Uanmeldt tilsyn Lasteskip >= 500	X
Lettvektsmåling 5 årlig (Passasjerskip)		Uanmeldt tilsyn Lasteskip NIS delegerte	X
Mellomliggende - ISM	X	Uanmeldt tilsyn Lasteskip NOR delegerte	X
Mellomliggende (2./3. år)		Uanmeldt tilsyn Lasteskip under 15 meter	X
Mellomliggende (2.år)	X	Uanmeldt tilsyn MLC	X
Mellomliggende (3. år)	X	Uanmeldt tilsyn Passasjerskip	X
Mellomliggende (IBWM)		Uanmeldt tilsyn Passasjerskip NIS delegerte	X
Mellomliggende (MLC)	X	Uanmeldt tilsyn Personregistrering	
Mellomliggende verifikasjon (ISPS)		Uanmeldt tilsyn utført av Klassen (RO)-delegerte skip	
Midlertidig tillatelse til redusert redningskapasitet		Uanmeldt tilsyn Verdensarvfjordene	
MLC inspeksjon (for skip som ikke skal ha MLC sertifikat)	X	Verifisering for midlertidig ISSC (ISPS)	
MLC inspeksjon for midlertidig MLC sertifikat	X	Verifisering for midlertidig SMC/DOC	X
Observasjon RSO (ISPS)		Vertikalrevisjon	
Observasjon/Revisjon (TKO)		Årlig (1 år)	X
Ombygging/endring Dokumentkontroll		Årlig (IBWM)	
Ombygging/Endring Inspeksjon		Årlig (ISM)	
Periodisk (1 år)	X	Årlig (PS)	X
Periodisk forenklet kontroll fiskefartøy		Årlig med dokking og utvidet inspeksjon 2./3.årsdag (PS)	X

Kilde: Sjøfartsdirektoratets tilsynsdatabase

Vedlegg 4:

Tosidige regresjonsanalyser

Sjøansattes vurdering av arbeids- og levevilkår og oppfatningen av egen sikkerhet

Egen sikkerhet	koeffisient	beta	std. feil	t-verdi	p>(t)	95 % konf.intervall		N	Just.r ²
Arbeids- og levevilkår	<i>,729**</i>	<i>,491**</i>	<i>0,019</i>	<i>37,96</i>	<i>0,000</i>	<i>,691</i>	<i>,766</i>	<i>4,531</i>	<i>0,241</i>
_cons	<i>8,503^^</i>		<i>0,019</i>	<i>442,9</i>	<i>0,000</i>	<i>8,465</i>	<i>8,541</i>		

Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021⁴²⁸

Sjøansattes vurdering av sikkerhetskultur og oppfatningen av egen sikkerhet

Egen sikkerhet	koeffisient	beta	std.feil	t-verdi	p>(t)	95 % konf.intervall		N	Just.r ²
Sikkerhetskultur	<i>,907**</i>	<i>,621**</i>	<i>0,017</i>	<i>52,45</i>	<i>0,000</i>	<i>,873</i>	<i>,941</i>	<i>4,379</i>	<i>0,385</i>
_cons	<i>8,499**</i>		<i>0,017</i>	<i>491,7</i>	<i>0,000</i>	<i>8,465</i>	<i>8,533</i>		

Kilde: Sjøfartsdirektoratets spørreundersøkelse om maritim sikkerhet 2021

⁴²⁸ Faktorvariablene er konstruert slik at gjennomsnittet er 0 og standardavviket er 1. Med en økning på ett standardavvik i faktorvariabelen øker scoren på vurderingen for egen sikkerhet med beta standardavvik. Når vurderingen av arbeids- og levevilkår (uavhengig variabel) i gjennomsnitt øker med et standardavvik, så øker i gjennomsnitt vurderingen av egen sikkerhet (avhengig variabel) med beta eller ,491 standardavvik. Standardavviket til variabelen 'vurdering av egen sikkerhet' er 1,461, så det innebærer en økning på $,491 \times 1,461 = 0,72$ i poengscore på skalaen fra 1 til 10 for spørsmålet som måler de sjøansattes vurdering av egen sikkerhet. Tilsvarende beregning for sikkerhetskultur gir en økning på $,621 \times 1,461 = 0,91$ i poengscore på skalaen fra 1 til 10.

Vedlegg 5:

Antall gjennomførte tilsyn med fiskefartøy, lasteskip og passasjerskip

Antall gjennomførte tilsyn med fiskefartøy, lasteskip og passasjerfartøy fordelt på utvalgte hovedkategorier av tilsyn, 2015–2021 (anslag og måltall i parentes)

Tilsynstype	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Sertifikatinspeksjoner* (anslag)	2 186	2 089	2 127	2 324 (2 000+)	2 750 (2 000+)	2 511 (2 000+)	2 743 (2 000+)	16 730
ISM-revisjoner** (måltall)	246	307	508	255 (500)	371 (500)	405 (500)	383 (600)	2 475
Uanmeldte tilsyn** (måltall)	352	483	569	593 (400)	666 (300)	163 (300)	152 (150)	2 978
Havnestatskontroller* (måltall)	564	558	551	561 (541)	555 (538)	356 (543)	416 (553)	3 561
Andre tilsyn***	1 591	2 226	2 137	1 636	1 946	1 790	1 733	13 059
Totalt antall tilsyn	4 939	5 663	5 892	5 369	6 288	5 225	5 427	38 803

Kilde: Sjøfartsdirektoratets årsrapporter 2015–2021, tilsynsplaner 2018–2022 og tilsynsstatistikk 2015-2021⁴²⁹

⁴²⁹ *Hentet fra Sjøfartsdirektoratets årsrapporter **Hentet fra mottatte tilsynsdata ***Basert på totalt antall tilsyn fratrukket øvrige linjer