

Rolf K. Andersen, Mona Bråten  
og Anne Mette Ødegård

---

## **Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet**



Rolf K. Andersen, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård

## **Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet**

Fafo-notat 2019:31



# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
Problemstillinger og metode.....	5
<b>2 Bakgrunn</b> .....	<b>6</b>
Registrering av ulykker .....	8
Risikobaserte tilsyn.....	9
Verneombud og arbeidsmiljøutvalg.....	9
Hviletid og bemanning .....	10
<b>3 Erfaringer med regelverk og tilsyn</b> .....	<b>12</b>
Styrket regelverk på HMS-området.....	12
Risikobasert tilsynsmetodikk .....	12
HMS varierer mellom ulike rederier .....	15
Hviletid .....	15
Kompetanse på arbeidsmiljøområdet .....	17
Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter .....	18
<b>4 Oppsummering og avslutning</b> .....	<b>19</b>
Tilsyn på arbeidsmiljøområdet .....	19
Bemanning .....	20
<b>Referanser</b> .....	<b>22</b>

# Forord

---

Dette notatet omhandler Sjøfartsdirektoratets tilsyn på arbeidsmiljøområdet. I motsetning til andre deler av arbeidslivet, har Arbeidstilsynet ikke tilsynsansvar for arbeidsforhold innen sjøfart. Dette er første notat i et prosjekt Fafo har for LO om særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet. Hovedformålet er å kartlegge hvordan Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet gjennomfører tilsyn på HMS- og arbeidstidområdet.

Datamaterialet til notatet er samlet inn gjennom intervjuer i Sjøfartsdirektoratet og av tillitsvalgte i Norsk Sjømannsforbund og Norsk Sjøoffisersforbund. Dataene ble samlet inn før koronautbruddet. Informasjonen vi fikk i disse intervjuene har vært avgjørende for prosjektet. Ved Fafo har Kristin Alsos kvalitetssikret notatet, og Fafos informasjonsavdeling har ferdigstilt det.

Selv om mange har bidratt underveis, er alle funn og konklusjoner som trekkes, forfatterens ansvar, likeså alle feil og mangler i notatet.

Oslo, mars 2020

Rolf K. Andersen, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård

# 1 Innledning

---

Hovedformålet med dette prosjektet er å kartlegge hvordan Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet gjennomfører tilsyn på HMS- og arbeidstidområdet. Prosjektet vil munne ut i tre delrapporteringer om hvert tilsynsområde, og en sluttrapport der de ulike tilsynsområdene ses i sammenheng. Dette notatet omhandler Sjøfartsdirektoratets tilsynsområde.

I motsetning til andre deler av arbeidslivet, har Arbeidstilsynet ikke tilsynsansvar for arbeidsforhold innen sjøfart og luftfart. For jernbane er det Arbeidstilsynet som fører tilsyn med arbeidsmiljøloven, mens Jernbanetilsynet har ansvar for det tekniske tilsynet, som også vil ha påvirkning på de ansattes arbeidsmiljø. Tilsyn med arbeidsmiljø kommer i tillegg til andre oppgaver som særtilsynene skal ivareta. Mens Arbeidstilsynet har ansvar for tilsyn på arbeidsmiljølovens område, samt etterlevelse av allmenngjorte tariffavtaler der slike finnes, er særtilsynenes overordnede målsetting også å bidra til økt sikkerhet og redusert ulykkesrisiko.

Det er per i dag lite kunnskap om hvordan tilsynene utfører tilsyn på områder som er viktige for å ivareta arbeidstakernes behov for vern. I dette prosjektet er formålet å gi ny kunnskap om hvordan særtilsynene fungerer når det gjelder tilsyn med spørsmål som angår arbeidsmiljøet, og i hvilken grad de greier å ivareta arbeidstakernes behov for vern, både i et kortsiktig og et mer langsiktig perspektiv. På kort sikt er det viktig å forhindre akutt risiko for liv og helse. I et litt lengre perspektiv er det viktig å forebygge og tilrettelegge for å ivareta helse og forhindre utstøting. Tilsynenes fagmiljø, organisering, tilsynsmetodikk og prioriteringer er viktige elementer i vurderingen av treffsikkerheten når det gjelder tilsyn på arbeidsmiljøområdet.

## Problemstillinger og metode

Prosjektet tar sikte på å besvare følgende hovedspørsmål:

- Hvordan utføres tilsynsvirksomhet på HMS- og arbeidstidområdet i de ulike særtilsynene, og hvilke faktorer fremmer og hemmer arbeidet?
- På hvilke måter bidrar krav fra departementet, ulike regelverk og tilsynsmetodikk og kompetanse hos de ulike tilsynsorganene til å hemme eller å fremme effektivt tilsyn på HMS-området i virksomheter innen sjø, luft og jernbane?
- Hvordan fungerer samarbeidet i grenseflatene mellom ulike tilsynsorganer – herunder Arbeidstilsynet – på de områdene hvor særtilsynene ikke fører tilsyn med HMS eller arbeidstid?

Datagrunnlaget for prosjektet er i hovedsak basert på to metodiske tilnærminger. For det første er det gjennomført en dokumentstudie, med særlig vekt på Sjøfartsdirektoratets risikovurderinger, årsrapporter og tildelingsbrev. For det andre er det gjort intervjuer i Norsk Sjøoffisersforbund og Norsk Sjømannsforbund, ett intervju i hvert av forbundene. I tillegg er det gjort kvalitative intervjuer i Sjøfartsdirektoratet, der vi intervjuet en avdelingsleder og to inspektører.

## 2 Bakgrunn

---

Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljøverndepartementet. Det skal arbeide for å redusere ulykker med fartøy gjennom nasjonalt og internasjonalt regelverksarbeid, dokumentkontroll, revisjoner og tilsyn av norske og utenlandske skip. Direktoratet fører også tilsyn med rederiene.<sup>1</sup> Ansatte innenfor sjøfart, fangst og fiske er omfattet av skipsarbeidsloven.<sup>2</sup> Den skal sammen med skipssikkerhetsloven sikre et godt arbeidsmiljø.<sup>3</sup> Forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for dem som har sitt arbeid om bord på skip, kommer i tillegg.<sup>4</sup> Dette regelverket skal sikre at sjøfolk har rettigheter på nivå med det som er fastsatt i arbeidsmiljøloven. Sjøfartsdirektoratet har i tillegg en egen underavdeling for arbeids- og levevilkår som tilbyr ulike velferdstiltak. Den baserer seg på bestemmelsene i ILOs konvensjon om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC).<sup>5</sup> Denne konvensjonen trådte i kraft 20. august 2013, og bestemmelsene er i hovedsak gjennomført i skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven. I dagens regelverk er det bruken av fartøyet som definerer reguleringen. Lov og regler gjelder ned til den minste båt, det er bruken som bestemmer hvorvidt det er en næringsbåt eller ikke.

Det er vanlig å dele den norske rederinæringen i fire deler (Meld. St. 30 2018-2019). Det som ofte blir betegnet som *deap sea* (frakt over verdenshavene og mellom kontinentene), består av ulike former for tankskip (kjemikalier, gass, olje osv), transport av kjøretøy, kontainerskip mm. Den norske *offshoreflåten* driver hovedsakelig i norsk og britisk sektor i Nordsjøen, men har også drift på andre sokler, blant annet i USA og Brasil. Nærskipsflåten har virksomhet i Norge og mellom norske og europeiske havner. Flåten er dominert av tørrlastskip og tankskip, men spesialfartøy i energimarkedet og havbruksnæringen er økende. Flåten består også den av passasjer- og bilferger.

I tillegg har man fiskeflåten, som er delt i tre segmenter (se Nøstvold m.fl. 2019:5-7). *Deap sea*-flåten består av store havgående fiskefartøy på over 28 meter i lengde. De har ofte to sett med mannskap som alternerer på båtene, som er til sjøs fra 14 dager til en måned i strekk. Den store kystflåten består av fiskefartøy fra 11 til 28 meter. De har ofte et ganske lite mannskap, i 2017 var gjennomsnittet fire personer per båt. De som leverer fersk fisk, er ute 1–3 dager, mens de med frysekapasitet kan være ute 7–10 dager. *Den lille kystflåten* består av båter som er kortere enn 11 meter. Det er vanligvis ikke behov for mannskap på disse, stort sett er det mannskap om bord kun i forbindelse med det sesongbaserte fisket. Målt i antall båter er dette den største

---

<sup>1</sup> Med «rederi» menes den som i sikkerhetsstyringssertifikatet er opplyst å være driftsansvarlig selskap. Dersom det ikke finnes et slikt sertifikat, regnes skipets eier som rederi. Dersom eieren har overlatt driftsansvaret til en annen, skal det opplyses om navnet til den driftsansvarlige (skipssikkerhetsloven §§ 4 og 5).

<sup>2</sup> LOV2013-06-21-102. Lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip. Fra det tidspunktet skipsarbeidsloven trådte i kraft, ble sjømannsloven og de tilhørende forskriftene opphevet.

<sup>3</sup> Loven gjelder både for norske og utenlandske skip. Unntatt er skip under 24 meter som ikke brukes i næringsvirksomhet. Utenlandske skip er omfattet av loven når det er i norsk territorialfarvann, Norges økonomiske sone og på norske kontinentalsokkel.

<sup>4</sup> FOR-2005-01-01-8

<sup>5</sup> Maritime Labour Convention. ILO 186.



flåten, med mer enn 5000 registrerte fartøy. I 2017 var gjennomsnittsbemanningen om bord 1,6 personer for flåten sett under ett.

Sjøfartsdirektoratet er et av mange statlige tilsyn som ble vedtatt flyttet fra Oslo til ulike landsdeler i 2003. Kontoret i Haugesund åpnet 1. november 2006. Fra 2012 ble Skipsregisteret i Bergen slått sammen med Sjøfartsdirektoratet. Direktoratet består nå av hovedkontor og 16 region- og tilsynskontorer (fordelt på sju regioner), samt egen avdeling for skipsregistrering i Bergen. Til sammen var det i 2017 333 årsverk, fordelt på 217 ved hovedkontoret, 20 ved skipsregistreringen og 96 i regionene. Sjøfartsdirektoratet forvalter et omfattende regelverk. Hovedoppgavene er<sup>6</sup>:

- Trygge liv og helse, miljø og materielle verdier
- Registrere fartøy og rettigheter i fartøy
- Føre tilsyn med bygging og drift av fartøy med norsk flagg og deres rederier
- Utstede sertifikater for sjøfolk og føre tilsyn med norske utdanningsinstitusjoner
- Føre tilsyn med utenlandske fartøy i norske havner
- Føre tilsyn med og fremme gode arbeids- og levevilkår på fartøy
- Forvalte og utvikle norsk og internasjonalt regelverk
- Markedsføre Norge som flaggstat
- Forvalte tilskuddsordninger på vegne av departementet
- Overvåke risikobildet
- Drive forebyggende arbeid for å redusere antall ulykker, både i fritidsflåten og næringsflåten

Her er det spesielt Sjøfartsdirektoratets rolle når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) og arbeidsvilkår som er hovedtema. Som vist ovenfor, er veiledning og tilsyn med arbeidsforhold bare ett av mange ansvarsområder. Det skal imidlertid påpekes at flere av punktene må ses i sammenheng med arbeidsvilkår; kontroll med sikkerhet av fartøy og utstedelse av sertifikater har for eksempel stor betydning for sikkerheten til dem som jobber om bord.

I tildelingsbrevet<sup>7</sup> for 2016 er det lite eller ingenting om HMS eller lønns- og arbeidsforhold. I 2017 er HMS og trepartssamarbeid inne i tildelingsbrevet: «Videre skal direktoratet legge til rette for et godt trepartssamarbeid med rederiorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene» og «Videre skal direktoratet videreføre risikobasert prioritering av oppgaver slik at innsatsen rettes mot områder som gis størst gevinst på liv, helse og miljø og materielle verdier». Dette følges opp i tildelingsbrevet for 2018, der ett av hovedmålene for Sjøfartsdirektoratet er å arbeide for «høy sikkerhet for liv, helse og miljø og materielle verdier». Formuleringen i tildelingsbrevene er av ganske generell karakter, men for hvert år det en liste over prioriterte tiltak og områder. I hele perioden fra 2016 til 2019 har det i prioriteringene i det årlige tildelingsbrevet vært et punkt om forebyggende tiltak for å redusere ulykker. Ut over dette er det lite som omhandler arbeidsmiljø og arbeidsvilkår som løftes fram i tildelingsbrevene.

Sjøfartsdirektoratet har ansvar for utstedelse av sertifikater og revisjoner av disse for en rekke fartøy registrert i Norge (NIS og NOR), og for fiskeflåten. Når et fartøy er nytt, må det først godkjennes av Sjøfartsdirektoratet gjennom en inspeksjon for å få

---

<sup>6</sup> Hentet fra direktoratets hjemmeside.

<sup>7</sup> Tildelingsbrev er et styringsinstrument fra et departement til en underliggende virksomhet eller etat. Der skisseres økonomiske rammer, og det gjøres rede for prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav. Tildelingsbrevene blir sendt årlig etter at statsbudsjettet er behandlet i Stortinget.

gyldig seglingssertifikat. Deretter vil skipet være gjenstand for regelmessige inspeksjoner for å opprettholde gyldig sertifikat. Tabellen under presenterer noen nøkkeltall fra Sjøfartdirektoratets inspeksjonspraksis samt skips- og arbeidsulykker.

Antall inspeksjoner og revisjoner, oversikt over skipsulykker og personulykker i perioden 2015–2018, hentet fra Sjøfartdirektoratets årsmeldinger.

	2015	2016	2017	2018
Utstedte fartøysertifikater	5127	5382	5668	5925
Sertifikatinspeksjoner, obligatoriske	2186	2089	2127	2324
Andre inspeksjoner	1254	1569	1521	1258
Uanmeldte inspeksjoner	348	435	501	565
ISM-revisjoner av skip og rederier*	297	582	579	311
Skipsulykker	264	235	244	240
Arbeids-/personulykker	235	212	198	199

\* ISM (International Safety Management code) er en internasjonal standard for sikkerhetsstyring for drift av skip og hindring av forurensning. Dette er et regelverk vedtatt gjennom Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), og som er gjort gjeldende i Norge gjennom en egen forskrift (FOR-2014-09-05-1191).

For det første viser tabellen ganske tydelig at svært mye av ressursene til direktoratet er knyttet til fartøysertifikater, både utstedelse av sertifikater til nye skip, og kontroll og revisjoner av eksisterende sertifikater. Mesteparten av denne aktiviteten er varslede inspeksjoner, og de bestilles også i stor grad av rederiene selv. Antall uanmeldte tilsyn økte årlig fra 2015 til 2018, og antallet var i 2018 totalt på 565. Antallet skipsulykker og personskader var ganske stabilt i perioden 2015–2018.

Sjøfartdirektoratet har også sanksjonsmuligheter når de finner alvorlige brudd under inspeksjonene, enten disse er varslede eller uanmeldte tilsyn. Å holde et fartøy igjen, er på linje med når Arbeidstilsynet velger å stenge hele eller deler av en virksomhet på grunn av fare for liv og helse. Overtredelsesgebyr kan komme i tillegg. I 2018 ble det utstedt overtredelsesgebyr på snaut 10 mill. kroner. Straffebestemmelsene for brudd på lov- og regelverket er bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

## Registrering av ulykker

Sjøfartdirektoratet registrerer skipsulykker (kantring, grunnstøting etc.) på norske og på utenlandske fartøy i norsk farvann, samt personulykker på norske fartøy. Med personulykke menes hendelse som medfører skade på person om bord på fartøyet, men som ikke medfører skade på selve fartøyet. Skipsfører eller rederi skal uten opphold gi muntlig melding til Sjøfartdirektoratet ved blant annet tap av skip eller liv, betydelig skade på person eller fartøy, arbeidsulykke når det kreves evakuering av den skadde, utslipp eller sannsynlig utslipp av olje eller skadelige stoffer, brann, eksplosjon, sammenstøt eller lignende, grunnstøting og kollisjon. I tillegg er det en skriftlig rapporteringsplikt, der skipsfører eller rederi blant annet skal rapportere sjøulykker og arbeidsulykker til Sjøfartdirektoratet i et fastsatt skjema senest 72 timer etter hendelsen.

Ifølge rapporten «Fokus på risiko 2018», utgitt av Sjøfartdirektoratet, er det nedgang i alvorlige ulykker, og tallet på omkomne er redusert på norske fartøy. Direktoratets egne undersøkelser viser at ulykker ofte skyldes manglende sikkerhetsstyring hos rederiene. Ulykkesstatistikken for perioden 2004 til 2015 viste at antall personulykker på norske næringsfartøy falt fra 650 til drøyt 200. Antall skipsulykker økte fra

148 til 264 i perioden 2004–2015. Høyrisikohendelser er grunnstøting, kollisjon, kantring, brann, fall over bord samt støt- og klemskader. De fleste dødsulykkene – 47 omkomne i perioden 2004 til 2014 – skjer som følge av fall eller klemskader. I 2015 var det sju dødsfall, i 2016 og 2017 var antallet seks, mens det var ti dødsfall i 2018. Regjeringen påpeker også at det har vært en positiv trend med nedgang i ulykkestall, arbeidsulykker og dødsulykker (Meld. St. 30 2018-2019).

## Risikobaserte tilsyn

Fra juni 2017 ble systemet med «risikobaserte tilsyn» satt i verk i Sjøfartsdirektoratet. Det vil si at fartøy som direktoratet vurderer til å ha høy risiko, får mer omfattende tilsyn enn andre. Risikobasert tilsyn innebærer at båtene blir klassifisert i et «trafikklyssystem». Vurderingene er blant annet basert på kunnskap om rederi/fartøy og tidligere tilsyn. De fartøyene som har «grønt lys» i systemet, blir det brukt mindre tid på.

Risikobaserte tilsyn med fartøy omfatter sertifikatinspeksjoner, ISM-revisjoner (International Safety Management) og uanmeldte besøk på norske fartøy. Ved uanmeldte tilsyn velges ofte fartøy som ligger til kai innenfor området til en av Sjøfartsdirektoratets stasjoner. I tillegg gjennomføres også en del tilsyn som kampanjer rettet mot utvalgte fartøygrupper (Gåseidnes 2014). Tilsynene foretas når fartøyene er i havn, og fartøy kan i verste fall bli holdt igjen dersom forholdene er uakseptable. Ofte dreier dette seg om mangel på sikkerhet/sikkerhetsutstyr.

Risikobasert tilsyn gjelder fartøy med:

- Passasjersertifikat
- Sikkerhetsertifikat for passasjerskip i innenriks fart
- Sikkerhetsertifikat for hurtiggående fartøy
- Fartssertifikat for lasteskip og lektere
- Fartssertifikat for fiske- og fangstfartøy

I forbindelse med et prosjekt om sosial bærekraft i norsk fangstbasert fiskerinæring, ble det gjennomført intervjuer med inspektører i Sjøfartsdirektoratet (Nøstvold m.fl. 2019). Her kom det fram at i løpet av et tilsyn, gjennomføres det samtaler med mannskapet (helst uten offiserer til stede), arbeidsavtaler sjekkes og det kontrolleres at alle om bord har fått sikkerhetsopplæring. I tillegg blir renhold, proviant og anledning til hjemreise undersøkt. Det gjøres ikke direkte tilsyn på lønn. Men, dersom det avdekkes manglende utbetaling av lønn, kan Sjøfartsdirektoratet gi pålegg til arbeidsgiver og rederi.

Arbeidstakerne kan også klage direkte til Sjøfartsdirektoratet når det er nødvendig. Det kan være fordi klage til nærmeste overordnede eller til rederiet ikke fører fram, eller at opplysningene er av en slik karakter at det er naturlig å gå forbi de som er ansvarlige for fartøyet.

## Verneombud og arbeidsmiljøutvalg

Ifølge forskriften om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse, skal det velges verneombud på fartøy med 3–7 personer.<sup>8</sup> Unntaket er dersom et flertall velger at dette arbeidet skal ivaretas uten eget verneombud. Det skal uansett velges verneombud dersom fartøyet har åtte eller flere arbeidstakere om bord. Kravene til antall verneombud øker i takt med antallet som har sitt arbeid om bord. Dersom andre enn reder har virksomhet

<sup>8</sup> FOR-2005-01-01-8

om bord, skal det velges egne verneombud for disse hvis de er fire personer eller flere. Også for slik virksomhet øker kravet til antall verneombud med antallet som arbeider om bord. Verneombudet bør fortrinnsvis velges blant underordnede med erfaring fra et fagområde (§ 5-1). Dersom det er flere fartøy i lokalfart, herunder ferger og hurtigbåter, skal det velges ett verneombud på hvert fartøy med 3–7 personer om bord, og antallet øker også her med antall personer (§ 5-2).

Hva angår verneombudenes opplæring, gjelder samme regler som for landbasert virksomhet; verneombudene skal ha opplæring tilsvarende 40 timer, men det er ikke krav om at verneombudene er til stede kontinuerlig.

Det skal også opprettes arbeidsmiljøutvalg når det er minst åtte personer som arbeider om bord (FOR-2005-01-01-8). Det skal bestå av verneombudene, skipsfører, maskinsjef, stuert og eventuelt sikkerhetsoffiser. Utvalget skal ta for seg helse og velferd blant arbeidstakerne, opplæring, kartlegging av risikofylte arbeidsforhold/steder og drøfte forhold som har betydning for trivselen om bord. Det er også krav om at det i rederier som har fartøy med krav om verneombud, skal opprettes et arbeidsmiljøutvalg i selve rederiet.

Verneombudene til sjøs har mye av de samme oppgavene og pliktene som de landbaserte verneombudene valgt etter reglene i arbeidsmiljøloven. Verneombudenes oppgave er å ivareta helse og sikkerhet for de ansatte til sjøs, og om nødvendig fremme forslag til nye vernetiltak. De skal ifølge forskrift om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse for dem som har sitt arbeid om bord på skip, ha en særlig oppmerksomhet rettet mot det fysisk-kjemiske arbeidsmiljøet. Herunder arbeidsutstyr, tekniske innretninger, kjemiske stoffer og at verneinnretninger og personlig verneutstyr er i forsvarlig stand og i bruk. Verneombudene skal også påse at de som er om bord, får nødvendig instruksjon, øvelse og opplæring. Verneombudene på land har en selvstendig stansingsrett for arbeid de mener kan medføre umiddelbar fare for liv eller helse. Stansingsretten er ikke den samme på sjøen. I forskriften heter det at dersom verneombudet blir kjent med forhold som kan føre til ulykke eller helseskade, skal ombudet gjøre det de kan for å avverge faren. Dersom faren ikke kan avverges, skal verneombudet umiddelbart varsle skipsfører eller dennes representant. Verneombudet har krav på svar på henvendelsen. Dersom det innen rimelig tid ikke er tatt hensyn til henvendelsen, skal verneombudet underrette norsk myndighet, for eksempel utenriksstasjon eller Sjøfartsdirektoratet.

AMUs oppgaver er også spesifisert i forskriften om arbeidsmiljø, sikkerhet og helse til sjøs. De skal blant annet sørge for at det er trygge og helsemessig gode forhold om bord. De skal beskjefte seg med spørsmål om opplæring som har betydning for å hindre yrkes- og helseskade, og kartlegge risiko for ulykker og helseskader. De skal også påse at nyansatte gis tilstrekkelig opplæring i vernespørsmål. Det påligger videre AMU å gå gjennom alle rapporter om helseskader, arbeidsulykker og tilløp til ulykker. De skal i tillegg gjennomgå tilsynsrapporter. Det er spesifisert i forskriften at AMU skal ha minst seks møter i året, og det skal føres protokoll, som skal signeres, fra disse møtene.

## Hviletid og bemanning

Hviletid og bemanning reguleres i en egen forskrift om arbeids- og hviletid på norske passasjer- og lasteskip.<sup>9</sup> Registrering av hviletid (hviletidsskjema) kan gjøres ved

---

<sup>9</sup> FOR-2012-04-23-360

hjelp av elektroniske systemer. Opplysninger som er registrert, skal være tilgjengelige for den det gjelder og ellers tilgjengelige for kontroll (§11). Dersom det er mistanke om at det jukses med hviletidsregistreringen, skal inspektørene vurdere en utvidet kontroll. Det kan omfatte sjekk av arbeidslister, AIS-data<sup>10</sup>, maskindagbok og dekkdagbok.

Sjøfartsdirektoratet fastsetter såkalt sikkerhetsbemanning etter søknad fra rederiet. Denne bemanningen beskrives av direktoratet selv som «den minste tillatte bemanning et fartøy kan ha ved operasjon. Direktoratets vedtak må ikke forstås som et vedtak på hva som i alle situasjoner er korrekt bemanning»<sup>11</sup>. Bemanningsforskriften<sup>12</sup> gjelder for norske passasjerskip uansett størrelse, norske lasteskip med bruttotonnasje 50 eller mer og norske fiskefartøy som er 24 meter eller mer, med mindre annet framgår av den enkelte bestemmelse. Denne bestemmelsen bygger på IMO-resolusjonen «Principle of safe manning», og stiller blant annet krav til sikkerhetsbemanning fastsatt av Sjøfartsdirektoratet.

I 2016 hadde Sjøfartsdirektoratet valgt «hviletid og bemanning» som et spesielt område for uanmeldte tilsyn. Utgangspunktet er at manglende hvile er en viktig bakkenforliggende årsak til ulykker, som igjen skyldes utilstrekkelig bemanning. Sikkerhetsbemanningen er den minste tillatte bemanning et fartøy kan ha, og fastsettes etter søknad fra rederiene. Det er et krav at tillitsvalgte involveres i arbeidet med søknaden. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er det ikke alltid slik at størrelsen på besetningen er tilpasset de transportoppdragene som fartøyet faktisk utfører (risikovurdering 2015). Det kan gis dispensasjon fra minimum hviletid. Betingelsen er at rederiet kan dokumentere at det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

---

<sup>10</sup> AIS Norge gir kontinuerlig oversikt over skipstrafikken langs norskekysten.

<sup>11</sup> <https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/bemanning-av-fartoy/>

<sup>12</sup> FOR-2017-12-20-2379

## 3 Erfaringer med regelverk og tilsyn

---

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilke erfaringer ulike aktører har med regelverk og tilsyn på HMS-området. Vi har lagt vekt på å få fram informasjon om erfaringer og utfordringer som har konsekvenser for arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser for dem som jobber om bord. Kapittelet er basert på intervjuer med personer i de to største fagforeningene og Sjøfartsdirektoratet (inspektører og avdelingsleder).

### Styrket regelverk på HMS-området

Informanter i Sjøfartsdirektoratet forteller hvordan direktoratets arbeid med HMS-relaterte spørsmål fikk et løft med skipsarbeidsloven og skipsikkerhetsloven i 2013. Dette bidro til en modernisering av lovverket, og ga samlet sett et tydeligere regelverk for det området som Sjøfartsdirektoratet kontrollerer, herunder hvordan arbeidet skal utføres og mannskapets ve og vel. Sammen med bestemmelsene i ILOs konvensjon om sjøfolks arbeids- og levevilkår, Maritime Labour Convention (MLC), som trådte i kraft 20. august 2013, hadde man nå fått et styrket regelverk for tilsyn med arbeids- og levekår om bord på fartøyene. ILO-konvensjonen bidro også til at arbeids- og levekår fikk et kraftig løft internasjonalt. Informanter i Sjøfartsdirektoratet framholder at det nye regelverket har gjort at de nå kan reagere på andre ting enn tidligere om bord på internasjonale fartøy. MLC skiller seg lite fra norsk regelverk når det gjelder materielle forhold, men gir andre muligheter til å håndheve dersom man oppdager avvik. Som et eksempel ble det vist til at man nå kan stoppe en båt dersom mannskapet mangler arbeidskontrakt, og man har flere sanksjonsmidler som kan tas i bruk dersom det blir nødvendig.

### Risikobasert tilsynsmetodikk

Sjøfartsdirektoratet har fra juni 2017 praktisert en risikobasert tilsynsmetodikk. Som tidligere beskrevet, innebærer dette at fartøy vurdert til å ha høy risiko får mer omfattende tilsyn enn fartøy som er vurdert til å ha lav risiko. Det risikobaserte tilsynet omfatter sertifikatinspeksjon, ISM-revisjoner og uanmeldte tilsyn på norske skip. Risikobasert tilsynsmetodikk er en anerkjent metode som blant annet brukes av Arbeidstilsynet, og som er i tråd med OECDs anbefalinger og prinsipper (Wathne m.fl. 2017). Inspektørene bruker håndholdte digitale verktøy med sjekklistor, hvor de legger inn kommentarer og pålegg når de jobber ute i felt. Slik lagres informasjon fra tilsynet direkte i databasen hos direktoratet. Ved uanmeldte tilsyn er det krav om at inspektørene går to og to.

Sjøfartsdirektoratet bruker et såkalt «trafikklyssystem» for risikoklassifisering av ulike fartøy. Klassifiseringen er blant annet basert på kunnskap om rederi/fartøy og tidligere tilsyn. I intervju ble det påpekt at en utfordring ved denne klassifiseringen er at den bygger på informasjon som er lagt inn fra tidligere tilsyn, og at det tar tid å

bygge opp en base med tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere risiko og klassifisere samtlige fartøy og rederier. Egenskaper både ved fartøyet og rederiet spiller inn ved risikoklassifiseringen. Det jobbes kontinuerlig med å prøve å styrke grunnlaget, blant annet gjennom ulike registre med informasjon som er uavhengig av målinger og subjektive vurderinger. Det er særlig såkalt myk informasjon om organisasjonen – slik som arbeidsmiljø, trivsel og så videre – det finnes lite om i de tidligere tilsynsrapportene, ifølge en av våre informanter. Sjøfartsdirektoratet har derfor inngått samarbeid med et konsulentfirma for å styrke klassifiseringsgrunnlaget, og gjennomfører nå undersøkelser som ligner på RNNP-undersøkelsene i regi av Petroleumstilsynet.<sup>15</sup>

Det er utarbeidet ulike sjekklister for bruk ved tilsyn i de tre risikoklassene. Ved tilsyn på såkalte lavrisikoskip («grønt lys»), utføres tilsynet basert på en obligatorisk sjekklister, som inneholder et sett med kjernespoørsmål som brukes i tilsyn for alle tre risikokategoriene. Et lavrisikoskip er et skip som er risikovurdert til å ha lav mulighet for mangler som utgjør en klar fare for liv, helse og miljø. På skip med medium risiko («oransje lys»), går inspektøren gjennom den obligatoriske sjekklister samt gjør en sjekk på noen utvalgte områder. På høyrisikoskip («rødt lys») gjennomgås fullstendig sjekklister, og tilsynene er både detaljerte og tidkrevende.

Risikobasert tilsynsmetodikk er i tråd med OECDs anbefalinger, med hovedvekt på å redusere statlig styring og å lette byrdene for dem som blir inspisert (Wathne m.fl. 2017). En av inspektørene understreket at rederier og skip med lav risiko premieres ved at tilsynene tar lite tid. Ifølge tilsynsinspektørene skal denne tilsynsmetodikken motivere rederiene til å ha systemer og rutiner på plass. Som én av dem sa:

De grønne kommer lettere igjennom nå. Tidligere var alle tilsyn like omfattende. De grønne premieres litt ved å ha alt på stell – alt går litt lettere og fortere for dem. Forberedelsene er også mindre omfattende for de grønne.

Vi har gjort en gjennomgang av sjekklister for de ulike tilsynstypene. Sjekklister for uanmeldte tilsyn på høyrisikoskip er nokså omfattende når det gjelder spørsmål om mannskap og bemanning, samt arbeidsmiljø, sikkerhet og helse. I skjemaene finnes også henvisning til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for de ulike spørsmålene. Det er utarbeidet en egen sjekklister som inspektørene bruker ved uanmeldte tilsyn på båter under 15 meter.

Sjøfartsdirektoratet mente imidlertid at denne tilnærmingen til risiko for arbeidsmiljøfeltet alene, blir for enkel, og ikke særlig godt egnet til å avdekke arbeidsmiljøavvik. Det jobbes med å få et bedre grunnlag for å gjøre risikobaserte tilsyn med arbeidsmiljø, hvor de såkalte RNNP-indikatorer inngår som et viktig element.

De to fagforeningene var særlig opptatt av hva tilsynet til Sjøfartsdirektoratet innenfor arbeidsmiljøområdet var og er ment for, og hvordan tilsynene ble gjennomført. Organisasjonene var bekymret for at tilsyn på dette området ikke er prioritert høyt nok av direktoratet. En av fagforeningsinformantene sa det slik:

Sjøfartsdirektoratet gjennomfører tilsyn med skip, men det er ikke noe tilsyn av arbeidsmiljøet. Det nevnes i ord, men utelates i handling.

Det ble også påpekt av fagforeningene at psykososialt arbeidsmiljø, som har vært et stort satsingsområde i den landbaserte delen av arbeidslivet, nesten var helt neglisjert som tilsynsområde for arbeidstakerne til sjøs.

<sup>15</sup> RNNP er et samarbeid med selskapene, myndighetene, bransjeforeningene, fagforeningene og relevante forskningsmiljøer. Formålet med arbeidet er å overvåke risikonivået og måle effekter av sikkerhets- og arbeidsmiljøarbeidet over tid. (Petroleumstilsynet: <https://www.rnnp.no/om-rnnp/>)

I intervjuene både med leder og tilsynsinspektører i direktoratet kom det fram at uanmeldte tilsyn i for liten grad var prioritert, og at for mye av ressursene var knyttet til periodiske tilsyn og sertifikatkontroll. Anslagsvis utgjør uanmeldte tilsyn i dag bare 10 til 20 prosent av tilsynsaktiviteten. «Mye av tiden og oppgavene våre er låst til faste oppgaver i dag og det er vanskelig å omprioritere», fortalte lederen som ble intervjuet.

Det kan også komme inn bekymringsmeldinger om arbeidsforholdene på skip som krever at etaten gjennomfører uanmeldte tilsyn. Slike bekymringsmeldinger kan komme fra ansatte, verneombud, passasjerer eller andre som observerer avvik av ulike slag. Inspektørene som ble intervjuet, hadde imidlertid aldri opplevd å få bekymringsmelding fra verneombud på et skip, men de hadde fått tips fra andre ansatte. Slike bekymringsmeldinger dreide seg som oftest om fysiske forhold og sikkerhet. Inspektørene fortalte at de i slike tilfeller går om bord og sjekker for eksempel feil lasting. Det kommer også inn en del bekymringsmeldinger om ukvalifisert arbeidskraft, som inspektørene sjekker.

### **Fiskerinæringen blir ansett som problematisk**

På spørsmål om hva direktoratet ser som det største arbeidsmiljøproblemet innen sitt tilsynsområde, var svaret at dette varierer for ulike deler av sektoren. Når det gjelder arbeidsmiljøspørsmål, har direktoratet størst oppmerksomhet rettet mot fiskeri, og da særlig mot de mindre fiskebåtene (sjarkene) langs kysten, hvor utfordringene er knyttet til grunnleggende arbeidsvern. Det dreier seg om tekniske verneinnretninger, og hvordan det ofte kan være teknisk vanskelig å finne gode løsninger på en del fartøy, for eksempel en mindre sjark. Gode arbeidsklær er også en utfordring innen fiskeri. Det handler om å finne løsninger og å få aksept for de kravene som kommer etter tilsyn. Direktoratet erfarer at deler av fiskerinæringen, særlig de mindre båtene, er lite interessert i å imøtekomme sikkerhetskrav, siden utgifter til dette må tjenes inn igjen. Generelt oppleves det som utfordrende å argumentere for sikkerhetstiltak som koster noe på sjark, fordi dette går direkte på fortjenesten. Det er også ofte vanskelig å få aksept for internkontrolltiltak i denne næringen. En av informantene i direktoratet sa det på denne måten:

De [sjark] ser mindre behov for systemer og for sikkerhetstiltak. Utfordringen for oss er å finne argumenter for at de skal prioritere sikkerhet. Og det er her vi har dødsfall og store ulykker.

En utfordring her er nok at de mindre båtene kan ha få personer om bord, ofte kan det være bare eieren selv. Da kan det være vanskelig for tilsynet å få gehør for interkontroll og tiltak som har vesentlige kostnader.

Ifølge inspektørene er det på servicebåter i oppdrettsnæringen, eller såkalte arbeidsbåter, særlig store utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Det blir derfor gjennomført en del uanmeldte tilsyn mot denne typen båter, med kontroll av lugarer, kokemuligheter og om båtene har nødvendige sertifikater i orden. På disse båtene er sjelden mangel på arbeidskontrakt noe problem, da det først og fremst er norske båter med nordmenn om bord. Lønn og lønnsforskjeller kontrolleres ikke.



## HMS varierer mellom ulike rederier

På spørsmål om hvilke erfaringer direktoratet har med ulike typer skip når det gjelder å ha systemer og rutiner for HMS på plass, pekes det på variasjoner langs to hoveddimensjoner. For det første spiller størrelsen på organisasjonen en rolle. Større organisasjoner har generelt bedre ordninger på plass enn de mindre. Store rederier med en aktiv landorganisasjon har bedre orden på systemene, mens mindre rederier har færre ressurser og er dårligere rustet når det gjelder etablering av systemer og rutiner for HMS om bord. Direktoratet har dessuten erfart at de mindre rederiene oftere viser motvilje mot pålegg om å etablere systemer og mot kontroll fra myndighetene generelt.

For det andre er det forskjeller mellom ulike sektorer med hensyn til å ha HMS-systemer og rutiner på plass. Her forteller informanten i direktoratet om tre hovedkategorier: De som oftest har systemene på plass, er fartøy innen offshorenæringen. Disse jobber opp mot de store gass- og oljeselskapene, hvor det stilles krav om at systemene er på plass for å få kontrakter. For disse ligger det et stort kontrollapparat til grunn for oppdragene fra dem som hyrer inn skipene på sokkelen, uavhengig av Sjøfartsdirektoratet, som sørger for at HMS-systemer og rutiner er på plass. Deretter kommer innenriks passasjerbåter som nest best. Erfaringen er at disse gjerne har etablert gode systemer, men at det er et stort press for å få ned kostnader. Direktoratet erfarer at bemanningsnivået er under sterkt press i denne sektoren (mer om dette under). I kategorien hvor direktoratet ofte erfarer at systemer for HMS er mangelfulle eller mangler helt, finner vi de som driver kystfrakt og som tar tilfeldige enkeltoppdrag av kortere varighet. I denne sektoren er ofte både fartøy, arbeidsbetingelser og systemer og rutiner for HMS i en dårlig forfatning. Informanten plasserer i tillegg den kystnære sjarkflåten i fiskerinæringen i denne kategorien.

Tilsyn skjer etter den risikobaserte tilsynsmodellen, og gjennomføres når fartøyene ligger til kai. Inspektørene har erfart at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å kontrollere arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser, men at de ofte får en følelse av vilkårene når de kommer om bord. Utover dette må de stole på hva de som er om bord, forteller. Ved tilsyn blir det sjekket om båtene har verneombud i henhold til kravene. Inspektørene snakker med verneombudene og med ledelsen når de er om bord. Disse jobber ofte i turnus eller rotasjon, og er ikke alltid til stede ved tilsyn. Det holder at ledelsen oppgir navn dersom verneombudet ikke er til stede ved tilsyn. Hvorvidt båtene har arbeidsmiljøutvalg (AMU) der dette kreves, blir også kontrollert. Det samme gjelder om båtene har ISM, som er et internasjonalt system for risikovurderinger. Inspektørene understreket i intervju at båtene ofte har ISM i orden på papiret, men at de ikke er særlig imponert over praksis. I de tilfellene hvor båtene har utenlandsk mannskap, sjekker inspektørene om disse har nødvendige papirer og sertifikater. Ellers understreket inspektørene at mye av oppmerksomheten ved tilsynsbesøk var lagt på ytre miljø og risiko for brann, mens arbeidsmiljørelaterte forhold ble vektlagt i mindre grad.

## Hviletid

Overholdelse av reglene om hviletid har vært pekt på som en utfordring i deler av sjøfartsnæringen. Vi stilte spørsmål om erfaringene knyttet til kontroll av reglene om arbeids- og hviletid overholdes på ulike båter, og i hvilken grad det gjøres kontroll utover det som finnes i loggsystemene. Følgende svar fra tilsynsinspektørene i sjøfartsdirektoratet beskriver erfaringene med kontroll av hviletid:

Det er relativt sjelden vi avdekker brudd eller gir pålegg på hviletiden. Næringen er flinke til å vite hva som etterspørres på tilsyn, og gir dokumentasjon i tråd med dette. Det er vanskelig for oss å gå bak for å se hva som er reelt – vi har god kontroll med hva som skjer med fartøyet gjennom registrering i ulike systemer. Men det krever mye jobb, og da må vi ha en reell mistanke.

Ved reell mistanke om brudd på hviletidsbestemmelsene, har direktoratet muligheter til å sette sammen informasjon om båten fra ulike registre, slik som for eksempel tid ved kai, kjørerute med mer. Det vil imidlertid kreve store ressurser å legge et slikt puslespill for eventuelt å bevise juks med hviletidsdataene fra den enkelte båt. Slik kontroll vil kun være aktuelt dersom man fikk reell mistanke om systematisk juksing, og dette framstår i dag heller som en teoretisk mulighet enn en etablert kontrollpraksis.

Videre ble det pekt på at inspektørene ikke kontrollerer informasjon om arbeids- og hviletid opp mot hva de ansatte får utbetalt av lønn, og at man derfor ikke har noen informasjon om forholdet mellom arbeidstid og lønn.

### **Krav til bemanning**

Krav til bemanningsnivået på ulike fartøy, er et omstridt tema. Det er direktoratet som stiller et minimumskrav til bemanning ut fra en risikovurdering. En ordning der direktoratet er direkte involvert i bemanningen av fartøyene, kan innebære at rederiene skyver direktoratet foran seg dersom de mottar kritikk om for lav bemanning.

Fagforeningene ga tydelig uttrykk for at de mente fergene var for lavt bemannet, og at anbudsregimet innenfor dette området var en medvirkende årsak. Minimumsnormen for sikkerhetsbemanning gitt av Sjøfartsdirektoratet, var blitt standarden for hvor mange som var om bord. De mente også at det skulle mye til før for eksempel en kaptein meldte fra om at bemanningen var for liten, siden dette kunne øke kostnadene og true vedkommendes egen arbeidsplass. Anbudsregimet medvirker til å skape en «fryktkultur» om bord, der ingen vil si fra om ting som ikke fungerer. En annen bekymring var at lærlinger i en del tilfeller ble brukt som matroser for å spare utgifter på bemanningssiden. Fagforeningene hadde et sterkt ønske om et tydeligere regelverk også på dette området.

I intervjuet med avdelingslederen kom det fram flere betraktninger omkring regelverket og direktoratets rolle i spørsmål som angår organisatoriske forhold, slik som bemanning. Følgende sitater fra intervjuet viser hvilke utfordringer vår informant var særlig opptatt av når det gjelder reglene om bemanning og direktoratets rolle:

Utfordringen her er at det er to aktører med ulike interesser – én runder opp og én runder ned. Vi setter et minimumskrav i forhold til sikkerhet. Sikkerhetsbemanningen vil også være situasjonsbestemt i forhold til hva denne båten skal brukes til. Vi bemanner i forhold til sikkerhet, ikke i forhold til om billettene blir solgt og kiosken bemannet. Arbeidsgiver har stor grad av styringsrett på dette.

Diskusjoner rundt dette [bemanningsnivået] er levende. Rederiene slipper unna med å legge litt for mye av ansvaret på direktoratet. Rederiene burde kanskje i større grad blitt pålagt å bevise at de kan greie seg med den bemanningen de setter opp. Rederiet skyver oss framfor seg når det gjelder bemanningsnivå.

Dersom det kommer bekymringsmelding om lavt bemanningsnivå, kontrollerer inspektørene at bemanningen er i tråd med det etaten har satt som minimumskrav på

det enkelte fartøy. Minimumskravet er basert på en normalsituasjon, og ikke en krisesituasjon. Det er opp til rederiet å sørge for en forsvarlig bemanning, som altså ikke kan være under det nivået som direktoratet har fastsatt. Det ble pekt på det spesielle ved at en offentlig etat sitter og bestemmer hvor stor bemanningen skal være. Funktionelle regler for bemanning som i mindre grad vil involvere etaten direkte, burde ifølge sjøfartsdirektoratet vurderes.

## Kompetanse på arbeidsmiljøområdet

Sjøfartsdirektoratet har et omfattende tilsynsområde, både hva gjelder ulike fartøy, tema i tilsynene og geografisk område for tilsyn. Arbeidsmiljøområdet er ett av flere områder det skal føre tilsyn med. Vi ba informantene i Sjøfartsdirektoratet om å vurdere etatens kompetanse på spørsmål som angår arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Det var bred enighet om at kompetansen hos inspektørene var god nok til å føre tilsyn på dette området, og at de jevnlig fikk tilbud om relevante kurs. Det ble likevel pekt på at arbeidsmiljøområdet ofte ikke fikk hovedoppmerksomheten i tilsynene, noe som måtte ses i lys av etatens historie og håndhevingen av et regelverk sterkt forankret i en byggetilsynstradisjon.

Ved tilsyn må etaten velge å fokusere på det de tror har størst betydning for sikkerheten. Dette framholdes som en viktig forskjell mellom Sjøfartsdirektoratet og Arbeidstilsynet, der Arbeidstilsynet i hovedsak fører tilsyn med arbeidsmiljøloven, mens Sjøfartsdirektoratets største aktivitet gjelder båtens tekniske tilstand og revisjon av båtens sertifikater. Bedre kompetanse på å gjøre risikovurderinger og videreutvikling av metoden med risikobaserte tilsyn, kombinert med et styrket regelverk for arbeidsmiljø, ble pekt på som viktige kompetanseutviklingsområder for etaten. Kompetanseutvikling på disse områdene vil også ha betydning for kvaliteten i tilsyn med arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser for ansatte om bord i fartøyene. Avdelingslederen i direktoratet sa det slik:

Det viktigste for oss er at vi blir bedre på risikovurderingene i de tilsynene vi gjør. Forberede inspektørene på de tilsynene de gjør. Så lenge overflaten ser bra ut, så går vi lett forbi. Båter som har orden i mannskap, sertifikater og kompetanse, får i dag ikke flere spørsmål om arbeidsmiljø. Vi må bli bedre på å spisse oss mot det som ikke ligger i dagen, men som kan være utfordringer. Bli bedre på å se bak det opplagte og treffe bedre på utfordringene som kan ligge der. RNNP-undersøkelsene vil forhåpentligvis være til god hjelp her.

Økt bruk av IKT-verktøy for å beregne sannsynlighet for brudd på arbeidstid gjennom sammensetting av ulike typer data fra ulike kilder, for eksempel om hvor ofte skipet har lagt til kai, ble også pekt på som viktig for å avdekke alvorlige brudd på arbeidsbetingelser.

Inspektørene skal dekke et stort område, og det kan være vanskelig å sørge for at hver enkelt har både bredde- og dybdekompetanse. Det har likevel vært en bevegelse i retning av mer spesialisert kompetanse hos den enkelte, en utvikling som forhåpentligvis også vil føre til styrket kompetanse hos etaten når det gjelder tilsyn med arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser for ansatte om bord på ulike fartøy. Av totalt 350 ansatte i Sjøfartsdirektoratet, utgjør inspektørene cirka 100 personer.

## **Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter**

Sjøfartsdirektoratet samarbeider med andre etater på ulike områder, men ikke om felles tilsyn. Generelt er det lite samarbeid med andre etater i spørsmål om arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Blant etater det samarbeides med nevnes Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB), kystvakten, toll, politi, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

Sjøfartsdirektoratet har mye samarbeid med Petroleumstilsynet, særlig om utenlandske flyttbare innretninger. Samtidig har vekst i havbruksnæringen og grensegangen mot hva som skal regnes som sjøfart, bidratt til et tettere samarbeid med Arbeidstilsynet de seneste årene. Det ble pekt på en sterk økning i havbruksbåter, og at båter under 15 meter i større grad er regulert i dag, enn tidligere. I havbruksnæringen er det flere som har blitt regulert, som tidligere var uregulert. Her har man etablert et samarbeid med Arbeidstilsynet, og det kan også bli aktuelt å samarbeide om tilsyn med arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser i denne næringen. Det ble påpekt at man ser en interesse hos denne næringen i å være under det ene framfor det andre regelverket. Særlig gjelder dette arbeidstid, hvor de ønsker seg reglene som gjelder for skip, framfor det regelverket som gjelder for landbasert virksomhet. Arbeidsmiljø-loven er strengere når det gjelder regler om arbeidstid.

## 4 Oppsummering og avslutning

---

### Tilsyn på arbeidsmiljøområdet

Sjøfartsdirektoratets tilsyn med norske fartøy er i stor grad knyttet til varslede tilsyn i forbindelse med skipenes sertifikater. Denne inspeksjonsaktiviteten er varslet og gjennomføres i faste periodiske tidspunkter. I tillegg gjennomfører direktoratet uanmeldte tilsyn. Av de to tilsynsaktivitetene er det de faste regulære som er helt dominerende. I 2018 utgjorde de obligatoriske sertifikatinspeksjonene 2325 inspeksjoner. I tillegg gjennomføres en rekke andre inspeksjoner som er varslede. De uanmeldte tilsynene utgjorde i 2018 totalt 565 tilsyn. I fordelingen mellom varslede tilsyn og uanmeldte tilsyn, skiller Sjøfartsdirektoratet seg fra Arbeidstilsynets tilsynsstrategi, der hovedparten av tilsynene i Arbeidstilsynet vil være uanmeldte. Gitt at sertifikatutstedelse og vedlikehold av sertifikater er et av hovedarbeidsområdene til Sjøfartsdirektoratet, er forskjellen styrt av ulikt regelverk for de to tilsynene.

Etter at Sjøfartsdirektoratet la om til en risikobasert tilsynsstrategi, har antall uanmeldte tilsyn økt. Direktoratet har hatt ulike tilsynsområder som har vært prioritert i den risikobaserte strategien. I 2017 var fokusområdet gode rutiner for sikker drift. Dette ble videreført i 2018, men da med spesiell oppmerksomhet på mindre fartøy. Sikkerhet og sikkerhetssystemer er en svært viktig del av både sertifikatinspeksjoner og uanmeldte inspeksjoner. Dette er også områder som er helt avgjørende for at det skal være trygt og sikkert for arbeidstakerne å arbeide på skipene. At sikkerheten er høy på sjøen, er en nødvendig forutsetning for at arbeidstakerne skal ha en trygg arbeidsplass. Samtidig er arbeidsmiljøbegrepet videre enn det som er knyttet til sikkerhet. I våre data er det også tydelig at Sjøfartsdirektoratet sliter med å finne en god rutine og tilsynsmetodikk på de mer «myke» områdene. Arbeidstid kan være et slikt eksempel, der inspektørene selv sier at dette er et område det er langt vanskeligere å kontrollere, og hvor de mangler gode verktøy for å gjennomføre tilfredsstillende inspeksjoner.

I de landbaserte tilsynsområdene, der Arbeidstilsynet har tilsynsansvar, har det de siste tiårene vært stor oppmerksomhet rettet mot det psykososiale arbeidsmiljøet. Psykososiale arbeidsbetingelser dreier seg i stor grad om de mellommenneskelige relasjonene på arbeidsplassen, arbeidsrelatert stress, konflikter på arbeidsplassen, trakassering og utilbørlig opptreden. Det organisatoriske arbeidsmiljøet omhandler «de generelle kravene til arbeidsmiljøet som alle virksomheter må forholde seg til. De organisatoriske arbeidsbetingelsene er med på å legge føringer for og danne rammer for arbeidsmiljøet generelt i en virksomhet». <sup>14</sup> Det kan framstå som om tilsynsvirksomheten til Sjøfartsdirektoratet forholder mest til det organisatoriske arbeidsmiljøet og i mindre grad til ulike sider ved det psykososiale arbeidsmiljøet. Vi finner lite eller intet på dette psykososiale området når vi går gjennom direktoratets strategier og risikovurderinger. I intervjuer understrekes det at Sjøfartsdirektoratets tilsynspraksis i stor grad bygger på tradisjoner fra tekniske fag, og at dette er forklaringen på at arbeidsorganisering og -miljø vektlegges i mindre grad.

---

<sup>14</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/psykososialt-arbeidsmiljo/>

## Bemanning

Som vi har sett i intervjuene både med fagforeningen og Sjøfartsdirektoratet, regnes bemanning på skip som problematisk. Uenighet på dette området er særlig i forbindelse med persontransport på sjøen, men det kan også gjelde andre sjøfartsområder. En del av denne diskusjonen må ses i lys av den digitale utviklingen til sjøs. Ferge-transport over faste kortere strekninger ligger teknisk ganske nært å kunne la seg gjennomføre helt autonomt, det vil si uten mannskap om bord. Det er flere fergestrekninger i dag som har såkalt auto crossing – selve overfarten foregår helt automatisk. Tester med at ferger legger til og fra kai automatisk (autodokking), har også kommet langt (Andersen m.fl. 2019:62). Med autodokking og auto crossing på plass, er den tekniske muligheten til en helt autonom fergekryssing ikke langt unna. I innenriks fergefart står Norge ganske fritt til å regulere hvordan driften skal foregå. I internasjonal skipsfart er dette styrt av internasjonale konvensjoner og lovgivning som er langt vanskeligere å påvirke.

Når teknologien er på plass for mer eller mindre autonom seiling i fergetransporten, er det likevel en eller annen form for bemanningsnorm som vil styre hvor mange som trenger å jobbe om bord på skipet. Dette dreier seg først og fremst om passasjer-sikkerhet og hvordan man skal få evakuert et skip i en krisesituasjon. I denne debatten er det mange kryssende interesser. De som kjøper inn tjenesten, ønsker best mulig kvalitet til lavest mulig pris. En innkjøper som Statens vegvesen har lang erfaring med selvevakueringer knyttet til tunneller. Selv om tunnellvakuering og evakuering av en båt er forskjellig, vil nok erfaringen de største innkjøperne har fra et annet sikkerhetsområde også kunne ha en viss betydning for utviklingen på sjøen. Samtidig viser en studie Safetec har gjort for Norsk Sjøoffisersforbund, at en stor andel av mannskapet ombord på dagens ferger mener «det er relativt liten sannsynlighet for at flere definerte beredskapsoppgaver lar seg gjennomføre i forbindelse med evakuering og brann» (Bye m.fl. 2018:64). Skipsførerne mener også at de i liten grad blir hørt i spørsmål om fastsettelse av bemanning. Samtidig påpeker rapporten at det er stor forskjell i vurderingen av krisehåndteringskapasiteten mellom de mest sentrale aktørene i fergenæringen. Særlig påpekes det at oppfatningen er ulik hos sjømannsorganisasjonene, NHO sjøfart og Statens vegvesen (Bye m.fl. 2018:65).

Arbeidskostnadene er av de variable kostnadene om bord på en ferge. Fergetransporten er også anbudsstyrt. Fylkene og Statens vegvesen kjøper inn fergetjenesten fra rederiene etter det offentlige anbudsreglementet. Dersom en tilbyder blir regnet å være kvalifisert til å drive en fergestrekning, vil det fort være laveste pris som blir det avgjørende for å få oppdraget. Antall ansatte om bord kan dermed fort bli et viktig element. Sjøfartsdirektoratet stiller i dag krav til en minimumsbemanning. I intervjuene med direktoratet kom det fram tanker om at dette ikke er noen god ordning, at man heller ønsker et funksjonelt regelverk på området. Overgang fra et detaljspesifisert regelverk til et funksjonsbasert, har vært en trend i arbeidervernlovgivningen og sikkerhetslovgivningen i flere tiår. Utgangspunktet for denne endringen ligger i petroleumssektoren, der man etter Alexander Kielland-ulykken i 1985 innførte et system med metode-/funksjonskrav og internkontroll i stedet for de tidligere detaljkravene (Andersen m.fl. 2009:20). Internkontrollforskriften i arbeidsmiljøloven er også et eksempel på at man har beveget seg bort fra detaljerte krav og over til mer funksjonelle.

Fra fagforeningenes side er de mer tydelige på at man ønsker seg et mer detaljert krav til bemanning som går ut over det minimumskravet som er i dagens ordning. På et vis er med andre ord Sjøfartsdirektoratet og arbeidstakerorganisasjonene enige om

at dagens ordning ikke er optimal, men det kan se ut til at de ønsker å ta dette spørsmålet i ulik retning.

En kritikk mot de funksjonelle regelverkene har vært at det er uklart, og at det kan ses som en ansvarsfraskrivelse fra myndighetens side når lovverket ikke er mer spesifikt og tydelig. Ser man til petroleumssektoren, er overgangen til funksjonelle regelverk også knyttet opp til partssamarbeidet. Det vil si at både staten, ved departement og Petroleumstilsynet, samt partene i arbeidslivet i ulike fora, benytter tolkningsrommet i lovverket og sammen bestemmer standarden som skal gjelde (ibid.). Dette prosjektet er ikke egnet til å foreta en evaluering av hvordan lovverket på bemanningsområdet skal se ut for eksempel fergedrift. Men dersom man ønsker å gå i retning av et mer funksjonelt regelverk, bør det initieres strukturer som gjør at det kan etableres et trepartssamarbeid, hvor man kan bli enige om hvilke standarder som skal gjelde.

# Referanser

---

- Andersen R. K., Bjørnset, M., & Rogstad, J. (2019). *Maritim kompetanse i en digital framtid*. Fafo-rapport 2019:09.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Gjerstad, B., & Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. Fafo-rapport 2009:51.
- Bye, R. J., A.L. Aalberg, T.S. Johansen, A., Hassel, M., & Nilsen, I. B. (2019). *Kartlegging av oppfatninger om kapasiteten til krisehåndteringen på ferjer i lokalfarten*. Safetec Hovedrapport ST-12841-2.
- Gåseidnes, H. (2014). *Kan taus kunnskap hos inspektører danne grunnlag for en risikomodell for skip?* Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse, Universitetet i Stavanger.
- Honkanen, P., Ødegård, A. M., & Nøstvold, B. H. (2017). *Krav til sosial bærekraft i norsk fangstbasert fiskerinæring*. Faglig sluttrapport. Nofima: Rapport 11/2017.
- Meld. St. 30 (2018-2019). *Samhandling for bedre sjøtryggleik*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017). Sjøfartsdirektoratet (Sdir) – styringsdialog og budsjett for 2018 – tildelingsbrev. 22.12.2017.
- Nøstvold, H. N., Ødegård, A. M., Svorken, M., Andersen, R., & Young, J. A. (2019). *Social Sustainability in Norwegian Fisheries- Evolution and Resilience in Fleet and Industry*. Nofima Report 16/2019.
- Sjøfartsdirektoratet: Årsrapport 2017.
- Sjøfartsdirektoratet: Fokus på risiko: 2016, 2017 og 2018.
- Wathne, C. T., Nordrik, B. & Fossen, Ø. i samarbeid med Enehaug, H., Falkum, E. & Ingelsrud, M. H. (2017). *Et arbeidstilsyn i endring*. Rapport 06/2017. Oslo: AFI.





# Særtilsynenes tilsyn på arbeidsmiljøområdet – Sjøfartsdirektoratet

I motsetning til andre deler av arbeidslivet, har Arbeidstilsynet ikke tilsynsansvar for arbeidsforhold innen sjøfart, dette er lagt til Sjøfartsdirektoratet. Dette prosjektet skal fremskaffe mer kunnskap og vil gi grunnlag for å drøfte hvilke faktorer som hemmer og fremmer effektive tilsyn med HMS og arbeidstid innenfor sjøfartsdirektoratets ansvarsområde.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2019:31  
IDnr.10321