

Rapport etter tilsyn

Rapport	
Rapporttittel Rapport etter tilsyn med Repsol sin oppfølging av egen styringspraksis	Aktivitetsnummer 049000011
Gradering	
<input checked="" type="checkbox"/> Offentlig	<input type="checkbox"/> Begrenset
<input type="checkbox"/> Unntatt offentlighet	<input type="checkbox"/> Fortrolig
<input type="checkbox"/> Strengt fortrolig	
Involverte	
Hovedgruppe T3	Oppgaveleder IR
Deltakere i revisjonslaget IR, LSN, EJ, IÅ, MvH, GD, ErH, KMA	Dato 04.05.2021

1 Innledning

Vi førte tilsyn med Repsols oppfølging av egen styringspraksis, med spesiell vekt på informasjon som selskapet legger til grunn for evaluering av egen styringspraksis.

Tilsynet ble innledet med et formøte 24. november 2020, der bakgrunn og tilnærming ble presentert. Repsol ble bedt om å forberede en presentasjon med utgangspunkt i dette, med eksempler fra prosjektet Nye YME og arbeidet med klargjøring til bruk og drift av innretningen. Tilsynet ble gjennomført digitalt (MS-Teams) med et møte 15 januar 2021. Repsol gikk først gjennom sin forberedte presentasjon i 2 timer. Dette dannet utgangspunkt for Ptils spørsmål i ytterligere 2 timer.

2 Bakgrunn

Selskapene etablerer og vedlikeholder et rammeverk og et styringssystem med intensjon om å forstå og gjøre det som trengs for å lykkes med å ivareta behov, mål og forpliktelser. Dette innbefatter selskapenes behov, mål og forpliktelse med hensyn til å unngå storulykker.

Erfaringer fra storulykker viser at det kan være et gap mellom selskapenes tro på egen oversikt og kontroll, og realitetene som muliggjør en storulykke. Det er viktig at selskapene ikke tar for gitt at gjeldende styringspraksis faktisk støtter opp under intensjonen om å unngå en storulykke.

Erfaringer fra storulykker tilsier at det er mulig at gjeldende rammeverk og styringssystemer ikke er dekkende eller hensiktsmessige for å unngå storulykke. Det er viktig at selskapene ikke tar for gitt at gjeldende styringsbehov er godt nok forstått

og ivaretatt. Det er viktig at selskapene ikke tar for gitt at gjeldende styringspraksis legger til rette for nødvendig risikoforståelse og kravetterlevelse.

Selskapenes evne til å utfordre egen styringspraksis er en viktig forutsetning for å ivareta intensjonen om å unngå storulykker. Det er reflektert i gjeldende HMS-regelverk som forplikter aktørene til å utfordre sin styringspraksis. Det er ikke nok at et styringssystem er etablert. Det må også fungere etter hensikten og bidra til å oppnå påkrevde resultater, enkeltvis og samlet, i kontekst og over tid.

Hva som må forstås og gjøres for å lykkes med å unngå storulykker ligger ikke fast. Industrikonteksten og selskapenes interne kontekst endrer seg kontinuerlig, noe som medfører behov for tilpasninger og omprioriteringer av aktiviteter og ressurser. Teknologi- og kunnskapsutvikling påvirker også hvordan problemer defineres og løses.

Informasjon om norsk petroleumsvirksomhet indikerer også et behov for å se nærmere på hvor selskapene utfordrer sin styringspraksis og hva de utfordrer. Det skjer alvorlige hendelser. Det er prosjektleveranser med sikkerhetskritiske kvalitetsutfordringer. Det er vedvarende usikkerhet om de sikkerhetsmessige konsekvensene av endrings- og effektiviseringsprosesser. Det er gjentakende avvik over tid.

Det at storulykker er sjeldne må ikke avlede vår oppmerksomhet fra behovet for å kontinuerlig utfordre gjeldende styringspraksis og fundamentet den bygger på. Behovet er der uavhengig av tidligere prestasjoner.

I denne tilsynsaktiviteten ser vi nærmere på hva selskapene gjør i praksis for å unngå å overvurdere egen oversikt og kontroll, og å undervurdere behovet for endringer av gjeldende styringspraksis.

Tilsynsaktiviteten tar utgangspunkt i styringsforskriftens § 15, med spesiell vekt på første ledd, som krever at den ansvarlige skal identifisere den informasjonen som er nødvendig for å kunne planlegge og utføre aktivitetene og forbedre helse, miljø og sikkerhet. Første ledd er særlig viktig fordi det legger føringer for de øvrige forpliktelsene som ligger i styringsforskriften § 15. Den informasjon som selskapet anser som nødvendig for å være i stand til å unngå storulykker vil avgjøre hvilken informasjon som ansees nødvendig å innhente, bearbeide og formidle til relevante brukere til rett tid.

Hva selskapet anser som nødvendig informasjon avgjør hvilken informasjon selskapet savner eller er usikker på. Det påvirker hvilken informasjon selskapet aktivt søker etter og hvor det leter. Det påvirker hvordan tilgjengelig informasjon blir fortolket, koblet sammen, vektlagt og brukt. Det påvirker om tilgjengelig informasjon blir vurdert for å bekrefte, avkrefte eller nyansere gjeldende forståelser, og for å utfordre etablerte

sannheter, vante problemdefinisjoner og aksepterte løsninger. Det avgjør hva selskapet vurderer som styrker, svakheter og usikkerheter i gjeldende systemer og praksis. Det avgjør hvor selskapet bevarer, forsterker eller endrer gjeldende systemer og praksis.

Gitt gjeldende HMS-regelverk og kunnskap om av hva som muliggjør storulykker, har selskapene et bredt informasjonsbehov for å være i stand til å unngå storulykker. Selskapene trenger informasjon om hva som kan være til hinder for å lykkes med intensjonen om å unngå storulykker. Det kan dreie seg om

- utfordringer tilknyttet en innretning, en operasjon, et prosjekt eller en organisasjonsenhet
- utfordringer som er felles for flere innretninger, operasjoner, prosjekter, organisasjonsnivåer og ledelsesfunksjoner
- lokale utfordringer eller om årsaker til lokale utfordringer
- utfordringer knyttet til kravetterlevelse, til hva som kreves eller til rammebetingelser som muliggjør kravetterlevelse
- tekniske utfordringer eller et problem med lederskap
- hva som forsvares eller om forståelsen som ligger til grunn for hva som forsvares

Forebygging av storulykker er en kontinuerlig prosess. Forståelse av det som i praksis er sikkerhetskritisk forutsetter ikke bare pålitelig informasjon om innretningenes tekniske og operasjonelle integritet. Det er også behov for informasjon om forutsetningene for innretningenes tekniske og operasjonelle integritet, i kontekst og over tid. Noen prosjektrelaterte beslutninger kan være sikkerhetskritiske med tanke på en innretnings tekniske og operasjonelle integritet på kort eller lengre sikt. Budsjettmessige beslutninger kan være sikkerhetskritiske i en kontekst der tidligere beslutninger har bidratt til en erosjon av innretningenes tekniske eller organisatoriske robusthet.

Selskapets forståelse av hva som kan være til hinder for å lykkes med intensjonen om å unngå storulykker er en viktig forutsetning for å definere det som ansees som nødvendig informasjon og riktig problemdefinisjon. Det avgjør om selskapet har en pålitelig forståelse av kritiske sikkerhetsutfordringer, tidlig nok og der det trengs.

I denne aktiviteten fører vi tilsyn med selskapenes identifiserte behov for informasjon og hensikter med informasjon, gitt deres intensjon om å unngå storulykker. Vi retter oppmerksomhet på informasjon som er ment å bidra til forståelse av hva som skjer i praksis og til samsvar mellom handling og intensjon. Det er mindre oppmerksomhet på informasjon som er ment å beskrive hvordan virksomheten bør være eller kan være og mindre oppmerksomhet på samsvar med slike beskrivelser.

3 Mål

Målet med tilsynet er å følge opp hvordan selskapet klargjør konsistens mellom styringspraksis og intensjonen om å forebygge storulykke, og om det foreligger felles utfordringer på tvers av innretninger, operasjoner, prosjekter og organisasjonsnivåer.

Som det fremgår av varsel om tilsyn retter tilsynsaktiviteten særlig oppmerksomhet på:

- Hvilken informasjon selskapet legger vekt på for å få en realistisk forståelse av egen styringspraksis
- Hvilken informasjon selskapet mener kan fange opp eventuelle utfordringer knyttet til rammebetingelser på tvers av innretninger, operasjoner, prosjekter og organisasjonsnivåer.
- Hvordan selskapet bruker tilgjengelig informasjon for å få en realistisk forståelse av kritiske sikkerhetsutfordringer på riktig nivå, og tidlig nok, til å foreta relevante og effektive justeringer av praksis
- Viktige hindringer for å oppnå en slik forståelse

4 Resultat

Repsol har gitt gode redegjørelser innenfor tilsynets varslede tema. Det er ikke påvist avvik fra krav i regelverket.

Som redegjort for under kapittel 2, dekker denne tilsynsaktiviteten et omfattende tema, og gitt tiden som ble avsatt til denne aktiviteten, svarer Repsols redegjørelser naturligvis kun delvis på tilsynets varslede tema. Det er påpekt 4 forbedringspunkter basert på informasjon som Repsol har fremhevet som viktig for å underbygge selskapets forståelse av styrker, svakheter og usikkerheter omkring egen styringspraksis.

Repsol har gitt gode redegjørelser om informasjon som kan bidra til å evaluere resultater som oppnås med gjeldende styringspraksis. De måleparametre og indikatorer som Repsol har presentert synes imidlertid mangelfulle med tanke på overvåking av sentrale forhold av betydning for å unngå storulykker.

Repsol har gitt gode redegjørelser om informasjon som kan bidra til å forstå hvorfor gjeldende styringspraksis ikke har gitt ønskede resultater. De undersøkelser og granskninger av fare- og ulykkessituasjoner som Repsol har presentert synes ikke å omfatte informasjon som kan være nødvendig for å hindre gjentagelse.

Repsol har gitt gode redegjørelser om informasjon som kan bidra til å proaktivt forstå hvor det er behov for å justere gjeldende styringspraksis for å unngå uønskede resultater. De oppfølgingsaktivitetene som Repsol har redegjort for synes imidlertid ikke å kunne frembringe nødvendig informasjon om gjeldende styringssystem fungerer etter hensikten.

Repsol har gitt gode redegjørelser om forbedringer som kan bidra til at styringspraksis blir mer konsistent med intensjonen om å forebygge storulykker. Det er imidlertid ikke klargjort om Repsol kan identifisere de prosessene, aktivitetene og produktene der det er behov for forbedring.

5 Observasjoner

Vi har to hovedkategorier av observasjoner:

Avvik: Observasjoner der vi *påviser* brudd på/manglende oppfylning av regelverket.

Forbedringspunkt: Observasjoner der vi *mener å se* brudd på/manglende oppfylning av regelverket, men ikke har nok opplysninger til å kunne påvise det.

Dette tilsynet har ikke påvist avvik fra krav i regelverket.
Det er påpekt 4 forbedringspunkter.

5.1 Avvik

Dette tilsynet har ikke påvist avvik fra krav i regelverket.

5.2 Forbedringspunkt

Det er påpekt 4 forbedringspunkter.

5.2.1 Informasjon fra måleparametre og indikatorer for overvåking av sentrale forhold

Forbedringspunkt

De måleparametre og indikatorer som Repsol har presentert synes mangelfulle med tanke på overvåking av sentrale forhold av betydning for å unngå storulykker.

Begrunnelse

Styringsforskriften § 10 stiller krav til etablering av måleparametre og indikatorer for å overvåke forhold som er av betydning for helse, miljø og sikkerhet. Dette omfatter overvåking av oppnåelse av mål og påkrevde funksjoner, som er av betydning blant annet for å unngå storulykker. Veiledning til styringsforskriften § 10 presiserer at 2. ledd innebærer et krav om å etablere indikatorer for overvåking av sentrale risiko-påvirkende forhold. Indikatorene bør være proaktive så vel som reaktive og reflektere tekniske, organisatoriske og menneskelige forhold. Etterlevelse av styringsforskriften § 10 er en viktig forutsetning for å kunne etterleve styringsforskriften § 15 og å være i stand til å følge opp og forbedre gjeldende styringspraksis, både proaktivt og reaktivt.

Repsol viste at det er et bredt spekter av informasjonskilder som bidrar til å underbygge en realistisk forståelse av virksomheten. Det ble vist til en rekke:

- verktøy (QRA, SJA, risikomatrix, barrierepanel, KPI)
- produkter (rapporter, planer, tegninger), og
- aktiviteter:
 - Proaktive oppfølgingsaktiviteter (tilsynsaktiviteter, verifikasjoner)
 - Oppfølging av uønskede hendelser og granskninger
 - Resultatoppfølging (KPIer, spørreundersøkelser, RNNP)
 - Driftsoppfølging (beredskapsøvelser, svake signaler/bekymringer, åpne lavterskel fora)
 - Arbeidstakermedvirkning

Repsol gav gode presentasjoner av ulike arenaer for oppfølging av virksomheten på ulike nivåer. Repsol fremhevet noen temaer som kan bidra til en realistisk forståelse av resultatene av gjeldende styringspraksis.

Repsol gav gode presentasjoner av informasjon som er identifisert som viktig for å overvåke om gjeldende styringspraksis gir ønskede og påkrevde resultater.

- Eksempler som ble fremhevet innenfor tilsynets varslede tema gjelder informasjon tilknyttet driftsmessige forhold. Det handler om informasjon tilknyttet arbeidsmiljø og operasjonelle utfordringer på innretningene, driftsmessige bekymringer, aktivitetsplaner, risikovurderinger, tilsynsresultater ol.
- Repsol fremhevet dessuten samspill, kommunikasjon, dialog, kritiske spørsmål, erfaringsdeling og informasjonsutveksling som bærere av viktig informasjon. Dette gjelder både i formelle arenaer og i kontinuerlige interaksjoner.
- Arbeidstakermedvirkning ble fremhevet som en viktig informasjonskilde med tanke på å klargjøre gapet mellom gjeldende styringspraksis og ønsket styringspraksis. Repsols presentasjon synliggjorde at dette forutsetter reell arbeidstakermedvirkning. Rammebetingelser som ble fremhevet i denne sammenheng er kvaliteten av arbeidsmiljøet, mye og god dialog, stor takhøyde og en god infrastruktur (matrise, arenaer).

Repsol fikk frem at informasjon som frembringes av de ulike informasjonskildene kan være detaljert og faktabasert (tekniske tegninger, målinger under boring, granskningsrapporter ol) eller mer usikker, mangelfull, mer kontekstavhengig eller kompetanseavhengig.

Driftsmessige forhold som ble fremhevet av Repsol er åpenbart relevante og viktige for å overvåke om gjeldende styringspraksis gir ønskede og påkrevde resultater. Det som imidlertid ikke er klart er hvordan informasjon om driftsmessige resultater underbygger selskapets forståelse av styrker, svakheter og usikkerheter i egen styringspraksis og av gjeldende forutsetninger for å unngå storulykker.

Det er for eksempel uklart når driftsmessige resultater

- reiser spørsmål om gjeldende styringspraksis og om denne understøtter godt nok selskapets intensjon om å unngå storulykker.
- informerer om lederskap på og utenfor innretningene.
- informerer om lokale utfordringer og når de reiser spørsmål om årsak til lokale utfordringer.
- informerer om styringspraksis på innretningene og når de vurderes å si noe om rammebetingelser for den innretningsspesifikke styringspraksis.
- reiser spørsmål om Repsols krav og mål.

Det ble ikke gitt eksempler på overvåking av resultater utenom driftsmessige resultater.

- Det ble ikke gitt eksempler som synliggjør hvilke prosjektresultater som overvåkes for å evaluere om prosjektstyringspraksis er konsistent med selskapets intensjon om å unngå storulykker. Det er ikke klargjort om kostnadsoverskridelser reiser spørsmål om ledelsesprosesser, om kvalitet av prosjektleveranser og om operasjonelle begrensninger i driftsfasen.
- Det ble ikke gitt eksempler som synliggjør overvåking av resultater fra ledelsesprosesser i selskapet eller i rettighetshavergrupper selskapet deltar i. Det ble ikke diskutert om selskapet vurderer at slike resultater kan informere om forhold av betydning for å unngå storulykke

Som redegjort for i kapittel 2 har selskapene et bredt informasjonsbehov for å være i stand til å unngå storulykker. Denne tilsynsaktiviteten har ikke klargjort hvordan og i hvor stor grad Repsols overvåking av innretningsspesifikke resultater, enkeltvis eller samlet, bidrar til en pålitelig overvåking av sentrale risikopåvirkende forhold av betydning for å unngå storulykker.

Det konkluderes at Repsol har gitt gode redegjørelser om informasjon som kan bidra til å evaluere resultater som oppnås med gjeldende styringspraksis. Selskapet har fremhevet viktige indikatorer for overvåking av relevante risikopåvirkende forhold, men det ble ikke klargjort at selskapets indikatorer er dekkende for å overvåke forhold som er av betydning for å unngå storulykker.

Krav

Styringsforskriften § 10 om måleparametere og indikatorer.

5.2.2 Informasjon fra undersøkelser og granskinger for å hindre gjentakelse av fare- og ulykkessituasjoner

Forbedringspunkt

De undersøkelser og granskinger av fare- og ulykkessituasjoner som Repsol har presentert synes ikke å omfatte informasjon som kan være nødvendig for å hindre gjentakelse.

Begrunnelse

Styringsforskriften § 20 omhandler undersøkelser og granskinger som skal frembringe informasjon om inntrufne fare- og ulykkessituasjoner, årsaksforhold og faktiske eller potensielle konsekvenser. Det kreves at situasjoner som opptrer hyppig eller som har stor faktisk eller potensiell konsekvens, skal granskes. Som presisert i veiledningen til styringsforskriften § 20, bør granskinger blant annet klargjøre menneskelige, tekniske og organisatoriske årsaker til fare- og ulykkessituasjonen, samt i hvilke prosesser og på hvilket nivå årsakene kan finnes, hvilke barrierer som har sviktet, og årsakene til at barrierene sviktet.

Etterlevelse av styringsforskriften § 20 har til hensikt å frembringe informasjon som er ment å underbygge valg av tiltak som kan endre praksis der det er nødvendig for å hindre tilsvarende situasjoner og tilsvarende barrieresvikt. Etterlevelse av styringsforskriften § 20 er dermed en viktig forutsetning for å kunne etterleve styringsforskriften § 15 og være i stand til å forbedre helse, miljø og sikkerhet der det er nødvendig.

Repsol fremhevet hendelsesoppfølging som en viktig informasjonskilde for å klargjøre gapet mellom gjeldende og ønsket styringspraksis.

Repsol gav gode eksempler på at oppfølging av hendelser gir viktig informasjon både om mangelfull kravetterlevelse og om andre viktige forhold. Hendelsesoppfølging synliggjør blant annet viktigheten av lederskap, sikkerhetskultur, kommunikasjon, kompetanse som ligger til grunn for risikoforståelse, erfaringsdeling i industrien og behovet for å utfordre etablert praksis.

Det ble imidlertid ikke klargjort når Repsols hendelsesoppfølging anser at en hendelse er resultatet av lokale utfordringer og når en lokal utfordring sees på som et symptom på felles utfordringer.

- Det ble ikke klargjort når Repsols hendelsesoppfølging er ment å frembringe informasjon om årsak til avvik fra gjeldende krav og årsak til barrieresvikt.
- Det ble ikke klargjort hvor hendelsesoppfølging fører til endringer av praksis, utover lokale og innretningsspesifikke endringer.

- Det ble ikke klart hvordan Repsol identifiserer fellestrekk på tvers av hendelser og hvordan Repsol fortolker gjentakende hendelser eller gjentakende hendelsesårsak.

Repsol henvisete til erfaringer fra storulykker som en viktig informasjonskilde for selskapets arbeid med å forebygge storulykker.

Repsol fremhevet læring fra granskninger etter storulykker (Helge Ingstad, Deepwater Horizon, Texas City er fremhevet) og faglitteratur. Prosesser sentralt i selskapet og erfaringsutveksling i Norsk olje og gass bidrar til nødvendig kunnskapsutvikling. Det ble imidlertid ikke klargjort hvordan erfaringer fra storulykker har påvirket selskapets gransknings- og læringspraksis. Det er uklart hvordan denne kunnskapen brukes i praksis i selskapets hendelsesoppfølging, hvordan den påvirker hva selskapet undersøker, hvor det retter sine undersøkelser eller hvordan det vurderer kritikaliteten av hendelsene.

Repsol nevnte at det kan være et betydelig læringspotensial selv i hendelser som ikke har hatt storulykkespotensial. Det ble imidlertid ikke klargjort hvilken informasjon selskapet vektlegger for å vurdere alvorlighetsgrad av en hendelse av hensyn til intensjonen om å unngå storulykker, sammenlignet med kritikalitetsvurderinger av hensyn til personellsikkerhet.

Repsol gav gode eksempler for å synliggjøre nytteverdien av hendelsesoppfølging med tanke på å frembringe informasjon om forhold som er nært hendelsen både i rom og i tid. Det ble imidlertid ikke klargjort når det vurderes å være behov for å utfordre styringspraksisen på mer prinsipielle områder, på flere organisasjonsnivåer eller på andre nivåer.

Repsol formidlet klart at erfaringer fra storulykker viser at det *også* er sikkerhetskritiske utfordringer som angår forhold som er fjernere fra hendelsen, både i rom og i tid. Repsol fremhevet for eksempel noen likhetstrekk på tvers av storulykker som bekrefter viktigheten av styringsmessige rammebetingelser for det som foregår på innretningene. Det vises blant annet til viktigheten av risikoforståelse i ledelsesprosesser generelt, og i kostnadseffektiviseringsprosesser spesielt.

Det ble imidlertid ikke lagt frem eksempler som viser at Repsols granskninger, enkeltvis eller samlet, reiser spørsmål om ledelsesprosesser som gjelder på tvers av innretninger, gjeldende forutsetninger, forventninger og antakelser rundt ulykkesforståelse, risikoforståelse eller sikkerhetsforståelse, om gjeldende rammeverk eller gjeldende rammebetingelser.

Repsol fremhevet at forebygging av storulykker er integrert i design og viser i denne sammenheng til bow-tie-modell, barrieremodell, HAZID, HAZOP og QRA, basert på

anerkjente ulykkesscenarioer (DFUer), statistikker fra anerkjente database mv. Det ble gitt et eksempel på at valgt design har vært identifisert som medvirkende årsak til en hendelse. Det ble ikke gitt eksempler som klargjør når læring avgrenses til en konkret designfeil og når det er aktuelt å utfordre prosesser tilknyttet valgt designløsning og designgrunnlaget.

Repsol fremhevet betydningen av at forebygging av storulykker er en integrert del av selskapets prosesser på ulike nivåer og i ulike arenaer. Det er innarbeidet i aktivitetsplanlegging og aktivitetsoppfølging som skjer i ulike arenaer, der bekymringer og svake signaler kan fanges opp og der sikkerhetskritiske rammebetingelser avklares i en god og tett dialog. Det ble imidlertid ikke klargjort når hendelsesoppfølging reiser spørsmål om aktivitetsplanlegging og aktivitetsoppfølging i ulike arenaer og på ulike nivåer, og om hensynet til forebygging av storulykker er godt nok integrert i disse prosessene.

Det konkluderes at Repsol har gitt gode redegjørelser om informasjon som kan bidra til å forstå hvorfor gjeldende styringspraksis ikke har gitt ønskede resultater. Selskapet har fremhevet hvordan undersøkelser og granskninger av fare- og ulykkessituasjoner bidrar med relevant og viktig informasjon av betydning for lokale forbedringer. Denne tilsynsaktiviteten har imidlertid ikke klargjort om Repsols undersøkelser og granskninger av fare- og ulykkessituasjoner, enkeltvis eller samlet, er egnet til å frembringe informasjon om årsak i prosesser og på nivåer som ikke er innretningsspesifikke. Det ble derfor ikke klargjort om Repsols undersøkelser og granskninger av fare- og ulykkessituasjoner er dekkende for å kunne hindre gjentakelse.

Krav

Styringsforskriften § 20 om registrering, undersøkelse og gransking av fare- og ulykkessituasjoner.

5.2.3 Informasjon til og fra oppfølging om gjeldende styringssystem fungerer etter hensikten

Forbedringspunkt

De oppfølgingsaktivitetene som Repsol har redegjort for synes ikke å kunne frembringe nødvendig informasjon om gjeldende styringssystem fungerer etter hensikten.

Begrunnelse

Styringsforskriften § 21 forplikter selskapet å følge opp ikke bare at gjeldende styringssystem er etablert, men også at det fungerer etter hensikten samt at det er et forsvarlig helse-, miljø- og sikkerhetsnivå. Oppfølgingen skal bidra med informasjon

om tekniske, operasjonelle eller organisatoriske svakheter, feil og mangler til dette formålet. Etterlevelse av styringsforskriften § 21 er dermed en viktig forutsetning for å kunne etterleve styringsforskriften § 15 og være i stand til å forbedre helse, miljø og sikkerhet der det er nødvendig

Repsol fremhevet egne og eksterne oppfølgingsaktiviteter (verifikasjoner, tilsyn, analyser) som proaktive virkemidler for å evaluere gjeldende styringspraksis, på områder som er av betydning for å unngå storulykker.

Repsol gav et eksempel på en ekstern oppfølgingsaktivitet som identifiserte en sikkerhetskritisk utfordring (manglende nedstengning av potensielle tennkilder) som utfordret etablerte sannheter og førte til endring av praksis tilknyttet modifikasjoner, testing og vedlikehold). Dette eksempelet synliggjør at Repsol erkjenner at etablert praksis og vanemessige løsninger kan være en risikokilde.

Det er klart at eksterne oppfølgingsaktiviteter vurderes å bidra med informasjon som utfyller informasjon fra Repsols egen oppfølging, og bidrar til forbedringer av konkrete tekniske og/eller operasjonelle løsninger. Det er imidlertid uklart hvordan eksterne oppfølgingsaktiviteter påvirker Repsols egen oppfølgingspraksis.

- Det ble ikke gitt eksempler som viser at eksterne oppfølgingsaktiviteter har påvirket hva selskapet følger opp, eller har endret hvilke tema, prosesser, organisasjonsenheter, organisasjonsnivå, ledelsesfunksjoner eller prosjektfaser som følges opp.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser at selskapets egne oppfølgingsaktiviteter bidrar til å utfordre etablerte forståelser og praksis.

Repsol synliggjorde viktigheten av å bruke tilgjengelig informasjon og viste til en intern analyse av tilgjengelig undergrunnsinformasjon over et felts levetid, som bidrar til å robustgjøre brønnsikring i avslutningsfasen.

Repsol gav flere eksempler som viste at selskapet har identifisert informasjon om innretningsspesifikke tekniske og operasjonelle avvik som viktig for å evaluere gjeldende styringspraksis i lys av selskapets intensjon om å unngå storulykker.

Det er imidlertid ikke klart hvordan Repsol fortolker, sammensetter og vektlegger informasjon om innretningsspesifikke tekniske og operasjonelle avvik i praksis.

Det er uklart hvor mye denne informasjonen er ment å si om Repsols styringspraksis og om konsistens med intensjonen om å unngå storulykker.

Det er uklart hvordan kritikaliteten av informasjon om innretningsspesifikke tekniske og operasjonelle avvik vurderes i praksis, i lys av selskapets intensjon om å unngå storulykker.

- Det kom ikke frem hvordan Repsol klargjør når et avvik er kritisk av hensyn til personellsikkerhet og når et avvik er kritisk av hensyn til intensjonen om å unngå storulykker.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan Repsol kobler informasjon om denne type avvik og informasjon om konsekvensene av avvikene. Det ble for eksempel ikke utdypet hvordan Repsol kobler informasjon om avvik fra barriereelementer, for å få frem informasjon om barriererefunksjoner.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan Repsol kobler informasjon om denne type avvik og informasjon om årsak til avvikene. Det er uklart når avvik kan bli vurdert som symptomer på kritiske svekkelser av barriereintegritet, eller kritisk svekkelse av sentrale forutsetninger for opprettholdelse av barriereintegriteten (vedlikeholdsprioritering for eksempel).

Det er uklart når innretningsspesifikke avvik vurderes å utfordre gjeldende styringspraksis på og utenfor innretningen.

- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan Repsol fanger opp og fortolker fellestrekk på tvers av innretningsspesifikke avvik, på tvers av innretninger eller på tvers av oppfølgingsaktiviteter og granskninger.
- Det ble ikke utdypet hvordan gjentakende avvik oppdages og fortolkes i lys av Repsols intensjon om å unngå storulykker.
- Det ble ikke utdypet når Repsol utfordrer om styringspraksis på forretningsnivå og selskapsnivå er konsistent med intensjonen om å unngå storulykker.
- Det ble ikke utdypet når mangelfull kravetterlevelse tilsier et behov for å utfordre gjeldende krav eller gjeldende forutsetninger for kravetterlevelse.

Repsol fremhever betydningen av ledelsesprosesser som sentrale forutsetninger for at virksomheten kan foregå i samsvar med intensjonen om å unngå storulykker. Selskapet nevner for eksempel viktigheten av strategiske valg, ressursprioritering og –organisering.

Repsol nevnte også kompetanse som en forutsetning for risikoforståelse og ressursallokering til risikostyringsprosesser som en forutsetning for beslutninger som blir konsistente med intensjonen om å unngå storulykker.

Repsol fremhevet at det er noen likhetstrekk på tvers av storulykker som bekrefter viktigheten av styringsmessige rammebetingelser for det som foregår på innretningene. Det ble blant annet vist til viktigheten av risikoforståelse i ledelsesprosesser generelt, og i kostnadseffektiviseringsprosesser spesielt.

Det ble imidlertid ikke klargjort hvilke styringsprosesser Repsol prioriterer å følge opp for å frembringe informasjon som ansees viktig for å underbygge selskapets trygghet om at gjeldende praksis er konsistent med intensjonen om å unngå storulykker. Det

ble ikke gitt eksempler på aktiviteter som følger opp ledelsesprosesser, eller risikoforståelse som legges til grunn for gjeldende styringspraksis.

Repsols presentasjon formidlet at intensjonen om å unngå storulykker ikke er avgrenset til dedikerte aktiviteter, men også er en integrert del av selskapets prosesser på ulike nivåer og i ulike arenaer.

- Den er integrert i innretningsspesifikke prosesser tilknyttet teknisk utforming, boring og brønnaktiviteter, vedlikehold av teknisk integritet eller avslutningsaktiviteter, for eksempel.
- Den er integrert i forretningsprosessene på tvers av innretninger, prosjekter, organisasjonsnivå og faser, slik som risikostyring, endringsstyring, oppfølging, granskning og kontinuerlig forbedring.

Det er imidlertid uklart om Repsol følger opp om hensynet til forebygging av storulykker i praksis er integrert i ledelsesprosesser som forutsatt, eller om det behandles som et separat og uavhengig hensyn. Det ble ikke gitt eksempler på oppfølgingsaktiviteter som proaktivt undersøker hvordan større beslutningsprosesser balanserer ulike hensyn, og om gjeldende praksis er konsistent med intensjonen om å unngå storulykker.

Det er ikke klart hvilken type informasjon Repsol vektlegger i praksis for å sikre at oppfølgingsaktiviteter blir treffsikre og nyttige med hensyn til å unngå storulykker.

- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan kritikaliteten av identifiserte avvik påvirker oppfølgingsaktiviteter, på ulike nivåer.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan gjentakende avvik påvirker oppfølgingsaktiviteter på ulike nivåer.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan hyppige eller gjentakende uønskede hendelser fortolkes i lys av Repsols intensjon om å unngå storulykker, og hvordan det påvirker oppfølgingsaktiviteter på ulike nivåer.
- Det ble ikke gitt eksempler som viser hvordan erfaringer fra storulykker inngår i risikovurderingene som er ment å sikre en risikobasert tilnærming til oppfølgingsaktiviteter.
- Det ble ikke klargjort hvordan læringspunkter etter oppfølging av egne hendelser påvirker oppfølgingsaktivitetene på ulike nivåer.

Det konkluderes at Repsol har lagt frem gode eksempler på hvordan oppfølgingsaktiviteter proaktivt bidrar til å evaluere og forbedre gjeldende styringspraksis, på områder som er av betydning for å unngå storulykker. Denne tilsynsaktiviteten har imidlertid ikke klargjort om Repsols oppfølgingsaktiviteter samlet sett, kan frembringe nødvendig informasjon om gjeldende styringssystem i praksis fungerer etter hensikten og understøtter intensjonen om å unngå storulykker.

Krav

Styringsforskriften § 21 om oppfølging.

5.2.4 Informasjon om behov for forbedring**Forbedringspunkt**

Det er ikke klargjort om Repsol kan identifisere de prosessene, aktivitetene og produktene der det er behov for forbedring.

Begrunnelse

Styringsforskriften § 23 krever at den ansvarlige kontinuerlig forbedrer helse, miljø og sikkerhet ved å identifisere de prosessene, aktivitetene og produktene der det er behov for forbedring, og sette i verk nødvendige forbedringstiltak. Behovet for forbedringer skal baseres på informasjon fra blant annet kartlegginger og analyseresultater, gransking av fare- og ulykkessituasjoner, avviksbehandling, erfaringer fra intern oppfølging eller erfaringer gjort av andre. Kapittel 2 redegjør for en rekke områder der forbedringer kan være relevante for å unngå storulykker.

Repsol gir gode presentasjoner av hvordan læring fra forrige Yme-prosjekt har påvirket styringspraksis i Nye Yme-prosjektet. Repsol gir eksempler på endringer som berører viktige rammebetingelser for gjeldende prosjektstyringspraksis og som kan bidra til bedre samsvar med intensjonen om å unngå storulykker. Det gjelder for eksempel:

- Bedre kompetanse, kapasitet og sikkerhetskultur
- Bedre kontekstforståelse
- Bedre kontraktstrategi, bedre leverandørvalg og mer effektiv samarbeidsmodell
- Bedre kvalitetsledelse i alle prosjektprosesser, inklusivt faseoverganger
- Større oppmerksomhet på kravetterlevelse
- Mer uavhengighet i tekniske verifikasjoner
- Tidligere integrering av drifts- og brukererfaring
- Mer systematisk og risikobasert tilrettelegging for driftsfasen

Repsol redegjør for hva som kan bidra til at beslutninger i større grad reduserer sannsynligheten for storulykker:

- Bedre beslutningsgrunnlag
- Bedre forståelse av konsekvensene av endringer, før og etter endringene
- Økt bevissthet omkring usikkerhet
- Bedre risikoforståelse i alle ledd
- Videreutvikle arenaer for erfaringsdeling og læring
- Bedre oppfølging av at ønskede endringer av praksis faktisk har funnet sted
- Bedre læring fra hendelser
- Ledelsesengasjement på alle nivåer (åpenhet og aktivt søk av informasjon)

Informasjon om resultater av gjeldende styringspraksis

Det ble ikke klargjort om Repsol tar for gitt at gjeldende praksis for overvåking av prestasjoner er hensiktsmessig og understøtter selskapets intensjon om å unngå storulykker.

- Det ble ikke gitt eksempler på forbedringsprosesser som berører hvilke risikopåvirkende forhold som Repsol overvåker for å være i stand til å unngå storulykker.
- I denne tilsynsaktiviteten fremkom det ikke klart hvilke feiltolkninger eller feilbruk av KPIer eller driftsmessige resultater Repsol er opptatt av å unngå for å sikre en pålitelig forståelse av gjeldende styringspraksis.

Det ble ikke klargjort om Repsol tar for gitt at gjeldende oppfølgingspraksis er hensiktsmessig og understøtter selskapets intensjon om å unngå storulykker.

Repsol henviser til erfaringer fra tidligere Yme-prosjekt. Disse synliggjør at oppfølgingsaktiviteter kan avdekke sikkerhetskritiske utfordringer for sent til å muliggjøre korrigerende tiltak. Repsol viser at disse erfaringene har ført til flere og mer uavhengige verifikasjoner av tekniske løsninger. Det ble ikke klargjort om og i hvilken grad erfaringene fra tidligere Yme-prosjekt har påvirket Repsols oppfølgingsaktiviteter på andre områder, og om det har påvirket måten Repsol i dag utfordrer sin oppfølgingspraksis.

Det ble ikke gitt eksempler på forbedringsprosesser som berører Repsols oppfølgingsaktiviteter. Det ble ikke gitt eksempler på endringer av temaer, prosesser, organisasjonsenheter, organisasjonsnivåer, ledelsesfunksjoner eller prosjektfaser som følges opp.

I denne tilsynsaktiviteten, fremkom det ikke klart hvilke feil eller svakheter Repsol er opptatt av å unngå med sine oppfølgingsaktiviteter.

- Det ble ikke uttrykt usikkerhet omkring treffsikkerhet, dekningsgrad, proaktivitet eller kvaliteten av oppfølgingsaktivitetene.
- Det ble ikke uttrykt usikkerhet om fortolkning av resultater fra oppfølgingsaktiviteter, enkeltvis og samlet, bidrar til riktig problemdefinisjon på riktig nivå og ansporer til riktig løsning på riktig nivå, tidlig nok.
- Det ble ikke uttrykt usikkerhet om oppfølgingsaktiviteter kan føre til bekreftelse av noe som ikke bør bekreftes, slik som utdaterte krav, uhenktsmessige rammebetingelser eller misforståelser av risiko.

Det er ikke kjent om Sikkerhetsforums rapport og anbefalinger knyttet til granskning/læring i norsk petroleumsvirksomhet har påvirket Repsols gransknings- og læringspraksis. Repsol gav imidlertid gode presentasjoner av forbedringsprosesser som er igangsatt og som berører flere av anbefalingene fra Sikkerhetsforum.

- Repsol redegjorde for prosesser tilknyttet utvikling av rammeverket for gransknings- og læringsprosesser. Erfaringer fra Repsol sentralt og fra andre selskaper (for eksempel Shell) er viktige informasjonskilder i denne sammenheng.
- Repsol har vurdert styrker og svakheter av ulike granskningsmetoder og ulike læringsprosesser. Det legges opp til å introdusere en annen metodikk (Tripod Beta) som kan supplere MTO-metodikk og avklare kriterier for metodebruk for ulike situasjoner og behov.

Repsol er dessuten også opptatt av uavhengighet i granskninger og har en rammekontrakt for å sikre seg nødvendig tilgang til ressurser dersom slikt behov skulle oppstå.

Det er imidlertid ikke klargjort om Repsol tar for gitt at gjeldende gransknings- og læringspraksis reflekterer gjeldende erfaringer fra storulykker og gjeldende kunnskap om hvilke styringsmessige forutsetninger som muliggjør storulykker.

Det ble ikke gitt eksempler som viser at Repsol vurderer om det er behov for å utfordre gjeldende forutsetninger, forventninger og antakelser rundt ulykkesforståelse, risikoforståelse eller sikkerhetsforståelse som ligger til grunn for gjeldende gransknings- og læringspraksis.

Det konkluderes at Repsol har presentert en rekke forbedringsprosesser som berører forhold som åpenbart er viktige i lys av selskapets intensjon om å unngå storulykker. Denne tilsynsaktiviteten har imidlertid ikke klargjort om Repsol vurderer behov for forbedringer på områder som erfaringsmessig er viktige for å unngå storulykker, slik som redegjort i kapittel 2. Det er dermed ikke klargjort om Repsol kan identifisere de prosessene, aktivitetene og produktene der det er behov for forbedringer for å kunne ivareta intensjonen om å unngå storulykker.

Krav

Styringsforskriften § 23 om kontinuerlig forbedring.

6 Andre kommentarer

Denne tilsynsaktiviteten retter oppmerksomheten på forebygging av storulykker.

Vi noterer at Repsol bruker eksempler som fremhever personellsikkerhet, og forebygging av storulykker på bemannede innretninger. Vi vil for ordens skyld presisere at HMS-regelverkets sikkerhetsbegrep (rammeforskriften § 2) legger opp til forpliktelser om å forhindre alle fare- og ulykkesituasjoner, herunder alle storulykker.

7 Deltakere fra oss

Ingvill Røsland	Fagområde HMS-Styring (oppgaveleder)
Lin Silje Nilsen	Fagområde HMS-Styring
Eivind Jåsund	Fagområde HMS-Styring
Gunnar Dybvig	Fagområde HMS-Styring
Ingrid Årstad	Fagområde HMS-Styring
Erik Hørnlund	Tilsynsavdeling
Kjell Marius Auflem	Tilsynsavdeling

8 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under planleggingen og utføringen av tilsynet:

Repsols presentasjoner under tilsynet 15.01.21: PSA03 – Oppfølging av Styringspraksis - Tilsynsaktivitet 049000011 - 15.01.2021

Safetec - Hovedrapport ST-13497 - Petroleumstilsynet feltstudie – oppfatninger om endringer og sikkerhetsimplikasjoner i petroleumsindustrien

Rapport fra sikkerhetsforum 2019, Læring etter hendelser,
<https://www.ptil.no/trepartsamarbeid/sikkerhetsforum/rapporter/rapport-fra-sikkerhetsforum-laring-etter-hendelser/>

IOGP- rapport nr. 460/2012 - Cognitive issues associated with process safety and environmental incidents.

Ptil, 2011, Deepwater Horizon-ulykken – Vurderinger og anbefalinger for norsk petroleumsvirksomhet, Rapportnummer 2011/999075,
<http://www.ptil.no/getfile.php/1314587/PDF/Hovedrapport%2013.6.2011.pdf>

<https://www.ptil.no/fagstoff/rnnp/rnnp-2019/eldre-rapporter/rnnp-2015/pressemelding/>

<https://www.ptil.no/fagstoff/utforsk-fagstoff/reportasjer/2016/trenden-skal-snus/>

<https://www.ptil.no/tilsyn/viktige-meldinger/negativ-utvikling-flere-alvorlige-hendelser-bekymrer/>

Proactima-rapport - 1072880-RE-002- Evaluering av mulige sammenhenger mellom kostnadsreduksjoner og hendelser i norsk petroleumsvirksomhet

MARSH REPORT - Large property damage losses in the hydrocarbon industry - The 100 Largest Losses 1974-2015, 24th edition, March 2016

Menon-rapport 2017- Gir kostnadsutt lavere sikkerhet på norsk sokkel?» utarbeidet for Norsk Olje & Gass (Fjose et al, 2017)

Vedlegg A Oversikt over intervjuet personell