

Hvilke utfordringer medfører reguleringen av industrivernet for virksomheters beredskap?

- En studie av reguleringen av beredskapen i industrien



Magnus Aasen

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger

Våren 2018

I samarbeid med Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO)






Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: MSAMAS Master i Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2018 Åpen
Forfatter: Magnus Aasen	 (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Ole Andreas Engen Veiledere: Ole Andreas Engen (UiS) Erik Schjenken (NSO)	
Tittel på masteroppgaven: Hvilke utfordringer medfører reguleringen av industrivernet for virksomheters beredskap? Engelsk tittel: What challenges do industrial safety regulations pose for enterprises emergency preparedness?	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Industrivern, NSO, beredskap, HMS, regulering, internkontroll, funksjonelle reguleringsregimer, tilpasning, tillit, prosedyrer, risiko, fantasidokumenter, tilsyn, risikoanalyser, samfunnssikkerhet	Sidetall: 93 + vedlegg/annet: 1 Stavanger, 13. juni 2018

Sammendrag

Denne undersøkelsen vil ta for seg hvilke utfordringer dagens funksjonelle regulering av industrivernet medfører for virksomheters beredskap. Det ble i 2012 gjennomført en overgang til en funksjonell industrivernforskrift, hvor en sentral motivasjon var å gi virksomheter et større handlingsrom, slik at industrivernene bedre kunne tilpasses etter behov og dermed styrke beredskapen. I litteraturen blir det fremhevet flere utfordringer med funksjonelle reguleringsregimer. Det blir beskrevet at denne reguleringsformen kan være særlig utfordrende for små- og mellomstore virksomheter (Yapp og Fairman, 2006:44) blant annet på grunn av kostnadene og tiden knyttet til å tolke og etterleve krav (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Hale et al., 2015:113). Videre blir det beskrevet at en sentral utfordring er at funksjonelle reguleringsregimer kan bidra til en byråkratisering av sikkerhetsarbeidet og fører til et dokumentasjon- og prosedyrefokus (Hood, 2007:196). I lys av dette ønskes det å undersøke hva som begrenser virksomheters handlingsrom og tilpasning av industrivernet.

Problemstillingen og forskningsspørsmålene for oppgaven er: *Hvilke utfordringer medfører dagens regulering av industrivernet for virksomheter med hensyn til beredskap?*

1. *Hvordan arbeider virksomheter med industrivernet?*
2. *Hvordan ivaretar industrivernet beredskapsbehovene til virksomheten?*
3. *Hva begrenser virksomhetenes handlingsrom for tilpasning av industrivernet?*

For å besvare problemstillingen ble det gjennomført en kvalitativ case-undersøkelse av ett industrivern ved en industrivirksomhet. Det ble gjennomført intervjuer med industrivernmedlemmer. For å styrke oppgavens validitet ble det gjennomført intervjuer av ytterligere to industrivernledere og en representant fra NSO.

Et hovedfunn i undersøkelsen er at virksomheten i liten grad har tillit til regelverket. Det tyder på at mangelen på tillit kommer av at industrivernplikten utløses av krav om antall ansatte og næringskode, noe som undergraver betydningen av risiko for industrivernet. Dette fører videre til at legitimiteten til industrivernet er lav. Det tyder på at denne utfordringen også svekker motivasjonen til å arbeide med industrivernet (Yapp og Fairman, 2006:49). Mangelen på motivasjon bidrar videre til at det ikke utformes mer tilpassede beredskapsplaner og prosedyrer, noe som gjør prosedyrer mindre relevante (Dekker, 2014:350). Funnene tyder på at for å styrke tilliten, legitimiteten og motivasjonen hos virksomheten, vil det være sentralt å sørge for at risiko i større grad er avgjørende for industrivernplikten.

Forord

Jeg vil takke Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon for svært god hjelp og støtte gjennom arbeidet med oppgaven. Viljen til å bidra til oppgaven overgikk alle mine forventinger. Å få bli med på tilsyn og kurs har vært viktig for å forstå problemstillingene i industrien. Samtidig har det gitt meg kunnskaper jeg vil ta med meg videre. Jeg vil rette en spesiell takk til min veileder i NSO, Erik Schjenken, som gjennom sitt engasjement og forklaringer har lært meg mye.

Min veileder på UiS, Ole Andreas Engen, har vært til stor hjelp for å holde oppgaven på rett spor og bidratt til at jeg kom fram til målet. Videre har veiledningen vært sentral i arbeidet med å sette meg inn i fagfeltet innenfor tidsrammen til oppgaven. Jeg vil også takke virksomheten og industrivernet som sa ja til å utgjøre casen i undersøkelsen, og satte av tid til å la seg intervju selv i travle tider. Industrivernlederne og representanten fra NSO som også lot seg intervju fortjener videre en takk.

Til slutt vil jeg takke alle kjente og kjære som har bidratt og støttet meg gjennom mastergraden og sørget for to flotte år.

Stavanger, 13.juni 2018

Magnus Aasen

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling	4
1.2	Presentasjon av case	5
1.3	Oppgavens struktur	6
1.4	Avgrensning	6
2.0	Kontekst.....	8
2.1	Industrivernet	8
2.1.1	Fra luftvern til industrivern	9
2.2	Elementer i reguleringen av industrivernet	10
2.2.1	Lov, forskrift og veileder	10
2.2.2	Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO)	11
2.3	Utvikling av HMS-regelverket i Norge	12
2.3.1	Arbeidsmiljøloven av 1977	13
2.3.2	Utviklingen av prinsippet om internkontroll	15
2.4	Endring til et funksjonelt reguleringregime for industrivern	17
3.0	Teori.....	20
3.1	Hva er regulering?	20
3.2	Reguleringsregimer	22
3.3	Fra konvensjonell til funksjonell regulering	23
3.4	Funksjonelle reguleringsregimer	24
3.4.1	Handlingsrom i funksjonelle reguleringsregimer	26
3.4.2	Regelhåndtering på virksomhetsnivå	29
3.5	Utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer	32
3.5.1	Utfordringer for mindre virksomheter	32
3.5.2	Utfordring med formalisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeid	33
4.0	Metode.....	35
4.1	Casestudie	35
4.2	Utvalg	35
4.2.1	Utvelgelse og tilgang til virksomhet	36
4.2.2	Utvelgelse av informanter	36
4.3	Datainnsamling	38
4.3.1	Forberedelser	38
4.3.2	Gjennomføring av intervjuer	39
4.4	Analyse av data	40

4.5 Reliabilitet og validitet	41
4.5.1 Reliabilitet	41
4.5.2 Validitet	42
5.0 Empiri	44
5.1 Arbeid med industrivern i virksomheten	44
5.1.1 Erfaring med industrivern	45
5.1.2 Skille mellom administrative og operative oppgaver	45
5.1.3 Kjennskap til forskriften om industrivern	46
5.1.4 Industrivernet i det uformelle arbeidet	47
5.1.5 Tolking og oversettelse av krav til praksis	48
5.1.6 Oppsummering	49
5.2 Ivaretagelse av beredskapsbehov	49
5.2.1 Industrivernet bidrar til organisering og ledelse ved innsats	49
5.2.2 Industrivernet kan føre til en treg innsats	51
5.2.3 Generell kompetanse versus industriverngruppe	52
5.2.4 Varsling og mobilisering	54
5.2.5 Industrivernet er ressurskrevende	57
5.2.6 Industrivern i små versus store bedrifter	60
5.2.7 Risiko	61
5.2.8 Oppsummering	63
5.3 Handlingsrom	64
5.3.1 Nødvendig med balanse mellom preskriptive og funksjonelle krav	65
5.3.2 Utfordring med preskriptive krav om grense for antall ansatte og næringskode	66
5.3.3 Kompetanse en bekymring	68
5.3.4 Ressurser begrenser handlingsrommet	69
5.3.5 Oppsummering	70
6.0 Diskusjon	72
6.1 Utfordrende for mindre virksomheter	72
6.1.1 Virksomhetens størrelse, risiko, ressurser og motivasjon er barrierer for tilpasning	73
6.1.2 Mangel på tillit til regelverket en fundamental utfordring	75
6.1.3 Ujevnt nedslagsfelt for industrivernplikten svekker tilliten	76
6.1.4 Undergravelse av risiko svekker legitimiteten til industrivernet	78
6.1.5 Oppsummering	79
6.2 Byråkratisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeidet	79

6.2.1 Prosedyrer reduserer usikkerhet	80
6.2.2 Utfordring med formalisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeid	80
6.2.3 Beredskapsplaner blir fantasidokumenter	81
6.2.4 Mangel på tillit og motivasjon svekker kvaliteten på beredskapsplaner	83
6.2.5 Oppsummering	84
7.0 Konklusjon	86
Offentlige dokumenter	89
Litteratur	90
Vedlegg	94
Intervjuguide	94
Modelloversikt	
Modell 1: Myndighetskontroll i møte med industriens praksis (Engen et al., 2013)	28
Modell 2: Tilpasning av regler i virksomhet (Hale et al., 2015)	30
Tabelloversikt	
Tabell 1: Informanter i utvalgt case	37
Tabell 2: Ytterligere informanter	38

1.0 Innledning

Den 29. januar 2018 begynte det å brenne i taket på Hydro Aluminium AS Sunndal. Fem minutter etter varsling var industrivernet på plass med både brann- og redningsbil. Brannvesenet ble varslet samtidig som industrivernet, og var på stedet ti minutter etter industrivernet. Industrivernet konsentrerte seg om innvendig slukking, samtidig som brannvesenet fjernet takplater fra utsiden. Det kunne ikke benyttes vann i slukningsarbeidet grunnet faren for eksplosjon ved blanding av flytende metall og vann, noe som kompliserte innstasen. Brannen ble imidlertid slukket etter en halvtime. Beredskapslederen ved virksomheten uttalte etter hendelsen at det å ha et godt trent og utstyrt industrivern er veldig viktig for en stor og sammensatt bedrift som deres, på grunn av de spesielle hensynene som må tas ved innsats. Varabrannsjefen i kommunen fortalte at brannvesenet er avhengig av industrivernets kunnskap og ressurser ved branner i slike kompliserte objekter (NSO, 2018:50).

I det ovennevnte eksempelet resulterte ikke den uønskede hendelsen i større konsekvenser som tap av liv. Eksplosjonen i Metallco Aluminium i november 2017 illustrerer imidlertid risiko forbundet med aktivitet i industrien og hvor galt det kan gå. I dette tilfelle medførte blandingen av vann og flytende metall til en voldsom eksplosjon og påfølgende brann. To ansatte omkom i ulykken og fabrikken ble totalskadet (Høitomt, 2018).

De to hendelsene eksemplifiserer risikoen ved blanding av vann og flytende metall, og spesielle hensyn som må tas for å håndtere denne risikoen. Utfordringen i håndteringen og konsekvensene av disse hendelsene underbygger behovet for beredskap i industrien. Virksomheter i industrien driver med kompliserte aktiviteter, som innebærer betydelig risiko for liv, miljø og andre verdier. Beredskapen i industrien er derfor viktig for å ivareta samfunnets og enkeltpersoners interesser, ved å begrense konsekvensene av uønskede hendelser.

Rapporten fra Statistisk Sentralbyrå om arbeidsulykker i arbeidslivet fra 2016 underbygger at industrien er en risikofylt sektor. Det fremkommer at blant ansatte i industrien var det 5,2 arbeidsulykker som medførte langvarig fravær per 1000 ansatte, sammenlignet med gjennomsnittet på 3,7 i alle næringer i Norge. Videre fremkom det at 5 av totalt 45 arbeidsulykker med dødelig utfall forekom i industrien (SSB, 2017). Statistikken peker på at industrien er en av de mer risikofylte bransjene i Norge, og at arbeidet i denne sektoren

potensielt kan medføre alvorlige uønskede hendelser. Dette understreker behovet for beredskap i industrien.

For å redusere konsekvensene av uønskede hendelser i industrien har myndighetene utviklet krav om egenbeskyttelse ved industrivirksomheter. Dette innebærer at virksomheter skal etablere en egenbeskyttelse i form av et industrivern. Hensikten er at virksomheter selv skal kunne håndtere uønskede hendelser som for eksempel omhandler branntilløp, personskader og lekkasjer av gass og farlige kjemikalier før nødetatene kommer. Industrivernet er dermed virksomhetenes egen beredskapsorganisasjon, som skal begrense konsekvensene av de uønskede hendelsene som kan inntreffe ved virksomheten. Industrivernet skal i utgangspunktet bestå av virksomhetenes egne ansatte, som trenes og utrustes for å håndtere uønskede hendelser. Industrivernet skal settes opp og dimensjoneres ut i fra de uønskede hendelsene som virksomheten har identifisert gjennom sin risikoanalyse (NSO, 2017).

Kravet om industrivern viser til at regulering er en sentral myndighetsaktivitet for å redusere risiko og beskytte samfunnet. Hvilken form regulering skal ha for å best mulig ivareta ulike hensyn er imidlertid ikke et enkelt spørsmål (Kringen, Lindøe og Braut, 2012:13-14). I stortingsmeldingen fra 2003 om statlige tilsyn, ble det uttrykt at regjeringen ønsket å gjennomføre en forenkling og avregulering av flere områder. Det ble kommunisert at reguleringen av helse, miljø og sikkerhet (HMS) burde endres fra detaljregulering, til å i større grad styrke bedriftenes eget arbeid med internkontroll. I stortingsmeldingen ble det poengtert at en forutsetning for en slik endring var at virksomhetene viste vilje til å bygge opp sterke interne kontrollsystemer (St.meld. nr. 17, 2002-2003:8-11). Denne forutsetningen er betydningsfull da en mer utbredt bruk av prinsippet om internkontroll medfører et større ansvar for virksomhetene til å oppfylle myndighetskravene. Grunnen til dette er at regelverk basert på internkontroll ofte består av funksjonelle krav, som stiller krav til resultatet uten å si noe om hvordan dette skal oppnås (Lindøe et al., 2012:35).

Den funksjonelle reguleringsformen kan tilby løsninger på flere utfordringer knyttet til den tidligere preskriptive reguleringsformen. Den preskriptive reguleringen satt bindende, detaljerte krav til løsninger og organisering, og gav lite handlingsrom for virksomhetene til å tilpasse løsningene etter egne behov. En utfordring med slike detaljerte krav er dermed at de kan være lite egnet til å fange opp mangfoldet av utfordringer i komplekse, spesialiserte systemer (Haugland, 2012:174-176; Fairman, 2005:493). Det argumenteres for at den funksjonelle

reguleringsformen er å foretrekke på grunn av at virksomheter får et større handlingsrom til å utvikle og tilpasse egne løsninger innenfor rammer satt av myndighetene. Videre argumenteres det for at å involvere virksomhetene i regelhåndteringen er viktig for at virksomheter skal finne kravene fornuftige, og i større grad etterleve myndighetskravene (Hale, Borys og Adams, 2015:116-118).

I 2012 ble det foretatt en endring i forskriften om industrivern (2012), hvor myndighetene gikk fra å stille detaljkrav til å i større grad benytte funksjonelle krav, i tråd med den foretrukne reguleringsformen beskrevet i Stortingsmeldingen om statlige tilsyn (St.meld. nr. 17, 2002-2003:8-11). I forarbeidet til forskriften ble overgangen begrunnet med at myndighetene ville bort fra den tidligere detaljstyringen, og heller stimulere virksomhetene til bevissthet om sin egen risiko. Formålet med overgangen til et funksjonelt regelverk var å gi virksomhetene større handlingsrom, slik at de kunne etablere mer tilpassede industrivern og dermed også en bedre beredskap (DSB, 2011b:3).

Bruk av funksjonelle krav medfører imidlertid også utfordringer. Funksjonelle krav beskriver ikke hvordan de skal oppfylles, og hver enkelt virksomhet må derfor selv tolke kravene og finne ut hvordan de skal oppfylles (Haugland, 2012:176). Dette forutsetter kunnskap og ressurser i virksomhetene. Det er identifisert som et problem, særlig for mindre virksomheter, at mangelen på blant annet kompetanse og ressurser fører til at fortolkningsarbeidet gjør lovverket mindre anvendelig og forståelig (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Almklov, Rosness, Størkersen, 2014:30; Haugland, 2012:176). En annen kritikk av funksjonelle reguleringsregimer er at det har bidratt til en byråkratisering av sikkerhetsarbeidet gjennom et fokus på dokumentasjon og prosedyrer (Hood, 2007:196). En identifisert utfordring med dette dokumentasjonsfokuset er at det kan føre til en standardisering av risikostyringen i virksomheter (Almklov et al., 2014:26).

Utfordringer med bruk av funksjonelle krav har ført til en anerkjennelse av at å gi virksomheter mer handlingsrom i seg selv, ikke nødvendigvis fører til bedre tilpassede løsninger blant virksomhetene (Black, 2008:6, Bieder og Bourrier 2013:4). I høringssvarene til industrivernforskriften i 2012, ble det uttrykt bekymring for at de funksjonelle kravene ville sette store krav til analyse, kompetanse og ferdigheter i virksomheter (NSO, 2011:2-3). Det er derfor interessant å undersøke hva som begrenser tilpasningen av industrivernet til virksomheter. Utfordringene knyttet til funksjonelle krav medfører at det kan stilles et spørsmålstegn ved stortingsmeldingen sin forutsetning for overgangen til funksjonelle

regelverk. Er vilje til å implementere internkontroll blant virksomheter en tilstrekkelig forutsetning for å gjøre funksjonelle reguleringsregimer effektive, sett opp imot variasjoner i virksomheters evner og forutsetninger til å benytte seg av handlingsrommet i regelverket?

1.1 Problemstilling

Denne oppgaven vil undersøke hvilke utfordringer den funksjonelle reguleringen av industrivernet medfører for beredskapen til virksomheter. Utfordringene tilknyttet funksjonelle krav peker på mulige begrensninger i handlingsrommet til virksomheter, og det fremkommer i litteraturen at virksomheter kan ha ulike muligheter til å benytte seg av handlingsrommet i funksjonelle regelverk (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223). Dette kan videre føre til at virksomheter har utfordringer med å etablere tilpassede løsninger, i kontrast til forventningene som var tilknyttet overgangen til funksjonelt regelverk (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Hale et al., 2015:113). Det vil derfor være interessant å undersøke hva industrivernmedlemmer oppgir begrenser tilpasningen av industrivernet, og videre skaper utfordringer for beredskapen til virksomheter. For å undersøke hvilke utfordringer et funksjonelt regelverk for industrivernet medfører for virksomheter, er følgende problemstilling og forskningsspørsmål formulert:

Hvilke utfordringer medfører dagens regulering av industrivernet for virksomheter med hensyn til beredskap?

- 1. Hvordan arbeider virksomheter med industrivernet?*
- 2. Hvordan ivaretar industrivernet beredskapsbehovene til virksomhetene?*
- 3. Hva begrenser virksomhetenes handlingsrom for tilpasning av industrivernet?*

Hensikten med undersøkelsen er å belyse hvilke utfordringer virksomheter har i arbeidet med å etablere et tilpasset industrivern, og hva disse utfordringene skyldes. For å besvare problemstillingen vil det utføres en case-undersøkelse av en industrivirksomhet sitt industrivern. Informantenes beskrivelser av utfordringer med industrivernets evne til å ivareta beredskapen og tilpasning av industrivernet, vil drøftes i lys av teoretiske perspektiver på utfordringer tilknyttet funksjonelle reguleringsregimer. Det vil særlig legges vekt på utfordringene knyttet til mindre virksomheter (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223) og byråkratiseringen av sikkerhetsarbeidet (Grote, 2016; Bieder og Bourrier,

2013:276-277; Dekker, 2014:350). Det vil imidlertid også undersøkes hvilke positive aspekter overgangen til et funksjonelt regelverk av industrivernet har medført.

1.2 Presentasjon av case

I det følgende vil industrivernet som utgjør casen i denne undersøkelsen presenteres, med det formål å illustrere hvordan virksomheten har etablert sitt industrivern opp imot gjeldene krav, retningslinjer og virksomhetens beredskapsbehov. Virksomheten og industrivernmedlemmene er anonymisert for å ivareta informantenes interesser.

Virksomheten kan beskrives som en mellomstor bedrift, som befinner seg på en næringsbase. Virksomheten etablerte et industrivern etter at NSO gjorde de oppmerksomme på at industrivernplikten ble utløst av kravene i §3 i industrivernforskriften (2015), angående antall ansatte og næringskode. Gjennom sin risikoanalyse har virksomheten identifisert risikoer som for eksempel: skade på personell påført av truck, personell eksponert for kjemikalier og kjemikalieutslipp til sjø. Med bakgrunn i krav i industrivernforskriften (2015) og de indentifiserte risikoene har virksomheten etablert et industrivern, med forsterkning på to områder: førstehjelp og miljø- og kjemikalievern.

Industrivernet har organisert seg med ni personer, hvorav det er én industrivernleder, én innsatsleder og sju innsatspersonell. I tillegg har ett innsatspersonell fått en rolle som assisterende innsatsleder. Alle i industrivernet har grunnleggende kurs i industrivern, i tillegg til at de har fått utvidet kompetanse innenfor ett eller flere av forsterkningsområdene. Samlet har tre i industrivernet kompetanse på førstehjelp, fire har kompetanse i orden og sikring, to har kompetanse i innsatsledelse og fire har kompetanse på miljø- og kjemikalievern.

Det er utarbeidet stående ordre for de ulike rollene i industrivernet og for sentralbord ved en alarm. Videre er det utarbeidet tiltakskort tilpasset de ulike rollene i industrivernet, som beskriver handlingsmønster for innsats ved personskade, brann og akutt utslipp.

Industrivernspersonellet har tilgang på personlig utstyr bestående av: dress, hjelm, briller, vernesko, hodelykt og hansker. Videre har industrivernet som helhet tilgang på vester, mobiltelefon for varsling, sanitetsvesker, bære og kumspett. Det er opprettet et samarbeid med andre virksomheter på samme næringsbase, som skal sikre kommunikasjon og felles utstyr ved

eventuelle hendelser. Det har vært gjennomført felles øvelser med deltagelse av disse virksomhetene, med fokus på relevant risiko og samarbeid.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er inndelt på følgende måte: I påfølgende kapittel, kapittel 2 Kontekst, vil det gjøres rede for hva industrivernet er, industrivernforskriften, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO), og utviklingen til et funksjonelt HMS-regelverket i Norge. Hensikten er å gi en grunnleggende forståelse av hva industrivernet er og reguleringen av industrivernet. I kapittel 3 Teori vil det presenteres teoretiske perspektiver på regulering og reguleringsregimer, som danner grunnlag for å drøfte utfordringer med tilpasningen av industrivernet. Det vil legges hovedvekt på utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer, som kan hemme virksomheters tilpasning av krav.

I kapittel 4 Metode redegjøres det for de metodiske valgene og fremgangsmåten for gjennomføringen av studien. I kapittel 5 Empiri presenteres resultatene fra intervjuene, der informantenes synspunkter og vurderinger av industrivernet blir strukturert etter forskningsspørsmålene. I kapittel 6 Drøfting vil informantenes synspunkter på industrivernet drøftes i lys av de utvalgte teoretiske perspektivene. I kapittel 7 vil undersøkelsens konklusjoner presenteres.

1.4 Avgrensning

Undersøkelsen vil avgrenses til å diskutere reguleringen av industrivernet gjennom industrivernforskriften. Det vil imidlertid gjøres rede for internkontrollforskriften og arbeidsmiljøloven for å vise til utviklingen av HMS-regelverket i Norge. Det er videre flere andre forskrifter som er aktuelle for industrivernpliktige virksomheter og NSO. Eksempelvis er NSO også tilsynsmyndighet etter internkontrollforskriften og storulykkeforskriften, samt forskrifter om tilfluktsrom i industrivernpliktige virksomheter. Disse forskriftene vil ikke diskuteres i denne oppgaven.

Undersøkelsens formål er å undersøke hvilke utfordringer dagens regulering av industrivernet medfører for beredskapen blant virksomheter. Undersøkelsens fokus er dermed på regelverket

og de utfordringer dette medfører for beredskapen til virksomheter. Undersøkelsen vil ikke drøfte andre relaterte temaer tilknyttet industrivernet. Eksempelvis vil ikke myndighetenes tilsyn med industrivernet eller samvirke mellom virksomheter bli drøftet i denne oppgaven. Se Bjelle (2017) for en undersøkelse av tilsynsaktiviteten til NSO, og Mustaparta (2015) og Miøen (2016) for studier av samvirke mellom industrivern og andre aktører.

2.0 Kontekst

I dette kapittelet vil det gjøres rede for noen sentrale elementer for å gi en grunnleggende forståelse av reguleringen av industrivernet. For å kunne undersøke reguleringen av industrivernet er det for det første avgjørende å ha en forståelse av hva industrivernet er. En beskrivelse av den historiske utviklingen av industrivernet er vesentlig for å forstå industrivernets grunntanke, og endringene til dagens industrivern. Dette vil bli beskrevet i kapittel 2.1. For det andre vil sentrale elementer i reguleringen av industrivernet beskrives, og det vil i kapittel 2.2 redegjøres for industrivernforskriften og rollen til Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO). I tillegg er det vesentlig å ha kjennskap til fremveksten av dagens funksjonelle reguleringregime av HMS. Dette vil redegjøres for i kapittel 2.3 for å plassere reguleringen av industrivernet inn i den større reguleringskonteksten i Norge. I kapittel 2.4 vil det redegjøres for overgangen til et funksjonelt reguleringregime av industrivernet, for å vise til begrunnelser for å styrke virksomheters internkontroll av industrivernet. Disse delkapitlene danner grunnlaget for å forstå kravene, løsningene og utfordringene knyttet til reguleringen av industrivernet.

2.1 Industrivernet

Definisjonen av og hensikten med industrivernet kommer til uttrykk i industrivernforskriften (2015). Industrivern kan beskrives som en ordning som sikrer at kvalifisert personell i en virksomhet er tilgjengelig for innsats på kort varsel (industrivernforskriften, 2015, §3-a). Hensikten med industrivernet er å sikre at virksomheter har et robust industrivern som forsvarlig og effektivt er i stand til å begrense de konsekvenser uønskede hendelser kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier og å bidra til rask normalisering (industrivernforskriften, 2015, §1). Industrivernet er med andre ord virksomhetens egen beredskapsorganisasjon, som skal være i stand til å gå i innsats om for eksempel en ulykke skulle inntreffe.

Dette var imidlertid ikke den opprinnelige hensikten med industrivernet. Industrivernsordningen er basert på en gammel tanke, og industrivernet var opprinnelig ment som en egenbeskyttelse mot krigshandlinger. For å forstå hvordan industrivernet har blitt som det er i dag vil den historiske utviklingen til industrivernet beskrives i korte trekk, for å redegjøre for industrivernet sin grunntanke og utvikling (Wold-Hansen, Bergmann og Åbyholm, 2013:4-13).

2.1.1 Fra luftvern til industrivern

Industrivernet kan spores tilbake til årene før den andre verdenskrig. Frykten for at industribedrifter skulle bli bombemål under en eventuell krig og tvilen til den militære forsvarsevnen, førte til en diskusjon om beskyttelse av sivilsamfunnet mot luftangrep. Denne diskusjonen ledet ut i Loven om sivilt luftvern fra 1936, som skulle bidra til å beskytte sivilbefolkningen mot luftangrep. Med utgangspunkt i denne loven kunne virksomheter som var medlemmer i Norsk Industriforbund, få organisasjonsmessig bistand til å bygge opp en egenbeskyttelse i form av et luftvern. Etter hvert som situasjonen i Europa forverret seg økte frykten for at Norge skulle bli rammet av bombeangrep, og industrielle anlegg ble ansett som særlig utsatt for angrep. Det ble da pekt på at spesielle industristrøk, kraftanlegg og isolerte beliggende bedrifter hadde behov for et selvstendig luftvern for å beskytte folk og verdier. Det ble i denne sammenheng etablert luftvern på for eksempel Norsk Hydro sine fabrikker i Rjukan og Herøya. De etablerte luftvernene ved fabrikkene var forløperne til dagens industrivern (Wold-Hansen et al., 2013:5).

Under krigen ble arbeidet med luftvern videreført og formalisert gjennom opprettelsen av kontoret for industriluftvern. Det ble bestemt fra myndighetshold at også virksomheter som ikke var medlem av industriforbundet kunne bli pålagt å etablere industrivern. Alle gassverk, kraftanlegg og større tankanlegg, i tillegg til alle bedrifter med 50 eller flere ansatte ble pålagt å opprette industrivern. Utgiftene for dette arbeidet ble finansiert gjennom en avgift pålagt bedriftene (Wold-Hansen et al., 2013:6-8).

Etter krigen ble arbeidet med bedrifters egenbeskyttelse omstilt til fredsoppsetning. Bedriftene skulle dermed opprettholde kapasiteten til å håndtere brann og ulykker i forbindelse med virksomhetens ordinære aktivitet. Det var ulike syn på om egenbeskyttelsen skulle være en statlig eller sivil oppgave. Det ble besluttet at dette skulle være en sivil oppgave. Diskusjonen resulterte imidlertid til en omlegging av organiseringen av egenbeskyttelsen blant virksomheter. Industriforbundet opprettet i 1948 en egen institusjon kalt Industrivernet, som skulle videreføre kontoret for industriluftvern sitt arbeid med å kontrollere virksomheters egenbeskyttelse. Industrivernets hovedoppgave var å organisere og kontrollere sivilforsvaret ved industribedrifter (Wold-Hansen et al., 2013:8-9). Industrivernet er forløperen til NSO slik vi kjenner det i dag, og industrivernets oppgaver minner om de tilsynsoppgaver NSO i dag utfører.

Etter krigen har det blitt gjennomført flere revisjoner for å tilpasse industrivernet til den daglige driften til virksomhetene. Det har vært flere endringer i navn og organisering. Oppsummert kan det imidlertid argumenteres for at tanken om virksomheters beredskap gjennom luftvern fra krigen, i dag er videreført gjennom industrivernet. Videre er kontrollarbeidet med virksomheters egenbeskyttelse, som etter krigen ble ivaretatt gjennom opprettelsen av Industrivernet, videreført gjennom NSO (Wold-Hansen et al., 2013:10-13). I denne oppgaven vil det fokuseres på endringen til en funksjonell industrivernforskrift, for å gi virksomhetene mulighet til å tilpasse industrivernet etter sine risikoer. Det vil i det følgende gjøres rede for sentrale elementer i dagens regulering av industrivernet.

2.2 Elementer i reguleringen av industrivernet

I kapittel 2.2.1 vil det redegjøres for regelverket knyttet til industrivernet, hvor det stilles krav som virksomhetene må forholde seg til. I kapittel 2.2.2 vil rollen til NSO beskrives.

2.2.1 Lov, forskrift og veileder

Virksomheter i industrien kan pålegges å etablere et industrivern. Kravet om å etablere et industrivern er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven §23 og §30, hvor §23 beskriver at: *«Virksomheter kan pålegges å forberede og sette i verk nødvendige egenbeskyttelsestiltak mot uønskede hendelser»* (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Til kravet om egenbeskyttelsestiltak er det utarbeidet en tilhørende forskrift om industrivern (2015), hvor det stilles krav til virksomhetenes industrivern. Her vil det kort redegjøres for innholdet i forskriften.

Industrivernforskriften består av fire kapitler. I kapittel 1 redegjøres det for innledende bestemmelser. Her defineres formål, virkeområde, ulike elementer i industrivernet i tillegg til at meldeplikten beskrives. Industrivernplikten pålegges virksomheter i bestemte næringskoder og med over 40 ansatte. I tillegg kan industrivernplikten pålegges virksomheter ut i fra vurderinger av risiko. I kapittel 2 beskrives grunnleggende krav. Her stilles det krav om risikovurdering, organisering av industrivernet, beredskapsplan, utstyr, kvalifikasjoner, samordning av industrivern mellom virksomheter, øvelser og bistandsplikt (Industrivernforskriften, 2015).

I kapittel 3 gjøres det rede for krav til forsterket industrivern. For virksomheter med potensial for hendelser med alvorlige konsekvenser, stiller forskriften krav til ulike forsterkninger på ett

eller flere av følgende områder: førstehjelp, brannvern, miljø- og kjemikalievern, kjemikaliedykking og røykdykking. Videre stilles det ytterligere krav til utstyr, kvalifikasjoner og øvelser utover kravene i kapittel 2. I kapittel 4 beskrives avsluttende bestemmelser knyttet til industrivernavgiften, rapportering, tilsyn, dispensasjon, klage, reaksjonsmidler og ikrafttredelse av forskriften. Oppsummert stiller forskriften krav om at virksomheten skal etablere et industrivern med utgangspunkt i de risikoer som er identifisert gjennom virksomhetens risikoanalyse. Med utgangspunkt i dette skal industrivernet organiseres, utstyres, opplæres og øve på relevante hendelser. Det skal også etableres beredskapsplaner for industrivernet. Viser risikoanalysen at hendelser kan medføre alvorlige konsekvenser stilles det krav til et forsterket industrivern, som stiller krav utover de grunnleggende kravene (Industrivernforskriften, 2015).

Til forskriften om industrivern er det utarbeidet en veileder. Veilederen gir utfyllende kommentarer til forskriftens bestemmelser og beskriver hvordan forskriftens krav kan oppfylles. Det stilles ingen bindende krav i veilederen, og den er ment som et verktøy for å skape forståelse og praktisering av forskriften (Veileder til forskrift om industrivern, 2017).

Det er nå kort blitt gjort rede for de krav som virksomheter må forholde seg til i sitt arbeid med industrivernet. For å kontrollere virksomhetens arbeid med industrivernet er NSO tillagt tilsynsansvaret etter industrivernforskriften. I det følgende vil rollen til NSO beskrives.

2.2.2 Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO)

NSO er utpekt av justis- og beredskapsdepartementet til å være tilsynsmyndighet med industrivernpliktige virksomheter. NSO er en selvstendig organisasjon som finansieres av en avgift betalt av de industrivernpliktige virksomhetene. Denne avgiften skal dekke NSO sine utgifter knyttet til organisering og utførelse av tilsyn med industrivernet (industrivernforskriften, 2015, §19). NSO rapporterer til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). DSB fastsetter de overordnede rammer og mål for NSO sin virksomhet, og NHO fastsetter industrivernsavgiftens størrelse og godkjenner NSO sine virksomhetsplaner og budsjett (NSO, 2018).

Hovedoppgaven til NSO er å føre tilsyn med industrivernpliktige virksomheter. Avdekkes det avvik fra regelverket gis virksomhetene en tidsfrist for å melde tilbake om hvordan de har lukket eller skal lukke avviket. Dersom en virksomhet oppfyller minstekravene, men løsningene ikke

er hensiktsmessige, gis det en anmerkning. I slike tilfeller følges dette arbeidet ikke ytterligere opp. I tillegg til å drive med tilsynsaktivitet utfører de andre oppgaver, som for eksempel kursvirksomhet for industrivernspersonell og veiledning av virksomheter angående beredskapsspørsmål (NSO, 2018).

Per 1. mars 2018 var det 1029 virksomheter som var registrert som industrivernpliktige. NSO utførte i 2017 til sammen 218 tilsyn med industrivernpliktige virksomheter. Ved disse tilsynene ble det avdekket 226 avvik fra kravene i forskrift om industrivern. Avvikene var i stor grad knyttet til øvelser, beredskapsplanen, risikovurderingen og kvalifikasjoner (NSO, 2017:10-14).

Det har nå blitt beskrevet hvordan regelverket knyttet til industrivern og NSO er sentrale elementer i reguleringen av industrivernet. Det vil i det følgende gjøres rede for utviklingen til dagens funksjonelle reguleringregime av helse, miljø og sikkerhet (HMS) i Norge. Det vil her gjøres rede for NSO og industrivernet sin rolle i reguleringen av HMS, og hvordan utviklingen til et funksjonelt reguleringregime gjorde seg gjeldende gjennom sentrale endringer i forskriften om industrivern i 2012.

2.3 Utvikling av HMS-regelverket i Norge

I utviklingen av HMS-regelverket i Norge er det særlig tre utviklingstrekk som er sentrale. Dette er overgangen til et funksjonelt regelverk på 70-tallet, opprettelsen av arbeidsmiljøloven av 1977 og innføringen av prinsippet om internkontroll på 90-tallet. Disse utviklingstrekkene vil kort bli beskrevet, før det redegjøres for hvordan industrivernforskriften passer inn i denne utviklingen.

Fram til rundt 1970 bestod lovverket for HMS av et regelverk med detaljerte krav til hvordan dette arbeidet skulle foregå i arbeidslivet. Eksempelvis ble det gitt spesifikke krav til høyden på stiger og størrelser på dører (Kirwan, Hopkins og Hale, 2002:4). Et eksempel fra Nordsjøen er at det ble stilt spesifikke krav til beredskapsfartøy om antall ulltepper, stoler og senger som skulle være om bord (Aven et al., 2004:29).

På 70-tallet gikk myndighetene bort fra detaljfokuset i regelverket og over til virksomhetenes egenkontroll med sikkerheten (Kirwan et al., 2002:4). Myndighetene ønsket å forbedre

styringen av sikkerhetsforvaltningen, blant annet som en konsekvens av flere store industriulykker som bidro til å sette fokus på myndighetskontroll og regulering av sikkerhet (Lindøe, 2012:69-70). Lovverket ble endret til å benytte funksjonskrav, hvor målene for sikkerhetsarbeidet til virksomhetene blir beskrevet. Omleggingen innebar at virksomhetene ble pålagt et selvstendig ansvar for å vurdere risikoen knyttet til produksjon, arbeidsprosesser og produkter. Formålet med denne overgangen var at myndigheter ville bort fra den tradisjonelle ovenfra-og-ned styringen med myndighetskontroll preget av etterlevelse av spesifikke krav. Det var forventet at ved å gå bort fra standardiserte løsninger, gjennom bruk av mer funksjonelle krav, kunne virksomhetene selv utvikle tilpassede løsninger etter sine behov gjennom å drive internkontroll med sin aktivitet og risiko (Lindøe et al., 2012:67-68, Aven et al., 2004:29).

Lindøe et al. (2012:68-74) peker på at utviklingen til internkontroll som reguleringsform i Norge kom som et resultat av særlig to faktorer: arbeidsmiljøloven av 1977 (AML77) og utviklingen til at prinsippet om internkontroll ble sentralt i reguleringen i Nordsjøen. Det vil i det følgende beskrives hvordan AML77 er en sentral del utviklingen til dagens reguleringsform av HMS og hvordan internkontroll som reguleringsform begynte i Nordsjøen.

2.3.1 Arbeidsmiljøloven av 1977

Arbeidsmiljøloven av 1977 (AML77) førte til store endringer i reguleringen av arbeidslivet i Norge (Karlsen, 2018:21). Innsiktene fra Samarbeidsforsøkene på 60-tallet knyttet til det moderne arbeidslivet, var svært sentrale for utviklingen av denne loven (Lindøe, 2012:70). Forsøkene ledet til en forståelse av at arbeidsmiljøet i bedriften var minst like viktig som reguleringer utenfra, og at arbeiderne sin posisjon som kompetente rettighetshavere var sentral for å skape forbedring. Forsøkene fremhevet betydningen av arbeidernes mulighet til å medvirke i situasjonen på sin egen arbeidsplass (Lindøe et al., 2012:70-71).

Gjennom prinsippet om arbeidets egenverdi skulle AML77 fremme et bedre arbeidsliv. Arbeidet skulle være meningsfullt, trygt og skape både faglig og personlig utvikling hos arbeiderene. Loven koblet sammen det klassiske arbeidsvernet, med fokus på sikkerhet og vern fra skader, sammen med betydningen av arbeidsmiljøet for å bedre kvaliteten på arbeidsplassen. Loven innførte et krav om fullt forsvarlig arbeidsmiljø, som skulle sikre at arbeidsforholdene oppfylte bestemte minstestandarder og samtidig være så sikre som praktisk mulig (Karlsen, 2018:21).

Disse prinsippene innebar en tanke om at arbeidet skal være godt i seg selv, og ikke bare et instrument for å oppnå andre formål. Strategien for å oppnå dette var å styrke de lokale ressursene med kompetanse og kapasitet til å definere og løse sine egne arbeidsmiljøutfordringer (Karlsen, 2018:21). Det var dermed opp til virksomhetene selv å finne de beste måtene å etterleve loven sine målsetninger og krav. Sett i lys av strategien for å skape et bedre arbeidsmiljø, gjennom å styrke virksomhetens egen evne til å håndtere sine utfordringer, vektla AML77 at alle partene i arbeidslivet skulle inkluderes i dette arbeidet. Som en del av dette var det sentralt at også arbeiderne fikk en avgjørende innflytelse (Karlsen, 2018:55). De ulike partene ved virksomheten ble dermed gitt en stemme slik at man kunne løse sine spesifikke arbeidsmiljøutfordringer. Tanken var at de ulike partene kunne reise krav og motkrav, og i fellesskap utvikle egne standarder og mål for virksomheten. Ut ifra de rammene maktforhold og økonomi la for forhandlingen mellom partene, skulle virksomheten dermed selv avgjøre hvilke behov man hadde utover minstekravene satt i lovverket (Karlsen, 2018:56).

AML77 gav virksomhetene en stemme og rett til selv å løse sine utfordringer, samtidig som det ble pålagt en plikt om å sørge for at minstekravene ble fulgt. Arbeiderne fikk også en mulighet til å selv være med å forhandle hvordan deres interesser og trygghet skulle ivaretas, og fikk en stemme til å fremme sine meninger og bekymringer. Sett opp imot overgangen til funksjonelle krav, endret AML77 måten virksomheter arbeidet for å oppfylle krav. Det var ikke lenger opp til ledelsen å implementere krav fra myndigheter og sørge for etterlevelse av disse kravene. Virksomhetene skulle nå selv avgjøre hvor langt man skulle gå utover minstekravene satt av myndighetene. Dette skulle skje gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, hvor også virksomhetens behov, økonomi og praktiske hensyn spiller inn (Karlsen, 2018:49-60).

Det har nå blitt beskrevet hvordan overgangen til funksjonskrav på 70-tallet og AML77 endret måten virksomheter skulle arbeide med kravene til HMS. Måten AML77 la opp til at virksomhetene skulle arbeide med funksjonsbaserte krav til arbeidsmiljø og sikkerhet, kan beskrives som en form for internkontroll. Det vil i neste delkapittel bli redegjort for hvordan prinsippet om internkontroll ble lagt til grunn som et sentralt prinsipp for reguleringen av sikkerhet i Norge.

2.3.2 Utviklingen av prinsippet om internkontroll

Parallelt med overgangen til bruk av funksjonelle krav på 70-tallet, utviklet prinsippet om internkontroll seg til å bli et alternativ til regulering gjennom detaljkrav i Nordsjøen. Internkontroll kan defineres som:

«Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen» (Internkontrollforskriften, 1996).

Erfaringene fra bruken av internkontroll og funksjonsbaserte krav i petroleumsnæringen i Nordsjøen utover 80-tallet, ble overført til landbaserte virksomheter og videre utviklet utover 90-tallet (Lindøe, 2012:75). I utredningen om internkontroll som virkemiddel for arbeidsmiljø- og sikkerhetsforvaltningen kommer dette til uttrykk:

«Spesielt innenfor petroleumsindustrien både til havs og på land fremstår internkontroll som et helt sentralt prinsipp i myndighetskontrollen. Departementet mente det vil være svært interessant og nyttig å foreta en inngående vurdering av disse erfaringene. En slik utredning vil kunne gi bedre oversikt over både hvilke betingelser som må være oppfylt for at tilsynsregimer basert på interkontroll skal virke etter sin hensikt, og de mulige svake sidene ved internkontroll» (NOU, 1987:7).

I sitatet kommer det frem at internkontroll ikke bare skulle endre hvordan virksomhetene skulle kontrollere sin egen etterlevelse av krav, men også skulle endre hvordan myndighetene skulle kontrollere at virksomhetene oppfylte kravene. I den nevnte utredningen ble internkontroll beskrevet som delvis et supplement til, og delvis som et alternativ til den eksisterende dirkede reguleringen av virksomhetene:

«Internkontroll er et supplement på den måten at det ikke her er tale om å gi opp reguleringen av og kontroll med sikkerhet og arbeidsmiljøet direkte. På den annen side vil interkontroll til en viss grad være et alternativ til en direkte regulering og kontroll ved at det bygger 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 forståelig måte» (NOU, 1987:22).

Myndighetenes begrunnelse for å gå over til internkontroll som styringsprinsipp for både reguleringen av sikkerhet og arbeidsmiljø, var ønsket om å senke detaljeringsgraden i regelverket og gi virksomhetene større grad av kontroll med egne risikoer (Karlsen, 1997:90). Videre var et argument for en overgang til interkontroll at myndighetene ikke hadde tilstrekkelig med ressurser til å opprettholde et effektivt tilsyn, innenfor det eksisterende systemet med et mangfold av detaljerte krav. Den teknologiske utviklingen førte videre til at tilsynsmyndighetene ikke hadde oppdatert kunnskap på aktiviteten i virksomhetene. Man hadde også fått ny kunnskap om at organisasjonsformer påvirker menneskelig adferd, og at virksomhetene dermed kunne ha ulik praksis av samme type krav, noe som hemmet effekten av tilsynet (Karlsen, 1997:91).

Myndighetene håpet ytterligere på at interkontroll skulle blåse nytt liv i arbeidsmiljøloven. Man hadde enda ikke sett de ønskede effektene av denne loven, og håpet at interkontroll kunne føre til at man klarte å bygge videre på det grunnlaget som arbeidsmiljøloven hadde lagt (Karlsen, 1997:91). Arbeidet med internkontroll var dermed inspirert av arbeidsmiljøloven, særlig av tankene om partsamarbeid og at virksomhetene selv kunne finne de beste løsningene på sine problemer gjennom forhandling (NOU, 1987:37).

Internkontroll innebærer med andre ord at virksomheten selv etablerer et system for å sikre etterlevelse av myndighetenes krav. Internkontroll innebærer imidlertid også at virksomheten utvikler egne løsninger, i henhold til de funksjonelle kravene stilt av myndighetene, noe som medfører at virksomhetene selv må inneha kompetanse internt i bedriften for å etterleve gjeldende regler, krav og normer. Utviklingen av interne krav i virksomheten ble sett på som sentralt, for å stimulere til kontinuerlig forbedring og forhindre at minstekravene ble en sovepute for virksomhetene (Karlsen, 1997:90-95). Oppsummert medfører bruken av internkontroll som styringsprinsipp at virksomhetene skal skape et helhetlig system for å ivareta helse, miljø og sikkerhet. Her er det sentralt at virksomhetene setter seg mål for sitt HMS-arbeid, og utarbeider planer, rutiner og prosedyrer for hvordan man skal oppnå disse målene. Til grunn for myndighetenes og virksomhetens kontroll av internkontrollen ligger internkontrollforskriften (1996).

Internkontrollforskriften er i dag en fellesforskrift for Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, *Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens strålevern og Statens Helsetilsyn. Det ble i 2005 opprettet et formelt

samarbeid for tilsyn med interkontrollforskriften mellom disse tilsynsetatene, med Arbeidstilsynet som koordineringsinstans. Begrunnelsen for dette var å skape en felles tilsynsprofil mellom de ulike områdene forskriften gjelder for, og at virksomhetene skal oppleve et koordinert og samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Dette skal fremme en helhetstenkning blant tilsynsetatene og en mer effektiv utnyttelse av ressursbruk (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2004).

Det fremkommer her at Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO) og industriverket er en del av den større reguleringen av HMS i Norge. De ulike tilsynsetatene følger opp ulike områder innenfor HMS i virksomheter ved bruk av internkontroll som felles strategi. Her benyttes internkontrollforskriften, i tillegg til de aktuelle forskriftene innenfor områdene. For industriverket gjorde overgangen til et funksjonelt reguleringsregime seg gjeldende i 2012. Myndighetene gikk da bort fra å benytte preskriptive krav, til å benytte funksjonelle krav i industriverkforskriften. I det følgende vil det kort gjøres rede for denne overgangen, for å vise hvordan den beskrevne utviklingen av funksjonelle reguleringsregimer har gjort seg gjeldende for reguleringen av industriverket.

2.4 Endring til et funksjonelt reguleringsregime for industriverket

Her vil det gjøres rede for arbeidet med endringen til en funksjonell industriverkforskrift, for å vise til begrunnelser for å styrke virksomheters internkontroll av industriverket. Denne endringen trådte i kraft i 2012. Det ble foretatt noen mindre justeringer av forskriften i 2015, men endringene fra 2012 er fortsatt i stor grad gjeldende i dagens industriverkforskrift, som presentert i kapittel 2.2.1 (Industriverkforskriften, 2015).

Arbeidet med en endring til en funksjonell industriverkforskrift begynte i 2005, men ble satt på vent i forbindelse med at utarbeidelsen av en ny sivilbeskyttelseslov var i gang. Sivilbeskyttelsesloven var ferdig i 2010, og forslag til en ny forskrift om industriverket ble fremlagt i 2011 (DSB, 2011a:1).

I forarbeidet til industriverkforskriften i 2012 ble det beskrevet at det gjeldende regelverket var detaljert, og at det gjeldende regelverket gav inngående beskrivelser av hvordan virksomhetens industriverket skulle dimensjoneres og organiseres. Denne detaljstyringen ble vurdert å i noen tilfeller opprettholde en minstestandard på industriverkene i virksomhetene, men i andre tilfeller

lede til at virksomheter måtte etablere industrivern som var lite tilpasset deres risikoer. Det ble beskrevet at den nye forskriften skulle være av en funksjonell karakter, og ansvaret for å organisere og dimensjonere egenberedskapen ble lagt på virksomhetene. Blant annet skulle virksomhetene nå selv avgjøre behovet for utstyr, kompetanse og antall innsatspersonell (DSB, 2011b:2-3).

Den utarbeidede forskriften stilte videre krav om at virksomheten skulle kartlegge og vurdere risiko, i henhold til internkontrollforskriften og at risikoanalysen videre skulle danne beslutningsgrunnlaget for etableringen av industrivernet. Virksomhetene fikk dermed ansvar og mulighet til å selv beslutte hvilke hendelser industrivernet må være i stand til å håndtere, og dermed tilpasse beredskapen i større grad. Det ble videre besluttet å ikke stille krav om minimumsbemanning eller ytelseskrav. Forslaget vektla dermed prosessen for hvordan virksomheter skulle etablere et tilpasset industrivern og slik danne en god beredskap. Virksomhetene fikk med dette et større ansvar for å vurdere omfanget av deres beredskap, men det ble forventet at egenberedskapen ikke skulle svekkes sammenlignet med det eksisterende nivået (DSB, 2011b:2-4).

I høringssvarene kom det fram ulike syn på i hvilken grad den nye forskriften ville ivareta beredskapsmessige hensyn. Noen aktører pekte på fordelene knyttet til det funksjonelle regelverket. Her ble blant annet mulighetene for å tilpasse og skreddersy industrivernet fremhevet, og at dette kunne øke bevisstheten, forståelsen og eierskapet til industrivernet. Andre argumenterte for at mangelen på minstekrav og ytelseskrav ville føre til store behov for analyse, vurderinger, kompetanse og ferdigheter hos virksomhetene, og dermed ville kunne svekke beredskapen. Her ble det presisert at det var behov for detaljerte veiledninger, opplæring og at man måtte være varsom med «å sette bukken til å passe havresekken» (NSO, 2011:1-5). I tråd med bekymringene i høringssvarene beskrives det at negative utviklingstrekk i arbeidslivet, som blant annet marginalisering av arbeidstakergrupper, svekker utviklingen av egne løsninger hos virksomhetene. Det fremheves at negative utviklingstrekk fører til at virksomheter i større grad ser bort ifra ansvaret som følger med mulighetene i funksjonelle regelverk. Dette fører videre til at det må vurderes om regler og krav bør skjerpes for å sikre en opprettholdelse av tilfredsstillende nivå hos virksomhetene (Karlsen, 2018:270-271).

I motsvar til høringssvarene argumenterte arbeidsgruppen for at det ikke var ønskelig å fastsette ytelseskrav eller lignende. Dette ble begrunnet med at forskriften skal stimulere virksomhetene

til bevissthet om sitt eget risikobilde, og selv ta ansvar for å dimensjonere beredskapen etter eget behov og risiko. Her fryktet arbeidsgruppen at fastsettelse av ulike typer minimumskrav, ville føre til et fokus på minimumsløsninger fremfor egen risiko og faktiske beredskapsbehov. Arbeidsgruppen argumenterte videre for at det var vanlig praksis å benytte risikobaserte krav andre steder, og at eventuelle misforhold ville bli avdekket av tilsyn. Tilsyn ble dermed ansett som et viktig virkemiddel for å forhindre en situasjon hvor bukken passer havresekken (NSO, 2011:16-18).

Det har nå blitt redegjort for sentrale tanker bak overgangen til et funksjonelt reguleringsregime av HMS i Norge, og hvordan industrivernet inngår i denne utviklingen. Fra myndighetenes side kom det fram forventninger om at dette skulle føre til mer effektiv bruk av ressurser, og redusere utfordringer knyttet til tilsyn med et omfattende, detaljert regelverk. Det lå videre til grunn en tro på at virksomhetene selv skulle finne de beste løsningene, gjennom utviklingen av egne løsninger basert på sin lokale ekspertise, innenfor rammer satt av myndighetene.

Argumentasjonen for at funksjonell regulering skulle løse sentrale utfordringer forbundet med preskriptiv regulering, viser en optimisme for at funksjonskrav ville forbedre sikkerhetsnivået i virksomhetene. Utfordringer med å benytte preskriptive krav (Hutter, 2001:4), og fordelene med å benytte funksjonskrav (Malloy, 2011:7) er godt beskrevet i litteraturen. Siden utbredelsen av bruken av funksjonelle reguleringsregimer på 90-tallet, har det imidlertid også blitt reist kritikk av denne reguleringsformen (Black, 2008:6, Bieder og Bourrier 2013:4). I neste kapittel vil det presenteres teoretiske perspektiver og argumenter for og imot de ulike reguleringsformene. De ulike argumentene vil videre benyttes for å drøfte empirien som er innhentet for å besvare undersøkelsens problemstilling, og gi muligheter til å belyse utfordringer tilknyttet tilpasning av industrivernet ved virksomheter.

3.0 Teori

I forrige kapittel ble det vist til hvordan det har vært en overgang fra detaljerte til funksjonelle reguleringsformer innenfor HMS-reguleringen i Norge. I dette kapitlet vil det presenteres teoretiske perspektiver på regulering og reguleringsregimer, som vil benyttes for å drøfte utfordringer med tilpasningen av industrivernet i dagens funksjonelle regulering av industrivernet. Det vil legges hovedvekt på teoretiske perspektiver knyttet til utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer, som kan begrense virksomheters mulighet til å tilpasse industrivernet. Det vil fokuseres på disse utfordringene på grunn av forventningene knyttet til at handlingsrommet i funksjonelle regimer, ville føre til mer tilpassede løsninger blant virksomheter. Utfordringene fremhever imidlertid at økt handlingsrom i seg selv ikke bidrar til tilpassede løsninger blant virksomheter. Det vil derfor undersøkes om de teoretiske perspektivene i dette kapitlet kan forklare utfordringer reguleringen medfører for tilpasning av industrivernet.

I delkapittel 3.1 vil det gjøres rede for hva som menes med begrepet regulering i denne oppgaven. I delkapittel 3.2 vil det videre gjøres rede for begrepet reguleringsregimer, for å vise til at det er flere elementer som kan påvirke reguleringen av et område. I delkapittel 3.3 vil det presenteres teoretiske perspektiver på overgangen fra konvensjonelle til funksjonelle reguleringsregimer, for å vise til begrunnelser for denne endringen i reguleringsform. I delkapittel 3.4 vil det beskrives hva funksjonelle reguleringsregimer innebærer, med hovedvekt på mulighetene for tilpasning som ligger i denne reguleringsformen. Handlingsrommet i funksjonelle reguleringsregimer vil bli gjort nærmere rede for i delkapittel 3.4.1, og det vil videre bli gjort rede for hvordan dette kan føre til en bedre regelhåndtering i virksomheter i delkapittel 3.4.2. Til slutt vil det i delkapittel 3.5 presenteres utfordringer for tilpasning knyttet til funksjonelle reguleringsregimer.

3.1 Hva er regulering?

Regulering er et vidt begrep som kan forstås på flere måter. Lindøe, Kringen og Braut (2012:1) argumenterer for at regulering i økende grad brukes som et generelt begrep uten at det knyttes til bestemte områder utover en forankring i juristfaget og forvaltningen. Videre argumenterer de for at det har utviklet seg ulike reguleringsregimer som benytter egne begreper, regelsett og tilsynspraksiser. Regulering må derfor defineres slik at det er tydelig hva som legges i begrepet.

Det vises i litteraturen til at det ikke eksisterer en felles definisjon av regulering. En årsak til at det eksisterer et mangfold av definisjoner er at ulike forfattere vektlegger ulike elementer i regulering. Et element som de fleste likevel kan enes om at regulering innebærer, er en form for intervensjon i aktiviteten eller oppførelsen til individer eller grupper. En kilde til konflikt er imidlertid om intervensjonen må utøves gjennom intensjonell handling eller om det også inkluderer mer ubevisste aktiviteter Koop og Lodge (2017:97).

Regulering i form av både intensjonelle handlinger og ubevisste aktiviteter er av interesse for denne oppgaven, og det vil derfor legges til grunn en definisjon av regulering som inkluderer begge typene av handling. Regulering forstås i denne oppgaven som bestående av tre elementer (Baldwin, Cave og Lodge, 2012:2):

- Et spesifikt sett av kommandoer, eksempelvis bindende regler innenfor HMS.
- Tvungen statlig påvirkning, både direkte og indirekte former for innflytelse.
- Alle former for sosial eller økonomisk påvirkning.

Definisjonen er av en bred karakter. For det første omhandler definisjonen både intensjonelle og ikke-intensjonelle handlinger. Dette gir muligheter til å undersøke hvordan direkte former for regulering, gjennom eksempelvis lover og regler påvirker oppførelsen til aktører. Videre gir det muligheter til å undersøke hvordan indirekte former for regulering kan legge føringer for aktiviteten til aktører. Dette kan eksempelvis være bransjestandarder, men også allmenne moralske krav og forventninger til samhandlingen mellom personer og organisasjoner i form av normer og kultur (Fintland og Braut, 2012:34, Koop og Lodge, 2017:98).

For det andre inkluderes både begrensende og fasiliterende aktiviteter (Baldwin et al, 2012:3). Dette innebærer at regulering omfavner tiltak som både hindrer uønskede handlinger, og tiltak som muliggjør ønsket handling. Dette fremhever at regulering ikke avgrenser seg til å unngå uønskede aktiviteter, men også innebærer å stimulere til ønsket handling.

En kritikk mot en slik bred definisjon med inkludering av ikke-intensjonelle aktiviteter rettes av Black (2002:8). Hun argumenterer for at en slik definisjon ikke tilbyr noen grenser for hvor regulering ender og hvor andre faktorer tar over, og at en slik definisjon dermed har begrenset analytisk verdi. Til tross for begrensningen som trekkes fram velges definisjonen på grunn av mulighetene den gir for å undersøke både de intensjonelle og direkte former for regulering,

samt de ikke-intensjonelle og indirekte formene for regulering. Dette kan gi større muligheter til å diskutere hvordan eksempelvis tillit er et sentralt element i reguleringen av beredskapen i industrien.

Som det fremkommer av diskusjonen angående definisjonen av regulering, innebærer regulering av et område mer enn bare de skriftlige reglene på området. I neste del vil det beskrives hva som menes med et reguleringregime for å vise ulike elementer som påvirker reguleringen av et område.

3.2 Reguleringsregimer

Et reguleringregime omfatter ikke bare regler og håndhevingsmekanismer, men alt fra overordnet politikkutforming til konkret implementering, samt aktører og organer på ulike nivåer. Videre omfatter reguleringsregimer alle formelle og uformelle mekanismer som holder regimet sammen og påvirker dets utvikling. I tillegg kjennetegnes reguleringsregimer av en viss stabilitet over tid, samtidig som de er i konstant utvikling gjennom endringsprosesser, og dynamikk og samspill mellom elementer i regimet (Hood, Rothstein og Baldwin, 2001:9-10, Engen et al., 2013). Det er derfor viktig å være klar over at det er mange faktorer som er med på å forme hvordan reguleringen foregår i et reguleringsregime, og som kan bidra til endring i denne reguleringen. De ulike faktorene i et reguleringregime kan vektlegges forskjellig, og teorier benyttes for å undersøke bestemte elementer i reguleringsregimer.

I studier av reguleringsregimer skilles det ofte mellom fire teoretiske hovedretninger. *Offentlig interesseteori* fokuserer på hvordan tiltak ivaretar offentlige interesser, ofte med fokus på å korrigere markedssvikt gjennom forhindring av for eksempel informasjonsasymmetrier. *Interessegruppeteori* vektlegger betydningen til organiserte interesser, lobbyisme og påvirkning i reguleringen av et område. *Folkemeningsteori* omhandler hvordan meninger i folkeopinionen påvirker reguleringen av et område. En siste retning er *institusjonell teori* hvor det fokuseres på utviklingen og endringer som et resultat av drivkrefter innenfor regimet selv (Kringen, 2012:107, Engen et al., 2013:15). I denne oppgaven vil det benyttes et institusjonelt perspektiv for å forstå hvordan reguleringen av industrivernet har utviklet seg, og hvordan endringen til et mer funksjonelt regelverk har påvirket regimet.

3.3 Fra konvensjonell til funksjonell regulering

Det vil i det følgende redegjøres for teoretiske perspektiver på utviklingen fra konvensjonelle til funksjonelle reguleringsregimer. Det vil her presenteres argumenter for hvordan funksjonelle reguleringsregimer legger opp til et større handlingsrom for virksomhetene, og hvorfor dette handlingsrommet er sentralt for å skape en god kvalitet på regelhåndtering i virksomheter (Hale et al., 2015:116). Videre vil det også vises til utfordringer og kritikk av funksjonelle reguleringsformer.

Reguleringsformen som dominerte HMS-feltet i Norge fram til 70-tallet omtales ofte som «konvensjonell regulering» eller «kommando og kontroll». Denne reguleringsformen tok utgangspunkt i at myndigheter enten kunne la virksomheter være i fred, eller pålegge restriksjoner i form av trusler om sanksjoner. Videre ble det antatt at virksomheters interesser ikke ville samsvare med interessene til samfunnet som helhet, om virksomhetene fikk operere som de selv ønsket. Konvensjonell regulering innebar at egne vurderinger og bruk av skjønn av virksomheter ble redusert, og det ble gitt spesifikke kommandoer gjennom fastsettelse av detaljerte krav for industrier, sektorer og virksomheter (Coglianese og Mendelson, 2010:148).

En konvensjonell form for regulering er dermed nært knyttet til myndigheters håndhevelse av preskriptive krav og direkte kontroll, og beskrives som en rigid form for regulering preget av en ovenfra og ned tilnærming (Malloy, 2011:9). Preskriptive krav er kjennetegnet av at de gir lite rom for skjønn og egne vurderinger. De gir en spesifikk, ufravikelig løsning som må etterleves. Et argument for slike krav er at de er relativt enkle å etterleve, i den forstand at de gir en fasit for hvordan krav skal etterleves, og at det dermed er lett å vite hva som kreves for å oppfylle kravene (Haugland, 2012:173-177).

På 70-tallet var det en endring bort fra denne reguleringsformen. Denne endringen var i stor grad inspirert av en rapport om britisk og nordisk HMS-regulering (Lindøe, 2012:72). Her ble det foreslått at ved å fremme mål som skal oppnås, heller enn spesifikke standarder og prosedyrer, kunne regulering bedre ivareta sikkerheten til arbeidere. Dette bidro til en utvikling bort fra den preskriptive reguleringen og mot en funksjonell reguleringsform, hvor kapasitetene til arbeidsplassene for å identifisere og løse sine egne utfordringer ble vektlagt (Karlsen og Lindøe: 2016:19).

En annen faktor som bidro til endringen vekk fra den preskriptive reguleringen var at denne reguleringsformen ble gjenstand for mye kritikk på 80- og 90-tallet. Det ble i denne perioden hevdet at samfunn var under en «regulatory crisis» (Hutter, 2001:4). Tankene om «New Public Management» og troen på markedskreftene sto sterkt i denne perioden, og preget utformingen av de mer fleksible, funksjonelle reguleringsregimene (Karlsen og Lindøe, 2016:21). Det ble fremmet krav om deregulering på grunn av et for høyt nivå av regulering, lite fleksibilitet og effektivitet, og lite fokus på kostnadene av regulering. Det ble derfor argumentert for at det høye nivået av regulering, tilknyttet preskriptive reguleringsregimer, hemmet effektiviteten til industrien. I forbindelse med denne kritikken ble det derfor argumentert for at alternative reguleringsformer ville være mer effektive for å ivareta både virksomheters og samfunnets interesser (Malloy, 2011:7).

I tråd med den nevnte utviklingen viser Karlsen og Lindøe (2016:21) til at det var en tydelig utvikling innenfor HMS-reguleringen på 1970-tallet, og at det kan gjøres et skille i ulike reguleringsformer før og etter 70-tallet. Perioden fram til 70-tallet var kjennetegnet av preskriptiv regulering, og perioden etter er preget av funksjonell regulering. Dette medførte en sentral endring i reguleringen ved at man gikk fra et prinsipp om intervensjon fra myndigheter og etterlevelse av prosedyrer, til et prinsipp om selvregulering blant virksomheter innenfor gitte rammer (Karlsen og Lindøe, 2016:21).

3.4 Funksjonelle reguleringsregimer

Engen, Lindøe og Hansen (2017:145) beskriver at dagens regulering av risiko er kjennetegnet av funksjonelle reguleringsregimer. Slike reguleringsregimer innebærer at virksomheter ikke lenger må etterleve preskriptive krav fra myndigheter, men innehar større grad av autonomi og frihet til å skreddersy løsninger etter egne behov for å møte myndighetskrav (Engen et al., 2017:145). Denne reguleringsformen legger opp til at virksomheter skal utvikle interne regler og prosedyrer for å oppfylle krav satt av myndigheter, og gjennom å etablere systemer for internkontroll, selv sørge for at de etterlever myndighetskravene (Fairman og Yapp, 2005:493). Gjennom prinsippet om internkontroll står virksomheten ansvarlig for å implementere et sikkerhetssystem for å identifisere og vurdere risikoer tilknyttet sine aktiviteter (Skotnes og Engen, 2015:12). Black (2005:1) argumenterer i denne sammenheng for at risiko er blitt et sentralt reguleringsprinsipp, og at dagens regulering promoterer risikostyring både blant virksomheter og myndigheter.

Virksomheter har et intensivt til å følge prinsippet om internkontroll fordi fokuset blir flyttet fra etterlevelse av detaljerte prosesser til oppnåelsen av ønskede mål, hvor intervensjon fra myndigheter blir en siste utvei (Engen et al., 2017:146). Dette gir myndigheter mulighet til å eskalere sanksjoner etter den gitte konteksten, og i større grad være sensitiv ovenfor ulike situasjoner og de ulike motivasjonene til virksomheter for å etterleve krav (Ayres og Braithwaite, 1992:35-36). For virksomheter kan en slik regulering dermed føre til bedre muligheter for å samarbeide med myndigheter om å rette opp mindre brudd på regler, uten å få en u hensiktsmessig streng straff. Om virksomheter imidlertid utnytter denne tilliten, vil myndigheter følge opp med desto strengere straff (Ayres og Braithwaite, 1992:51-53).

En funksjonell reguleringsform anerkjenner dermed at det er virksomhetene som innehar den beste kunnskapen om sine egne operasjoner, og derfor kan finne de mest kostnadseffektive løsningene på sine utfordringer. I motsetning til den tidligere preskriptive reguleringsformen beskrevet over, åpnes det opp for tolkning og skjønnsmessige vurderinger (Coglianese og Mendelson, 2010:151).

Gunningham og Rees (1997:366) argumenterer for at fordelene med den funksjonelle reguleringsformen er: «*Speed, flexibility, sensitivity to marked circumstances and lower cost*». I tråd med dette argumenterer Ayres og Braithwaite (1992:110-113) for at funksjonell regulering kan bidra til at virksomheter kan justere regler raskere, stimulere til innovasjon av bedre løsninger og selv utvikle egne regler, som dekker de faktiske behovene til virksomhetene. Det blir derfor argumentert for at denne reguleringsformen kan gi løsninger på flere utfordringer knyttet til regulering av HMS, særlig knyttet til myndighetskontroll med mange, komplekse systemer som har særegne utfordringer (Fairman og Yapp, 2005:493).

Overgangen til funksjonelle reguleringsregimer innebar en endring til en mer omfattende bruk av funksjonelle krav (Skotnes og Engen 2015:12). Funksjonskrav setter krav til resultatet, og det er deretter opp til virksomhetene å velge løsninger for å nå målene (Lindøe et al., 2012:35). Slike krav legger dermed mer til rette for tilpasning av løsninger etter ulike behov. Black (2008:3) argumenterer for at dette kan føre til et større fokus hos virksomheter på å forbedre etterlevelsen av krav og oppnåelse av mål, heller enn å følge prosedyrer og finne ut hvordan man kan etterleve krav på papiret uten å følge innholdet i kravene. I tråd med dette peker Coglianese og Mendelson (2010:152) på at virksomheter i større grad vil finne de kravene de setter til seg selv mer fornuftige, og dermed etterleve kravene i regelverket i større grad. Det

kan imidlertid være en utfordring for virksomheter å avklare hva som faktisk er innholdet i slike krav. Å identifisere hvordan man skal oppfylle krav og måle resultatet som er oppnådd, kan være krevende da kravene er generelle og inviterer til en betydelig bruk av skjønn (Haugland, 2012:176).

Funksjonelle reguleringsregimer og prinsippet om interkontroll gir dermed større frihet til virksomheter i den forstand at virksomheter kan velge løsninger, utforme interne prosedyrer og styringssystem, så lenge de oppfyller sikkerhetsmål satt av myndigheter (Ayres og Braithwaite, 1992:113; Engen et al., 2017:146). Videre gir slike krav større muligheter til å forme sikkerhetssystemer etter størrelse, kompleksitet, bransje og risiko, og kan dermed gi virksomheter mulighet til å tilpasse seg etter sine behov, rutiner, organisering og kultur (Engen et al., 2017:146).

Det kommer fram at to svært ulike tanker har dominert reguleringen av risiko siden perioden før og etter 70-tallet (Karlsen og Lindøe, 2016:21). Hopkins (2011:111) beskriver at reguleringen av risiko kan bli sett på som en diskusjon mellom to motstridende reguleringsformer, i form av enten etterlevelse av regler (preskriptiv regulering) eller gjennom risikostyring (funksjonell regulering). Det argumenteres imidlertid for at disse to reguleringsformene er komplementære heller enn motstridende reguleringsformer, og at utfordringen er å finne balansen mellom dem (Hopkins, 2011:111). Det vil i det følgende gjøres rede for hvordan handlingsrommet i dagens funksjonelle regelverk ofte består av en kombinasjon av funksjonelle og preskriptive krav. Videre vil det beskrives hvordan dette leder til en utfordring for myndigheter med å etablere et passende handlingsrom for virksomheter. Dette medfører også en tolkningsutfordring for virksomheter, for å finne ut hva som er akseptabel praksis og hva som er god faglig praksis utover dette (Haugland, 2012:184).

3.4.1 Handlingsrom i funksjonelle reguleringsregimer

Hopkins (2011:112) fremhever at det er et historisk aspekt ved diskusjonen om preskriptive og funksjonelle reguleringsregimer. Her pekes det på at om man ser på historien som framgang, vil utviklingen til funksjonelle reguleringsregimer være å foretrekke som en moderne reguleringsform. Å gå tilbake til preskriptive krav vil dermed være et steg tilbake i gal retning. På en annen side kan forandring bli betraktet som en svingende pendel. Ved et slikt syn er det

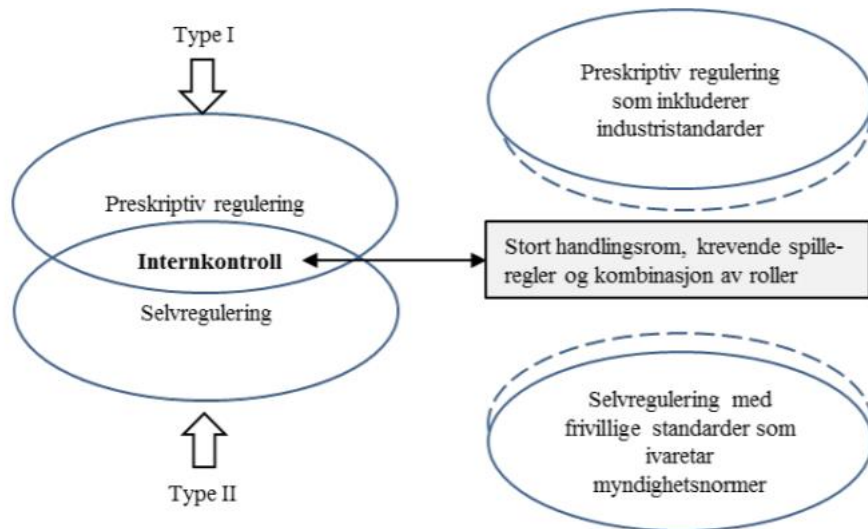
mulig å argumentere for at pendelen har gått for langt i retningen av bruk av funksjonelle krav, og at man må gå tilbake mot en mer preskriptiv tilnærming (Hopkins, 2011:111-113).

Sinclair (1997:532) argumenterer for at debatten mellom de to leirene er utdatert og ikke rettferdiggjør kompleksiteten innenfor regulering. Videre argumenter han for at mulighetene som ligger mellom de to ytterpunktene må anerkjennes, og at debatten må løftes over denne falske dikotomien. I praksis vil et reguleringsregime i større eller mindre grad kombinere de to ulike kravstypene (Engen et al., 2013:27, Skotnes og Engen, 2015:12), og valget står i realiteten sjelden mellom et «rent» preskriptivt eller funksjonelt regelverk (Sinclair, 1997:532-533). Utfordringen i utformingen av et funksjonelt regelverk er dermed å finne balansen mellom hensyn til graden av spesifisitet og fleksibilitet (Hale et al., 2015:118, Hopkins, 2011:111). Utfordringen for myndighetene består av å ikke begrense handlingsrommet til virksomheter i så stor grad at de ikke kan utvikle tilpassede løsninger. Samtidig kan for vage krav lede til usikkerhet og stille svært høye krav til kompetanse for å oversette krav til praksis (Haugland, 2012:176; Hale et al., 2015:116).

I praksis vil handlingsrommet i et funksjonelt regelverk være et resultat av et samarbeid mellom myndigheter og virksomheter. Myndigheter legger rammer for reguleringsregimet gjennom lover og regler, og virksomheter utvikler egne mål, planer og prosedyrer for sin aktivitet innenfor rammene satt av myndighetene (Skotnes og Engen, 2015:12-13). Utviklingen av handlingsrommet kombinerer dermed en ovenfra-og-ned tilnærming med juridiske bindende krav og normer, og en nedenfra-og-opp tilnærming med frivillige industristandarder og beste praksiser fra virksomheter (Engen et al., 2013; Skotnes og Engen, 2015:12, Engen, Lindøe og Hansen, 2017:151).

Modell 1 illustrerer utviklingen av et funksjonelt reguleringsregime, hvor den preskriptive reguleringen (type 1) fra myndigheter kombineres med selvregulering (type 2) i virksomhetene. For å avgjøre hva som er godt nok og hvilke standarder som er egnet for å oppfylle kravene, er virksomheter ofte avhengig av en form for veiledning. Dette behovet for veiledning ivaretas ofte i form av *rettslige standarder* (Skotnes og Engen, 2015:12; Haugland, 2012:77). Rettslige standarder viser til en målestokk (for eksempel industristandarder og veiledere) utenfor loven som kan benyttes til å oppfylle myndighetskravene. De rettslige standardene kan endre seg med tiden og i større grad tilpasses etter behov. Dette gjør at reguleringen av et område kan tilpasses

ved å gjøre endringer i de rettslige standardene heller enn å endre selve lovteksten (Boe, 2005:278.).



Modell 1: Myndighetskontroll i møte med industriens praksis (Engen et al., 2013)

Modell 1 illustrerer videre at myndighetenes krav om internkontroll og selvregulering er en reguleringsform som overlater et stort handlingsrom til virksomhetene for selv å danne tilfredsstillende løsninger i henhold til krav. Knyttet til utfordringen med å tolke funksjonelle krav er det dermed nødvendig å avklare hvilke rettslige rammer som bestemmer handlingsrommet til virksomheter (Engen et al., 2013:28). For å navigere i handlingsrommet i et funksjonelt reguleringsregime er det dermed viktig å skille mellom rettslig bindende normer og ikke-rettslig bindende normer. Eksempler på det første er lover og forskrifter, og eksempler på det andre er veiledere til lover og ulike standarder (Engen et al., 2013) Her må det etableres hva som er akseptabel praksis, det vil si hva som må gjøres, og hva som er god faglig praksis utover dette (Haugland, 2012:184). I denne oppgaven er både rettslige og ikke-rettslige normer relevant, da kombinasjonen av disse typene av normer tilsammen utgjør handlingsrommet i den funksjonelle reguleringen av industrivernet. Det er av særlig interesse hvordan industrivernforskriften påvirker handlingsrommet til virksomhetene.

Det ligger en sentral utfordring for virksomheter i å tolke innholdet i funksjonelle krav, finne ut hvordan ulike standarder skal benyttes og hvordan prosedyrer skal utformes for å oppfylle kravene i lovverket (Haugland, 2012:176). Det legges mye ansvar over på virksomhetene, og

det antas at virksomhetene selv innehar kunnskapen og informasjonen til å finne mer kostnadseffektive løsninger tilpasset sine behov (Kringen, 2012:76). Utfordringene knyttet til de juridiske sidene av hierarkiet av rettslig og ikke-rettslige normer kan være lette å overse (Engen et al., 2013), og mangelen på juridisk kompetanse kan være en utfordring i håndteringen av funksjonelle krav, og føre til at fortolkningsarbeidet gjør lovverket mindre anvendelig og forståelig (Haugland, 2012:176).

Det har nå blitt gjort rede for hvordan handlingsrommet i funksjonelle reguleringsregimer ofte er et resultat av både preskriptive og funksjonelle krav. Her har det blitt vektlagt at funksjonelle reguleringsregimer medfører at virksomheter må tolke hva krav innebærer, og skille mellom hva man er pålagt å gjøre og hva man står mer fritt til å gjøre. Det vil i det følgende presenteres en modell for tilpasning av regler i virksomheter. Dette gjøres for å gi et teoretisk perspektiv på betydningen av funksjonelle reguleringsregimer på virksomhetsnivå, og argumenter for hvorfor det er viktig å sørge for et egnet handlingsrom for virksomheter.

3.4.2 Regelhåndtering på virksomhetsnivå

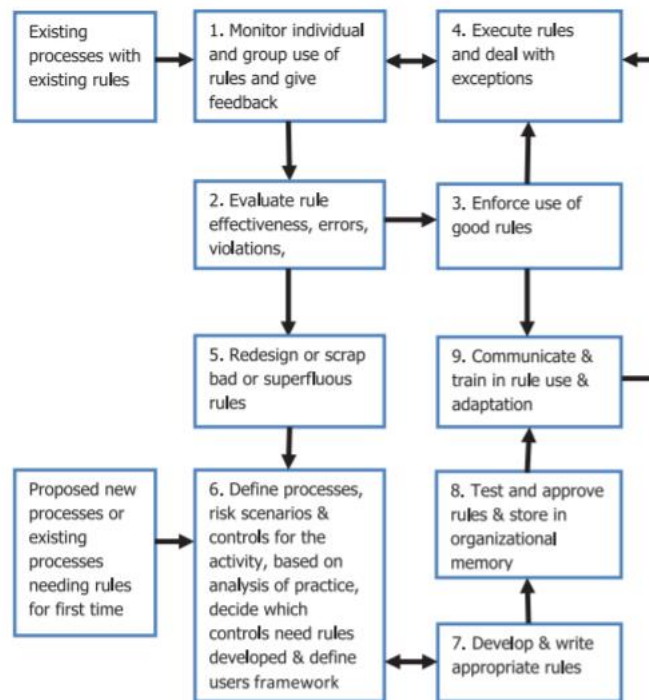
Hale et al. (2015:113) beskriver at når myndigheter presenterer nye reguleringer, må virksomheter bruke ressurser på å finne ut i hvilken grad dette krever endringer i aktiviteter, for å oppfylle de nye kravene. Dette arbeidet krever at det brukes tid på å finne og tolke kravene, og iverksette tiltak for å oppfylle dem.

Hale et al. (2015:116) argumenterer for at et sentralt element for å skape en god regelhåndtering og etterlevelse av krav blant virksomheter, er at de har mulighet til selv å vurdere om en regel reflekterer kompleksiteten og utfordringene de står ovenfor i sine arbeidsoppgaver. Her fremheves det som sentralt at virksomheter har muligheten til å forkaste eller omformulere regler, og at det vil være viktig å involvere de som kjenner til de praktiske utfordringene i utviklingen, testingen, godkjenningen og treningen i de nye reglene.

Hale et al. (2015:116) argumenterer for at involveringen av de som benytter reglene er sentralt for at det skal skapes en bevissthet om regelverket og forbedring av krav. Videre argumenteres det for at om regler blir påtvunget uten involvering og mulighet for tilpasning, vil dette fjerne den sentrale pådriveren for tilpasning og forbedring av regler i en virksomhet. En fare med eksternt påkrevde regler er dermed at mangel på følelse av eierskap til regelverk kan føre til

liten grad av etterlevelse av reglene, siden reglene ikke lenger kan tilpasses virksomhetens behov (Hale et al., 2015:116; Coglianesi og Mendelson, 2010:152.) Hale et al. (2015:117) hevder dermed at eksterne regler bør gi handlingsrom til virksomheter, på grunn av at medvirkning kan føre til bedre tilpasning av regler og dermed også etterlevelse av krav.

Modell 2 viser hvordan krav i funksjonelle reguleringsregimer kan sørge for at virksomheters kompetanse og behov blir ivaretatt, gjennom handlingsrommet i et funksjonelt regelverk. Handlingsrommet tilbyr virksomhetene muligheter til å evaluere og tilpasse regler og krav til sine behov som fører til hensiktsmessige løsninger. Videre argumenteres det for at dette fører til større grunn til å etterleve kravene i regelverket, da kravene bedre tar innover seg kompleksiteten og mangfoldet i arbeidet som utføres (Hale et al., 2015:116).



Modell 2: Tilpasning av regler i virksomhet (Hale et al., 2015)

Boks 1-4 viser hvordan overvåking av regler er et sentralt element for en god regelhåndtering hos virksomheter. Her er evaluering av etterlevelse, ikke-intensjonelle og intensjonelle regelbrudd en viktig oppgave. Her må det vurderes om det er kvaliteten på reglene eller forhold hos virksomheten som er årsaken til regelbruddene. I neste omgang er det behov for å vurdere om regelen fortsatt skal håndheves eller om den må tilpasses. Boks 5 og 6 viser en prosess som inkluderer tilpasning av en regel. Her er det sentralt å avgjøre hvordan farer best blir ivaretatt

gjennom nye regler, arbeidsmetoder, prosesser eller bruk av nytt utstyr. Boks 7-9 beskriver hvordan nye regler deretter formuleres, testes og læres før de til slutt blir implementert i virksomheten (Hale et al., 2015:116).

Hale et al. (2015:118) fremhever at preskriptive krav har negative sider, særlig ved at de kan hindre forbedring, innovasjon og tilpasning i virksomheter, og at funksjonelle krav kan redusere disse utfordringene. På en annen side pekes det imidlertid også på at preskriptive krav har positive sider. Her argumenteres det for at siden preskriptive krav i detalj beskriver hvordan krav skal etterleves, kan virksomheter være sikre på at de oppfyller kravene satt av myndighetene (Hale et al., 2015:113). I motsetning kan friheten som funksjonelle krav tilbyr være nært knyttet til usikkerhet om etterlevelse av krav (Hale et al., 2015:113-118).

Sett i lys av tolkningsutfordringen tilknyttet funksjonelle reguleringsregimer, argumenteres det for at bruken av funksjonelle og preskriptive krav, må avveies mot behov for handlingsrom og klarhet i regelverket. Det kommer frem at mindre virksomheter med mindre komplekse teknologier, ofte har mindre motivasjon, ressurser og kompetanse til å tolke og oversette overordnede krav til praksis (Hale et al., 2015:118). Handlingsrom i seg selv vil dermed ikke nødvendigvis føre til tilpasning blant virksomheter. Det fremheves i litteraturen at det må tas hensyn til virksomheters forutsetninger for å utnytte handlingsrommet i funksjonelle regelverk (Hale et al., 2015:116-118; Lindøe, Baram, Braut, 2013:83).

Beskrivelsene i litteraturen fremhever at funksjonelle krav er viktige for å stimulere virksomheter til å håndtere sine egne risikoer (Hale et al., 2015:116-120). Samtidig argumenteres det for er det vesentlig å være klar over at særlig mindre bedrifter, ikke nødvendigvis innehar kompetansen og ressursene til å håndtere vage krav (Hale et al., 2015:120; Lindøe, Baram, Braut, 2013:83). Dette fremhever en fare med å bli for revet med av fordelene med funksjonell regulering, og en for stor tro på at denne reguleringsformen løser alle problemer (Black, 2008:6). I denne sammenheng pekes det på viktigheten av balansen mellom preskriptive og funksjonelle krav i funksjonelle reguleringsregimer (Skotnes og Engen, 2015:12). Denne balansen kan bidra til å redusere usikkerheten og kravene til analyse for virksomheter ved funksjonell regulering, og dermed gjøre regelverket mer håndterlig (Hale et al., 2015:120).

Sett opp mot forventningene om at den funksjonelle reguleringsformen skulle løse svakheter med preskriptiv regulering, har det imidlertid blitt identifisert utfordringer med denne reguleringsformen. Disse utfordringene fremhever at den funksjonelle reguleringsformen ikke nødvendigvis fører til mer tilpassede løsninger blant virksomheter. Det vil i det følgende gjøres rede for to sentrale utfordringer knyttet til funksjonelle reguleringsregimer. Disse utfordringene vil videre benyttes til å drøfte utfordringer i reguleringen av industrivernet.

3.5 Utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer

I dette delkapittelet vil det redegjøres for hvordan funksjonelle reguleringsregimer kan medføre utfordringer for mindre virksomheter, og føre til en byråkratisering av sikkerhetsarbeidet. Det kommer frem i litteraturen at funksjonelle reguleringsregimer kan føre til en byråkratisering av sikkerhetssystemer (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Almkov et al., 2014:30). Det blir videre beskrevet at dette kan være særlig utfordrende for små- og mellomstore virksomheter (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223) blant annet på grunn av kostandene og tiden knyttet til å tolke og etterleve krav (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Hale et al., 2015:113). Videre blir det beskrevet at en annen utfordring med byråkratisering av sikkerhetsarbeidet, er at det fører til et dokumentasjon- og prosedyrefokus i sikkerhetsarbeidet (Hood, 2007:196; Grote, 2016; Bieder og Bourrier, 2013:276-277; Dekker, 2014:350).

Det vurderes som interessant å undersøke om disse utfordringene kan forklare utfordringer med tilpasningen av industrivernet i den utvalgte casen i denne undersøkelsen. Virksomheten kan beskrives som en mellomstor virksomhet, og det vil derfor være interessant å undersøke om utfordringer tilknyttet mindre virksomheter gjør seg gjeldende i sikkerhetsarbeidet. I lys av utfordringene knyttet til funksjonelle reguleringsregimer, kommer det fram en anerkjennelse av at åpne, vide krav i seg selv ikke er tilstrekkelig for å skape mer tilpassede løsninger (Black, 2008:6, Bieder og Bourrier 2013:4).

3.5.1 Utfordringer for mindre virksomheter

En kritikk av funksjonelle reguleringsregimer og internkontroll er at dette kan føre til en byråkratisering av sikkerhetssystemer, som mindre bedrifter er lite egnet til å håndtere på grunn av blant annet tilgang til ressurser og kompetanse (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Almklov et al.,

2014:30). Det argumenteres derfor for at funksjonelle reguleringsregimer er lite egnet for å ivareta mindre bedrifter sine behov (Hale et al., 2015:120; Engen et al., 2017:153).

Knyttet til dette beskriver Fairman og Yapp (2005:494) at en kritikk av funksjonelle reguleringsregimer er at det ikke eksisterer tilstrekkelige intensiver til å implementere internkontroll. En fare med dette er at virksomheter, og da særlig mindre virksomheter, dermed bare vil implementere dette om det blir forklart hva de skal gjøre, og om det blir nøye fulgt opp av myndigheter. Videre blir det argumentert for at en utfordring med funksjonelle reguleringsregimer er at de avhenger av myndiggjøring av arbeidere, markedsforhold, og kapasitet, motivasjon og kunnskap i virksomheter. Det argumenteres i denne sammenheng for at det vil være mer krevende for mindre virksomheter å implementere tiltak som krever investering i ekspertise, penger og ledelse (Yapp og Fairman, 2006:45).

I litteraturen blir mangel på penger, tid, erfaring, assistanse, interesse, kunnskap og evne til å håndtere stor informasjonsmengde beskrevet som barrierer for mindre bedrifter for å etterleve krav i funksjonelle reguleringsregimer (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223). Disse faktorene kan lede til at mindre virksomheter danner en reaktiv tilnærming til funksjonelle reguleringsregimer, hvor virksomheter venter på at myndigheter peker på hva som må endres på. Videre fremheves det at mangel på tillit, uenighet med prinsipper og mangel på kunnskap er mer fundamentale barrierer for etterlevelse, og kan ligge bak flere av de nevnte barrierene (Yapp og Fairman, 2006:49).

Det har nå blitt gjort rede for at mindre virksomheter kan ha utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer. En annen sentral utfordring knyttet til byråkratiseringen av sikkerhetssystemer er at introduksjonen av formelle systemer ikke nødvendigvis passer med arbeidskulturen blant ansatte, og dermed kan undergrave praktisk og spesifikk kunnskap (Størkersen, Antonsen og Kongsvik, 2017:1159; Almklov et al., 2014:25). Her argumenterer Almklov et al. (2014:26) for at lokal kunnskap ikke nødvendigvis blir ivaretatt av generelle, formaliserte styringsprinsipper som skal gjelde på tvers av bransjer og systemer.

3.5.2 Utfordring med formalisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeid

Power (2004:2-4) argumenterer for at gjennom prinsippet om internkontroll har organisasjoner utviklet formaliserte måter å kontrollere risiko på, med tanke på rettsliggjøring og

ansvarliggjøring av risikofylte aktiviteter. Hood (2007:196) peker på at dette fører til at dagens reguleringsform er preget av byråkrati, med et betydelig fokus på utforming av dokumenter i form av prosedyrer og beslutningsregler, som myndigheter kan benytte i kontrollen av virksomheter. Almklov et al. (2014:26) fremhever at dette fokuset på rettsliggjøring og prosedyrer fører til en standardisering av risikostyringen i virksomheter, og reduserer bruk av skjønn for å gjøre arbeidet mer målbart. En konsekvens av dette kan være at når formaliserte styringsprinsipper blir pålagt virksomheter gjennom krav fra myndigheter, favoriseres den etablerte kunnskapen som styringsprinsippene bygger på fremfor den lokale, unike ekspertisen i virksomheter (Almklov et al., 2014:26). Videre kan økt bruk av prosedyrer undergrave det lokale risikoarbeidet gjennom at prosedyrene danner rutiner for utførelse av oppgaver, en falsk trygghetsfølelse og hindrer virksomheter i å utvikle en helhetlig og moralsk tilnærming til sikkerhetsarbeid (Lindøe et al., 2013:84).

Hale og Borys (2013:58) peker på at en ytterligere utfordring med denne standardiseringen av sikkerhetsarbeidet, er at det ofte vil være et gap mellom hvordan arbeid blir beskrevet i prosedyrer og hvordan arbeid blir utført i praksis. I litteraturen kommer det fram at en konsekvens av dette er en svekkelse av virksomheters evne til å håndtere uventede hendelser (Grote, 2016; Bieder og Bourrier, 2013:276-277; Dekker, 2014:350). Dekker (2014:350-351) beskriver i denne sammenheng at en fare med byråkratiseringen av sikkerhetsarbeidet fører til at beredskapsplaner blir *fantasidokumenter*, som har liten rot i virkeligheten og kan gi et inntrykk av at hendelser er mer kontrollerbare enn de egentlig er.

Det kommer dermed frem at fleksibiliteten i funksjonelle reguleringsregimer ikke i seg selv fører til tilpasning, sett opp mot forventningene tilknyttet forbedringen av sikkerhetsarbeidet (Bieder og Bourrier, 2013:4-5). Det vil derfor undersøkes om utfordringer som begrenser handlingsrommet i funksjonelle reguleringsregimer, kan forklare utfordringer med å tilpasse industrivernet. I det følgende vil det gjøres rede for den metodiske framgangsmåten som ble benyttet for å undersøke dette.

4.0 Metode

Formålet med denne studien er å undersøke hva som begrenser tilpasningen av industrivern i dagens regulering av industrivernet, sett opp imot forventningene om at endringen til en funksjonell industrivernforskrift skulle bidra til mer tilpassede industrivern. For å undersøke dette ble det valgt å gjennomføre en caseundersøkelse av et industrivern ved en industrivernpliktig virksomhet. Det ble videre lagt til grunn en kvalitativ tilnærming til studien, hvor det gjennom intervjuer med industrivernmedlemmer ble innhentet data for å belyse problemstillingen.

4.1 Casestudie

Det ble valgt å gjennomføre en caseundersøkelse på grunn av mulighetene dette gir for å studere et fenomen i dybden og innenfor den naturlige konteksten til fenomenet (Yin, 2014:16). Dette ble vurdert som hensiktsmessig, grunnet mulighetene til å fremskaffe omfattende data om de praktiske utfordringene med industrivernet, innenfor rammene fastsatt av industrivernforskriften (2015) og av den aktuelle virksomheten. Den gjennomførte caseundersøkelsen kan nærmere beskrives som en teoretisk fortolkende case, da det benyttes eksisterende kunnskap og teori om utfordringer i funksjonelle reguleringsregimer, for å beskrive, tolke og forklare utfordringer i reguleringen av industrivernet (Andersen, 2013:70-71). I det følgende vil utvelgelsen av den aktuelle virksomheten og industrivernmedlemmene i undersøkelsen bli begrunnet.

4.2 Utvalg

Utvelgelsen av case ble foretatt gjennom samtaler med min kontaktperson i NSO. Det ble her diskutert hvilken type virksomhet som ville være egnet til å besvare problemstillingen. Yin (2014:33) beskriver at det er en anbefalt praksis å diskutere valg av case med andre profesjonelle aktører. Det blir beskrevet at dette kan redusere forvirring og tvetydighet, og kan forhindre utvelgelse av en lite relevant case (Yin, 2004:33). Det ble vurdert at det ville være interessant å undersøke en virksomhet med et risikonivå som gjør at det kan inntreffe alvorlige hendelser. Det ble antatt at ved en slik virksomhet ville beredskapen i større grad være i fokus, og det ville være særlig interessant å se på utfordringer i tilpasningen av industrivernet ved en virksomhet hvor aktiviteten vil kunne medføre krevende innsatser.

4.2.1 Utvalgelse og tilgang til virksomhet

Den utvalgte virksomheten er lokalisert i en næringsbase, og kan beskrives som en mellomstor virksomhet. Virksomheten utløser på grunn av potensiale for alvorlige hendelser krav om forsterket industrivern. Sett opp mot de beskrevne utfordringene i litteraturen tilknyttet mindre virksomheter i funksjonelle reguleringsregimer, vurderes casen som en teoretisk interessant og relevant case, på grunn av virksomhetens størrelse og risiko. De teoretiske perspektivene benyttet i oppgaven vurderes i denne sammenheng som relevante for å undersøke virksomhetens utfordringer med industrivernet. Utvelgelsen av case kan dermed beskrives som strategisk valgt, da utvelgelsen ble gjort med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som skal belyses (Grønmo, 2004:88).

Det ble opprettet kontakt med virksomheten gjennom min kontaktperson i NSO. Etter at kontakten var opprettet ble det utvekslet mail med industrivernlederen, hvor oppgavens formål og plan ble beskrevet, og det ble spurt om virksomheten ønsket å være med på undersøkelsen. Industrivernlederen var videre positiv, og det ble avtalt et møte for å nærmere avklare hvordan virksomheten kunne bidra.

Møtet ble avholdt ved virksomheten, hvor oppgaven ble diskutert mer detaljert, og det ble forespurt om tilgang til å gjennomføre intervjuer med innsatspersonell og industrivernlederen. Dette ble godkjent av industrivernlederen. Det ble senere avholdt nok et møte med industrivernlederen, hvor dokumentasjonen tilknyttet virksomhetens beredskap og industrivern ble gjennomgått. Det ble også gitt tilgang til en kopi av denne dokumentasjonen.

4.2.2 Utvalgelse av informanter

Basert på utfordringene beskrevet i litteraturen ble det vurdert som fruktbart å innhente informasjon om hvordan samtlige industrivernmedlemmer beskrev utfordringer og muligheter for tilpasning av industrivernet. Industrivernet bestod av ni industrivernmedlemmer, noe som gjorde det gjennomførbart å intervjuer alle personene med tanke på tilgjengelig tid og ressurser. Det ble derfor tatt utgangspunkt i å intervjuer alle medlemmene i industrivernet, og vurdert at dette ville gi et tilstrekkelig datagrunnlag for å besvare problemstillingen. Utvelgelsen av informanter kan dermed beskrives som en strategisk utvalgelse, da utvelgelsen av informanter blir gjort med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som skal belyses (Grønmo, 2004:88). En av informantene kunne imidlertid ikke møte opp på det avtalte tidspunktet. Dette ble

imidlertid ikke vurdert som et problem, da det på dette tidspunktet i datainnsamlingen fremkom lite ny informasjon. Det ble derfor vurdert at det ikke var nødvendig å gjennomføre dette intervjuet, da punktet for teoretisk metning var nådd (Madsbu, 2011:28).

Datagrunnlaget knyttet til den utvalgte virksomheten endte dermed opp med å bestå av intervjuer av åtte informanter, hvor sju hadde roller som innsatspersonell og én var industrivernleder. Innsatspersonellet jobber til daglig i ulike stillinger ved virksomheten, og har i tillegg en rolle i industrivernet. Industrivernlederen jobber til daglig i en administrativ stilling ved virksomheten, hvor industrivernet inngår som en del av stillingens ansvarsområde.

Tabell 1: Informanter i utvalgt case

Rolle
Industrivernleder
Innsatspersonell A
Innsatspersonell B
Innsatspersonell C
Innsatspersonell D
Innsatspersonell E
Innsatspersonell F
Innsatspersonell G

I henhold til beskrivelsen av et strategisk utvalg, ble behovet for å legge til nye informanter vurdert underveis (Grønmo, 2004:98). Det ble underveis ansett som hensiktsmessig å intervjuer ytterligere to industrivernledere fra nabovirksomheter, og en representant fra NSO.

Årsaken til dette var at det viste seg at industrivernlederen ved den utvalgte virksomheten hadde en svært sentral rolle tilknyttet vurderinger av utfordringer med regelverket. Det ble derfor ansett som fruktbart å innhente ytterligere informasjon, fra informanter med tilsvarende posisjoner i regelhåndteringen for å belyse problemsstillingen. Det ble vurdert at den nye informasjonen i større grad gav muligheter til å sammenligne beskrevne utfordringer og tilpasningsmuligheter, og dermed styrke oppgavens validitet.

Utvalget av de ytterligere informantene består av en representant fra NSO, hvorav en av arbeidsoppgavene består av å drive tilsyn med virksomheters industrivern. De to

Industrivernlederne er ansatt ved to ulike virksomheter. Industrivernleder 2 og 3 hadde, i likhet med industrivernleder i caset, administrative stillinger hvor industrivernet inngikk i ansvarsområdet. Virksomhetene 2 og 3 er lokalisert på samme næringsbase som casen, og er med i et etablert samarbeid med industrivern, hvor virksomheten som utgjør caset også er med. Virksomhet 2 og 3 er imidlertid større virksomheter i forhold til virksomheten som utgjør caset i studien.

Tabell 2: Ytterligere informanter

Rolle
Representant NSO
Industrivernleder 2
Industrivernleder 3

Det ble til sammen gjennomført elleve intervjuer. Åtte av intervjuene ble gjort i det opprinnelige utvalget knyttet til casen, og ytterligere tre intervjuer av to industrivernledere og en representant fra NSO ble gjennomført. Det har nå blitt gjort rede for utvelgelsen av informantene med tanke på innhenting av datamaterialet. I det følgende vil gjennomføringen av datainnsamlingen bli beskrevet.

4.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen ble foretatt gjennom intervjuer. Det ble vurdert som en god framgangsmåte for å innhente data om hvilke utfordringer virksomhetene har med å tilpasse industrivernet innenfor regelverket. Det ble vurdert at gjennom intervjuer med de som kjenner arbeidet med industrivernet på kroppen, vil det kunne innhentes fruktbar og relevant informasjon om utfordringer og tilpasningsmuligheter tilknyttet industrivernet.

4.3.1 Forberedelser

I forberedelsen til intervjuene ble relevant litteratur, regelverket tilknyttet industrivernet, beredskapsplanene og prosedyrene til caset gjennomgått. Videre ble forståelsen av industrivernet styrket gjennom deltagelse på tre tilsyn og et kurs i regi av NSO. Dette ble gjort for å styrke kunnskapen om industrivernet, slik at det kunne stilles relevante spørsmål og den innhentede informasjonen kunne tolkes korrekt. Det ble vurdert at dette arbeidet ville gi en bedre forutsetning for å vurdere gyldigheten til funnene i studien (Yin, 2014:120).

For å forstå hvordan virksomheten arbeidet med industrivernet ble beredskapsplanverket og prosedyrene til industrivernet gjennomgått. Sentrale dokumenter var beredskapsanalysen, tiltakskort og stående ordre for industrivernet. Dokumentasjonen gav nyttig informasjon om blant annet industrivernmedlemmer, organisering, utstyr, planer for innsats og samvirke.

For å få en bedre forståelse for reguleringen av industrivernet og utviklingen i regelverket, ble de tre siste forskriftene om industrivern, samt forarbeidet til de to siste forskriftene gjennomgått:

- Industrivernforskriften fra 2008
- Forarbeid til ny industrivernforskrift i 2011 (DSB, 2011a; DSB, 2011b; NSO, 2011)
- Industrivernforskriften fra 2012
- Forarbeid til ny industrivernforskrift i 2015 (DSB, 2014)
- Industrivernforskriften fra 2015
- Veiledning til forskrift om industrivern fra 2017

Gjennomgangen av disse dokumentene gav verdifull innsikt i det tidligere preskriptive reguleringregime av industrivernet, og overgangen til dagens funksjonelle reguleringregime. Videre gav forarbeidene til forskriftene innsikt i argumentasjonen for og imot et større handlingsrom og ansvar for virksomhetene til å tilpasse industrivernet.

Deltagelsen som observatør på NSO sitt kurs i Simulert Katastrofe (SIMKAT) gav en forståelse for meningen med industrivernet og betydningen av de roller og oppgaver som industrivernet innebærer. Det ble her gitt anledning til å se hvordan hendelser ble håndtert både ved skadestedet og på et strategisk nivå, og kommunikasjonen mellom nivåene. Deltagelsen på tre tilsyn i regi av NSO gav verdifull innsikt i hvordan virksomheter arbeider med industrivern, hvordan virksomheter tilpasser industrivernet etter sine behov og utfordringer med dette. Videre ble forståelsen for hvordan NSO driver tilsyn med virksomheters industrivern styrket. Det ble her diskutert utfordringer i industrivernsarbeidet med representanter fra både NSO og virksomhetene. Dette forarbeidet bidro til utformingen av intervjuguiden.

4.3.2 Gjennomføring av intervjuer

Intervjuguiden ble utformet med utgangspunkt i teoriene om funksjonelle reguleringsregimer, samt det beskrevne forarbeidet. Intervjuguiden bestod av sentrale temaer knyttet til de nevnte teoriene, som det ble ønsket skulle være gjennomgående i samtlige intervjuer. Det ble imidlertid lagt vekt på at intervjuguiden skulle være sensitiv ovenfor hvert enkelt intervju, slik at eventuelle interessante funn kunne følges opp underveis. Dette ble vektlagt på grunn av at det

ikke var ønskelig å låse intervjuene til kjente utfordringer med regulering i litteraturen, og at det skulle var utfordringene som informantene tok opp som skulle være styrende. Intervjuene kan dermed beskrives som uformelle intervjuer (Grønmo, 2004:161).

Intervjuene ble tatt opp på diktafon og transkribert kort tid etter intervjuene var gjennomført. Intervjuene varierte noe i tid, og varte mellom 30-60 minutter. Intervjuene bar preg av at informantene svarte på spørsmål etter tema fra intervjuguiden, samtidig som de selv kunne ta opp temaer i løpet av samtalen. Grønmo (2004:163) peker på at valg av tid og sted for gjennomføring av intervju er sentralt for å oppnå en god kontakt og form på samtalen. I tråd med dette ble intervjuene gjennomført på informantenes arbeidsplasser, slik at informantene skulle kjenne seg mest mulig til rette, og minst mulig på tidspress og andre distraherende faktorer. Intervjuet med representanten fra NSO ble imidlertid avholdt i forbindelse med at representanten var på reise tilknyttet tilsyn. Intervjuet ble avholdt på hotellet hvor representanten holdt til, slik at forstyrrende faktorer i intervjuet i størst mulig grad skulle reduseres.

Det ble valgt å anonymisere både informantene og virksomhetene i undersøkelsen for å ivareta informantenes interesser. Det ble vurdert at informantene kunne finne det lettere å være kritiske både til regelverket og til egne planer og prosedyrer, om de var anonyme i undersøkelsen. I tråd med dette beskriver Blaikie (2010:31): «*There is always a risk that even asking someone quite innocent questions could be disturbing to that person*». Hver enkelt informant ble gitt informasjon om at deltagelse i studien var frivillig, og at de kunne trekke seg når som helst. Videre ble de fortalt om formålet til undersøkelsen, og hvordan deres svar var tenkt å benyttes i undersøkelsen (Blaikie, 2010:31).

4.4 Analyse av data

Etter at intervjuene var transkribert ble de kodet og kategorisert, ved at utsagnene ble plassert etter de tre forskningsspørsmålene. Informantenes uttalelser ble dermed systematisert etter temaene: arbeid med industrivernet, ivaretagelse av beredskapsbehov og handlingsrom tilknyttet industrivernet. Videre ble det systematiserte datamaterialet gjennomgått for å se etter sammenhenger mellom de ulike uttalelsene, tilknyttet utfordringer innenfor hver kategori. Dette førte til en ny koding og kategorisering av datamaterialet tilknyttet utfordringer innenfor hvert forskningsspørsmål, hvor like beskrivelser av utfordringer og motsetninger mellom

informantene dannet nye kategorier. Disse kategoriene er benyttet for å strukturere empirien i kapittel 5. Oppsummert ble det først gjennomført en deduktiv koding av datamaterialet, og deretter ble det gjennomført en ny induktiv koding og kategorisering av det allerede bearbejdet datamaterialet (Grønmo, 2004:246-247).

Det har nå blitt gjort rede for planleggingen, datainnhenting og gjennomførelsen av analysen i undersøkelsen. I det følgende vil oppgavens reliabilitet og validitet drøftes, for å si noe om hvor egnet det innhentede datamaterialet er til å besvare problemstillingen.

4.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er to sentrale kriterier for å vurdere datakvalitet (Grønmo, 2004:220). Det vil her bli gjort rede for de to begrepene, og drøftet hvordan kriteriene for høy datakvalitet er ivaretatt i produksjonen av data og det ferdige datamaterialet.

4.5.1 Reliabilitet

Begrepet reliabilitet viser til datamaterialets pålitelighet (Grønmo, 2004:220). Høy reliabilitet kjennetegnes av at det samme undersøkelsesopplegget kan innhente like data ved en ny gjennomførelse av studien. Vurderinger av reliabilitet i kvalitative studier kan imidlertid være utfordrende på grunn av at undersøkelsesopplegget er mer fleksibelt, og at forskeren dermed i større grad kan påvirke datainnsamlingen (Grønmo, 2004:228). Det vil ikke være mulig å gjennomføre mine intervjuer på eksakt lik måte og i samme kontekst, og det er derfor utfordrende å vurdere reliabiliteten av undersøkelsen. Det er imidlertid gjennomført tiltak for å ivareta påliteligheten til undersøkelsen.

Inkluderingen av industrivernleder 2 og 3 og representanten fra NSO har gitt mulighet til å sammenligne svarene til disse informantene og svarene til informantene i casen, knyttet til arbeid, ivaretagelse av beredskapsbehov og handlingsrom tilknyttet industrivernet. Her kom det frem at flere av de utfordringer som ble nevnt i intervjuene av informanter fra casen, var kjent av de ytterligere informantene. Dette burde styrke pålitelighetene til dataen. Dette bør styrke reliabiliteten til undersøkelsen

Reliabiliteten har blitt forsøkt ivaretatt gjennom å minske forstyrrende elementer i datainnsamlingen. Dette ble gjort ved å gjennomføre intervjuene i kjente omgivelser for

informantene, og med så lite forstyrrelser fra tid, støy og avbrytelser som mulig. Inntrykket av intervjuene er at det ble opprettet en god kontakt med informantene, og at informantene svarte basert på deres erfaringer med industrivernet. Videre syntes det som forskerens betydning hadde liten påvirkning på svarene til informantene. Det syntes som at informantene var mer spente og avholdende de første minuttene av intervjuene, men etter hvert som de ble tryggere på situasjonen og spørsmålene åpnet de seg mer. Det ble gitt inntrykk av at informantene engasjerte seg i teamet og var villige til å drøfte sine tanker rundt industrivernet.

4.5.2 Validitet

Begrepet validitet referer til om datamaterialet er egnet til å belyse forholdene i problemstillingen (Grønmo, 2004:231). Det er med andre ord et kriterium for at datamaterialet som er samlet inn er relevant for å svare på det undersøkelsen ønsker. Casestudier blir ofte kritisert for å ha lav intern validitet, ved at forskerens vurderinger og tolkninger i større grad blir blandet sammen med datainnhenting (Yin, 2014: Andersen, 2013:27). Kritikere mener at dette fører til liten mulighet til å vite hva som er forskernes tolkning og hva som er fakta (Andersen, 2013).

Et sentralt element knyttet til den interne validiteten er at forskeren har kompetansen til å utvikle både en teoretisk og empirisk forståelse av feltet, slik at det kan trekkes riktige sluttinger (Grønmo, 2004:235). Det har blitt brukt tid og ressurser på å få en god kunnskap om det empiriske feltet for studien, gjennom deltagelse på tilsyn, øvelser og møter. I tillegg har det blitt gjennomgått relevant litteratur angående regulering og det aktuelle lovverket, for å få en god teoretisk forståelse av feltet. Dette er forhold som har styrket mulighetene til å ta klokere valg knyttet til gjennomføringen av datainnsamlingen, og bør bidra til å øke validiteten til undersøkelsen.

En faktor som ble indentifisert som en utfordring for den interne validiteten til undersøkelsen, var at innsatspersonellet hadde begrenset kunnskap om det aktuelle regelverket. Dette gjorde at de i mindre grad kunne uttale seg om handlingsrommet i regelverket, som er en sentral del av problemstillingen. Dette førte til at industrivernlederen fikk en dominerende posisjon i spørsmålene knyttet til handlingsrom. På en annen side hadde innsatspersonellet inngående kunnskaper om utfordringer tilknyttet industrivernet, som det ikke ville vært mulig å innhente andre steder. Det vil derfor argumenteres for at det var relevant å intervju innsatspersonellet for å belyse problemstillingen.

For å løse utfordringen knyttet til begrenset informasjon om handlingsrommet i regelverket, ble det derfor gjennomført ytterligere intervjuer med to industrivernleder og en representant fra NSO. Dette bidro til å innhente et rikere og mer balansert datamateriale. Grønmo (2004:239) argumenterer for at systematisk tilpassing av datamaterialet er en viktig strategi for å forbedre datakvaliteten ved kvalitative studier. Det vil derfor argumenteres for at selv om det ble identifisert utfordringer med datamaterialets validitet, ble det gjennomført tiltak som sørger for en tilfredsstillende grad av validitet. Videre samsvarer funnene og konklusjonene i denne undersøkelsen med lignende undersøkelser og teori, noe som videre tyder på at validiteten i undersøkelsen bør være tilfredsstillende.

Casestudier kritiseres ytterligere for å ha lav ytre validitet, på grunn av et caseundersøkelser ikke oppfyller kravene til statistisk representativitet (Yin, 2014:40). Det kan imidlertid argumenteres for at casestudier er egnet til å generalisere til et teoretisk nivå. I tråd med dette er formålet med denne undersøkelsen å undersøke hvordan empiriske utfordringer kan forklares gjennom teoretiske prinsipper, og dermed ikke å oppnå statistisk representativitet (Yin, 2014:40). Det har nå blitt gjort rede for den metodiske framgangsmåten i undersøkelsen, og de metodiske valgene som ble gjort underveis. I det følgende vil den innsamlede empirien presenteres.

5.0 Empiri

I dette kapittelet presenteres resultatene fra den gjennomførte datainnsamlingen. Hensikten med datainnsamlingen var å innhente informasjon om informantenes synspunkter og vurderinger av industrivernet. Uttalelsene til informantene er strukturert etter tre kategorier basert på forskningsspørsmålene:

1. Hvordan arbeider virksomheter med industrivernet?
2. Hvordan ivaretar industrivernet beredskapsbehovene til virksomhetene?
3. Hva begrenser virksomhetenes handlingsrom for tilpasning av industrivernet?

Det overordnede formålet med dette kapittelet er å presentere datamaterialet som er hentet inn for å danne grunnlag for å besvare undersøkelsens problemstilling: *Hvilke utfordringer medfører dagens regulering av industrivernet for virksomheter med hensyn til beredskap?*

I kapittel 5.1 presenteres informantenes beskrivelser av hvordan det arbeides med industrivernet på virksomheten. Sentrale temaer her er erfaring, arbeidsoppgaver, kjennskap til industrivernforskriften og tolkning av krav. I kapittel 5.2 presenteres informantenes synspunkter på hvordan industrivernet ivaretar beredskapsbehovene til virksomheten. Her ble organisering og ledelse beskrevet som en positiv side med industrivernet. Videre ble treg innsats og fordeling av kompetanse nevnt som vesentlige utfordringer for ivaretagelsen av beredskapen. I kapittel 5.3 presenteres informantenes uttalelser om hva som begrenser virksomhetens tilpasning av industrivernet. Her ble kompetanse og ressurser beskrevet som sentrale utfordringer.

5.1 Arbeid med industrivern i virksomheten

For å undersøke virksomhetens utfordringer med industrivernet, og mulighetene for tilpasning av industrivernet, var det først nødvendig å kartlegge hvordan virksomheten arbeider med industrivernet og hvilket forhold informantene hadde til regelverket. Dette ble gjort for å kunne si noe om hvordan virksomheten opplever og vurderer industrivernet og industrivernforskriften, og videre gi innsikt i hvilke utfordringer informantene har identifisert. Før virksomhetens arbeid med industrivernet ble kartlagt var det av interesse hvilken erfaring med industrivernet virksomheten hadde. Dette var av interesse fordi det ble antatt at tidligere erfaring fra reelle

innsatser med industrivernet kan føre til et større grunnlag for å evaluere industrivernet, ved at en slik innsats kan avdekke positive og negative sider.

5.1.1 Erfaring med industrivern

I samtale med industrivernlederen kom det fram at virksomheten hadde hatt industrivern i flere år, men i noen år før 2016 hadde virksomheten avviklet industrivernet. I 2016 fikk virksomheten påbud av NSO til å gjenetablere industrivernet, og arbeidet med å bygge opp et nytt industrivernet ble satt i gang. Etter at industrivernet ble gjenetablert har ikke virksomheten erfart noen større hendelser hvor industrivernet har vært involvert. Erfaringene til industrivernmedlemmene kommer dermed i stor grad av kurs og øvelser. Flere av innsatspersonellet beskrev mangelen på erfaring som en utfordring, og at øvelser i denne sammenheng var viktig for å være best mulig forberedt på en hendelse. Øvelser ble videre beskrevet som en nyttig læringsarena. Her beskrev flere av innsatspersonellet at veiledning og evalueringer etter øvelser var viktige for læring. På en annen side ble det vektlagt at det er en forskjell på øvelser og en reell hendelse, og at en innsats vil være annerledes om det faktisk skulle skje en uønsket hendelse.

«Trening er trening, vet jo ikke helt hvordan det er i praksis for å si det sånn» (Innsatspersonell G).

Uttalelsene fra innsatspersonene i industrivernet viser at de i liten grad har erfaring fra reelle hendelser. Dette var et tema innsatspersonellet i stor grad hadde reflektert over, og det ble fremhevet at trening og øvelser er viktig for å være mest mulig forberedt for å håndtere en eventuell hendelse. Videre kom det fram at innsatspersonellet hadde fokus på de operative oppgavene, og hadde lite å gjøre med administrative oppgaver knyttet til regelverk og den overordnede etableringen og planleggingen av industrivernet.

5.1.2 Skille mellom administrative og operative oppgaver

Det fremkom at det var et klart skille mellom det administrative og det operative arbeidet med industrivernet. Innsatspersonellet hadde lite med planleggingsarbeidet å gjøre, og hadde fokus på de operative oppgavene. Industrivernet var i stor grad planlagt og satt opp av industrivernlederen. Industrivernlederen beskrev at arbeidsoppgaver knyttet til blant annet planlegging, drift og dimensjonering av industrivernet, samt opplæring, trening, øvelser og kursing av innsatspersonell, ble ivaretatt av industrivernlederens rolle.

Innsatspersonellet gav en lik beskrivelse av arbeidet med de operative oppgavene tilknyttet industrivernet. Det fremkom at industrivernet tar liten plass i den daglige aktiviteten til industrivernmedlemmene. Et gjennomgående svar fra innsatspersonellet var at industrivernet ikke var noe de jobbet med til daglig, men er oppgaver som kommer i tillegg til vanlig jobb i forbindelse med kurs, øvelser og møter. Det kom imidlertid også fram at innsatspersonellet hadde vært med på møter hvor det blant annet hadde blitt diskutert utstyr og øvelser. Uttalelsene tyder på at det i stor grad er industrivernleder som sørger for at industrivernet tilfredstiller kravene i industrivernforskriften.

«Det er jo industrivernleder som styrer det, så vi får egentlig bare innkallelser hvis det skal skje noe» (Innsatspersonell D).

Det fremkommer imidlertid at det blir gjennomført møter hvor industrivernet blir diskutert i fellesskap, men det tyder på at det i liten grad blir foretatt felles evalueringer av utfordringer knyttet opp til regelverket. Dette stemmer overens med beskrivelsen av kjennskapen til industrivernforskriften blant industrivernmedlemmene, hvor det var en betydelig forskjell i kjennskapen til industrivernforskriften mellom industrivernlederen og innsatspersonellet.

5.1.3 Kjennskap til forskriften om industrivern

Det fremkom et klart skille mellom kjennskapen til forskriften hos industrivernlederen og innsatspersonellet i industrivernet. Industrivernlederen var godt kjent med forskriften, og hadde i forbindelse med etableringen og dimensjoneringen av industrivernet satt seg grundig inn i den. Blant innsatspersonellet kjente de fleste til forskriften om industrivern, men det var varierende om de hadde lest og satt seg inn i forskriften. Noen av innsatspersonellet gav uttrykk for at de kjente til formålet med industrivernet og industrivernforskriften. Her ble det beskrevet at industrivernet var nødvendig som en konsekvens av risikoene knyttet til aktiviteten ved virksomheten, og knyttet til behovet for rask innsats før nødetatene er på plass. På en annen side beskrev også flere av innsatspersonellet at de i liten grad kjente til forskriften, og at de ikke hadde satt seg inn i den.

Et fellestrekk ved innsatspersonellet var at de i liten grad forholdt seg til forskriften i sitt arbeid med industrivernet. De fleste av innsatspersonellet forholdt seg til virksomhetens beredskapsplan og de utarbeidede prosedyrene og tiltakskortene for industrivernet.

«Virksomheten har en beredskapsplan og vi har noen tiltakskort. Stående ordre og sånne type ting, om det skulle skje noe. Jeg har ikke satt meg inn i lovverk eller teksten sånn veldig» (Innsatspersonell D)

Flere av innsatspersonellet uttrykte skepsis til om prosedyrene knyttet til industrivernet tilførte beredskapen noe, i forhold til virksomhetens eksisterende beredskapsprosedyrer.

«Men jeg tror vi hadde klart oss like godt uten industrivern. Om det hadde blitt kalt industrivern eller ikke, så hadde vi hatt gode prosedyrer og regler uavhengig av industrivern eller ikke» (Innsatspersonell G).

Sett i lys av at det ble beskrevet at industrivernet er en oppgave som tar lite tid i hverdagen, ble det videre beskrevet at innsatspersonellet arbeidet lite med industrivernet utover planlagte møter, kurs og øvelser.

5.1.4 Industrivernet i det uformelle arbeidet

De fleste av innsatspersonellet beskrev at de ikke diskuterte industrivernet med andre unntatt ved møter, øvelser og kurs, til tross for at de ofte traff på andre industrivernmedlemmer fra eget industrivern og nabovirksomhetens industrivern.

«Vi jobber sammen på basen, og vi treffer en del av folka som er med i industrivernet for de andre firmaene. Men du ser de ikke før det er kurs igjen eller det er en øvelse. Så det er ikke sånn at vi snakker hele veien» (Innsatspersonell A).

Innstaslederen beskrev på en annen side at det ble jobbet mye uformelt med industrivernet på den måten at industrivernet ble diskutert i forbindelse med vernerunder, avdelingsmøter og i forbindelse med den generelle beredskapen ved virksomheten. Det kan dermed tyde på at industrivernet blir diskutert mer av de overordnede rollene enn av de operative mannskapene. På bakgrunn av uttalelsene som peker på at det er industrivernlederen som sørger for at industrivernet etterlever kravene i industrivernforskriften, var det interessant å kartlegge hvordan industrivernlederen arbeider med å tolke forskriften og oversette kravene til praksis.

5.1.5 Tolking og oversettelse av krav til praksis

Industrivernlederen uttrykte at industrivernforskriften gir god veiledning for hvordan industrivernet skal dimensjoneres, og at det ikke var vanskelig å etablere et industrivern basert på forskriften. Videre uttalte industrivernlederen at det var forholdsvis enkelt å tolke kravene og etablere industrivernet, med utgangspunkt i risikoanalysen. Industrivernlederen beskrev at det ikke var krevende å identifisere hvilke paragrafer man faller inn under og hvilke forsterkninger som er naturlige for virksomheten, ut i fra den gjennomførte risikoanalysen. Industrivernlederen påpekte at en god forståelse for risikoene i bedriften er avgjørende for å kunne omgjøre kravene til praksis på en god måte. Det ble videre fremhevet at så lenge denne forståelsen var tilstede var det ikke komplisert å etablere et industrivern etter industrivernforskriften.

«Vi er veldig nøye på det vi gjør og hvilke risikoer vi har da, også dimensjonerer vi ut i fra det. Og det er ikke, så lenge man har en god forståelse for risikoene i bedriften, ikke så veldig komplisert» (Industrivernleder).

Industrivernlederen beskrev videre at for å avgjøre hva som er godt nok i henhold til forskriften, blir risikoanalysen lagt til grunn, før det blir gjort en avvenning i forhold til økonomi, kunnskap blant innsatspersonellet og ressurser. Industrivernleder 2 og 3 sine beskrivelser av arbeidet med industrivernet passer godt overens med uttalelsene til industrivernlederen. Både industrivernleder 2 og 3 mente at det ikke var en stor utfordring å dimensjonere industrivernet etter forskriften, og fremhevet at det er risikoen som ligger til grunn for industrivernet. Videre ble det påpekt at det er viktig å vurdere dimensjoneringen av industrivernet i forhold til relevante faktorer, som beliggenhet av nødetaer og kunnskaper i industrivernet, for å få en hensiktsmessig beredskap.

«... Så man må se ut ifra hvor ofte øver folk, og hva pålegger du de av oppgaver og utstyr da. Sånn som det er nå så tror jeg det er på et greit nivå, det er håndterlig» (Industrivernleder 2).

En forskjell i arbeidet med industrivernet var at industrivernlederen hadde bygget opp et industrivern fra bunnen av, mens industrivernleder 2 og 3 imidlertid tok over etablerte industrivern, hvorav mye av arbeidet har gått ut på å videreutvikle det eksisterende industrivernet.

5.1.6 Oppsummering

Arbeidet med industrivernet i virksomheten kan oppsummeres med at industrivernleder har en sentral rolle i evalueringen av industrivernet, og vurderinger knyttet til krav og regelverk. Innsatspersonellet i industrivernet har i stor grad fokus på operative oppgaver, og bruker relativt liten tid på industrivernet i det daglige og har begrenset kjennskap til kravene som stilles til industrivernet. I arbeidet med industrivernet forholder innsatspersonellet seg i stor grad til virksomhetens beredskapsplanverk, og de utarbeidede tiltakskortene og stående ordrene for industrivernet. Videre blir det uttrykt forskjeller mellom innsatspersonellet og innsatsleder i forbindelse med hvor mye det jobbes med industrivernet i det uformelle.

I arbeidet med å tolke og oversette krav til praksis kom det frem at det ikke er komplisert å etablere et industrivern basert på industrivernforskriften. Her vektla alle tre industrivernlederne at risikoanalysene er sentrale i dette arbeidet, og at vurderinger knyttet til økonomi, kunnskap og tilgang til ressurser er faktorer som spiller inn i etableringen og dimensjoneringen av industrivernet. Det kom imidlertid fram mer ulike synspunkter mellom industrivernlederne knyttet til i hvilken grad industrivernet ivaretar beredskapsbehovet til virksomheten. Dette gjaldt også for innsatspersonellet og representanten fra NSO. Disse ulike synspunktene vil nå bli belyst.

5.2 Ivaretagelse av beredskapsbehov

Et fellestrekk for informantene var at de i utgangspunktet mente at grunntanken med en egenberedskap er positiv. Det kom imidlertid fram ulike synspunkter på om industrivernet er den mest egnede måten å ivareta denne egenberedskapen på.

5.2.1 Industrivernet bidrar til organisering og ledelse ved innsats

Flere av innsatspersonellet argumenterte for at industrivernet er positivt, og er et godt verktøy for å ivareta sikkerheten ved virksomheten. Det ble argumentert for at industrivernet er nødvendig på grunn av aktiviteten og risikoen på området. Et sentralt element som ble fremhevet som meget positivt med industrivernet av innsatspersonellet, var planverket og prosedyrene for innsats av industrivernet.

«Jeg føler at bedriften gjør en god jobb med beredskapsplanen som det er lagt opp til, hvis det skulle skje en stor hendelse hvor industrivernet ville bli tilkalt» (Innsatspersonell B).

Betydningen av en tydelig plan for førsteinnsatsen ble fremhevet som svært viktig. Det ble her vektlagt at planverket og prosedyrene la opp til en konkret organisering og ledelse for innsatser med industrivernet. Rollen til innsatslederen ble påpekt som svært sentral for å organisere og lede innsatsen. Flere av innsatspersonellet fremhevet at de konkrete planene for en innsats reduserte usikkerheten for en innsats, ved at alle vet hvem som skal ta ledelsen og hvem man skal henvende seg til for å få oppgaver.

«Om alarmen går så vet du hva du skal gjøre, du vet hvem som er innsatsleder, du vet hvem som skal ta tak i det, du vet møteplassen. Vi har gode rutiner på det. Alle vet sine oppgaver og hva de skal gjøre. Det er ikke snakk om at du kommer til en hendelse å ikke vet hva du skal gjøre» (Innsatspersonell E).

Industrivernleder 2 og 3 fremhevet også betydningen av ledelse som en sentral funksjon av industrivernet for å få kontroll over hendelsen. I likhet med dette fremhevet også representanten fra NSO betydningen av at industrivernet tilfører beredskapsen en ledelse gjennom innsatslederen, som et sentralt bidrag til virksomhetens beredskapsevne. Representanten fremhevet at ledelse var et sentralt punkt i forskriften, og at å etablere en ledelse var et av de tydeligste kravene i forskriften.

«Det er en ting som er likt, det er at du må ha en innsatsleder. Du kan ikke drive en innsats uten en leder» (Representant NSO).

Innsatslederen ved virksomheten fremhevet at rollen som innsatsleder kunne være krevende, og at det var viktig å være klar, tydelig og bestemt. Innsatslederen poengterte imidlertid at en sentral utfordring ved ledelse av en industrivernsinnsats, er at det ikke er mulig å planlegge for alle hendelser, og at man må kunne avvike fra planen og tilpasse seg situasjonen.

«Når jeg går i innsats har jeg en plan, utfordringen min er at det kan komme inn ting fra sidelinja... Jeg må gjøre en vurdering. Jeg har såpass erfaring, men ingen situasjoner er like, man kan ikke forberede seg på en situasjon» (Innsatsleder).

Det fremkommer dermed at en tydelig organisering og ledelse ved innsats ble høyt verdsatt av flere av innsatspersonellet, industrivernledere og av tilsynsmyndigheten. Selv om alle informantene var positive til tanken om en egenberedskap, ble det imidlertid argumentert for at industrivernet har utfordringer, som svekket troen på at industrivernet vil være effektivt under en hendelse.

5.2.2 Industrivernet kan føre til en treg innsats

Industrivernlederen ved virksomheten og noen av innsatspersonellet argumenterte for at måten industrivernet er tenkt å fungere på, gjennom en tydelig organisering og ledelse, ikke nødvendigvis er det mest hensiktsmessige for virksomheten. Her ble det fremhevet at det vil kunne ta tid før noen fra industrivernet kommer fram til hendelsen, og at de ansatte som tilfeldigvis er tilstede raskere kan ivareta førsteinnsatsen.

«Uansett om det hadde vært et industrivern eller ikke, så hadde ikke folk stått og sett på. Folk hadde jo reagert uansett. Vi hadde geleidet ambulansen til skadestedet og satt i gang førstehjelp om vi ikke hadde hatt et industrivern for å si det sånn» (Innsatspersonell G).

På grunn av dette ble det uttrykt tvil om at kravene til industrivern fører til en bedre beredskapsevne ved virksomheten, sammenlignet med om virksomheten hadde stått fritt til å ivareta beredskapen.

«Men hele industrivernforskriften og industrivernplikten legger jo en føring for hvordan bedriften skal drive med sin beredskap. For en bedrift som vi er det ikke sikkert den måten føringene som industrivernforskriften legger er de mest ideelle» (Industrivernleder).

Industrivernlederen ved virksomheten argumenterte for at en generell høy opplæring av alle ansatte ville kunne gi en mer tilpasset beredskap. Her ble det vektlagt av industrivernlederen og av innsatspersonell at med en slik type beredskap, vil kollegaene som er tilstede ved en hendelse kunne gå i gang med en førsteinnsats med en gang, og ikke være avhengige av at industrivernet kom raskt til hendelsen. I forbindelse med denne utfordringen ble det fremmet en rekke argumenter mot industrivernet.

Et argument mot industrivernet var dermed at virksomheten gjorde seg avhengig av en liten gruppe personer, fremfor at alle kan gå i innstas. For det andre ble det argumentert for at varsling

og mobiliseringen av industrivernet kan føre til en sen innsats, noe som forsterket utfordringen med avhengigheten av industrivernet. Et tredje argument var at industrivernet ikke egner seg til å ivareta beredskapen for mindre virksomheter. Et siste argument mot industrivernet var at det er ment for å være en beredskap mot de store risikoene og hendelsene, noe som ble ansett som lite sannsynlig med tanke på risikoen ved virksomheten. Tilknyttet dette argumentet ble det fremhevet at en kombinasjon av en generell høy opplæring av alle ansatte og et industrivern er å foretrekke.

I det følgende vil de ulike argumentene mot industrivernet utdypes. Her vil det også presenteres uttalelser fra industrivernleder 2 og 3, samt representanten fra NSO, for å vise hvor det fremkom at informantene var enige og uenige knyttet til industrivernet sin evne til å ivareta beredskapsbehovene til virksomheter.

5.2.3 Generell kompetanse versus industriverngruppe

Industrivernlederen fremhevet at måten forskriften om industrivern legger opp til at beredskapen skal ivaretas av en gruppe med innsatspersonell, er en utfordring for virksomheten. Her ble det argumentert for at kravene til industrivern fører til at industrivernet går på bekostning av den generelle opplæringen av ansatte, noe som igjen svekker den generelle beredskapsevnen i virksomheten. Industrivernlederen mente derfor at risikoene ved virksomheten bedre kunne håndteres gjennom en generell høy kompetanse blant alle ansatte, og at kravene til industrivernet hindret virksomheten i å etablere en slik beredskap. En sentral bekymring industrivernlederen uttrykte, som ble delt av flere av innsatspersonellet, var at virksomheten i stor grad gjør seg avhengig av industrivernet.

«Det jeg er redd for er at du havner opp i situasjoner hvor du er nødt til å ha de rette folkene tilstede for å kunne gjøre ting når det virkelig «brenner»... Jeg vil at det skal være det samme hvem som er der» (Industrivernleder).

Industrivernlederen argumenterte for at risikoene i virksomheten bedre kunne håndteres gjennom den generelle opplæringen av alle ansatte. Det ble argumentert for at det er de ansatte på de ulike avdelingene som har best kunnskap og forutsetninger for å håndtere risikoene på de ulike avdelingene. Videre ble det beskrevet at virksomheten har mange ulike avdelinger med spesialiserte oppgaver, og at det derfor er vanskelig å få dekt denne kompetansen i

industriernet. Det ble dermed sett på som en bedre løsning å organisere beredskapen rundt de ulike behovene i hver avdeling, gjennom å lære opp de ansatte som jobber der.

«... Altså skjer det en hendelse på kjemikalie, så er det de på kjemikalie som vet mest om dette, og hvordan de skal håndtere ulike hendelser med kjemikalie...vi har fortsatt bedre kunnskaper på avdelingen, enn blant en del av de andre i industriernet som ikke jobber med kjemikalie til vanlig. Så jeg mener kunnskapen om beredskapen er på de forskjellige avdelingene» (Industrivernleder).

I motsetning til dette argumenterte representanten fra NSO for at det er helt nødvendig å ha personell som har ekstra kompetanse på innsats ved en hendelse. Her vektla representanten at selv om industriernet ikke nødvendigvis har kompetanse på spesifikke ting ved hendelsen, så er de psykisk forberedt på å gå inn i en innsats og har satt seg inn i hvordan ulike hendelser skal håndteres.

«... Du psyker deg opp til å gjøre jobben. Men en som ikke er i industriernet er ikke forberedt på samme måten» (Representant NSO).

Representanten var imidlertid positiv til at en generell opplæring av ansatte kunne komme i tillegg til industriernet, og kan være gunstig ved frafall i industriernet. I tråd med argumentene til representanten fra NSO vektla også industrivernleder 2 og 3 at industriernet passet godt med beredskapsbehovene til virksomheten, og trakk fram kompetansen og den ekstra motivasjonen til å bidra i en innsats som viktig. Her ble det beskrevet at det var positivt med en generell opplæring av alle ansatte, slik at de kan bidra i en innsats, men at dette ikke nødvendigvis sørger for at noen tar ledelsen og sørger for en effektiv innsats.

Et sentralt argument mot å gjøre seg avhengig av industriernet var knyttet til varslingen og mobiliseringen av industriernet. En bekymring som ble uttrykt av både industrivernleder og innsatspersonell var at varslingen og mobiliseringen av industriernet kan bli tidkrevende. Det ble derfor fremhevet at en høy generell beredskapskompetanse blant alle ansatte kan ivareta beredskapsbehovet på en bedre måte, ved at det alltid vil være ansatte tilstede når hendelsen skjer, og at den nærmeste kollegaen raskt kan gå i innsats ved en hendelse.

5.2.4 Varsling og mobilisering

Det ble beskrevet at en utfordring for industrivernet ved virksomheten er å få mobilisert raskt nok til å være effektive ved akutte hendelser. Det var derfor en bekymring at det ikke skal komme tilstrekkelig med innsatspersonell til skadestedet før det for sent. Dette var en utfordring som også ble fremhevet av industrivernleder 2 og 3. Varsling og mobilisering ble videre beskrevet som en kjent utfordring av NSO, og som en kritisk oppgave å løse for å få en tilstrekkelig beredskap.

Industrivernlederen påpekte at ved hendelser vil det ofte være behov for rask innsats, og at det vil ta tid å varsle og mobilisere industrivernet. Her fremhevet industrivernlederen at kollegaene som er der hendelsen skjer, vil kunne spille en større rolle ved en hendelse, enn industrivernet som må varsles og mobilisere før de kan gå i innsats. Industrivernlederen var bekymret for at en konsekvens av prioriteringen av industrivernet kan føre til at kollegaer ved hendelsen ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre en førsteinnsats, og må vente på industrivernet.

«Jeg har ikke tro på at industrivernet kommer til å spille noen stor rolle i noe som kan skje. Fordi jeg tror at vi ikke... altså om vi har nok tid så er vi jo der. Men det er mye viktigere med de som er ute. Med de som er på plass, og at alle kan bidra om det skjer noe. Det er mye viktigere for meg det, enn at vi har ei gruppe med folk som må organisere seg for å gå i innsats. Og må varsles, for det er lettere å varsle de som er nærme og at de bidrar... At det ikke er slik at folk som er ved hendelsen må stå å vente på et industrivern som må mobilisere» (Industrivernleder).

Denne bekymringen ble delt av flere av innsatspersonellet.

«Det er jo sånn at om det skulle komme en telefon eller noe, så må vi møte opp på en fastsatt møteplass så fort som mulig. Det er jo ikke dermed sagt at alle har muligheten til å komme snarest mulig» (Innsatspersonell B).

«... Jeg tviler på at det kommer mer enn 3-4 innsatspersoner på et oppmøte før det er for sent. Også kommer det noen etterpå men det hjelper ikke» (Innsatspersonell C).

Industrivernleder 2 uttalte i tråd med disse bekymringene at mobilisering av industrivernet er utfordrende, og at virksomheten er avhengig av at folk fra industrivernet er tilstedte på jobb ved en hendelse. Her ble det påpekt at i verstefall vil det bare møte opp et par stykker fra industrivernet ved en innsats.

«Så for all del vi er ikke bedre enn de som møter når de får alarmer. Du kan ha så godt system du vil om det ikke fungerer i praksis» (Industrivernleder 2).

Her fremhevet industrivernleder 2 at i slike tilfeller ville det være viktig å bruke andre ansatte på virksomheten. De andre ansatte vil kunne hjelpe til med å koble opp og gjøre klart utstyr, og la industrivernet ta seg av de overordnede oppgavene. Industrivernleder 3 beskrev at i verstefall ville man ikke få mobilisert hele industrivernet på grunn av mangel av industrivernpersonell, for eksempel ved sykdom. Her ble det argumentert for at om man likevel fikk mobilisert noen få innsatspersonell fra industrivernet, var dette godt nok da andre ansatte kan bli hentet inn å bidra. Her ble det vektlagt at innsatsen kunne ivaretas forsvarlig så lenge man hadde en innsatsleder.

«Klart du kan få hjelp (av andre ansatte) her, det handler bare om god innsatsledelse» (Industrivernleder 3).

Det ble påpekt av både av industrivernleder og innsatspersonell at det er utfordrende å få til en effektiv varsling, og at dagens varslingssystem kan være lite effektivt. Virksomhetens varslingssystem består av at innsatspersonellet blir varslet med telefon via et sentralbord. Dette ble beskrevet som et manuelt system, som krever at hvert enkelt industrivernmedlem blir varslet via telefon, og at det derfor vil ta noe tid før alle er samlet og er klare til innsats. Det ble beskrevet at det var ønskelig med et felles varslingssystem. Det ble understreket at dette ble arbeidet med, men at per dags dato var det dette systemet man hadde å forholde seg til.

Den generelle beredskapskompetansen i virksomheten, ble på grunn av usikkerheten rundt hvor effektivt industrivernet vil være, fremhevet som viktig for å sikre en effektiv innsats ved hendelser. Flere av innsatspersonellet poengterte at den generelle opplæringen er viktig for å ivareta førsteinnsatsen, slik at man ikke måtte vente på industrivernet.

«... Om noen som jobber i testhallen for eksempel er førstemann på plass da må du ta styring om det hadde skjedd en ulykke, fordi du er den første som kommer på plass» (Innsatspersonell D).

Det ble videre argumentert for at det var mer ønskelig at alle ansatte hadde noe kompetanse enn at noen få hadde mye.

«Selv om industrivernet er her, så vil det uansett ta noe tid før de er på plass. Så at den enkelte kan gå i gang er uansett bra... Jeg synes det er greit med det generelle. Sånn sett tenker jeg at det er enda viktigere (enn industrivernet). Jeg synes det er bedre at alle har litt kompetanse enn at noen få skal ha mye kompetanse» (Innsatspersonell G).

Det ble imidlertid uttrykt at det mest ønskelige var at samtlige ansatte hadde en grunnleggende kompetanse i tillegg til at noen hadde en mer omfattende kompetanse. Representanten fra NSO påpekte at en av de viktigste faktorene for å få en god innsats er å få til en rask varsling og effektiv mobilisering. I likhet med virksomhetens utfordringer med varsling og mobilisering, beskrev representanten at en utfordring, som NSO avdekket gjennom tilsyn, er at virksomheter ikke har gode nok rutiner for varsling av ulike hendelser. Det ble beskrevet at virksomheter har en effektiv varsling og mobilisering på kjente hendelser som brann, men at det observeres mangelfulle varslingsrutiner for mer akutte varslinger. Det ble her beskrevet at akutte hendelser krever hurtig varsling og andre varslingsrutiner enn ved for eksempel store hendelser som krever mye utstyr. Det er viktig å etablere ulike varslingsrutiner slik at man får ned varslings- og responstiden når tiden er knapp. Her trakk representanten fra NSO frem at det ved akutte hendelser ikke er hensiktsmessig å mobilisere industrivernet på et planlagt oppmøtested, som ligger lengre unna hendelsen, for så å dra til skadestedet.

«Og man skal ikke alltid møte på industrivernrommet, og ta på seg utstyr man ikke har behov for, hvis det er personskade» (Representant NSO).

I slike tilfeller fremhevet representanten fra NSO at industrivernet må ha andre rutiner slik at innsatspersonellet møter opp ved skadestedet.

Industrivernleder 3 beskrev at varsling og mobilisering tidligere hadde vært en utfordring, men at dette nå var blitt løst. Utfordringen var knyttet til at man ikke hadde et effektivt system for

varsling. Dette medførte at det ikke var etablert effektive rutinger for varsling og håndtering av akutte hendelser, i tråd med uttalelsene til industrivernlederen og representanten fra NSO. Industrivernleder 3 uttalte at de hadde løst dette problemet ved å få på plass et digitalt samband, med egen kanal for industrivernet, som opprettet en dialog mellom medlemmene med en gang.

«Da knakk vi et stort problem, for da vet vi at alle er på med en gang. Og da har du mulighet til å, i stedet for å sende SMS: møt opp sånn og sånn, få folk på tråden med en gang og snakke med de. Så hvis uhellet er ute på kai 5, så er det ikke vits i å møte ved industrivernlageret på kai 1» (Industrivernleder 3).

Dette gjorde at man kunne fordele oppgaver og avklare oppmøtested og ressursbehov med en gang, i stedet for å møte opp i et industrivernrom langt unna.

Knyttet til utfordringene med å få på plass et nytt og mer effektivt samband kom det fram at ressurser er en begrensning for industrivernet ved virksomheten. Flere av informantene trakk fram at ressurser er en utfordring for industrivernet, særlig i de krevende økonomiske tidene som har vært og fortsatt merkes. I tillegg til at det var lite rom for nye investeringer i industrivernet, ble det fremhevet at det er utfordrende å finne tid til å prioritere øvelser i en hektisk hverdag, til tross for at det er behov for å trene og øve.

5.2.5 Industrivernet er ressurskrevende

Flere av informantene uttalte at industrivernet er ressurskrevende, og at kostnadene i forbindelse med dette må vurderes opp mot andre behov og utgifter. Eksempelvis ble øvelser beskrevet som tidkrevende.

«Det er jo to ting (som begrenser): ressurser og trening. De henger jo sammen. Det er mer trening og mer ressurser... Vi kunne nok øvd litt oftere, men det er den tida. Det er en kostnad oppi alt dette her. Også er det kost nytte» (Innsatspersonell C).

Representanten fra NSO var generelt kritisk til virksomheter som ikke oppfylte kravene til øvelser i forskriften. Her poengterte representanten at NSO gir mange avvik på grunn av at virksomheter ikke oppfyller kravet til antall øvelser. Et viktig punkt som ble fremhevet var at ikke alle øvelser trenger å være store øvelser, men at ulike øvelser kan brukes til å trene på ulike

elementer. Det er derfor viktig å bygge opp ferdigheter med små øvelser, samtidig som virksomhetene også gjennomfører store øvelser for å teste helheten i industrivernet.

Det fremkommer at den økonomiske nedgangen har påvirket virksomheten betydelig, noe som gjør at det er lite rom for å prioritere aktiviteter som går utover produktiviteten, selv om det er ønskelig.

«De fleste har jo skåret til beinet, og så begynner det å ta seg opp. Så man må ha et edruelig forhold til bemanning. Det er mer enn nok å gjøre, så det er klart en øvelse kommer alltid på et dårlig tidspunkt. Når det er sagt så skal vi ha noen øvelser i året, om det er nok vet jeg ikke. De tar jo fort hele dagen i tillegg til forberedelser. Men de er viktige, hvert fall om vi skal fungere om det skjer noe» (Innsatspersonell A).

Et punkt informant A pekte på hvor ressurser spilte inn var på utstyr, og særlig i henhold til et nytt varslingsystem, i form av et digitalt sambandssystem for industrivernet. Det ble her vist til at en av nabobedriftene hadde investert i et nytt samband hvor man hadde lagt inn en egen kanal for industrivernet som overstyrer de andre kanalene. Dette var også blitt vurdert ved virksomheten, men dette var ikke noe man hadde prioritert så langt.

Innsatspersonellet mente imidlertid ikke at økonomi ble prioritert foran sikkerheten. Det ble påpekt at virksomheten var gjennomsyret av HMS, og at det var stort fokus på sikkerhet i hverdagen. En hyppig nevnt årsak til at virksomheten ikke hadde prioritert et nytt varslingsystem, var at industrivernet var i utvikling og at man måtte bruke tid for å bygge det opp. Det ble også argumentert for at en annen mulig årsak til at man ikke hadde investert i et nytt samband, var at det ikke var blitt vurdert som ytterst nødvendig for industrivernet.

Knyttet til ressurser ble det fremhevet av flere informanter at godt samvirke med nabovirksomheter og nødetater kan være en god måte å dekke opp ressursbehovet på, og føre til at virksomheten ikke må ha alt utstyr selv. Det ble derfor beskrevet at det var svært viktig å få etablert gode rutinger for samarbeid med nabobedriftene og så gjøre så godt man kan til nødetatene kommer. Flere av innsatspersonellet mente at nærheten til eksterne ressurser også måtte gjenspeiles i dimensjoneringen av industrivernet, og at det dermed ikke er nødvendig å gjøre industrivernet i stand til å takle de største hendelsene alene.

«Innsatstiden alene er nok på 15 minutter maks. Da overtar nok politiet rollen som innsatsleder, og styrer de offentlige ressursene, og man er med som en bidragsyter. Klart om det er en situasjon som vi håndterer internt er man med hele løpet. Det er egentlig bare å begrense det. Vi trenger ikke ha det så avansert heller for vi er heldige. Brannvesenet er bare 7-8 minutter unna med bra ressurser. Også har vi naboer med ressurser, så det er bra med ressurser her i området. Det er bare å få oversikt og få samarbeidet» (Innsatspersonell C).

Industrivernleder 2 fremhevet også at det var viktig å dimensjonere industrivernet etter hvor de offentlige ressursene befinner seg, for å etablere en mest mulig tilpasset beredskap. Videre ble samarbeidet mellom virksomhetene fremhevet som viktig for å spille hverandre gode både i innsats og gjennom erfaringsoverføring. Industrivernleder 2 fremhevet imidlertid at for å få et effektivt samarbeid med nabobedriftene i en innsats, vil det være viktig å få tidlig varsling, siden det vil ta noe lengre tid å mobilisere til innsats til en annen bedrift.

Industrivernlederen pekte i denne sammenheng på at varsling og mobilisering mellom virksomhetene også er en utfordring. Her tvilte industrivernlederen på at samarbeidet ville bli særlig effektivt under store hendelser, på grunn av tiden på varslingen og mobiliseringen av nabovirksomhetens sitt industrivern i forhold utrykningstiden til nødetatene. Innvendingen gikk ut på at nærheten til nødetatene gjør at de vil være på stedet like raskt eller raskere enn naboen sitt industrivern.

«Det jeg ser for meg er at om vi skulle mobilisere røykdykkerne her, så ville de vært klar ganske kjapt fra sin bedrift. Men nå skal de ikke til sin egen bedrift lenger, de skal over veien og ned til oss. Og da går det noen minutter der, sant. Og vi finner kanskje ikke ut at det er behov for røykdykkere før vi har mobilisert vår egen industriverngruppe. Det tar gjerne fem minutter, så går det 5 minutter til før røykdykkerne er på plass. Da er det gått ti minutter. Da står allerede brannvesenet å stanger på porten vår her» (Industrivernleder).

Informantene fremhevet dermed at ressurser er utfordrende, men at det eksisterer muligheter for å samarbeide med andre aktører for en mer effektiv utnyttelse av både de eksisterende eksterne og interne ressursene. En mer fundamental utfordring med industrivernet, som ble fremhevet av både innsatspersonell og industrivernleder, var at industrivernet ikke er egnet for å ivareta beredskapen i mindre virksomheter. Dette synet ble ikke delt av representanten fra NSO eller industrivernleder 2 og 3.

5.2.6 Industrivern i små versus store bedrifter

Flere av informantene tilknyttet caset fremhevet at industrivernet er mindre egnet for virksomheten siden den er en mellomstor virksomhet, med relativ liten risiko sammenlignet med de største aktørene i industrien. Det ble argumentert for at industrivernet egner seg bedre for store bedrifter med store flater og mange ansatte, hvor risikoene er større og det er behov for mye ressurser.

«Og det er derfor jeg sier at for en stor industribedrift med de store scenarioene, som storbrann scenarioer, megastore utslippscenarioer. Ligger langt vekk fra nødetatene, sånne ting som det da. Mens vi ligger midt i smørøye og har masse ressurser rundt oss. Det blir annerledes. Så jeg tror nok det er der på en måte grunnen ligger til at jeg ikke rakk opp hånda og sa at vi vil etablere et industrivern. Fordi jeg tror ikke det gjør oss bedre» (Industrivernleder).

Industrivernlederen argumenterte videre for at industrivernet ikke egnet seg for virksomheten, fordi virksomheten er en liten bedrift som består av mange ulike avdelinger og som driver med ulike aktiviteter. Dette synspunktet ble delt av flere av innsatspersonellet som mente at på grunn av virksomhetens struktur kunne industrivernet føre til en fragmentering av beredskapsevnen og videre gjør det svært utfordrende å få en effektiv mobiliseringsevne. Her ble det fremhevet at en generell kompetanse hos alle ansatte i de ulike avdelingene bedre kan ivareta beredskapsevnen, fordi de ansatte til stede vil sørge for raskere handling ved en alvorlig hendelse sammenlignet med mobiliseringstiden til industrivernet.

Industrivernleder 2 argumenterte for at risikoen er avgjørende for dimensjoneringen av industrivernet, og videre at det er viktig å avklare forventningene til de offentlige ressursene. Om man lykkes med dette så imidlertid ikke industrivernleder 2 at industrivernet nødvendigvis krever mer av mindre bedrifter enn av store virksomheter. Her ble grunnleggende førstehjelp, innsatsledelse og organisering vektlagt som fundamentale elementer for et minimumsnivå for industrivernet. Industrivernleder 2 argumenterte imidlertid for at industrivernet kunne kreve noen investeringer i starten for å få det opp å gå. Industrivernleder 3 mente imidlertid at industrivernet ikke var mer eller mindre egnet for noen typer bedrifter, fordi industrivernet er knyttet til risikoen og aktiviteten til virksomheten. Det ble her fremhevet at på grunn av at industrivernet en forlengelse av risikoanalysene og beredskapen som alle virksomheter skal ha,

innebærer industrivernet i bunn og grunn kun en noe mer omfattende analyse og vurdering av beredskapen.

I tråd med uttalelsene til industrivernleder 3 mente representanten fra NSO at industrivernet ikke egner seg bedre for store enn små bedrifter. Her poengterte representanten at de største virksomhetene ofte har de største og sterkeste industrivernene, men at industrivernet er like viktig for både store og små virksomheter. Utfordringen, mente representanten, ligger i å dimensjonere industrivernet riktig for å få det hensiktsmessig. Det ble her fremhevet at risikovurderingen skal være styrende for hvordan industrivernet skal være.

En utfordring som representanten pekte på var at det legges et større ansvar over på virksomhetene, og at det stilles større krav til analysearbeidet til virksomhetene, slik at de kan identifisere gode tiltak. Representanten presiserte at det er viktig å være klar over at tiltak svært sjelden fjerner risikoen helt, men ofte bare reduserer sannsynlighet for en uønsket hendelse. Representanten fremhevet videre at i forbindelse med risiko for uønskede hendelser, er det viktig å være tydelig på hva som er urealistiske hendelser og hva som er lite sannsynlige hendelser. Tilknyttet risiko var en utfordring industrivernmedlemmene hadde med industrivernet i henhold til virksomhetens beredskapsbehov, at de store risikoene som industrivernet skal håndtere ble beskrevet som lite aktuelle for virksomheten.

5.2.7 Risiko

Flere av industrivernmedlemmene argumenterte for at industrivernet ikke egner seg for virksomheten, fordi risikoen forbundet med store hendelser ble ansett som lav, da en større hendelse ble ansett som lite sannsynlig. Her ble det fremhevet at det var mer aktuelt med mindre hendelser og at disse ville kunne håndteres av ansatte på de ulike avdelingene. Dette bidro til et syn på at industrivernet var mindre egnet for å ivareta beredskapsbehovet til virksomheten.

«... De svære greiene som industrivernet er her for har vi aldri opplevd. Vi har aldri hatt det. Vi har hatt mange små ting. Det kan være alvorlige ting. Men vi har vært her i 30 år, og vi har aldri hatt en brann. Det kan skje. Selvfølgelig kan det skje. Det kan skje overalt. Det kan skje når som helst. Har du strøm og har du ting, så har du brannpotensial. Det er en risiko for det. Konsekvensene kan være rimelig store. Men sannsynligheten er veldig lav. Det er jo der hvor kanskje industrivernforskriften bommer litt» (Industrivernleder).

Her fremhevet representanten til NSO betydningen av å ta sannsynlighet på alvor, samtidig som det er avgjørende å sette grenser for hva som er relevant og forsvarlig innsats. Viktigheten av å avklare hvilke hendelser som det kan forventes at industrivernet skal håndtere, ble også vektlagt av industrivernleder 2 og 3.

«Det er mer utprega at man ikke tar sannsynligheten på alvor. De sier: ja, vi har en risiko her. Ja, det kan ramle ned et fly i taket på bedriften vår, men det er helt usannsynlig. Da kan jeg være tilbøyelig til å være enig da. Et sted så må det gå en grense. Men de gjør det på andre ting også, hvor sannsynligheten egentlig er til stede» (Representant NSO).

Representanten fra NSO trakk fram at i denne sammenheng er det verstefalls-hendelsene som skal være de dimensjonerende hendelsene for industrivernet. Videre ble det fremhevet at det er viktig å være ærlige på hvilke hendelser dette er. Det ble her poengtert at det er viktig å skille mellom hvilke hendelser som er sjeldne men inntreffer, og å feie risikoen under teppet. Samtidig pekte representanten på at det er lov å akseptere risiko, men at det da er viktig å være åpne om valget med å leve med denne risikoen, og ikke gjemme den bort eller redusere risikoen på papiret.

Sett i sammenheng med uttalelsene til representanten fra NSO om verstefallshendelser, fremhevet industrivernlederen at det kunne være behov for en mer spissa beredskapskompetanse ved en større hendelse. Det ble her fremhevet at i slike tilfeller ville industrivernet være å foretrekke, foran å kun ha en generell beredskap. Industrivernet ville være bedre rustet til å håndtere alvorlige hendelser, og ville være lettere å tilkalle enn å måtte identifisere hvilken avdeling som har den aktuelle kompetansen.

Flere av innsatspersonellet uttrykte at større hendelser er en bekymring, til tross for at det er lite sannsynlig at det skjer. Det ble her fremhevet at store hendelser som brann og eksplosjoner ville være utenfor industrivernets håndteringsevne, og at ved slike hendelser ville man måtte kjenne sine begrensinger.

«Det jeg har gjort meg opp min mening på som det vanskeligste er hvis man skulle komme opp i en veldig alvorlig ulykke, så det.... Så det er en av de tingene som jeg kjenner mest på. Og gjerne en evakuering, litt støy og stress, panikk og litt sånn. Det er vel det som jeg tenker mest på» (Innsatspersonell C).

«Det vil jo fort ta 10-15-20 minutter før nødetater skulle komme, så det er selvfølgelig mye som kan reddes på den tida. Men det er klart vi må vite våre begrensninger også...Vi ser jo på øvelsene vi har fått, de får det jo til. Men det er forskjell på om det brenner i en liten papphaug eller det er fullt fyr» (Innsatspersonell A).

Representanten fra NSO fremhevet at det er viktig å være tydelig på hvor grensen for forsvarlig innsats går hen for industrivernet i forhold til alvorlige hendelser som brann, eksplosjon og kjemikalieutslipp. Her fremhevet representanten at det er viktig å se hvor man er avhengig av nødetanene, samtidig som man i utgangspunktet skal kunne håndtere verstefalls-hendelsene. Industrivernleder 2 viste i denne sammenheng til at de hadde avklart at røykdykkere ikke er trent for å bli med brannvesenet i innsats, og dermed kun vil fungere som kjentmenn ved en hendelse.

Industrivernlederen viste til at en optimal løsning hadde vært å både ha en generell høy beredskapskompetanse og et industrivern, for å også ivareta risikoen for de store hendelsene. Denne løsningen er imidlertid ikke mulig å opprettholde på grunn av de vanskelige økonomiske tidene. Virksomheten har ikke ressurser til å både ha et industrivern i henhold til kravene i forskriften, og samtidig lære opp alle ansatte til å kunne gjøre en forsvarlig innsats.

Ressurser blir dermed nok en gang fremhevet som en begrensning for virksomhetens industrivern. I lys av at ressurser kommer fram som en tydelig begrensning for industrivernet, var det aktuelt å undersøke i hvilken grad dette har med virksomheten sitt arbeid å gjøre, og om dette kan knyttes til handlingsrommet i regelverket. Industrivernlederen uttrykte i denne sammenheng at industrivernforskriften setter et rammeverk for beredskapen til virksomheten, og at dette gir føringer for beredskapsarbeidet.

«Med en gang du kan komme deg utenom forskriften så begynner man å tenke beredskap på en annen måte, som er mer tilpasset bedriften og ikke tilpasset forskriften» (Industrivernleder).

5.2.8 Oppsummering

Oppsummert kom det fram at de fleste informantene var positive til hvordan industrivernet bidrar til en klar organisering og ledelse ved en hendelse. Her vektla innsatspersonellet at de etablerte prosedyrene bidro til å klargjøre og tydeliggjøre arbeidsoppgaver ved en hendelse. Innsatslederen sin rolle ble også fremhevet som svært sentral for å ivareta innsatsen, både av innsatspersonell, industrivernledere og av NSO. Det ble imidlertid trukket fram flere svakheter

med industrivernet, som bidro til en tvil om hvor egnet industrivernet er for å ivareta beredskapen ved virksomheten. Varsling og mobilisering ble av alle nevnt som en sentral utfordring. Videre kom det frem ulike syn på fordelingen av beredskapskompetanse, risiko og hvor egnet industrivernet er for mindre virksomheter. Det ble videre beskrevet at industrivernet er ressurskrevende.

Knyttet til utfordringene med industrivernet er det interessant å se nærmere på i hvilken grad utfordringene skyldes virksomhetens arbeid med industrivernet, eller mulighetene for tilpasning innenfor regelverket. I det følgende vil informantenes uttalelser knyttet til handlingsrommet i industrivernforskriften presenteres. Sett opp imot de beskrevne utfordringene knyttet til hvordan industrivernet ivaretar beredskapsbehovet til virksomheten, vil det være interessant å undersøke om disse utfordringene kan kobles til handlingsrommet i industrivernforskriften.

5.3 Handlingsrom

Representanten fra NSO beskrev industrivernforskriften som en systemforskrift, som legger risikovurderingene til grunn for hvordan industrivernet skal dimensjoneres i henhold til blant annet mannskap, utstyr, planverk og øvelser. Videre ble det beskrevet at virksomhetene i stor grad står fritt til å tilpasse og dimensjonere sitt industrivern. Representanten beskrev at etter den nye forskriften kom har det vært en positiv utvikling mot at virksomhetenes industrivern er blitt bedre tilpasset, blant annet ved at man har kuttet ut lite relevant utstyr.

«Hvis man sammenligner med den gamle forskriften... jeg sitter med en god følelse av at industrivernet har blitt mye mer riktig dimensjonert i forhold til hvordan det var tidligere. Det er bedre tilpasninger» (Representant NSO).

Tilknyttet dette beskrev industrivernleder 2 at den gamle forskriften var mer spesifikk enn dagens forskrift. Industrivernleder 2 viste til at det legges noen føringer i den nye forskriften, men at disse ikke var til hinder for å få industrivernet som man ønsket. Videre ble det fremhevet at i den nye forskriften gis det mer frihet til å dimensjonere industrivernet ut ifra risikoene, og tilpasse industrivernet til et hensiktsmessig nivå.

I tråd med dette uttalte industrivernleder 3 at virksomhetene står forholdsvis fritt til å etablere et tilpasset industrivern. Her ble det argumentert for at industrivernforskriften ikke legger føringer, men heller underbygger den eksisterende beredskapen i virksomheten. Det ble vektlagt at så lenge industrivernet har en tanke bak seg og er fornuftig satt sammen, står man fritt i arbeidet med industrivernet.

5.3.1 Nødvendig med balanse mellom preskriptive og funksjonelle krav

Det fremkom at informantene generelt var positive til overgangen til en funksjonell forskrift. Her ble det fremhevet at det er virksomhetene selv som vet best hvordan beredskapen bør ivaretas. Industrivernlederen var positiv til at kravene i forskriften er basert på risiko, og at kravene er vide, i den forstand at kravene gir virksomheten større frihet til å dimensjonere seg etter sine risikoer.

«Hvis det ikke hadde vært risikobasert så ville det vært håpløst. Det er nødt til å være basert på hver enkelt bedrift sin risiko» (Industrivernleder).

Det kom videre fram at mer konkrete krav i forskriften også ble ansett som positiv på grunn av at det sikret et bunnivå. Innsatspersonell G poengterte at en fordel med konkrete krav er at de er tydelige til hvordan ting skal være, og at det kunne være lettere å lure seg unna åpne krav. Eksempelvis uttalte flere av innsatspersonellet at det konkrete kravet om fire øvelser i året var positivt for å sikre tilstrekkelig med øvelser. I henhold til dette mente innsatspersonell A at det hadde blitt mindre øvelser om det ikke hadde blitt stilt krav om det i forskriften.

«Som arbeidsdagen er nå kunne jeg tenkt meg å droppe alle øvelser. Men det er klart at om du havner oppi noe så skulle du ønske man hadde øvd daglig. Så det er vanskelig. Jeg synes de fire øvelsene i året er noe vi bør få til som et minimum» (Innsatspersonell A).

I denne sammenheng argumenterte industrivernleder 3 for at industrivernforskriften ikke stiller for høye krav, og argumenterte for at det i noen tilfeller kunne vært stilt tydeligere krav. Et område industrivernleder 3 mente det kunne vært stilt tydeligere krav var i forhold til kvalifikasjoner.

« Det er ikke vanskelig å organisere og lede et industrivern, men det som er mer utfordrende er de tilfellene det skulle vært stilt noen krav. Jeg nevnte dette med sanitetskurs, jeg synes det

burde vært et slags minste.... Antall timer for eksempel innsatsleder skulle vært gjennom...Det (industrivernet) er ikke uhensiktsmessig vanskelig å utføre, og jeg synes heller ikke forskriften er stygg på noe viss med at det stilles for høye krav» (Industrivernleder 3).

De to preskriptive kravene tilknyttet industrivernplikten om næringskode og antall ansatte, ble imidlertid ansett som negativt.

5.3.2 Utfordring med preskriptive krav om grense for antall ansatte og næringskode

Det fremkom imidlertid et mer negativt syn tilknyttet det preskriptive kravet om innslagspunktet for industrivernet på 40 ansatte. Her beskrev industrivernleder at dette er et krav som bidrar til å ekskludere virksomheter basert på antall personer, heller enn at risikoen ligger til grunn for industrivernplikten. Det ble også beskrevet at økonomiske argumenter kunne veie tyngre enn argumenter basert på risiko om virksomheter ligger nært grensen på 40 ansatte.

«Vi har en bedrift her på området som tidligere var litt over 50 ansatte, nå er de ca. 30. Det første du gjør da er å melde deg ut av NSO, så du slipper å betale for det. Også er det å prøve å opprettholde en eller annen form for beredskap. Men risikoene har jo ikke forandret seg» (Industrivernleder).

Representanten fra NSO var også negativ til dette kravet. Representanten pekte på at det er lite hensiktsmessig med et slikt krav. Videre drøftet representanten rundt at man kan argumentere for at risikoen er mindre om man har færre ansatte, men at risikoen fortsatt kan være stor for aktører i nærheten av virksomheten. Det ble her beskrevet at det ved virksomheter med få ansatte, heller enn «industrivern» burde bli tenkt i retning av «virksomhetens egenbeskyttelse», slik at man fokuserer på å etablere en beredskap med de folkene og ressursene man har. Det ble her argumentert for at om fokuset lå på praktisk innsats, heller enn på om man klarer å lage et industrivern med 40 ansatte eller ikke, ville det fortsatt være mulig å lage et industrivern ved virksomheter med få ansatte.

«Ja, også heller (enn 40 ansatte) sett på: har du mulighet til å lage et industrivern av de folka du har. Og ikke si at er det 40 på jobb så klarer de å lage det (industrivernet), er det 39 på jobb så klarer de ikke å lage det. At det ikke er noen grense, men at man kan... altså et industrivern

da tenker man på praktisk innsats, men forskriften bygger jo også på et beredskapsplanverk. Og et beredskapsplanverk kan jo for eksempel gjelde for en person som tar imot nødetatene. Og da består industrivernet av én person, og masse sånne tider. Også glemmer man ordet industrivern, og tenker virksomhetens pålagte egenberedskap, da får du et litt annet bilde av det. Da forlater du grensen med 40 ansatte, men ser på: hva kan vi få til med de folka vi har. Om det er én eller om det er 200 liksom. For risikoen er der» (Representant NSO).

Industrivernleder 2 pekte også på at en utfordring med kravet til 40 ansatte var at det fjernet fokuset på å dimensjonere etter risiko, og at det er vanskelig å argumentere for å opprettholde et industrivern ovenfor ledelsen om man faller under grensen for ansatte. Også industrivernleder 3 var meget kritisk til kravet om 40 ansatte, og mente at dette kravet overstyrer risikoen i etableringen av industrivern.

«Men vi tenker at risikoen for det første ikke kjenner noen grenser» (Industrivernleder 3).

Det fremkom også lignende kritikk mot det preskriptive kravet tilknyttet hvilke næringskoder som utløser industrivernplikten. Representanten fra NSO pekte på at næringskodene er sentrale i dagens regulering av industrivernet, fordi de viser til en iboende risiko i de aktuelle virksomhetene som begrunner at de trenger en beredskap. Videre uttalte representanten at en svakhet med forskriften i dag er at den ikke fanger opp alle næringskoder som den skal etter hensikten med industrivernet. Eksempelvis kan to like virksomheter ha ulik industrivernsplikt etter om de er registrert på næringskodene grossist eller lager. Virksomheten som er registrert på lager vil være industrivernpliktig, mens virksomheten som er registrert som grossist ikke vil være industrivernpliktig, siden næringskoden ikke er inkludert i forskriften. Her uttalte representanten at flere næringskoder må inkluderes, og at NSO var i gang med dette arbeidet.

I henhold til dette uttalte industrivernleder 3 at en svakhet med dagens regulering av industrivernet er at den ikke fanger opp alle virksomheter på baser, som vil bli påvirket av en hendelse på basen. Det ble fremhevet at dette førte til en dårlig samordning av beredskapen på baser. Videre pekte industrivernleder 3 på at NSO burde være mer aktive med bruken av særegne tiltak mot mindre bedrifter som faller utenfor forskriften, og at alle de aktuelle myndighetene burde gå sammen å forbedre rammene for beredskapen på områder med forhøyet risiko.

Det kommer dermed fram at informantene i stor grad er positive til de funksjonelle kravene, og også ser nytten av et mer konkret krav til øvelser. Det ble imidlertid uttrykt at det preskriptive kravet om innslaget av industrivernet på 40 ansatte, og kravet om næringskoder som utløser industrivernplikt ble sett på som en utfordring. Videre kom det fram at en annen bekymring med den nye forskriften var at det stilles høye krav til risikoanalysen.

5.3.3 Kompetanse en bekymring

Representanten fra NSO argumenterte for at industrivernforskriften forutsetter at virksomhetene evner å gjennomføre en risikovurdering, som de kan dimensjonere industrivernet etter. Videre beskrev representanten at dette ikke var en oppgave som måtte løses i den gamle, preskriptive forskriften, og at dette kunne være en utfordring med den nye forskriften. Representanten beskrev at å tolke forskrifter ikke er like enkelt bestandig, særlig ikke for de industrivernlederne som er praktikere. Det er derfor ikke alle som forstår hva forskriften krever.

«Altså det å forstå en lovtekst er ikke like enkelt bestandig. Det er jo skrevet av jurister for jurister. Og ikke for praktikere som ofte disse industrivernlederne er» (Representant NSO).

Industrivernleder 2 presiserte også at en utfordring med industrivernforskriften kunne være at ansvaret ligger på hver enkelt bedrift. Det ble beskrevet at dette fører med seg en utfordring ved at alle virksomheter må se nytten av industrivernet, og at hver enkelt bedrift må være villige til å gjøre de nødvendige prioriteringene for å få industrivernet opp å gå.

Industrivernleder 3 pekte også på at kompetansen til å gjennomføre risikoanalyser er en utfordring for industrivernet generelt. Her ble det pekt på at det har vært en utvikling etter endringen i forskriften til at det blir gjort bedre analyser. Industrivernleder 3 fremhevet at tidligere var ikke kvaliteten på risikoanalysene så gode at dimensjoneringen var tilstrekkelig for å håndtere risikoene. Likevel presiserte informanten at risikoanalysen kunne bli en sovepute, på den måten at man kun har beredskap for det man har analysert for og dermed er avhengig av at man evner å se det store bilde for virksomheten.

Videre utalte industrivernleder 3 at personene som utfører risikoanalysene er svært sentrale, og at det er forskjeller i hva folk legger i beredskapen.

«Har nok litt med personer å gjøre, hva folk legger i beredskap er veldig ulikt. Selv om du har forskrift og lover. Alt fra den enkelte person til type bedrift, til hvilken kultur de har, til eiere som sitter i Amerika. Det er totalt forskjellige verdener. Det er også en utfordring» (Industrivernleder 3).

Det kommer dermed fram at kompetansen til de som utfører risikoanalysene er svært sentralt for dimensjoneringen av industrivernet, og at dette kan være en utfordring for å etablere et godt industrivern.

5.3.4 Ressurser begrenser handlingsrommet

Industrivernlederen beskrev at industrivernforskriften og industrivernplikten legger en føring ved at bedriften skal drive beredskap på en bestemt måte. Industrivernlederen var kritisk til den formen for beredskap industrivernforskriften legger opp til.

«... man blir begrenset inn i et system som spiser ressurser som kunne blitt brukt andre steder» (Industrivernleder).

Industrivernlederen beskrev at industrivernet fører med seg kostnader, som virksomheten ikke ville ha hatt om de ikke var pålagt industrivern. Dette førte til at det må brukes en del ressurser på industrivernet som kunne vært brukt andre steder. Industrivernlederen trakk frem industrivernavgiften og kursing av medlemmene i industrivernet, som eksempler på slike kostnader.

«Vi betaler jo penger både til NSO, ikke kjempe mye men det er jo noen 20-30.000 i året. Det er 20-30 mann på et åttetimers-kurs. I ren kost da. Så det er klart det er penger det. I hvert fall i de tidene her hvor pengene ikke sitter løst. Og selvfølgelig også all den kursingen som vi har gjort på de personene i industrivernet det er jo betydelig. Jeg vet ikke hvor mye. Jeg tror i 2016 satte jeg av 100.000 til industrivernet, og vi brukte nesten det på kursing. For det kunne vi fått ganske mye kursing for alle ansatte for den prisen der. Men det er litt sånn hvordan fordelingen er» (Industrivernleder).

Industrivernlederen beskrev at til tross for at industrivernet virker å være tenkt på å fungere på en bestemt måte, oppleves det ikke at virksomheten var låst til det systemet forskriften legger opp til, og at det er muligheter for å jobbe seg rundt det. Industrivernlederen uttrykte at det ønskelige for virksomheten var å gå utover kravene i forskriften, og dermed heve den generelle

kompetansen blant alle ansatte i tillegg til industrivernet. På spørsmål om hvorfor det var vanskelig å få tilpasset beredskapen med både industrivern og en høy generell beredskap, trakk industrivernlederen fram ressurser som en sentral begrensning.

«Først og fremst så er det jo med økonomi å gjøre. Det er knappe ressurser i disse tider som bransjen har gått igjennom. I en ideell verden så hadde du jo hatt masse beredskapsressurser og personellet hadde brukt fire ganger så mye tid på trening også videre, men det er ikke aktuelt å prioritere. Så da blir det at man må ned på et minimumsnivå nå da, og da blir alle ressursene og tiden vi har allokert til kun industriverngruppa» (Industrivernleder).

I likhet med dette trakk industrivernleder 2 fram at å gå utover krav må sees i sammenheng med kostnader.

«Vi har en sånn refresh på førstehjelp og for deres del så har vi sett behov for å kanskje fylle på med litt ekstra. Men det er jo også et kostnadsspørsmål» (Industrivernleder 2).

Industrivernleder 2 pekte på at noen virksomheter har funnet det utfordrende å gjøre de nødvendige investeringene som skal til for å etablere et industrivern. Her ble det fremhevet at etableringen av et industrivern ofte krever en større førstegangsinvestering for å få det opp å gå. Industrivernleder 2 presiserte imidlertid at grunnkravene i forskriften ikke i seg selv legger høye krav til kostnader, men at risikoene ved virksomheter kan gjøre det nødvendig å investere i mer utstyr og opplæring. Industrivernleder 3 uttalte i tråd med dette at organiseringen av industrivernet var viktigere enn å ha et ressurskrevende industrivern med mange å få flest mulig med.

Det kommer dermed frem at det økonomi kan gjøre det utfordrende å tilpasse industrivernet på grunn av at det krever ressurser. Samtidig fremheves det at det er handlingsrom i industrivernforskriften for å tilpasse, men at det krever gode kunnskaper om risikoen i virksomheten.

5.3.5 Oppsummering

Oppsummert viser resultatene til at alle informantene er positive til overgangen til en funksjonell industrivernforskrift. Videre var informantene i stor grad positive til de funksjonelle kravene i forskriften, samtidig som flere også så nytten av å ha noen preskriptive krav. Det ble

imidlertid uttrykt misnøye med kravene for innslaget for industrivernet på 40 ansatte og den mangelfulle inkluderingen av næringskoder. Det ble uttrykt at dette kunne gå på bekostning av vurderinger av risiko i etableringen av industrivern.

Videre fremkom det to sentrale utfordringer for handlingsrommet i forskriften. Det ble beskrevet at kompetanse knyttet til gjennomføringen av risikoanalyser er en forutsetning for å få et tilfredsstillende industrivern. Det kan dermed være en utfordring at virksomheter ikke har kompetanse til å gjennomføre gode nok risikoanalyser. Videre fører dette til at kvaliteten på industrivernet kan variere fra hver enkelt bedrift.

Den andre utfordringen gikk på at ressurser begrenser handlingsrommet i forskriften. Det fremkom at industrivernet krever ressurser, særlig i form av førstegangsinvesteringer. Videre ble det beskrevet at industrivernet fører med seg en del kostnader, og at det er en utfordring å gå utover kravene i forskriften på grunn av dette. På en annen side kom det fram at kravene i forskriften i seg selv ikke fører med seg store kostnader, men at risikoene og organiseringen til virksomheten er mer avgjørende for hvor store investeringer som må gjøres.

Knyttet til arbeid, ivaretagelse av beredskapsbehov og handlingsrom for tilpasning av industrivernet kommer det fram flere utfordringer med industrivernet. Det fremheves at ressurser og kompetanse er utfordringer for å tilpasse industrivernet. Utfordringene tilknyttet handlingsrommet vil i det følgende drøftes opp mot beskrevne utfordringer vedrørende funksjonelle reguleringsregimer i litteraturen. Dette vil bli gjort for å undersøke i hvilken grad utfordringene tilknyttet funksjonelle reguleringsregimer beskrevet i litteraturen, kan forklare utfordringene med industrivernet beskrevet i empirien.

6.0 Diskusjon

I dette kapitlet vil informantenes beskrevne utfordringer, knyttet til beredskapsbehov og tilpasning av industrivernet, drøftes opp imot de teoretiske perspektivene på funksjonelle reguleringsregimer. Dette danner grunnlaget for å gi svar på hvilke utfordringer dagens regulering av industrivernet medfører for virksomhetens tilpasning av industrivernet. Kapitlet er strukturert etter utfordringene beskrevet i teorikapitlet, tilknyttet mindre virksomheter og byråkratisering av sikkerhetsarbeid i funksjonelle reguleringsregimer.

I kapittel 6.1 vil utfordringer tilknyttet mindre virksomheter i funksjonelle reguleringsregimer drøftes. Her vil informantenes beskrevne utfordringer med industrivernet knyttet til virksomhetens størrelse, risikonivå og ressurser, drøftes opp mot utfordringene beskrevet i teorien angående mindre virksomheter beskrevet i funksjonelle reguleringsregimer.

I kapittel 6.2 vil utfordringer knyttet til byråkratisering av sikkerhetsarbeid i funksjonelle regimer drøftes. Informantenes uttalelser i henhold til utfordringen knyttet til en effektiv varslings og mobilisering av industrivernet, vil drøftes opp mot teoretiske perspektiver på utfordringer med byråkratisering og prosedyrefokus i funksjonelle reguleringsregimer.

6.1 Utfordrende for mindre virksomheter

Et sentralt funn er at det tyder på at det er mer krevende for mindre virksomheter å tilpasse industrivernet i henhold til dagens funksjonelle industrivernforskrift. I tråd med kritikken om at funksjonelle reguleringsregimer er lite egnet for å ivareta beredskapsbehovene til mindre virksomheter (Fairman og Yapp, 2005:494; Yapp og Fairman, 2006:42), ble det argumentert av industrivernlederen for at industrivernet ikke egner seg for virksomheten, på grunn av at de er en liten bedrift, med mange ulike avdelinger og aktiviteter. Det ble vektlagt at det var mer ønskelig med en generell opplæring av alle ansatte fremfor å være avhengig av en gruppe med innsatspersonell. Det ble fremmet tre argumenter tilknyttet ivaretagelse av lokal kunnskap, virksomhetens størrelse, risiko og ressurser for hvorfor dette var ønskelig.

6.1.1 Virksomhetens størrelse, risiko, ressurser og motivasjon er barrierer for tilpasning

Det ble argumentert for at industrivernet ikke egner seg for bedriften, fordi implementeringen av industrivernet fører til en fragmentering av beredskapsvevnen til virksomheten. Dette ble begrunnet med at virksomheten er liten, samtidig som den har mange avdelinger og driver med ulike aktiviteter. Det ble argumentert for dette fører til at det er utfordrende å få til en effektiv mobiliseringsevne av industrivernet, på grunn av at folk er spredt og det utføres mange, ulike aktiviteter. Uttalelsene samsvarer med beskrivelser i litteraturen om at generelle styringsprinsipper som skal gjelde på tvers av bransjer og systemer i liten grad ivaretar praktisk kunnskap (Størkersen, Antonsen og Kongsvik, 2017:1159; Almklov et al., 2014:25).

Et tilknyttet argument for hvorfor virksomhetens beredskap ville bli bedre ivaretatt av en generell høy opplæring av alle ansatte, var at industrivernet er ment for de store risikoene. Videre ble det argumentert for at slike risikoer er lite aktuelle for virksomheten. Det ble også argumentert for at industrivernet ville passe bedre for større bedrifter med store flater, mange ansatte, hvor risikoene er større og det er behov for mye ressurser. Denne argumentasjonen samsvarer med Hale et al. (2015:118) sine argumenter om at funksjonelle regelverk må ta hensyn til blant annet kompleksiteten i teknologien og størrelsen til virksomheter i reguleringsregimet. Her fremheves det at større virksomheter ofte vil være bedre egnet til å håndtere et funksjonelt regelverk, da de vil kunne utnytte sine ressurser og ekspertise til å formulere egne regler (Hale et al., 2015:118). Det tyder dermed på at den opplevde lave risikoen og størrelsen til virksomheten, har betydning for hvor egnet virksomheter mener industrivernet er for å ivareta beredskapen. Det tyder på at dette kombinert med den lave ivaretagelsen av lokal kunnskap, svekker motivasjon til å prioritere å industrivernet på grunn av at industrivernet blir ansett som lite relevant (Masi og Cagno, 2015:223).

I sammenheng med dette kom det fram at industrivernet ble ansett som ressurskrevende av både industrivernleder og innsatspersonell. Det ble her fremhevet at økonomi begrenset muligheten til å etablere industrivernet som man ønsket, og at kravene til industrivernet krevde at alle beredskapsressursene blir brukt på industrivernet. Sett i lys av dette presiserte industrivernleder 2 at industrivernet ofte ville kreve ekstra ressurser i oppstarten for å få det opp å gå. Det fremkommer dermed at ressurser vil kunne være en barriere for etterlevelse av krav for mindre virksomheter (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223). Uttalelsene stemmer

videre overens med beskrivelsene i litteraturen, om at mindre virksomheter vil ha større utfordringer med å implementere tiltak som krever investeringer i form av penger, ekspertise og ledelse (Fairman og Yapp, 2005:494; 2006:42-45). Det er rimelig å anta at lav motivasjon kombinert med relativt høye kostnader, vil svekke tilpasningen av industrivernet.

Oppsummert er et sentralt funn at mindre virksomheter kan finne det mer utfordrende å tilpasse industrivernet. Det tyder på at dette kan forklares av at mindre virksomheter vil finne det mer utfordrende å sette av ressurser til å implementere tiltak. Videre ser det ut til at risikoen tilknyttet aktiviteten blir ansett som lav, noe som gjør at virksomheten ikke ser nytten av industrivernet. Videre fremkommer det at en oppfattes som at den lokale kunnskapen i virksomheten ikke ivaretas gjennom å etablere et industrivern, og at den foretrukne beredskapen er en generell høy opplæring av alle ansatte. Det tyder dermed på at dette kombinert med oppfattelsen av at risikoen er lav og den betydelige ressursbruken tilknyttet industrivernet, bidrar til å svekke motivasjonen til å arbeide med industrivernet. Det kommer dermed frem at ivaretagelse av kunnskap, størrelse, risikonivå og ressurser er faktorer som kan påvirke motivasjonen til å arbeide med industrivernet. Dette kan videre påvirke arbeidet med å etablere et tilpasset industrivernet ved virksomheten. Det virker dermed rimelig å anta at siden det tyder på at virksomheten ikke er motivert i arbeidet med industrivernet, prioriteres ikke arbeidet med å få et mest mulig tilpasset industrivern. Det fremkommer dermed at lav motivasjon fører til at virksomheten gjør det mest nødvendige i henhold til lovverket (Yapp og Fairman, 2006:49).

Det tyder imidlertid på at de nevnte utfordringene knyttet til svekkelse av motivasjon, på grunn av lite ivaretagelse av lokal kunnskap, virksomhetens størrelse, risiko og ressurser, ikke kan forklare utfordringene knyttet til tilpasning av industrivernet alene. Det kom fram at industrivernlederen mente at industrivernet ville være bedre egnet til å håndtere store hendelser, sammenlignet med den alternative beredskapen bestående av en høy generell opplæring av alle ansatte. Innsatspersonellet uttrykte i denne sammenheng at store hendelser var en bekymring til tross for at det er lite sannsynlig. Her var også representanten fra NSO tydelig på at det var viktig å ta sannsynligheten for alvorlige hendelser på alvor. I tråd med dette uttrykte industrivernlederen at en optimal beredskap ville være å både ha et industrivern og en generell opplæring av alle ansatte, men at det var for kostbart å opprettholde begge deler. Det kommer dermed frem at det er handlingsrom i forskriften til å opprettholde den foretrukne beredskapen basert på den lokale kunnskapen, men at ressurser kan begrense handlingsrommet.

Uttalelsene til industrivernlederen peker imidlertid mot at ressurser ikke er en tilstrekkelig forklaring på utfordringene med å tilpasse industrivernet. Industrivernlederen uttalte at pengene som ble brukt på industrivernet heller kunne vært brukt andre steder, og at det ikke var noen tro på at industrivernet gjør virksomheten bedre. Dette peker i retning av at det er en liten tillit til at industrivernet er en god form for beredskap. Det tyder dermed på at det ligger et mer fundamentalt problem bak utfordringene til virksomheten, enn at handlingsrommet blir begrenset av økonomi og ressurser, i tråd med (Yapp og Fairman, 2006:49) sine beskrivelser.

6.1.2 Mangel på tillit til regelverket en fundamental utfordring

Antagelsen om at det ligger et mer fundamentalt problem bak virksomhetens utfordringer med industrivernet, støttes av industrivernleder 2 og 3 sine uttalelser om at grunnkravene i seg selv ikke medfører store kostnader, og at hvordan man organiserer industrivernet er mer kritisk enn hvor mange medlemmer industrivernet har. Det tyder på at selv om industrivernlederen kan kjenne mer på de økonomiske begrensningene enn industrivernleder 2 og 3, bør ikke dette alene begrense handlingsrommet slik at det ikke er mulig å tilpasse industrivernet i større grad etter virksomhetens behov. I denne sammenheng tyder uttalelser fra industrivernlederen på at en fundamental utfordring for industrivernarbeidet er knyttet til *mangel på tillit* til selve industrivernforskriften og den beredskapen det legges opp til.

Industrivernlederen uttalte at industrivernforskriften ikke nødvendigvis er den mest ideelle for virksomheten, og at den største frykten var at det skulle oppstå alvorlige situasjoner hvor man var avhengige av industrivernet. Industrivernlederen uttrykte at en foretrukket tilnærming var en høyere generell opplæring av alle ansatte. Informant G uttalte også at virksomheten hadde klart seg like godt uten industrivern. Mangel på tillit til selve reguleringen blir av Yapp og Fairman (2006:49) identifisert som en av de mest sentrale barrierene for etterlevelse av regelverket i sikkerhetsreguleringen av mattrygghet. Det tyder på at denne utfordringen også er en svært sentral barriere for virksomhetens tilpasning av industrivernet.

Det kommer dermed fram at mangel på tillit til beredskapen industrivernforskriften legger opp til, kan være en underliggende årsak til utfordringer med tilpasning av virksomhetens industrivern. Videre tyder det på at mangelen på tillit ligger bak argumenter for at virksomhetens størrelse, risiko og ressurser, gjør at industrivernet er lite egnet for virksomheten.

Uttalelsene til informantene viser til at en mulig forklaring av denne mangelen på tillit til forskriften, er det ujevne nedslagsfeltet til industrivernplikten.

6.1.3 Ujevnt nedslagsfelt for industrivernplikten svekker tilliten

Industrivernlederen, industrivernleder 2 og 3, samt representanten fra NSO pekte på at det preskriptive kravet tilknyttet innslagspunktet på 40 ansatte er en svakhet med industrivernforskriften. Her ble det beskrevet at dette kravet førte til en ekskludering av virksomheter fra industrivernplikten, hvor dette begrunnes av et lavt antall ansatte i større grad enn en lav risiko tilknyttet aktiviteten til virksomheter. Her viste industrivernlederen til en bedrift som hadde gått ned fra 50 til ca. 30 ansatte, og dermed kunne legge ned industrivernet og kostnadene forbundet med det. Selv om industrivernet ble lagt ned hadde ikke risikoene forandret seg. Denne virksomheten kunne da opprettholde en annen form for beredskap, uten å måtte forholde seg til kostnader eller krav forbundet med industrivernet. Industrivernlederen uttalte i henhold til dette at med en gang man kommer seg unna forskriften kan man begynne å tenke beredskap på en måte, som er mer tilpasset bedriften og ikke forskriften.

Industrivernleder 2 og 3 uttalte i tråd med industrivernlederen at innslagspunktet på 40 ansatte fjerner fokuset fra risikoen til virksomheten. Industrivernleder 2 uttalte at for virksomheter som faller under 40 ansatte vil det være vanskelig å overbevise en ledelse om å opprettholde industrivernet. Også representanten fra NSO fremhevet at dette kravet fjernet fokuset på å forsøke å etablere en beredskap som fungerer i praksis, med de ressursene som er tilgjengelig. Representanten trakk videre frem at en konsekvens av kravet blir at virksomheter som har 39 ansatte ikke blir industrivernpliktige, og de som er 40 ansatte blir industrivernpliktige. Det ble fremhevet, i likhet med argumentene fra industrivernlederne, at dette fjernet fokuset på risikoen i beredskapsarbeidet.

Uttalelsene tyder på at dette kravet fører til et lite egnet nedslagsfelt for industrivernplikten, hvor det ikke er risikoen til virksomhetene som er styrende for beredskapsarbeidet. Konsekvensene av dette blir et skjevt nedslagsfelt for industrivernplikten med tanke på risikoen tilknyttet virksomhetens aktiviteter. Her vil da en liten bedrift med stor risiko ikke være industrivernpliktig, mens en stor bedrift med liten risiko vil være industrivernpliktig. Uttalelsene til industrivernlederen tyder på at dette lite fornuftige nedslagsfeltet fører til at *tilliten* til beredskapen industrivernplikten legger opp til svekkes, noe som videre svekker *motivasjonen* til å arbeide med, etterleve og tilpasse kravene i industrivernforskriften. Dette

samsvarer med funnene til Yapp og Fairman (2006:45) om at mangel på tillit til regelverket og mangel på motivasjon er fundamentale barrierer for etterlevelse av sikkerhetsregler blant mindre bedrifter.

Denne tillitsutfordringen virker å bli forsterket av kravet til næringskoder som utløser industrivernplikten. Her presiserte representanten fra NSO at næringskodene viser til en iboende risiko, som gjør at virksomheten må ha en beredskap. Videre ble det imidlertid pekt på av representanten fra NSO og industrivernleder 3 at dagens regulering ikke fanger opp alle virksomhetene etter hensikten med industrivernet. Eksempelvis kom det fram at to like virksomheter kan ha ulik industrivernsplikt, avhengig av om de er registrert på næringskodene grossist eller lager. Virksomheten som er registrert på lager vil være industrivernpliktig, mens virksomheten som er registrert som grossist ikke vil være industrivernpliktig, siden næringskoden ikke er inkludert i forskriften. Sett i sammenheng med utfordringen knyttet til innslagspunktet for industrivernet på 40 ansatte, fører dette til en forsterkning av det skjeve nedslagsfeltet til industrivernplikten med hensyn til risiko. Resultatet av disse to kravene er et lite fornuftig nedslagsfelt av industrivernplikten.

Betydningen av det ujevne nedslagsfeltet til industrivernplikten kommer tydeligere frem sett opp imot funnet om at mindre virksomheter kan finne det mer utfordrende å tilpasse industrivernet. Det tyder på at mindre virksomheter kan finne det mer utfordrende å tilpasse industrivernet på grunn av størrelse, risiko, ressurser og kompetanse (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Almklov et al., 2014:30; Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223). I denne sammenheng kan innslagspunktet for industrivernet på 40 ansatte føre til at virksomheter over 40 ansatte må håndtere og bruke ressurser på denne utfordringen, mens virksomheter under 40 ansatte slipper dette. Industrivernlederen fremhevet at for virksomheter som slipper unna industrivernplikten, vil ressurser som ellers ville gått til industrivernet kunne brukes på andre formål. Det tyder dermed på at en forklaring av den manglende motivasjonen og tilliten til industrivernet, kan knyttes til at industrivernplikten legger ulike kostander på virksomheter med lik risiko og aktivitet. Dette samsvarer med Yapp og Fairman (2006:50) sine funn om at mangel på forutsigbarhet i reguleringen svekker tilliten til regelverket.

Uttalelsene til informantene viser til at nedslagsfeltet til industrivernplikten i dag kan føre til forskjeller i industrivernplikt blant virksomheter med lik aktivitet, ut ifra næringskode og antall ansatte. Dette virker å undergrave risikoen sin betydning for industrivernplikten. En alvorlig

konsekvens av dette virker å være en svekkelse av tilliten og legitimiteten til beredskapen industrivernforskriften legger opp til.

6.1.4 Undergravelse av risiko svekker legitimiteten til industrivernet

Uttalelsene til industrivernlederen tyder på at det i liten grad oppfattes som at beredskapen industrivernforskriften legger opp til vil ivareta beredskapsbehovene til virksomheten. Industrivernlederen og flere av innsatspersonellet peker i denne sammenheng på at den tidligere beredskapen vil være minst like god som beredskapen tilknyttet industrivernforskriften. Uttalelsene til informantene tyder på at en forklaring på den manglende tilliten og legitimiteten til industrivernforskriften, er at virksomheters risiko i liten grad synes å være årsaken til industrivernplikten.

Representanten fra NSO påpekte at næringskodene viser til en iboende risiko i de aktuelle virksomhetene. Det tyder imidlertid på at mangelen på inkluderingen av relevante næringskoder, og konsekvensene av innslagspunktet for industrivernplikten på 40 ansatte, undergraver betydningen av risiko. Dette fører til at næringskoden og antall ansatte i større grad blir argumenter for hvorfor en virksomhet skal etablere et industrivern, heller enn risikoen tilknyttet aktiviteten til virksomhetene.

Uttalelsene til informantene tyder på at siden beredskapen som industrivernplikten legger opp til i liten grad baserer seg på risiko, er det vanskelig å se hvorfor denne beredskapen er bedre enn andre former for beredskap. Det ujevne nedslagsfeltet virker videre å bidra til å undergrave argumentet om at næringskoden viser til en iboende risiko, da bedrifter med lik risiko kan ha ulik industrivernplikt. Flere av informantene uttalte imidlertid at industrivernet er positivt, fordi det er viktig med en egenbeskyttelse. Det kom imidlertid også fram at flere var uenige i at industrivernet er den beste formen for egenbeskyttelse. Dette stemmer godt overens med beskrivelser i litteraturen om at mangel på tillitt til reguleringen ofte kommer av skepsis til relevansen av kravene i regelverket (Yapp og Fairman, 2006:45). Det kommer dermed fram at en sentral forklaring på mangelen på legitimitet, tillit og motivasjon til å tilpasse industrivernet er at industrivernplikten i liten grad reflekterer virksomheters risiko.

6.1.5 Oppsummering

Oppsummert viser det seg at virksomheten har liten tillit og legitimitet til industrivernforskriften og den beredskapen den legger opp til. Dette virker å videre føre til begrensninger i arbeidet med å tilpasse industrivernet. Uttalelsene til informantene peker på at en forklaring av den manglende motivasjonen og tilliten til industrivernet, er knyttet til at industrivernplikten kan legge ulike kostander på like virksomheter. Dette samsvarer med Yapp og Fairman (2006:50) sine funn om at mangel på forutsigbarhet i reguleringen svekker tilliten til regelverket. Videre peker uttalelsene til informantene på at en sentral forklaring av mangelen på legitimitet, tillit og motivasjon til å tilpasse industrivernet er at industrivernplikten i liten grad reflekterer virksomheters risiko.

Det tyder videre på den lave tilliten og legitimiteten til beredskapen industrivernforskriften ligger bak argumenter for at virksomhetens størrelse, risiko og ressurser, gjør industrivernet lite egnet for virksomheten. Det tyder dermed på at det er sentralt å ta hensyn til at det kan være mer utfordrende for mindre virksomheter å benytte seg av handlingsrommet i funksjonelle reguleringsregimer (Fairman og Yapp, 2005:494; Yapp og Fairman, 2006:42). Det tyder på at virksomheters *størrelse* (Fairman et al., 2005:494), *risikonivå* (Hale et al., 2015:118) og *ressurser* (Karlsen og Lindøe, 2016:23; Almkov et al., 2014:30) er elementer som er av betydning for *motivasjonen* (Yapp og Fairman, 2006:44; Masi og Cagno, 2015:223) til å arbeide med industrivernet, og dermed også påvirker tilpasningen av industrivernet.

Virksomhetens utfordringer med tilpasning av industrivernet har nå blitt drøftet opp mot beskrevne utfordringer i litteraturen tilknyttet mindre virksomheter. Det vil i det følgende bli diskutert i hvilken grad utfordringen tilknyttet varsling og mobilisering av industrivernet, kan forklares av utfordringen med byråkratisering av sikkerhetsarbeid i forbindelse med funksjonelle reguleringsregimer beskrevet i litteraturen.

6.2 Byråkratisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeidet

Et funn i undersøkelsen er at virksomhetens utformede prosedyrer for industrivernet er med å redusere usikkerheten rundt en eventuell innsats, og bidrar til å skape et større eierskap til industrivernet. Det kommer imidlertid fram at prosedyrene fører med seg utfordringer for håndteringen av akutte hendelser.

6.2.1 Prosedyrer reduserer usikkerhet

Et fellestrekk for innsatspersonellet var at de i stor grad forholdt seg til virksomhetens beredskapsplan, og de utarbeidede prosedyrene og tiltakskortene for industrivernet. Innsatspersonellet uttalte videre at planverket og prosedyrene for innsats la opp til en konkret organisering og ledelse ved innsats. Det ble fremhevet de tydelige beskrevne strukturene av roller og oppgaver, reduserer usikkerheten knyttet til en innsats ved en uønsket hendelse. Her ble det presisert at alle visste hva de skulle gjøre ved en hendelse, siden det er etablert faste oppmøtepunkt og en fast innsatsleder. Videre ble det også beskrevet at innsatspersonellet var svært fornøyde med de ulike prosedyrene, og at de følte at bedriften hadde gjort en god jobb med dette arbeidet. Industrivernleder 2 og 3 fremhevet i likhet med dette at industrivernet sørger for en ivaretagelse av ledelse ved uønskede hendelser, og representanten fra NSO fremhevet også industrivernets tilførelse av ledelse som sentralt.

Uttalelsene stemmer overens med beskrivelser i litteraturen om at muligheter for å tilpasse regler etter egne behov kan gi bedre etterlevelse og tilpasning av regler (Hale et al., 2015:116-118). Det tyder dermed på at involvering og muligheter for tilpasning som funksjonelle reguleringsregimer tilbyr er viktig for å skape gode, tilpassede løsninger. Videre virker uttalelsene til informantene å stemme godt overens med at muligheter for tilpasning er viktig for å skape et eierskap til regelverket, noe som blir beskrevet som en sentral del av «motoren» for regelhåndtering hos virksomheter (Hale et al., 2015:116).

Innsatslederen pekte imidlertid på en utfordring knyttet til innsats med industrivernet, som kan knyttes til de etablerte planene og prosedyrene. Her vektla innsatslederen at man ville gå i innsats med en plan, men at en utfordring var at ingen situasjoner er like, og at man ikke kan forberede seg fullt ut på en situasjon. Disse uttalelsene kan knyttes opp mot en beskrevet utfordring i litteraturen, om at funksjonelle reguleringsregimer ikke har løst problemet med byråkratisering av sikkerhetsarbeid. Uttalelsene til innsatslederen kan sees i lys av en sentral utfordring knyttet til varsling og mobilisering av industrivernet, beskrevet av majoriteten av informantene.

6.2.2 Utfordring med formalisering og prosedyrer i sikkerhetsarbeid

Industrivernlederen og innsatspersonellet beskrev at en utfordring med industrivernet er at måten industrivernet er tenkt å fungere på gjennom en tydelig organisering og ledelse, gjør at

det er utfordrende å få til en rask innsats. Dette svekket troen på at det vil være effektivt ved en reell hendelse. Det ble pekt på at ansatte som tilfeldigvis er i nærheten vil være viktigere enn industrivernet ved akutte hendelser, fordi industrivernet ville komme for sent til skadestedet. Videre ble det beskrevet at det er utfordrende å etablere gode systemer for varsling og mobilisering av industrivernet. Industrivernleder 2 fremhevet også denne utfordringen, og representanten fra NSO poengterte at dette er en kjent utfordring. Representanten fra NSO pekte her på at virksomheter ofte ikke er gode nok til å etablere rutiner for varsling ved akutte hendelser.

Uttalelsene til informantene kan sees i sammenheng med beskrivelser av at prinsippet om internkontroll fører til et fokus på rettsliggjøring av risiko, og videre til formaliserte måter å kontrollere risiko på (Power, 2004:2-4). Dette innebærer et fokus på utforming av dokumenter i form av prosedyrer og beslutningsregler, noe som resulterer i en byråkratisering av sikkerhetsarbeidet og et myndighetsfokus på oppfølging av denne dokumentasjonen (Hood, 2007:196). I tråd med dette tyder det på at kravene til beredskapsplaner i industrivernforskriften, bidrar til en etablering av formaliserte prosedyrer for varsling og mobilisering av hendelser, som fører til en standardisering av beredskapsplanene.

6.2.3 Beredskapsplaner blir fantasidokumenter

Det fremkommer av uttalelsene til informantene at de etablerte rutinene for varsling og mobilisering ofte innebærer et fast oppmøtested. Det ble beskrevet at dette er med på å redusere usikkerheten rundt innsatser. På en annen side kan et fast oppmøtested være lite effektivt ved akutte hendelser, som krever at innsatspersonell kommer direkte til skadestedet. Det kan tyde på at byråkratiseringen av sikkerhetsarbeidet bidrar til utfordringen om at praktisk kunnskap ikke blir ivaretatt av formaliserte styringsprinsipper, som skal gjelde på tvers av bransjer og systemer (Størkersen, Antonsen og Kongsvik, 2017:1159; Almklov et al., 2014:25).

En del av den beskrevne utfordringen knyttet til lite effektiv varsling og mobilisering av industrivernet, virker å kunne ligge i fokuset i industrivernforskriften på å etablere prosedyrer. Sett opp mot litteraturen er det utfordrende å etablere prosedyrer for alle typer hendelser. Det tyder på at prosedyrer bidrar til å standardisere innsatser til industrivernet, noe som virker å hemme virksomhetens evne til å håndtere *uventede hendelser* (Grote, 2016; Bieder og Bourrier, 2013:276-277; Dekker, 2014:350). Det tyder videre på at virksomhetens problem med å

etablere effektive rutiner for varsling og mobilisering av industrivernet, kan forklares av utfordringen av byråkratiseringen av sikkerhetsarbeid i funksjonelle reguleringsregimer (Størkersen, Antonsen og Kongsvik, 2017:1159; Almklov et al., 2014:25).

Videre tyder det på at tvilen om hvor effektivt industrivernet vil være ved en akutt hendelse, kan forklares av at denne standardiseringen av sikkerhetsarbeidet fører til at det ofte vil være et *gap* mellom hvordan arbeid blir beskrevet i prosedyrer og hvordan arbeid blir utført i praksis (Hale og Borys, 2013:58). Det tyder dermed på at virksomhetens beskrevne handlingsmønstre knyttet til oppmøte og ledelse, i noen tilfeller kan være lite relevante, og dermed kan karakteriseres som *fantasidokumenter* (Dekker, 2014:350-351). En beskrevet fare med fantasidokumenter er at de i verstefall kan gi inntrykk av at hendelser er mer kontrollerbare enn de egentlig er (Dekker, 2014), og dermed lede til en *falsk trygghetsfølelse* (Lindøe et al., 2013:84). Dette virker å være en utfordring også i virksomheten. Flere av informantene uttrykte at de følte seg trygge på grunn av den tydelige organiseringen og ledelsen det er lagt opp til ved en hendelse. Ved uventede eller akutte hendelser vil imidlertid de planlagte handlingsmønstrene kunne være lite relevante, noe som fører til at innsatspersonellet vil måtte handle annerledes enn beskrevet i prosedyrene. Den trygghetsfølelsen flere av innsatspersonellet beskrev kan derfor ha begrenset rot i virkeligheten.

Det kom på en annen side frem at industrivernleder 3 hadde løst utfordringen tilknyttet lite effektiv varsling og mobilisering. Her ble det beskrevet at ved å få på plass bedre samband for industrivernet ble mye av denne utfordringen løst. Det tyder dermed på at det er mulig å etablere effektive varslingssystemer innenfor forskriften, og at virksomhetens utfordring med dette ikke kan tilknyttes industrivernforskriften alene. Det kom fram av representanten fra NSO og industrivernleder 2 og 3 at det var en bekymring at det ligger mye ansvar på hver bedrift for å dimensjonere tilstrekkelig og at dette avhenger av kompetansen i virksomheten. Denne utfordringen tilknyttet kompetanse er omfattende beskrevet i litteraturen (Engen et al., 2013, Kringen, 2012:76), og det fremheves at det vil være en utfordring for virksomheter å finne ut hvordan blant annet prosedyrer skal utformes i henhold til krav i regelverk (Haugland, 2012:176).

Uttalelsene til industrivernlederen og innsatspersonellet tyder imidlertid på at mangel på kunnskap i liten grad bidrar til å forklare svakhetene med beredskapsplanene. Uttalelsene peker i større grad på at *mangelen på tillit* til industrivernet kan forklare hvorfor beredskapsplanene

preges av å være fantasidokumenter. Det tyder på at mangelen på tillit også svekker *motivasjonen* til å gå utover minimumskravene i forskriften, og videre bruke tid og ressurser på å etablere mer tilpassede beredskapsplaner og prosedyrer.

6.2.4 Mangel på tillit og motivasjon svekker kvaliteten på beredskapsplaner

Det kom fram av uttalelsene til industrivernlederen at det ikke ble oppfattet som særlig utfordrende å gjennomføre risikoanalyser og dimensjonere industrivernet etter dette. Industrivernlederen fremhevet, i tråd med industrivernlederne 2 og 3 og representanten fra NSO, at når virksomheten faller inn under industrivernplikten er det risikoanalysen som ligger til grunn for industrivernet, og at det må gjøres avveininger mot relevante forhold som økonomi, kunnskap og ressurser. De like beskrivelsene mellom de ulike industrivernlederne tyder på at kunnskapen til å gjennomføre analyser i bedriften er god. Dette støttes opp av innsatspersonellet, som uttalte at de var svært tilfredse med jobben som ble gjort med industrivernet. Det tyder derfor på at utfordringen tilknyttet kunnskap (Engen, 2013) og tolkning (Haugland, 2012:177; Hale et al, 2015:116) i liten grad kan forklare utfordringen til virksomheten tilknyttet beredskapsplanene og prosedyrene.

Industrivernlederens synspunkter på hvor egnet og ressurskrevende industrivernet er for mindre virksomheter, tyder på at utfordringen tilknyttet mangelen på tillit (Yapp og Fairman, 2006:49) også kan bidra til å forklare hvorfor beredskapsplanene preges av å være fantasidokumenter (Grote, 2016; Bieder og Bourrier, 2013:276-277; Dekker, 2014:350). Dette underbygges av at industrivernlederne hadde et likt syn på at risikoanalysen ligger til grunn for dimensjoneringen av industrivernet, men at industrivernlederen mente at industrivernet ikke egnet seg for mindre virksomheter. I motsetning til dette mente industrivernleder 2 og 3 at størrelse ikke var av stor betydning siden risikoanalysen er avgjørende. Det tyder dermed på at ulike syn på hvor egnet industrivernet er for å ivareta beredskapen skiller industrivernlederen fra industrivernleder 2 og 3, i større grad enn forskjeller i kunnskap om risikoanalyser.

Videre kom det også fram ulike syn mellom industrivernlederen og industrivernleder 2 og 3 på hvor utfordrende det er å sette av ressurser til industrivernet. Det virker rimelig at industrivernleder 2 og 3 vil finne det lettere å sette av ressurser til industrivernet enn industrivernlederen, fordi de er større virksomheter med mer ressurser. Industrivernleder 2 og 3 uttalte imidlertid at industrivernet ikke nødvendigvis trengte å være kostbart, og at risiko og

organisering var mer avgjørende enn økonomi. Dette kan tyde på at industrivernlederen har mindre motivasjon til å sette av tid til å utforme tilpassede prosedyrer for industrivernet enn industrivernleder 2 og 3. Dette kan underbygge funnet om at mangelen på tillit til industrivernet kan bidra til å forklare utfordringen tilknyttet fantasidokumenter i større grad enn mangel på kunnskap.

Sett opp imot Engen et al. (2013) sin modell om myndighetskontroll i møte med industriens praksis (Modell 1), tyder funnene i denne undersøkelsen på at grunnet liten tillit til regelverket, går virksomheten i liten grad utover minstekravene i regelverket. Videre tyder funnene i denne undersøkelsen på at en konsekvens av dette er at virksomhetens etablerte planer og prosedyrer for industrivernet preges av å være fantasidokumenter.

6.2.5 Oppsummering

Et hovedfunn i undersøkelsen er at på grunn av at virksomheten i liten grad har tillit til regelverket, etableres det i liten grad løsninger utover minstekravene i regelverket. Det tyder på at mangelen på tillit kommer av at industrivernplikten utløses av krav om antall ansatte og næringskode. Videre undergraver dette betydningen av risiko for industrivernet, noe som svekker tilliten og legitimiteten til industrivernet ytterligere.

Et annet sentralt funn i undersøkelsen er at de etablerte beredskapsplanene og prosedyrene for industrivernet bidrar til å redusere usikkerheten rundt en eventuell innsats for industrivernet. Videre bidrar de etablerte planene og prosedyrene til å øke eierskapet til industrivernet (Hale et al., 2015:116-118). Det kom imidlertid fram at de etablerte prosedyrene i noen tilfeller var lite egnet til å ivareta akutte hendelser. Det tyder på at kravene tilknyttet beredskapsplaner i industrivernforskriften, fører til en etablering av formaliserte prosedyrer for varsling og mobilisering av industrivernet (Størkersen, Antonsen og Kongsvik, 2017:1159; Almklov et al., 2014:25). Dette medfører at de etablerte planene og prosedyrene for industrivernet preges av å være *fantasidokumenter*. Det tyder videre på at utfordringen knyttet til *mangel på tillit* til industrivernet svekker motivasjonen til å arbeide med industrivernet (Yapp og Fairman, 2006:49), og bidrar til å forklare utfordringen tilknyttet etableringen og utformingen av mer tilpassede beredskapsplaner og prosedyrer (Grote, 2016; Bieder og Bourrier, 2013:276-277; Dekker, 2014:350). Videre kom det fram at mangel på kunnskap i liten grad bidrar til å forklare utfordringen (Engen et al., 2013; Haugland, 2012; Hale et al, 2015:116).

Det kommer imidlertid også fram positive aspekter med dagens funksjonelle regulering av industrivernet. Det tyder på at handlingsrommet bidrar til involvering og eierskap til de løsningene som er etablerte (Hale et al., 2015:116). Det tyder dermed på at det blir arbeidet med å tilpasse industrivernet til tross for utfordringer og svakheter i reguleringen.

7.0 Konklusjon

Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse hvilke utfordringer overgangen til et funksjonelt regelverk for industrivernet medfører for beredskapen til virksomheter. Dette ble gjort gjennom en case-undersøkelse av en virksomhet, hvor hensikten har vært å se nærmere på virksomhetens utfordringer innenfor dagens funksjonelle regulering av industrivernet. Funnene i denne undersøkelsen må derfor sees i lys av den utvalgte casen.

For å undersøke dette ble følgende problemstilling og forskningsspørsmål formulert:

Hvilke utfordringer medfører dagens regulering av industrivernet for virksomheter med hensyn til beredskap?

- 1. Hvordan arbeider virksomheter med industrivernet?*
- 2. Hvordan ivaretar industrivernet beredskapsbehovene til virksomhetene?*
- 3. Hva begrenser virksomhetenes handlingsrom for tilpasning av industrivernet?*

Sett opp imot forskningsspørsmål 1 om arbeidet med industrivernet, kommer det frem at arbeidet med industrivernet er preget av et tydelig skille mellom administrative og operative oppgaver. Industrivernlederen har et betydelig ansvar for å tolke kravene i forskriften og dimensjonere industrivernet. De resterende industrivernmedlemmene har fokus på operative oppgaver, knyttet til øvelser, kurs og eventuelle innsatser.

I henhold til forskningsspørsmål 2 om ivaretagelse av beredskapsbehov, ble det beskrevet at endringen til et funksjonelt regelverk for industrivernet har ført til bedre forutsetninger for å etablere mer tilpassede industrivern. Informantene var svært positive til at kravene nå er risikobaserte, og dermed lar virksomhetene dimensjonere seg på bakgrunn av risikoene i virksomheten. Det kom imidlertid frem at flere av informantene mente at industrivernet er lite egnet til å ivareta beredskapen til virksomheten. Det ble argumentert for at det er utfordrende å få til en effektiv varsling og mobilisering av industrivernet, og at en mer foretrukket beredskap er å ha en mer generell opplæring av alle ansatte. Videre ble det argumentert for at industrivernet er mer egnet for større virksomheter med stor risiko og mange ansatte. På grunn av virksomhetens størrelse, risiko og ressurser ble det dermed argumentert for at industrivernet er lite egnet for virksomheten.

Sett opp mot forskningsspørsmål 3, om begrensninger i handlingsrommet, beskrev informantene at tilpasningen av industrivernet ble begrenset av mangel på ressurser. Uttalelsene til informantene tyder imidlertid på at det lå en mer fundamental utfordring bak vanskelighetene med tilpasningen av industrivernet. Det kom fram at innslagspunktet på industrivernet på 40 ansatte og den mangelfulle inkluderingen av næringskoder, fører til et lite hensiktsmessig nedslagsfelt for industrivernplikten. Dette gjør at tilliten til industrivernet svekkes, noe som igjen svekker motivasjonen til å tilpasse industrivernet. Videre tydet uttalelsene til informantene på at industrivernplikten i liten grad reflekterer risikoen til virksomhetene, noe som virker å undergrave legitimiteten til industrivernforskriften. Det tyder på at den svekkede legitimiteten bidrar til å svekke motivasjonen til å tilpasse industrivernet. Dette fører til en liten vilje til å gå utover minimumskravene i forskriften, noe som fører til at beredskapsplanene blir preget av at det er et gap mellom prosedyrer og praksis.

Sett opp mot oppgavens problemstilling tyder det dermed på at dagens regulering av industrivernet medfører utfordringer for virksomhetens beredskap. Det tyder på at den mest sentrale utfordringen for virksomheten er at tilliten til den beredskapsformen de er pålagt å etablere er lav. Dette virker å videre føre til at en lavere motivasjon til å tilpasse industrivernet. En konsekvens av dette synes å være at beredskapsplaner blir preget av at det er et gap mellom virkeligheten og de beskrevne handlingsmønstrene i planene.

Uttalelsene til informantene tyder på at en annen utfordring for beredskapen er at på grunn av virksomhetens størrelse, risiko og ressurser finner bedriften det mer utfordrende å implementere tiltak som krever betydelig tid og ressurser. Det ble argumentert for at industrivernet passet bedre for store virksomheter. Det kommer frem at på grunn av en lav risiko og begrensede ressurser ser ikke virksomheten nytten av industrivernet, noe som svekker motivasjonen til å arbeide med industrivernet.

Funnene viser at teoriene tilknyttet utfordringer forbundet med mindre virksomheter i funksjonelle reguleringsregimer belyser sentrale utfordringer for reguleringen av industrivernet. Funnene tyder på at for å redusere utfordringene tilknyttet mangelen på tillit og legitimitet, vil det være sentralt å sørge for at risiko i større grad er avgjørende for industrivernplikten. Ved å basere industrivernplikten på risiko gis det muligheter til å argumentere for at virksomheter er industrivernpliktige på bakgrunn av risiko, og ikke på grunn av antall ansatte og næringskode. Den pålagte beredskapen blir dermed begrunnet ut i fra risiko

i større grad, noe som kan bidra til å øke legitimiteten til industrivernforskriften. Videre kan dette føre til et mer forutsigbart nedslagsfelt av industrivernplikten (Yapp og Fairman, 2006:50). Dette kan ytterligere bidra til å øke motivasjonen og legitimiteten til industrivernet, ved at virksomheter med like aktivitet og risiko har lik industrivernplikt. Dette kan tenkes å føre til at virksomheter i større grad ser nytten av å prioritere ressurser til industrivernet.

Å få styrket legitimiteten, tilliten og motivasjonen i virksomhetene vil være viktig for å styrke og bygge videre på de positive aspektene den funksjonelle reguleringen har medført. Det kommer frem at det jobbes med å tilpasse industrivernet til tross for utfordringene, og at det dannes et eierskap til løsningene. Å få redusert utfordringene tilknyttet legitimitet, tillit og motivasjon, kan bidra til å ytterligere styrke involveringen og eierskapet til industrivernet og føre til at arbeides mer med å tilpasse industrivernet.

Offentlige dokumenter

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002-2003). Om statlige tilsyn (Meld. St. 17 2002-2003).

Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/sec1>

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004). *Vedtak om utpeking av Arbeidstilsynet som koordinerende etat for virksomhetsrettet HMS-tilsyn*. Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2004-09-17-1271>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011a, 14. juni). *Ny forskrift om egenberedskap i industrielle og håndverksmessige virksomheter – anmodning om samtykke til høring*.

Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011b, 14. juni). *Høringsbrev – ny forskrift om egenberedskap i industrielle og håndverksmessige virksomheter*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014). *Forskrift om endring av forskrift om industrivern – høring*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Engen, O.A. et al. (2013). *Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet: Rapport avgitt av ekspertgruppe til Arbeidsdepartementet 27.8.2013 ifølge mandat av 31.10.2012*.

Oslo: Arbeidsdepartementet

Industrivernforskriften (2008). Forskrift og retningslinjer 1. september 2008 for industrivern.

Industrivernforskriften (2012). Forskrift 20. desember 2011 om industrivern.

Industrivernforskriften (2015). Forskrift 20. desember 2011 med endringer ved forskriften 18. februar 2015 om industrivern.

Internkontrollforskriften (1996). Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

NOU 1987:10 (1987). *Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet*. Hentet fra

https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060900085

Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (2011). *Oppsummering av høringsuttalelser – utkast til forskrift om egenberedskap i industrielle og håndverksmessige virksomheter*. Asker:

Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon.

Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (2017). *Årsrapport 2017*. Asker: Næringslivets Sikkerhetsråd.

Hentet fra: <http://nso.no/wp-content/uploads/2018/03/%C3%85rsrapport2017.pdf>

Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (2018, 2. januar). Industrivern. Hentet fra

<http://nso.no/fagstoff/industrivern>

Sivilbeskyttelsesloven (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

Statistisk Sentralbyrå (2017, 2. oktober). *Hvor i arbeidslivet skjer de alvorlige ulykkene?* Hentet fra <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/flest-alvorlige-arbeidsulykker-innen-elektrisitet-vann-og-renovasjonsproduksjon>

Veiledning til forskrift om industrivern (2017). Veiledning til forskrift om industrivern, fastsatt 20. desember med endringer ved forskrift 18. februar 2015.

Litteratur

Almklov, P.G. Rosness, G. og Størkersen, K (2014). When safety science meets the practitioners: Does safety science contribute to marginalization of practical knowledge? *Safety Science*, 67:C, 25-36. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.08.025>

Andersen, J.M (2015). *INNSATS: Både Sarpsborg brannvesen og Borregaards eget industrivern la ned en formidabel innsats i forbindelse med slokningsarbeidet* [Fotografi]. Hentet fra: <https://www.sa.no/fotoblikk/borregaard/sapluss/storbrann-pa-borregaard/f/5-46-120734>

Andersen, S.S (2013). *Casestudier*. Bergen: Fagbokforlaget

Aven, T. Boyesen, M. Njå, O. Olsen, K.H. Sandve, K (2004). *samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget

Ayres, I. og Braithwaite, J (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press

Baldwin, R. Cave, M. Lodge, M (2010). *The Oxford handbook of regulation*. Oxford: Oxford University Press

Bjelle, S.L (2017). *Tilsyn Og Sikkerhetsstyring. Ein Case-studie Av Tre Industriverksemder I Troms* (Masteroppgave). UiT Norges arktiske universitet: Tromsø.

Black, J (2002) Critical reflections on regulation. *CARR Discussion Papers, DP 4*. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London, UK. Hentet fra <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/35985>

Black, J (2005). The emergence of risk-based regulation and the new public management in the United Kingdom. *Public Law*, 3, 512-549. ISSN 0033-3565

Black, J (2008). Forms and paradoxes of principles-based regulation. *Capital Markets Law Journal*, Volume 3, 4:1, 425–457. Hentet fra <https://doi.org/10.1093/cmlj/kmn026>

- Boe, E (2005). *Grunnleggende juridisk metode: En introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bourrier, M. og Bieder, C (2013). *Trapping safety into rules: How desirable or avoidable is proceduralization?* Farnham: Ashgate.
- Coglianesi, C. og Mendelson, E (2010). Meta-regulation and Self Regulation. I Baldwin, R. Cave, M. Lodge, M. *The Oxford handbook of regulation*. Oxford: Oxford University Press
- Dekker, S (2014). The bureaucratization of safety. *Safety Science*, 70:C, 348-357. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2014.07.015>
- Engen, O., Lindøe, P., og Hansen, K (2017). Power, trust and robustness – the politicization of HSE in the Norwegian petroleum regime. *Policy and Practice in Health and Safety*, 15:2, 145-159. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/14773996.2017.1318485>
- Fairman, R. og Yapp, C (2005). Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement*. *Law and Policy*, 27:4, 491-519. Hentet fra <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00209.x>
- Fintland, I. og Braut, G.S (2012). Tilsyn og regulering av risiko i fortid og notid. I Lindøe, P.H. Kringen, J. og Braut, G.S (Red.). *Risiko og tilsyn* (s. 31-53). Oslo: Universitetsforlaget
- Grote, G. (2016) Rules management as source for loose coupling in high-risk systems. I Hollnagel, E. Nemeth, C.P. Dekker, S. *Resilience Engineering Perspectives, Volume 1: Remaining Sensitive to the Possibility of Failure*. Farnham: Ashgate.
- Grønmo, S (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gunningham, N. og Rees, J (1997). Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. *Law & Policy*, 19:4, 363-414. Hentet fra <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.1111/1467-9930.t01-1-00033>
- Hale, A. og Borys, D (2013). Working to rule, or working safely. I Bourrier, M. og Bieder, C. (2013). *Trapping safety into rules: How desirable or avoidable is proceduralization?*. (s. 43-68). Farnham: Ashgate.
- Hale, A. Borys, D og Adams, M (2015) Safety regulation: The lessons of workplace safety rule management. *Safety Science*, 71:C, 112-122. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.012>
- Haugland, A (2012). Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder. I Lindøe, P.H. Kringen, J. og Braut, G.S (Red.). *Risiko og tilsyn* (s. 170-188). Oslo: Universitetsforlaget
- Hood, C., Rothstein, H. og Baldwin, R (2001). *The government of risk : Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press

- Hood, C (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9:2, 191-210. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>
- Hopkins, A (2011). Risk-management and rule-compliance: Decision-making in hazardous industries. *Safety Science*, 49:2, 110-120. Henter fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2010.07.014>
- Hutter, B (2001). *Regulation and risk : Occupational health and safety on the railways*. Oxford: Oxford University Press.
- Høitomt, M (2018, 1 mars). Metallco har fått ulykkesrapporten. *Oppland Arbeiderblad*. Hentet fra <https://www.oa.no/metallco/vestre-toten/ulykker/metallco-har-fatt-ulykkesrapporten/s/5-35-580060>
- Karlsen, J.E (1997). Ledelse av helse, miljø og sikkerhet. Bergen: Fagbokforlaget
- Karlsen, J.E (2018). *Visjoner for det gode arbeidsliv: Arbeidsmiljøloven i samfunnsvitenskapelig lys*. Oslo: Cappelen Damm
- Karlsen, E.K. og Lindøe, P.H (2016). The Nordic Osh Model at a Turning Point?. *Policy and Practice in Health and Safety*, 4:1,17-30. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/14774003.2006.11667673>
- Kirwan, B. Hopkins, A. og Hale, A (2002). *Changing regulation: controlling risks in society*. Amsterdam: Pergamon.
- Koop, C. og Lodge, M. (2017) What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11:1, 95-108. Hentet fra <https://doi.org/10.1111/rego.12094>
- Lindøe, P.H. Kringen, J. og Braut, G.S (2012). *Risiko og Tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lindøe, P.H. Baram, M. Braut, G.S (2013). Risk regulation and proceduralization: An assessment of Norwegian and US risk regulation in offshore oil and gas industry. I Bourrier, M. og Bieder, C. (2013). *Trapping safety into rules: How desirable or avoidable is proceduralization?*. (s. 69-86). Farnham: Ashgate.
- Madsbu, J. P (2011). Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet? I Madsbu, J. P., Pedersen, M. (Red.), *I verdens rikeste land: samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Malloy, T (2011). Nanotechnology regulation: A study in claims making. *ACS Nano*, 5:1,5-12. Hentet fra <https://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/nn103480e>

- Masi, D. og Cagno, E (2015). Barriers to OHS interventions in Small and Medium-sized Enterprises. *Safety Science*, 71:B, 226-241. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2014.05.020>
- Miøen, E (2016). *Beredskap I Norsk Industri - En Studie Av Tverrsektorielt Samvirke Mellom Herøya Industripark Og Nødetatene* (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger: Stavanger.
- Mustaparta, A.J (2016). *Industrivernet- Norges Skjulte Beredskapsaktør? - En Studie Om Betydningen Av Samvirke Mellom Industrivernet Og Lokale Beredskapsaktører* (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger: Stavanger.
- Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (2018). Måtte slukke uten vann. *Bladet Sikkerhet*, 2, 50-51.
- Power, M (2004). The risk management of everything. *The Journal of Risk Finance*, 5:3, 58-65. Hentet fra: <https://doi.org/10.1108/eb023001>
- Sinclair, D (1997). Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law & Policy*, 19:4, 529-559. hentet fra <https://doi-org.ezproxy.uis.no/10.1111/1467-9930.00037>
- Skotnes, R.Ø. og Engen, O.A (2015). Attitudes toward risk regulation – Prescriptive or functional regulation? *Safety Science*, 77, 10-18. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2015.03.008>
- Størkersen, K., Antonsen, S., & Kongsvik, T (2017). One size fits all? Safety management regulation of ship accidents and personal injuries. *Journal of Risk Research*, 20:9, 1154-1172. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/13669877.2016.1147487>
- Yapp, C. og Fairman, R (2006). Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: implications for regulatory and enforcement strategies. *Food Control*, 17:1, 42-51. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2004.08.007>
- Yin, R.K (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth Edition. California: SAGE Publications

Vedlegg

Intervjuguide

Deg selv

Hvor lenge har du jobbet her?

Hvor lenge har du vært medlem i IV?

Hva er din rolle og oppgaver i IV?

Generelt

Fortell om hvordan dere arbeider med IV til daglig?

Hvor kjent med IV forskriften?

Kjenner du til veilederen?

Hvilke retningslinjer forholder du deg til?

Handlingsrom

Hvilke muligheter har du til å utføre dine IV-oppgaver etter virksomheten/dine behov innenfor krav i IV-forskriften?

Er det utfordringer knyttet til IV-forskriften?

Er det utfordringer knyttet til arbeidet i din rolle i IV?

Detaljkrav

Hvilke spesifikke krav er det i forskriften?

- Hva betyr dette for deres arbeid med IV?
- Hvilken effekt har dette for deres beredskap?

Fører disse kravene med seg noen fordeler for beredskapen deres?

Legger krav begrensninger i Industrivernet sitt arbeid?

- Må det utføres oppgaver som er mindre hensiktsmessige?
- Kan du utføre oppgaver på ønsket måte?

Funksjonskrav

Hvilke krav i forskriften gir dere rom i utførelsen av arbeidsoppgaver? Utdyp

Hvilken effekt har dette på deres arbeid med IV?

Hvilke fordeler er det knyttet til slike krav?

Hvilke utfordringer er det knyttet til slike krav?

Hvordan arbeider dere for å finne løsninger som tilfredsstiller slike krav?

Hvordan avgjør dere hva som er godt nok i henhold til krav i forskriften?

Har deres industrivern mulighet til å selv avgjøre hva som er godt nok i henhold til krav i forskriften?

Hvordan vurderer dere effekten av tiltakene dere iverksetter for å etterleve krav i forskriften?

Tilpasning

Har du et eksempel på en oppgave dere løser på en måte som passer deres behov godt?

Er det oppgaver som dere ikke løser som dere ønsker?

Passer industrivernet til bedriftens beredskapsbehov?