

**Nina Vedelden**

**HMS-begrepets opphav og utvikling.**

**En diskursanalyse av helse-, miljø- og sikkerhetstermen.**

**Masteroppgave 2010**

**Avhandlingen er innlevert som del av  
Masterstudiet i Endringsledelse ved  
Universitetet i Stavanger**

**MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE**

---

**SEMESTER:** Vår 2010

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:** HMS-begrepets opphav og utvikling. En diskursanalyse av helse-, miljø- og sikkerhetstermen.

---

**FORFATTER:** Nina Vedelden

---

**VEILEDER:** Jan Erik Karlsen

---

**EMNEORD/STIKKORD:** HMS, helse, miljø, sikkerhet, internkontroll, kvalitet, petroleumsnæringen, lovgivning, myndigheter, medvirkning, samarbeid, læring, diskursanalyse, endringsledelse.

---

**SIDETALL:** 110 (inkl. litteraturliste og vedlegg)

---

**STAVANGER**

**DATO/ÅR** 10.juni 2010

## SAMMENDRAG

Gjennom en diskursanalyse undersøker denne oppgaven hvordan HMS-begrepet har oppstått og utviklet seg som et diskursivt felt. En diskurs er en eller flere ytringer som påvirker forholdet mellom tale, tenkning og handling.

Analysen gjøres på bakgrunn av seks utvalgte skriftlige kilder, som til sammen utgjør dokumentasjons- og analysekapitlet. Kildene består av offentlige utredninger, stortingsmeldinger og forskningsrapporter. Bakgrunnen for valget av de respektive kildene er at disse synes å utgjøre sentrale markører i utviklingen av helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet i Norge.

Avhandlingen viser det har foregått en utvikling innen den landbaserte virksomhet, hva angår både HMS-term og -praksis. I forhold til HMS-begrepet, fremhever analysen at det har eksistert tre klare diskurser, og opphavsdiskursen fra 1987 danner inngangsporten. Det vises her til arbeidet med systematisk internkontroll og en ny satsning på HMS-arbeidet. Denne diskursen videreføres, og avløses delvis, av byråkratidiskursens inntog i 1992. Sistnevnte diskurs har sitt rotfeste i den første forskriften om internkontroll, som utkom samme år. Tredje, og foreløpig siste klare diskurs er medvirknings- og handlingsdiskursen. Denne ligger nedfelt i internkontrollforskriften av 1997, og viser overgangen til en mer desentralisert HMS-regulering. Spørsmålet er nå om vi står overfor en potensiell HMS-kulturdiskurs.

Hovedfokuset i avhandlingen har vært på begrepet helse, miljø og sikkerhet, men også praksis har blitt trukket inn. Formålet har vært å vise at det fortsatt eksisterer et gap mellom myndighetenes krav og status quo i halvparten av norske virksomheter. Det har skjedd forbedringer innen enkelte områder, men i all hovedsak henger praksis et godt stykke bak myndighetenes intensjoner og krav.

Undersøkelsen konkluderer med at det i løpet av en tjueårsperiode har foregått en rekke endringsprosesser innen arbeidet med helse, miljø og sikkerhet. HMS er et element som har vært gjenstand for en kontinuerlig endring, noe som har preget både termen og selve praksisområdet. Både avhandlingen og andre rapporter understreker behovet for videre forskning omkring helse, miljø og sikkerhet. Det er nødvendig å studere begrepet som en sosial konstruksjon, samt se på dens objektive avleiringer i form av praksis. Ideelt sett bør disse områdene kobles sammen, for slik å erverve ny kunnskap som kan dekke det eksisterende gapet mellom ideal og virkelighet.

## FORORD

*Har du kjærlighet til dine mål...  
Har du vilje av stål...  
Legger du hardt arbeid til...  
Kan du nå hva du vil...*

Nils Bredeesen

Jeg har tidligere blitt fortalt at det å skrive en masteroppgave kan ses på som en kunnskapsmessig ”dannelsesreise”. Ikke før nå, forstår jeg hva som faktisk ligger i dette utsagnet.

Denne oppgaven representerer min avslutning av den toårige mastergraden i Endringsledelse. Jeg har hatt ett mål for øye; og for hver dag å lære mer enn det jeg kunne da jeg våknet opp. Denne tanken har også vært førende for min oppgaveskrivning, og jeg håper resultatet gjenspeiles i den følgende teksten.

Innledningsvis vil jeg takke min veileder, professor Jan Erik Karlsen. Uten din støtte og tålmodighet hadde oppgaven møtt en tidlig død. Din kunnskap og veiledning har vært av uvurderlig betydning. Hjertelig takk for at du aldri gav meg opp.

Videre vil jeg rette en stor takk til min medstudent Karina Askeland. En spesiell takk rettes også til Hilde R.Myrland for at du tok deg tid til å lese korrektur.

Også min kjære venninne Marit Åsbø fortjener i denne sammenheng å bli viet oppmerksomhet. Som du så passende omtalte din egen erfaring med masteravhandlingen; ”Vi har alle trodd vi kom til å omkomme, men samtlige av oss har overlevd”. Å bli påminnet dette har vært til stor trøst.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min familie. Mor og far, dere har alltid holdt døren åpen. Oppmuntrende ord, kjærlighet og omsorg har aldri vært mangelvare i deres hus. Guro, min utrolige lillesøster. Ditt mot og din livsglede har vist meg hva som er viktig her i livet. Du har vært en inspirasjon, og vil for alltid være mitt forbilde.

Stavanger, juni 2010

Nina Vedelden

## INNHALDSFORTEGNELSE

1 INNLEDNING .....	7
1.1 Tema og problemstilling.....	7
1.2 HMS og endringsledelse.....	8
1.3 Avgrensninger.....	10
1.4 Internkontrollforskriftens bakgrunn .....	10
1.5 Motivasjon for studien.....	13
1.6 Oppgavens struktur .....	17
2 TEORI OG ANALYSESTRATEGI.....	18
2.1 Innledning.....	18
2.2 Sosialkonstruktivisme .....	18
2.3 Diskursanalyse .....	20
2.3.1 Foucault .....	21
2.3.2 Fairclough .....	22
2.4 Bruk av diskursanalyse i avhandlingen .....	23
2.5 Innsamling av dokumentasjonsmaterialet.....	26
2.6 Metodiske overveielser.....	26
2.7 Vitenskapsteoretisk forankring .....	28
3 DOKUMENTASJONSMATERIALET.....	28
3.1 Innledning.....	28
3.2 NOU 1987:10 ”Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet” .....	29
3.2.1 Oppsummering .....	34
3.3 Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992.....	35
3.3.1 Oppsummering .....	38
3.4 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) 1997.....	39
3.4.1 Oppsummering .....	42
3.5 Kringen et al. 1999 ”Helt, stykkevis og delt?” .....	43
3.5.1 Oppsummering .....	46
3.6 Stortingsmelding nr. 7 (2001-2002) ”Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten”	47
3.6.1 Oppsummering .....	49
3.7 Andersen et al. 2009: Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009 .....	50
3.7.1 Oppsummering .....	54

4 ANALYSE AV DOKUMENTASJONEN .....	55
4.1 Innledning.....	55
4.2 Opphavsdiskursen: systemtilsyn .....	56
4.2.1 Oppsummering .....	62
4.3 Byråkratidiskursen .....	63
4.3.1 Oppsummering .....	70
4.4 Handlings- og medvirkningsdiskursen .....	71
4.4.1 Oppsummering .....	77
4.5 Oppsummering av de tre diskursene .....	78
4.6 Fra diskurs til praksis .....	81
4.6.1 Oppsummering .....	83
4.7 Fremvekst av en ny diskurs: HMS-kultur.....	84
4.7.1 Oppsummering .....	91
4.8 Praksis og status quo .....	92
4.8.1 Oppsummering .....	97
5 AVSLUTNING OG KONKLUSJON.....	99
5.1 Status quo per juni 2010.....	99
5.1.2 Teoretiske implikasjoner.....	104
5.1.3 Praktiske implikasjoner.....	105
6 LITTERATURLISTE .....	106
Vedlegg 1  Utviklingen innen HMS-feltet.....	110

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Tema og problemstilling

HMS er tre bokstaver som de aller fleste har hørt om. Tre tilsynelatende enkle bokstaver, som viser seg å konstituere et mangefasettert og tvetydig begrep.

Karlsen (2009) hevder at Norge har verdens mest ambisiøse reformideologi i forhold til idealet om et bærekraftig arbeidsliv. Med dette menes det at man forsøker å snu produksjonstrendene. Fra tidligere ekstraksjon med fortjeneste som formål, skal man nå arbeide i mot et langsiktig og ressursbalansert produksjonssystem (Karlsen 2009). I praksis betyr dette at den overordnede HMS-reguleringen i Norge har som mål å øke sikkerheten i produksjonslivet. Samtidig er det ønskelig å redusere forbruket av ressurser, for slik å sikre det ytre miljøet. Helsetilstanden til arbeidstakere og forbrukere inngår også som en del av reguleringens formål (Karlsen 2009).

Om lag 250 000 norske virksomheter omfattes av internkontrollforskriften for helse, miljø og sikkerhet (Karlsen 2009). Forskriften, også kalt IK-forskriften eller IK-HMS-forskriften, ble innført for nær tyve år siden, og er med på å danne grunnmuren i det norske arbeidslivet. Hensikten med dokumentet, er å utstede et krav om systematisk gjennomføring av tiltak, for å fremme forbedringsarbeid i norske virksomheter. I forskriftens formålsparagraf står det; ”Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid...” (Internkontrollforskriften 1997:19). Videre står det at områdene som skal omfattes er arbeidsmiljø og sikkerhet, samt forebygging av helseskader og miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester. Også vern av det ytre miljøet i form av bedre behandling og reduksjon av forurensning og avfall, står sentralt (Internkontrollforskriften 1997). Som Karlsen (2009) fremholder, så utgjør den nye IK-HMS-forskriften altså en oppskrift på hvordan man skal tilrettelegge det norske produksjonslivet dersom man ønsker å arbeide mot en mer bærekraftig utvikling.

I løpet av de to tiårene forskriften har eksistert, har det skjedd enkelte endringer i dens innhold. De største forandringene har likevel skjedd innen selve arbeidslivet, og ikke minst i forhold til myndighetenes tilsynspraksis. Avhandlingen vil forsøke å belyse hvilke endringer som har funnet sted innen HMS-området, hvilke årsaker som har vært utløsende for

reformarbeidet samt hvordan forandringene har påvirket det norske arbeidslivet. Bakgrunnen er antagelsen om at det diskursive feltet påvirker måten vi tenker, taler og handler på. Diskurser gir oss nemlig begreper, som igjen hjelper oss med å forstå (Neumann 2001). ”HMS er en virkelighet som får sin mening og sitt uttrykk gjennom måten vi begrepsfester HMS på, dvs. hvordan vi lager kategorier og tolkninger av dette” (Karlsen 2009:8). Vi trenger med andre ord et sosialt konstruert begrep, for å fange opp om ideene og praksisene som eksisterer i det norske produksjonssamfunnet omkring HMS (Karlsen 2009).

Avhandlingen har som formål å vise at HMS-begrepet er svært sentralt i det norske samfunn, og at termen forekommer i varierte kildematerialer. Fokuset på ulike diskurser har til hensikt å understøtte begrepets status. Diskursanalysen skal på den måten gjenfinne refleksjonene som eksisterer omkring begrepet.

Oppgavens førende forskningsspørsmål vil derfor være;

*Hvordan har HMS-begrepet oppstått og utviklet seg som et diskursivt felt?*

Bakgrunnen for forskningsspørsmålet er at helse, miljø og sikkerhet er viktige aspekter innen det norske produksjonslivet. Arbeidet med HMS er ment å beskytte både mennesker og natur mot skadevirkninger og uforutsette hendelser som produksjonsprosessen kan medføre. For landbasert virksomhet forsøkte man på slutten av 1980-tallet å gi HMS-arbeidet et nytt løft. NOU 1987:10 innleder diskursanalysen, da utredningen introduserer tanken om internkontroll som et nytt satsningsområde innen helse-, miljø- og sikkerhetsfeltet.

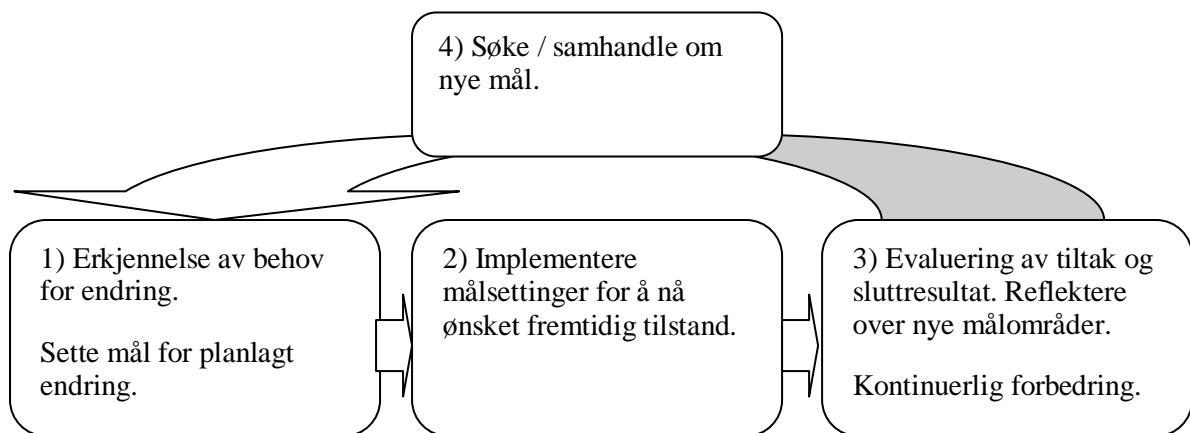
## **1.2 HMS og endringsledelse**

HMS og HMS-ledelse er en form for endringsledelse ”...hvor HMS skal forbedres i henhold til gitte utviklings- og forbedringsmål” (Karlsen 2009:32). Disse målene kan bl.a. gjenfinnes i Internkontrollforskriften av 1997, men også bedriftene selv kan sette egne lokale mål. Fellesnevneren er at arbeidet med helse, miljø og sikkerhet ofte er planlagte endringer.

HMS følger altså en såkalt teleologisk modell, og utvikler seg i form av en planlagt endringsprosess. Det er her tale om en type endring som skjer fordi en virksomhet står overfor noen problemer, setter seg spesifikke mål for å løse disse og iverksetter tiltakene. På denne



måten skjer det en endringsprosess fordi en eller flere endringer antas å gi et nytt og ønskelig mål (Jacobsen 2004:20).



Figur 1: Fasene i en planlagt endringsprosess. Kilde: Basert på Jacobsen 2004; Karlsen 2009 (forlesning i Fremmsynsledelse, 09.10.09); Poole, Van de Ven, Dooley og Holmes 2000.

*Første fase* i en slik planlagt endringsprosess omhandler oppdagelsen av at status quo ikke er tilfredsstillende. Eksempelvis finner man at det i en virksomhet eksisterer store avvik i forhold til gjeldende sikkerhetsstrategier. Dette avviket kan være definert av virksomheten selv, eller utgjøre et gap i forhold til gjeldende lovgivning. Det erkjennes med andre ord at man står overfor et eller flere problemer, og det foretas en vurdering av hva man ønsker å bevege seg i retning av: et mål. Målet kan være satt av virksomheten selv, eller påtvunget av tilsynsmyndighetene.

I *andre fase* implementeres tiltakene som skal føre til det nye målet. Det kan iverksettes en rekke ulike tiltak, for eksempel nye sikkerhetsrutiner og kurs i hvordan å redusere risikonivået i virksomheten. Dersom problemet omhandler et høyt forurensningsnivå, kan tiltakene innrettes mot områder som reduserer dette- for eksempel innføring av nye og bedre rutiner for avfallsbehandling.

*Tredje fase* søker å evaluere om tiltakene har ført til det ønskede målet. Har tiltakene man iverksatte ført til måloppnåelse? Dersom ja, kan man søke å stabilisere endringen, for slik å forsterke den. Likevel er det ofte nødvendig å reflektere over både virkemidlene man brukte, samt den nye status quo. Ofte vil nye målområder vokse naturlig frem, eller man ser en enda mer effektiv måte å utnytte dagens situasjon på. I tillegg pålegger internkontrollforskriften av 1997 virksomhetene å drive med et kontinuerlig forbedringsarbeid. Summa summarum, er det

nødvendig med en ny søke- og samhandlingsprosess. Denne vil på sin side resultere i nye målsettinger, iverksetting av nye tiltak og en påfølgende evaluering av virkemidler og måloppnåelse (Jf. Jacobsen 2004:20). Som modellen viser, så blir endringsprosessen både systemisk og sirkulær. I tillegg er den også kontinuerlig Som man kan se er med andre ord HMS et fenomen som endres i form av planlagte endringsprosesser, men hvor det foregår en vekselvirkning mellom ideologi, teori, samfunnsmessige institusjoner og ikke minst praksis.

### **1.3 Avgrensninger**

Til tross for petroleumsindustriens sterke påvirkning på HMS-begrepet og innføringen av internkontroll, så vil oppgaven ha hovedfokus på den landbaserte virksomheten i Norge (jf. NOU 1987:10). Petroleumsvirksomheten trekkes inn der dette synes hensiktsmessig og nødvendig som forklaringsfaktor for undersøkelsens forskningsspørsmål.

Det understrekes at det med dette *ikke* menes at petroleumsvirksomheten ikke har en sentral og viktig stilling innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i Norge.

### **1.4 Internkontrollforskriftens bakgrunn**

Inspirasjonen til internkontrollforskriften av 1992 har sitt utspring i fra flere hold.

Man kan trekke linjen helt tilbake til fabrikktilsynsloven av 1892 og frem mot systemtilsynet i 1992 (se vedlegg 1). I løpet av denne hundreårige perioden har man stått overfor en kraftig utvikling på arbeidsmiljøsidene. På 1970-tallet stod miljøsidene veldig sterkt, og fra midten av 1980-årene var kvalitetsdimensjonen tydelig. Også erfaringer fra petroleumsindustrien har virket katalyserende på innføringen av internkontroll (Karlsen 2009; Lindøe 1992).

Innen petroleumsindustrien har man operert med internkontroll siden 1970-tallet.

Internkontroll vil i følge førstegenerasjonsforskriften for landbasert virksomhet si ”Å påse at krav i eller i medhold av lov eller forskrift overholdes” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Innen petroleumsnæringen har det vist seg at internkontrollarbeidet har båret frukter hva angår både økonomiske forhold og kvalitetssikringsaspekter. Også antallet dødsulykker og alvorlige arbeidsrelaterte skader har blitt drastisk redusert, noe man i stor grad tilskriver arbeidet med internkontroll (NOU 1987:10; St.meld. nr.7 2001-2002).

Disse gode erfaringene la grunnlaget for 1990-årenes store reformarbeid innen helse, miljø, og sikkerhet for landbaserte virksomheter, nemlig forskriften om internkontroll av 1992. En revisjon av forskriften kom derimot allerede fem år etter.

Etter New Public Management-bølgen på 1980- og 1990-tallet, er reguleringen av helse, miljø og sikkerhet nå i større grad lagt over på virksomhetene selv (Karlsen 2009; Lindøe 1992). Fra tidligere streng regulering, har man i dag et mer effektivisert og desentralisert styringssystem (Karlsen 2001, 2009). Et slikt desentralisert og veiledende regime antas å medføre kostnadsfordeler (Karlsen 2009; Lindøe 1992).

HMS-feltet har frem til nå vært svært praktisk orientert, og HMS-truslene har stått i fokus. Hovedsakelig skyldes dette de mange helseskader, ulykker og utslipp som har funnet sted i norsk næringsliv opp i gjennom årene (Karlsen 2009; St.meld. nr.7 2001-2002). De fleste minnes, eller har hørt om, Aleksander Kielland-ulykken som i 1980 krevde over hundre menneskeliv. En ringvirkning av denne, og andre lignende hendelser, var et nytt og forsterket fokus på helse, miljø og sikkerhet i Norge. Antall alvorlige ulykker og utslipp har som en følge av dette blitt kraftig redusert.

Andersen, Bråten, Gjerstad og Tharaldsen (2009) viser at det skjedde flere dødsulykker i næringens første 13 år, enn i de etterfølgende 29. Forfatterne gir ingen eksplisitte forklaringer på hvorfor dette er tilfellet. De henviser på den annen side til det sterke fokuset på sikkerhetsarbeid som har vært kjennetegnende for denne bransjen.

I forhold til lovverket er det naturlig å trekke frem arbeidet med kontinuerlig forbedring (jf. St.meld. nr. 7 2001-2002; Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992;

Internkontrollforskriften 1997). Dette aspektet kan være med på å forklare nedgangen i alvorlige ulykker. Sist, men ikke minst, kan også læringsteori være en forklaring på reduksjonen i antall ulykker og dødsfall.

Enkelkretslæring er en læringsform hvor man står overfor det dilemma at organisasjonens praksis er i strid med individets eller organisasjonens strategier (Argyris 1999; Argyris og Schön 1978). For å fjerne diskrepansen justerer man strategiene slik at uoverensstemmelsen opphører. Organisasjonens verdier berøres derimot ikke. Dersom en organisasjon lærer av sine feil, vil den kunne endre de grunnleggende faktorene som medførte feilen i første omgang. I tillegg kan det stilles spørsmålstejn ved de normene og antagelsene som råder, og slik endre selve grunnholdningen i organisasjonen. På sikt kan dette føre til en læringsprosess

kalt dobbeltkretslæring, hvor man lærer å unngå ulykker samtidig som man også lærer hvordan å forbedre organisasjonens arbeid (Argyris 1999; Argyris og Schön 1978). For at en organisasjon skal lære, så er den avhengig av at individene lærer (Wadel 2008). Nonaka og Takeuchi (1995) understreker i sitt arbeid omkring kunnskap, at tillært kunnskap må spres i gjennom organisasjonen. Forfatterne viser til at kunnskapen må spres i gjennom spiraler, fra individnivå, til gruppe- og over til organisasjonsnivå. I deres studie er det hovedsakelig tale om frivillig læring. I vårt tilfelle kan det stilles spørsmålsteget ved om læringen er frivillig eller om den skyldes påbud? Sannsynligvis vil nok svaret ligge i en mellomform av de to ytterpunktene. Gode økonomiske resultater, færre ulykker og lignende har gjort det synlig for bedriftene at læring og tilhørende HMS-forbedringer lønner seg. På den annen side har også myndighetene, i gjennom sin lovgivning, presset virksomhetene til å være nytenkende. Kombinert har antallet ulykker, skader, dødsfall og utslipp blitt redusert (NOU 1987:10).

Ettersom antall alvorlige ulykker er redusert, har det også foregått endringer i fokus. Nå vektlegges det i større grad et proaktivt og forebyggende HMS-arbeid, både innen petroleumsindustrien og innenfor landbasert virksomhet. Viktige stikkord i denne endringsprosessen omfatter egenkontroll for virksomhetene, høyere grad av medvirkning samt kompetanseutvikling (Karlsen 2009). Elementene gjenspeiler i stor grad det norske HMS-regimets målsettinger. Det langsiktige målet omhandler ambisjonen om å skape et bærekraftig produksjonsliv, mens man innen en kortere tidshorisont fokuserer på å redusere avvik og produksjonsmessige utfordringer (Karlsen 2009).

Gode prestasjoner innenfor helse, miljø og sikkerhet kan være avgjørende for en organisasjon sin konkurransedyktighet. Oljesektoren er et tydelig eksempel på dette, med sine strenge krav til leverandører og underleverandørers HMS-profil (St.meld. nr.7 2001-2002). Dersom en leverandør ikke oppfyller de ønskede krav, kan virksomheten gå glipp av viktige kontrakter. Tap av kontrakter resulterer som oftest i tap av inntekter, noe som på sikt vil svekke en organisasjon sin handlekapasitet.

Også media understreker viktigheten med en sterk HMS-bevissthet. De tegner et tydelig bilde av helse, miljø og sikkerhet som et felt som står overfor vedvarende og voksende markeds- og myndighetskrav.

Å arbeide aktivt med HMS er derfor viktig for enhver bedrifts omdømme, samtidig som gode HMS-prestasjoner vil tjene interne, så vel som eksterne formål.

Gode HMS-resultater tyder på at organisasjonen har en velfungerende langsiktig strategi, noe som kan gi høyere produktivitet og likeens høyere fortjeneste (St.meld. nr. 7 2001-2002).

## 1.5 Motivasjon for studien

På denne bakgrunn er formålet å studere HMS-begrepet og forsøke å forklare det som et samfunnsmessig fenomen. HMS er et akronym, tre enkle bokstaver som trenger et innhold, dvs. både indikatorer og eksempler, for å utgjøre et begrep. Termen synes å ha et godt rotfeste innen norsk arbeidsliv og fremheves ofte som et honnørord, både i media, i ulike interesseorganisasjoner og ikke minst i bedriftene selv. Eksempelvis viser T. Stangeland Maskin AS på sin hjemmeside til at deres HMS-mål er: ”Vi skal bli best i bransjen på HMS” ([www.stangelandgruppen.no](http://www.stangelandgruppen.no)).

Avhandlingen vil studere bestanddelene i helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet, og avdekke hvilke diskurser som finnes i dagens samfunn.

Internkontroll av helse, miljø og sikkerhet er en utpreget helhetlig arbeidslivsreform som i praksis omfatter alle virksomheter som sysselsetter ansatte. Regelverket er med på å forme disse virksomhetene og deres ansatte hver eneste dag, da både i måten de tenker, planlegger og handler på.

Spørsmålet blir da: hvorfor har myndighetene innført en egen forskrift som skal gi systematikk i virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid? Svarene er her flere; det antas at systematisk HMS-arbeid skal føre til flere positive ringvirkninger, da blant annet økonomiske gevinster, mer tilfredse arbeidstakere, lavere sykefravær og et bedre omdømme (Karlsen 2009). Undersøkelser viser likevel at en stor andel av virksomhetenes medlemmer ikke vet hva begrepet innebærer, eller hva norske myndigheter krever gjennom sin lovgivning (Kringen, Greni, Nordvik og Strøm 1999). De aller fleste har en oppfatning av begrepet, og mange har også en mening om dets innhold, formål og nytte (Andersen et al. 2009). Det hevdes likevel at på langt nær alle har god nok kunnskap om feltet. Kun halvparten av norske arbeidstakere visste med sikkerhet at deres bedrift hadde innført et internkontrollsystem. I tillegg fremkommer det at et stort antall norske ledere ikke ser nytteverdien i å gjennomføre systematisk internkontroll (Andersen et al. 2009).

Det er tydelig at mange norske virksomheter ikke oppfyller lovens krav til et systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet. Disse kravene ble innført med den hensikt å forbedre og styrke områdene som omhandler human-, ressurs- og miljøkapital (jf. Karlsen 2009).

Manglende kjennskap til og forståelse for HMS-begrepet vil medføre at virksomhetene, deres ledere og arbeidstakere ikke ser nytten i å nedlegge innsats og ressurser på dette området- et område de faktisk er *pålagt* å arbeide med. Det er dem ikke bekjent at en investering i arbeidet med HMS kan gi betydelige fordeler, eksempelvis i form av færre ulykker og skader, mer medvirkning i egen arbeidshverdag og mindre feilproduksjon. Det er med andre ord tale om både potensielle økonomiske og personlige gevinster. Som Karlsen (2009) påpeker, så vil utgiftene forbundet med en investering i helse, miljø og sikkerhet ofte tilbakebetales med god margin.

I tillegg til å ha en stor spennvidde og en sterk nedslagskraft, inneholder forskriften også ideen om et ideelt fremtidig produksjonsliv. Med dette menes det at man streber mot å *oppnå* idealer som per dags dato ikke er oppfylt. Det synes nemlig som om praksis fortsatt henger et godt stykke bak (Karlsen 2009). Forskriften gir på den måten såkornet til det ønskede arbeids- og produksjonslivet, det samfunnet vi antar fremtidens generasjoner vil komme til å kreve.

Et annet viktig poeng som understøtter behovet for mer kunnskap om HMS-tilstanden i Norge, er at produksjonslivet nå ses i en innpakning som ikke tidligere har blitt presentert. Implisitt ligger det her en antagelse om at man står overfor sammenhenger mellom ulike områder, bransjer, aktivitetsområder og næringsfelt som tidligere ikke har vært koblet sammen. Ei heller, har de vært koblet til en og samme agenda.

Ambisjonen er at dette skal virke integrerende, og samtidig vise til hvordan ulike kjeder henger sammen og gjensidig påvirker hverandre. Helse, miljø og sikkerhet har på mange måter blitt det overordnede feltet som binder sammen de overnevnte områdene. Bakgrunnen for dette er endringstrenden som har skjedd innenfor både næringslivet og samfunnet for øvrig. Som Karlsen (2004) hevder så syntes den generelle tendensen å være et økende sårbarhetspotensial. Bakgrunnen for dette, er i følge forfatteren, at det moderne samfunnet tar i bruk stadig flere systemer som inneholder tette koblinger og komplekse samspill (Karlsen 2004). Denne tanken støttes av Beck. Sistnevnte påpeker at vi lever i et moderne, men sårbart risikosamfunn. Med dette mener han at samfunnet har en begrenset evne til å tåle påkjenninger. Når disse påvirkningene inntreffer, kan de resultere i avvik fra den normale

funksjonen. Disse avvikene er ofte betydelig negative (Beck 1997). Renn (2008) viser videre at risiko er et produkt av menneskelige avgjørelser. Et typisk kjennetegn på et risikosamfunn ligger i dets paradoks; risikoene produseres av moderniseringsprosessene som forsøker å kontrollere dem. Eksempelvis vil stadig mer omfattende miljødeleggeringer ”kompletteres” av en like omfattende vekst i miljølovgivning (Renn 2008). Mer kunnskap og fokus omkring produksjonssystemer, HMS-systemer og – regulering vil derfor være nyttig i lys av vårt sårbare samfunn. Mer kunnskap omkring disse områdene vil kunne gjøre produksjonslivet mer robust. Desto mer kjennskap man har til produksjonssystemet og dets potensielle risikomomenter, jo større sjanse for å håndtere farene riktig. Fokus på bedre rutiner, tettere samarbeid mellom ansatte og ledelse og kunnskapsutveksling er noen av områdene som kan føre til det ønskede resultatet. Arbeid med og regulering av HMS vil derfor kunne gjøre produksjonssystemene våre sikrere og mer robuste overfor påkjenninger.

Begrunnelsen for metodevalget har flere aspekter. Først og fremst har en diskursanalyse basert på utvalgt HMS-dokumentasjon, så vidt meg bekjent, ikke tidligere vært gjennomført. *Empirien* baseres på de utvalgte dokumentene. Som *verktøy* benyttes dokumentanalyse, mens diskursen utgjør *forskningsdesignet* (jf. Blaikie 2003).

Å studere dokumenter og lete etter diskurser antas å være en hensiktsmessig måte å angripe og fange opp dette konseptuelle begrepet. Analysemetoden vil i tillegg kunne gjenfinne refleksjoner rundt ulike typer av oppmerksomhet som helse, miljø og sikkerhet pådrar seg i samfunnet. Akronymet har på mange måter fått sin egen eksistens, og derav blitt sitt eget tema. Dette temaet er nedfelt og dokumentert i en rekke ulike kontekster, eksempelvis i lærebøker, håndbøker, veiledninger og retningslinjer samt i politiske dokumenter (Jf. Andersen et al. 2009; Forskrift. Internkontroll med veiledning 1992; Internkontrollforskriften 1997; Karlsen 2004, 2009; Kringen et al. 1999; Lindøe 1992; NOU 1987:10; St.meld. nr.7 2001-2002; St.meld. nr.12 2005-2006) Også i anvisninger av praksis vil man kunne finne spor av HMS-begrepet. Som en følge av at HMS-regimet har eksistert i over tjue år, vil sannsynligheten for å finne ulike aspekter ved HMS-begrepet anses for å være svært stor.

Studien av HMS-begrepet er som nevnt blitt gjennomført som en diskursanalyse. Hovedfokus har vært på termens sosiale konstruksjon, men også andre aspekter har blitt vektlagt. Blant annet argumenterer avhandlingen for at HMS-begrepet har fått sin egen eksistens, noe som avviker fra sosialkonstruktivismen. Sistnevnte fornekte at en objektiv virkelighet finnes, eller

så setter den virkeligheten til side som "...utilgjengelig for kunnskap" (Korsnes, Andersen og Brante 1997:289).

Med uttrykket "sosial konstruksjon" vises det til at HMS-termen er et "kunstig" begrep. Termen er fremvokst i gjennom interaksjon og diskusjon mellom mennesker (jf. Berger og Luckmann 2000). Man står med andre ord overfor en retning som delvis har et subjektivistisk utgangspunkt, samtidig som det ser samfunnet som et nett av interaktive og intersubjektive prosesser og handlinger (Korsnes et al. 1997). At HMS-begrepet er en sosial konstruksjon, vil derfor si at det er en kreasjon skapt av og gitt innhold til av ulike interessenter. I denne sammenheng kan blant annet de ulike arbeidslivsorganisasjonene (eksempelvis LO, NHO og lignende) nevnes. Også ulike forskningsmiljøer, blant annet NFR har bidratt i formingen av begrepet. Ikke minst, må også markedsorganisasjonene nevnes, og her står ISO sentralt. Den sosiale konstruksjonen av HMS-akronymet har med andre ord mange bidragsytere. I forhold til de norske myndighetene har deres hovedrolle vært å gjennomføre tiltak som har hatt til hensikt å styrke begrepets sosiale signifikans. HMS har slik også blitt konstituert og manifestert som et sosialt faktum, eksempelvis gjennom regelverket gitt av myndighetene (Karlsen 2009). Termen har bl.a. på denne måten fått en egen, objektiv og virkelig eksistens (jf. Korsnes et al. 1997).

Analysen har gått ut på å kartlegge de ulike diskursene som finnes omkring HMS-begrepet, da med utgangspunkt i ulike skriftlige dokumenter. Dokumentene er hovedsakelig av offentlig karakter. Å gjennomføre en slik dokumentanalyse anses som en passende metode for oppgavens problemstilling. Dette henger sammen med at de offentlige myndigheters skrevne ord veier tungt i det norske samfunn, og bedriftene er pliktet til å rette seg etter det utgitte regelverket. Å studere de faktisk gitte krav og regler publisert i ulike styringsdokumenter, antas å gi et godt bilde av begrepets utvikling.

Mitt arbeid består i å vise hvordan HMS-begrepet, fra å være en primitiv term, blir befestet. Derfor søkes det i den videre analysen etter dokumentasjon på en utvikling og operasjonalisering av HMS-begrepet. At en term er primitiv, betyr at den ikke har stabile måleegenskaper. I vitenskapelig forstand vil det derfor være vanskelig å gjenfinne delbegreper og indikatorer som lar seg bruke på samme måte uavhengig av situasjoner (jf. Skog 2004). Hovedårsaken til HMS-begrepets primitive form, er at det har utviklet seg med røtter i flere ulike leirer. Delvis har termen utviklet seg med basis i hjemler i lover og

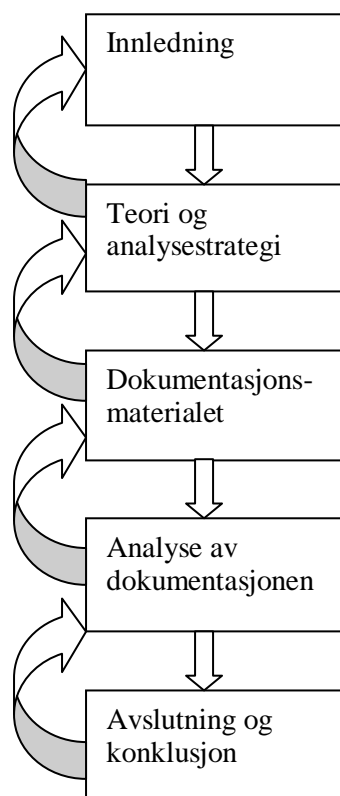


forskrifter. I tillegg har begrepet oppstått som en imitasjon og / eller som tilpasning til en ledelsesmodell. Til sist, og ikke minst, har begrepet røtter fra petroleumssektoren, altså i fra praksis (jf. Karlsen 2009).

Det har derfor vært vanskelig å måle innholdet i HMS-begrepet. Dette har medført at man ikke har kunnet fastlå om man faktisk måler det man ønsker å måle, eller om man gjør dette på en tilfredsstillende og pålitelig måte (Skog 2004). Sagt på en annen måte;

validitetsspørsmålet omhandler om man måler det man hevder at man måler, altså om det er et godt samsvar mellom begrepet og variabelen (Blaikie 2003). I forhold til reliabilitetsfaktoren, så omhandler denne at ulike forskere skal kunne komme frem til samme konklusjon dersom de bygger på de samme premissene (Blaikie 2003). Ettersom HMS-termen synes å ha utviklet seg, søker jeg nå etter manifeste operasjonaliseringer på begrepet. Dokumentasjonen fra Statskonsult (Kringen et al. 1999) og samarbeidsprosjektet mellom Fafo og IRIS (Andersen et al. 2009) er ment å komplettere myndighetenes dokumenter, ved å henvise til den praksis som har utviklet seg og nå eksisterer innen dagens HMS-regime.

## 1.6 Oppgavens struktur



Figur 2: Oppbygning av oppgaven

Innledningsvis i kapittel 2 presenteres det teoretiske fundamentet for oppgaven, samt diskursanalyse som analysestrategi. Videre vil det gjøres rede for dokumentasjonsmaterialet som legges til grunn i denne undersøkelsen. Materialet i kapittel 3 vil bli fremlagt i kronologisk rekkefølge, dette for å gjøre oppgaven mer oversiktelig og leservennlig. Målet er å gjenfinne ulike diskurser, som så vil bli presentert og diskutert i analysekapitlet. Til slutt vil kapittel 5 trekke sammen hovedlinjene og presentere oppgavens konklusjoner.

Avhandlingen følger med andre ord et lineært forløp, samtidig som den også er tilbakevirkende. Avslutningen går tilbake til utgangspunktet og sjekker forskningsspørsmålet, teoriene og de forutgående premissene. Slik skapes det en ”vekselvirkende” sammenheng mellom oppgavens teori, metode og empiri.

## **2 TEORI OG ANALYSESTRATEGI**

### **2.1 Innledning**

For å underbygge den følgende dokumentasjonen og analysen, er det nødvendig å vise til det teoretiske bakteppet som arbeidet bygger på. Formålet med gjennomgangen er å gi et innblikk i hvordan undersøkelsen har foregått, og gi det beste utgangspunktet til å følge resonnementene som gis og til å vurdere disse kritisk.

### **2.2 Sosialkonstruktivisme**

Oppgaven har et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt. Avhandlingen blir derfor vinklet i en spesifikk retning, og det er nødvendig med en kort redegjørelse for hva sosialkonstruktivismen omhandler.

Sosialkonstruktivisme inngår som del av en samfunnsfilosofi som betrakter vår verden for å være konstruert i gjennom interaksjon og samspill. De begreper og klassifiseringer som utgjør denne virkeligheten, hevdes å være et resultat av sosiale konvensjoner - konvensjoner laget av mennesker, og som uttrykkes i gjennom vårt språk (Jørgensen og Phillips 1999). Forfatterne Wadel og Wadel (2007) påpeker, at den sosiale konstruksjonen av virkeligheten finner sted

gjennom utviklingen av termer ment å ”fange opp” virkeligheten. Ved hjelp av språket lager vi dermed representasjoner av virkeligheten. En representasjon er en form for en virkelighet, og det kan eksistere flere konkurrerende representasjoner samtidig (Jørgensen og Phillips 1999; Wadel og Wadel 2007).

Sosialkonstruktivisme kan anses for å være et ”vidt” begrep, og er en tradisjon som spenner over et bredt kontinuum (Alvesson og Sköldberg 2008). Det er likevel nødvendig å påpeke at det ikke er tale om et unyansert begrep. Det finnes ulike grader av radikalitet innen sosialkonstruktivismen, og denne undersøkelsen bygger på at virkeligheten er sosialt konstruert. I lys av oppgavens forskningsspørsmål vil det derfor være uttømmende å vise til sosialkonstruktivismens grunntrekk, og hvordan de påvirker vår tale- og handlemåte.

Burr (2003) viser at det finnes noen særtrekk som beskriver sosialkonstruktivismen. Som nevnt overfor, anses vår verden å være en sosial konstruksjon. Det vil si at verden ikke er et fenomen man kan ta for gitt, den er ikke objektivt gitt, men derimot aktivt skapt av oss mennesker i vårt bilde.

En konsekvens blir da at vår viten om verden ikke kan sees som en objektiv refleksjon. Vår kunnskap om verden er i stedet et resultat av hvordan vi kategoriserer (Burr 2003). Vår kunnskap er skapt av oss selv, og vi er ikke passive mottakere av eksternt tilført informasjon. En ringvirkning er at vi må gi våre begreper et passende meningsinnhold (Jørgensen og Phillips 1999; Neumann 2001).

I relasjon til oppgavens problemstilling vil de overnevnte trekkene ved sosialkonstruktivismen medføre visse konsekvenser.

I følge Karlsen (2009) er HMS et slikt sosialt konstruert begrep. Sett i lys av vårt sosialkonstruktivistiske utgangspunkt, kan ikke viten og kunnskap om HMS tas som en objektiv sannhet a priori. Dette henger sammen med at virkeligheten først blir tilgjengelig for oss gjennom våre kategorier (Jørgensen og Phillips 1999). Vår kunnskap om fenomenet er, med andre ord, sosialt konstruert. HMS må gis et innhold for å vokse frem som et meningsfylt begrep (Karlsen 2009).

Både HMS- og internkontrollbegrepet er, som vi skal se, skapt av myndighetene med det formål å virke retningsanvisende for norske virksomheter. Helse, miljø og sikkerhet har i

gjennom internkontrollforskriften fått en selvstendig posisjon i det norske arbeidsliv. Begrepet har blitt *forsøkt* gitt et spesifikt innhold og slik fått sin egen eksistens.

Helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet fremstår de facto som en virkelighet som utgjøres av våre spesifikke måter å ordne fenomener i det norske produksjonslivet på (Karlsen 2009). Forfatteren påpeker videre at det finnes en sammenheng mellom vår viten om HMS og de sosiale prosessene som foregår i arbeidslivet. Prosessene skaper og vedlikeholder vår HMS-diskurs, altså vår oppfatning av HMS og hva dette begrepet innebærer (Karlsen 2009). HMS fremstår dermed både som en begrepsverden som er sosialt konstruert, og som en objektiv handlingsverden. HMS har forankring både som begrep og som en realitet. Vi står med andre ord overfor en eller flere HMS-diskurser og ulike HMS-praksiser.

Ettersom diskurser ikke oppstår av seg selv, men er sosialt konstruerte, trenger vi et passende metodisk redskap for å gjenfinne dem. Innen sosialkonstruktivismen utgjør diskursanalysen en slik metodisk tilnærming.

## 2.3 Diskursanalyse

”Metode er en fremgangsmåte for å frembringe kunnskap eller etterprøve påstander som fremsettes med krav om å være sanne, gyldige eller holdbare” (Dalland 2000:71).

Ulike forskningsmetoder er med andre ord ulike hjelpemidler for å få tak i relevante data. Forfatteren understreker at valget bør gjøres med utgangspunkt i hvilken metode man mener vil gi de beste data i forhold til problemstillingen (Dalland 2000). Metoden skal slik forklare hvordan funnene er fremkommet, og gjøre leseren i stand til å kontrollere og evaluere resultatene (Ghauri og Grønhaug 2002).

Utgangspunktet i en diskursanalyse er at verden fremstår som flytende og tvetydig. Gjennom ulike sosiale praksiser vil deler av denne flytende meningsmassen fryse fast, og som en ringvirkning oppstår det en midlertidig stabilitet. Denne temporære stabiliteten er preget av entydighet og forutsigbarhet (Neumann 2001).

Oversatt til et praktisk eksempel, vil det å ha et operativt HMS-system være en del av en slik sosial praksis- en praksis som i dag anses for å være ”korrekt” og ”passende” i arbeidslivet (Karlsen 2009).

Diskursanalysens formål er å gi oss kunnskap om denne midlertidige fastfrysningen av mening, den temporære praksis som råder i norsk produksjonsliv.

For å gjøre dette, er fremgangsmåten å analysere tekster og kontekster, samtidig som man tar i betraktning kunnskapens begrensning; den har kun en tidsavgrenset periode som gyldig kunnskap (Neumann 2001). Det betyr at HMS-begrepet vil ha et bestemt innhold, på et spesifikt tidspunkt. Man kan, med andre ord, si at begrepet er historisk og kulturelt betinget, og samtidig i konstant endring. Forandringene trenger ikke å være store, men poenget er at akronymets innhold er i kontinuerlig bevegelse. Endringer i vår lovgivning, våre sedvaner, normer og praksiser vil følgelig kunne påvirke innholdet i vårt HMS-begrep.

Det finnes ulike kunnskapstradisjoner og ulike forfattere som foregriper diskursanalyse. Blant tradisjonene kan strukturalismen, Annales-skolen og Frankfurt-skolen nevnes. Blant kjente forfattere er Foucault, Laclau og Mouffe, Halliday og Fairclough nødvendige å trekke frem (Phillips og Jørgensen 1999). Deres synspunkter kan anvendes til å forstå HMS-diskursene, og jeg skal diskutere dette i de neste avsnittene.

Ettersom dette er et omfattende emne, vil den påfølgende fremstillingen følge Neumanns tre trinn. Avgrensningen omfatter de elementene som anses å være mest relevante i forhold til å danne et passende bakteppe for diskursanalyse som metode. Det understrekes at denne fremstillingen ikke må oppfattes for å være uttømmende.

I det følgende presenteres Foucaults og Faircloughs posisjonering i forhold til analyse av diskurser. Avslutningsvis følger en introduksjon av Neumanns tre trinn for gjennomføring av en diskursanalyse.

### **2.3.1 Foucault**

Jørgensen og Phillips (1999) viser at Michel Foucault regnes som diskursanalysens stamfar. Flere av hans verker kan nevnes, men av spesiell betydning er hans tiltredelsesforelesning ved Collège de France i 1970, navngitt "Diskursens orden".

Foucaults bruk av diskursanalyse kan tilknyttes hans begrep "arkeologi". I dette ligger det at forfatteren er interessert i å studere et utsagn, for så arkeologisk å avdekke hvilke regler som blir akseptert som meningsfulle og pålitelige i en spesifikk epoke (Jørgensen og Phillips 1999). Foucault understreker her betydningen av den midlertidige "sannheten" til et utsagn eller et begrep. Hans undersøkelse av galskapens historie tegner et tydelig bilde av hvilket

meningsinnhold ”galskap” har hatt opp i gjennom årene, og hvordan dette har endret seg. Her bekreftes det igjen, at en diskurs både er tidsmessig og historisk betinget (Foucault 1999). Foucault uttaler at en diskurs er en gruppe av ytringer som alle utgår fra den samme diskursive formasjonen (Jørgensen og Phillips 1999). Et begrenset antall ytringer vil dermed definere mulighetsbetingelsene som faktisk er til stede. En diskurs vil på mange måter skape begrensninger i språkets ellers ”ubegrensede” betydningspotensial. I praksis medfører dette at forfatteren ser sannheten som et resultat av en diskursiv konstruksjon (Foucault 1999). Diskursen virker med andre ord konstituerende og førende for måten folk tenker, taler og handler på. For diskursanalytikeren blir målet å finne frem til de regler som avgjør hva som kan sies eller ikke sies, og hva som anses som hhv. sant og falskt (Jørgensen og Phillips 1999).

Foucault (1999) viser i sin bok til at produksjonen av diskurser er en prosess som foregår kontrollerende, sorterende, organiserende og fordelende gjennom en rekke ulike prosedyrer. Formålet er å få en spesifikk diskurs til å bli tatt for gitt. I dette ligger det et forsøk på å gjøre diskursen universal og på å naturalisere den, slik at den ikke blir stilt spørsmålsteget ved. Diskursen får på den måten sitt opphav og eksistensgrunnlag, og kan få mer eller mindre makt (Foucault 1999). Jo mer diskursen oppfattes for å være utbredt og naturlig, desto mindre kritisk vil mennesker stille seg til den. Diskursens makt vil dermed øke, noe som i betydelig grad påvirker vår måte å tenke, tale og handle på (Neumann 2001).

Mange diskursanalytikere, eksempelvis Laclau og Mouffe, har hentet inspirasjon fra Foucaults tenkning, samtidig som de også tar avstand fra deler av hans teori. Også Fairclough har noen fellestrekk med Foucault, men han tilhører den mer kritiske vingen av diskursanalytikere (Jørgensen og Phillips 1999).

### **2.3.2 Fairclough**

Fairclough er en representant for retningen som kalles kritisk diskursanalyse. I motsetning til Foucault, så tar denne retningen utgangspunkt i en lingvistisk tekstanalyse av språkbruk i sosial interaksjon (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999).

Kort fortalt omhandler retningen bruken av teori og metode for teoretisk å problematisere og empirisk å undersøke ulike relasjoner. Relasjonene det her er tale om, er mellom diskursiv praksis og sosiale og kulturelle utviklinger i ulike sammenhenger av sosial karakter (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999).

Man kan med andre ord si at en diskurs er en viktig form for sosial praksis- en praksis som både konstituerer den sosiale verden og som samtidig konstitueres av sosiale prosesser. I tillegg til å forme og omforme sosiale strukturer og prosesser, vil en diskurs også avspeile dem (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999).

Når forfatteren bruker termen diskurs, så gis begrepet to ulike betydninger. En måte å omtale diskurs på, vil være i betydningen en talemåte. Man taler med andre ord om en diskurs eller en form for språkbruk som skiller seg fra andre diskurser. Reklamediskurs, forbrukerdiskurs og lignende kan her trekkes frem som illustrerende eksempler (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999). Diskurs kan også oppfattes som språkbruk eller som den gjeldende sosiale praksis. Denne andre oppfatningen av diskursbegrepet viser tydelig forfatterens standpunkt om at diskurser kan ha en sterk konstruerende effekt (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999).

Fairclough mener at en diskurs har tre funksjoner. Først og fremst har den en identitetsfunksjon ved at den bidrar til å konstruere sosiale identiteter. Videre har den også en relasjonell funksjon ved at den virker til å bygge opp sosiale relasjoner. Sist, men ikke minst, bidrar en diskurs til å forme et vitens- og betydningssystem.

Videre hevder forfatteren at ethvert tilfelle av språkbruk er en kommunikativ begivenhet. Denne begivenheten har tre dimensjoner. Først og fremst er den en tekst. Dernest påpekes det at den også er en diskursiv praksis. Til sist hevder Fairclough at den også utgjør en sosial praksis (Fairclough 1995; Jørgensen og Phillips 1999).

Kritisk diskursanalyse er relevant i den forstand at den er i tråd med oppgavens førende antagelse om at HMS både er en konstruert virkelighet og en objektiv virkelighet. I dokumentasjons- og analysekapitlet vil det argumenteres for at HMS både er et sosialt konstruert begrep, men også en objektivt fattbar praksis.

## **2.4 Bruk av diskursanalyse i avhandlingen**

Å bruke diskursanalyse i en undersøkelse, kan gjøres på en rekke måter som er mer eller mindre kompliserte. Som metodisk redskap, brukes diskursanalyse her i overensstemmelse med Neumanns fremgangsmåte. Denne består av tre trinn. Det første skrittet omhandler valg

og avgrensning av en bestemt diskurs. Etter det vil det være sentralt å identifisere diskursens representasjoner, før man til slutt undersøker diskursens lagdeling (Neumann 2001).

Den innledende fasen viser til at man som forsker må avgrense det som skal studeres. Årsaken til behovet for *avgrensninger* er at verden vil fremstå som overveldende og lite oversiktlig, dersom man forsøker å gape over det hele. Man trenger grenser for å kunne skille enkelte sanseintrykk fra andre, og slik lage en mer ”ordnet tilværelse” (Neumann 2001).

Hovedrammen som blir lagt rundt HMS er i dette tilfellet det norske arbeidslivet. Det er nemlig produksjonslivet helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet er innrettet mot.

Samtidig må man være klar over at en diskurs ikke kan være totalt løsrevet fra andre diskurser. Det vil finnes bånd og sammenhenger som er uløselige, og som knytter ulike diskurser sammen. Det vil derfor være en hovedmålsetting å forsøke å gjøre klart hva en spesifikk diskurs består av (Neumann 2001). En diskurs vil i tillegg kunne gjøres klarere ved å vise til hva den ikke er. Ved hjelp av opposisjonslogikk kan man slik definere A ut i fra hva A *ikke* er. Hvordan diskursen avgrenses, vil med andre ord være et spørsmål om hva slags meningsinnhold den gis.

Grensene for diskursen må derfor trekkes ut i fra hver enkelt diskursanalyse, og kan ikke oppstilles ved hjelp av noen generelle retningslinjer. Forskere vil avgrense diskurser på ulike måter. Dette vil i all hovedsak avhenge av personlige preferanser, og det faktum at de ofte er ”fanget” av diskursen de selv ønsker å undersøke (Neumann 2001). Å stille seg utenfor en diskurs vil i de aller fleste tilfeller være en umulig oppgave.

I forhold til avgrensning av diskursen er det nærliggende å se på ulike tidsaspekter. Dette skyldes at man ofte er interessert i å studere endringer i diskursen, eksempelvis hvordan et begrep har utviklet seg over en lengre tidsperiode (Neumann 2001). Dette er tilfellet i forhold til HMS-begrepet, hvor det søkes etter en opphavsdiskurs, for så å studere begrepets videre utvikling.

Diskursens *representasjoner* er stikkord for steg nummer to. Her vil det være sentralt å lage en form for ”inventarliste”, hvor man nedtegner alle representasjonene som finnes innenfor den aktuelle diskursen. En representasjon er en slags virkelighet, og fanges opp i den forstand at diskursen fremstår som virkelighetsproduserende (Neumann 2001).

Som tidligere nevnt vil det ofte forekomme flere aktuelle virkelighetsbilder, og disse kan være i konflikt med hverandre. En diskursanalyse vil derfor bygge på en aksept for at det eksisterer slike konflikter, og at representasjonene kan være motstridende. Et av diskursens formål blir



da å gjenfinne de ulike representasjonene og se på hvordan de står i forhold til hverandre (Neumann 2001). Finnes det flere likeverdige diskurser, eller står man overfor en situasjon hvor en diskurs eksisterer i hegenomi?

I denne undersøkelsen vil det bli gjort et forsøk på å kartlegge om det finnes en eller flere HMS-diskurser, eller om det kun er en diskurs med flere tilhørende representasjoner. Det vil videre bli gjort et forsøk på å kartlegge de potensielle diskursene og tilhørende representasjoner i henhold til deres posisjonering og grad av makt i dagens arbeidsliv.

Bakgrunnen for dette er antagelsen om at det til ulike tider vil eksistere ulike diskurser som virker dominerende. Deres grad av makt vil påvirke hvordan folk tenker og handler, og derav hva som anses for viktig innen helse-, miljø- og sikkerhetsfeltet. Erfaringsmessig vet vi at sikkerhetsfaktoren har stått sterkt innenfor petroleumsvirksomheten. Oppgaven vil her være å gjenfinne hvilke aspekter som anses for viktige innenfor landbasert virksomhet.

Avhandlingen vil avvike noe fra Neumanns ”representasjonsbegrep”. Det vil i analysedelen først og fremst argumenteres for representative trekk ved de ulike diskursene, og ikke nødvendigvis for rene representasjoner. Bakgrunnen for dette er at representasjonsbegrepet er noe uklart. Som det henvises til senere i teksten, så er det vanskelig å skille mellom en diskurs og dens representasjoner. I enkelte tilfeller vil det derfor være mer hensiktsmessig å søke etter kjennetegn, nøkkelord og særtrekk ved ulike diskurser, og ikke nødvendigvis etter mer eller mindre rendyrkede representasjoner. Avvikene vil forekomme der dette synes formålstjenlig. Tredje, og avsluttende, steg dreier seg om å studere diskursens *lagdeling*. Med dette menes det at man må spørre om alle trekk ved en spesifikk representasjon er like bestandige (Neumann 2001). Enkelte representasjoner synes nemlig å være mer bestandige enn andre. Ulike representasjoner er med andre ord mer og mindre foranderlige. Har HMS-begrepet vårt enkelte bestanddeler som består uavhengig av tid og rom? Er alle trekkene ved opphavsdiskursen fremdeles gyldige den dag i dag? Er eksempelvis sikkerhet overordnet helse og miljø, og vil dette eventuelt gjelde for alle situasjoner, eller kun for enkelte grupper og innenfor spesifikke sektorer? Eller, er miljøelementet nå i hovedfokus, jf. klimamøtet i København i 2009, og vil være det på bekostning av eksempelvis helsefaktoren? Det må påpekes at Neumanns tredje trinn ikke brukes eksplisitt i oppgaven. Det vil likevel skinne i gjennom, ettersom det følger resonnementet i avhandlingens dokumentasjons- og analysekapittel. Spesielt i avhandlingens siste kapittel vil lagdelingsprinsippet ligge implisitt i argumentasjonen.

## 2.5 Innsamling av dokumentasjonsmaterialet

Den utvalgte dokumentasjon er i hovedsak hentet fra de norske myndigheters utgivelser. Både norske offentlige utredninger og stortingsmeldinger har blitt studert i denne sammenhengen. I tillegg bygger dokumentasjonskapitlet på materiale fra Statskonsult og Fafo/IRIS-organisasjoner som ofte samarbeider tett med de norske styringsmyndigheter (Kringen et al. 1999; Andersen et al. 2009).

Bakgrunnen for valget av dokumentasjonskilder er direkte knyttet til oppgavens forskningsspørsmål. Kravet om systematisk arbeid innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsområdet er nedfelt i norsk lovgivning, og offentlige dokumenter blir da et naturlig utgangspunkt for diskursanalysen. Dokumentene har et bredt nedslagsfelt, og omfatter store deler av Norges befolkning.

Studien har en kvalitativ innretning, og formålet er å studere få enheter i dybden (Jacobsen 2000:73-74). Avhandlinger bygger på seks hovedkilder. NOU 1987:10 danner inngangsporten til analysen, da det er her spiren til internkontrollbegrepet ligger. Det etterfølgende materialet er valgt for å følge HMS-diskursens utvikling fra 1987 og frem til i dag. De to forskningsrapportene er tatt med for å gi indikasjoner på hvordan praksisfeltet har vært og er i dag.

## 2.6 Metodiske overveielser

En diskursanalytiker skal arbeide med et materiale, for her å gjenfinne mønstre og tendenser som eksisterer samt vise hvordan disse påvirker sosial handling (Jørgensen og Phillips 1999). En diskursanalyse er med andre ord på jakt etter det som er signifikant- det som fremstår som både tydelig og betydelig.

Dokumentasjonsmengden var stor, og det opplevdes vanskelig å navigere i et såpass ulent terreng. Å gjenfinne rendyrkede diskurser i det utvalgte materialet, viste seg også å være en større utfordring enn forventet.

I den forbindelse vil jeg påpeke at litteraturen ikke gir et tydelig skille mellom hva som er en diskurs og hva som er en representasjon. De metodiske retningslinjene for å gjenfinne en diskurs eller en representasjon synes med andre ord å være fraværende. Litteraturen selv virker ikke å være så opptatt av dette, og det gis ingen henvisninger til hva som er et eventuelt

empirisk bevis for at man faktisk står overfor en diskurs. I tillegg virker selve diskursbegrepet å være noe uklart i den tilgjengelige litteraturen på området. Begrepet synes ikke å være dyrket på noen enhetlig måte. Dette gjør at de metodiske utfordringene knyttet til bruken av kontroll på egen fantasi ikke fremstår på en klar og entydig måte.

I arbeidet med å underbygge diskursene har jeg søkt etter nøkkelord forbundet med det gjeldende begrep. Eksempelvis vil HMS-begrepet og internkontroll av HMS ha visse særtrekk knyttet til seg. Her kan definisjonene i Internkontrollskriftens § 3 nevnes som eksempel (Internkontrollforskriften 1997: 20). I tillegg finnes det en rekke særtrekk i den overnevnte forskriften sin veiledningsdel. Disse omhandler i stor grad hvordan man skal sette i gang arbeidet med internkontroll. Også kommentardelen inneholder indikatorer på HMS-begrepet, eksempelvis i form av termene ”systemforbedring” og ”medvirkning”.

Samme fremgangsmåte er blitt brukt for å gjenfinne aktuelle representasjoner og særtrekk i forhold til de tre eksisterende og den fjerde, fremvoksende diskursen. I tillegg har det også blitt foretatt flere opptellinger av ulike indikatorer knyttet til termene, for slik å gi diskursene en viss tyngde.

For å anskueliggjøre diskursanalysen, har jeg forsøkt å benytte meg av en del sitater.

Hensikten er å eksemplifisere hva de ulike tekstmaterialene vektlegger, samt å vise hva som legges til grunn i fortolkningen. Diskursanalyse generelt bygger i stor grad på personlig skjønn. Sitatene vil derfor utgjøre en ”rettferdiggjørelse” av mine slutninger.

Jeg har aktivt forsøkt å beholde ”forskerbrillene” på i gjennom hele oppgaven. Likevel kan jeg ikke se bort i fra at jeg har blitt ”fanget i diskursen” (jf. Neumann 2001). En annen forsker ville kanskje ha gjenfunnet andre diskurser enn dem jeg mener eksisterer. Jeg har funnet og analysert de følgende diskursene ut i fra min forståelse av dokumentene. Det kan selvsagt ikke utelukkes at min bakgrunn innenfor sosiologi og endringsledelse har farget utvelgelses- og analyseprosessen.

Som det påpekes i avslutningen så vil enhver forsker kunne inneha for-dommer og opptre forutinntatt i forhold til hans eller hennes sosiale bakgrunn og utdanning.

For å styrke undersøkelsens troverdighet, har jeg derfor forsøkt å redegjøre for mitt utvalg av dokumentasjon, og gjøre oppgaven så gjennomsiktig som mulig.

## **2.7 Vitenskapsteoretisk forankring**

Avhandlingen har til hensikt å studere ulike dokumenter, for her å gjenfinne en eller flere dominerende diskurser. Det er med andre ord tale om hermeneutisk tekstfortolkning hvor formålet er å gjenfinne tekstens mening (Delanty 2005:41-42).

I forhold til denne avhandlingen, kan det stilles spørsmålsteget ved om det gjøres bruk av en form for fenomenologisk hermeneutikk. Delanty omtaler denne type hermeneutikk ved å vise til at sosialvitenskapen har røtter i hverdagslivet. Den type tolkning man opererer med, er med andre ord subjektiv- det er de sosiale aktørene som i ulike kontekster tolker med utgangspunkt i sin subjektive mening (Delanty 2005:59). HMS anses for å være et slikt samfunnsskapt fenomen, og settes her inn i en diskursiv analyseramme.

Diskursanalyse som metode er i høy grad et ”subjektivt” analyseverktøy. Med dette menes det at forsker i stor grad må bruke egen kunnskap og eget skjønn i analysen. Den videre avhandlingen baseres på hermeneutisk tekstfortolkning, da gjennom bruk av Neumanns tretrinns diskursanalyse.

## **3 DOKUMENTASJONSMATERIALET**

### **3.1 Innledning**

I det følgende presenteres dokumentasjonen som ligger til grunn for analysedelen. Materialet vil bli fremlagt i kronologisk rekkefølge, da for lettere å gjenfinne diskursene i den påfølgende analysen. Formålet med oppgaven er å studere hvordan HMS-begrepet har oppstått og utviklet seg. Den kronologiske fremstillingen blir derfor naturlig i denne sammenhengen.

Med et unntak omhandler dokumentasjonen kun landbasert virksomhet. Stortingsmelding nr. 7 2001-2002 som omhandler HMS-tilstanden i petroleumsvirksomheten, er tatt med som et tillegg. Etersom petroleumsindustrien har vært en viktig forløper til innføringen av internkontroll for landbaserte virksomhet, anses denne stortingsmeldingen å være relevant for oppgaven. Det antas at erfaringer fra industrien, samt nye krav og retningslinjer, vil påvirke landbasert virksomhet, både nå og i fremtiden.

### **3.2 NOU 1987:10 ”Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet”**

NOU 1987:10 bærer navnet ”Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet”, og ble utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1987.

Utgivelsen skyldtes et omfattende program for modernisering av arbeidsmiljø og sikkerhetsforvaltning i Norge. En sentral del av dette programmet bestod i å vurdere hensiktsmessigheten ved ulike metoder, arbeidsformer og virkemidler som myndighetene kunne benytte seg av (NOU 1987:10).

Den offentlige utredningen består av seks kapitler, som alle dekker ulike emner.

Innledningsvis redegjøres det for mandat, arbeidsform og hovedpunkter i innstillingen.

Kapittel to omfatter dagens arbeidsmiljø og sikkerhetsforvaltning, mens etterfølgende seksjon omtaler erfaringer med internkontroll. Kapittel fire argumenterer for behovet for endringer i tilsynsstrategien. Nest siste del omhandler de oppgaver som må ivaretas av et offentlig tilsyn som bygger på internkontroll innen sikkerhet og arbeidsmiljø, før utvalget kommer med sine forslag i innstillingens avsluttende kapittel.

Utredningen har følgende definisjon av begrepet internkontroll;

”Internkontroll er alle systematiske tiltak som en bedrift skal iverksette for å sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i og i medhold av lov eller forskrift” (NOU 1987:10:6)

Innstillingen har senere et eget avsnitt hvor det igjen redegjøres for hva internkontroll-begrepet innebærer. Det vises her til at det er tale om forhåndsplanlegging av en aktivitet, med sikte på oppnåelse av ønskede resultater. Hver bedrift må nedfelle sitt system for internkontroll skriftlig, og utvalget understreker at mengden av dette skriftlige arbeidet vil henge sammen med den enkelte virksomhet. Jo større, mer komplisert og risikofyllt virksomheten er, jo mer kreves i form av skriftlig materiale (NOU 1987:10).

Videre uttaler utvalget at internkontrollen har en todelt oppgave. Det vil si man kan anse ”...internkontroll både som et offentlig virkemiddel og som et virkemiddel med hensyn på å stimulere øket egenaktivitet i virksomhetene” (NOU 1987:10:6). Som det påpekes ser man at internkontroll kan brukes både som et redskap av det offentlige, og som et insitament for å påvirke bedriftenes aktiviteter.

I dette arbeidet understreker utvalget at omleggingen av tilsynsstrategi skal skje innenfor de ressursrammer som tilsynsorganene allerede har. Det legges likevel til at man må forvente en viss ressursbruk i forbindelse med innføring og opplæring i internkontroll. På sikt antas det imidlertid at denne overgangen til systemkrav vil medføre en frigjøring av ressurser;

*Det er grunn til å regne med at en overgang til systemkrav og kontroll med disse, vil bidra til å frigjøre en del ressurser som i dag brukes til offentlig detaljkontroll med bedriftenes fysiske arbeidsmiljø. De ressursene som blir frigjort vil kunne nyttes på en mer effektiv måte innen rammen av et tilsyn som baserer seg på internkontroll (NOU 1987:10:9).*

Årsaken til dette er at en bedre oversikt over virksomhetens systemer og rutiner vil gi myndighetene et bedre grunnlag for å prioritere den offentlige innsatsen. For bedriftenes vedkommende viser utvalget til at også disse må regne med visse oppstartsutgifter;

*Det må [imidlertid] forventes visse kostnader for bedriftene i forbindelse med tilpasning til og etterlevelse av nye krav. Rutiner må utvikles og nedtegnes, noe som krever at bedriften setter av ressurser til dette. Det vil også være behov for holdningsskapende virksomhet og opplæring internt i virksomheten (NOU 1987:10:9).*

Det presiseres likevel at ”Når det gjelder konsekvenser for bedriftene, viser utvalget til at innføring av kvalitetssikring i bedrifter som leverer til oljeindustrien synes å ha gitt økonomiske gevinster” (NOU 1987:10:9).

Utvalget argumenterer for at internkontroll kan ses både som et alternativ til, og som et supplement til, en mer direkte måte å regulere forhold som omhandler sikkerhet og arbeidsmiljø. Det understrekes at sett som et supplement, så er det ikke tale om å totalt oppgi reguleringen av og kontrollen med sikkerhet og arbeidsmiljø (NOU 1987:10). Likevel vil internkontroll, på den annen side, delvis fremstå som et rent alternativ til en mer direkte regulering og kontroll. Sistnevnte hviler på ”...en tro på at de beste løsninger på problemene kan utvikles lokalt i bedriften selv bare problemene blir erkjent og behandlet på en systematisk og faglig forsvarlig måte” (NOU 1987:10:20). Internkontroll dreier seg med andre ord om krav til systematikk, og ikke om krav til standarder og tilstander.

Ettersom petroleumsvirksomheten har hatt lengst erfaring med IK-begrepet, utheves dette i teksten.

Oljedirektoratet har frem til innstillingens utgivelse arbeidet med å følge opp IK-systemene innenfor området kalt teknisk sikkerhet. Fokuset har hovedsakelig vært rettet mot virksomhetens ledelse, som følge av at man har sett på internkontroll som et styringsverktøy. Hvilke spesifikke områder som har blitt valgt ut, har vært styrende av dokumentasjonen omkring internkontroll, lovverket samt direktoratets erfaringer med selskapet (NOU 1987:10).

Undersøkelsen gjennomført av Oljedirektoratet konstaterer at 85 % stiller seg positive til utforming, omfang og anvendelse av internkontroll. I forhold til selve implementeringsfasen stilte 10 % seg svært positive i forhold til at arbeidet hadde avdekket svakheter i deres eksisterende system. Om lag en av tre mente implementeringen ikke hadde bydd på noen spesielle problemer. Halvparten påpekte derimot at manglende støtte fra øverste ledelse hadde vanskeliggjort implementeringsprosessen (NOU 1987:10).

Erfaringene gjort av Oljedirektoratet viser at det ennå er et stykke igjen før systemene for internkontroll fungerer så tilfredsstillende at organets etterprøving kan skje med en relativt lav frekvens. Tilsynsmyndigheten mener en viktig effekt som følger innføringen av internkontrollsystem, er at bedriften blir stimulert til å tenke i gjennom hva de foretar seg på en mer systematisk måte. Erfaring tilsier derimot at implementeringsprosessen kan være lang og tung, og at det er behov for modningstid blant de impliserte parter (NOU 1987:10). Fra arbeidsgiversiden hevdes det at det har tatt lang tid å komme frem til en klar forståelse av begrepene som anvendes. Der understrekes også viktigheten med at partene kjenner til hverandres forventninger. Arbeidstakerne viser til tidsaspektet i forhold til sine erfaringer. De hevder det tar tid før det er etablert en tilfredsstillende samarbeidsform mellom ledelsen og de ansatte. Deres erfaringer er at de arbeidsmiljømessige sider ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Selve systemet anser de derimot som hensiktsmessig (NOU 1987:10).

Næringslivets totale erfaringer oppsummeres avslutningsvis.

Blant de positive elementene fremheves det at det foreligger en generell tilslutning til systemets muligheter, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det anses som sannsynlig at internkontroll kan gi både økonomiske og administrative gevinster. I tillegg vises det til at internkontroll kan bedre samarbeidsforholdene i bedriften. Ikke minst kan innføring og arbeid med IK gi arbeidstakerne større innflytelse i forhold til de rutiner og lignende som praktiseres (NOU 1987:10).

I forhold til kritikken fra næringslivet, viser utredningen at internkontroll i stor grad oppfattes for å være en egen type ekspertise.

Internkontroll omtales som ”ledelsens system”, ettersom det ofte er utviklet ovenfra i bedriften, uten medvirkning fra arbeidstakerne. En annen faktor som nevnes, er at innføringen av internkontroll har vært tidkrevende som følge av misforståelser. Systemet oppfattes også som å oppstille overdrevne krav til dokumentasjon (NOU 1987:10:36).

Erfaringer fra offshoreindustrien har påpekt at internkontroll har ført til dårligere kontakt med tilsynsorganet, både for arbeidstakere og kontraktører. Avslutningsvis hevdes det at man ennå ikke har noen erfaringer med om og hvordan internkontroll vil forbedre arbeidsmiljøet, da med tanke på faktorer av ikke-teknisk art (NOU 1987:10).

Kapittel fire innledes med at internkontroll skal utgjøre en samlet og helhetlig strategi for forsvarlig arbeidsmiljø og sikkerhet. IK skal med andre ord vurderes som et offentlig virkemiddel som skal brukes for å nå de mål som er fastsatt i lover og forskrifter. Dens formål er å fremme en klar og systematisk aktivitet, rettet mot sikkerheten og arbeidsmiljøet i virksomhetene (NOU 1987:10).

Likevel etterfølges dette av ”Utvalgets inntrykk er [likevel] at det generelt på mange områder er et utilfredsstillende gap mellom den faktiske arbeidsmiljø- og sikkerhetstilstand og de mål og krav lovgivningen stiller opp” (NOU 1987:10:8).

Det stilles spørsmålstegn ved om en årsak til dette, er at enkelte virksomheter bruker for lite ressurser på disse områdene, og om tilgjengelige ressurser utnyttes for dårlig. Utvalget poengterer at de to områdene har et betydelig forbedringspotensial, og at dette kan skje uten bruk av vesentlig mer ressurser (NOU 1987:10).

En av forutsetningene for den nye tilsynsstrategien er at det ikke skal rokkes ved noen av målsettingene som er slått fast i lovgivningen mht. sikkerhet og arbeidsmiljø. Som utvalget selv sier; ”Systemet med internkontroll innebærer ikke at ambisjonsnivået skal senkes, hverken når det gjelder tekniske forhold eller arbeidsmiljø” (NOU 1987:10:40).

Endringene man nå innfører skal på ingen måte føre til en lavere ressursinnsats fra de offentlige tilsynsmyndigheter. Målet er derimot å oppnå et bedre samsvar mellom de målsettinger som er uttrykt i lovgivningen og hverdagen i arbeidslivet. Kravene skal med andre ord vært tilpasset bedriftens størrelse og arten av oppgaver og problemer de befatter (NOU 1987:10).



Utvalget påpeker at fem generelle forutsetninger må være oppfylt for at et internkontrollsystem skal kunne fylle sine oppgaver. *Organisatoriske og kunnskapsmessige* forutsetninger utgjør de to første. Det vises her til nødvendige krav ved bedriftsorganisasjonens bemanning, samt at man må foreta opplæring, praktisering og evaluering i virksomhetene. *Medvirkning* fremheves som et viktig aspekt, og det understrekes at internkontroll må innføres og praktiseres i henhold til lovverkets regler om arbeidstakernes medbestemmelse og innflytelse. I forhold til tilsynsmyndighetene peker utvalget på nødvendigheten med et *løpende samarbeid* mellom myndighet og virksomhet. Til sist vises det til at brudd på IK-regelverket vil medføre *sanksjoner og straff*, på lik linje med andre lovbrudd (NOU 1987:10).

Forskriftens femte kapittel omhandler de oppgaver som må ivaretas av et offentlig tilsyn som bygger på internkontroll innen sikkerhet og arbeidsmiljø.

*Et hovedpoeng med en tilsynsform som bygger på internkontroll i forhold til oppfølgingen av bedriftenes arbeid med sikkerhets- og arbeidsmiljø, er å sikre at bedriftene ivaretar de offentlige krav på en forsvarlig måte. Dette forutsetter at bedriften klarlegger hvem i organisasjonen som har ansvar for at ulike operasjoner blir utført på en tilfredsstillende måte, hvem som har til oppgave å utføre dette og å påse at det blir gjort* (NOU 1987:10:42).

Innledningsvis i kapittel fem viser utvalget til at hovedansvaret for internkontroll ligger hos virksomhetens ledelse; ”Det rettslige ansvar for at virksomheten er i overensstemmelse med offentlige krav, påligger i første rekke arbeidsgiver” (NOU 1987:10:42).

Videre utheves kravet om, og fordelene ved, medvirkning på ny;

*...utgjør arbeidstakerne en vesentlig ressurs, i det det er disse som har de daglige erfaringer med virksomheten. Dette er viktig både i kartleggingen av problemfelter, og i utarbeidelsen av rutiner og løsninger. For det annet er medinnflytelse viktig i seg selv som en arbeidsmiljøfaktor. Endelig vil medinnflytelse skape større sikkerhet for at de rutiner som blir etablert faktisk også blir etterlevet* (NOU 1987:10:43).

I det etterfølgende redegjøres det for hvordan den nye systemrevisjonen skal foregå, og dette oppsummeres i tre punkter. Først og fremst krever systemrevisjon at tilsynsmyndighetene

vurderer hvordan generelle krav til internkontroll skal konkretiseres i forhold til ulike bedriftstyper. Punkt nummer to sier at det skal føres tilsyn med bedriftenes etterlevelse og oppfølging av slike krav. Til sist må det også foretas en direkte vurdering av systemets virkemåte, ved å se på konkrete forhold i den enkelte virksomhet.

Kontroll med beslutninger som tas på grunnlag av dokumenterte problem, vil utgjøre et vurderingsgrunnlag for systemets virkemåte. I tillegg må det også foretas en vurdering av om de etablerte rutiner og instruksjoner følges i den daglige virksomhet (NOU 1987:10).

Innstillingen legger til grunn at det nye regelverket skal være mest mulig lettfattelig og oversiktlig. Utvalget understreker at mer åpne krav er ment som et uttrykk for at løsninger kan, bør og skal finnes lokalt. Denne ”åpenheten” har sin bakgrunn i at regelverket skal utfylles i og av den enkelte virksomheten selv. Fordelen med dette anses å være at; ” Den grad av usikkerhet som dette vil kunne innebære, anser utvalget vil kunne oppveies av den økende frihetsgrad for virksomhetene som en slik omlegging vil innebære” (NOU 1987:10:48).

### **3.2.1 Oppsummering**

Oppsummert, kan man si at fokuset er i ferd med å endres fra kvalitetsaspekter og over til et mer helhetlig fokus på systematisk internkontroll. Man står med andre ord overfor en endringsprosess, en bevegelse bort fra status quo (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo 2007). Bakgrunnen for denne planlagte endringsprosessen er et ønske om å forbedre HMS-tilstanden i Norge (NOU 1987:10).

Hoveddriverne bak arbeidet er de norske myndigheter. Det er med andre ord tale om eksterne krav som rettes mot virksomhetene, nærmere bestemt fra de politiske omgivelsene gjennom deres rammevilkår (Busch et al. 2007). Myndighetene baserer derimot sitt endringsarbeid på erfaringer gjort innen petroleumsindustrien.

Petroleumsnæringen fremstår som en hovedaktør innen norsk produksjonsliv, og er en viktig inntektskilde for Norge. Den innehar med andre ord en viss tyngde innen det norske produksjonslivet. Bruk av systematisk internkontroll innen denne sektoren har ført til bedre kvalitet, et forbedret og høyere sikkerhetsnivå samt kostnadsbesparelser (NOU 1987:10).

Disse fortrinnene ønsker man nå å kopiere over til den landbaserte delen av produksjonslivet (Jf. Røvik 2007).

### 3.3 Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992

Den første forskriften om internkontroll ble utgitt av Kommunaldepartementet i 1992.

Dokumentet består av 15 sider, og er inndelt i tre hoveddeler. Første del omhandler innledende bestemmelser som bl.a. formål, virkeområde og en rekke definisjoner.

Alminnelige bestemmelser følger i del to, og omtaler plikten til internkontroll og hvem som er hhv. pliktsubjekt og tilsynsmyndighet. Tredje og avsluttende del, omtaler spesielle bestemmelser vedrørende internkontroll. Det vises her til utformingen av IK-systemet, hvordan internt tilsyn og samordning skal gjennomføres samt kravet til dokumentasjon. De øvrige sidene i dokumentet er viet til en veiledning av forskriften (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Forskriften om internkontroll av 1992 innledes med et forord. Her vises det til fastsettelsesdatoen, og det redegjøres for de respektive lovene som krav i forskriften er fastsatt i. I det etterfølgende presenteres formålet med dokumentet, og ledelsens særlige ansvar understrekes. Også bred medvirkning fra ansatte nevnes som en forutsetning for et vellykket arbeid. Avslutningsvis står det skrevet at veiledningen skal gi utfyllende kommentarer, men at disse ikke er å anse som juridisk bindende (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). Forskriftens § 1 viser til formålet med internkontrollforskriften. Her står det skrevet at; ”Denne forskrift skal fremme arbeidsmiljø og sikkerhet (...) vern mot helse- og miljøskader fra produkter (...) vern av det ytre miljø mot forurensning og bedre behandling av avfall...” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:3).

Paragraf 3 viser til fire definisjoner, da av begrepene internkontroll, internkontrollsystem, systemrevisjon og sertifikat. Internkontroll beskrives her som ”Å påse at krav i eller i medhold av lov eller forskrift overholdes” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Videre defineres selve internkontrollsystemet som ”Systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4).

Kapittel to om alminnelige bestemmelser innledes med ”Enhver som driver eller deltar i aktivitet som omfattes av denne forskrift plikter å påse at den overholdes” (Internkontroll.

Forskrift med veiledning 1992:4). Det understrekes at den som er ansvarlig for virksomheten har et særlig ansvar for å påse at kravene etterfølges. Den etterfølgende paragrafen utfyller dette ansvaret ved å påpeke at ”Den som er ansvarlig for virksomhet (...) skal etablere et internkontrollsystem...” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:5).

I del tre vises det hvilke bestanddeler systemet skal bestå av, samt plikten til å føre internt tilsyn med systemet. I paragraf 11 står det: ”Internkontrollsystemet skal bl.a. inneholde: ledelsens mål for virksomhetens miljø- og sikkerhetsaktiviteter” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6).

Videre står det at systemet også må inneholde en ”...beskrivelse av hvordan virksomheten er organisert” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6).

Med dette menes det at myndighets- og ansvarsområdet for virksomhetens miljø- og sikkerhetsaktivitet skal være tydelig. Videre kreves det en fremstilling av de ”Beskrevne rutiner og prosedyrer for virksomhetens etterlevelse av lover og forskrifter (...) hvem som er ansvarlig for undersøkelser, gjennomføring av tiltak og hvordan disse utføres og følges opp” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6). Til sist vises det til at internkontrollsystemet også må inneholde en beskrivelse av hvordan systemet systematisk og regelmessig oppdateres, og hvordan endringer i systemet blir meddelt til øvrige ansatte og andre interessenter (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Avslutningsvis i forskriftens tredje del utheves dokumentasjonskravet til internkontrollsystemet, og at dokumentasjonsplikten ligger hos virksomhetens ansvarlige; ”Den som er ansvarlig for virksomheten skal skriftlig dokumentere internkontrollsystemet og dets gjennomføring (...) Den som er ansvarlig for virksomheten skal til enhver tid holde dokumentasjonen tilgjengelig for myndighetene” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6).

De resterende deler av forskriften omfatter veiledning til utvalgte paragrafer.

Veiledningen omfatter formålsparagrafen, forskriftens virkeområde og dens ikrafttredelse.

Også plikten til internkontroll samt plikten til å opprette internkontrollsystem omtales.

Avslutningsvis omhandler veiledningen en redegjørelse av de ulike tilsynsmyndighetene, mulighetene for dispensasjon samt klageadgang for virksomhetene (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Veiledningen til formålsparagrafen viser at det i ”...formuleringen ligger en erkjennelse av at ved styring, kontroll og deltaking kan den som er ansvarlig for virksomheten, arbeidstaker og myndighet gjøre mer for å forebygge skader” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:7).

Det vises videre til hvem som regnes som ansvarlig for virksomheten ut i fra de respektive lovene som gjelder for forskriften. Igjen fremheves viktigheten med arbeidstakermedvirkning, og den beskrives som ”...både en grunnleggende forutsetning og demokratisk rettighet...” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:8). Det hevdes at arbeidstakerne utgjør en ressurs ”...fordi de har daglig erfaring med virksomheten” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:8). Avslutningsvis, i forbindelse med arbeidstakermedvirkning, står det at medinnflytelse er en viktig motivasjons- og læringsfaktor samtidig som det antas at medinnflytelse vil føre til høyere sannsynlighet for at de etablerte rutineene blir etterlevd (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Forskriftens § 6 viser til at den som er ansvarlig for virksomheten er å anse som forskriftens pliktsubjekt. Likevel påpeker veiledningen at det er ”...viktig å fremme alles deltakelse i internkontrollarbeidet. Forskriften stiller derfor krav om ansvar til alle på arbeidsplassen” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:9).

I veiledningen til forskriftens åttende paragraf, vises det til at ”Internkontrollforskriften forutsetter at tilsynsmyndighetene etter hvert legger vekt på systemrevisjon (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:11). Som det påpekes noen avsnitt nedenfor, så sier ikke forskriften noe om *hvordan* systemet skal organiseres- det oppstilles kun krav til elementene det skal inneholde. For virksomhetene betyr dette i følge paragraf 11 sin veiledning at ”Det er således opp til den enkelte virksomhet hvordan internkontrollsystemet skal utformes og hvilke tiltak som skal iverksettes” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:12).

Om internt tilsyn sier veiledningen at ”Hensikten med internt tilsyn i form av systemrevisjon er å fastslå at internkontrollsystemet er etablert og følges slik at det sikrer myndighetens krav” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:13). Revisjonen skal blant annet avdekke eventuelle svakheter ved systemet. Også i denne prosessen understrekes medvirkningsaspektet, og det konstateres at ”Systemrevisjon skal foregå i samarbeid med representanter for de ansatte” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:14).

Den siste paragrafen som vies oppmerksomhet i veiledningen, omhandler dokumentasjonskravet. I § 14 står det at den som utformer internkontrollsystemet må sørge for at det kan dokumenteres skriftlig hvordan det er bygget opp og hvordan det skal fungere (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). Som beskrevet, står det at: ”Dokumentasjon er av vesentlig betydning for tilsynsmyndighetenes systemrevisjon. Den som er ansvarlig for virksomheten skal holde dokumentasjon om internkontrollsystemet tilgjengelig (...) til enhver tid” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:15).

Det er med andre ord ikke fastsatt krav om annet enn at dokumentasjonen kan fremvises på forespørsel. Dette åpner opp for at dersom virksomheten allerede har en slik form for dokumentasjon, så vil det ikke være nødvendig å utforme en ny.

I tillegg henviser det også til at virksomheten selv må ”...vurdere hvor enkel eller komplisert dokumentasjonen av internkontrollsystemet trenger å være, bl.a. ut fra virksomhetens størrelse og kompleksitet” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:15).

### **3.3.1 Oppsummering**

Med internkontrollforskriften av 1992 står landbasert virksomhet overfor et krav om etablering av et IK-system og utøving av internkontrollaktiviteter.

Forskriften er oppdelt i tre seksjoner, som hver beskriver hovedområdene som forskriften dekker. Det legges stor vekt på å redegjøre for sentrale begreper, eksempelvis internkontroll- og internkontrollsystemtermen. Videre omtales også de alminnelige bestemmelsene relativt grundig.

Forskriften fokuserer i stor grad på å fordele roller og ansvarsområder mellom de ulike aktørene. Internt i virksomheten fastslås det at øverste leder har ansvaret for arbeidet med IK-HMS, mens eksternt er det tilsynsmyndighetenes oppgave å føre tilsyn med bedriftene. For at tilsynet skal være mest mulig effektivt, er virksomhetene pliktet til å dokumentere mye av sitt IK-arbeid.

Som man kan se, er IK-forskriften av 1992 svært dirigerende. Dokumentet fremstår som et tungt juridisk styringsdokument laget av de norske myndigheter. Forskriften omhandler i stor grad definisjoner, rolle- og myndighetsfordeling. Også dokumentasjonsplikten omtales, noe som igjen viser hvordan myndighetene vektlegger orden, styring, system og kontroll.

### **3.4 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) 1997**

Internkontrollforskriften av 1997 er utarbeidet av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Den består av til sammen 32 sider, og er inndelt i tre seksjoner.

Første del består av en brukerrettet veiledning, spesielt innrettet mot små virksomheter. Denne gir en beskrivelse av hvordan enn kan arbeide for å tilfredsstille minimumskravene som stilles til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Midtdelen omhandler selve forskriften og dens elleve paragrafer. Avslutningsvis følger kommentarer til forskriften (Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) 1997).

Innledningsvis sier forskriften: ”Gode og sikre arbeidsvaner, klare ansvarsforhold, godt samarbeid, (...) sikre produkter og forbrukertjenester gir kvalitet i arbeidet og bedre resultater” (Internkontrollforskriften 1997:5). Som det påpekes, er det *dette* systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid dreier seg om.

Det understrekes at systematiske forbedringer og forebygging er målene man søker.

Dette skal nås gjennom aktiv deltakelse fra samtlige i virksomheten, hvor ledelsen sitter med hovedansvaret. Til sist påpekes det at kunnskap og kompetanse må vedlikeholdes som en forutsetning for å få HMS-arbeidet til å fungere (Internkontrollforskriften 1997).

Veiledningen innledes med å vise hvem forskriften gjelder for. Det understrekes at det er leder som har ansvaret for å ta initiativ til, motivere og legge forholdene til rette for innføring og oppfølging. I den etterfølgende teksten står det at ”Du har som arbeidstaker rettigheter og plikter og spiller en sentral rolle i arbeidet med helse, miljø og sikkerhet”

(Internkontrollforskriften 1997:7). For å oppnå gode resultater er det med andre ord nødvendig med medvirkning. Videre står det at arbeidet også må tilpasses den enkelte virksomhet.

Hoveddelen i veiledningen består av en gjennomgang av fire steg som beskriver hvordan HMS-arbeidet kan legges opp. Disse fire trinnene omfatter igangsetting, kartlegging, planlegging og prioritering av tiltak samt oppfølging (Internkontrollforskriften 1997).

Veiledningen viser at ”Du må som leder ta initiativ til å starte arbeidet, men arbeidet må skje i samarbeid med arbeidstakerne” (Internkontrollforskriften 1997:9). Det må informeres og motiveres samt settes mål og gi tydelige beskrivelser av ansvar og myndighet. I forhold til selve organiseringen og planleggingen av innføringen, foreslås det: ”Nedsett gjerne en bredt

sammensatt gruppe og sørg for at én får ansvar og myndighet til å drive arbeidet fremover” (Internkontrollforskriften 1997:9).

I trinn to understrekes viktigheten med å skaffe seg en oversikt over aktuelle lover og forskrifter. Videre må det bedrives kartlegging over de eksisterende rutiner for HMS som finnes i virksomheten. ”Kartleggingen gir oversikt over hva som bør forbedres” (Internkontrollforskriften 1997:12). Det vises til at virksomhetene står overfor et spesifikt krav om at eksisterende dokumentasjon omkring dette både skal systematiseres og oppbevares slik den er tilgjengelig. Til sist understrekes det at man skal gjennomføre jevnlig kartlegginger av virksomhetens helse-, miljø- og sikkerhetsutfordringer.

”Neste skritt er at leder, arbeidstakere og deres representanter i samarbeid planlegger og prioriterer tiltak” (Internkontrollforskriften 1997:12). Det understrekes at; ”For at resultatet skal bli vellykket er det viktig at den som til daglig står overfor problemet, deltar i planleggingen” (Internkontrollforskriften 1997:12). Å planlegge samt prioritere tiltak vil si at det skal lages en skriftlig handlingsplan for hvordan virksomheten vil fremme HMS.

Trinn fire, og avsluttende del, omfatter oppfølgingsaspektet. I følge veiledningen er ”Selve gjennomføringen av planlagte og prioriterte tiltak [er] den viktigste delen av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (Internkontrollforskriften 1997:13). Et hovedpoeng her, er å gjøre forbedringsarbeidet til en naturlig del av den daglige driften. I tillegg må det etableres en skriftlig rutine for hvordan man skal rette opp feil og mangler. Avslutningsvis poengteres det at man i tillegg til jevnlig oppfølging, også må ”...foreta en mer omfattende gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet og vurdere om det fungerer i praksis” (Internkontrollforskriften 1997:14).

Selve forskriften består av elleve paragrafer, fordelt over fem sider.

Innledende paragraf redegjør for IK-forskriftens formål;

*Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen*

- *arbeidsmiljø og sikkerhet*
- *forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester*



- *vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås (Internkontrollforskriften 1997:19)*

De to etterfølgende paragrafene omtaler virkeområdet, og angir definisjonene av internkontroll og helse-, miljø- og sikkerhetslovgivning. Plikten til internkontroll og innholdet i det systematiske HMS-arbeidet følger så. Det vises en oversikt over hvilke elementer som krever skriftlig dokumentasjon. Fem av åtte ledd har dokumentasjonskrav knyttet til seg. Til sist redegjøres det for virksomhetenes samordningskrav, før man avslutter med å henvise til tilsynsorganene og deres myndighetsområder (Internkontrollforskriften 1997).

I § 3 defineres internkontroll på følgende måte; ”Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen” (Internkontrollforskriften 1997:20).

I lys av dette står det i den påfølgende paragrafen at den som er ansvarlig for virksomheten, er den som er ansvarlig for innføring og utøvelse av internkontroll. Det påpekes likevel at ”...dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter (...) Arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll” (Internkontrollforskriften 1997:20).

Forskriftens femte paragraf utgjør store deler av selve forskriftsdelen. Her oppstilles innholdet i det systematiske HMS-arbeidet samt dokumentasjonskravet. Som det fremgår av lovteksten, så innebærer internkontroll at bedriftene er nødt til å rette seg etter ulike påbud. Blant annet må virksomhetene sørge for at den relevante HMS-lovgivningen er tilgjengelig, og de må også ha oversikt over kravene som er særlig spesifikke for virksomheten (Internkontrollforskriften 1997). Virksomheten må også ”Sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet...” (Internkontrollforskriften 1997:21). I forlengelsen av dette står det også skrevet at det må sørges for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring kan utnyttes.

De øvrige fem punktene følges av et dokumentasjonskrav. Dette gjelder fastsettelsen av HMS-mål, samt det å sette opp en oversikt over virksomhetens organisasjon. Også kartlegging av farer og problemer må dokumenteres skriftlig. Sist, men ikke minst, skal rutiner dokumenteres, og dette gjelder også den systematiske overvåkingen og

gjennomgangen av internkontrollen. Avslutningsvis i paragrafen står det: ”Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse” (Internkontrollforskriften 1997:22).

Kommentardelen utgjør siste hoveddel av internkontrollforskriften. Her utdypes flere av paragrafene, og det oppstilles også noen eksempler for å forenkle forskriftsteksten.

Kommentardelen utgjør om lag 1/3 av selve dokumentet, og tar for seg utvalgte paragrafer i forskriften. Hovedsakelig omtales paragrafene som omhandler virkeområde, plikt til internkontroll, innholdet i det systematiske HMS-arbeidet samt kravet om samordning (Internkontrollforskriften 1997). Disse fire paragrafene utgjør til sammen syv av de totalt ni sidene i kommentardelen.

I kommentaren til paragraf 4, som omhandler plikten til internkontroll, understrekes det at den som er ansvarlig for internkontroll er virksomhetens eier eller leder. Videre henvises det til arbeidstakernes plikt til å medvirke, og det står her at ”Medvirkning i internkontrollarbeidet er [således] en del av arbeidsplikten” (Internkontrollforskriften 1997:26). Dette trekkes frem som et positivt element, da ”Arbeidstakernes konkrete erfaringer (...) er verdifull kunnskap som kan bidra til en systematisk gjennomgang av alle sider ved virksomheten...” (Internkontrollforskriften 1997:27). Fokuset på de ansatte vises også i kommentarene til den neste paragrafen.

Paragraf fem stiller som nevnt krav til innholdet i og dokumentasjonen av arbeidet med internkontroll. Kommentarene viser at ”...alle arbeidstakere skal ha kunnskaper og ferdigheter som gjør dem i stand til å utføre arbeidet på en sikker og helse- og miljømessig forsvarlig måte” (Internkontrollforskriften 1997:27). Det understrekes at enkelte kunnskapskrav er nedfelt i regel- eller avtaleverk, mens andre fremgår av virksomhetens art, aktiviteter eller risikoforhold.

### **3.4.1 Oppsummering**

Oppsummert, kan man her se tydelige endringstegn i forhold til forskriften av 1992. Med revisjonsarbeidet har fokuset blitt flyttet noe bort fra de konkrete kravene som medfølger internkontroll, og mer over på handlings- og medvirkningsaspekter. Også gjennomføringselementet står sterkt, men dette knyttes ofte opp mot de ansattes deltakelse.

I de to foregående dokumentene stod reguleringsmyndighetene sterkt i fokus. Nå synes det som om det har foregått en endring på dette området. Ansatte og deres representanter fremheves nå i større grad, og kan anses som hovedaktørene i denne forskriften. Det henvises flere steder til deres kunnskaper, ferdigheter og kompetanser samt hvordan disse er nyttige i arbeidet med systematisk internkontroll (Internkontrollforskriften 1997).

Myndighetene er fortsatt å anse som en katalysator for innføringen av internkontroll, men det fokuseres nå i større grad på det interne arbeidet innad i virksomhetene. Her fremstår arbeidstakerne som hoveddrivere, og vekten legges på medvirkning. Som Busch et al. (2007) påpeker, så er medvirkning en måte man kan utvide fundamentet for å ta en beslutning på. Medbestemmelse er med andre ord et virkemiddel for å gjøre beslutningsgrunnlaget sikrere. Målet er å oppfylle forskriftens krav, samt å gjøre dette ved å trekke på mest mulig kompetanse. Ledelsessystemet må med andre ord involvere atferdssystemet, for å lykkes med HMS-arbeidet (Busch et al.2007).

### **3.5 Kringen et al. 1999 "Helt, stykkevis og delt?"**

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet produserte Statskonsult i 1999 en rapport med navnet "Helt, stykkevis og delt?". Formålet med rapporten var å studere om regulerings- og tilsynsregimet innenfor HMS-området var organisert på en effektivitetsfremmende måte. I tillegg skulle organisasjonen kartlegge om det var mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetens krav på en formålstjenlig måte (Kringen et al. 1999).

Rapportens hovedfunn viser at "Regelverket bærer preg av å være utviklet over tid..." (Kringen et al. 1999:6). Det hevdes videre at fokuset synes å ligge på heller avgrensede reguleringshensyn. Med dette mener Kringen et al. (1999) at området i liten grad har blitt definert som en helhet, og at regelverket har en uensartet struktur med tanke på form og innhold.

Forfatterne påpeker at reguleringen av helse, miljø og sikkerhet dekker over et stort område. Over 60 lover, og opp mot 1000 forskrifter kan relateres til HMS-feltet. Det påpekes tidlig at "Mengden av forskrifter gir et [ytterligere] komplisert regelverksbilde. Dette, kombinert med ulike tradisjoner og kulturer i departementene og direktoratene for å utforme forskrifter, forsterker uoversiktligheten" (Kringen et al. 1999:24).

Til sammen utgjør 10 departementer, 21 etater samt et stort antall regionale og lokale organ det totale myndighetsapparatet innenfor området. På dette grunnlag hevdes det at ”Forvaltningsstrukturen framstår samlet som oppsplittet, uensartet og uoversiktlig” (Kringen et al. 1999:8). På sentralt nivå er strukturen forholdsvis ensartet, men det store antallet etater plassert under ulike departementer kompliserer bildet. På regionalt og lokalt nivå er strukturen mer uensartet, og det er få sammenfallende administrative grenser. Som det påpekes, er forholdene lagt dårlig til rette for samordning av regionalt og lokalt tilsyn. Samtidig viser rapporten at det er her hovedinnsatsen ofte legges (Kringen et al. 1999).

Det hevdes at den tilsynelatende oppsplittingen i regelverk og myndighetsapparat utgjør en barriere i forhold til helhetlig styring og prioritering i virksomhetene. Det har videre blitt uttalt at ”...summen av alle reguleringer og tilsynsaktiviteter skaper uoversiktighet og avmakt, medfører en overbelastning på virksomhetene, og gjør det vanskelig eller umulig å etterleve alle kravene” (Kringen et al. 1999:51). Det finnes likevel lite dokumentert kunnskap om forholdet mellom regulering, tilsyn og etterlevelseshgrad. Følgende kan sies om temaet;

*Erfaringene med reformen så langt, viser at det fortsatt er mange gjenstående utfordringer før alle virksomheter har etablert ordninger i tråd med kravene i forskriften. Selv om mange virksomheter kan vise til gode erfaringer med innføring av internkontroll, synes det generelle bildet å være at innføringsprosessen har vært tyngre enn forutsatt. Særlig gjelder dette i små og mellomstore bedrifter (Kringen et al. 1999:51-52).*

Det understrekes videre at undersøkelsen også avdekker at ”Få virksomheter (...) oppgir at myndighetene har gitt assistanse i innføringsarbeidet” (Kringen et al. 1999:53). Dette kan være med på å forklare hvorfor innføringsprosessen oppfattes å gå tregt og å være vanskelig. I tillegg viser rapporten;

*Fra et virksomhetsperspektiv, vil reguleringskrav inngå som ett blant svært mange hensyn som skal ivaretas. I mange virksomheter er arbeidspresset stort. Særlig gjelder dette i små og mellomstore bedrifter (...) Tiden som må avsettes til bare å orientere seg i regelverket, overstiger denne kapasiteten (Kringen et al. 1999:58-59).*

Dette funnet støttes også av Scan-Facts undersøkelse, hvor det fremkommer at hele 46 % av virksomhetene opplevde det som vanskelig å få tid til å arbeide med internkontroll. Halvparten av de spurte mente også det medførte for mye papirarbeid (Kringen et al. 1999).

For å løse de mange HMS-utfordringene har man derfor blant annet gått bort fra de mer spesifiserte kravene og over til mer funksjonelle. ”Forskriften fra 1991 ble av mange oppfattet som uoversiktlig og med en lite tilgjengelig språkbruk, sett i forhold til mangfoldet av målgrupper” (Kringen et al. 1999:52). Som det videre påpekes, så gir dette virksomhetene en form for ”frihet under ansvar”. I tråd med denne mer ”åpne” tilsynsformen, blir myndighetenes fokus å drive et risikobasert tilsyn. Også forholdstallet mellom myndighetenes kapasitet og oppgaveomfang, vil påvirke deres tilsynsaktivitet. Her fremstilles Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet som to ytterpunkter (Kringen et al.1999).

Som en følge av det overnevnte vil tilsynsmyndighetene operere ut fra ulike tilsynspolicer: ”...etatene oppleves ulikt med hensyn til hvilken policy de følger i tilknytning til kontroller. Noen etater karakteriseres som strenge, påleggs- og sanksjonsorienterte (politiroлле), mens andre karakteriseres som mer påvirknings- og rådgivningsorienterte (hjelperolle)” (Kringen et al. 1999:89). Felles for dem, er at det til tider kan være vanskelig å skille mellom det å være et uavhengig tilsynsorgan, og det å inneha en rolle som medansvarlig konsulent. Det fremholdes at ”Myndighetene må balansere ulike roller bedre. Hjelp- og veilederrollen må likestilles med kontrollrollen. Virkemidler må bidra til restituering, forebygging og forbedring, ikke bare innrettes mot reaksjoner og sanksjoner overfor regelbrudd” (Kringen et al. 1999:56). Det påpekes at rollevalget i stor grad avhenger av organenes tilgjengelige ressurser, og hvilken rolle som antas mest effektivt å fremme etterlevelse av regelverket. Organisasjonen mener det er et tydelig behov for en mer samlet og gjennomtenkt reaksjonsstrategi fra tilsynsmyndighetenes side (Kringen et al. 1999).

Forfatterne viser til seks hovedutfordringer de har kartlagt i sin gjennomgang. Først pekes det på behovet for å vurdere *helheten* på et gitt reguleringsområde. Dernest vises det til utfordringen med å forvalte *summen* av de lover og forskrifter som eksisterer i dag. Å sørge for gjennomgående vurderinger av *ressursallokering* vil bli en utfordring i årene fremover, og det vil bli nødvendig å identifisere behov for *regelverksutvikling*. *Samordning* av tilsyn og tilsynsmetodikk samt sørge for helhetlige vurderinger av effektiviteten ved *virkemidlene* utgjør de to siste. Som en løsning på de sistnevnte, mener forfatterne at de lokale myndighetene bør erstattes med regionale organer, som gis mandat og ansvar i samordningsspørsmål. Det understrekes likevel at organisasjonen mener myndighetenes samordningstiltak kun i begrenset grad vil avhjelpe dagens skjevheter og uhensiktsmessigheter (Kringen et al. 1999).

Her kan man se antydninger til ulike representasjoner i forhold til den praksisen som eksisterer. Som rapporten påpeker står man overfor en rekke utfordringer av ulike slag. Hovedproblemet ser ut til å være knyttet til mengden av lover og forskrifter. Det kan synes som om dette er hovedutfordringen, og at de øvrige punktene kommer noe i bakgrunnen, hierarkisk sett. At dette er tilfellet underbygges også av rapportens konklusjon som henviser til sumvirkningsproblemet (Kringen et al. 1999).

### 3.5.1 Oppsummering

Som rapporten viser, er det mye som tyder på at problemene virksomhetene opplever, *ikke* er knyttet til disharmonier i regelverk eller til at myndighetene i liten grad koordinerer sin tilsynsaktivitet. Hovedinntrykket fra kartleggingen er at direkte motstridende krav i lover eller forskrifter i liten grad utgjør et reelt problemområde. Det fremheves i stedet; ”Snarere er de knyttet til, på den ene siden problemer med innføring og gjennomføring av internkontroll, på den andre siden problemer med å sette seg inn i og prioritere oppfølgingen av det til dels svært omfattende og uoversiktelige regelverket” (Kringen et al. 1999:64).

Det hevdes at gapet mellom ideal og virkelighet kan oppleves som for stort, og at dette har en demotiverende effekt. Utfordringen for norske myndigheter vil derfor i stor grad bestå i å foreta en gjennomgang av reguleringene. Forfatterne anbefaler at gjennomgangen har som formål å virke forenklende, og eventuelt også sanerende. Som det påpekes;

*Hver for seg har nok de ulike reglene logiske begrunnelser for hvorfor ”nettopp det, men ikke det” er regulert, og for hvorfor det er regulert akkurat på den måten. Spørsmålet blir likevel om ikke brukerne har behov for en mer helhetlig tilnærming til det tema som reguleres* (Kringen et al. 1999:97).

Det understrekes at det er en forutsetning at tilgjengelige virkemidler utnyttes og brukes på en optimal måte. Dette bør bedømmes ut i fra en samlet vurdering av de ulike risikoforhold som foreligger. Likevel er konklusjonen klar og tydelig;

”I sum konkluderes det med at sporene går i riktig retning, men at det på vesentlige områder også ligger klare begrensninger både i forhold til ambisjonsnivå, og i forhold til hva som synes mulig å oppnå innenfor dagens struktur” (Kringen et al. 1999:7).

### **3.6 Stortingsmelding nr. 7 (2001-2002) "Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten"**

*Petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen har vært en viktig bidragsyter til verdiskapningen i det norske samfunnet de siste 30 årene. Selv om den norske sokkelen nå kan karakteriseres som en moden oljeprovins, forventes bidragene til samfunnsutviklingen å fortsette langt ut i dette århundret. Virksomheten har imidlertid også påført, og vil fortsatt kunne påføre, samfunnet betydelige kostnader av menneskelig og sosial så vel som av materiell og økonomisk karakter. Dette betyr at det fortsatt må stilles strenge krav til helse, miljø og sikkerhet i alle faser av virksomheten (St.meld. nr.7 2001-2002:2).*

Regjeringen har som målsetting at norsk petroleumsvirksomhet skal være best i verden når det kommer til helse, miljø og sikkerhet. Innledningsvis står det beskrevet at petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkel har vært en sterk pådriver til verdiskapningen i det norske samfunn (St.meld. nr.7 2001-2002). I tillegg til å tilføre store økonomiske verdier, står det også at "Næringen har vært i forkant når det gjelder å ivareta hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø og vært et forbilde for landbasert virksomhet" (St.meld. nr.7 2001-2002:2).

Å ha et forsvarlig nivå for helse, miljø og sikkerhet "...skal skapes gjennom et målrettet og forebyggende arbeid..." (St.meld. nr.7 2001-2002:20). Å arbeide proaktivt innebærer at man velger løsninger med gode iboende sikkerhetsegenskaper, at enn driver nøye utforming av innretninger samt velger barrierer for å møte uønskede hendelser. Risikoanalyser er også en nødvendig del av dette arbeidet, da for å få et mer oversiktlig bilde av risikoene samt identifisere de viktigste årsakene som påvirker risikonivået (St.meld. nr. 7 2001-2002).

Det vises til at HMS-begrepet i petroleumsregelverket i hovedsak dekker fire områder. Først og fremst omfatter begrepet tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak. Dernest også forebyggende, beredskaps- og reparasjonstiltak. Tiltak omkring intern og ekstern risiko utgjør de to siste punktene (St.melding nr. 7 2001-2002).

For å understreke disse fire bestanddelene har det blitt innført krav "...om at den ansvarlige skal fremme en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur i virksomheten..." (St.meld. nr.7 2001-2002:20). Bakgrunnen for kravet hviler på at dette ses som en nødvendig forutsetning for å drive en virksomhet forsvarlig. Ansvar for å fremme en god HMS-kultur har blitt ilagt den

ansvarlige i virksomheten, som følge av teori omkring organisasjonskultur. Utviklingen av organisasjonskultur hviler på antagelsen om at det ledelsen gir oppmerksomhet og prioritet til, blir den gjeldende kultur. Det er derfor en naturlig forklaring på at ledelsesansvar og – atferd er knyttet tett sammen med kravet om HMS-kultur (St.meld. nr. 7 2001-2002).

Filosofien om null ulykker er nærliggende ideen om en velfungerende HMS-kultur.

”Nullfilosofien” viser til at ulykker ikke skjer, men forårsakes. Som en holdningsmessig milepæl understreker filosofien at det er nødvendig med ansvarliggjøring i alle ledd, samt et kontinuerlig fokus på forebygging og læring. Det hevdes at ”Alle ulykker kan [derfor] forebygges, slik at målet vil være null skader og ulykker” (St.meld. nr.7 2001-2002:22). Oppnår man dette, vil man kunne høste store økonomiske gevinster, noe enhver bedrift, styringsmyndighet og samfunn vil anse som ønskelig.

I forhold til økonomiske aspekter er det tydelig at helse, miljø og sikkerhet påvirker både bedrifts- og samfunnsøkonomien. For virksomhetene anses et fokus på HMS å være lønnsomt i det ”Uønskede hendelser påfører virksomhetene betydelige økonomiske kostnader som følge av skade på mennesker, materielle skader og utsatt produksjon, økt forsikringspremie og lignende...” (St.meld. nr.7 2001-2002:23). Også tap av tillit og omdømme påpekes som en mulig ringvirkning, og det vises til at omdømmet utgjør en viktig konkurransefaktor i dagens marked. Bedriftenes arbeid og resultater på helse, miljø og sikkerhetsområdet kan derfor være av betydning, og fungere som indikatorer på organisasjonens kvalitetsledelse, lønnsomhet og konkurranseposisjon. HMS omtales i denne forbindelse som en forutsetning for verdiskapning (St.meld. nr. 7 2001-2002).

På samfunnsnivå er det en rekke økonomiske aspekter knyttet til helse, miljø og sikkerhet. HMS trekkes ofte frem som et kostnadsdrivende element, men forskning viser at det er ”billigere” å forebygge enn å reparere. Undersøkelsen gjennomført av Statskonsult viste eksempelvis at arbeidsbetinget sykdom koster om lag 65 milliarder kroner årlig (Kringen et al. 1999).

Stortingsmeldingen understreker derfor behovet for at næringen realiserer potensialet som ligger i riktig bruk av regelverket, for på denne måten å redusere dagens kostnader (St.meld. nr. 7 2001-2002).

I 2001 ble det fastsatt et nytt HMS-regelverk for petroleumsindustrien.



Den nye lovgivningen understreker bruken av ”føre-var-prinsippet”, og lovfester krav om en god HMS-kultur og arbeidstakermedvirkning. I tillegg forutsetter den også at risikoforholdene i den enkelte bedrift legges til grunn når man foretar en avveining av hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre forsvarlig drift av virksomheten. Det påpekes også at selv om den enkelte deltaker i virksomheten har et selvstendig ansvar for å drive forsvarlig og gjennomføre nødvendig tilsyn, så kommer myndighetenes tilsyn i tillegg- ikke i stedet for virksomhetens eget (St.meld. nr. 7 2001-2002).

”Myndighetstilsynet skal i hovedsak være pro-aktivt og risikobasert” (St.meld. nr.7 2001-2002: 27). Som hovedmål fremheves det at tilsynet skal fremskaffe realistiske bilder av HMS-nivået og -utfordringer i virksomheten. Videre skal instansen bidra til at aktørene driver forsvarlig, gjennom å påpeke og følge opp utfordringer, samt se til at det iverksettes nødvendige tiltak. Til sist, er det også myndighetenes oppgave å fremskaffe kunnskap, for slik å forbedre regelverket og bedre tilsyns- og rådgivningsvirksomheten.

Det er tydelig at tilsynsmyndigheten ikke bare skal ha en kontrollfunksjon. ”Introduksjonen av Internkontrollprinsippet førte til store endringer i tilsynsfilosofi i den forstand at det ikke lenger var kontroll, men forbedring av HMS-nivået, som var målet med tilsynet” (St.meld. nr.7 2001-2002:31).

Avslutningsvis oppvises viktigheten med arbeidstakermedvirkning. Det fremholdes at det på en rekke områder er etablert en god praksis i forhold til medvirkning, men at man ennå har et stort forbedringspotensial. ”Fra enkelte av de tillitsvalgte er det gitt uttrykk for at ansatte har for liten innflytelse på egen arbeidssituasjon, og at deres kompetanse og erfaring ikke benyttes i tilstrekkelig grad i prosesser som er av betydning for virksomheten” (St.meld. nr.7 2001-2002:45).

### **3.6.1 Oppsummering**

Oppsummert, kan man konstatere at petroleumsbransjen har status som en foregangsnæring innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (St.meld. nr. 7 2001-2002). Det finnes også en rekke eksempler på at næringen har en retningsanvisende effekt på HMS-arbeidet som foregår på land. Mange petroleumsselskaper har et regelverk som påkrever at alle ansatte skal holde seg i rekkverket når de går i trapper (Shell 2002). Dette er hentet fra offshorevirksomheten, hvor denne skadeforebyggende prosedyren står sterkt. Nå er prosedyren også overført til en rekke virksomheter på land.

Årsaken til at petroleumsnæringen fungerer som en frontløper på HMS-feltet kan hentes i fra mange hold. Hovedbegrunnelsen ligger i bransjens gode erfaringer i forhold til innføringen av systematisk internkontroll og dens effekt på HMS-arbeidet. Som undersøkelser viser, så har dette arbeidet ført til økt systematikk, bedre kvalitet og mindre feilproduksjon (Karlsen 2009; NOU 2004:5; St.melding nr. 7 2001-2002; St.melding nr.12 2005-2006).

Ettersom HMS-kultur nå synes å være et satsningsområde innen petroleumsnæringen, er det sannsynlig at dette også vil bli et sentralt satsningsfelt for landbasert virksomhet.

Likevel må det understrekes, at det her er tale om et begrep som fortsatt ”leter” etter sin praksis. HMS-kultur har ennå karakter av å være et skrivebordsfenomen, men det antas at en praksis vil vokse frem- både i petroleumsindustrien og innen landbasert virksomhet.

### **3.7 Andersen et al. 2009: Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009**

Fafo og IRIS gav i 2009 ut en rapport med navn ”Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009” (Andersen et al. 2009).

Undersøkelsen viser at andelen som har innført og aktivt bruker et system for HMS i virksomheten, har økt sammenlignet med tall fra 1999. I 2009 svarer tre av fire at de har innført og bruker systemet. Dette innebærer at et flertall av virksomhetene gjennomfører de lovfestede HMS-kravene, men kun halvparten oppfyller *samtlig*e av forskriftens krav (Andersen et al. 2009:51).

Prosjektet ble gjennomført med den hensikt å gi Arbeids- og Petroleumstilsynet et grunnlag for å vurdere status quo i forhold til innføringen av internkontroll i arbeidet med HMS. I et eget avsnitt oppsummerer forfatterne hvilke erfaringer dagens næringsliv har med de to tilsynsmyndighetene.

Arbeidstilsynet har om lag 200 000 virksomheter innenfor sitt tilsynsområde. Til sammenligning har Petroleumstilsynet kun 129. En konsekvens av dette er at Arbeidstilsynet ikke fører jevnlig tilsyn med alle virksomhetene, men gjennomfører hovedsakelig risikobaserte tilsyn. Nærmere bestemt arbeider tilsynet ut fra fireårsplaner hvor det definerer bestemte mål- og satsningsområder. I tillegg organiserer tilsynsmyndigheten også kampanjer

rettet mot utvalgte bransjer. På denne måten forsøker Arbeidstilsynet å kombinere tilsynsrollen med en veiledningsrolle (Andersen et al. 2009).

Responser fra næringslivet viser at det er delte meninger omkring utbyttet av tilsyn fra Arbeidstilsynet. 66 % mente tilsynet i seg selv hadde bidratt til en bedring i HMS-tilstanden, mens en av tre mente dette skjedde i liten eller ingen grad.

Flere av de spurte virksomhetene hadde etterspurt veiledning fra tilsynsmyndigheten, og opplevde i stor grad å motta unnnvikende og lite konkrete svar. Andersen et al. (2009) påpeker at Arbeidstilsynets store nedslagsfelt kan være en årsaksforklaring til dette.

Kapitlet "Status i det systematiske HMS-arbeidet" innledes med å vise til hvilke HMS-problemer virksomhetene står overfor. Undersøkelsen viser at det kun "...er en begrenset andel som vurderer at det psykososiale arbeidsmiljøet har vært et HMS-problem" (Andersen et al. 2009:41). Det er likevel en uoverensstemmelse mellom ansatte og ledere på en rekke områder. De ansatte mener blant annet "...i større grad enn lederne [mener] at samarbeidsrelasjoner med kollegaer / ledelsen og mobbing / trakassering har vært et problem" (Andersen et al. 2009:41).

Til sammenligning har fysiske og kjemiske arbeidsmiljøproblemer vært fremtredende og i høy grad prioritert." Det siste tiåret har det vært rettet stor oppmerksomhet mot HMS-problemer knyttet til det fysiske / kjemiske arbeidsmiljøet" (Andersen et al. 2009:41).

Inneklima og ergonomi anses derimot nå for å være viktige faktorer av en stor andel virksomheter. Blant de organisatoriske forholdene mener mange daglige ledere at høyt arbeidstempo er et problem i arbeidshverdagen. Bruk av overtid anses derimot ikke for å være problematisk (Andersen et al. 2009).

I forhold til tilgang på og bruk av HMS-ressurser, så er resultatene noe varierende.

Andelen virksomheter som har en verneombudsordning har steget. I 1999 hadde to av tre denne ordningen, mens i 2009 har om lag 75 % av virksomhetene et eller flere verneombud. Til sammenligning har det også forekommet en oppgang i antall virksomheter som oppgir de har en verneleder. En av fire hadde dette i 1999, mens over halvparten synes å ha ordningen ti år senere. Andersen et al. (2009) stiller spørsmålstegn ved om økningen kan skyldes at virksomhetene har tatt et større ansvar for HMS-arbeidet? Også større kjennskap til forskriften trekkes frem som en mulig årsak.

Likevel så viser undersøkelsen at ”Når det gjelder AMU og BHT, har det vært en liten nedgang i andelen som oppgir at de har dette” (Andersen et al. 2009:46). Her fremkommer det at andelen som har disse to HMS-ressursene synes å øke med virksomhetens størrelse. Det er altså flere større virksomheter, i betydningen 20 ansatte eller flere, som har disse, enn blant de mindre bedriftene. Som forfatterne påpeker, kan dette ha sammenheng med at de to ressursområdene er regulert i arbeidsmiljøloven. Manglende erfaring med og kunnskap om organenes potensielle fordeler, fremheves også som en mulig forklaring (Andersen et al. 2009).

Undersøkelsen viser at nesten samtlige virksomheter kjenner til IK-HMS-forskriften. Hele 96 % oppgav at de kjente til forskriften, mens det i 1999 kun var 65 % som svarte det samme. Til tross for gode tall, påpeker rapporten at ”Den kraftige økningen skyldes nok at internkontrollforskriften som sådan var relativt ny i 1999, nå, ti år senere, har den vært i funksjon over en lang periode, og slik sett er det naturlig at kjennskapet også øker” (Andersen et al. 2009:47). Tre av fire sier i 2009 at systematisk HMS-arbeid er innført og i bruk, men det eksisterer her forskjeller mht. virksomhetenes størrelse og bransje. Det tyder på at jo flere ansatte, jo større sannsynlighet for å ha innført og tatt i bruk systemet. Bransjemessig er det flere innen olje og industri, bygg og anlegg samt offentlig sektor (Andersen et al. 2009).

Nedfelt i IK-HMS-forskriften ligger det formelle krav til hvordan forskriften skal oppfylles. ”Man skal ha formulert målsettinger for arbeidet, gjort kartlegginger av HMS-situasjonen, utarbeidet en handlingsplan og dokumentert en skriftlig HMS-plan” (Andersen et al. 2009:50). Flertallet av de daglige lederne oppgir at de har gjennomført alle disse tiltakene, mens 75 % angir at de har gjennomført færre. Forfatterne påpeker at det her finnes et forbedringspotensial, og at alle tiltakene må være oppfylt for å tilfredsstille arbeidsmiljølovens krav til internkontroll. I lys av dette fremheves igjen fordelene ved å inneha HMS-ressurser da det ”... gjennomgående er en klar sammenheng mellom HMS-ressurser og HMS-aktiviteter. De som har verneombud, AMU og BHT, angir i større grad enn de som ikke har dette, at de har gjennomført samtlige av de aktivitetene vi har spurt om” (Andersen et al. 2009:51).

I forhold til kravet om opplæring, så viser tall fra 1999 at halvparten av lederne ikke hadde gjennomført opplæring innen HMS. I 2009 har tre av fire ledere gjort dette. Andelen som har

rutine for opplæring av verneombud er i 2009 om lag den samme som for lederopplæring. Dette til tross for at ”Den nye arbeidsmiljøloven stiller krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå HMS-opplæring. Arbeidsgiver skal også sørge for at verneombudet får nødvendig opplæring” (Andersen et al. 2009:52).

Forfatterne understreker at arbeidet med helse, miljø og sikkerhet handler om mer enn kun de formelle kravene. Det vises til at det også omhandler holdninger og en tro på at arbeidet har en effekt (Andersen et al. 2009).

Undersøkelsen viser at syv av ti ledere mener HMS innebærer for mye papirarbeid, og at det skriftlige dokumentasjonskravet er for omfattende. Om lag halvparten er enig i påstanden om at det er vanskelig å finne frem til lover og forskrifter som gjelder for deres virksomhet. Tendensen synes likevel å være at jo større virksomhet, jo mer positiv stiller man seg til ringvirkningene av HMS-arbeidet. Arbeidet synes også å virke da ”...et flertall mener at HMS-situasjonen har blitt bedre i løpet av de siste to årene, og det er knapt noen som mener at den har blitt verre” (Andersen et al. 2009:57). Sett i et økonomisk perspektiv viser derimot tall fra 1999 at man da var mer optimistisk i forhold til de potensielle økonomiske gevinstene fra HMS-arbeidet. I 1999 mente 70 % av de spurte at HMS-arbeidet gav økonomiske gevinster, mens i 2009 hadde tallet sunket til 62 % (Andersen et al. 2009).

Andersen et al. (2009) peker på nødvendigheten med HMS-ressurser, og hevder at tilgangen på disse har en positiv sammenheng med gjennomføringen av HMS-arbeidet. Med HMS-ressurser menes det bl.a. verneleder, bedriftshelsetjeneste og avtalen om inkluderende arbeidsliv. Det ble ikke funnet tegn på at arbeidsmiljøutvalg har en positiv virkning på det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

Også viktigheten ved kontinuitet i arbeidet ble fremhevet som å ha en positiv innvirkning. Lovgivningen oppstiller krav om at det skal bedrives et kontinuerlig arbeid med helse, miljø og sikkerhet. 82 % av lederne mener ledelsen er aktive pådrivere i dette arbeidet. Til sammenligning mener kun halvparten av de ansatte at ledelsen har denne pådriverrollen. Forfatterne påpeker at forskjellen mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden her er stor (Andersen et al. 2009).

Som en del av undersøkelsen ble det også kartlagt om virksomhetene hadde hatt kontakt med tilsynsmyndighetene i løpet av de to siste årene. I overkant av 50 % oppgav de hadde det. Også her finnes det forskjeller, blant annet på bakgrunn av virksomhetsstørrelse;

”Ser vi på dem som har hatt slik kontakt, finner vi (...) en sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og kontakt, der de som har 20 ansatte eller flere, i større utstrekning enn de som har mindre enn 20 ansatte, har hatt kontakt med offentlige tilsynsmyndigheter” (Andersen et al. 2009:62).

Arbeidstilsynet er den tilsynsmyndigheten flertallet har vært i kontakt med. Det fastslås også at ”...virksomheter med tilgang på HMS-ressurser har større kontakt med Arbeidstilsynet enn de som ikke har tilgang på denne type ressurser” (Andersen et al. 2009:63). I lys av dette diskuteres det også om Arbeidstilsynet bør ha en veilednings- eller kontrollfunksjon, eller om organet eventuelt bør ha begge. Spørreundersøkelsen blant virksomhetene viser deres ønske; ”Som det går fram (...) ønsker et flertall at Arbeidstilsynet skal ha både en kontroll- og en veiledningsfunksjon. Det er også mange som ønsker tilsynet skal ha en ren veiledningsfunksjon, mens knapt noen ønsker at tilsynet skal være en ren kontrollinstans” (Andersen et al. 2009:63).

Blant forbedringspotensialene oppstiller forfatterne en rekke punkter. Undersøkelsen viser at det i mange tilfeller er intensjonene i forskriften som virker styrende på bedriftenes HMS-arbeid. Ikke alle bedriftene har god kjennskap til og forståelse av lovverket, men kan likevel ha god forståelse av HMS.

Det påpekes som en svakhet at kun 50 % av arbeidstakerne visste med sikkerhet at virksomheten hadde innført internkontroll. Undersøkelsen viser at det er en større andel arbeidsgivere som oppgir at IK er innført, enn blant arbeidstakerne. Forfatterne understreker at de ansatte bør informeres og involveres mer i det systematiske HMS-arbeidet (Andersen et al. 2009).

### **3.7.1 Oppsummering**

Rapporten fastslår at den mest positive ringvirkningen vårt systematiske arbeid med helse, miljø og sikkerhet har, er at virksomhetene i større grad enn før kartlegger, planlegger og tenker HMS. Dette tolkes som et tegn på at myndighetenes formelle krav om systematisk HMS-arbeid i stor grad er tatt opp i og omsatt til praksis i bedriftene (Andersen et al. 2009).

Oppsummert, kan man fastlå at statusen i det norske HMS-arbeidet ikke er i tråd med myndighetenes krav. Det finnes en rekke mangler, kanskje viktigst er det faktum at kun halvparten av norske virksomheter oppfyller internkontrollforskriftens krav (Andersen et al.

2009). Fokuset i rapporten synes å ligge på *hvorfor* status quo er som den er. Med andre ord, hvilke faktorer som fremmer og hemmer innføring og utøvelse av internkontrollarbeid.

Som rapporten påpeker, er det stadig flere som ser nytteverdien i å utøve internkontrollspesielt blant virksomhetens eiere (Andersen et al. 2009).

I lys av dette virker det naturlig å hevde at virksomhetens eiere er en av hovedaktørene i rapporten. Som det understrekes, er det her hovedansvaret for internkontrollarbeidet ligger. Både kvalitative og kvantitative aspekter ved internkontroll vil derfor avhenge av ledelsens holdninger, kunnskaper og ikke minst av deres motivasjon. Det er med andre ord ledelsessystemet som initierer arbeidet med helse, miljø og sikkerhet samt internkontroll. Dette arbeidet har til hensikt å gjøre driften mer forsvarlig, både sikkerhetsmessig og økonomisk. I tillegg skal den rette opp feil og mangler som eksisterer i produksjonsprosessen.

For å få til dette, er det nødvendig med medvirkning fra virksomhetens mest sentrale aktører; nemlig arbeiderne. Disse må trekkes inn som nøkkelaktører i arbeidet med HMS og internkontroll. På samme måte som i flere av de andre dokumentasjonskildene, så fremheves arbeidstakernes kunnskaper og ferdigheter. Også HMS-ressurser, både interne og eksterne, understrekes i denne sammenhengen. Det antas at deres samlede medvirkning vil påvirke HMS-aspektene som finnes innad i virksomheten. Som Busch et al. (2007) viser, kan støtte fra atferdssystemet føre til økonomiske avkastninger, færre skader og ulykker samt føre til en bedre arbeidshverdag for norske arbeidstakere (jf. St.meld. nr.7 2001-2002).

## **4 ANALYSE AV DOKUMENTASJONEN**

### **4.1 Innledning**

I det følgende presenteres *analysen* av de utvalgte dokumentene. På samme måte som i *dokumentasjonsdelen* i forrige kapittel, vil materialet fremlegges i kronologisk rekkefølge. Ved bruk av Neumanns trinnvise fremgangsmåte vil det gjøres forsøk på å etablere ulike HMS-relaterte diskurser. Disse vil videre argumenteres for i gjennom referanser til deres representasjoner og særtrekk (jf. Neumann 2001).

## 4.2 Opphavsdiskursen: systemtilsyn

Neumann (2001) påpeker at første del i en diskursanalyse omhandler avgrensningen av en bestemt diskurs. I dette tilfellet er det NOU 1987:10 som utgjør det valgte dokumentet i jakten på en opphavsdiskurs. Spiren til innføringen av internkontroll for landbasert virksomhet, synes nemlig å ligge her. Med dette menes det at internkontrollbegrepet, som utgjør det mest sentrale elementet i diskursen, har sin opprinnelse i utredningen. Tanken om internkontroll er ikke å anse som en ”ny oppfinnelse” i 1987. Poenget er at det tidligere ikke har vært nedfelt et krav om å dokumentere dette arbeidet. Såkornet til utredningen har derimot en lang forhistorie.

Som tidslinjen (vedlegg 1) fremviser, begynte tankene omkring helse-, miljø- og sikkerhetsaspekter å dukke opp allerede på slutten av 1800-tallet, da med innføringen av fabrikklovgivningen. I ettertid har andre lovverk, eksempelvis arbeidsmiljøloven av 1977, trådt i kraft. Sistnevnte lov inneholder noen aspekter som vedrører HMS-begrepet, i hovedsak med vekt på helsedelen. Arbeidsmiljøloven inneholder derimot ingen direkte krav om internkontroll: ”Dagens tilsyn med arbeidsmiljøloven er i stor utstrekning direkte rettet mot de enkelte arbeidsmiljøfaktorene som støy, belastninger, farlige innretninger etc.” (NOU 1987:10:45). Den fremholder på den annen side en rekke påbud i forhold til ”et fullt forsvarlig arbeidsmiljø” samt retningslinjer for det organiserte verne- og miljøarbeidet (NOU 1987:10).

*Lovens hovedregel er at arbeidsmiljøet skal være ”fullt forsvarlig” (§7). Dette kravet innebærer ikke at all risiko skal være eliminert. All menneskelig aktivitet innebærer en viss risiko og det er urealistisk å stille absolutte krav om fravær av all risiko i arbeidslivet.*

*Kravet er imidlertid utformet på en måte som peker fremover for å sikre en utvikling mot et stadig bedre arbeidsmiljø (NOU 1987:10:11).*

Det gis likevel ingen entydige krav til hvordan miljøarbeidet skal foregå. Det erkjennes derimot at: ”Miljøarbeidet må i stor grad bygge på læring gjennom praktisk handling” (NOU 1987:10:18). Det kan dermed se ut som om loven inneholder en form for ”idealdiskurs”, som ikke har noen forankring i datidens praksis. Man ønsker et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, men praksis viser at dette ikke er status quo. Gapet har alltid eksistert, og vil sannsynligvis alltid bestå. Det nye er at *idealet* har blitt reformulert. Det gis derfor ingen oppskrift eller



fremgangsmåte for hvordan dette målet kan nås. Idealet er til stedet, men praksis er ikke i tråd med denne visjonen.

Erfaringsmessig har det vist seg vanskelig å sikre at arbeidsmiljølovens bestemmelser om verne- og miljøarbeid følges opp (NOU 1987:10). Dette er en av årsakene til forslaget om å innføre internkontroll som et element i den fremtidige tilsyns- og kontrollstrategien.

Lovverket synes rett og slett å mangle dette aspektet. En egen forskrift om helse, miljø og sikkerhet fremstår som en nødvendighet.

Selv om de overnevnte lovverkene ikke kan sies å omtale internkontroll, eller ha et definert HMS-begrep, så er de likevel betydningsfulle i denne sammenhengen. Neumann (2001) hevder at en diskurs sjelden kan ses totalt løsrevet fra andre diskurser. I dette tilfellet synes det åpenbart at man, allerede hundre år før utredningen kom, hadde tanker omkring disse elementene. Utredningen fra 1987 er likevel å være den første som direkte foregriper internkontroll og HMS-begrepet for landbasert virksomhet. I tillegg foregår det også en omlegging av tilsynsstrategi overfor virksomhetene. Den videre diskusjonen vil beskrive hvilke elementer som støtter disse antagelsene.

Kjernen i opphavsdiskursen ligger i overgangen fra detaljtilsyn til systemtilsyn. Fra tidligere detaljert kontroll, er det nå tale om en mer systematisk tilsynsstrategi. Forutsetningen for at systemtilsynet er mulig, ligger i at myndighetene nå skal utføre sin tilsynsvirksomhet på en ny måte; nemlig gjennom såkalt systemtilsyn. Tilsynsmyndighetenes oppgave er med andre ord å granske virksomhetene, for slik å kontrollere at IK-aktivitetene og resultatene oppfyller kravene til internkontroll (Lindøe 1992).

Definisjonen av internkontroll står sentralt i den offentlige produksjonen. Som vist i dokumentasjonskapitlet, så omfatter denne alle systematiske aktiviteter som en virksomhet *skal* iverksette (NOU 1987:10). Ordet systematisk viser her til at tiltakene skal være planlagte og med ett mål for øyet. Formålet med disse planmessige aktivitetene er jo følgelig å sikre at virksomheten allerede på tankestadiet tar sikte på å arbeide i tråd med lovens krav. Videre skal også selve utførelsen og vedlikeholdsarbeidet være i samsvar med lover og forskrifters krav (NOU 1987:10). I det, ligger det at arbeidet skal være sikkert og forsvarlig, både overfor mennesker og miljø. Man skal unngå unødig forurensning, samt drive produksjonen på en forsvarlig måte.

Internkontroll handler med andre ord om ”... forhåndsplanlegging av en aktivitet for å sikre at det ønskede resultatet blir oppnådd (...) Internkontroll dreier seg om krav til systematikk og ikke på krav til tilstander og standarder” (NOU 1987:10:21). Det er med andre ord tale om å tenke, tale og handle i forhold til helse, miljø og sikkerhet i virksomhetene. Virksomhetene står relativt fritt i *måten* de velger å oppfylle kravene på. Grunntanken er at myndighetene kun skal kontrollere *at* målene er nådd, mens bedriften i stor grad selv velger den nøyaktige fremgangsmåten. Som utredningen påpeker, så er hensikten at: ”Et offentlig tilsyn som baserer seg på internkontroll, vil i første rekke stille krav om system og klarhet til måten bedriften er organisert på” (NOU 1987:10:43). At denne tanken er sterk, fremkommer tydelig i utredningen. Begrepet internkontroll nevnes hele 400 ganger i utredningen.

Internkontrollbegrepet blir dermed en samlebetegnelse for den aktiviteten virksomhetene tiltenkes å gjennomføre; nemlig å arbeide proaktivt for å nå sine mål på en sikker og systematisk måte. Denne tanken har røtter i fra petroleumsnæringen, som allerede på 1970-tallet så gevinstene ved en slik fremgangsmåte (NOU 1987:10). Man har med andre ord lært av erfaringene fra en annen næring, og søker nå å overføre denne tanken til et nytt område (jf. Røvik 2007:260).

Som det vises til i dokumentet, så bygger mye av utvalgets begrunnelse seg på de tidligere positive erfaringer fra petroleumsvirksomheten. De gode erfaringene med internkontroll knytter seg hovedsakelig til fordeler av økonomisk karakter;

*I bedrifter som på grunn av leveranser til oljeindustrien har måttet underkaste seg denne næringens kvalitetskrav, har det vist seg at innføring av slike krav har gitt positive økonomiske konsekvenser. Dette skyldes at de ytelser som produseres får en høynet kvalitet, og at feilvareproduksjonen blir mindre* (NOU 1987:10:41).

I tillegg påpekes det at arbeid med internkontroll også kan føre til en rekke andre fordeler. Blant annet kan virksomhetene oppnå større tillit i markedet, noe som anses å være et konkurransefortrinn (Karlsen 2009; NOU 1987:10). Et godt HMS-rykte vil kunne gi flere kontrakter og dermed større økonomiske gevinster. I tillegg vil et fokus på helse, miljø og sikkerhet kunne redusere antall skader og ulykker (NOU 1987:10). For myndighetene og andre interessenter vil dette kunne slå positivt ut. En aktør vil ofte velge det sikreste kortet,

det man antar gir best avkastning, når valget står mellom flere hester. Et velfundert HMS-arbeid kan utgjøre tyngden som tipper vektsskålen i den respektives favør.

Videre kan etablering av rutiner og systemer gi avkastning i forhold til sikkerhets- og arbeidsmiljøaspekter (NOU 1987:10). Å gjøre ting riktig første gang samt å utføre aktiviteter på en god og sikker måte, vil kunne redusere risikopotensialet. Risiko forbindes ofte med ulike kostnadsaspekter, både av menneskelig, miljømessig og økonomisk art. Sikre rutiner og systemer skal virke risikoreducerende, og dermed også kostnadsminimerende.

*I den grad en mer systematisk oppmerksomhet rundt sikkerhets- og arbeidsmiljøspørsmål fører til et øket sikkerhetsnivå og et bedret arbeidsmiljø, vil dette kunne gi bedriftene økonomiske uttelling i form av besparelser ved at ulykker og andre hendelser som forårsaker driftsstans eller manglende kvalitet unngås (NOU 1987:10:55).*

Ettersom man i stor grad synes å basere seg på kunnskaper ervervet fra petroleumsindustrien, er det nærliggende å anta at sektorens fokus på sikkerhet vil stå sentralt. I utredningen viser en opptelling av de tre bestanddelene i HMS-termen følgende resultat; helse- og miljøbegrepet fremkommer hhv. 17 og 18 ganger i teksten. I kontrast til dette, kan man finne begrepet sikkerhet nevnt hele 141 ganger i dokumentet. Tanken er at akronymets tre bokstaver skal være likeverdige, i den forstand at man ikke kan velge å satse utelukkende på ett eller to områder. Alle de tre områdene skal vektlegges, og dette bør skje på en balansert måte. Man skal arbeide med helse, miljø og sikkerhet.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er tilfellet her. Sikkerhetstermen har en mye sterkere posisjon i utredningen enn de øvrige bestanddelene. Hierarkisk sett troner sikkerhetsbegrepet på topp, mens helse- og miljøtermen er likestilte på nivået under.

Ettersom man i så stor grad baserer seg på petroleumsnæringens erfaringer, vil det også være naturlig at deres hovedfokus overføres til landbasert virksomhet. Selv om modifikasjoner vil bli gjort, er det nærliggende å anta at sikkerhetsaspektet vil stå mer sentralt enn de to øvrige områdene. Petroleumssektorens status befestes i så tilfelle tydelig.

Henvisninger til petroleumsindustrien gjøres 47 ganger i utredningen. I tillegg dukker Oljedirektoratet opp i teksten hele 131 ganger. Dette er igjen en indikasjon på at næringen står sterkt i myndighetenes øyne, og at deres erfaringer tillegges betydelig vekt. Utvalget synes å

være av den oppfatning at disse prinsippene kan overføres til landbasert virksomhet, og oppnå tilsvarende effekt her (NOU 1987:10).

Til sammenligning nevnes Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern kun hhv. 41 og 54 ganger. Det er med andre ord tydelig at det er petroleumsnæringen som er hovedkatalysator for myndighetenes interesse i HMS.

De tre overnevnte organene utgjør rollen som tilsynsmyndigheter i forbindelse med internkontroll. Organene har noe forskjellige oppgaver, men felles for dem er at de alle utfører et påvirkningsarbeid. Som utredningen viser så er ”En viktig faktor for det offentlige tilsyn å påvirke, [er] de strategier som velges i de enkelte virksomheter med sikte på å oppnå et bedre arbeidsmiljø” (NOU 1987:10:16). Det vises allerede her at man ønsker en ny tilsynsform, en som ikke kun utgjør en kontrollinstans. Det tas sikte på å gi virksomhetene spillerom for å finne de løsningene som er best tilpasset hver enkelt virksomhet. Myndighetenes oppgave blir å ”dytte” bedriftene i riktig retning, samtidig som de fører tilsyn med at virksomhetene til enhver tid faktisk er innenfor lovens krav. ”Det offentlige tilsyn i forhold til internkontrollen, vil i det vesentligste ta form av systemrevisjon, dvs. tilsyn for å fastslå at internkontrollen er etablert, følges og vedlikeholdes som etablert” (NOU 1987:10:46).

Det eksterne arbeidet med internkontroll ledsages med andre ord av de offentlige tilsynsmyndighetene. Internt i virksomhetene er det derimot ledelsen og de ansatte som står for innføring og bruk av systemet:

*Arbeid for å sikre og opprettholde et forsvarlig nivå på sikkerheten og arbeidsmiljøet er en oppgave for bedriftenes ledelse (...) Samtidig er det viktig å trekke inn de som direkte er involvert i det daglige arbeidet, og som direkte kan bli rammet av manglende sikkerhet og et dårlig arbeidsmiljø (NOU 1987:10:16).*

Det fremkommer klart at det er ledelsen som har hovedansvaret for både innføring av, og det løpende HMS-arbeidet (NOU 1987:10). Ledelse som begrep nevnes i denne sammenheng 55 ganger i dokumentet. Likevel påpekes det tydelig at virksomhetens ansatte også må trekkes inn i arbeidet, for at resultatet skal være suksessfylt (NOU 1987:10). Begrepene ansatt / arbeidstaker omtales 63 ganger i teksten- ofte i forbindelse med medvirkning og samarbeid: ”Arbeidstakerne må være med av flere grunner; både fordi de kjenner arbeidsforholdene best, fordi de må kjenne, forstå og etterleve oppsatte regler (prosedyrer, instruksjer) og fordi det offentlige regelverk har bestemmelser om arbeidstakernes medvirkning” (NOU 1987:10:49).

De ansatte fremheves som en ressurs, som en kilde til kunnskap som virksomheten kan trekke på. Som utredningen understreker så vil "...problemene ofte bli klarere stilt og løsningene bedre og praktiske når de som selv kjenner problemene på kroppen medvirker" (NOU 1987:10:17). Det foreligger med andre ord en antagelse om at "den kjenner best hvor skoen trykker, den som har den på". Virksomhetens ansatte vil være dem med førstehåndskunnskap om hvilke problemer og utfordringer man står overfor i arbeidshverdagen.

Deres kjennskap til dette, samt kunnskaper og erfaring, vil kunne føre til bedre og mer effektive løsninger, enn dersom ledelsen styrer skuta på egenhånd. Gode løsninger er ofte økonomisk smarte løsninger.

I forhold til de økonomiske utgiftene som innføring av internkontroll medfører, så støtter utvalget seg igjen på erfaringene fra petroleumssektoren. Innføring av krav om internkontroll vil medføre kostnader, både for virksomhetene og for det offentlige. For myndighetene vil det i første rekke knytte seg ressurser "...til opplæring av inspektørkorpset" (NOU 1987:10:9). Som Kirwan, Hale og Hopkins (2002) påpeker, så vil reguleringen aldri være mer effektiv enn kompetansen til de ansatte og deres ressursbase. Poenget understøttes også av andre som hevder det er sentralt å vektlegge kunnskapsaspektet hos reguleringsmyndighetene (Karlsen 2009).

Også virksomhetene må medregne visse kostnadsaspekter. Disse har likevel til hensikt og inntjenes igjen, i form av økonomiske avkastninger, bedre omdømme, høyere kvalitet på varer og lignende. Omgjort til en input-ouput-modell, vil det overnevnte kunne fremstilles på følgende måte:



Figur 3: HMS-arbeid i en input-output-modell

Utredningen påpeker at innsatsressursene i hovedsak vil omhandle "...kostnader forbundet med implementeringen av kravene" (NOU 1987:10:41). Ser man på virksomhetenes utgifter, så vil disse kunne variere fra bedrift til bedrift. Enkelte bedrifter har allerede innført ulike

kvalitetssystemer, noe som gjør at de allerede er ”et skritt i riktig retning”. I tillegg vil det være avgjørende *hvordan* virksomhetene forvalter ressursene som skal brukes på dette HMS-arbeidet. Manglende kunnskap omkring HMS, kan medføre at man sløser unødige med de avsatte ressurser. Ringvirkningen blir at man ikke oppnår de ønskede resultater, samt at man må bruke ekstra økonomiske midler på å nå målene. I tillegg synes det naturlig at bedriftene vil stå overfor kostnader ”...blant annet i forbindelse med anskaffelse og opprettholdelse av det faglige kompetansenivået som er nødvendig” (NOU 1987:10:55). Igjen, kan man se at å arbeide med HMS innebærer kontinuitet. Det er ikke nok å foreta en engangsinvestering. Man må kontinuerlig arbeide med, og legge ned ressurser i, de aktivitetene som utføres. Hovedmålet er at dette skal være en investering som vil gi betydelig høyere avkastning enn den innsatsressursen som skytes inn (Karlsen 2009; NOU 1987:10).

#### 4.2.1 Oppsummering

Som det ble påpekt innledningsvis, og som den overstående argumentasjonen viser, så har tanken om internkontroll lange røtter. ”Internkontroll er (...) ikke noe nytt, men kan ses som et særegent virkemiddel for å sikre at det foregår en *systematisk egenaktivitet* i virksomhetene i samsvar med lovverkets intensjoner” (NOU 1987:10:19). Sentralt i dokumentet synes det å ligge en tanke om at HMS-begrepet skal knyttes sammen med internkontroll, da både som et system og som en aktivitet. Internkontrollbegrepet er sammen med petroleumsnæringen de termene som omtales hyppigst i dokumentet. I tillegg er det også lagt stor vekt på myndighetenes posisjon og rolle.

Hoveddriveren for innføringsarbeidet er myndighetene, også kalt de politiske omgivelsene. Det er her det regulative presset og kravene stammer fra, ettersom de politiske myndighetene gir dem en legal basis (jf. Busch et al. 2007:82). Myndighetene trekker igjen på petroleumsnæringen, og bruker deres erfaringer for å lage det nye satsningsområdet innenfor landbasert virksomhet. Formålet med dette arbeidet er todelt. Først og fremst ønsker man å redusere de negative ringvirkningene som produksjonsnæringen medfører, eksempelvis skader, feilproduksjon, ressurssløsing og miljøforurensning. Samtidig nedfelles det også en tanke om å arbeide mer proaktivt, det vil si, å arbeide mer etter en ”føre-var”-holdning. Potensielle avkastninger kan her gjøre seg gjeldende i form av eksempelvis innovative nyskapninger som tjener som konkurransefortrinn. Selve gjennomføringen av denne tanken skal gjøres av bedriftene selv. De står overfor et eksternt krav, gitt av de politiske

omgivelsene, om å nå myndighetenes mål hva gjelder et tilfredsstillende HMS-nivå. Virksomhetene er derimot gitt stor frihet til selv å velge *hvordan* målene skal nås. Det eksterne kravet skal med andre ord omformes og tilpasses den enkelte virksomhet (jf. Busch et al. 2007; Røvik 2007:260). Det er nå tale om et systemtilsyn, ikke et detaljtilsyn.

### 4.3 Byråkratidiskursen

På bakgrunn av det forelagte dokumentasjonsmaterialet samt analysen av opphavsdokumentet, vil det i det følgende bli argumentert for en byråkratidiskurs. I forhold til diskursanalysens første trinn, så avgrensers byråkratidiskursen seg til forskriften om internkontroll utgitt i 1992 (Neumann 2001). Dokumentet i sin helhet er det første som angir direkte krav om internkontroll for landbaserte virksomheter.

Som vist ovenfor så ligger opphavsdiskursen fra 1987 forut for dette dokumentet. Med innføringen av internkontroll fem år senere, har diskursen utviklet seg til å bli en mer struktur- og byråkratilignende diskurs. Man kan med andre ord se enkelte utviklingstrekk fra opphavsdiskursen og frem mot etableringen av et internkontrollsystem et halvt tiår senere.

I følge Røvik (2007) innehar et byråkrati flere kjennetegn. Først og fremst gjelder dette den sterke vektleggingen av formell avgjørelsesmyndighet. Denne myndigheten er knyttet til den hierarkiske plasseringen innen en organisasjon eller en institusjon. I tillegg fremhever forfatteren at det ofte foreligger en vertikalt spesialisert formell struktur. Til sist nevnes det at organisasjonsformene synes å være relativt stabile. Andre kilder beskriver byråkratiet på en lignende måte.

Weber (1990) hevder det finnes en rekke særtrekk knyttet til byråkratiet. Et byråkrati organiseres ofte som et *embetshierarki*, altså som en hierarkisk struktur. Det vil si at høyere og lavere instanser ordnes etter et fast system, hvor overinstansene driver oppsyn med underinstansene. En posisjonering i en høyere instans innebærer med andre ord større myndighet enn posisjonering i en lavere instans (Fincham og Rhodes 2005; Weber 1990).

Videre innebærer byråkratiet at det er *faste kompetanseområder* for myndighetsutøvelse. Det vil si at områdene er ordnet i henhold til lover og reglementer. Oppgavene fordeles på en spesifikk måte som embetsplikter, og myndigheten som følger oppgavene fordeles

tilsvarende. Det er med andre ord en formell arbeidsdeling (Fincham og Rhodes 2005; Weber 1990).

For å sikre et visst kompetansenivå, ansettes personalet i henhold til kvalifikasjonsregler, slik man sikrer at oppgavene og pliktene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Å arbeide innen en byråkratisk organisasjonsmodell forutsetter dermed en *teoretisk skolering*. Embetet blir dermed også en *fulltidsstilling* (Fincham og Rhodes 2005; Weber 1990).

*Regler* er et særtrekk ved byråkratiet. Hver embetsutøver skal utføre sine oppgaver i henhold til et sett av regler. Disse kan være mer eller mindre faste og mer eller mindre uttømmende. I alle tilfeller forutsettes det at reglene kan læres (Fincham og Rhodes 2005; Weber 1990).

For å dokumentere hvordan oppgavene gjennomføres, skal alle saksdokumenter oppbevares på en ordnet og systematisk måte. Arbeidet som utføres innen byråkratiet bygger nemlig på *skriftlige beslutninger* og forarbeidet og graden av spesifisering er ofte høy. Man følger et prinsipp om å være ”objektiv” og slik forhindre at personlig skjønn innvirker på oppgavene (Fincham og Rhodes 2005; Weber 1990).

Studerer man formålsparagrafen og dens veiledning, vil man se klare paralleller til byråkratiets kjennetegn. Her ligger det nemlig en tanke om at styring, kontroll og medvirkning kan fremme arbeidsmiljø og sikkerhet. I tillegg ligger det også en antagelse om at man ved hjelp av de overnevnte prinsipper kan sikre et passende vern mot helse- og miljøskader samt verne det ytre miljøet. (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Allerede her kan man likevel se at det ikke er tale om en ”ren” byråkratidiskurs.

Som dokumentasjonen viser, innehar 1992-forskriften bl.a. et medvirkningsaspekt- et element som *ikke* er karakteristisk for byråkratiet. Medvirkning trekkes inn som en forutsetning for innføring av IK-systemet samt i arbeidet med internkontroll. I forskriften står det bl.a. skrevet at: ”Utarbeidelse, praktisering og endringer i virksomhetens internkontrollsystem skal skje i samarbeid med arbeidstakerne i virksomheten” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:5).

Som man kan se finnes det med andre ord ikke-byråkratiske trekk iboende den såkalte ”byråkratidiskursen”. Også flere elementer er i strid med det klassiske byråkratiets karakteristikk. Reglene for internkontroll er eksempelvis funksjonsbaserte, noe som innebærer at virksomhetene selv velger hvordan de vil tilpasse kravene til sin bedrift. Alle



virksomheter vil derfor ikke innrette IK-arbeidet på den samme måten. Også selve IK-aktivitetene kan gjennomføres på ulike måter og av ulike arbeidstakere, uavhengig av hierarkisk nivå. Dette innebærer at IK-aktivitetene som utføres kan være medvirkningsbaserte, og også deltakerstyrte- et prinsipp som ikke er i tråd med det klassiske byråkratiet.

På den annen side, innehar 1992-forskriften en rekke byråkratiske trekk. Den sterkeste manifestasjonen synes å være koblingen mellom internkontroll og kvalitetssikring. Som vist ovenfor er det klassiske byråkratiet opptatt av kvalitet i sitt arbeid. Det er tale om streng regelfølgning, klare myndighetsområder og likebehandling av like saker. I tillegg til den sterke koblingen mellom IK og kvalitetssikring, underbygges også diskursen av andre elementer. Et eksempel er det faktum at det er virksomhetens ledelse som har ansvaret for innføringen av IK-systemet og utøvelsen av IK-aktivitetene (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). I dette ligger det implisitt at internkontrollsystemet er ledelsesstyrt. Det er i stor grad basert på regler, systematikk og lukking av avvik. Ser man på Webers karakteristika av byråkratiet, vil man her se store sammenfall. At diskursen omtales som en ”byråkratidiskurs” betyr derfor at den inneholder sterke byråkratiske trekk. Den er likevel ikke fri for faktorer som står i strid med Webers karakterisering av byråkratiet.

I arbeidet med å finne og argumentere for en byråkratidiskurs er det nødvendig å se på hvordan denne kan ytre seg. Aktuelle representasjoner i forhold til en byråkratidiskurs vil være regler, dokumentasjon, system, kontroll, krav og plikt (jf. Korsnes et al. 1997; Weber 1990). I tillegg vil det, i forhold til selve forskriften, også være naturlig å trekke inn begrepene internkontroll, internkontrollsystem og ansvar. Disse representasjonene og særtrekkene vil kunne gjenfinnes i forskriftsteksten.

En opptelling av begrepene, viser at *internkontrollsystem* og *internkontroll* er blant de termene som nevnes flest ganger. I løpet av forskriftens femten sider blir begrepet internkontrollsystem omtalt 41 ganger, mens termen internkontroll nevnes 26 ganger. Internkontrollsystem viser til en type organisasjonsform, mens begrepet internkontroll viser til aktivitetene som utføres (jf. Internkontroll. Forskrift med veiledning § 3).

En så tydelig utheving av internkontrollsystembegrepet er en indikasjon på at man her står overfor en potensiell byråkratidiskurs. Det kan her argumenteres i form av hyppighet, for at den nevnte representasjonen synes å henvise til en byråkrati- og strukturdiskurs.

Dette understrekes tydelig i veiledningen hvor det står; ”Internkontrollsystem skal dekke *alle aktiviteter* i virksomheten” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:10). I tillegg til mengde, synes også begrepet å inneha en relativ tyngde. Arbeidet med internkontroll skal faktisk dekke *alle* virksomhetens aktiviteter. Ordlyden ”alle” utelukker at internkontroll skal omhandle de fleste eller en overvekt av aktiviteter. Den viser klart og tydelig at systemet omfatter samtlige av bedriftens initiativer.

Studerer man internkontrollsystembegrepet nærmere, kan man dele det opp i tre separate ord: intern, kontroll og system. Ordene ”intern” og ”system” henviser til noe avgrensbart. I forhold til termen ”intern” synes det her å ligge en todelt mening. Først og fremst er det tale om den enkelte virksomhet. Den respektive bedrift ses med andre ord separat fra andre bedrifter. Bakgrunnen for dette er at arbeidet med internkontroll skal tilpasses den enkelte virksomhet (jf. Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). Den andre betydningen av termen ”intern” viser til at virksomheten *selv* skal innføre og utøve internkontrollarbeidet. Plikten som medfølger forskriften ligger altså internt i bedriftene. Begrepet ”system” viser til et element som er avgrensbart og som kan bestå av flere deler. I tillegg vil et system ofte inneha rutiner og grenser. Et system er med andre ord en måte å organisere eller å bygge opp på. Å bedrive kontroll av egen virksomhet vil derfor innebære å studere de systemer og rutiner man har nedfelt, for å nå et spesifikt mål.

Dette bekreftes av paragraf 12 som sier: ”Den som er ansvarlig for virksomheten skal føre tilsyn med internkontrollsystemet. Tilsynet skal foregå i samarbeid med representanter for de ansatte” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6). Foruten den interne kontrollen, skal også eksterne organer vurdere virksomhetenes interne kontrollsystem og føre kontroll med det. For myndighetens del vil kontrollaspektet ha nær sammenheng med dokumentasjonsplikten (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). Denne vil bli beskrevet i det etterfølgende.

Begrepet *dokumentasjon* og dets verbform, gjenfinnes 28 ganger i forskriften. Bortsett fra internkontrollsystembegrepet, så er dette termen med høyest frekvens i dokumentet. Begrepet viser til nødvendigheten med å dokumentere arbeidet med internkontroll- både for bedriftens egen del og overfor tilsynsmyndighetene (jf. Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). I forhold til virksomhetene selv, er det tale om å planlegge tiltak for så å gjennomføre dem. Å nedfelle dem skriftlig vil gjøre det vanskelig å sette i gang med et arbeid som ikke er gjennomtenkt og planlagt i forkant. I tillegg har man mulighet til å følge planen fra start til

slutt, og å foreta en evaluering i etterkant. Et skriftlig materiale vil også være tilgjengelig for virksomhetens ansatte, som på denne måten kan delta og følge med i utviklingen.

I forhold til det klassiske byråkratiet som institusjon, så har dokumentasjonsplikten vist seg å ha en lignende funksjon. Ved å nedfelle rutiner og prosedyrer skriftlig, ble arbeidet til byråkratene så og si gjennomskiktig. Enhver funksjonær skulle være i stand til å gjennomføre sitt arbeide på nøyaktig samme måte som de øvrige funksjonærene. I forhold til byråkratiet som offentlig institusjon, skulle den jevne bruker motta samme behandling uavhengig av hvilken funksjonær som behandlet saken deres. Den skriftlige prosedyren skulle med andre ord sikre likebehandling og dokumentere at dette faktisk var tilfellet (jf. Korsnes et al. 1997).

I forhold til forskriften blir dette noe av det samme. Som forskriftsteksten påpeker, skal man ”...skriftlig dokumentere internkontrollsystemet og dets gjennomføring” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:6). En slik gjennomskiktighet skal altså gjøre det mulig for ansatte og tilsynsorgan å gå virksomheten i sømmene, på samme måte som de overnevnte brukerne av det klassiske byråkratiets tjenester. Dette poenget gjenfinnes også hos Lindøe som hevder at: ”Myndighetene vil utøve kontroll (...) ved å pålegge dokumentasjonskrav som viser hvordan atferd er regulert i virksomhetene. En oppfølging av dokumentasjonskravet må delegeres nedover gjennom ledelseshierarkiet; tilsvarende må rapportering gis oppover” (Lindøe 1992:53). For tilsynsmyndighetenes vedkommende er det med andre ord nødvendig med dokumentasjon, for å kunne studere virksomhetenes arbeid med internkontroll. Det fremkommer av forskriftens veiledning at;

*Internkontrollforskriften forutsetter at tilsynsmyndighetene etter hvert legger vekt på systemrevisjon. Systemrevisjon betyr at tilsynsmyndighetene nøye gransker den dokumentasjon som virksomheten har utarbeidet for å dokumentere sine handlingsplaner, organisasjon og rutiner for oppfølging av helse, miljø og sikkerhet (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:11).*

Uten slik dokumentasjonsplikt vil det være svært vanskelig for tilsynsorganene å vurdere hva som har blitt gjennomført, på hvilken måte og med hvilket resultat (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). Ettersom organenes ressurser er begrenset, vil det være sentralt at de har kontinuerlig tilgang til relevante dokumenter. Myndighetene har i begrenset grad mulighet til å oppsøke virksomhetene, og er derfor avhengig av et utfyllende dokumentasjonsmateriale. Som forskriften sier skal dokumentasjonen kunne ”...fremskaffes på forespørsel”

(Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:15). Tilsynet skal med andre ord ha kontinuerlig tilgang på dokumentasjonsmaterialet.

Foruten internkontroll/ internkontrollsystem og dokumentasjon, så fremtrer tre andre begreper som gyldige representasjoner.

*Krav* er en term som er nærliggende å assosiere med byråkratidiskursen. I forskriftsteksten kan man finne ordet omtalt 25 ganger. Begrepet fremkommer i ulike sammenhenger, da eksempelvis i definisjonen av internkontrollbegrepet; ”Å påse at krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift overholdes” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Et annet eksempel finnes i følgende utsagn: ”Kravet til systematikk innebærer at virksomheten skal videreutvikle og skape en helhet i de rutiner og prosedyrer som finnes” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:8).

I kravbegrepet ligger det en implisitt føring om at visse påbud skal følges. Dersom de ikke etterfølges vil dette medføre sanksjoner fra myndighetenes side. Sistnevnte tydeliggjøres i paragraf 4 hvor det står; ”Bestemmelsene om straff og tvangsmulkt i de lover som er nevnt i § 2 kommer til anvendelse ved overtredelse av denne forskrift” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Uttrykket ”overtredelse av denne forskrift” må anses å innebære både direkte brudd på lovgivningen samt å unnlate å etterfølge den per se. I kravtermen ligger det dermed både en påbudsfunksjon og et tilhørende sanksjonsaspekt. Dette er i tråd med hvordan kravbegrepet brukes innen det klassiske byråkratiet. Igjen kan man se hvordan eksterne krav tres ned over hodene på virksomhetene. De politiske omgivelsene, via sine sanksjonsmidler, påtvinger på denne måten bedriftene til å drive et aktivt HMS-arbeid (jf. Busch et al. 2007).

Begrepet *system* står omtalt 24 ganger i forskriften. Som nevnt ovenfor, så vil termen være å finne både i selvstendig form *og* i forbindelse med internkontrollsystembegrepet. Regner man med sistnevnte term, vil begrepet gjenfinnes hele 91 ganger. Denne opptellingen gjelder derimot utelukkende system som selvstendig begrep.

Ordet system viser til noe avgrensbart, et fenomen som har sine markante grenser. I tillegg gir termen en forestilling om noe styrbart og en tanke om orden og kontroll. I forhold til byråkratidiskursen og forskriften av 1992, så vil systembegrepet i stor grad vise til ideen om forhåndsplanlegging av internkontroll. Det forskriftsteksten synes å uttrykke, er behovet for å arbeide innenfor gitte rammer og med klare mål.

Legger man til bruken av ordet *systematisk* og dets varianter, vil man få en enda større forståelse for innholdet i teksten. I forskriftens veiledning står det skrevet; "...den som er ansvarlig for virksomheten skal systematisere sitt arbeid..." (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:7). På samme måte som systemtermen, så vises det her til det å arbeide kontinuerlig og planmessig. Altså, er det tale om å arbeide med et mål for øyet, og dette gjøres ved hjelp av fastlagte rutiner og prosedyrer. Også henvisninger til "systematiske tiltak" og "systematisk granskning" understøtter termens betydning i teksten (jf. Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

Begrepet *plikt* er den siste representasjonen som trekkes frem i forbindelse med byråkratidiskursen. En optelling viser at termen gjenfinnes 23 ganger. I likhet med kravbegrepet, så viser plikttermen til den implisitte tanken om et påbud og tilhørende sanksjoner. Å ha en plikt, vil si å være tillagt en oppgave som man *må* gjennomføre. I denne situasjonen innebærer det i noen tilfeller å utføre plikten i følge bestemte regler og retningslinjer. I andre tilfeller er det større frihet knyttet til hvordan plikten skal utføres, så lenge resultatet oppfyller kravene i gjeldende lover og forskrifter (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

"Enhver som driver eller deltar i aktivitet som omfattes av denne forskrift plikter å påse at den overholdes" (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Denne uttalelsen må regnes for å være et påbud av en mer generell art. "Enhver som driver eller deltar" vil dekke hele virksomheten, da både ledelsen og de ansatte. Senere i samme paragraf gjøres denne plikten mer spesifikk ved å vise til at "Den som er ansvarlig for virksomhet (...) har et særlig ansvar for å påse at virksomhetens aktiviteter utøves i samsvar med de krav som er fastsatt i eller i medhold av forskriften" (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:4). Ennå er formuleringen noe generell, i og med at ordlyden er "...har et *særlig* ansvar...". Det vises her ikke til "det hele og fulle ansvar" eller til "det øverste ansvar" - kun til at det foreligger et særskilt ansvar. Studerer man forskriftens forord står det derimot svært tydelig at "Forskrift om internkontroll gir bestemmelser om at den som er ansvarlig for virksomheten plikter å sørge for systematisk oppfølging av gjeldende krav..." (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:2). I forskriftens paragraf 7 utdypes dette ved å vise til pliktbegrepet på en mer utvetydig måte. Her lyder overskriften "Plikt til å opprette internkontrollsystem", og den påfølgende teksten statuerer at "Den som er ansvarlig for virksomhet (...) skal etablere et internkontrollsystem" (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:5).

Som det fremgår av teksten, vil verbet ”skal” (å skulle) ha en lignende funksjon som begrepet plikt. Selv om det ikke henvises direkte til plikttermen, så vil verbet uttrykke påbudselementet som ligger i forskriften. Dette elementet er også å gjenfinne i pliktbegrepet. Likevel er den øvrige setningen noe uklar. Som veiledningen påpeker så viser dette til at: ”Plikten innebærer at systematiske tiltak skal dokumenteres og iverksettes for å sikre etterlevelse av kravene” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:12).

Det er likevel opp til hver enkelt virksomhet å avgjøre *hvordan* internkontrollsystemet skal utformes. Det er også opp til den enkelte bedrift å avgjøre *hvilke* tiltak som skal iverksettes. ”Forskriften sier ikke noe om hvordan internkontrollsystemet skal organiseres; det stilles kun krav til elementene i systemet” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:11).

Pliktbegrepet viser med andre ord til kravet om at virksomheten skal planlegges, organiseres, innrettes og vedlikeholdes på en måte som sikrer etterlevelse av lovgivningens krav. Den viser derimot i liten grad til hvilke midler man skal bruke for å nå dette målet (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992).

#### **4.3.1 Oppsummering**

I lys av den overnevnte argumentasjonen fremholdes det at forskriften om internkontroll fra 1992 er innpakket i en byråkratidiskurs. De nevnte representasjonene har hatt til hensikt å understøtte hvorfor det er naturlig å kalle diskursen for nettopp en byråkratidiskurs. Dette ble gjort ved å vise likhetstrekkene mellom byråkratiets særtrekk og forskriftens tekstinnehold.

Som det fremgår, så er dokumentet både detaljert og spesifisert i en sær byråkratisk retning; ”Internkontrollsystemet skal fastlegge samordnede administrative prosedyrer for internkontroll og skal dekke alle deler av virksomhetens aktiviteter for å sikre at disse planlegges, utføres, vedlikeholdes og kontrolleres i samsvar med gjeldende krav” (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992:5-6).

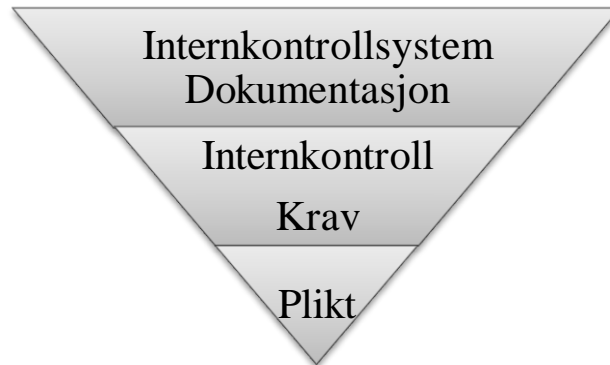
Lindøe (1992:189) påpeker at virksomhetene drives i retning av en mer byråkratisk kontroll. Det er koplingen mellom markeds- og myndighetskrav som synes å katalysere denne prosessen. Samtidig utvikles det også styringssystemer som i høy grad støtter opp under en standardisert og rutinebasert dokumentasjonsform. Sistnevnte fokuserer på å dokumentere fakta og målbare elementer (Lindøe 1992).

Det legges stor vekt på begrepet internkontrollsystem som fremkommer med utstrakt

hyppighet. I tillegg tyder forskriftsteksten på at det vektlegges at internkontrollsystemet skal ”pakke inn” HMS-systemet, heller enn å fokusere på internkontroll som en aktivitet i seg selv.

Som nevnt ovenfor så finnes det en rekke representasjoner som er tilhørende denne byråkratiske diskursen. Det er vanskelig å fastslå hvilke av representasjonene som er mest dominerende, annet enn ved å angi mengde. Basert på en opptelling av de respektive termene, viser den omvendte pyramiden hvilke begreper som forekommer hyppigst i forskriften:

Internkontrollsystembegrepet kan gjenfinnes om lag 40 ganger i forskriftsteksten. Termen er dermed den klareste representasjonen i dokumentet. Foruten selve IK-systembegrepet, fremstår dokumentasjons-, internkontroll- og kravtermen som tre av hovedrepresentasjonene i forskriften.



Figur 4: Begrepsfrekvens i forskriften av 1992.

Begrepene kan gjenfinnes hhv. 28, 26 og 25 ganger, og utgjør sammen med plikt-, kontroll-, system- og myndighetstermene de fremste byråkratitrekene i dokumentet. Det legges også et sterkt fokus på å innarbeide rutiner for internkontroll, noe som er nok et kjennetegn ved det klassiske byråkratiet.

#### 4.4 Handlings- og medvirkningsdiskursen

Som det foregående delkapitlet viser, er den førende diskursen på begynnelsen av 1990-tallet preget av byråkratiske trekk. I løpet av de fem årene i mellom innføringen av internkontrollforskriften og frem mot revisjonen og ny forskrift i 1997, ble det derimot gjort en del erfaringer. Det fremkom blant annet at forskriften fra 1992 fremstod som for byråkratisk og detaljert. Den ble også oppfattet som tungrodd, da spesielt av de små bedriftene (Kringen et al.1999; Lindøe 1992).

Lindøe (1992) hevder medvirkning og medvirkningsbasert handling danner mønsteret for internkontrollforskriften av 1997. På bakgrunn av dette, og det forelagte dokumentasjonsmaterialet, vil det argumenteres for at forskriften er pakket inn i en handlings-

og medvirkningsdiskurs. Hovedargumentene ligger i forskriftens veiledning, og i dens § 5 om påse- og dokumentasjonsplikt. Begge er elementer som tydeliggjør handlingsaspektet.

Til forskjell fra forskriften av 1992, så er 97-versjonen større i omfang. Sistnevnte inneholder dobbelt så mange sider, og inkluderer også en brukerrettet veiledning. Veiledningen utgjør over 50 % av forskriftdokumentet. Som vist i dokumentasjonsmaterialet inneholder denne delen en form for retningsanvisning i hvordan å innføre og utøve systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Selve forskriftsteksten har derimot færre bestemmelser i andre-generasjonsutgaven fra 1997, sammenlignet med førstegenerasjonsutgaven fra 1992.

”Det må settes mål for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet. Målene (...) må skrives ned...”(Internkontrollforskriften 1997:9). Denne uttalelsen stammer fra veiledningsdelen som omhandler igangsettingsarbeidet, altså handlingsaspektet. Som teksten viser, så er det viktig at virksomheten faktisk *har* et mål med internkontrollen den innfører. For å nå dette målet må man arbeide kontinuerlig og systematisk; ”De beste resultater kommer med systematiske forbedringer, ikke ved skippertak” (Internkontrollforskriften 1997:5). Dette aspektet påpekes også senere i veiledningen; ”Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer kontinuerlig innsats for forbedringer...” (Internkontrollforskriften 1997:14).

For å lykkes med igangsettingen av internkontroll vektlegges handlings- og samarbeidsaspektet tydelig: ”Du må som leder ta initiativ til å starte arbeidet, men arbeidet må skje i samarbeid med arbeidstakerne” (Internkontrollforskriften 1997:9). Ser man på første del av setningen, så viser den til at ansvaret for å innføre internkontroll påhviler leder. Det vil si at han eller hun har en viss form for aktivitetsansvar. Dette gjenspeiles også senere i teksten, i form av denne ordlyden; ”Selv om internkontroll må utøves på alle nivåer i virksomheten, tilligger hovedansvaret for å *sette i gang* arbeidet (”innføre” internkontroll) og å holde det i gang (”utøve” internkontroll) det øverste nivået i virksomheten (Internkontrollforskriften 1997:25). Enda tydeligere kommer dette til uttrykk i forskriftens veiledning, hvor det står at: ”Du som leder har plikt til å følge opp at det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet fungerer. Det betyr jevnlig kartlegging, planlegging av tiltak, oppfølging av at tiltak gjennomføres og at ønskede resultater oppnås” (Internkontrollforskriften 1997:13). Her brukes begrepet ”plikt” til å understreke at leder *skal* og *må* utøve handlinger innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Det er ikke nok å tenke omkring HMS, eller å kun bedrive skrivebordsaktiviteter- det kreves også et *handlings*aspekt. I veiledningen understrekes det at



utførelsen er det viktigste punktet i gjennomføringen av systematisk internkontroll. Hovedansvaret påhviler også her virksomhetenes ledelse (Internkontrollforskriften 1997).

På den annen side så har også arbeidstaker en forpliktelse i forhold til innføringsarbeidet; ”Du må som arbeidstaker delta i prosessen. Det er en viktig forutsetning at du som har daglig befatning med problemer, bidrar med dine erfaringer og forslag til løsninger...”

(Internkontrollforskriften 1997:9).

Som arbeidstaker har man med andre ord både en rett og en plikt til å delta i dette arbeidet. Også her innebærer det et handlingsaspekt. Det understrekes at ”Du må som arbeidstaker delta...”. Her ligger påbudselementet i ordet ”*må*”, og handlingsaspektet kommer frem i ordet ”*delta*”. Som arbeidstaker har man altså en forpliktelse til å bidra. I tillegg har ledelsen en forpliktelse til å la arbeidstakerne delta *og* til å samarbeide med dem (Internkontrollforskriften 1997).

Ser man på begrepene medvirkning og samarbeid, så forekommer disse til sammen 12 steder i det totale dokumentet. Selv om dette antallet ikke er spesielt høyt, så henvises det implisitt til dem flere steder, gjerne i form av deltakelsesbegrepet; ”For at resultatet skal bli vellykket er det viktig at den som til daglig står overfor problemet, deltar i planleggingen” (Internkontrollforskriften 1997:12). Som vist ovenfor påpeker veiledningen flere ganger at det er viktig arbeidstakerne medvirker i internkontrollarbeidet. I tillegg fremkommer dette eksplisitt i selve forskriftsteksten, da særlig i §§ 4-5.

Det kan her stilles spørsmål ved om medvirkningsaspektet er blitt forutsetning som går forutfor selve iverksettelsen, eller om det faktisk også går utover dette. Teksten fremhever nemlig medvirkningsfaktoren sterkt. Som forskriftsteksten påpeker så skal internkontroll ”...gjøres i samarbeid med arbeidstakerne” (Internkontrollforskriften 1997:20). Videre står det at man skal ”Sørge for arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes” (Internkontrollforskriften 1997:21).

Selve iverksettingsfasen havner noe i bakgrunnen, og omtales mest detaljert i den brukerrettede veiledningen. Denne er derimot ikke juridisk forpliktende, men kun ment som et verktøy for virksomhetene. Paragraf fire og fem synes derimot å vise direkte til de påkrevde samarbeidsrelasjonene, samt til hvordan man *tenker* disse skal brukes i gjennomføringen av internkontroll; ”...arbeidstakernes erfaringer er en vesentlig forutsetning for en velfungerende internkontroll” (Internkontrollforskriften 1997:27). Slår man sammen

begrepene kunnskap, ferdighet, erfaring og kompetanse så gjenfinner man disse 16 ganger i teksten.

Til forskjell fra 1992-forskriften, synes fokuset nå å ligge mer på selve medvirknings- og deltakelseshandlingen enn på selve iverksettelsesfasen. Om førstnevnte har en mer hegemonisk status enn sistnevnte er vanskelig å fastlå. Med hegemonisk status menes det om medvirknings- og deltakelseshandlingen har fått en mer framtrødende og kanskje også overlegen rolle i forhold til iverksettelsesarbeidet. At det har skjedd en utvikling er utvilsomt. Det virker derfor rimelig å hevde at medvirkning og deltakelse anses som minst like viktig som selve handlingsaspektet i forskriften av 1997. Handlingsaspektet er likevel viktig i forskriften, da spesielt i forhold til kartleggings- og oppfølgingsarbeidet.

En optelling i teksten viser at kartleggingsbegrepet foreligger 16 ganger. Det vil si at man henviser til kartlegging som en nødvendighet flere ganger, og i ulike sammenhenger. Som teksten påpeker, er det nødvendig at virksomheten har oversikt over hvilke lover som gjelder for den og dens produkter og tjenester. I tillegg må man drive kartlegging av helse-, miljø- og sikkerhetsutfordringer som finnes i virksomheten (Internkontrollforskriften 1997). Denne kartleggingsvirksomheten har et implisitt handlingsaspekt i seg, som blir manifestert i den etterfølgende prosessen av planlegging og prioritering av tiltak.

”Kartleggingen gir en oversikt over hva som bør forbedres. Neste skritt er at leder, arbeidstakere og deres representanter i samarbeid planlegger og prioriterer tiltak” (Internkontrollforskriften 1997:12). Her vil en kartlegging i seg selv innebære at man må igangsette visse aktiviteter. Disse er nødvendige for å samle inn informasjon om hvilke forhold som foreligger, og om disse er tilfredsstillende eller ei. Også samarbeidet mellom leder, ansatte og deres representanter vil inneha et handlings- og medvirkningsaspekt. Dialogen og den felles innsatsen som nedlegges, omhandler et felles tak for en bedre hverdag.

Likevel er det nok i oppfølgingsdelen at handlingselementet kommer tydeligst til syne. Dette kan ha sammenheng med at myndighetene selv anser at ”Selve gjennomføringen av planlagte og prioriterte tiltak er den viktigste delen av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet” (Internkontrollforskriften 1997:13). Handlingsaspektet er med andre ord avgjørende for å lykkes med et systematisk HMS-arbeid. Som det påpekes, er det fordelaktig å gjøre ”...forbedringsarbeidet til en naturlig del av den daglige driften” (Internkontrollforskriften 1997:13). Internkontroll av HMS bør altså nedfelles i de daglige aktiviteter og rutiner som

finnes i virksomheten. Gjennom å utføres til daglig, vil aktivitetene fremstå som naturlige. I tillegg vil selve internkontrollarbeidet foregå kontinuerlig, ettersom det er internalisert i eksisterende rutiner og prosedyrer. I praksis betyr dette ”...jevnlige kartlegging, planlegging av tiltak, oppfølging av at tiltak gjennomføres og at ønskede resultater oppnås”

(Internkontrollforskriften 1997:13). Veiledningsdelen skal med andre ord lære aktørene å handle i forhold til internkontroll av HMS. Man kan her se myndighetene forsøke å påvirke og veilede virksomhetene. Gjennom veiledningsdelen forsøker de å gi informasjon til virksomhetene, slik at sistnevnte kan ta denne opp i arbeidet med internkontroll. Gjennom utøving av IK-aktiviteter vil kunnskapen kunne bli omsatt til praksis, og en læringsssirkel dannes (jf. Argyris 1999).

Selve forskriftsdelen består av elleve paragrafer. Det har her blitt utført en del endringer i forhold til forskriften som kom ut i 1992. I denne sammenheng er det hovedsakelig paragraf fem som er av interesse, da denne tydelig understreker handlingsaspektet. Nevnte paragraf viser til virksomhetenes påse- og dokumentasjonsplikt (Internkontrollforskriften 1997).

Ettersom påse- og dokumentasjonsplikten vies så stor oppmerksomhet i forskriften, kan det stilles spørsmålsteget ved om denne utgjør en sterk representasjon, eller kanskje en egen diskurs? Av selve forskriftsteksten utgjør nemlig paragraf 5 i overkant av 20 % av tekstmaterialet. I tillegg understrekes de to pliktområdene i sterk grad, og gjentas flere ganger i teksten. Man kan med andre ord underbygge påstanden ut i fra mengdeargumentasjon. I tillegg synes det å ligge en viss tyngde i selve teksten. Virksomhetenes påseplikt viser eksempelvis til ledelsens ansvarsområde; å bedrive internkontroll av HMS ved å aktivt påse at krav fastsatt i eller i medhold av HMS-lovgivningen overholdes (Karlsen 2009). Den tilhørende dokumentasjonsplikten viser til at systemet med internkontroll skal dokumenteres (Internkontrollforskriften 1997). De to begrepene henviser til noen av de mest sentrale aspektene innenfor arbeidet med systematisk internkontroll, og understreker paragrafens sentralitet innenfor HMS-arbeidet. I teksten nedfor vil paragrafen studeres mer i dybden. Hensikten er både å underbygge paragrafens status som representasjon, og understreke handlings- og medvirkningsaspektene som foreligger.

De innledningsvise leddene viser til mer generelle momenter omkring internkontroll; ”Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og

sikkerhetslovgivningen” (Internkontrollforskriften 1997:21). Det vises videre til dokumentasjonskravet i uttalelsen: ”Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse” (Internkontrollforskriften 1997:22).

I forhold til handlings- og medvirkningsaspektet gjør dette seg gjeldende i § 5.2. I følge denne paragrafen og dens kommentar skal ”...alle arbeidstakere ha kunnskap og ferdigheter som gjør dem i stand til å utføre arbeidet på en sikker og helse- og miljømessig forsvarlig måte” (Internkontrollforskriften 1997:27). Her viser ordet ”å utføre” til det fysiske handlingselementet. Virksomhetens ansatte skal være kapable til å utføre sine oppgaver på en måte som oppfyller HMS-lovgivningens krav.

Påfølgende ledd viser også til de ansatte og deres deltakelse i arbeidet med internkontroll. Også tidligere i dokumentet har dette elementet blitt påpekt. I veiledningen til § 5.2 står det uttrykkelig skrevet at ”...utarbeidelse, praktisering og endringer i virksomhetens internkontroll skal skje i samarbeid med og inkludere arbeidstakerne i virksomheten” (Internkontrollforskriften 1997:27). Tar man denne setningen nærmere i øyesyn, ser man at den henviser *både* til medvirknings- og til handlingsaspektet. Medvirkningselementet fremkommer i ”skal skje i samarbeid med og inkludere”, hvor det legges vekt på at ansatte både skal ha mulighet til å delta på eget initiativ *og* aktivt tas med av ledelsen. Som Karlsen (2009) påpeker så har virksomhetens ansatte både en rett og en plikt til å medvirke. Deres kunnskap og erfaringer vil virke forenklende på internkontrollarbeidet, noe som har en rekke fordeler. Først og fremst vil arbeiderne inkluderes i viktige elementer som påvirker deres arbeidshverdag. De vil i tillegg ha mulighet til å påvirke hvordan hverdagen skal se ut, og ikke minst få bruke sin erfaring og kunnskap på å forbedre denne. Det antas at en slik form for inklusjon og medvirkning kan føre til høyere etterlevelse av forskriftens krav. I tillegg vil det kunne styrke arbeidstakernes identitets- og lojalitetsfølelse overfor virksomheten (jf. Kaufmann og Kaufmann 2009).

I forhold til handlingsfaktoren, så gjenspeiler denne seg i det faktum at virksomheten skal utarbeide, praktisere og gjennomføre endringer i forhold til internkontroll. Alle de tre faktorene viser til et aktivitetselement.

Paragrafens sjette ledd viser til kartlegging av farer og problemer, samt til utarbeidelse av planer og tiltak (Internkontrollforskriften 1997). Både kartleggingen og utarbeidelsesprosessen innebærer aktivitet og handling. Dette reflekteres også i neste ledd

som vektlegger avdekking og oppretting, samt forebyggende aktiviteter. Også her vil handling være påkrevd for å overholde lovgivningens krav. Sist, men ikke minst, fremkommer handlingsaspektet i paragrafens siste ledd som henviser til at virksomheten må ”Foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt” (Internkontrollforskriften 1997:21).

#### 4.4.1 Oppsummering

Til tross for at 97-forskriften ikke er innpakket i en byråkratidiskurs, så er den fremdeles veldig dirigerende. Den fremholder klare krav om at innføring og utøving av et internkontrollsystem er et påbud. Kravbegrepet kan gjenfinnes 26 ganger i dokumentet, og begrepet internkontroll og internkontrollsystem hele 50 ganger. At dette er vesentlig mindre enn i forskriften fra 1992, betyr likevel ikke at alle de byråkratiske trekkene er borte. Det som er tilfellet er at med revisjonen, er begrepet ”internkontroll” i stor grad byttet ut med begrepet ”systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid”.

Det analysen fremholder, er at handling og medvirkning er blitt mer framtrødende, på bekostning av de byråkratiske elementene. Det hevdes derimot ikke at de byråkratiske trekkene er fullstendig borte. HMS-begrepet innehar altså fremdeles noen av de byråkratiske faktorene som ble innført med opphavs- og byråkratidiskursen. Dette er i tråd med tanken om at enkelte elementer i en diskurs eller en representasjon er mer bestandige enn andre (Neumann 2001).

At det likevel har foregått en form for avbyråkratisering, medfører en høyere grad av fleksibilitet (jf. Røvik 2007). Som tidligere nevnt, er HMS en oppskrift som følges av så å si alle (Karlsen 2009). Internkontrollforskriften er dermed ufravikelig, men har samtidig en svært generell utforming. Forskriften fremviser funksjonelle, kontra spesifikke krav. Ettersom den fremstår som såpass generell og vid, må dens krav tolkes og tydeliggjøres i de respektive bedriftene (Karlsen 2009; Røvik 2007). Virksomhetene har med andre ord stor frihet til selv å velge hvordan de skal oppnå forskriftens krav. Bedriftene gis mulighet til å tilpasse systemet til den virksomhetsform og produksjonstype de bedriver. Dette er i tråd med tanken om at en organisasjonsoppskrift kan endres og tilpasses virksomheten den reiser inn i (Røvik 2007).

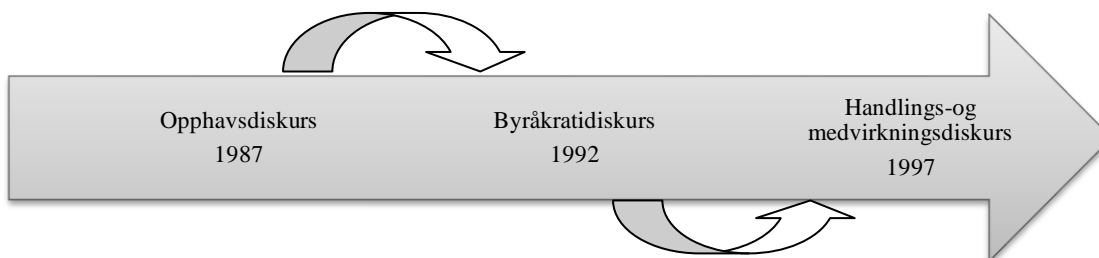
Bedriftene må likevel kunne dokumentere fremgangsmåten, og på denne måten vise hvordan systemene er bygget opp. I tillegg må de også dokumenteres *hva* som er oppnådd

(Internkontrollforskriften 1997; Karlsen 2009). Sentralt i dette arbeidet står medvirkning og samarbeid. Hovedaktørene er virksomhetens ledelse og ansatte. Det er på dem ansvaret hviler i forhold til arbeidet med å innføre og utføre internkontroll. I forhold til de to foregående dokumentene, så er fokuset i større grad flyttet fra myndighetsnivå og over til de faktiske aktørene som bedriver det daglige internkontrollarbeidet.

#### 4.5 Oppsummering av de tre diskursene

Fra 1987 og frem mot slutten av 1990-tallet synes det å ha eksistert tre relativt klare diskurser innenfor det norske HMS-området.

Forenklet kan man fremstille diskursenes utvikling som dette:



Figur 5: Diskursenes utvikling fra 1987 til 1997

I 1987 vokser opphavsdiskursen frem, i gjennom den offentlige utredningen om internkontroll. Det mest karakteristiske trekket innenfor diskursen omhandler innføringen av internkontrollbegrepet og overgangen til systemtilsyn. Innen landbasert virksomhet får begrepet her sin første manifestasjon. Spiren har derimot lange røtter, blant annet i fra tidligere lovgivning samt positive erfaringer fra petroleumsnæringen. Petroleumssektoren utgjør en av hoveddriverne for opphavsdiskursen, og er av sentral betydning.

Som Neumann (2001) påpeker, så vil en diskurs inneholde en dominerende, eller flere alternative representasjoner av virkeligheten. I tillegg til innføringen av internkontrolltermen, utgjør petroleumssektoren en sterk representasjon i utredningen. Mye av utvalgets anbefalinger og kommentarer bygger nemlig direkte på erfaringer fra den nevnte næringen.

Fra opphavsdiskursen beveger vi oss over mot den byråkratiske diskursen. Den byråkratiske diskursen kommer til syne med innføringen av forskrift om internkontroll i 1992. I dette dokumentet legges hovedvekten på fordelingen av roller og oppgaver, og hvordan disse skal

føre til måloppnåelse. De mest fremtredende representasjonene omhandler derfor roller og krav, myndighetsfordeling samt at man arbeider etter en mål-middel-strategi. Det er klare hierarkiske nivåer, hvor myndighetene har ansvaret for å føre tilsyn med virksomhetene. Bedriftens ledelse har på sin side hovedansvar for å innføre et IK-system og utøve internkontroll, mens arbeidstakerne har plikt til å medvirke i dette arbeidet.

Fortsatt ligger enkelte av trekkene fra opphavsdiskursen i bunn. Begrepet internkontroll defineres i internkontrollforskriften, og en rekke av paragrafene har likhetstrekk med HMS-arbeidet som foregår offshore. Eksempelvis, er skadeforebygging et element som har stått sentralt innen petroleumsnæringen. I forskriftens innledning vises det til at skadeforebygging er et hovedmål (Internkontroll. Forskrift med veiledning 1992). I tillegg fremheves også nødvendigheten med å trekke alle aktører med i internkontrollarbeidet. Også her ser man klare likhetstrekk med den utstrakte samarbeidsånden som eksisterer i petroleumsindustrien.

Med internkontrollforskriften av 1997 blir samarbeidsånden enda mer tydeliggjort, da i form av handlings- og medvirkningsdiskursen. Ti år etter utgivelsen av den offentlige utredningen, legges hovedvekten nå på å trekke enda flere inn i arbeidet med systematisk internkontroll. Likevel er flere av de byråkratiske trekkene fortsatt viktige. Det er ikke tale om et brått og totalt skifte fra en diskurs til en annen, men heller om en gradvis overgang. Det er eksempelvis fortsatt en sterk vektlegging av myndighetenes tilsynsoppgaver, men disse er nå gjort mer fleksible. Tanken er at myndighetene selv skal stå relativt fritt til å velge hvordan de ønsker å gjennomføre tilsyn. Et hovedpoeng er at dette skal foregå i nær kontakt og samarbeid med virksomhetene. I tillegg fremheves de ansattes kapasitet og deres kunnskaper og ferdigheter som medvirkningsaktører i internkontrollarbeidet. Som forskriften understreker, så er disse en nødvendig faktor for å lykkes med arbeid innen helse, miljø og sikkerhet. Det understrekes også at samarbeid og medvirkning er en forutsetning for å gjennomføre en vellykket implementering og utøvelse av systematisk internkontroll (Internkontrollforskriften 1997).

Som nevnt overfor vil man i ettertiden fra 1987 kunne se tre relativt klare diskurser. At de fremstår som klare, betyr ikke at de er ”rene” diskurser. Som Neumann (2001) påpeker, så vil en diskurs alltid stå i relasjon til en eller flere andre diskurser. Dette skyldes at en diskurs ikke kan ses løsrevet fra sine omgivelser.

I lys av dette kan man skjelve gradvise overganger mellom de ulike diskursene, og det er sjeldent tilfellet at den ene fullstendig erstatter den annen. Eksempelvis, så finner man medvirkningsaspekter i den byråkratiske diskursen. Innenfor det klassiske byråkratiet er det likevel lite fokus på medvirkningselementer, men heller en sterk vektlegging av hierarki og klare myndighetslinjer. Byråkratidiskursen er med andre ord ikke en ”ren” diskurs, men inneholder elementer som bryter med diskursens navn.

I forhold til handlings- og medvirkningsdiskursen, står man overfor det samme tilfellet. Det eksisterer en rekke byråkratiske trekk innenfor denne diskursen. Likevel anses hovedvekten å ligge på samarbeids- og medvirkningsrelasjoner, noe som plasserer de byråkratiske trekkene mer i bakgrunnen. De to diskursene kan likevel ved første øyekast virke som direkte motsetninger. Det er derfor viktig og igjen å understreke det overnevnte poeng; flere diskurser *kan* eksistere på samme tidspunkt. De kan være jevnbyrdige, eller den ene kan inneha mer eller mindre makt enn den / de andre. I dette tilfellet antas representasjonene i eksempelvis handlings- og medvirkningsdiskursen å være overlegne de byråkratiske trekkene.

Det man må være klar over, er at dette kan medføre en mer stereotypisk fremstilling av de eksisterende diskursene. Bakgrunnen for dette hviler på deres representasjoner. For å gjenfinne en diskurs sine representasjoner må man ofte lete etter særtrekk. Å argumentere for særtrekk og representasjoner gjøres ofte via opposisjonslogikk. Å argumentere for eksempelvis en handlings- og medvirkningsdiskurs vil derfor kunne gjøres ved å vise til at den *ikke* innehar byråkratiske trekk. Dette er derimot ikke tilfellet her. Diskursene overlapper hverandre, og belyser sine respektive trekk *samtidig* som de skyggelegger andre. Det er med andre ord tale om å trekke frem elementer, samtidig som man skyver andre i bakgrunnen.

I tiden fremover vil det sannsynligvis oppstå en ny diskurs, eksempelvis HMS-kulturdiskursen for landbasert virksomhet, eller kanskje en BSA-diskurs. Mest sannsynlig vil den fremtidige diskursen inneholde elementer av de overnevnte diskursene, på samme måte som vist ovenfor. Eksempelvis inneholder HMS-kulturdiskursen for petroleumsnæringen en sterk vektlegging av medvirkningsaspekter. Både oppbyggingen av en HMS-kultur og det daglige arbeidet i virksomheten, krever medvirkning og samarbeid mellom ledelse og ansatte. En lignende diskurs for landbasert virksomhet vil etter alt og gjelde også inneholde et betydelig medvirkningsaspekt.



## 4.6 Fra diskurs til praksis

I de tre foregående delkapitlene har vi foregrepet ulike dokumenter i jakten på manifeste diskurser. I forhold til to av de gjenværende dokumentasjonskildene er vi derimot ute etter å studere praksis slik den er rapportert i to forskningsrapporter. Praksis er nødvendig å implementere, da en undersøkelse av kun diskurs ikke vil fange opp det faktiske handlingsaspektet. Avhandlingen dreier seg likevel i hovedsak om den sosiale konstruksjonen av HMS-begrepet. Dog, er praksis nødvendig å trekke inn, da HMS-begrepet synes å ha fått sin egen eksistens. Man står ikke bare overfor et konstruert begrep. Et handlingselement, en praksis, er også gjeldende innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.

Intensjonene ved innføringen av internkontroll har vært klare fra ”tidens morgen”.

Kravet om internkontroll, samt omlegging av tilsynsstrategien skulle blant annet bidra til økonomiske gevinster og færre ulykker (Kringen et al. 1999; NOU 1987:10). ”Én av de viktigste begrunnelsene for reguleringsreformer, er å øke virksomhetenes (spesielt næringslivets) fleksibilitet i forhold til reguleringskrav” (Kringen et al. 1999:17). Videre heter det at ”Ulike regulerings- og tilsynsstrategier er iverksatt for å øke etterlevelseshetsgraden” (Kringen et al. 1999:18).

Syv år etter innføring, synes det derimot å eksistere et gap mellom det myndighetene forespeilte seg, og det som viste seg å være praksis.

Fra dokumentasjonsmaterialet kan man se at rapportens konklusjon hevder følgende;

*Hovedproblemet synes å ikke være at ulike krav kommer i konflikt med hverandre, eller at det er åpenbare uklarheter med hensyn til grenseflater. Problemet er snarere at summen av krav medfører at regelverket samlet framstår for virksomhetene som uoversiktlig, komplekst og omfattende (Kringen et al. 1999:8).*

Det er med andre ord ikke enkeltelementer som synes å være problemet i norske virksomheter:

*Regelverket bærer preg av å være utviklet over tid og med hovedfokus på avgrensede reguleringsområder med sine respektive særinteresser. Lovområdet har i liten grad vært definert som en helhet med påfølgende krav om tilpasning og samordning og har derfor en uensartet struktur når det gjelder både form og innhold (Kringen et al. 1999:23).*

I lys av det overnevnte fremstår det som forståelig at ikke alle virksomheter etterlever internkontrollforskriftens krav. Lite hjelper det, når de likevel er forpliktet til å gjøre dette; ”Gjennom internkontrollkravet forpliktet virksomhetene til å gjennomføre HMS-krav på en systematisk og ensartet måte innen alle de enkelte lovområder” (Kringen et al. 1999:70). Rapportens konklusjon fremholder at det er lovverkets kompleksitet og uoversiktighet som er hovedårsak til at dette ikke skjer. Likevel fremkommer det i rapporten at også manglende holdninger kan være en årsak;

*Det har vært antydning at arbeids- og næringslivet samlet er delt omtrent på midten når det gjelder grad av interesse for og oppfølging av internkontrollforskriften-HMS. Den siste nasjonale kartleggingen av internkontrollstatus (...) tegner et noe mer optimistisk bilde. Over 60 % av virksomhetene har innført, eller har nesten ferdig innført internkontroll (Kringen et al. 1999:52).*

Så er spørsmålet: skal man være fornøyd med at utviklingen synes å gå i riktig retning og stadig flere har innført internkontroll? Eller, skal man legge hovedvekten på at nesten halvparten av norske virksomheter *ennå ikke* synes å følge de eksisterende lovkrav? Man kan også snu spørsmålet på hodet, og spørre; hva er det som får virksomheter til å innføre, evt. til ikke å innføre, den lovpålagte internkontrollen?

Det naturlige fokuset vil her være å konsentrere seg om ulike grunner for hvorfor virksomhetene *ikke* oppfyller lovens krav. Det har blitt hevdet at ”...grenseflater mellom reguleringsområder, dobbeltreguleringer m.m. kan resultere i at virksomheter stilles overfor motstridende krav, eller krav som trekker i ulike retninger” (Kringen et al. 1999:51). Problemet synes å ligge i manglende samordning mellom ulike offentlige etater. Dette er et problem som påpekes også i rapporten, uten at det tilbys en tilhørende tilfredsstillende løsning.

I tillegg tyder undersøkelsens funn på at virksomhetene i utgangpunktet har hatt for lite tid og ressurser til å arbeide med internkontroll (Kringen et al. 1999). Det virker sannsynlig å anta at de aller fleste virksomheter vil ha utgifter knyttet til selve innføringsarbeidet. I oppstartsfasen vil det også være naturlig å anta at innsatsen som legges i internkontrollarbeidet vil medføre ekstra utgifter. Eksempler på dette kan være allmannamøter, tid til å sette seg inn i nye rutiner og prosedyrer, samt tid til å gjennomføre endringer som internkontrollforskriften pålegger. Det er her tale om ressurskrevende arbeid for virksomhetenes del. Ikke alle har disse

ressursene tilgjengelig. ”Mange av de modellene for internkontroll som har fått gjennomslag, har vært for kompliserte, omfattende og dokumentasjonskrevende; dimensjoneringen har ikke stått i forhold til virksomhetenes behov eller administrative kapasitet”(Kringen et al. 1999:52).

Andre igjen, har behov for veiledning i forhold til hvordan man best kan bruke disse ressursene. Dessverre har også dette vært et problem på myndighetsnivå, med det følgende resultat at; ”De samlede ressursene har vært for små til at myndighetene har kunnet fungere som noen aktiv pådriver overfor de enkelte virksomhetene; behovet for ekstern hjelp har vært større enn antatt” (Kringen et al. 1999:52). De politiske omgivelsene, som retter sine påbud mot virksomhetene, har med andre ord ikke kunnet assistere bedriftene i innføringsarbeidet. Dersom virksomhetene ikke har nok kunnskap og informasjon om hvordan ressursene bør brukes, og heller ikke har mottatt tilfredsstillende bistand fra myndighetene, hvordan kan man da forvente at innføring og utøvelse av internkontroll skal være vellykket?

Som man kan se, har det skortet på ressurser fra både myndighetenes og virksomhetenes side. Det er i seg selv et ugunstig utgangspunkt. De potensielle fordelene med å innføre internkontroll har heller ikke vært tydelige; ”De økonomiske gevinstene har vært vanskelige å påvise, bl.a. fordi selve innføringsarbeidet har vært ressurskrevende...” (Kringen et al. 1999:52). Man må derfor anta at det for mange av virksomhetene har vært en dobbel byrde knyttet til dette arbeidet; først i form av oppstartsutgifter, og så i form av manglene uttelling i etterkant. I stedet for å systematisere og lette arbeidet, så har flere bedrifter opplevd det totalt motsatte; ”Internkontroll har ikke fått status som et forenklet hjelpemiddel til formålsrettet selvregulering, der detaljkrav og uhensiktsmessige spesifikasjoner tones ned; isteden har internkontroll framstått som et tilleggskrav” (Kringen et al. 1999:52).

#### **4.6.1 Oppsummering**

Rapporten konkluderer med at problemet ikke ligger i det faktum at de enkelte kravene er for vanskelige å oppfylle. Summen av kravene, derimot, virker å være vanskelige både for virksomhetene og for myndighetene. For virksomhetenes del, så blir kravene om internkontroll oppfattet som en ekstra belastning i en allerede krevende hverdag: ”Problemet er [snarere] at summen av krav medfører at regelverket samlet framstår for virksomhetene som uoversiktlig, komplekst og omfattende” (Kringen et al. 1999:109). Studerer man denne setningen nærmere, finner man at det er tre områder knyttet til sumvirkningsproblemet. At

regelverket er uoversiktlig og komplekst, viser til at det finnes mange ulike lover som regulerer internkontrollområdet. Disse lovene inneholder til tider motstridende krav. Likevel viser rapporten til at ”Hovedinntrykket fra kartleggingen er at *direkte motstridende* krav i lover eller forskrifter er ubetydelige unntak” (Kringen et al. 1999:100).

Begrepet ”omfattende” viser til både mengden av lover, og innholdet i dem. Som nevnt ovenfor så er det en stor mengde ulike lover og forskrifter som regulerer de respektive kravene i forhold til internkontroll. I tillegg inneholder disse lovene en stor mengde påbud; krav til innføringen av internkontrollsystemet og krav til utføringen av selve internkontrollen (Kringen et al. 1999).

Enkeltvis er ikke disse elementene problematiske, men lagt sammen så utgjør de et problem. I sum kan dette påvirke både virksomhetens ressurser og holdninger. ”Et gap mellom ideal og virkelighet kan fort bli for stort og virke demotiverende for både virksomheter og myndigheter” (Kringen et al. 1999:99). Som rapportens konklusjon påpeker, så synes det nødvendig med en gjennomgang av reguleringskravene. I følge forfatterne bør denne gjøres ”...med sikte på forenkling og eventuelt sanering, samt at tilgjengelige virkemidler og ressurser utnyttes og dimensjoneres optimalt, ut fra en samlet vurdering av risikoforhold” (Kringen et al. 1999:114). Dette er i tråd med Kirwan et al. (2002) som påpeker at reguleringsfilosofi og praksis må være både klar og sammenhengende. Det synes som om dette er et av de få alternativene som kan medføre økt etterlevelse av internkontrollens krav, da økte ressurser synes å være vanskelige å erverve.

#### **4.7 Fremvekst av en ny diskurs: HMS-kultur**

At petroleumsindustrien har spilt en sentral rolle i utviklingen av det norske HMS-regimet og internkontrollsystemet, er hevet over enhver tvil. Som den foregående dokumentasjonen og analysen viser, så har sektoren vært en av flaggbærerene på dette området. Også de innledende avsnittene i meldingen bekrefter dette; ”Petroleumsnæringen har utover 80-årene og inn i 90-årene stått frem som en foregangsnaering i norsk næringsliv. Næringen har vært i forkant når det gjelder å ivareta hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø...” (St.meld. nr.7 2001-2002:2) I stortingsmeldingen ligger spiren som pakkes inn av en HMS-kultur.

Av de tre bokstavene i akronymet, har petroleumsindustrien til nå lagt hovedvekten på sikkerhetsaspektet. Bakgrunnen for dette, er at sektoren står overfor utstrakte fare- og

risikoutfordringer. Disse innebærer et betydelig kostnadsaspekt; både rene økonomiske kostnader, og utgifter i form av tap av liv og helse (St.meld. nr. 7 2001-2002). Også Weick, Sutcliffe og Obstfeld (1999) underbygger at sikkerhet medfører store økonomiske utgifter. Fokuset synes imidlertid å være i ferd med å flytte seg fra rene sikkerhetsaspekter, til mer å inkludere de øvrige bestanddelene av akronymet. I tillegg trekkes kulturbegrepet inn som et nytt element, da i form av HMS-kulturtermen.

Som Karlsen (2009) påpeker, så vil en HMS-kultur virke førende på meninger og tolkninger i en organisasjon. Sagt med andre ord, så uttrykker en kultur basert på helse, miljø og sikkerhet felles oppfatninger av HMS-relaterte normer og atferd. I tråd med dette understrekes det av andre forfattere, at kulturen vil påvirke hva som anses som passende, godt og forsvarlig (Beer og Nohria 2000).

I det følgende vil det argumenteres for en gryende HMS-kulturdiskurs, avfødt innen petroleumssektoren. Hovedfokuset i analysen vil ligge på det nevnte begrepet, samt på ”Null-filosofien”. I tillegg vil også enkeltbegreper som risiko, forebygging, medvirkning og læring belyses.

Grunnen til at meldingen trekkes inn i avhandlingen, er antagelsen om at denne kan få ringvirkninger også for landbasert virksomhet. HMS-kulturdiskursen kan få samme status som den opprinnelige opphavsdiskursen for hele HMS-feltet. Erfaring viser nemlig at det tidligere har foregått ”smitte” og erfaringsoverføring fra petroleumsindustrien over på den landbaserte virksomhet. Som meldingen viser så har ”Næringen (...) vært et forbilde for landbasert virksomhet” (St.meld. nr. 7 2001-2002:2). Studerer man dette utsagnet nærmere, vil det være nærliggende å spørre om man her står overfor en forventning omkring såkalte organisasjonsoppskrifter (Røvik 2007). Forfatteren viser til at en organisasjonsoppskrift som er institusjonalisert, er en legitimert oppskrift på hvordan deler av en organisasjon bør utformes. Som det videre påpekes, så vil populære oppskrifter ofte adopteres av andre organisasjoner (Røvik 2007). I dette tilfellet antas det at landbasert sektor vil forsøke å imitere petroleumsnæringen, da næringens tidligere suksess har høstet mye beundring. De økonomiske avkastningene virker å være en av hovedmotivasjonene i denne sammenheng (NOU 1987; St.meld. nr.7 2001-2002; St.meld. nr. 12 2005-2006). I lys av dette antas det følgende; dersom begrepene ”HMS-kultur”, ”Null-filosofi” og ”læring” anses som viktig i stortingsmeldingen, virker det sannsynlig at dette vil ”smitte over” på landbasert virksomhet. Foreløpig mangler derimot internkontrollforskriften de to førstnevnte begrepene.

Regjeringen ønsker at petroleumssektoren skal fortsette å være en foregangsnæring, slik den har vært de siste tiårene (St.meld. nr. 7 2001-2002). Det er ønskelig at næringen "...skaper verdier for samfunnet gjennom bevisst satsing på kvalitet, kunnskap og kreativitet, og som driver virksomheten basert på en målsetting om kontinuerlig forbedring" (St.meld. nr.7 2001-2002:5). Det uttales videre: "Regjeringen vil at petroleumssektoren skal være en foregangsnæring med sterkt fokus på helse, miljø og sikkerhet på alle nivå i virksomheten og som har "kontinuerlig forbedring" og "føre-var" som grunnleggende prinsipper" (St.meld. nr. 7 2001-2002). Næringens politiske omgivelser retter med andre ord klare forventninger mot virksomhetene (jf. Busch et al. 2007).

Ordet "foregangsnæring" understreker petroleumsnæringens status i norsk næringsliv. Begrepet viser til sektorens suksess mht. HMS-arbeid, samt dens posisjon som en av Norges fremste inntektskilder. Teksten viser også til at næringen skal fokusere på HMS på *alle* virksomhetsnivåer.

Man ser her medvirkningselementet tydelig. HMS gjelder ikke kun i linjeorganisasjonen, eller som et dokument på toppledelsens kontor. IK og HMS skal gjennomsyre hele virksomheten og arbeidstakere på alle nivå skal trekkes inn i arbeidet. Verdt å merke seg i denne sammenhengen er ordene angitt ovenfor i anførselstegn. "Kontinuerlig forbedring" viser til at målet om å bli "best i klassen" aldri kan oppnås fullstendig. At Norge anses å ha en høy HMS-standard, både i norsk og internasjonal målestokk, er ikke tilstrekkelig og tilfredsstillende. Som det påpekes i meldingen; "Forbedringen på områdene helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten har stanset opp de senere årene. På enkelte områder har utviklingen vært negativ" (St.meld. nr.7 2001-2002:3). Å være god, er altså ikke nok. Man skal ikke hvile på laurbærene, men aktivt jobbe for å bli enda bedre. Dette henger sammen med filosofien om null skader og ulykker som vil bli omtalt senere.

"Føre-var" viser til det proaktive arbeidet som skal forhindre ulykker og skader, redusere utgifter og bidra til bedre løsninger. Poenget er altså å redusere faremomentene til det minimale, og samtidig å være framsynt. Disse aspektene henger nært sammen med en såkalt HMS-kultur.

For å møte utfordringene næringen står overfor er begrepet HMS-kultur trukket inn i det offentlige dokumentet. Fra et tidligere fokus på sikkerhet og sikkerhetskultur, fremmes nå en tanke om en kultur som omfatter helse, miljø og sikkerhet. Likevel er ikke sikkerhetsfaktoren borte. Begrepet kan gjenfinnes hele 397 ganger i meldingen. Til sammenligning omtales

HMS-kultur kun 14 ganger. Begrepet anses likevel å være svært viktig, ettersom det har sitt opphav i dette dokumentet. Spiren er sådd...

Det understrekes at "...en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur (...) er tatt inn i det nye regelverket som en forutsetning for forsvarlig virksomhet" (St.meld. nr.7 2001-2002:21). Den førende tanken er dermed at HMS-kultur er en nødvendig byggestein for å oppnå en virksomhet som kan karakteriseres som forsvarlig. "Et forsvarlig nivå for sikkerhet og arbeidsmiljø er først og fremst viktig for den enkelte arbeidstaker på sokkelen. Et forsvarlig nivå har imidlertid også økonomiske og miljømessige sider" (St.meld. nr.7 2001-2002:3). Begrepet innebærer dermed en rekke ting. Blant annet skal arbeidsplassen være sikker for arbeidstakerne, slik at de ikke utsettes for uforholdsmessig stor fare. Dette gjelder også for det ytre miljøet, og virksomheten skal ikke påføre miljøet unødig skade. Sistnevnte må ses både i et kort- og et langsiktig perspektiv, gjerne over flere generasjoner. I tillegg skal driften være økonomisk forsvarlig, både overfor eiere og investorer og i forhold til myndighetene. En virksomhet som drives økonomisk uforsvarlig vil ofte ha alvorlige mangler som kan påvirke både bedrifts- og samfunnsøkonomiske hensyn i negativ retning. En skakkjørt økonomi vil også ramme virksomhetens ansatte, og kan slik indirekte påvirke den gjeldende HMS-situasjonen. HMS-kultur synes med andre ord å være viktig.

HMS-kultur er et relativt nytt begrep, som ikke innehar en entydig definisjon. Også NFR støtter opp om dette: "Da det kan synes som om det er en del uklarheter, misforståelser og forskjellige oppfatninger mht. HMS-kultur, bør det være en sentral målsetting (...) å få avklart innholdet i dette begrepet nærmere" (Norsk forskningsråd 2007:23). Utfordringen som knyttes til dette, omhandler å finne delbegreper, variabler og indikatorer slik at begrepet kan identifiseres (Blaikie 2003; Karlsen 2009). Hvordan kan ellers myndighetene føre tilsyn med en virksomhets HMS-kultur, dersom man ikke klarer å definere termen på en relativt entydig måte?

For å studere begrepet nærmere, vil det derfor være nødvendig å se på dens representasjoner og særtrekk. Kulturbegrepet generelt vil ikke bli definert, da dette ikke anses som relevant for oppgaven. Fokuset vil i stedet ligge på kulturens iboende særtrekk og virkninger.

En kultur gjennomsyret av helse-, miljø- og sikkerhetsaspekter viser til ulike kollektive handlemåter. Disse handlemåtene uttrykkes gjennom en felles forståelse, er basert på felles verdier og normer og tar i bruk kunnskap og symboler som former aktørers atferd (Karlsen 2009). En HMS-kultur vil med andre ord forme arbeidstakernes HMS-atferd.

*En god kultur fremmes ved at helse, miljø og sikkerhet blir integrert i organisasjonens felles verdier, etablerte holdninger, kompetanse og atferd. Det er nødvendig med kontinuerlig fokus på:*

*-ansvarliggjøring på alle nivåer,*

*-involvering og medvirkning,*

*-kommunikasjon og informasjon,*

*-læring av trender, beste praksis og uønskede hendelser (St.meld. nr.7 2001-2002:22).*

Også Oljedirektoratet har en lignende beskrivelse av hva som utgjør en god HMS-kultur. I følge direktoratet, som i stor grad bygger på Reasons arbeid, er en god HMS-kultur preget av fire særtrekk (Oljedirektoratet 2003). At HMS-kulturen er *rapporterende* innebærer at virksomheten har gode rapporteringsrutiner. En *rettferdig* HMS-kultur vil si at den skal oppleves som å fremme rettferdighet i bedriften.

At kulturen er *fleksibel* og tilpasningsdyktig innebærer at den evner å effektivt tilpasse seg endrede krav fra omgivelsene. Det hevdes i den forbindelse at ”En fleksibel kultur takler både normal og høy arbeidsmengde uten at det går utover sikkerhet og robusthet” (Oljedirektoratet 2003:15). Sist, men ikke minst, er en god HMS-kultur også karakterisert av å være *lærende*. Med dette menes det at virksomheten evner å lære, samt at den ”...stiller kontinuerlig spørsmål ved egen praksis og egne samhandlingsmønstre” (Oljedirektoratet 2003:17).

Virksomhetens ledelse bærer hovedansvaret for denne kulturbyggingen (St.meld. nr. 7 2001-2002). Ledelsen anses ofte for å være kulturbærer, og deres fokus vil i stor grad påvirke hva som blir gjeldende i virksomheten. Likevel er det ofte arbeidstakerne som er de reelle kulturbærerne, noe som innebærer at deres holdninger og atferd i stor grad bestemmer HMS-kulturens innhold (Karlsen 2009). Man må med andre ord være klar over at kulturen formes både ovenfra-og-ned samt nedenfra-og-opp. Denne tanken støttes av det følgende utsagnet: ”En viktig del av kulturbygging dreier seg om hvordan vi samhandler, kommuniserer med og bygger relasjoner til andre mennesker, og om hvordan vi utvikler og bruker felles kunnskap, ferdigheter og verdier” (Oljedirektoratet 2003;19).

Både ledelsessystemet og atferdssystemet vil dermed være i spill, og sammen skape virksomhetens gjeldende kultur (jf. Busch et al. 2007). Selv om ledelsen innehar hovedansvaret for kulturbyggingen, vil ikke dette kunne skje isolert fra bedriftens ansatte (jf. Kaufmann og Kaufmann 2009).



Nøkkelordene i de overgående avsnittene synes dermed å være ”felles” og ”samarbeid”. Med utgangspunkt i det første begrepet, så er det innlysende at kunnskap, verdier og holdninger må være felles og utbredte for at virksomheten skal ha en velfungerende kultur (Kaufmann og Kaufmann 2009). Dersom det finnes en rekke ulike oppfatninger omkring temaet, vil man sjelden oppnå en sterk og unison kultur. Sprikende forståelser og praksiser antas å virke svekkende på HMS-kulturen. Ansatte og ledelse må med andre ord ha en relativt lik oppfattelse av helse-, miljø- og sikkerhetsaspekter for å skape en god HMS-kultur. Å skape en god kultur krever både motivasjon, kunnskaper, kommunikasjon og samarbeid (Kaufmann og Kaufmann 2009).

At prosessen med å etablere og vedlikeholde en HMS-kultur krever samarbeid, virker nærmest innlysende. Begrepet omtales 81 ganger i dokumentet, noe som understreker dens tyngde. Det er her tale om samarbeid mellom både ansatte og ledelse, og mellom fagforeninger og myndighetene.

Som nevnt ovenfor påhviler ansvaret for å fremme en god HMS-kultur virksomhetens ledelse. God ledelse innebærer med andre ord HMS-ledelse (Karlsen 2004). De ansatte har likevel både en plikt og en rett til å medvirke i arbeidet. Dette aspektet reguleres av ansettelsesforholdet, samt av ulike forskrifter og regelverk.

I begrepet samarbeid ligger det derimot mer enn bare en tanke om rett og plikt. Å inngå i samarbeid innebærer et *ønske* om å komme frem til et *gjensidig* mål. Implisitt regner begge parter med at de kan komme bedre ut av en situasjon sammen, enn hver for seg. Å samarbeide vil i dette tilfellet bety at man kan trekke på hverandres kunnskaper og erfaringer. Bred enighet omkring kultur og standard, vil ha en styrkende virkning på den samlede HMS-kulturen. Et mål man ofte oppnår enighet om, er eksempelvis behovet for å verne om liv og helse (St.meld. nr.7 2001-2002).

En HMS-kultur skal bidra til å realisere en såkalt ”Nullfilosofi” (Karlsen 2004; Karlsen 2009). I dette ligger det en tanke om at ”...ulykker ikke skjer, men forårsakes. Alle ulykker kan derfor forebygges, slik at målet vil være null skader og ulykker” (St.meld. nr.7 2001-2002:22). I dette sitatet hevdes det at ulykker er menneskeskapte- de skjer ikke tilfeldig, men som et resultat av menneskelig handling. Ettersom de er skapt av og forårsaket av oss, kan vi også forhindre dem i å skje. ”Et forsvarlig nivå for helse, miljø og sikkerhet skapes gjennom målrettet og forebyggende arbeid i alle faser og på alle nivåene i virksomheten” (St.meld. nr.7 2001-2002:20). Ordet ”forebygging” og dets verbform gjenfinnes 36 ganger i stortingsmeldingen. Frekvensen underbygger at begrepet har en viss tyngde i dokumentet.

På samme måte som i lovgivningens uttalelse om et ”fullt forsvarlig arbeidsmiljø”, så må også ”Nullfilosofien” regnes for å være et mål man streber mot. At ”...målet vil være null skader og ulykker” må nok anses å være del av en idealdiskurs. Som det påpekes i dokumentet: ”Innføring av ”Nullfilosofien” er en milepæl rent holdningsmessig” (St.meld. nr.7 2001-2002:22). Det er med andre ord tale om noe man arbeider i mot, en visjon for nåtidens og fremtidens arbeidsliv. Likevel innehar visjonen begrensninger, og er derfor en holdningmessig milepæl, kontra et utstrakt krav. Et risikofritt samfunn synes å være en utopi (Beck 1997).

Idealdiskurs eller ei, målet om null skader og ulykker er likevel manifestert i meldingen og ”... forutsetter ansvarliggjøring i alle ledd og et kontinuerlig fokus på risikostyring, forebygging og læring” (St.meld. nr.7 2001-2002:22). Igjen, påpekes det at samtlige i virksomheten må medvirke og ta ansvar. I tillegg må man arbeide proaktivt og forebyggende for å forhindre unødige risikoer og faremomenter. Sist men ikke minst, er det viktig at man lærer, da både av tidligere suksesser og fiaskoer. ”Ved systematisk gjennomgang av og læring fra uønskede hendelser vil selskapene kunne sette i verk nødvendige tiltak for å forhindre en ny hendelse, og øke bevisstheten om sikkerhet på arbeidsplassen” (St.meld. nr.7 2001-2002:16). En virksomhet vil med andre ord trenge høy læringskapasitet (Beer og Nohria 2000). Denne kapasiteten innebærer at ansatte i petroleumsnæringen er i stand til å oppdage og korrigere feil, samtidig som de aktivt søker nye innsikter med sikte på å produsere bedre og mer ønskelige utfall. Forfatterne påpeker at denne læringskapasiteten øker ved dialog og samarbeid (Beer og Nohria 2000). Partssamarbeid innen petroleumsnæringen synes dermed å være viktig. Med dette menes det at myndighetene må inngå i samarbeid med selve næringen, og at de konkurrerende petroleumsselskapene må evne å utveksle erfaringer og lærdommer. I neste omgang kan denne erfaringen deles med landbasert virksomhet, for slik å overføre petroleumssektorens ”oppskrifter” til dette området (Røvik 2007).

”Nullvisjonen” er i stor grad rettet mot sikkerhetselementet. Dette har ofte vært hovedfokus innen petroleumssektoren, men med innføringen av HMS-kulturbegrepet er forholdene nå i ferd med å endre seg. Med seg har det ført et nytt fokus på helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet, som nå i større grad også omhandler akronymets to første bokstaver. Ennå er sikkerhet det begrepet som nevnes flest ganger i teksten, men helse og miljø omtales henholdsvis 334 og 375 ganger hver. Den tidligere forskjellen mellom de tre er med andre ord i ferd med å utjevnes.

At HMS-kultur innehar økonomiske aspekter har allerede blitt nevnt. Å forhindre og redusere skader og sykdom er bare et eksempel på dette. Å etablere og opprettholde en god HMS-kultur er et annet eksempel som medfører økonomiske konsekvenser. Samtidig antas det også at de økonomiske fordelene med dette arbeidet vil være betydelige; ”Uønskede hendelser påfører virksomhetene betydelige økonomiske kostnader som følge av skade på mennesker, materielle skader og utsatt produksjon, økt forsikringspremie og lignende...” (St.meld. nr.7 2001-2002:23).

I tillegg til direkte kostnader, vil også andre områder kunne bli skadelidende dersom man ikke satser på en sterk og god HMS-kultur. ”Selskapenes resultater på HMS-området er indikatorer på selskapets kvalitetsledelse, lønnsomhet og konkurranseposisjon” (St.meld. nr. 7 2001-2002:23). Dersom man velger å *ikke* nedlegge ressurser i en god HMS-kultur, kan resultatet bli ”...tapt tillit og omdømme hos arbeidstakere, samarbeidspartnere og markedet for øvrig” (St.meld. nr. 7 2001-2002:23). I forhold til omdømmefaktoren påpekes igjen viktigheten med en helse-, miljø- og sikkerhetskultur: ”Selskapenes omdømme blir stadig mer fokusert som konkurransefaktor. Dårlige resultater på HMS-området skader selskapenes omdømme overfor myndigheter, investorer, eksisterende og fremtidige partnere, kunder samt nåværende og fremtidige ansatte” (St.meld. nr. 7 2001-2002:23). Utsagnet støttes av Brønn og Ihlen (2009) som hevder at omdømmet har en magnetisk kraft i forhold til potensielle investorer og ny arbeidskraft. Et godt omdømme tyder på at man er pålitelig, og dette skaper tillit. Tap av tillit og omdømme vil på samme måte ha betydelige negative konsekvenser (Brønn og Ihlen 2009; Karlsen 2009).

#### **4.7.1 Oppsummering**

En gryende HMS-kulturdiskurs er i ferd med å få rotfeste innen petroleumsindustrien. Termen HMS-kultur er likevel ennå et primitivt begrep innen næringen. I landbasert virksomhet omtales den ikke i hele tatt i IK-HMS-forskriften (Karlsen 2004). Trass i at begrepet ennå ikke er veletablert, virker det sannsynlig at HMS-kultur er et satsningsområde i vekst. Ettersom det tidligere har foregått mye ”smitte” fra næringen og over på landbasert virksomhet, antas det at også HMS-kultur vil bli sentralt her.

Nøyaktig hva begrepet og praksisen innebærer er derimot ikke entydig. HMS-kulturbegrepet synes å være en konstruksjon som går forutfor praksis. Termen ble nemlig konstruert av Oljedirektoratet / Petroleumstilsynet. Med andre ord skapte tilsynsmyndigheten en

diskurspraksis som *så* ble nedfelt i et regelverk. Ut i fra regelverket (Rammeforskriften) forsøker man nå å etablere en praksis, som igjen skal virke tilbake på HMS-kulturbegrepet. Termen er, som nevnt, ikke entydig definert, og det er behov for en praksis som kan være med på å forme innholdet i begrepet. Slik kan termen operasjonaliseres og tydeliggjøres.

HMS-kultur fikk med andre ord forankring i begrepsform før den fikk sitt rotfeste i praksis.

Dette står i motsetning til enkelte andre begreper, eksempelvis HMS-termen.

Både HMS- og HMS-kulturbegrepet er sosialt konstruerte termer. Det finnes likevel en viktig forskjell mellom de to. Termene har nemlig motsatt utgangspunkt i forhold til hverandre.

HMS-begrepet startet som kjent med en praksis, for så å utvikle seg som et sosialt konstruert begrep. HMS-kulturtermen startet derimot med den konstruerte begrepsfestingen, for så å forsøke å danne en praksis. Dette kan medføre vanskeligheter i forhold til hvordan måle og føre tilsyn med en HMS-kultur. I tillegg kan det også vanskeliggjøre arbeidet med å definere hva som karakteriserer en god HMS-kultur.

#### **4.8 Praksis og status quo**

I avhandlingens siste dokument legges vekten på hvordan HMS-tilstanden i Norge de facto er, nesten tjue år etter innføringen av vår første internkontrollforskrift. Fra den innledningsvise opphavsdiskursen, står man nå overfor en undersøkelse som avdekker om intensjonene faktisk har blitt realisert. Samarbeidsprosjektet mellom Fafø og IRIS er med andre ord en realitetstest av praksis, og som rapporten viser, er det fortsatt et gap mellom ideal og virkelighet (Andersen et al. 2009).

Tallene fra rapporten om innføring og bruk av internkontroll, viser at vi er langt unna myndighetenes ideal. Hovedtanken er at *alle* norske virksomheter som omfattes av denne lovgivningen, skal ha innført og tatt i bruk systematisk internkontroll (Andersen et al. 2009). Det er med andre ord tydelig at det finnes en diskrepans mellom lovverket og status quo i det norske samfunn. Likevel påpekes det at andelen som har innført og tatt i bruk internkontroll har økt, sammenlignet med en rekke andre undersøkelser. Sammenlignet med Sintef sin kartlegging i 1999, viser rapportens tall at 75 % av norske virksomheter nå har innført internkontroll (Andersen et al. 2009). Det vil si at tre av fire bedrifter har innført og tatt i bruk det lovpålagte kontrollsystemet. I det, ligger det derimot også en erkjennelse av at en av fire

ikke har gjort dette. En grov utregning viser at dette omfatter i overkant av 62 000 norske bedrifter.

Hvordan kan dette ha seg? Det er i underkant av to tiår siden kravet om internkontroll ble innført, og ”...kjennskapen til at det finnes en egen forskrift om internkontroll, var svært høy, hele 95 % oppga at de kjente til dette” (Andersen et al. 2009:47).

Ser man på manglende kjennskap til lovverket som årsak til manglende innføring av internkontroll, så går ikke regnestykket opp. Etersom det er over 60 000 bedrifter som ikke har innført og tatt i bruk IK, stemmer ikke dette overens med at kun 5 % ikke har kjennskap til internkontroll. Det kan med andre ord *ikke* være dette som er hovedårsaken til at en av fire virksomheter enda ikke har innført et IK-system. Kan det være *viljen* til innføring som er årsak til den manglende innførings- og etterlevelseshetsgraden? Kan motstand være grunnen til at en av fire virksomheter enda ikke har tatt i bruk det lovpålagte IK-systemet?

Flere forfattere, blant annet Ford, Ford og D`Amelio (2008), Jacobsen (2004) og Piderit (2000) har studert motstandsbegrepet. Sistnevnte forfatter viser i sin studie at det ikke nødvendigvis er tale om ren motstand, i den klassiske betydningen av ordet (Piderit 2000:783-784). Hun påpeker at individer kan inneha dobbeltholdninger til planlagte endringer, og at motstandsbegrepet derfor bør erstattes med termen ”flerdimensjonal ambivalens”. Med flerdimensjonal ambivalens mener forfatteren at den individuelle responsen består av kognitive, affektive og handlingsmessige komponenter. Disse elementene trenger ikke å være i samsvar med hverandre. Dette gir rom for glidninger langs de ulike dimensjonene, hvor utviklingen kan foregå på et kontinuum fra positiv til negativ respons (Piderit 2000:783-794). Oversatt til vårt tilfelle, kan ledelsen og de ansatte eksempelvis ha positive holdninger til å innføre et IK-system, men likevel unngå å faktisk gjøre det i praksis.

Rapporten viser i tillegg at ”Bare litt over halvparten oppfyller samtlige av (...) kravene i forskriften” (Andersen et al. 2009:9). Tyder dette på et holdningsproblem, eller er det mulig at lovverket fremdeles er for oppstykket og komplisert til at virksomhetene klarer å etterfølge det?

Holdninger til HMS vil kunne virke både katalyserende og hemmende på innføring og bruk av internkontroll. Som rapporten påpeker; ”...mange mener HMS er for mye papirarbeid, og at kravet om skriftlig dokumentasjon er for omfattende, totalt er det 70 % som er helt eller

delvis enig i denne påstanden (Andersen et al. 2009:60). Dersom man har den holdning at akronymet egentlig står for ”Helvetes Mye Styr”, så er det klart at motivasjonen for etterlevelse vil reduseres merkbart. Forskerne har også kommet frem til at: ”Nær halvparten er også helt eller delvis enige i at det er vanskelig å finne fram til de lovene og forskriftene som gjelder for virksomheten” (Andersen et al. 2009:60). Dette er i tråd med konklusjonene i Statskonsult sin rapport (Kringen et al. 1999). Det er likevel bekymringsverdig, dersom man ti år senere, fortsatt opplever lovverket som for komplisert og uoversiktlig.

Dersom det skorter holdningsmessig, vil det være en mulig årsaksforklaring på hvorfor man ikke er kommet lengre i arbeidet med å innføre internkontrollsystemer i norske virksomheter. Som rapporten påpeker kan dette skyldes at ”...holdninger sier noe om med hvilket engasjement man går inn for oppgaven” (Andersen et al. 2009:65). Denne tanken understøttes av Kaufmann og Kaufmann (2009) som viser at holdninger vil påvirke et menneske sitt aktivitetsnivå. Dersom man har negative holdninger overfor et fenomen, så er det sannsynlig at man legger ned mindre eller dårligere arbeid. På den annen side vil det virke motsatt i forhold til positive holdninger. I rapporten fremgår det at det også finnes positive holdninger til arbeidet med helse, miljø og sikkerhet; ”Det er relativt få som er enige i at HMS-arbeidet *ikke* fører til færre ulykker, lavere sykefravær eller økonomisk gevinst” (Andersen et al. 2009:60). Her må det dog påpekes at det eksisterer en vesentlig forskjell mellom store og små bedrifter, i deres syn på HMS-arbeid og potensielle fordeler knyttet til dette:

*For det første er andelen som mener at HMS-arbeidet ikke fører til færre ulykker, størst blant de minste virksomhetene (færre enn ti ansatte). For det andre er virksomheter med færre enn 20 ansatte i større grad enn de med 20 ansatte eller flere enig i at HMS-arbeidet ikke fører til lavere sykefravær. For det tredje er virksomheter med færre enn 50 ansatte i større grad enn de med 50 ansatte eller flere enige i at systematisk HMS-arbeid ikke gir økonomisk gevinst. Samlet sett viser dette at desto større virksomhetene er, desto mer positive er de til effekten av HMS-arbeidet (Andersen et al. 2009:61).*

Rapporten viser det er en klar sammenheng mellom antall ansatte og holdninger til HMS. I tillegg viser den også en sammenheng mellom størrelse og aktivitetsnivå; ”...virksomheter med 20 ansatte eller flere i større grad enn de med under 20 ansatte har formulert målsettinger, gjennomført kartlegginger og utarbeidet en handlingsplan” (Andersen et al. 2009:51). Det hevdes også at det er ”... en klar sammenheng mellom HMS-ressurser og

HMS-aktiviteter. De som har verneombud, AMU og BHT, angir i større grad enn de som ikke har dette, at de har gjennomført samtlige av aktivitetene...” (Andersen et al. 2009:51).

Å ha tilgang på HMS-ressurser synes å påvirke virksomhetens arbeid i forbindelse med helse, miljø og sikkerhet. Rapporten understøtter dette ved å si at ”...tilgangen til HMS-ressurser, slik som verneleder, verneombud, BHT og IA-avtale, har en positiv effekt for gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet” (Andersen et al. 2009:9). I forhold til verneombudsordningen så viser undersøkelser at ”...nær tre av fire har dette i 2009 (...) Når det gjelder AMU og BHT, har det vært en liten nedgang i andelen som oppgir at de har dette” (Andersen et al. 2009:46). Som det videre påpekes så er det en ”...klar tendens til at andelen virksomheter med verneleder, BHT og tillitsvalgte øker med antall ansatte” (Andersen et al. 2009:46). Noen av disse HMS-ressursene er lovregulert, eksempelvis verneombudsordningen. Dette er med på å forklare hvorfor større bedrifter oftere har enkelte typer HMS-ressurser, sammenlignet med mindre bedrifter med færre ansatte. Likevel, lovpålagt eller ikke, må det ses som positivt at virksomhetene har spesialiserte ressurspersoner som har god kjennskap til HMS. Jo mer kjennskap man har til helse-, miljø- og sikkerhetsaspekter, jo mer kan man regne med å få igjen fra arbeidet med det.

Rapporten påviser også en ”...vesentlig oppgang i andelen som angir at de har verneleder” (Andersen et al. 2009:46). Denne ordningen er ikke lovpålagt, og kan dermed tyde på at en større andel virksomheter ser nytten i å gjøre bruk av ulike HMS-ressurser. Som forskerne påpeker, så ”...kan økningen gi en pekepinn om at virksomhetene med økningen i forekomsten av denne posisjonen har tatt et større ansvar for HMS-arbeidet de siste ti årene” (Andersen et al. 2009:46). Det kan virke som om jo flere HMS-ressurser man har, jo flere HMS-aktiviteter setter man i verk. Det blir med andre ord en form for dominoeffekt. Fordelene ved de enkelte HMS-ressursene fører så til at man trekker inn enda flere i arbeidet med helse, miljø og sikkerhet.

Foruten de delene som er regulert av lovverket, så er det ofte opp til virksomhetens ledelse å avgjøre hvilke HMS-ressurser bedriften skal ha. Her er det ulike aspekter å ta hensyn til, men det virker som om økonomiske faktorer er tungtveiende. Som det fremkommer i rapporten: ”De daglige lederne har et gjennomgående positivt syn på at HMS-arbeid fører til lavere sykefravær og færre ulykker” (Andersen et al. 2009:9). Begge disse faktorene er tett knyttet til økonomiske utgifter. HMS-ressursene og satsningsområdene synes ofte å velges ut i fra tanken om kostnadsbesparelser.

Også i forhold til virksomhetens HMS-ressurser er det som oftest ledelsen som sitter med det endelige ordet. Som vist ovenfor, er det hovedsakelig verneombud og vernelederordninger som gjenfinnes hyppigst i norske virksomheter. Dette er ofte et resultat av ledelsens avgjørelser, noe som også gjenspeiler seg i rapporten;

*...verneombudsfunksjonen er velfungerende og har en lang rekke positive bidrag til HMS-tilstanden i norske virksomheter. Samtidig påpekes det også at verneombudsrollen har liten status blant arbeidstakerne, og at arbeidet de gjør, er lite kjent på norske arbeidsplasser (Andersen et al. 2009:56).*

Det overnevnte sitatet henviser til at det er ulik oppfatning omkring verneombudets rolle i forbindelse med helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Som det påpekes så mener "... 53 % av de ansatte [mener] at disse har en pådriverrolle, mens (...) mener 71 % av de daglige lederne dette" (Andersen et al. 2009:56). Det eksisterer med andre ord ulike syn på hvem som bidrar til at internkontrollsystemet innføres og tas i bruk. Ulike meninger hersker også omkring tilsynsmyndighetenes rolle i denne forbindelse.

Rapporten fremhever Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet som de mest relevante tilsynsorganene i forbindelse med helse, miljø og sikkerhet. Som det påpekes, eksisterer det derimot store forskjeller mellom de to organene;

*Mens Arbeidstilsynet ikke fører jevnlig tilsyn med samtlige virksomheter i sitt tilsynsområde, er dette motsatt for Petroleumsstilsynet. Dette skyldes først og fremst at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med over 200 000 virksomheter, mens Petroleumsstilsynet har ansvar for 129 (... ) Samlet er det rimelig å anta at Arbeidstilsynets store nedslagsfelt, målt ved at de skal dekke mer enn 200 000 små og store virksomheter, uvegerlig vil påvirke deres relasjon til virksomhetene. Det er ikke praktisk mulig, eller hensiktsmessig, å følge opp hver eneste virksomhet. Problemstillingene de skal forholde seg til vil også vise stor variasjon (Andersen et al. 2009:11-12).*

Forskerne synes å være av den oppfatning at tilsynsorganenes kapasitet er forskjellig, og at dette nødvendigvis må være slik. Likevel virker det ikke som om de spurte virksomhetene mener det samme. Både i bredde- og surveyundersøkelsen gis det blandede tilbakemeldinger omkring tilsynsmyndighetene, da spesielt i forhold til Arbeidstilsynet. Flere av virksomhetene hevder at tilsynet fremstår som vage i sine svar, og at de i liten grad fungerer som veiledere.



Dette er i strid med rollen de er tiltenkt å ha; nemlig en kombinert veileder- og kontrollrolle. Viktig i denne sammenheng er uansett andelen som angir at kontakt med tilsynsmyndighetene har gitt avkastninger. Rapporten viser her at "...66 % [som] mener tilsynet i stor eller noen grad har bidratt til en forbedring" (Andersen et al. 2009:145). Verdt å merke seg er likevel andelen som svarer at kontakten og/ eller tilsynet har hatt liten eller ingen betydning. Hele 31 % av de spurte virksomhetene stiller seg bak dette svaret (Andersen et al. 2009).

En årsak til at Arbeidstilsynet får såpass "laber" omtale, kan være at de arbeider risikobasert og ut i fra spesifikke satsningsområder. Etersom de har begrensede ressurser er det nødvendig at de velger ut enkeltområder som de ønsker å fokusere på.

I forarbeidene til den nye arbeidsmiljøloven ble det lagt spesiell vekt på at tilsynet skulle vektlegge mer psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold. I rapporten fremkommer det derimot at de fleste av virksomhetens ledere ikke anser de psykososiale arbeidsmiljøforholdene som særlig problematiske. Forskerne fant derimot at 40 % av ledere og ansatte "...mener at høyt arbeidstempo er et problem ved deres arbeidsplass" (Andersen et al. 2009:43). I tillegg fremkommer det at "...ansatte i noe større grad enn lederne opplever at inneklimaet er et problem, mens lederne i noe større grad enn de ansatte mener ergonomi er et problemområde" (Andersen et al. 2009:42).

I hvor stor grad det er sammenfall eller diskrepans mellom de ulike aktørenes meninger om hva som er viktige satsningsområder, fremkommer ikke i rapporten. Det som likevel kan sies, på et generelt grunnlag, er at tilsynsmyndighetene og de ulike virksomhetene og deres ansatte, bør i en viss grad arbeide mot felles interesser. Dersom myndighetene vektlegger områder som virksomhetene ikke anser som viktige, vil det være en naturlig følge at tilsynene og veiledningen oppfattes som unyttige og unødvendige. På den annen side er det like viktig at tilsynsmyndighetene står fritt til å velge de områdene *de* anser som mest prekære.

Tilsynsmyndighetenes hovedmål er jo å påvirke og føre tilsyn med at organisasjonene ivaretar kravene til et forvarlig nivå på HMS. I dette ligger det bl.a. at bærekraft skal være i fokus (Karlsen 2009). Arbeidet bør derfor baseres på forskningsresultater, og planlegges og gjennomføres i samarbeid med virksomhetene.

#### **4.8.1 Oppsummering**

Hva er status quo i norske virksomheters arbeid med helse, miljø og sikkerhet?

Rapporten konstaterer at ”... selv om tre av fire mener et systematisk HMS-arbeid er innført og i bruk, er det rundt halvparten som ikke oppfyller arbeidsmiljølovens krav om faktiske HMS-aktiviteter” (Andersen et al. 2009:65). Det må med andre ord skilles mellom formell innføring av et internkontrollsystem, og det å faktisk *bruke* systemet i tråd med lovens krav. At 75 % av Norges bedrifter har innført og tatt i bruk et slikt system, er ikke representativt for tallene vi er interessert i. Dette henger sammen med at det kun er halvparten av virksomhetene som faktisk etterlever de gjeldende kravene.

”Et aktivt HMS-arbeid krever ikke nødvendigvis detaljert kjennskap til lovverket.

Virksomheter kan ha god forståelse av HMS selv om de i liten grad forholder seg til lovteksten” (Andersen et al. 2009:160). I og for seg stemmer nok dette utsagnet, men; dersom man ikke har god nok kjennskap til lovverket, hvordan kan man da etterleve det? Bakgrunnen for fokuset på helse, miljø og sikkerhet ligger jo i tanken om at det skal føre til positive ringvirkninger- da både for myndighetene og for virksomhetene. At så og si samtlige norske virksomheter er underlagt internkontrollforskriften, tegner et tydelig bilde av at dette anses som viktig av myndighetene. Hvordan kan noen virksomheter da unndra seg regelverket? Er det motivasjonen som skranter? Er det regelverket som ennå fremstår som for komplisert? Eller, er det kanskje manglende veiledning fra myndighetene som er skyld i at man ennå ikke har oppnådd dagens lovkrav?

Spørsmålene er mange, og svarene få. Som rapporten påpeker så er det slik at ”...mange gjør noe, men flere bør gjøre mer” (Andersen et al. 2009:160). Er dette likevel godt nok?

Tall fra 2007 viser at halvparten av alle arbeidstakere er usikre på om deres virksomhet har innført et system for internkontroll. Undersøkelser fra samme år viser også at kun 50 % av norske arbeidstakere har fått opplæring i HMS (Andersen et al. 2009). Er dette holdbart?

Hovedspørsmålet som kan knyttes til denne rapporten er nevnt flere ganger; er status quo innen HMS på et tilfredsstillende nivå? På hvilke områder kan man eventuelt ”slå seg til ro” med resultatene, og på hvilke områder er dette uakseptabelt? Hvor mange menneskeliv er det akseptabelt går tapt hvert år som følge av dårlig HMS-arbeid? Hva er kun en utfordring, og hva er et problem? Diskusjonen vil sannsynligvis fortsette i lang tid. Verdt å merke seg er, at på grunnlag av informasjon fra både surveyundersøkelsen og casestudiene kan man ”... konkludere med at HMS-arbeidet bidrar til å bedre den faktiske HMS-situasjonen i virksomhetene” (Andersen et al. 2009:162). Bør ikke dette resultatet, kombinert med de positive erfaringene fra petroleumsindustrien, være grunn nok til at flere virksomheter prioriterer å arbeide med helse, miljø og sikkerhet?

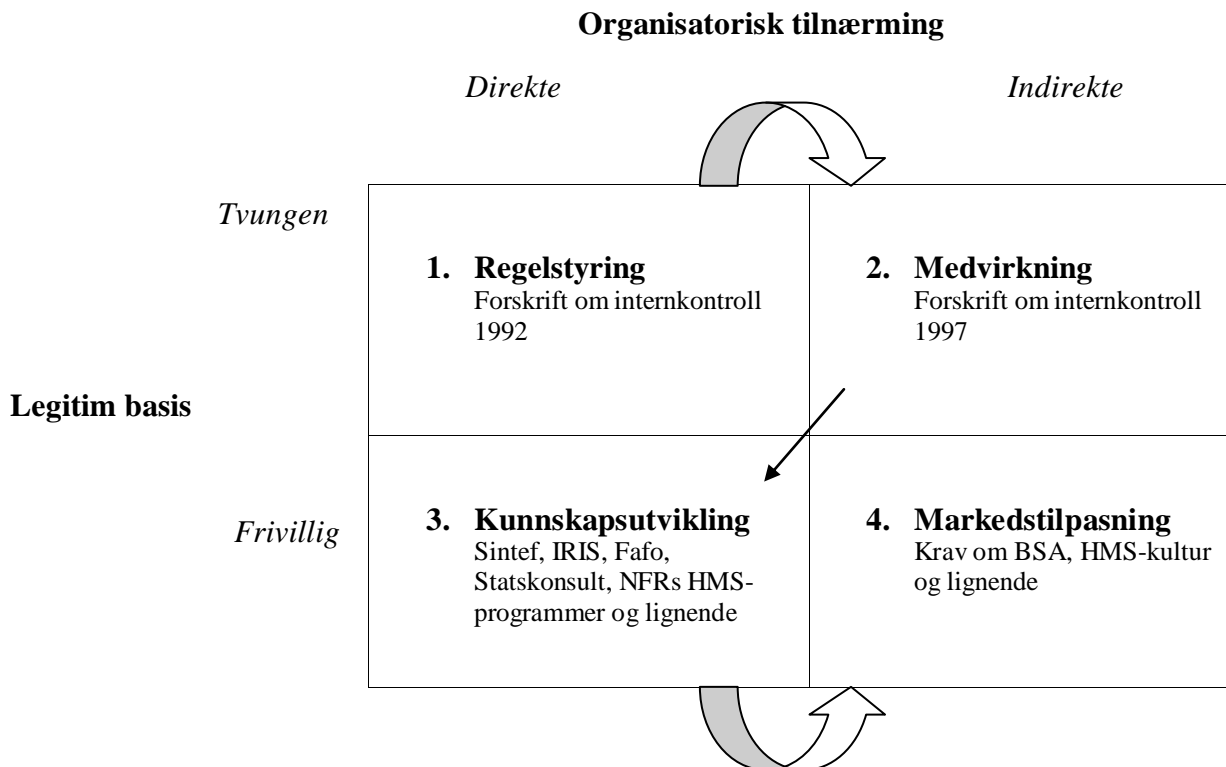
## 5 AVSLUTNING OG KONKLUSJON

### 5.1 Status quo per juni 2010

Som det har blitt hevdet, så kan det synes som om Norge har verdens mest ambisiøse reformideologi når det kommer til helse-, miljø- og sikkerhetsfeltet (jf. Karlsen 2009). Hovedmålet er et bærekraftig arbeidsliv, en visjon som ennå ikke er nådd.

Den norske modellen er basert på ideen om at virksomhetene selv skal utøve internkontroll. I tillegg skal norske bedrifter selv kvalitetssikre sitt interne forbedringsarbeid innen helse-, miljø- og sikkerhetsforhold (Karlsen 2009).

Oppsummert, kan man med andre ord si at rundt helse, miljø og sikkerhet danner internkontrollsystemet en form for organisatorisk rammeverk. Foruten dette eksisterer det også en handlingsarena, bestående av det systematiske forbedringsarbeidet som hver enkelt virksomhet utøver. I tillegg bygges det også et aktørnettverk, som utgjøres av partene i arbeidslivet. Som det påpekes, er internkontroll av HMS både en forretningsform, et læringsprogram, en organisasjonsoppskrift og ikke minst en arena for demokratisk praksis (Karlsen 2009).



Figur 6: Analyseramme for HMS-utviklingen. Kilde: Basert på Karlsen 2004; 2009.

Ut i fra den ovenstående firefeltstabellen synes det som om HMS-feltet har utviklet seg kraftig i løpet av de siste 20-25 årene. Ser man på tabellen, gir denne en forenklet fremstilling av hendelsesforløpet.

I 1992 kom den første internkontrollforskriften. Denne var i stor grad preget av byråkratiske trekk. Hovedvekten ble lagt på å klargjøre myndighetenes krav samt å fordele nøkkeloppgavene i mellom de ulike aktørene. Regelstyring er her stikkordet for perioden.

Med revisjonen fem år senere, synes fokuset i større grad å ligge på handlings- og medvirkningsaspekter. Som i 1992, er oppfyllelse av forskriftens krav fremdeles viktig, noe som gjenspeiles i vektleggingen av handlingsaspektet. I tillegg fremheves også medvirkningsfaktoren, et element som ikke var så tydelig i den opprinnelige forskriften. Med internkontrollforskriften av 1997 legges fokus i større grad på samarbeid og inkludering av arbeidstakerne i arbeidet med systematisk internkontroll. Medvirkning har her status som både en rettighet og en plikt. Til tross for fokusendringen er likevel regelfølgingsaspektet fra 1992 ennå tydelig. Som tidligere påpekt er det altså ikke tale om "rene" diskurser, men heller hybrider som innehar et eller flere dominerende elementer.

Både før og etter innføringen av systematisk internkontroll har det foregått en kunnskapsutvikling innen internkontrollfeltet. Før internkontrollforskriften av 1992, stammet kunnskapen og erfaringen hovedsakelig fra petroleumsbransjen. I ettertid har også forskningsorganisasjoner som Sintef, Statskonsult, Fafo, IRIS og arbeidslivsorganisasjonene gjennomført undersøkelser innen HMS-området. I sum, har dette skaffet oss mer kunnskap omkring helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Som Karlsen (2004) påpeker, så skaper man ikke noe nytt ved å gjøre det samme om og om igjen. Ringvirkningen blir at jo mer vi kan om noe, jo større sannsynlighet har man for å handle riktig. Dette er jo noe av det HMS-arbeidet i norsk arbeidsliv handler om; å gjøre ting trygt og riktig første gang.

Som Fafo og IRIS sin rapport viser, oppfyller ikke samtlige virksomheter internkontrollens krav. Karlsen (2009) påpeker at dette ikke er akseptabelt- verken sett fra myndighetenes side eller i forhold til det øvrige samfunnet. Sistnevnte kan ses i forhold til de nye kravene som begynte å gjøre seg gjeldende ved inngangen til det nye århundret. Markedet krever nå at bedriftene tar på seg flere oppgaver enn kun det å drive forsvarlig virksomhet og å tilføre samfunnet økonomiske verdier. Nå ligger det også en forventning om at bedriftene skal gå utover sine "vante" områder, og også utøve et samfunnsansvar. I tillegg har en rekke internasjonale standarder, eksempelvis ulike ISO-standarder, gjort seg stadig mer gjeldende.

Ingen av de forannevnte elementene er påtvunget av myndighetene. Samtlige inngår som frivillige tiltak, gjort på virksomhetens eget initiativ. Likevel må det bemerkes at markedspresset kan være svært sterkt på disse områdene. Å ikke oppfylle interessenters og nøkkelaktørers forventninger, vil kunne medføre tap av omdømme, tillit, investorer, arbeidstakere og kunder (jf. Busch et al. 2007; Karlsen 2009). Oppsummert kan man si; velger virksomheter å se bort i fra sterke markedskrav, kan dette medføre store økonomiske tap.

Initialt var altså innføringen av IK ment som et reformgrep tatt av norske myndigheter for å gi feltet ”en ny giv”. Etter hvert har HMS-feltet utviklet seg fra å fokusere på styring og kontroll, til mer å vektlegge medvirkning og samarbeid. Samtidig, og i forlengelsen av dette, synes det å ha oppstått et sterkt fokus på kunnskaps- og læringsaspekter. Det siste leddet i endringstrenden fremkommer nå i form av nye markedskrav. Eksempelvis, finnes det nå sterke fordringer om at virksomhetene må påta seg et bredere samfunnsansvar (Karlsen 2009).

Ut i fra det foregående resonnementet kan man konkludere med at HMS både er en sosial konstruksjon og en objektiv virkelighet. Disse eksisterer side om side.

Som avhandlingen likevel viser, hadde man en praksis allerede før HMS-begrepet ble etablert. Praksis har med andre ord avfødt en HMS-term, og dens følgende diskurser.

Praksisen har vist seg å komme fra mange ulike retninger. Begrepet dukket med andre ord ikke opp som et troll i eske, men har en lang forhistorie.

Fra fabrikktilsynsloven av 1892 og frem til systemtilsynet i 1992, står man overfor 100 år med utvikling på arbeidsmiljøside. De mer manifeste årsaksfaktorene til begrepet kan spores tilbake til 1970-tallet og tiden etter det. I 70-årene stod miljøside sterkt, og det var et kraftig fokus på vern av det ytre miljø. Tiåret etter gjorde kvalitetsdimensjonen seg gjeldende. I tillegg hadde man petroleumsindustrien som i hele denne perioden støttet opp om sikkerhetsaspektet (Karlsen 2009). Som man kan se, hadde hver av disse retningene sine respektive diskurser. Disse ble så smeltet sammen i begynnelsen av 1990-årene med innføringen av internkontrollforskriften.

Fra praksis konstruerte man altså et HMS-begrep. Dette gjenfinnes for første gang i den offentlige utredningen fra 1987. Her finner man også definisjonen av internkontrollbegrepet. I forhold til vårt sosialkonstruktivistiske utgangspunkt, så betyr dette at man hadde en praksis først, for deretter å konstruere et begrep. HMS-terminen har med andre ord en forhistorie, uten

at selve begrepet eksisterte i seg selv. Selve HMS-forkortelsen fikk ikke et innhold før det ble implementert i forskriften utgitt i 1992 (Karlsen 2009).

Etter at begrepet ble introdusert for om lag tjue år siden, har det blitt brukt til å konstruere en ny type virkelighet- et bilde av hvordan vi ønsker det norske arbeidslivet skal være. HMS som en sosial konstruksjon kan derfor sies å være konstruert som et symbol, eller kanskje også som en visjon. Som et symbol er termen ment å være et uttrykk for idealet om ”Det bærekraftige arbeidslivet”. Som en visjon kan begrepet ses i forbindelse med idealdiskursene som bl.a. omhandler ”et fullt forsvarlig arbeidsmiljø”.

Som tidligere påpekt, innehar termen ikke bare et konstruert språklig aspekt. HMS-begrepet er i tillegg handlingspreget, og utgjør slik en selvstendig virkelighet uavhengig av det menneskelagde begrepet. Termen er knyttet til en omformingsprosess, i dette tilfellet til aktivitetene i det norske arbeidslivet. Begrepet vil altså ikke gi noe mening dersom det ikke kan knyttes opp mot en produksjonskjede, da både til produksjonen av varer *og* til produksjonen av tjenester.

Ser man på handlingselementet, så har helse-, miljø- og sikkerhetstenkning blitt internalisert i virksomheters rutiner og systemer. Det er derimot ingen tvil om, noe også den foregående dokumentasjonen viser, at det fortsatt eksisterer ulike oppfatninger av hva som er ”den beste praksis”. I tillegg oppfattes enda HMS-termen som svært fasettert, og dette gjenspeiler seg i praksis. Helse, miljø og sikkerhet praktiseres på mange ulike måter.

I lys av utviklingsforløpet synes det som om HMS både har en genese og en nå selvproduserende struktur (Stinchcombe 1968). Genesen kan knyttes opp mot den offentlige utredningen fra 1987. Det er her opphavstanken omkring HMS og internkontroll manifesteres, både i selve utredningen og i utvalgets etterfølgende forslag. I forhold til strukturelementet, utgjøres dette av de to internkontrollforskriftene. Forskriftene inneholder en rekke krav, og medvirker på denne måten til å innføre og opprettholde internkontroll av helse, miljø og sikkerhet. Strukturen påvirker med andre ord hvordan helse, miljø og sikkerhet vedlikeholdes, både som begrep og som praksis i norske virksomheter. I forhold til strukturelementene så har revisjonen av forskriften ført til at HMS-begrepet ble mer fremtredende, på bekostning av IK-termen som ble satt mer i bakgrunnen (Karlsen 2009).

Går man ett skritt videre med Stinchcombes begreper, ser man i dag et system som vedlikeholder seg selv. Ytre spenninger som, eksempelvis endret lovgivning, markedskrefter

og økonomi, virker inn på internkontrollsystemet. Disse eksterne kravene både har og kan i det videre påvirke praksis. Det norske HMS-systemet kan dermed påstås å være reflektivt. Med dette menes det at en handling virker tilbake på sitt utgangspunkt (Giddens og Birdsall 2003). Docherty, Forslin og Shani (2002) underbygger dette ved å vise til at fokuset legges på sideeffekter. Dette er tilfellet når ytre spenninger og læringsprosesser virker tilbake på strukturelementene. Selve idealet om systematisk forbedring er en manifestering av en slik reflektiv grunntanke (jf. Karlsen 2009).

I forhold til selve IK-systemet, står spesielt § 5 sentralt i denne forbindelse. Påseplikten og læringsaspektet som fremheves i nevnte paragraf, virker tilbake på strukturelementene. Å ”bedrive” dobbeltkretslæring, hvor man stiller spørsmålstegn ved egne normer og verdier, er her av sentral betydning. Også de ytre faktorene, nevnt overfor, vil innvirke på denne læringsprosessen. Det samlede resultatet er en feedbacksløyfe som er med på å gjøre systemet selvdrevet. Det er derfor ikke lenger behov for den innledende opphavsdiskursen.

Hjemmelsgrunnlaget, lovene som regulerer det norske HMS-systemet, er med dette sagt *ikke* blitt borte. Lovene er i høy grad til stede, men internkontroll av HMS synes å pakke dem inn på en ny måte. De ulike lovene er ikke lenger forbundet med HMS i opphavet. Det er heller helse, miljø og sikkerhet som pakker dem inn i en form for ”metadiskurs”.

Tankene omkring innføring og utøvelse av internkontroll er absolutt tilstedet, men praksis henger ennå et godt stykke bak.

En endringsprosess har med andre ord funnet sted, og fokus har endret seg i årenes løp. Som det påpekes allerede i innledningen følger HMS en teleologisk endringslogikk (jf. Jacobsen 2004:20). En slik endringsprosess innebærer en vekselvirkning mellom mål, virkemidler og resultater. I tillegg kobler en eller flere tilbakevirkningssløyfer sammen disse tre elementene, og gjør det hele til en dynamisk prosess. En ringvirkning er at også våre diskurser og praksiser kan endre seg.

Per dags dato er det er å oppfylle kun lovbestemte krav, ikke lenger er nok (Karlsen 2009).

Ulike aktører og interessenter har høyere forventninger til norske virksomheter. Visjonen er å skape et bærekraftig arbeidsliv som også er fullt forsvarlig. For å få til dette, må alle parter være med å dra lasset. Det er tydelig at målet ikke vil nås så lenge en betydelig andel norske arbeidstakere ikke vet om deres arbeidsplass har innført internkontroll eller ei (Andersen et al. 2009). At det i tillegg kun er halvparten av norske virksomheter som oppfyller lovens krav kan heller ikke ses som et tegn på at man nærmer seg idealet.

Det er med andre ord behov for mer forskning omkring helse, miljø og sikkerhet. Kanskje står man også overfor en tid, hvor behovet for å knytte sammen teori og praksis er enda større enn tidligere.

Avhandlingen viser til fire diskurser som alle omhandler ulike aspekter ved helse, miljø og sikkerhet. HMS-kulturdiskursen er den diskursen som nå synes å være i ferd med å feste seg i det norske produksjonslivet. Ettersom begrepet er sentralt innen offshoreindustrien, virker det sannsynlig at det også vil få en sterk status innen landbasert virksomhet.

Som vist i analysen, er HMS-kulturbegrepet ennå et skrivebordsfenomen. Termen fikk sitt begrepsmessige opphav før praksis ble etablert. Frem til nå virker praksis å være lite enhetlig, ettersom det kun oppstilles funksjonelle krav til HMS-kultur (Jf. Forskrift om helse, miljø, og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (Rammeforskriften) 2001:11). Man kan derfor anta at det vil komme en mer enhetlig praksis innen HMS-kultur, som igjen virker tilbake på utgangspunktet: nemlig HMS-kulturbegrepet.

Det finnes likevel ingen fasit på om HMS-kultur vil vokse frem som en ny og sterk diskurs. Dokumentasjons- og analysekapitlet gir antydninger på at dette kan være tilfellet, men også andre diskurser kan gjøre seg gjeldende. Kanskje vil HMS-kultur sameksistere med andre jevnbyrdige diskurser, kanskje vil den få en hegemonisk posisjon i det norske samfunn eller kanskje vil den falle helt bort.

### **5.1.2 Teoretiske implikasjoner**

For å undersøke HMS-begrepets opphav og utvikling har diskursanalyse blitt brukt som metode. Diskursanalyse er et godt verktøy for å avdekke begreper og understøtte deres signifikans. Metoden innehar likevel store metodiske utfordringer, noe som kan svekke dens nytteverdi som analyseverktøy.

Som diskursanalytiker er man avhengig av en høy grad av temafortrolighet. Forskeren må med andre ord ha god kjennskap og kunnskap omkring feltet han eller hun studerer (Jørgensen og Phillips 1999; Neumann 2001). Bakgrunnen for dette, er at diskursene ikke er objektive, men sosialt konstruerte. Diskursene presenterer seg ikke selv- forskeren må ved hjelp av sin egen kunnskap gjenfinne dem. Forutsetningen om temafortrolighet har derfor som implikasjon at forsker kan opptre forutinntatt eller inneha for-dommer. Ens sosiale bakgrunn og utdanning kan farge hvilke områder man vektlegger. Dette kan medføre at man ikke ser helheten man leter etter.



### 5.1.3 Praktiske implikasjoner

Den teoretiske og empiriske delen av diskursanalysen viser til ulike måter å gjøre HMS-begrepet mer målbart.

Avhandlingen gjenfinner fire diskurser. Den første omhandler overgangen til systemtilsynet og opphavet til internkontrollbegrepet. Byråkratidiskursen følger så, før handlings- og medvirkningsdiskursen blir dominerende. Den fjerde og siste diskursen omhandler begrepet og fenomenet HMS-kultur. Blant diskursene regnes de tre første for å være mer eller mindre manifeste, mens sistnevnte anses for å være en fremvoksende diskurs.

Den gjeldende internkontrollforskriften fra 1997 vektlegger ikke alle de fire diskursområdene. Blant annet omtaler den ikke HMS-kultur, og sier heller ingenting om hvordan kontinuerlig forbedring skal foregå. Ser man dette i lys av Kringen et al. sin rapport fra 1999, kan man se antydninger til at flere begreper bør implementeres i regelverket. Den klareste praktiske implikasjonen fra denne studien synes derfor å være behovet for revisjon og utvikling av det nåværende regelverket innenfor internkontroll av HMS.

## 6 LITTERATURLISTE

- Alvesson, M. og Skjöldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, R.K., Bråten, M., Gjerstad, B og Tharaldsen, J. (2009) *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51.
- Argyris, C. (1999) *On organizational learning*. Oxford: Blackwell Business.
- Argyris, C. og Schön, D.A. (1978) *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Beck, U. (1997) *Risikosamfundet: på vej mod en ny modernitet*. København: Hans Reitzel.
- Beer, M. og Nohria, N. (2000) Boston, Mass: Harvard Business School.
- Berger, P.L. og Luckmann, T. (2000) *Den samfunnskapede virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Blaikie, N. (2003) *Analyzing quantitative data: from description to explanation*. London: Sage.
- Brønn, P. S. og Ihlen, Ø. (2009) *Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Burr, V. (2003) *Social constructionism*. London: Routledge.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O. (2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2000) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Delanty, G. (2005) *Social science: philosophical and methodological foundations*. Maidenhead: Open University Press.
- Docherty, P., Forslin, J. og Shani, A.B. (2002) *Creating Sustainable Work Systems: emerging perspectives and practice*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (1995) *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Harlow: Longman.
- Fincham, R. og Rhodes, P. (2005) *Principles of organizational behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Ford, J., Ford, L.W. og D`Amelio, A. (2008) *Response to Change: The Rest of the Story*. *Academy of Management Review*, vol. 33, no. 2.
- Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (Rammeforskriften) (2001) Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn og Sosial- og helsedirektoratet.

Foucault, M. (1999) Diskursens orden: tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970. Oslo: Spartacus.

Ghauri, P.N. og Grønhaug, K. (2002) Research methods in business studies: a practical guide. Harlow: Financial Times Prentice Hall.

Giddens, A. og Birdsall, K. (2003) Sociology. Cambridge: Polity.

Internkontroll. Forskrift med veiledning (1992) Oslo: Kommunaldepartementet.

Internkontrollforskriften (1997) Systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter. Forskrift av 06.12.1996 nr. 544. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Jacobsen, D.I. (2000) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I. (2004) Organisasjonsendringer og Endringsledelse. Oslo/Bergen: Fagbokforlaget.

Jørgensen, M.W. og Phillips, L. (1999) Diskursanalyse som teori og metode. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.

Karlsen, J. E. (2004) Ledelse av Helse, miljø og sikkerhet. Oslo: Fagbokforlaget.

Karlsen, J.E. (2009) Med HMS på bunntinjen. Stavanger: Bokutkast.

Karlsen, J.E. (2001) Metoder for HMS-regulering. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Kaufmann, G. og Kaufmann A. (2009) Psykologi i organisasjon og ledelse. Bergen: Fagbokforlaget.

Kirwan, B., Hale, A. og Hopkins, A. (2002) Changing Regulation. Controlling Risks in Society. London: Pergamon Press.

Korsnes, O., Andersen, H. og Brante T. (1997) Sosiologisk leksikon. Oslo: Universitetsforlaget.

Kringen, J., Greni, R.C., Nordvik, J.F. og Strøm, M. (1999) Helt, stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Statskonsult rapport 1999:2.

Lindøe, P.H. (1992) Internkontroll: krysspress mellom byråkratisk kontroll og aktiv medvirkning. Trondheim: Norges tekniske høgskole, Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag.

Neumann, I.B. (2001) Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse. Bergen: Fagbokforlaget.

Nonaka, I. og Takeuchi, H. (1995) The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press.

- Norsk forskningsråd (2007) Strategi for FoU-satsingen. Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten 2007-2011.
- NOU 2004:5 Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Oslo 2004: Arbeidslivslovsutvalget.
- NOU 1987:10 Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Oljedirektoratet (2003). Temahefte: HMS og kultur.
- Piderit, S.K. (2000) Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: A Multidimensional View of Attitudes Toward an Organizational Change. *Academy of Management Review*, Vol. 25, No. 4.
- Poole, M.S, Van de Ven, A., Dooley, K. og Holmes, M.E. (2000) *Organizational change and innovation processes: theory and methods for research*. New York: Oxford University Press.
- Renn, O. (2008) *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Røvik, K.A. (2007) *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shell AS. (2002). Årsrapport. Hentet fra <http://www3.shell.no/aarsrapport2002/pdf/fsf.pdf>, lastet ned 1.mai 2010.
- Skog, O.J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Stinchcombe, A.L. (1968) *Constructing social theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Stortingsmelding nr 12 (2005-2006) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Stortingsmelding nr 7 (2001-2002) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Oslo: Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement.
- T.Stangeland Maskin AS.  
<http://www.stangelandgruppen.no/index.cfm?event=doLink&famId=12857>, lastet ned 28.mai 2010.
- Wadel, C. (2008) *En lærende organisasjon: et mellommenneskelig perspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Wadel, C. og Wadel C.C. (2007) *Den samfunnsvitenskapelige konstruksjon av virkeligheten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Weber, Max. (1990) *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. og Obstfeld, D. (1999) Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 21, 81-123.

## Vedlegg 1      Utviklingen innen HMS-feltet

