

Rolf K. Andersen, Mona Bråten,
Brita Gjerstad og Jorunn Tharaldsen

Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter

Status og utfordringer 2009

HMS

2009

Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Brita Gjerstad og
Jorunn Tharaldsen

**Systematisk HMS-arbeid
i norske virksomheter**
Status og utfordringer 2009

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-709-5

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	15
Næringsutvikling og HMS-regelverk	18
Arbeidsmiljølovens krav til systematisk HMS-arbeid	23
Rapportens oppbygning	27
2 Datagrunnlag og metode.....	29
Surveyundersøkelser	29
Case-studier innenfor Arbeidstilsynets område	33
Case-studier innenfor Petroleumsstilsynets område	36
3 Status i det systematiske HMS-arbeidet.....	39
HMS-problemer i virksomhetene	40
HMS-ressurser og forståelse/kjennskap til lovverk	45
Gjennomføring av et systematisk HMS-arbeid i praksis	50
Holdninger til HMS-arbeidet.....	60
Kontakt med tilsynsmyndigheter.....	62
Avslutning.....	64
4 Systematisk HMS-arbeid i praksis – Arbeidstilsynets myndighetsområde	71
Hjemmebaserte tjenester	71
Byggevirksomhet	80
Næringsmiddelvirksomhet	89
Videregående skole	96
Konsulentvirksomhet.....	103
Varehandel	106
Erfaringer fra seks landbaserte virksomheter	110

5 Systematisk HMS-arbeid i praksis – Petroleumstilsynets myndighetsområde	119
Bakgrunn	119
Presentasjoner av casene.....	121
Oppfatninger om det funksjonelle regelverket	132
Påseplikten	138
Avslutning.....	141
 6 Erfaringer med tilsynsmyndighetene	 143
Virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	145
Erfaringer med Arbeidstilsynet i seks landbaserte virksomheter	147
Erfaringer med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i tre petroleumsvirksomheter.....	152
Avslutning	155
 7 Avslutning	 157
Virksomhetenes kjennskap til HMS-kravene	157
Det systematiske HMS-arbeidet i praksis.....	160
Partssamarbeid om HMS?	165
Opplæring i HMS.....	167
Internkontroll i landbaserte- og petroleumsvirksomheter – samme prinsipper, men ulike tilnærminger?	169
 Litteratur	 173
Vedlegg 1 Regresjonsmodeller.....	177
Vedlegg 2 Spørreskjema	191

Forord

Denne rapporten handler om det systematiske HMS-arbeidet i norske virksomheter. Prosjektet er gjennomført for Direktoratet for arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet. Prosjektet bygger på en bredt anlagt spørreundersøkelse blant norske virksomheter samt casestudier i et utvalg landbaserte virksomheter og virksomheter innenfor petroleumssektoren. Hensikten har vært å gi Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet et oppdatert grunnlag for å vurdere status i innføringen av internkontroll som virkemiddel i HMS-arbeidet. Undersøkelsene har fokusert på virksomhetenes kjennskap til kravene i internkontrollforskriften og deres praktiske arbeid med dette. Innenfor Petroleurstilsynets arbeidsområde har også påseansvaret blitt vektlagt.

Prosjektet har vært gjennomført som et samarbeid mellom Fafo og IRIS. Forskergruppen har fra Fafos side bestått av Rolf K. Andersen og Mona Bråten, og fra IRIS har Brita Gjerstad og Jorunn Tharaldsen deltatt. Forskerne har samarbeidet om de ulike delene av prosjektet, men det har likevel vært en arbeidsdeling. Fafo har hatt ansvaret for breddestudien og hovedansvaret for casestudiene innenfor de landbaserte virksomhetene. IRIS har bidratt i casestudiene for de landbaserte virksomhetene og har hatt ansvaret for casestudiene innenfor Petroleurstilsynets tilsynsområde. Fafo har hatt prosjektansvaret, og Rolf K. Andersen har vært prosjektleder.

Det har vært opprettet en referansegruppe som har fulgt prosjektet underveis, fra utforming av spørreskjema og intervjuguider gjennom analysene og fram til ferdig rapport. Det har vært gjennomført fire workshops, der både forskningsdesign og resultater har vært diskutert med referansegruppen. Fra Arbeidstilsynet har referansegruppen bestått av Tone Andersen, Janne Brenne, Øyvind Dahl, Wenche Brenne Drøyvold, Merete Johansen, Pål Lund, Kari Lysberg, Monica Seem, Marius Søberg og Edle Utaaker. Fra Petroleurstilsynet har Paul Bang vært med i referansegruppen. Elisabeth Lootz og Sigve Knudsen fra Petroleurstilsynet har også bidratt. Takk til referansegruppen for tett samarbeid og mange gode tilbakemeldinger underveis i prosjektet. En spesiell takk til Wenche Brenne Drøyvold, som har koordinert innspill fra referansegruppen, og som har vært forskernes kontaktperson med hensyn til praktiske og innholdsmessige problemstillinger som har oppstått underveis.

Ved Fafo og IRIS har flere kolleger bidratt. Fra Fafos side vil rette en spesiell takk til Leif Moland, som har gitt en grundig og innsiktsfull kvalitetssikring i prosjektets ulike faser. Roy Nilsen har med kyndig hånd kvalitetssikret regresjonsanalysene. Anne Mette Ødegård har også bidratt med sin kunnskap om HMS. IRIS takker Anita Moen ved

Universitetet i Stavanger for samarbeid med datainnsamlingen og nyttige innspill til analysen. Vi vil også rette en spesiell takk til Fafos informasjonsavdeling. De har stått for setting og layout av rapporten og som alltid løst dette på en grundig og kreativ måte.

Rapporten er et resultat av et tett og givende samarbeid mellom forfatterne. Selv om mange har bidratt fram til et ferdig produkt, er alle funn og konklusjoner som trekkes forfatternes ansvar, likeså eventuelle feil og mangler ved rapporten.

Oslo/Stavanger, november 2009

Rolf K. Andersen (Fafo), Mona Bråten (Fafo), Brita Gjerstad (IRIS) og Jorunn Tharaldsen (IRIS).

Sammendrag

Denne undersøkelsen tar for seg status og utfordringer i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid (internkontroll). Internkontroll var 90-årenes store reform på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet for landbasert virksomhet. Inspirasjonen til en egen forskrift om internkontroll, bygget på gode erfaringer fra petroleumssektoren, som hadde startet arbeidet med internkontroll allerede på slutten av 1970-tallet. Kravene om internkontroll pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet. Internkontroll er først og fremst en metode som skal sikre at lovkravene om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» oppfylles.

Undersøkelsen omhandler HMS-arbeidet i både landbaserte og petroleumsbaserte virksomheter, men med hovedvekt på de landbaserte. På grunn av til dels store forskjeller i virksomhetsstruktur, HMS-utfordringer, HMS-regelverk og tilsynsregimer, har vi valgt ulike tilnærminger til temaet innenfor de to tilsynsområdene.

For virksomheter under Arbeidstilsynets myndighetsområde er det virksomhetenes implementering av kravene om internkontroll som har vært hovedtema. Spørsmålene vi drøfter for disse virksomhetene er:

1. I hvilken grad gjennomfører virksomhetene et systematisk HMS-arbeid i praksis?
2. Fører etablerte rutiner til faktiske forbedringer og tiltak i virksomhetene?
3. Er det sammenheng mellom intensjonene bak innføringen av internkontroll-forskriften og det faktiske arbeidet og forståelsen av dette i virksomhetene?

For virksomheter under Petroleumsstilsynets myndighetsområde har vi lagt vekt på å besvare følgende spørsmål:

1. Hvilken betydning har utviklingen av regelverk hatt for HMS-arbeidet?
2. Hvilken betydning har påseplikten hatt for HMS-arbeidet?
3. Hvilken betydning har tilsynsmyndighetenes rolle hatt for HMS-arbeidet?

Kapittel 2 Metode

Undersøkelsen bygger på flere datakilder, og både kvalitative og kvantitative analyseteknikker har vært brukt. Det har vært gjennomført en telefonsurvey blant daglige ledere i et representativt utvalg av virksomheter med fem ansatte eller flere. Det har også vært gjennomført en egen telefonsurvey blant daglige ledere i virksomheter med en til fire ansatte. I tillegg er det gjennomført en telefonsurvey blant virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de to siste årene.

Det har også vært gjennomført casestudier i ni virksomheter; seks landbaserte og tre innenfor petroleumssektoren. Intervjuer med nøkkelinformanter og gjennomgang av sentrale dokumenter har også vært viktige datakilder i denne delen av prosjektet.

Der det har vært mulig og hensiktsmessig, har vi også sammenliknet med en tilsvarende spørreundersøkelse gjennomført av Sintef i 1999 (Skaar mfl. 1999). Vi har også i noen tilfeller sammenliknet med resultater fra en undersøkelse rettet mot arbeidstakere Fafo gjennomførte i 2007 (Bråten m.fl. 2008). På grunnlag av dette diskuterer vi hvorvidt det over tid har skjedd en positiv utvikling i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid. Vi trekker også inn erfaringer fra tidligere undersøkelser innenfor petroleumssektoren, for å vurdere utviklingen i det systematiske HMS-arbeidet i denne sektoren.

Kapittel 3 Status i det systematiske HMS-arbeidet

Siktemålet med dette kapitlet har vært å skaffe en oversikt over i hvilken grad norske virksomheter innenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde har kunnskap om kravene til internkontroll, i hvilken grad de følger disse kravene, og hvilke erfaringer de har med et systematisk HMS-arbeid. Hovedproblemstillingene har vært å undersøke:

- i hvilken grad norske virksomheter er kjent med kravene til systematisk HMS-arbeid
- om ansvaret for HMS-arbeidet er forankret i virksomhetens ledelse
- om det kan pekes på systematiske forskjeller i status for innføring og oppfølging av systematisk HMS-arbeid mellom bransjer, virksomhetsstørrelse eller andre forhold
- hvilken rolle vernombudet og arbeidsmiljøutvalg spiller i det systematiske HMS-arbeidet.

Siden 1999 har det vært en økning i andelen som svarer at de både har innført og aktivt bruker et system for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten. Nærmere tre av fire svarer at de har et slikt system og at de bruker det i 2009. Et flertall av virksomhetene gjennomfører de lovpålagte HMS-tiltakene. De har formulert en målsetting

for HMS-arbeidet, har gjennomført HMS-kartlegginger, utarbeidet handlingsplan for HMS-arbeidet og utarbeidet en skriftlig HMS-plan. Det er også noen flere som gjennomfører disse tiltakene i 2009 enn det var i 1999. Det er imidlertid et godt stykke igjen før alle oppfyller kravene i internkontrollforskriften. Bare litt over halvparten oppfyller samtlige av de fire kravene i forskriften. De daglige lederne har et gjennomgående positivt syn på at HMS-arbeid fører til lavere sykefravær og færre ulykker.

Undersøkelsen viser også at tilgangen til HMS-ressurser, slik som verneleder, verneombud, BHT og IA-avtale, har en positiv effekt for gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet. Vi fant imidlertid ikke at AMU hadde en positiv virkning på dette. På den andre siden finner vi at AMU gir et positivt bidrag til ledelsens vurdering av om det er vanskelig å finne ut av lover og regler som gjelder for deres virksomhet innenfor HMS-området. Mye av forklaringen på disse to funnene er nok knyttet til ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike HMS-ressursene.

AMU har ofte en overordnet rolle av mer strategisk art. I dette organet utarbeides målsettinger og overordnede planer som skal sikre et godt HMS-arbeid i henhold til de lover og forskrifter som gjelder. Det praktiske HMS-arbeidet gjøres i større grad i et samspill mellom lokal ledelse (som kan være avdelingsledere/enhetsledere/prosjektledere osv.), verneombud, verneledere og ansatte. Resultatene kan derfor sies å speile oppgave- og ansvarsfordelingen til de ulike HMS-ressursene. Hver på sitt vis gir disse aktørene helt vesentlige bidrag til at HMS-arbeidet fungerer etter intensjonene. Og, minst like viktig, til å skape et best mulig arbeidsmiljø for de ansatte.

Kapittel 4 Det systematiske HMS-arbeidet i praksis – Arbeidstilsynets myndighetsområde

I kapittel 4 tar vi skrittet ut i seks landbaserte virksomheter og stiller spørsmål om hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i praksis. De seks utvalgte virksomhetene er: kommunale hjemmebaserte tjenester, byggevirksomhet, næringsmiddelvirksomhet, videregående skole, konsulentvirksomhet og varehandel (storkiosk).

Casestudiene viser at det er store variasjoner i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, både når det gjelder nivået på dokumentasjon og praksis. De to mest risikoutsatte virksomhetene, bygg og næringsmiddel, har lagt stor vekt på å dokumentere og gjennomføre et systematisk HMS-arbeid. De to virksomhetene som definerer seg som lite risikoutsatte, storkiosken og konsulentvirksomheten, har til sammenlikning lagt lite vekt på dokumentasjon av HMS-arbeidet. Konsulentvirksomheten gjennomfører likevel mye HMS-arbeid i praksis, men oppfyller ikke lovkravene når det gjelder dokumentasjon og systematikk. Virksomhetene fra offentlig sektor, den videregående skolen og de hjemmebaserte tjenestene, plasserer seg et sted imellom disse to ytterpunktene når det gjelder dokumentasjon og praksis i HMS-arbeidet.

Virksomhetene har i liten grad etablert formelle kvantitative mål for HMS-tilstanden. Unntaket fra dette er næringsmiddelvirksomheten og byggevirksomheten, som opererer med H-verdi som et mål på effekten av det systematiske HMS-arbeidet. Flere av virksomhetene bruker også nivået på sykefraværstallene som et mål for HMS-arbeidet. Til tross for at det ofte er vanskelig å måle konkrete effekter, oppfatter de som har et systematisk HMS-arbeid at dette gir positive effekter på HMS-tilstanden.

I de virksomhetene som hadde inngått en lokal IA-avtale var målene for HMS-arbeidet og IA-arbeidet integrert, og ble sett på som to sider av samme sak. Det ble imidlertid lagt vekt på at årsakene til sykefravær kunne være mange og sammensatte, men at det var viktig å integrere IA-arbeidet i det øvrige HMS-arbeidet.

Selv om flere av virksomhetene har rettet oppmerksomhet mot psykososiale arbeidsmiljøproblemer gjennom jevnlig arbeidsmiljøundersøkelser og ulike trivselstiltak, er hovedinntrykket at de fysiske arbeidsmiljøproblemene ofte vies større oppmerksomhet. Fysiske arbeidsmiljøproblemer synes dessuten å utløse tiltak raskere enn problemer av psykososial art. Utbedringen av fysiske arbeidsmiljøproblemer hadde imidlertid også ofte en kostnadsside som måtte vurderes før tiltak ble iverksatt.

Den kanskje mest positive effekten av det systematiske HMS-arbeidet er at man i dag i større grad enn tidligere både kartlegger, planlegger og tenker HMS i virksomhetene. Verneordningene fikk en svært positiv omtale, og vårt inntrykk er at denne ordningen fungerer bra. Fem av våre seks casevirksomheter hadde en ordning med verneombud og jevnlig vernerunder. Likeså ble AMU vurdert som et viktig organ i det systematiske HMS-arbeidet. Hvilke saker som behandles og i hvilken grad AMU er involvert i det praktiske HMS-arbeidet, varierer med virksomhetenes art og størrelse.

Casestudiene illustrerer hvordan ulike typer virksomheter i både offentlig og privat sektor har implementert kravene om systematisk HMS-arbeid. Med unntak av storkiosken og konsulentvirksomheten, har alle virksomhetene utarbeidet et relativt omfattende system for HMS-arbeidet. Virksomhetenes HMS-arbeid var motivert av at dette bidro til bedre arbeidsmiljø og lavere sykefravær. Lavt nivå på skader og sykefravær bidro dessuten til økt regularitet og produktivitet, og i et par av virksomhetene ble bedriftsøkonomiske hensyn framholdt som viktig motivasjon for det systematiske HMS-arbeidet. Dette peker i retning av at myndighetenes formelle krav om systematisk HMS-arbeid langt på vei er internalisert og omsatt til praksis i virksomhetene.

Kapittel 5 Det systematiske HMS-arbeidet i praksis – Petroleumsstilsynets myndighetsområde

Dette kapitlet omhandler Petroleumsstilsynets myndighetsområde. Sentrale spørsmål i kapitlet er knyttet til 2) utviklingen av regelverk og 2) påseplikten. Denne delen har blitt gjennomført ved hjelp av intervjuer med nøkkelinformanter og tre casestudier.

Nøkkelinformanten representerer tilsynsmyndighetene, arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden. Casene består av én operatør, én leverandør og én underleverandør.

Casene har det til felles at de har implementert omfattende styringssystemer som angir til dels detaljerte prosedyrer for hvordan arbeidsoperasjoner skal utføres. HMS er tatt opp i disse systemene og framstår som en integrert del av virksomhetenes politikk og praksis. Tatt i betraktning at de opererer innenfor samme sektor, kan en anta at de i noen grad har de samme utfordringene knyttet til HMS, men det viser seg at de legger vekt på ulike forhold. Både fallulykker og fallende gjenstander, det å få alle med og ikke å ta HMS-tilstanden for gitt, nevnes som viktige HMS-utfordringer.

Stort sett vurderes det som fordelaktig at regelverket er funksjonelt. Det gir en fleksibilitet som aktørene setter pris på. Samtidig kan det være uklart, og det oppleves i noen grad som ansvarsfraskrivelse fra myndighetenes side at de ikke er tydeligere. Tolkningsrommet de funksjonelle kravene gir, tas opp i ulike samarbeidsfora der partene blir enige om standarder.

Partssamarbeidet har spilt en sentral rolle i HMS-arbeidet. Som følge av uenigheter mellom partene, blant annet knyttet til hvordan HMS-tilstanden skulle forstås, har det blitt etablert flere fora for samarbeid der partene møtes. Disse har vært arenaer for læring. I tillegg bidrar de også til å samkjøre aktører i sektoren gjennom arbeidet med standarder. Samkjøring i form av enhetlig praksis og forståelse anses som viktig.

Vi finner at påseplikten etterleves og er tatt opp som en del av det øvrige HMS-arbeidet. Det ses på som naturlig at den som leder arbeidet, også har ansvar for HMS. Samtidig kan det være uklart hvem som har ansvaret, og hvor langt ansvaret strekker seg. Påseplikten gir en anledning til å vurdere leverandører. Omfattende oppfølging av påseplikten er dessuten lærerikt både for den som påser og den som blir påsett.

Virksomhetene i undersøkelsen har begrenset kontakt med Arbeidstilsynet. Det er delte meninger om hvilket utbytte kontakten gir. De har utstrakt kontakt med Petroleumstilsynet, som vurderes som en kompetent aktør det er lærerikt å forholde seg til. Det blir hevdet at Petroleumstilsynet kunne ha vært mer aktive pådrivere for HMS-arbeidet, og at de kunne vært tydeligere.

Kapittel 6 Erfaringer med tilsynsmyndighetene

I dette kapitlet presenteres virksomhetenes erfaringer med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. For virksomheter under Petroleumstilsynets myndighetsområde har vi særlig sett på hvilken betydning Petroleumstilsynet har hatt. Presentasjonen er basert på data framkommet i breddeundersøkelsen, i en egen undersøkelse i virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet og i dybdeundersøkelsene. Vi vil understreke at kapitlet ikke er en gjennomgående evaluering av tilsynenes arbeid.

Tilsynshyppigheten for de to tilsynene varierer. Mens Arbeidstilsynet ikke fører jevnlig tilsyn med samtlige virksomheter i sitt tilsynsområde, er dette motsatt for

Petroleumstilsynet. Dette skyldes først og fremst at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med over 200 000 virksomheter, mens Petroleumstilsynet har ansvar for 129.

Blant casevirksomhetene og i breddestudien så vi at blant de som hadde tilsyn fra Arbeidstilsynet, var det delte meninger om utbyttet av å ha tilsyn. Flere av casevirksomhetene hadde også etterspurt veiledning fra Arbeidstilsynet. Det er ulike oppfatninger om hvor nyttige disse henvendelsene har vært. Oppfatningene varierer fra virksomhet til virksomhet, men også fra person til person i samme virksomhet. Noen var fornøyd med svarene de fikk, noen mente Arbeidstilsynet ga bedre veiledning nå enn før, mens andre opplevde at svarene kom sent eller at de var vage. Virksomhetene henvendte seg også til Arbeidstilsynet fordi de hadde behov for innspill til hvordan praktiske problemer skulle løses. Erfaringen var da ofte at Arbeidstilsynets veiledningsfunksjon i liten grad fungerte på en slik måte at man fikk råd og tips i konkrete saker. Veiledningen var først og fremst basert på henvisninger til og fortolkninger av lov og forskrift.

Samlet er det rimelig å anta at Arbeidstilsynets store nedslagsfelt, målt ved at de skal dekke mer enn 200 000 små og store virksomheter, uvegerlig vil påvirke deres relasjon til virksomhetene. Det er ikke praktisk mulig, eller hensiktsmessig, å følge opp hver eneste virksomhet. Problemstillingene de skal forholde seg til vil også vise stor variasjon.

Alle petroleumsvirksomhetene i undersøkelsen har møtt Petroleumstilsynet. Petroleumstilsynet regnes for å være en kompetent aktør, og møtene oppfattes som lærerike og nyttige. Virksomhetene er også interesserte i å få innsikt i Petroleumstilsynets framtidige prioriteringer. Dette kan ses i sammenheng med at HMS-prestasjoner for dem både er en betingelse for å kunne vurderes for oppdrag og et konkurransefortrinn. Det kan også påpekes at virksomheter i petroleumsbransjen har tradisjoner for å diskutere HMS og har etablerte arenaer for disse diskusjonene. Sikkerhetsforum er ett eksempel, Regelverksforum et annet. I disse foraene møtes representanter for arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene. Samtidig kan Petroleumstilsynets posisjon og synlighet gjøre det vanskelig for virksomheter å etterprøve deres bestemmelser. Det gjør det utfordrende å vurdere hvorvidt Petroleumstilsynet har rett i sine vurderinger, og det kan også hindre at uklarheter avklares.

Kapittel 7 Avslutning

I avslutningskapitlet samler vi trådene nå snart 20 år etter at kravene om internkontroll ble gjort gjeldende for alle norske virksomheter. Gjennom en sammenlikning av landbaserte og offshorebaserte virksomheter, belyses dessuten likheter og forskjeller i status og utfordringer i det systematiske HMS-arbeidet innenfor Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets ansvarsområder.

Det påpekes at verneombudet medvirker til at HMS-arbeidet gjennomføres. Andre funn peker imidlertid på begrensninger i verneombudsrollen, og det kan derfor være på sin plass å vurdere rollens ressurser og myndighet, særlig når det gjelder de psyko-

sosiale HMS-utfordringene. Vi stiller også spørsmål ved om det er fornuftig at de minste virksomhetene kan avtale seg vekk fra verneombudsrollen.

Et flertall, både av daglige ledere og verneombud, har den påkrevde HMS-opplæringen, men det er fortsatt mangler. Langt fra alle steder gjennomføres opplæring som tilfredsstiller kravene i arbeidsmiljøloven. Det bør fortsatt vurderes om lederopplæringen skal fylle visse minimumskrav, slik det er for verneombudene.

Erfaringen med tilsynene varierer blant virksomhetene. Arbeidstilsynet oppfattes å ha både en veilednings- og en kontrollfunksjon, men fra casene har vi sett at tilsynet ofte oppfattes som vage når virksomheten spør dem om konkrete forhold. Petroleums-tilsynet oppfattes stort sett som en pådriver for HMS, og som en aktør virksomhetene ønsker å ha kontakt med, men flere av informantene mener de kunne vært mer aktive som pådrivere og enda mer tydelige.

1 Innledning

Internkontroll var 90-årenes store reform på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet for landbasert virksomhet. Inspirasjonen til en egen forskrift om internkontroll bygget på gode erfaringer fra petroleumssektoren, som hadde startet arbeidet med internkontroll allerede i slutten av 1970-årene. Kravene om internkontroll pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet (HMS). Internkontroll er først og fremst en metode som skal sikre at lovkravene om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» oppfylles.

Internkontrollreformen har vært krevende både for myndighetene og for arbeidslivet (jf. NOU 2004:5). Likevel ble det lagt til grunn at internkontrollprinsippet skulle videreføres i den nye arbeidsmiljøloven. Sentrale deler av forskriften ble også løftet inn i lovteksten fra 2005, noe som innebar en styrking av kravene til internkontroll.

Denne undersøkelsen tar for seg HMS-arbeidet i både landbaserte og petroleumsbaserte virksomheter, men med hovedvekt på landbaserte virksomheter. På grunn av til dels store forskjeller i virksomhetsstruktur, HMS-utfordringer, HMS-regelverk og tilsynsregimer har vi valgt ulike tilnærminger til temaet innenfor de to tilsynsområdene.

For virksomheter som ligger under Arbeidstilsynets myndighetsområde, er det virksomhetenes implementering av kravene om internkontroll som har vært hovedtema, og spørsmålene vi drøfter for disse virksomhetene, er:

1. I hvilken grad gjennomfører virksomhetene et systematisk HMS-arbeid i praksis?
2. Fører etablerte rutiner til faktiske forbedringer og tiltak i virksomhetene?
3. Er det sammenheng mellom intensjonene bak innføringen av internkontrollforskriften og det faktiske arbeidet og forståelsen av dette i virksomhetene?

Spørsmålene belyses både ved en representativ spørreundersøkelse blant landbaserte virksomheter og et utvalg casestudier. I spørreundersøkelsen kartlegger vi eventuelle forskjeller mellom bransjer, sektorer og virksomhetenes størrelse når det gjelder status i det systematiske HMS-arbeidet. I casestudiene går vi nærmere inn på prosessene og erfaringene knyttet til det systematiske HMS-arbeidet i praksis. Gjennom sammenlikninger med resultater fra tidligere undersøkelser diskuterer vi også i hvilken grad det skjer en positiv utvikling i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid.

Virksomheter offshore må dokumentere systematisk HMS-arbeid i flere omganger. Dette, og det at disse virksomhetene utgjør et begrenset antall, bidrar til at Petroleumsstilsynet har god oversikt over status i deres HMS-arbeid. For virksomheter under Petroleumsstilsynets myndighetsområde har vi derfor lagt vekt på å besvare følgende spørsmål:

1. Hvilken betydning har utviklingen av regelverk hatt for HMS-arbeidet?
2. Hvilken betydning har påseplikten hatt for HMS-arbeidet?
3. Hvilken betydning har tilsynsmyndighetene hatt for HMS-arbeidet?

For å svare på disse spørsmålene har vi gjennomført casestudier og intervjuer med nøkkelinformanter. Ulike former for drivkrefter og konsekvensene av disse har vært hovedtema i disse intervjuene.

Hva forstår vi med HMS?

HMS er en forkortelse for begrepene helse, miljø og sikkerhet. HMS-begrepet brukes av mange og gir et litt varierende innhold. Den vide definisjonen inkluderer helse, arbeids-helse, arbeidsmiljø, ytre miljø og sikkerhet (www.regjeringen.no/aid). Definisjonen brukes også internasjonalt, og innenfor engelskspråklig litteratur er forkortelsen HSE (health, safety, and environment). HMS brukes synonymt med arbeidsmiljø, helse og sikkerhet når arbeidsmiljømyndighetene bruker begrepet, og det er også slik vi bruker begrepet i denne rapporten.

HMS er et sentralt begrep i internkontrollforskriften. De sentrale bestemmelsene i denne forskriften er nå også tatt inn i arbeidsmiljøloven (§ 3). Formålet er at virksomhetene gjennom krav om systematisk gjennomføring av kartlegging og tiltak skal fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innenfor områdene:

- Arbeidsmiljø og sikkerhet
- Forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter
- Vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall

Forskriften om systematisk HMS-arbeid stiller ikke bare krav om at lovverket skal etterleves, men også krav til prosedyrer, det vil si *hvordan* lovverket skal etterleves. Det kreves at arbeidsgiverne gjennomfører et systematisk og kontinuerlig arbeid, og det kreves at de ansatte og deres representanter deltar i arbeidet.

Forkortelsen HMS brukes altså ofte som en fellesbetegnelse på ulike aktiviteter som har til hensikt å beskytte arbeidstakernes liv og helse mot ulykker og skader samt hindre forurensning og negativ innvirkning på ytre miljø som følge av virksomhetens drift. I praksis handler HMS-arbeid om å forebygge, avdekke og hindre gjentakelse.

Arbeidslivet er ikke statisk – HMS-arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess og er særlig viktig i større endringssituasjoner.

HMS er et begrep som favner vidt, det omfatter både en tilstand, en prosess, virkemidler og et mål. Slik finnes det mange ulike «bindestreksvarianter» med begrepet HMS, som altså omfatter både arbeidsmiljøproblemer ved den enkelte arbeidsplass og det systematiske arbeidet som virksomhetene ifølge lovverk og forskrifter plikter å gjennomføre for å sikre medarbeiderne et godt og forsvarlig arbeidsmiljø samt begrense skader på ytre miljø.

I petroleumsindustrien har dagens HMS-arbeid og innføringen av begrepet «HMS-kultur» i rammeforskriftens § 11 og stortingsmelding nummer 7 (2001–2002) ført til en debatt om hvordan ulike typer tilnærminger kan virke inn på hva som blir definert som viktige og riktige perspektiver på HMS-arbeidet i sektoren. Utvikling av robuste HMS-kulturer blir i stortingsmeldingen tett koblet til ledernes rolle. Det blir argumentert for at det ledelsen vier systematisk oppmerksomhet og prioritet, legger føringer for hva som blir dominerende HMS-kultur i en organisasjon (Tharaldsen og Lindeberg, 2004). Introduksjonen av HMS-kulturbegrepet i rammeforskriften har ført med seg stor aktivitet innen petroleumsindustrien, og en rekke HMS-kulturprogrammer har blitt satt i gang. Både operatør- og leverandørselskaper er involvert. Hovedsakelig handler dette om å velge hvilke tilnærminger som gir best resultater for HMS: Er det atferdsbaserte metodikker eller kulturbaserte tilnærminger? Fagforeningene har uttrykt frykt for at atferdsbasert sikkerhetsarbeid fører med seg at individuelt ansvar får for stor vekt, og at en blir opptatt av å jakte på syndebukker. Problemstillingen om hvilke tilnærminger som gir best resultater for HMS, utgjør et mye omdiskutert tema også innen sikkerhetsforskningen og har til tider ført til harde fronter innen forskningsfeltet (Tharaldsen og Haukelid, 2009).

Det kan framstå som enklere å disiplinere egne ansatte til riktig atferd enn å jobbe med mer «skjulte» risikoer og skader/farer som ikke er lett observerbare. I tillegg vil den tilnærmingen som velges, også kunne gi føringer på hvordan en måler HMS-nivå, det vil si hvilke indikatorer som brukes, og hva man prioriterer. Oppmerksomheten rettes raskt mot det som er målbart. Med en gang man knytter insentiver eller konsekvenser til en eller annen form for indikator (ofte kalt KPI-er i petroleumsindustrien, Key Performance Indicators), etableres det også et insentiv om å styre selve indikatoren – kanskje på bekostning av fenomenet det skal være en indikator på. Dette har blitt påpekt blant annet i forbindelse med nullvisjonen. I petroleumsindustrien er altså HMS-begrepet utvidet til også å omfatte HMS-kultur, noe som har avledet sterke meningsutvekslinger mellom ulike aktører tilknyttet sektoren.

Næringsutvikling og HMS-regelverk

Dagens HMS-regelverk er utviklet innenfor en kontekst og kan best forstås i lys av konkrete hendelser og den historiske utviklingen som har preget ulike deler av norsk næringsliv. HMS-regelverket hadde sitt utspring i petroleumsindustrien i slutten av 1970-årene og har senere gitt ringvirkninger til andre virksomheter i Norge. For å forankre problemstillingene i dette prosjektet vil vi derfor gi et kort historisk riss av utviklingen i næringsstruktur og HMS-regelverk.

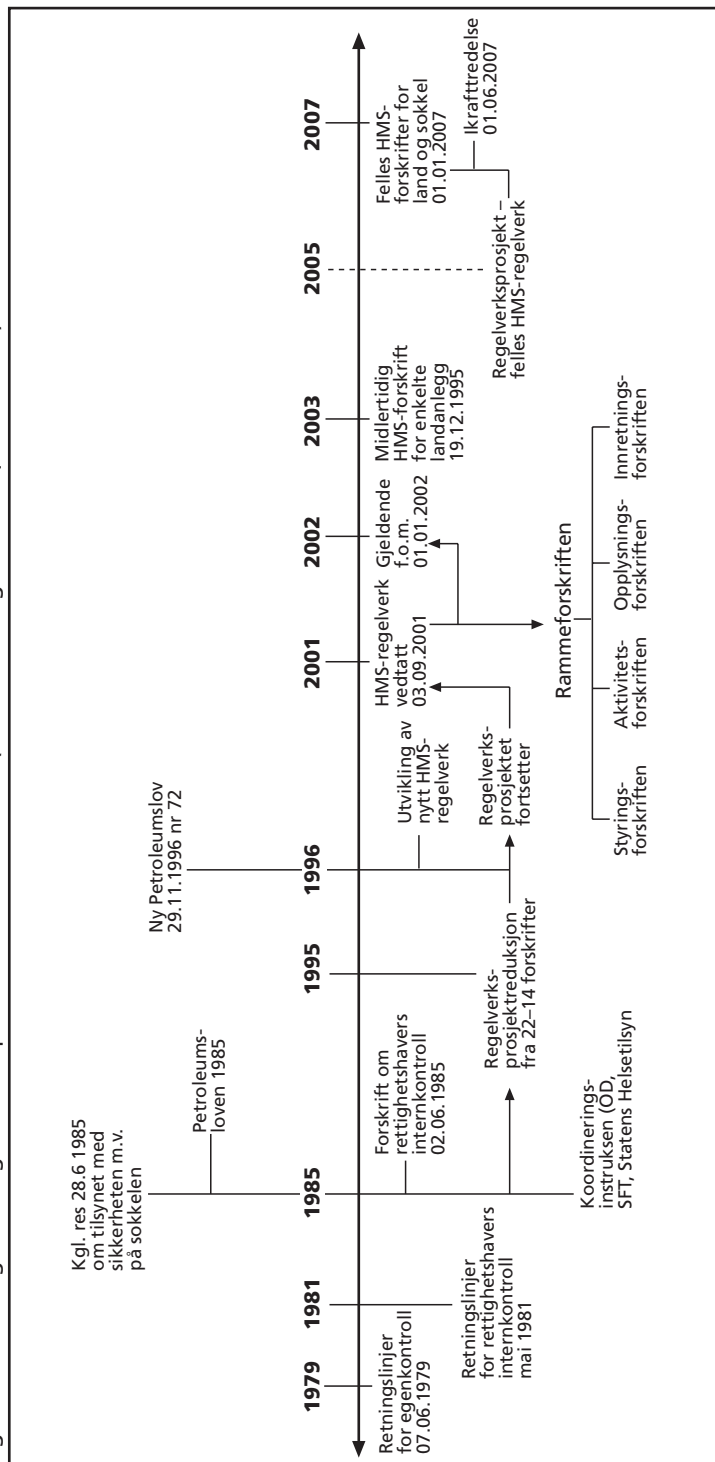
Petroleumsindustrien

I løpet av sin omtrent 40 år gamle historie har den norske oljeindustrien gjennomgått store tekniske, organisatoriske, økonomiske og sosiale endringer. Utviklingen kan deles inn i følgende fire faser med hver sine karakteristika: *Texas* (fra starten i 1966), *The Great Change* (80-årene), *The Great Systems* (90-årene) og *The cultural solution*, som beskriver nåværende periode (Haukelid, 2008). Sistnevnte kjennetegnes av at man har konsentrert seg om å utvikle solide organisatoriske HMS-kulturer, hvor ledere antas å spille en sentral rolle. Det er derfor etablert styringskrav i rammeforskriften for å understreke dette. Den første fasen (*Texas*) var dominert av amerikansk kultur, ekspertise og språk (Smith-Solbakken, 1997). Ulykkesratene var høye, og ansatte identifiserte seg med en «macho» arbeidskultur hvor skader og ulykker ble akseptert som en del av arbeidshverdagen. Denne fasen endte med Alexander Kielland-ulykken i mars 1980, en ulykke som tok livet av 123 offshorearbeidere og ledet industrien inn i «The Great Change». I etterkant av denne og Piper Alpha-ulykken på britisk sokkel kom det nasjonale krav om sikkerhetsforbedringer, og endringer ble gjennomført. Faren for store ulykker (storulykkerisiko) setter fremdeles sitt preg på HMS-arbeidet offshore. I 80-årene innførte de store oljeselskapene omfattende sikkerhetssystemer som ISRS (International Safety Rating System), Tripod, ulykkesrapporteringssystemer og ny teknologi som innebar mindre manuelt arbeid, sterkere søkelys på rapportering og læring av skader og ulykker og lavere personellrisiko. Resultatet var en drastisk reduksjon i industriens totale skadebilde. For perioden totalt (1967–2009) har industrien hatt 286 dødsfall, og omtrent halvparten av dødsfallene skjedde i forbindelse med Aleksander Kielland-ulykken. Før Aleksander Kielland-ulykken, det vil si fram til 1980, var det 82 dødsulykker, mens det har vært 72 dødsulykker etterpå. Det var med andre ord flere dødsulykker i løpet av næringens første 13 år, enn det har vært de siste 29 årene.

Etableringen av HMS-regelverk

Også lovverket som regulerer næringen, har gjennomgått endringer. Tidligere kunne forholdet mellom myndigheter og virksomheter ses som en motpartskultur, dominert av detaljkrav i regelverket og en sanksjonsorientert tilsynsmyndighet. Nå kan forholdet

Figur 1.1 Utviklingen av regelverket i petroleumsvirksomheten (videreutvikling av modell, Moen 2005)



beskrives som en medspillerkultur hvor funksjonelle regelverkskrav og dialogbasert samhandling mellom tilsyn og selskaper vektlegges. Det legges opp til at sektoren skal være selvregulerende, noe som innebærer et målsettende regime hvor lovreguleringen er mindre detaljert og mer generell, ofte i form av funksjonelle krav gjennom rettslige standarder. Målet har vært å bevege seg fra en «føyelighets»-mentalitet – med en passiv rettighetshaver – til en mer aktiv og fleksibel tilnærming hvor rettighetshavernes ansvar er gjort mer eksplisitt (Ognedal, 2009). Modellen side 19, (figur 1.1) viser hovedtrekkene ved utviklingen av regelverket i petroleumssektoren.

Etter Aleksander Kielland-ulykken ble det i petroleumsloven av 1985 innført et system med metode-/funksjonskrav og internkontroll i stedet for de tidligere detaljkravene. Som et resultat av et omfattende regelverksprosjekt i perioden 1985–1995 ble antallet HMS-forskrifter redusert fra 22 til 14. I 1996 ble den nye petroleumsloven vedtatt, og man ønsket også et nytt HMS-regelverk. Det nye HMS-regelverket ble fastsatt 3. september 2001 og består av en HMS-forskrift samt fire utfyllende forskrifter: Rammeforskriften (Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, fastsatt ved Kgl.res. 31. august 2001), styringsforskriften, opplysningspliktforskriften, innretningsforskriften og aktivitetsforskriften. Tilsynet med HMS i petroleumsvirksomheten i henhold til disse forskriftene gjennomføres av Petroleumstilsynet som har en koordinerende rolle, samt Oljedirektoratet (OD), Statens forurensningstilsyn (SFT) og Statens helsetilsyn innen sine respektive myndighetsområder.¹ HMS-forskriftene er hjemlet i de ulike myndighetenes lovverk og skal tilrettelegge for samarbeid og samordning av tilsyn. I 2001-versjonen av HMS-regelverket² presiseres og utdypes viktige elementer basert på erfaringer fra myndighetenes tilsyn og innspill fra aktørene i petroleumsvirksomheten.³

Formålet med utviklingen av nye forskrifter var blant annet å sørge for en mer helhetlig og samordnet regulering og tilsyn med petroleumsvirksomheten. Det var også første gangen Helsetilsynet, SFT og OD gikk sammen og utarbeidet et felles HMS-regelverk. I forbindelse med regelverksforarbeidet benyttet OD en strategi hvor private aktører ble involvert i mye større grad enn det vanlig praksis skulle tilsi. Det ble blant annet opprettet en prosjektgruppe hvor de ulike brukergruppene var representert (blant annet Oljearbeidernes Landsforening (OLF), Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS), Lederne, Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF)). Dette ble gjort for å sikre at regelverket tok hensyn til erfaringer både

¹ Statens strålevern har tilsynsansvar iht. bruk av radioaktive kilder. OD har hovedansvar for ressursforvaltningen når det gjelder olje- og gassforekomster på den norske kontinentalsokkelen, og har sammen med SFT ansvar for utslipp til det ytre miljø.

² Regelverket ble innført 3. september 2001 og trådte i kraft 1. januar 2002.

³ Blant annet i tilknytning til en omfattende brukerundersøkelse knyttet til RNNS-prosjektet «Risikonivå på norsk sokkel».

fra myndighetenes tilsyn og arbeidslivets parter. Opprettelsen av denne gruppen ble positivt mottatt i næringen. Det var et ønske om at partssamarbeid og bred deltakelse skulle gi et bedre beslutningsgrunnlag og resultere i et regelverk partene kunne stå samlet bak. Regelverket er for tiden under revisjon, og målsettingen er å utforme et helhetlig HMS-regelverk for land og sokkel. Foruten de årlige regelverksrevisjonene ble det som følge av at Petroleumsstilsynet overtok reguleringsansvaret for enkelte petroleumsanlegg på land den 1.1.2004, utarbeidet en midlertidig forskrift⁴. Arbeidet med et felles HMS-regelverk for land og sokkel pågår fremdeles. Alt i alt innebærer de siste års arbeid med regelverket at det har blitt forenklet, og at ulike forskrifter har blitt samordnet.

Landbasert virksomhet

Den landbaserte virksomheten har også vært preget av store endringer de siste 20–30 årene, men har ikke i samme grad som petroleumsindustrien vært preget av store ulykkeshendelser som involverer mange. Både de små skrittvis endringene og de store reformene i arbeidslivet er likevel forhold som over tid gir seg utslag i både nærings- og sysselsettingsstruktur, og som vil ha konsekvenser for arbeidsmiljøforholdene i ulike bransjer og sektorer.

Endringer i næringsstrukturen og sysselsettingsmønsteret har preget OECD-landene de siste tiårene. I Norge var industrisysselsettingen på sitt høyeste i midten av 1970-årene, men har senere falt kraftig. Særlig var nedgangen i industrisysselsettingen stor i 1980- og begynnelsen av 1990-årene, og det var i denne perioden snakk om en avindustrialisering (Olberg og Trygstad, 2007). Samtidig har perioden fra 1980 vært preget av en kraftig sysselsettingsvekst innenfor de fleste tjenesteytende næringer (Bråten mfl., 2008). Veksten i tjenesteytende næringer har kommet både innenfor privat og offentlig sektor, men veksten har vært størst innen offentlig sektor. Nedgangen i industrisysselsettingen og økningen i sysselsettingen innenfor tjenesteytende næringer illustrerer en grunnleggende strukturendring i arbeidslivet og er svært interessant i et HMS- og arbeidsmiljøperspektiv. Det innebærer at færre eksponeres for farlige kjemiske stoffer og hardt fysisk industriarbeid, samtidig som det er stadig flere som utfører arbeidet i direkte kontakt med kunder og brukere. Selv om det er et generelt trekk at stadig flere jobber innenfor tjenesteytende næringer som stiller krav om utdanning på høyskole- og universitetsnivå, er det likevel viktig å framheve at de tjenesteytende næringene er svært sammensatte og tilbyr en rekke ulike tjenester. Det er fortsatt en god del arbeidsoppgaver innenfor disse næringene som ikke stiller krav om utdanning på høyere nivå, som for eksempel renhold, varehandel og deler av pleie og omsorg.

⁴ Midlertidig forskrift om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land og tilknyttede rørledningssystemer, 19. desember 2003, nr. 1595

Sysselsettingsveksten i offentlig pleie- og omsorgssektor har bidratt til en økning av arbeidstakere med fysisk tungt arbeid i de tjenesteytende næringene. Endringer i sysselsettingsstrukturen har vært ledsaget av omfattende endringer både i arbeidsoppgaver, arbeidsorganisering, teknologi og utdannings-/kompetansekrav.

Endringer i sysselsettingsstrukturen gjenspeiles også i Arbeidstilsynets statistikk for arbeidsulykker. Arbeidstilsynet mottar cirka 25 000 meldinger om skader hvert år, men det antas at det er stor underrapportering – særlig i mindre virksomheter. Tall fra 2005 viser at helse- og sosialsektoren toppet ulykkesstatistikken, mens bygg og anlegg og undervisning lå som nummer to og nummer tre på listen. Kjønnsforskjeller i sysselsettingsstrukturen vises også i skadestatistikken hvor kvinner i helse- og sosialsektoren utgjorde cirka 20 prosent av alle som skadet seg på jobb i 2005, mens menn i bygg og anlegg sto for nærmere 15 prosent av de totale ulykkestallene. Det har også vært en nedgang i antall dødsulykker i arbeidslivet. I 1965 var antallet dødsulykker 145, mens det i 2008 var 51 dødsulykker (www.arbeidstilsynet.no⁵). Statistikken viser at det først og fremst er menn som dør i arbeidsulykker i Norge (kilde: Arbeidstilsynet vedlegg til strategisk plan 2008–2011).

Sykefravær har en sentral plass i den offentlige debatten i Norge og er en viktig del av avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Nivået på sykefraværet har variert mye i perioden fra midten av 1950-årene og fram til i dag (Bråten mfl., 2008). Svingningene i sykefraværstallene har vært av en slik karakter at det har vært vanskelig å gi enkle forklaringer (Ose mfl., 2006). Ulike arbeidsmiljøforhold kan gi negative konsekvenser for den enkeltes helse. I 2007 oppga nærmere to av ti arbeidstakerne at de har hatt sykefravær som helt eller delvis skyldes forhold ved arbeidsplassen (Bråten mfl., 2008). I forarbeidene til den nye arbeidsmiljøloven ble det også lagt vekt på at Arbeidstilsynet i sin tilsynsvirksomhet skulle legge større vekt på psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold. Dette reflekteres i Arbeidstilsynets strategiske satsingsområder i perioden 2008–2011 (Arbeidstilsynet Strategisk plan 2008–2011).

I løpet av de siste 30–40 årene har altså den landbaserte virksomheten i Norge gjennomgått store strukturelle endringer. I dag framstår næringsstrukturen som svært mangfoldig og med større vekt på tjenesteproduksjon. Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med om lag 180 000 virksomheter pluss drøyt 60 000 enheter i landbruket.

Etableringen av et HMS-regelverk

I 1992 kom forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), senere erstattet med ny forskrift i 1997. Erfaringene fra petroleumssektoren hadde vist at internkontroll førte til økt systematikk, bedre kvalitet og mindre feilproduksjon. Krav om internkontroll var ment å skulle bidra til en «ny giv» i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS), både på myndighets- og

⁵ <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=206962>

virksomhetsnivå (jf. NOU 2004:5 s. 169). Sentrale deler av forskriften ble løftet inn i lovteksten i 2005, noe som innebar en styrking av kravene til internkontroll for all landbasert virksomhet.

Formålet med internkontroll er å fremme systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet slik at kravene fastsatt i og i medhold av aktuelle lover overholdes (NOU 2004:5).

Arbeidsmiljølovens krav til systematisk HMS-arbeid

Arbeidsmiljøloven – formål

Kravene til at arbeidsgiver skal sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet (HMS) i virksomhetene, er gitt i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven, aml.) og i ulike forskrifter til denne. I arbeidsmiljøloven § 1 heter det at formålet blant annet er:

å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet

Arbeidsgiver skal sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (§ 2-2a). Primæransvaret for arbeidsmiljøet ligger hos den arbeidsgiveren som en arbeidstaker er ansatt hos. Arbeidstakeren er på sin side pliktig til å medvirke ved gjennomføring av de tiltakene arbeidsgiveren setter i verk, samt å delta i det organiserte vernearbeidet (§ 2-3).

Krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Arbeidslivslovutvalget la til grunn at internkontrollprinsippet skulle videreføres i den nye arbeidsmiljøloven, med følgende begrunnelse:

Det legges imidlertid til grunn at internkontroll som tenkning og metode har kommet for å bli, både fordi den tydelig plasserer ansvaret for helse, miljø og sikkerhet hos virksomhetene selv, fordi den styrker kravene til arbeidstakernes medvirkning, og fordi den fremmer en optimal bruk av tilsynsmyndighetenes ressurser. (NOU 2004:5 s. 180)

Arbeidslivslovutvalget gikk inn for at de generelle kravene til metode og systematisk HMS-arbeid burde presiseres i selve lovteksten. Utvalget argumenterte for at dette

ville understreke betydningen av og lette forståelsen for virksomhetenes eget ansvar for HMS-arbeidet. Disse anbefalingene resulterte i at de sentrale bestemmelsene i internkontrollforskriften ble tatt inn som en del av den nye arbeidsmiljøloven i 2005. Slik ble kravene til systematisk HMS-arbeid skjerpet i den nye loven. I tråd med arbeidslivslovutvalgets innstilling ble det også opprettet et eget kapittel om «virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet» (kapittel 3) (jf. Ot.prp. 49 (2004–2005)). I tillegg ble særskilte forholdsregler for å ivareta sikkerheten og reglene om plikt til å ha bedriftshelsetjeneste i utvalgte bransjer plassert i dette virkemiddelkapitlet.

Arbeidsmiljøloven § 3-1 omfatter kravene til systematisk HMS-arbeid i virksomhetene og lyder slik:

- (1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
- (2) Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:
 - a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
 - b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
 - c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
 - d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
 - e) iverksette rutiner og avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
 - f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
 - g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilser det, jf. bokstav c,
 - h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Internkontrollforskriften stiller krav om at det systematiske HMS-arbeidet (internkontrollen) skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Virksomheten må altså selv vurdere hvilken risiko driften medfører, og har plikt til å ha løpende oversikt over

eventuelle endringer over tid. Kravet til kartlegging, risikoanalyse og forebyggende tiltak øker med graden av risiko. Dessuten ble det ved opprettelsen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) lagt til grunn at arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv skulle være en del av virksomhetenes systematiske HMS-arbeid (jf. NOU 2004:5).

Arbeidslivslovutvalget la vekt på at den nye arbeidsmiljøloven måtte reflektere utviklingstrekkene i arbeidslivet hvor oppmerksomheten i større grad var flyttet fra rene fysiske faktorer som kan lede til uhelse, og over til psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer (NOU 2004:5 s.173). I forlengelsen av dette ble det i lovforarbeidene understreket at begrepet om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» skulle favne både fysiske, psykososiale og organisatoriske sider ved arbeidsmiljøet.

Ansvar og samarbeid i det systematiske HMS-arbeidet

Arbeidsgivers plikter

Det er et grunnleggende og uomtvistet prinsipp i norsk arbeidsliv at arbeidsgiver har hovedansvaret for at arbeidsmiljølovens krav etterleves (jf. Ot.prp. 49 (2004–2005)). Prinsippet slås fast i § 2-1 om «arbeidsgivers plikter». Selv om arbeidsgiver kan delegere oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av lovens krav til lavere nivå i virksomheten, fritar ikke dette arbeidsgiver fra det overordnede ansvar (op.cit.).

For å styrke arbeidsgivers plikter i det systematiske HMS-arbeidet ble det i den nye arbeidsmiljøloven også tatt inn et krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (§ 3-5).

Arbeidsgivernes organisasjoner har vært aktive i arbeidet med å utforme og implementere kravene til systematisk HMS-arbeid i virksomhetene. Blant annet var implementeringen av internkontrollforskriften en av hovedgrunnene til at HMS-rådgiverordningen i NHO-fellesskapet ble opprettet i begynnelsen av 1990-årene. Denne HMS-rådgiverordningen skulle bidra til økt slagkraft og bedre koordinering av HMS-arbeidet i NHOs medlemsbedrifter. Fra 2001 har arbeidet med IA vært et prioritert arbeidsområde for HMS-rådgiverne i NHOs ulike landsforeninger (Bråten og Svalund 2006).

Arbeidstakers medvirkningsplikt

Arbeidstakerne er også pålagt konkrete plikter når det gjelder arbeidsmiljøarbeidet i virksomhetene. Arbeidstaker har for det første en plikt til å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak som arbeidsgiver setter i verk for å skape et trygt arbeidsmiljø, samt til å delta i det organiserte vernearbeidet i virksomheten. Arbeidstaker skal utføre arbeidet i samsvar med påbud og instruksjoner fra overordnet eller fra Arbeidstilsynet og skal bruke påbudt verneutstyr, vise aktsomhet og ellers medvirke til å hindre ulykker

og helseskader. Arbeidstakerne har også plikt til å varsle om feil eller mangler som kan medføre fare for både eget og andres liv og helse. Arbeidstakere med leder- eller kontrolloppgaver har i tillegg en særlig plikt til å påse at hensynet til sikkerhet og helse blir i varetatt under planlegging og utførelse av oppgaver.

Arbeidsmiljøutvalg

I virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg (AMU), der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og verne- og helsepersonalet er representert (aml. kapittel 7). Når det er mellom 20 og 50 ansatte, kan én av partene kreve AMU, mens Arbeidstilsynet kan pålegge at det opprettes AMU. AMU er et parts-sammensatt utvalg hvor arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha like mange representanter, og hvor ledelsen skal gå på omgang. Verne- og helsepersonalet har ikke stemmerett. Intensjonen med AMU er at det skal virke for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av både fysisk og psykisk art. AMU skal blant annet ha en aktiv rolle i etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid (jf. aml. §7-2 (2) e)).

Verneombud

Virksomhetene har plikt til å velge verneombud (aml. kapittel 6). Ved virksomhet med mindre enn ti arbeidstakere kan partene ha skriftlig avtale om en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. Verneombudet er arbeidstakernes representant i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse. Arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om det kan fortsette. Den enkelte arbeidsgiver skal sørge for at verneombudene får nødvendig opplæring.

Tillitsvalgte/fagforeninger

Arbeidsmiljøloven bestemmer om at det systematiske HMS-arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte (aml. §3-1 (1)). Arbeidsmiljøloven gir dessuten tillitsvalgte mange andre oppgaver som ikke er direkte knyttet til HMS, som for eksempel spørsmål knyttet til arbeidstid, oppsigelser, større omorganiseringer, endringer, virksomhetsoverdragelser osv. Dette er også viktige forhold ved virksomhetene og forhold som kan ha betydning for arbeidsmiljøet. I store virksomheter er det vanlig at tillitsvalgte er medlem av AMU.

Bedriftshelsetjeneste

Virksomheter skal knytte til seg en bedriftshelsetjeneste når risikoforholdene tilsier det. Hvilke virksomheter som er pålagt å ha bedriftshelsetjeneste, er fastsatt i forskrift. Bedriftshelsetjenesten skal først og fremst være et kompetansesenter for virksomhetens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Viktige prinsipper er at bedriftshelsetjenesten skal

bistå begge parter, og de skal stå helt fritt i vurderingen av faglige spørsmål. Bedriftshelsetjenesten har da heller ikke stemmerett i arbeidsmiljøutvalget. Arbeidsoppgavene til bedriftshelsetjenesten er først og fremst av forebyggende karakter, og en viktig oppgave er å komme med tiltak for å få et godt arbeidsmiljø.

Tilsyn med loven

Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet på arbeidsmiljølovens område og skal føre tilsyn med virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsstandard. Det forebyggende arbeidet med HMS skal tillegges særskilt vekt. Tilsynet har også en veiledningsplikt, som er nærmere beskrevet i forvaltningsloven. Alle alvorlige arbeidsulykker skal granskes av Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet har også oppgaver etter enkelte andre lover, blant annet skal de føre tilsyn med elevers og studenters læringsmiljø ved fagskoler, universiteter og høyskoler. Utlendingsloven og allmenngjøringsloven gir Arbeidstilsynet ansvar for og myndighet til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.

Petroleumstilsynet har samme rolle som Arbeidstilsynet på land. Fordi Petroleumstilsynet også er et storulykkestilsyn, blir det lagt stor vekt på den betydning arbeidsmiljøet kan ha for storulykkesrisiko.

Rapportens oppbygning

Rapporten er i det følgende organisert slik:

I kapittel 2 gjør vi rede for det metodiske opplegget. Undersøkelsen bygger på flere datakilder, og både kvalitative og kvantitative analyseteknikker har vært brukt. Hovedmaterialet består av en telefonsurvey blant daglige ledere i et representativt utvalg av virksomheter med fem ansatte eller flere samt casestudier i totalt ni virksomheter, der seks er landbaserte og tre innenfor petroleumssektoren.

I kapittel 3 presenterer vi resultatene fra breddestudien av daglig lederes kunnskap om kravene til internkontroll og i hvilken grad de følger disse kravene i praksis. Vi ser også på hvilke erfaringer daglige ledere har med det systematiske HMS-arbeidet. Forbindes dette først og fremst med tidkrevende papirarbeid? Eller fører det til forbedringer i HMS-tilstanden, økt produktivitet og redusert risiko for skade og sykefravær? Avslutningsvis i kapitlet presenterer vi også regresjonsanalyser for noen utvalgte områder som har utpekt seg som spesielt interessante når det gjelder virksomhetenes systematiske HMS-arbeid.

I kapittel 4 beveger vi oss ut i seks landbaserte virksomheter og stiller spørsmål om hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i praksis. Gjennom casestudiene utdypes bildet av hvordan det systematiske HMS-arbeidet dokumenteres og praktiseres

i virksomheter fra ulike bransjer og sektorer. Funnene drøftes i lys av de overordnede spørsmålene om hvordan det systematiske HMS-arbeidet drives, hvilke effekter det har, og om intensjonene bak innføringen av internkontroll er oppnådd.

I kapittel 5 presenteres casestudiene fra Petroleumstilsynets myndighetsområde. Som ellers i undersøkelsen har det overordnede temaet vært virksomhetenes etterlevelse av HMS-lovverket. De viktigste spørsmålene i dette kapitlet er knyttet til 1) utviklingen av regelverk og 2) påseplikten.

I kapittel 6 ser vi nærmere på hvilke erfaringer virksomhetene har med tilsynsmyndighetene, som i dette tilfellet er Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. For virksomheter under Petroleumstilsynets myndighetsområde har vi særlig sett på hvilken betydning Petroleumstilsynet har hatt. Her presenterer vi også resultater fra en egen survey blant landbaserte virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene. Vi presenterer også ulike erfaringer med Arbeidstilsynet som kom fram i intervjuene i de landbaserte casevirksomhetene. Til slutt i kapitlet tar vi for oss virksomheter i petroleumssektoren og hvilke erfaringer disse har med både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

I kapittel 7 samler vi trådene og presenterer status og utfordringer i det systematiske HMS-arbeidet i norske virksomheter. Ved å sammenlikne våre funn med tilsvarende undersøkelser som har vært gjennomført tidligere, ser vi også om det har vært en positiv utvikling i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid. I dette kapitlet sammenstiller vi også erfaringene fra landbaserte og petroleumsbaserte virksomheter og skisserer noen utfordringer og utviklings- eller læringspotensialer på tvers av de to tilsynsområdene.

2 Datagrunnlag og metode

I dette prosjektet har vi basert oss på ulike datakilder. Vi har gjennomført en breddeundersøkelse i form av en survey blant norske virksomheter og to tilleggssurveyer. Det er også gjennomført casestudier innenfor Arbeids- og Petroleumstilsynets ansvarsområder. I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for forskningsdesignen for de enkelte metodiske tilnærmingene.

Surveyundersøkelser

Utvalg og frafall

Datagrunnlaget for denne delen av undersøkelsen bygger først og fremst på en breddeundersøkelse blant norske virksomheter i privat og offentlig sektor. Undersøkelsen er gjennomført som en telefonisk utvalgsundersøkelse rettet mot daglig leder i virksomheter med fem ansatte eller flere. Det er til sammen intervjuet 1348 virksomheter i denne undersøkelsen. Det er også gjort to mindre tilleggsundersøkelser. For det første en undersøkelse blant daglige ledere i små virksomheter (1–4) ansatte. Hensikten med denne var å fange opp de aller minste virksomhetene. Denne delen er gjort med identisk spørreskjema som for hovedundersøkelsen og i 200 virksomheter. Undersøkelsen blant de små virksomhetene er kun brukt for å se om disse skiller seg fra virksomhetene med mer enn fem ansatte. Alle hovedtall som presenteres i rapporten, er med basis i virksomheter med fem ansatte eller flere. For det andre har vi utført en separat undersøkelse blant daglige ledere i 500 virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene. Spørreskjemaet i tilsynsundersøkelsen var likt skjemaet i hovedundersøkelsen. I tillegg var det noen utvalgte spørsmål som omhandlet hvordan virksomheten opplevde selve tilsynet og relasjonen til Arbeidstilsynet.

Utvalget til hovedundersøkelsen og tilleggsundersøkelsen blant små virksomheter ble trukket fra Lindorfs register. Dette registeret er basert på alle virksomheter som er registrert i Brønnøysundregistrene. Undersøkelsen blant virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, ble trukket fra Arbeidstilsynets register over virksomheter som de har hatt tilsyn i de to siste årene. All intervjuing ble gjort av Norstat i perioden fra 21. april til 11. mai 2009.

Før virksomhetene ble kontaktet på telefon, ble det sendt ut et varslingsbrev til brutto-utvalget. Dette brevet ga informasjon om hensikten med undersøkelsen og hvem som var oppdragiver.

I enhver utvalgsundersøkelse vil det være en viss andel som av ulike grunner ikke ønsker å være med i undersøkelsen. Frafallet for de tre undersøkelsene varierer noe. I hovedundersøkelsen (5+ ansatte) er det en svarprosent på 37, i undersøkelsen blant småvirksomhetene (1–4 ansatte) 31 prosent og blant tilsynsvirksomhetene 39 prosent. Den rene nekten er imidlertid lav, for hovedundersøkelsen var det kun 14 prosent som konkret svarte at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Det resterende frafallet er daglige ledere som det av ulike grunner ikke er oppnådd direkte kontakt med, som var bortreist i intervjuperioden, eller ikke har vært tilgjengelige når de har blitt ringt opp, o.l.

Stratifisering

Fra andre undersøkelser vet vi at tilgjengeligheten og svarvilligheten i virksomhetsundersøkelser varierer mellom bransjer og etter virksomhetsstørrelse. Typisk vil det være vanskeligere å oppnå intervjuer i mindre virksomheter der daglig leder selv ofte deltar aktivt i produksjonen. Det kan også være vanskelig å få gjort avtale om intervjuer med leder / adm. dir. i de største virksomhetene. For å unngå skjevheter (med basis) i bransje og antall ansatte ble hovedundersøkelsen blant virksomheter med mer enn fem ansatte stratifisert proporsjonalt i forhold til den faktiske fordelingen (populasjonen) på bransje og antall ansatte. 1300 intervjuer ble foretatt med utgangspunkt i denne stratifiseringen. I tillegg ble det gjort et ekstra påfyll med 48 virksomheter med 100 ansatte eller flere. Dette for å sikre at det var mange nok av de største virksomhetene slik at vi i analysene også kunne se om de største virksomhetene skilte seg fra de små og mellomstore. Uten dette ekstra påfyllet ville det blitt så få virksomheter med 100 ansatte eller flere at det statistisk ville vært vanskelig å finne pålitelige sammenhenger. Samlet utgjør dette påfyllet av store virksomheter likevel få i totalutvalget, og vi har ikke funnet det hensiktsmessig å vekte for dette.

Undersøkelsen blant de aller minste virksomhetene (1–4 ansatte) ble også stratifisert, men da kun i forhold til en proporsjonal fordeling mellom offentlig og privat sektor.

Undersøkelsen blant tilsynsvirksomhetene er ikke stratifisert. Sykehusene viste seg imidlertid kun å være registrert hos Arbeidstilsynet med hovedorganisasjonsnummer, mens selve tilsynsaktiviteten mer er rettet mot enkelt avdelinger. Siden det ikke var informasjon om hvilke avdelinger som hadde hatt tilsyn, ble det gjort en tilpasning. Vi antok at sykehusdirektørene i begrenset grad hadde oversikt og innsikt i detaljene ved tilsynet på de enkelte underavdelingene. Etter en forutgående samtale med to sykehus kom vi fram til at vi for sykehusene skulle spørre etter kvalitetssjef, pasientsikkerhetssjef eller HR-sjef. Denne funksjonen vil få melding om samtlige tilsyn som

er gjennomført på sykehuset, hvilke pålegg som eventuelt er gitt, og vil også som regel selv delta ved varslede tilsyn. Utover denne tilpasningen er tilsynsundersøkelsen basert på et tilfeldig utvalg.

Analyser

I rapporten presenteres resultatene for hovedundersøkelsen i form av figurer. I figurene er det kun resultatet for de 1348 virksomhetene med fem eller flere ansatte som presenteres dersom ikke annet er spesifikt nevnt. Det er undersøkt om ulike bakgrunnsvariabler påvirker svargivningen på spørsmålene. Dette er gjort i form av bivariate sammenlikninger med følgende bakgrunnsvariabler og inndelinger:

- Bransje:
Primærnæring, olje/industri, bygg og anlegg, varehandel, privat tjenesteyting og offentlig sektor
- Antall ansatte:
1–4, 5–9, 10–19, 20–49, 50–99, 100 eller flere
- HMS-ressurser:
Om virksomheten har verneombud, arbeidsmiljøutvalg (AMU) eller bedriftshelsetjeneste (BHT)
- Om virksomheten har inngått IA-avtale
- Geografi:
Østfold/Akershus, Oslo, Indre Østland (Hedmark, Oppland, Buskerud), Sør-Norge (Vestfold, Telemark, Sør- og Øst-Agder), Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane), Midt-Norge (Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag) og Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark)

Sammenhenger mellom svarene på hovedspørsmålene og bakgrunnsvariablene kommenteres i hovedsak i tekstlig form. Alle sammenhenger som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 95 prosent.

I avslutningen i kapittel 3 benytter vi to ulike former for multivariate analyser. Vi benytter lineær regresjon på analysene, i de tilfellene der den avhengige variabelen er kontinuert, mens logistisk regresjon benyttes i de tilfellene der den avhengige variabelen er dikotom.

Regresjonsanalyse er en kvantitativ analyseteknikk som muliggjør blant annet beskrivelse av styrke og retning av sammenheng mellom avhengig og uavhengig variabel og en kvantifisering av denne sammenheng. Vi har også mulighet til å bestemme den relative betydningen av uavhengige variabler for en verdi på den avhengige. Formelen for en lineær regresjonslinje er $Y = a + bx$, der a er konstantleddet eller skjærings-

punktet på den vertikale aksene, og b er regresjonskoeffisienten eller regresjonslinjens helningsvinkel. Denne koeffisienten tolkes i regresjonsanalyse slik at den forteller hvor mange enheter den avhengige variabelen Y endres når den uavhengige variabelen x øker med en enhet. I tabellene presenteres også Beta som i dette tilfellet representerer de standardiserte b -verdiene.

Ved å gjøre en logistisk regresjon beskriver vi endringene langs en S-formet kurve, heller enn en rett linje. Formelen for den logistiske regresjonskurven er $Y = 1/(1 + e^{-(a+bx)})$. Parameterne fra regresjoner, angitt som b i tabellene, vil altså i lineær regresjon fortelle oss hvor mye avhengig variabel vil endres i verdi når den uavhengige variabelen øker med en enhet, mye av det samme vil gjelde i logistisk regresjon, men parameteren må her tolkes på en noe annerledes måte siden linjen som beskrives, er S-formet og ikke lineær. Tolkningen av tabellene blir, noe forenklet, slik at når koeffisienten er positiv, vil en økning i den uavhengige variabelen innebære en økning i sannsynligheten for et utfall kodet som 1. Regresjonstabellene er gjengitt i vedlegg 1.

Sammenlikning med andre undersøkelser

Spørreskjemaet i breddeundersøkelsen er dels en gjentakelse av en virksomhetsundersøkelse gjennomført av Sintef i en evaluering av det systematiske HMS-arbeidet i norske virksomheter. Denne ble gjennomført for Kommunal- og regionaldepartementet i 1999 (se Skaar mfl., 1999). Dels er det spørsmål som også er stilt til norske arbeidstakere i en undersøkelse Fafo gjorde om HMS-tilstanden for LO i 2007 (Bråten mfl. 2008), og dels er det helt nye spørsmål.

Der det er mulig og hensiktsmessig, er hovedundersøkelsen vi har gjennomført i dette prosjektet, sammenliknet med disse to undersøkelsene. I figurene i denne rapporten er resultater fra Sintefs undersøkelse fra 1999 betegnet som «Daglig leder 1999», resultater fra undersøkelsen Fafo gjennomførte i 2007, som «Ansatte 2007», mens undersøkelsen gjennomført til denne rapporten, er betegnet som «Daglig leder 2009».

Sintefs undersøkelse fra 1999 er utvalgsmessig noe annerledes satt sammen enn breddeundersøkelsen som er gjort i dette prosjektet. Sintef trakk et utvalg fra private, kommunale og statlige virksomheter, de to første basert på et register administrert av Direct Marketing (oppdatert mot Brønnøysundregistrene), det siste basert på et register fra daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Kommuneundersøkelsen ble gjort rettet mot rådmenn, teknisk etat, sykehjem og skoler. Forholdet mellom private, kommunale og statlige virksomheter er i utvalget proporsjonalt fordelt i forhold til den faktiske fordelingen i populasjonen. Så langt vi kan se av rapporten til Skaar m.fl. 1999, er det ikke satt noen nedre grense for antall ansatte.

Sintefs undersøkelse skiller seg med andre ord noe fra undersøkelsen i dette prosjektet i forhold til både antall ansatte og at det er gjort et utvalg kommunale tjenesteområder.

Sintefs utvalg av kommunale virksomheter er imidlertid antatt å gi et godt bilde av kommunal sektor samlet. I Sintefs undersøkelse er det i nettoutvalget 46 prosent av virksomhetene som har mellom to og ti årsverk, i vår hovedundersøkelse er det 47 prosent som har mellom fem og ti ansatte. Selv om årsverk og antall ansatte ikke er identiske størrelser, og selv om det i vår hovedundersøkelse ikke er virksomheter med mindre enn fem ansatte, er den relative forskjellen for de minste virksomhetene i hver av undersøkelsene begrenset. Vi vurderer det derfor til å være forsvarlig å sammenlikne vår hovedundersøkelse med Sintefs undersøkelse fra 1999, til tross for en noe ulik utvalgsstrategi når det gjelder antall ansatte/årsverk og kommunale sektorer.

Case-studier innenfor Arbeidstilsynets område

Case-studiene følger en klassisk evalueringsmal der virksomhetenes praksis og forståelse av HMS-arbeidet vurderes opp imot intensjoner og målsettinger for internkontrollforskriften.

Dybdestudien bygger på kvalitative caseundersøkelser i totalt seks virksomheter innenfor Arbeidstilsynets område.

I dybdestudien har vi vært opptatt av å få informasjon og kunnskap omkring *prosessene* knyttet til det systematiske HMS-arbeidet i virksomhetene.

Valg av virksomheter og datainnsamling

Internkontrollforskriften har et svært bredt virkeområde, både offentlig og privat virksomhet av alle slag er omfattet. På arbeidsmiljølovens område gjelder som hovedregel at virksomheten må sysselsette arbeidstakere for å være omfattet av forskriften. Dybdestudiene innenfor Arbeidstilsynets område skulle blant annet baseres på funnene i breddestudien. Resultatene fra breddestudien ga derfor viktige innspill til kriterier for valg av caser innenfor Arbeidstilsynets område. På grunnlag av dette ble det i samarbeid med oppdragsgiver utarbeidet et sett med kriterier for ulike arbeidsmiljøutfordringer og belastninger som vi antok ville forekomme i ulike virksomhetstyper, og som vi ønsket å se det systematiske HMS-arbeidet opp mot. Videre ble det bestemt at dybdestudien skulle omfatte fire virksomheter fra ulike bransjer i privat sektor og to fra offentlig sektor. Tabell 2.1 (neste side) gir en oversikt over de ulike kriteriene og hvilke typer virksomheter som ble valgt ut for dybdestudien. Kryssene i tabellen viser hvordan vi antok at ulike arbeidsmiljøutfordringer og -belastninger ville forekomme i de valgte virksomhetene. Det ble også lagt vekt på å velge virksomheter av en viss størrelse (målt i antall ansatte). Fra tidligere undersøkelser vet vi at det er en større sannsynlighet for at store virksomheter har innført et internkontrollsystem (IK) enn

Tabell 2.1 Kriterier for valg av caser innenfor Arbeidstilsynets område

Kriterier	Privat sektor				Offentlig sektor	
	Bygg og anlegg	Nærings- middelindustri	Konsulent- virksomhet	Vare- handel	Hjemme- baserte tjenester	Videre- gående skole
Omstilling	X	X	X	X	X	X
Arbeidspress, tidspress	X	X	X	X	X	X
Fysisk arbeidsmiljø	X	X	(X)	X	X	(X)
Biologisk helsefare		X			X	
Alenearbeid				X	X	X
Bemannings-situasjon	X	X	X	X	X	X
Emosjonelt arbeid				(X)	X	X
Overvåkning	X	(X)	(X)	X	X	(X)
Påseplikt	X					
Inneklima		X	X	X	(X)	X
Vold, trusler om vold				X	X	X
Kontakt med kunder, brukere, pårørende eller liknende			X	X	X	X
Kryssende belastninger	X		X	X	X	X
Samordningsansvar	X					

at små virksomheter har dette (jf. Bråten mfl., 2007). Virksomhetene som inngår i dybdestudien, er valgt strategisk med tanke på at de skal kunne være idealtyper og illustrere en praksis i tillegg til utfordringer som kan antas å være felles for flere virksomheter innenfor samme sektor og bransje. Funnene fra casestudiene kan imidlertid ikke generaliseres til å gjelde generelt for de ulike bransjene og sektorene. Styrken ved en casebasert metode ligger snarere i de mulighetene denne metoden – ved hjelp av «tykke beskrivelser» – gir for å belyse ulike prosesser samt å inkludere kontekstuelle forhold i analysen – forhold som bidrar til å gi økt forståelse for hvordan aktørene i feltet tenker og handler (Morrow, 1994).

Virksomhetstypene som inngår i dybdestudien, ble altså valgt i et samarbeid med oppdragsgiver. Oppdragsgiver har derimot ikke vært involvert i utvelgelsen og kontakten med de aktuelle virksomhetene, dette arbeidet har forskerne ved Fafo og IRIS stått for alene. Virksomhetene og informantene som inngår i dybdestudien, ble lovet

full anonymitet, også overfor Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet som er oppdrags-givere for prosjektet.

Kvalitative intervjuer

Dybdestudiene bygger på informasjon fra kvalitative intervjuer av nøkkelpersoner i de valgte virksomhetene samt på dokumentasjon av virksomhetenes IK-system (jf. forskriften § 5).

Vi la vekt på å intervju personer som på ulike måter hadde en rolle i virksomhetens arbeid med HMS. Antall personer som ble intervjuet i hver enkelt virksomhet, varierte, fordi det var flere personer involvert i HMS-arbeidet i de store og komplekse organisasjonene enn i de mindre. Aktuelle intervjupersoner var virksomhetens eier/ledelse (den som har ansvaret for å innføre og utføre IK), eventuelle andre HMS-ressurser knyttet til virksomhetens ledelse, hovedverneombud/verneombud samt tillitsvalgte dersom tillitsvalgte var direkte involvert i HMS-arbeidet. Det ble ikke gjennomført intervjuer med den enkelte ansatte, men det ble lagt vekt på at intervjuene med verneombud og tillitsvalgte skulle gi informasjon om HMS-utfordringer og hvordan virksomhetens IK-system oppfattes blant de ansatte.

Intervjuene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg hvor vi hadde formulert en rekke spørsmål på forhånd, men hvor det også var gode muligheter til å følge opp tema som kom fram under intervjuet. Spørsmålene dreide seg om HMS-utfordringer i virksomheten, kjennskap til og forståelse av lovverk, innholdet og utviklingen av virksomhetens IK-system, det praktiske HMS-arbeidet, effekter av HMS-arbeidet samt eventuelle erfaringer med Arbeidstilsynet.

I en del av intervjuene ble det gjort grundige notater underveis i intervjuet, mens andre intervjuer ble tatt opp på digital opptaker og transkribert i etterkant. Til sammen ga dette et svært omfattende kvalitativt datamateriale. I analysen har vi valgt å bruke enkelte sitater fra intervjuene for å underbygge argumenter eller for å illustrere ulike forhold. Disse er forsøkt gjengitt så presist som mulig.

Dokumentanalyse

Dybdestudien skulle også belyse sammenhengen mellom intensjonene bak innføringen av internkontrollforskriften og det faktiske arbeidet og forståelsen av dette i virksomhetene. En gjennomgang av ulike studier og dokumenter fra etableringen av forskriften om internkontroll var derfor viktig ved oppstarten av undersøkelsen.

Internkontrollforskriften stiller krav om at virksomhetens IK-system, målsettinger og HMS-arbeid skal dokumenteres. Vi ba derfor også om å få se nærmere på denne dokumentasjonen i de aktuelle virksomhetene. Vi har imidlertid ikke gjennomført noen grundig undersøkelse av selve IK-systemet i virksomhetene, noe som i enkelte

tilfeller ville blitt et svært omfattende arbeid. Hensikten med å se nærmere på IK-systemet var først og fremst å få en idé om hvor omfattende denne dokumentasjonen var, samt hvilke områder virksomhetens systematiske HMS-arbeid faktisk omfatter. Vi ønsket dessuten å se nærmere på hvilke målsettinger som var satt for HMS-arbeidet i de ulike virksomhetene. Dessuten var det ofte greit å ta utgangspunkt i det konkrete IK-systemet når vi intervjuet i virksomhetene. Dokumentene ga derfor først og fremst en støtte til intervjudataene som ble samlet inn.

Case-studier innenfor Petroleumstilsynets område

Dybdeundersøkelsen i petroleumssektoren består av caseundersøkelser av tre virksomheter og kvalitative intervjuer med et knippe nøkkelinformanter. I denne undersøkelsen har vi vært opptatt av å få fram betydningen av at regelverket har utviklet seg som det har, og da med et særlig blikk på påseplikten. Vi har også satt søkelys på tilsynsmyndighetenes rolle og hvordan den erfares av aktører i næringen.

Valg av virksomheter

I utgangspunktet foreslo vi å velge én virksomhet som hadde sine aktiviteter offshore, én hvor det ble jobbet både offshore og på land, og én som holdt til på petroleumsanlegg på land. På den måten ville vi få en virksomhet som hørte til under Petroleumstilsynets tradisjonelle myndighetsområde, en annen som forholdsvis nylig ble flyttet fra Arbeidstilsynet til Petroleumstilsynets myndighetsområde, og en virksomhet som måtte forholde seg til begge tilsynsmyndighetene. Vi ville med andre ord sikre oss et utvalg hvor det var variasjon i virksomhetenes forhold til Petroleumstilsynet. Dette ville være en fordel siden en av oppgavene i undersøkelsen var å stille spørsmål om Petroleumstilsynets rolle. I samarbeid med oppdragsgiver ble det bestemt at vi i stedet skulle sikre denne variasjonen ved å velge virksomheter som representerte ulike ledd i en kontraktkjede. I praksis kan det være en lang rekke ledd i en slik kjede, med en operatør på toppen og flere nivåer av leverandører under. Kjeden ble her avgrenset til å omfatte tre ledd. Casene består derfor av en operatør, en leverandør og en underleverandør. Inndelingen er noe kunstig, all den tid mange virksomheter vil befinne seg ulike steder i kjeden avhengig av hvilke oppdrag det er snakk om. Mye av arbeidet organiseres i prosjekter, med den følge at den som i ett prosjekt er leverandør, opptrer som underleverandør i et annet. I denne sammenheng kan det likevel ses som en fordel, siden det innebærer at en og samme virksomhet kan ha ulike typer erfaringer.

Petroleumstilsynet ønsket at den ene virksomheten skulle være en såkalt ISO-bedrift, det vil si en virksomhet som jobber med isolasjon, stillas og overflate. Ansatte i slike virksomheter jobber utsatt for flere typer belastninger, og HMS-arbeidet hos dem er derfor særlig viktig.

Petroleumstilsynet hadde flere forslag til ISO-bedrifter. Det endelige valget av ISO-bedrift, og av de andre virksomhetene, ble gjort av forskerne.

Valg av nøkkelinformanter

Petroleumstilsynet ønsket at undersøkelsen skulle utvides med intervjuer av nøkkelinformanter. Dette ble praktisk og økonomisk mulig fordi prosjektgruppen ble utvidet med en stipendiat ved Universitetet i Stavanger. Felles forskningsinteresser gjorde det hensiktsmessig for henne å delta i datainnsamlingen. I samråd med Petroleumstilsynet ble det bestemt at nøkkelinformantene skulle representere tilsynsmyndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. I praksis gjenspeiler det med andre ord trepartssamarbeidet. Tanken bak var at vi på denne måten ville få i tale informanter med forskjellige perspektiver. Det var også enighet om at informantene helst skulle ha en viss fartstid i sektoren, slik at de var i stand til å uttale seg om den historiske utviklingen. Petroleumstilsynet kom med flere forslag til informanter. Med unntak av forslaget som gjaldt informanter hos Petroleumstilsynet, sto forskerne selv for de endelige valgene.

Intervjuer

Undersøkelsen har altså blitt gjennomført ved hjelp av tre casestudier og intervjuer med nøkkelinformanter. Data har blitt samlet inn ved hjelp av intervjuer. Det har blitt lagt vekt på å få både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i tale. Hos operatøren ble HMS-leder og hovedverneombudet intervjuet. Hos leverandøren ble først en gruppe på tre verneombud og en tillitsvalgt intervjuet sammen, deretter ble representanter fra virksomhetens toppledelse, inkludert HMS-lederen, intervjuet, også de sammen. Hos underleverandøren ble to representanter fra HMS-avdelingen intervjuet sammen. Planen var også her å intervju en representant fra arbeidstakerne, og vi hadde avtale med et verneombud. Denne avtalen måtte imidlertid utsettes, noe som beklageligvis til slutt gjorde at intervjuet utgikk. Dermed har vi færre data om hvordan HMS-arbeidet erfares for en underleverandør. I så måte har det vært en fordel at leverandøren også har erfaringer med å være underleverandør.

To nøkkelinformanter fra hver sin arbeidstakerorganisasjon har blitt intervjuet, hver for seg. Fra arbeidsgiversiden har to informanter blitt intervjuet, én fra en arbeidsgiverorganisasjon og én fra arbeidsgiversiden i et operatørselskap. I tillegg har det blitt gjennomført et felles intervju med to informanter i Petroleumstilsynet og ett intervju med en informant fra det lokale Arbeidstilsynet.

Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av halvstrukturerte intervjuguider. De viktigste temaene som ble tatt opp var den historiske utviklingen av HMS-arbeidet, påseplikten og erfaringer med tilsynsmyndighetene. De fleste intervjuene ble tatt opp og deretter transkribert, mens i ett intervju ble det tatt notater.

Analyse

Intervjuutskriftene har gitt et rikt materiale. De har blitt lest med tanke på at det som sies, skal brukes til å besvare på forhånd bestemte spørsmål. Det betyr at vi har lett etter utsagn som forteller noe om de forskjellige temaene, så som den historiske utviklingen, påseplikten og erfaringer med tilsynsmyndighetene. Dette har vi så sortert og kommentert i presentasjonen av funnene.

3 Status i det systematiske HMS-arbeidet

Siktemålet med dette kapitlet er å skaffe en oversikt over i hvilken grad norske virksomheter innenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde har kunnskap om kravene til internkontroll, i hvilken grad de følger disse, og hvilke erfaringer de har med et systematisk HMS-arbeid. Hovedproblemstillingene har vært å undersøke:

- i hvilken grad norske virksomheter er kjent med kravene til systematisk HMS-arbeid
- om ansvaret for HMS-arbeidet er forankret i virksomhetens ledelse
- om det kan pekes på systematiske forskjeller i status for innføring og oppfølging av systematisk HMS-arbeid mellom bransjer, etter virksomhetsstørrelse eller andre forhold
- hvilken rolle vernombudet og arbeidsmiljøutvalg spiller i det systematiske HMS-arbeidet

Datagrunnlaget for denne delen av rapporten bygger først og fremst på en spørreundersøkelse blant norske virksomheter i privat og offentlig sektor. Undersøkelsen er gjennomført som en utvalgundersøkelse rettet mot daglig leder i virksomheter i offentlig og privat sektor med mer enn fem ansatte. For også å fange opp de minste virksomhetene (1–4 ansatte) er det gjort en tilleggsundersøkelse, med identisk spørreskjema, blant 200 små virksomheter. Alle hovedtall som presenteres i denne delen, er med basis i virksomheter med fem ansatte eller flere.

I tillegg er det, der det er mulig og hensiktsmessig, sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse gjennomført av Sintef i 1999 (Skaar mfl., 1999). Vi har også i noen tilfeller sammenliknet med resultater fra en undersøkelse rettet mot arbeidstakere som Fafo gjennomførte i 2007 (Bråten mfl., 2008). Sammenhenger mellom svarene på hovedspørsmålene og bakgrunnsvariablene kommenteres i hovedsak i tekstlig form. Alle sammenhenger som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 95 prosent. Avslutningsvis har vi også gjennomført regresjonsanalyser for noen utvalgte områder vi har ment er spesielt interessante. En mer omfattende beskrivelse av datagrunnlaget og metode er presentert i kapittel 2.

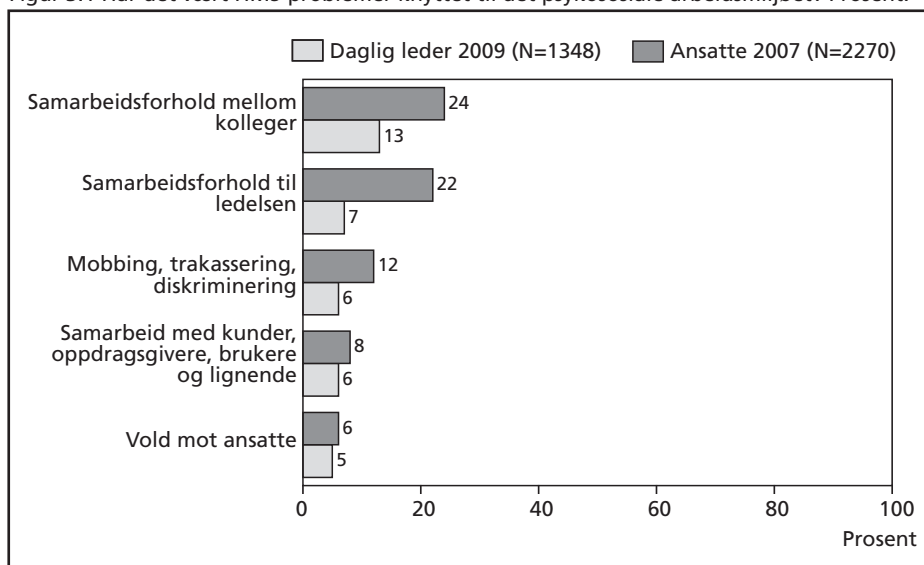
HMS-problemer i virksomhetene

Hovedfokus i breddeundersøkelsen har vært virksomhetenes arbeid med å oppfylle kravene i internkontrollforskriften, men som nevnt over vil det være nyttig å også se hvilke HMS-problemer virksomheten står overfor i det daglige, dette som et bakteppe til den faktiske innsatsen virksomhetene gjør for å oppfylle de lover og regler de er pålagt. Vi har kartlagt disse problemene langs tre hoveddimensjoner: det psykososiale arbeidsmiljøet, det fysiske/kjemiske arbeidsmiljøet og det organisatoriske arbeidsmiljøet. I tillegg har vi undersøkt om sykefravær har vært et HMS-problem, og om man har hatt arbeidsulykker som krever legebehandling. Flesteparten av de forholdene vi her har kartlagt, ble også kartlagt i HMS-undersøkelsen Fafo gjorde i 2007 blant arbeidstakere (se Bråten mfl.2008). Dette gir dermed en mulighet til å sammenlikne hva virksomhetsledere og arbeidstakere mener om de samme forholdene.

Det psykososiale arbeidsmiljøet

HMS handler ikke bare om tunge løft, uheldige arbeidsstillinger osv., det handler også om de relasjonene man inngår i på arbeidsplassen, eller det psykososiale arbeidsmiljøet som man også ofte beskriver det som. I figur 3.1 ser vi andelen arbeidstakere og ledere som mener denne type forhold har vært et HMS-problem på deres arbeidsplass.

Figur 3.1 Har det vært HMS-problemer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet? Prosent.



For det første viser figur 3.1 at det er en relativt begrenset andel som vurderer at det psykososiale arbeidsmiljøet har vært et HMS-problem. Figuren viser også at de ansatte i større grad enn lederne mener at samarbeidsrelasjoner med kollegaer/ledelsen og mobbing/trakassering har vært et problem. At ledere er mer positive til spørsmål om samarbeidsrelasjoner, er også vist i andre undersøkelser (Moland, 2007; Grimsrud, 2005). Ledelsen og de ansatte er relativt samstemte i vurderingen av samarbeidsforhold med kunder, brukere og liknende og vold mot ansatte. Det er også ganske få som oppgir at dette er et problem. Samtidig er dette forhold som kan være svært alvorlige for dem det rammer, slik at problemene ikke kan underslås selv om de rammer få.

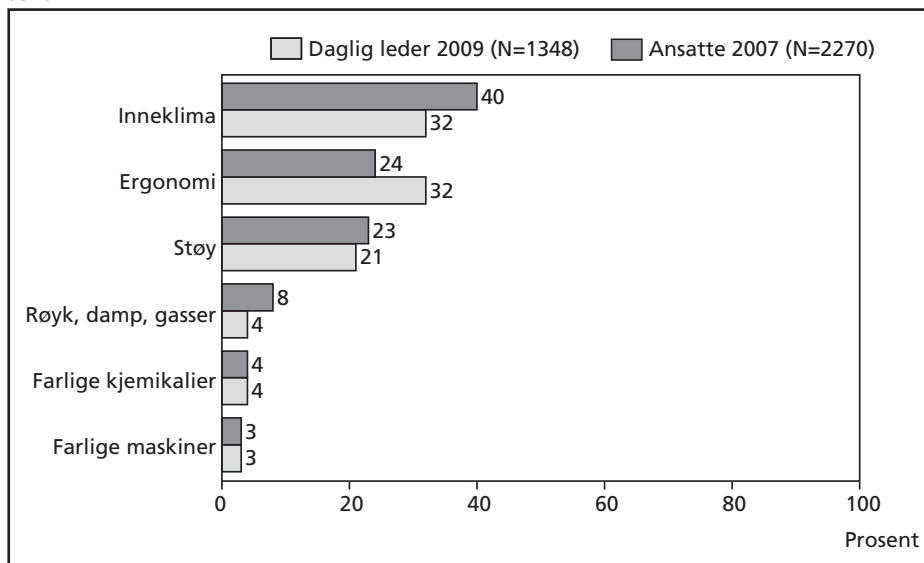
Ser vi på bakgrunnsvariablene for 2009-undersøkelsen, ser vi at virksomhetens størrelse har betydning for samarbeidsforholdet mellom kollegaer og i forhold til vold. Vi finner at andelen som angir at samarbeidsforhold mellom kollegaer har vært et HMS-problem, er større i de største virksomhetene (100 ansatte eller flere) enn i virksomhetene som har under 100 ansatte. Vi finner også at andelen som angir at vold har vært et problem, er større i de virksomhetene som har 20 ansatte eller flere, enn det er i virksomhetene som har færre enn 20 ansatte.

Selv om andelen som totalt oppgir at de er utsatt for vold og trusler om vold, er lav, vet vi samtidig at dette innenfor bestemte bransjer er et stort problem. For vold finner vi også at dette er et større problem i offentlig sektor enn i privat. Levekårsundersøkelsen fra 2006 (NOA, 2008a) har i tillegg vist at ansatte i kommunalsektor i stor grad er utsatt for dette. Særlig gjelder dette for sosionomer, vernepleiere og barnevernpedagoger, hvor 40 prosent sier at de opplever vold eller trusler om vold månedlig eller oftere. Pleie- og omsorgsarbeidere er også en utsatt gruppe, der i underkant av 30 prosent opplever vold og trusler månedlig eller oftere. Problemene med vold og trusler i kommunal sektor har vært synliggjort over lang tid. Moland (1997) viste at nær halvparten av dem som jobbet i pleie- og omsorgssektoren, var utsatt for fysisk aggresjon. Svalund (2009) finner i 2009 at 60 prosent av arbeidstakere som jobber innenfor tjenester for psykisk utviklingshemmede, på barnevernkontor og i barnverninstitusjoner, har vært utsatt for vold eller trusler om vold de siste tolv månedene.

Det fysiske/kjemiske arbeidsmiljøet

De siste tiårene har det vært rettet stor oppmerksomhet mot HMS-problemer knyttet til det fysiske/kjemiske arbeidsmiljøet. Det har handlet om både tunge løft, ergonomi og kjemikalier. I figur 3.2, neste side, ser vi hvordan ansatte og ledere anser dette å være et problem på deres arbeidsplass.

Figur 3.2 Har det vært HMS-problemer knyttet til det fysiske/kjemiske arbeidsmiljøet? Prosent.



Inneklima og ergonomi blir ansett å være et HMS-problem av relativt mange, vi ser også at det er en god del som mener støy er et problem. Det er også for dette spørsmålet noen forskjeller i vurderingen mellom ledere og ansatte. Vi ser at de ansatte i noe større grad enn lederne opplever at innklimaet er et problem, mens lederne i noe større grad enn de ansatte mener ergonomi er et problemområde. Røyk, damp, gasser og farlige kjemikalier er det relativt få som anser som å være et problem.

Vi finner at virksomheter med 20 ansatte i større grad enn de med færre enn 20 ansatte anser at innklima er et problem. Utover dette finner vi ingen vesentlige sammenhenger med virksomhetsstørrelse.

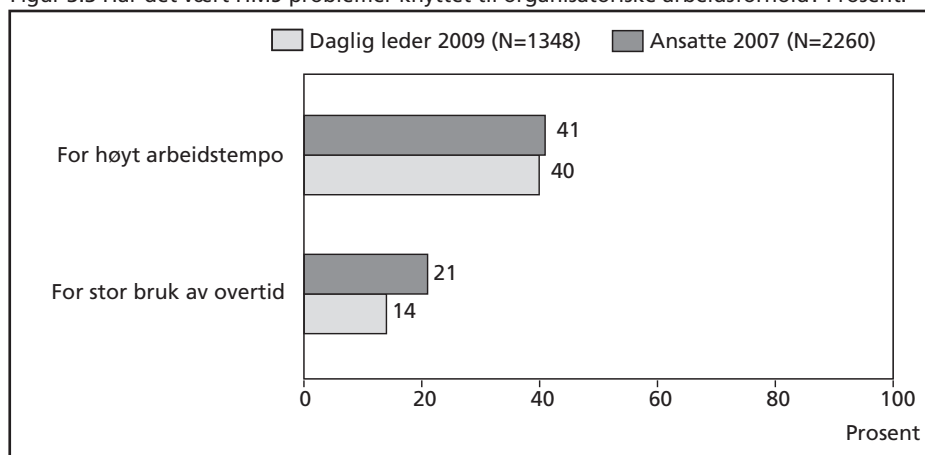
Derimot er det en del tydelige utslag etter bransje for disse spørsmålene. Olje/industri og offentlig sektor angir i større grad enn de andre bransjene at innklima er et problem. Olje/industri, bygg og anlegg og offentlig sektor angir i større grad enn de andre bransjene ergonomi og støy som et problem. Forekomster av røyk, damp, gasser er ikke et veldig utbredt problem, men er likevel størst i olje/industrien. Disse bransjemessige sammenhengene er interessante i den forstand at vi finner dem i såpass forskjellige sektorer som de tradisjonelt mannsdominerte, det vil si olje/industri og bygg og anlegg, sammen med den tradisjonelt mer kvinnedominerte offentlige sektoren. Det er grunn til å anta at problemene arter seg noe ulikt mellom det offentlige og det private. Støyproblemer i offentlig sektor er som NOA (2008b) har vist, først og fremst knyttet til skole og barnehage, der lydnivået kan være vesentlig. Og i motsetning til i industrien eller bygg og anlegg er det også vanskeligere å beskytte seg mot støyen i det offentlige. Hørselvern er for eksempel lite forenlig med jobben som lærer

eller barnehageassistent. Skal man løse støyproblemer i offentlig sektor, er det som regel bygningsmessig støydemping som er nødvendig. Dette er ofte langt mer kostbart enn en del av de virkemidlene som kan tas i bruk i privat sektor, som for eksempel hørselvern. Når det gjelder ergonomi, er dette i offentlig sektor i stor grad knyttet til helsesektoren og kan nok også være størst i hjemmebasert omsorg. Der kan det være vanskelig å benytte tekniske hjelpemidler til å avhjelpe for eksempel tunge løft siden tjenesten ytes i brukerens hjem. Det kan være både plassvansker og uvilje fra brukeren som gjør at tekniske virkemidler er vanskelig å få på plass. I privat sektor vil nok dette være noe lettere å få på plass ergonomiske hjelpemidler siden det her i stor grad er snakk om gjenstander som skal løftes, og ikke personer.

Organisatoriske forhold

Den siste delen av HMS-problemene knytter seg til mer organisatoriske forhold ved arbeidsplassen og omhandler for høyt arbeidstempo og for stor bruk av overtid. Figur 3.3 viser i hvilken grad ledere og ansatte mener dette har vært et problem.

Figur 3.3 Har det vært HMS-problemer knyttet til organisatoriske arbeidsforhold? Prosent.



Figur 3.3 viser at det er en relativt stor andel som mener at høyt arbeidstempo er et problem ved deres arbeidsplass. Det er heller ikke noen forskjell mellom ledere og ansatte i vurderingen av dette spørsmålet. Relativt sett er det færre som mener for mye bruk av overtid er et HMS-problem, men det er en tendens til at ledere i mindre grad mener dette enn de ansatte.

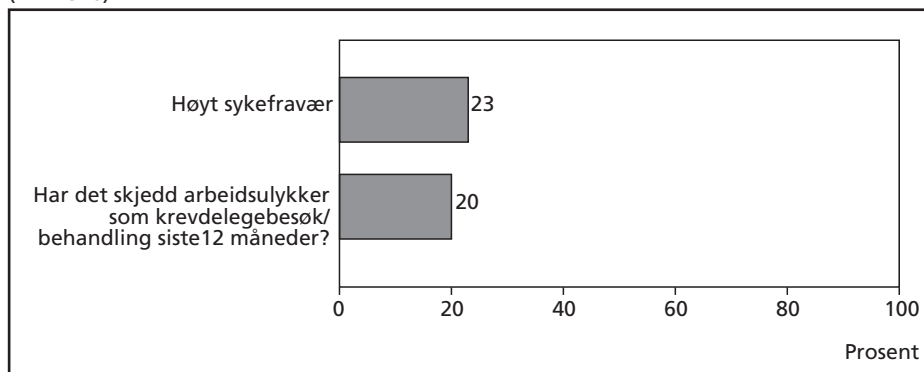
Vi finner også noen utslag av bakgrunnsvariablene for dette spørsmålet når vi ser på lederne. Offentlig sektor angir i større grad enn de andre bransjene at høyt arbeidstempo er et problem. Virksomheter med 20 ansatte eller flere angir i større grad enn dem med færre enn 20 ansatte at stor bruk av overtid har vært et problem. Varehandel

angir i mindre grad enn andre bransjer at overtid har vært et problem. Det er også et geografisk utslag for overtid, der virksomheter lokalisert på Indre Østland i mindre grad enn virksomheter lokalisert i Oslo, Sør-Norge og på Vestlandet angir at stor bruk av overtid har vært et problem.

Andre HMS-problemer

Vi spurte til slutt også om sykefravær hadde vært et HMS-problem på arbeidsplassen, og om det var registrert skader som krevde legebesøk i løpet av de siste månedene.

Figur 3.4 Andel som mener sykefravær har vært et HMS-problem, og som angir at de har hatt arbeidsulykker som krever legebesøk de siste tolv månedene (Daglig leder 2009). Prosent (N = 1348).



Som figur 3.4 viser, mener en av fire at høyt sykefravær har vært et HMS-problem. Vi ser også at såpass mange som 20 prosent av lederne oppgir at de har hatt arbeidsulykker som har krevd legebesøk i løpet av de siste tolv månedene.

Vi finner også her en del sammenhenger med ulike bakgrunnskjennetegn. Ser vi på sykefravær først, finner vi at virksomheter med 20 ansatte eller flere i større grad enn dem med færre enn 20 ansatte har opplevd høyt sykefravær som et problem. Offentlig sektor angir i vesentlig større grad enn de andre sektorene at sykefravær er et problem.

Ser vi på arbeidsulykker, finner vi at olje/industri og bygg og anlegg i større grad enn de andre bransjene har opplevd dette. Virksomheter med 20 ansatte eller flere har i større grad enn dem med færre enn 20 ansatte opplevd arbeidsulykker, virksomheter i Oslo i mindre grad enn de som er lokalisert i andre deler av landet.

Oppsummering

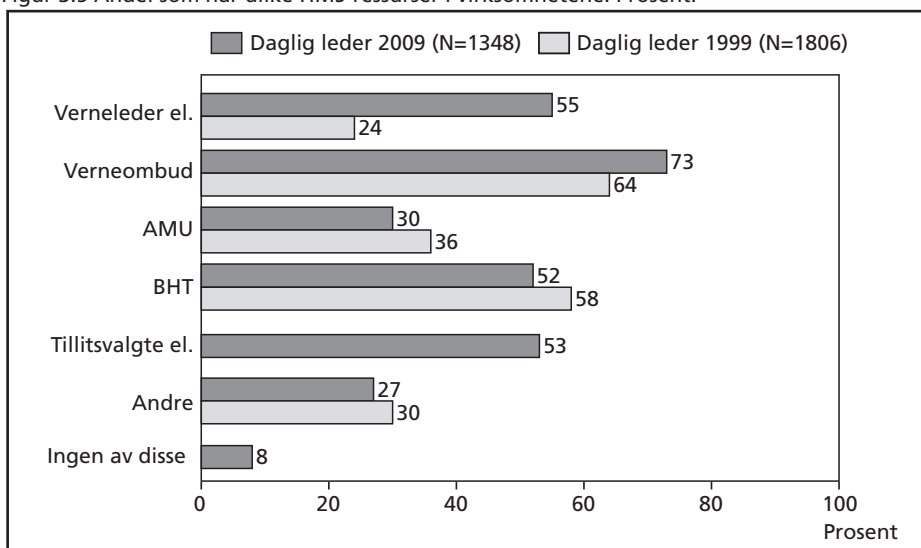
- Vi har sett at det er en begrenset andel av de daglige lederne som anser at det psykososiale arbeidsmiljøet er et HMS-problem. Samtidig har vi også sett at de ansatte i noe større grad mener dette er et problem enn det vi finner hos daglig leder-gruppen.
- Relativt mange anser at inneklima, ergonomi og støy er et HMS-problem. Det er få som anser at røyk/damp/gasser, farlige kjemikalier og farlige maskiner er et problem. Det er en større andel blant de daglige lederne som mener ergonomi er et problem, enn det er blant ansatte.
- En høy andel daglige ledere mener høyt arbeidstempo er et problem. Mens det er en god del færre som mener for stor bruk av overtid er problematisk.

HMS-ressurser og forståelse/kjennskap til lovverk

HMS-ressurser

I breddestudien ble det kartlagt hvilke HMS-ressurser som fantes i virksomhetene. Med HMS-ressurser har vi i denne sammenhengen konsentrert oss om mer eller mindre formelle organ, slik som verneombud og AMU, og om virksomhetene hadde verneleder, bedriftshelsetjeneste (BHT) og tillitsvalgte. Dette spørsmålet ble også kartlagt i 1999.

Figur 3.5 Andel som har ulike HMS-ressurser i virksomhetene. Prosent.



I figur 3.5 (forrige side) vises andelen som angir at de har hatt disse ressursene i 2009 sammenliknet med 1999.

Som vi ser av figur 3.5, har det vært en vesentlig oppgang i andelen som angir at de har verneleder. Verneleder er ikke noe virksomhetene formelt trenger å ha. Denne posisjonen kan sies å være virksomhetens egen ekvivalent til verneombudet. Der verneombudet er valgt av de ansatte, er verneleder som regel en stilling virksomheten selv besetter. Noe over halyparten av virksomhetene oppgir at de har verneleder i 2009 mot kun 25 prosent i 1999. Siden dette er en posisjon som ikke reguleres av arbeidsmiljøloven, men noe virksomhetene selv avgjør om de skal ha, kan økningen gi en pekepinn om at virksomhetene med økningen i forekomsten av denne posisjonen har tatt et større ansvar for HMS-arbeidet de siste ti årene.

Ser vi på andelen virksomheter med verneombud, finner vi at nær tre av fire har dette i 2009. Dette er en økning fra 1999, da to av tre virksomheter hadde verneombud. Når det gjelder AMU og BHT, har det vært en liten nedgang i andelen som oppgir at de har dette.

2009-undersøkelsen viser klare sammenhenger mellom ulike bakgrunnskjennetegn og HMS-ressursene. For verneombud og AMU er det en klar tendens at andelen som angir at de har dette, øker med antall ansatte. Dette er vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Andel virksomheter med verneombud og AMU etter antall ansatte (Daglig leder 2009). Prosent (N = 1548).

	1–4 ansatte	5–9 ansatte	10–19 ansatte	20–49 ansatte	50–99 ansatte	100 eller flere ansatte
Verneombud	23	56	75	95	94	96
AMU	9	16	21	40	75	84
N	200	568	373	240	67	100

For det første viser tabell 3.1 at blant de minste virksomhetene (1–4 ansatte) er det vesentlig færre som har både verneombud og AMU. Når det gjelder disse to ressursene, er det regulert i arbeidsmiljøloven hvilke virksomheter som skal ha dette. For verneombud gjelder regelen at alle skal ha, men er det færre enn ti ansatte, kan man ha en skriftlig avtale om andre ordninger. For AMU gjelder regelen at for virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte kan ansatte kreve at det opprettes et AMU, virksomheter med mer enn 50 ansatte skal ha AMU. I henhold til dette ser vi at det er en vesentlig andel som ikke oppfyller lovens krav for både verneombud og AMU. Særlig gjelder dette for AMU der det selv blant de aller største virksomhetene er 16 prosent som oppgir at de ikke har AMU.

Vi finner også noen sammenhenger for andre bakgrunnsvariabler på HMS-ressursene. For det første er det en klar tendens til at andelen virksomheter med verneleder, BHT og tillitsvalgte øker med antall ansatte. For det andre er det en del sammenhenger

mellom bransje og HMS-ressursene; det er størst andel med BHT i olje og industri, bygg og anlegg og offentlig sektor. Andelen med tillitsvalgte er størst i olje og industri og i offentlig sektor, og andelen med verneleder er størst i olje og industri og i bygg og anlegg.

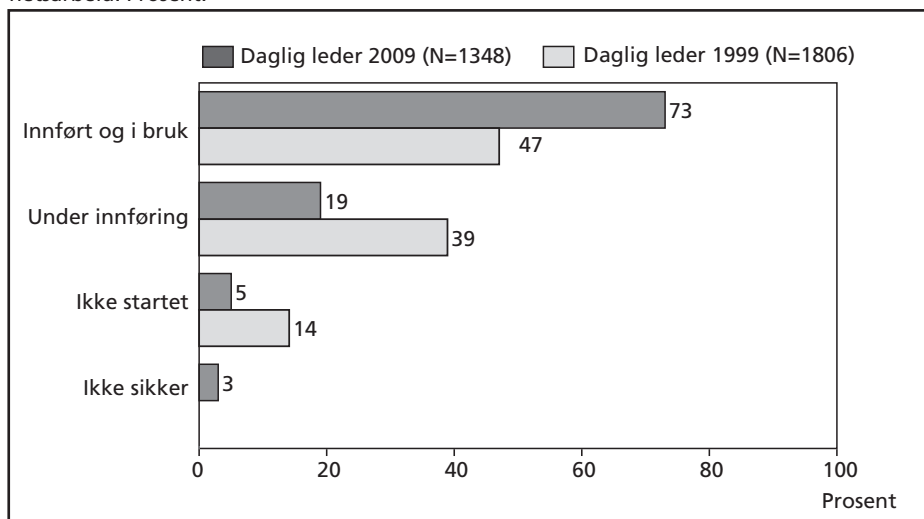
Innføring av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

I undersøkelsen kartla vi også om virksomhetene hadde kjennskap til at det finnes en egen forskrift om internkontroll, og hvor langt de selv mente de var kommet i innføringen av en slik internkontroll. Vi fant at kjennskapen til at det finnes en egen forskrift om internkontroll, var svært høy, hele 95 prosent oppga at de kjente til dette. Sammenliknet med undersøkelsen som ble gjort i 1999, er det også en kraftig økning i andelen som kjenner til dette, i 1999 lå andelen på 65 prosent. Den kraftige økningen skyldes nok at internkontrollforskriften som sådan var relativt ny i 1999, nå, ti år senere, har den vært i funksjon over en lang periode, og slik sett er det naturlig at kjennskapen også øker.

I undersøkelsen spurte vi også om daglig leder mente at han/hun hadde oversikt over de lover og forskrifter som gjelder for virksomheten når det gjelder HMS. Også her var det et stort flertall som bekreftet at de hadde en oversikt over dette, 93 prosent.

En ting er å ha kjennskap til en forskrift og innholdet i den, noe annet er å ta forskriften til følge. Vi spurte derfor også informantene om hvor langt de hadde kommet med innføringen av et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Det samme spørsmålet ble også stilt i 1999, figur 3.6 viser fordelingen på spørsmålet.

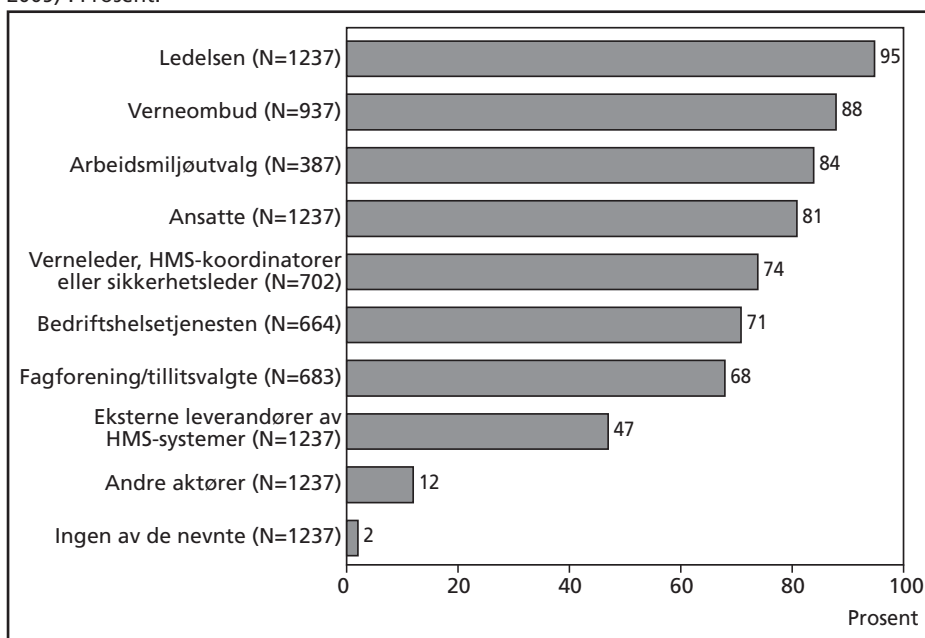
Figur 3.6 Hvor langt man har kommet med innføring av et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Prosent.



Som figur 3.6 viser, oppgir nær tre av fire i 2009 at et systematisk HMS-arbeid er innført og i bruk. Dette er også en økning sammenliknet med 1999. Figuren viser også at det er svært få som ikke har startet. Andelen som angir at de ikke har startet, er også vesentlig lavere i 2009 enn den var ti år tidligere.

Når svarfordelingen er så entydig som vi ser for dette spørsmålet, blir det ganske få forskjeller i svargivningen mellom ulike bakgrunnskjennetegn. Vi finner likevel noen forskjeller. For det første er det noe flere som angir «innført og i bruk» blant virksomheter med 20 eller flere ansatte enn det er blant dem som har færre enn 20 ansatte. For det andre er det noen bransjevise forskjeller der det er flere i olje/industri, bygg og anlegg og offentlig sektor som oppgir «innført og i bruk» enn det er i varehandel og privat tjenesteyting. For det tredje finner vi at de som har inngått IA-avtale, i større grad enn dem som ikke har inngått dette, oppgir «innført og i bruk». Dette siste er ikke overraskende siden det nok er mange virksomheter som ser HMS-arbeid og IA-arbeid som to sider av samme sak. Dette poenget er også vist i Falkum mfl. (2009a), de påpeker samtidig at det er vanskelig å vite om det er dem med velfungerende HMS-arbeid som blir IA-virksomheter, eller om det er IA-avtalen de har inngått, som fører til at de har et godt HMS-arbeid.

Figur 3.7 Hvem har vært involvert i utviklingen av det systematiske HMS-arbeidet (Daglig leder 2009)¹. Prosent.



¹ Spørsmål om involvering av verneombud, AMU, verneleder, BHT og fagforening/tillitsvalgte har kun gått til de virksomhetene som har dette.

Vi var ikke kun interessert i hvor langt arbeidet med systematisk internkontroll var kommet, men ønsket også å se hvem som var involvert i utarbeidelsen av HMS-systemet. Vi spurte derfor dem som hadde svart at systematisk HMS-arbeid var «innført og i bruk» eller «under innføring», om et sett ulike aktører var involvert i dette arbeidet eller ikke (figur 3.7).

Resultatene i figur 3.7 er omtrent slik som lovteksten tilsier, det vil si at det er ledelsens ansvar at virksomheten har et systematisk HMS-arbeid. Tilnærmet alle de daglige lederne oppgir også at ledelsen har vært involvert i utviklingen av dette systemet. Vi ser også at når virksomhetene først har verneombud og arbeidsmiljøutvalg, er disse i de aller fleste tilfellene involvert i utviklingen av systemet. Det er også en høy andel som angir at de ansatte er med i dette arbeidet. Det er relativt sett færrest som angir at de har benyttet eksterne aktører i utviklingen av systemet, men det er likevel nær halvparten av virksomhetene som har benyttet eksterne leverandører av HMS-systemer. BHT vil i mange tilfeller også være en ekstern aktør, slik at samlet har mange benyttet seg av eksterne i utviklingen av HMS-systemet. Samlet sett viser figur 3.7 at utviklingen av internkontrollsystemer i praksis ikke kun blir utført av ledelsen, men at man i stor grad involverer mange aktører i organisasjonen i dette arbeidet.

Vi ser en del effekter av de ulike bakgrunnsvariablene etter hvem man involverer i utviklingen av systemet. For det første finner vi noen effekter av antall ansatte. Verneleder eller liknende blir i større grad involvert i virksomheter med 50 ansatte eller flere enn i de virksomhetene som har færre enn 50 ansatte. For AMU ser vi at virksomheter med 20 ansatte eller flere i større grad involverer denne instansen enn dem som har færre enn 20 ansatte, gjør. Over har vi sett at større virksomheter i større grad enn små har verneleder og AMU. Her har vi også sett for de virksomhetene som har verneleder og AMU, at de større virksomhetene i større grad enn de små involverer disse i utviklingen av HMS-systemet.

For det andre er det noen få bransjeeffekter. For AMU er det slik at varehandel i mindre grad involverer dette organet enn i resten av bransjene. Vi ser også at eksterne leverandører i større grad benyttes i bygg og anlegg enn i de andre bransjene.

For det tredje er det slik at de som har IA-avtale, i større grad enn de som ikke har det, involverer AMU og eksterne leverandører i utviklingen av internkontrollsystemet.

Oppsummering

I denne delen har vi sett at:

- nesten alle kjenner til internkontrollforskriften
- det siden 1999 har vært en økning i andelen som angir at de har innført og bruker et system for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten

- nær tre av fire angir at de har et slikt system, og at de bruker det i 2009
- ledelsen som regel alltid er involvert i utarbeidelsen av systemet, men de involverer i stor grad verneombud, AMU, tillitsvalgte og ansatte i utviklingen av systemet

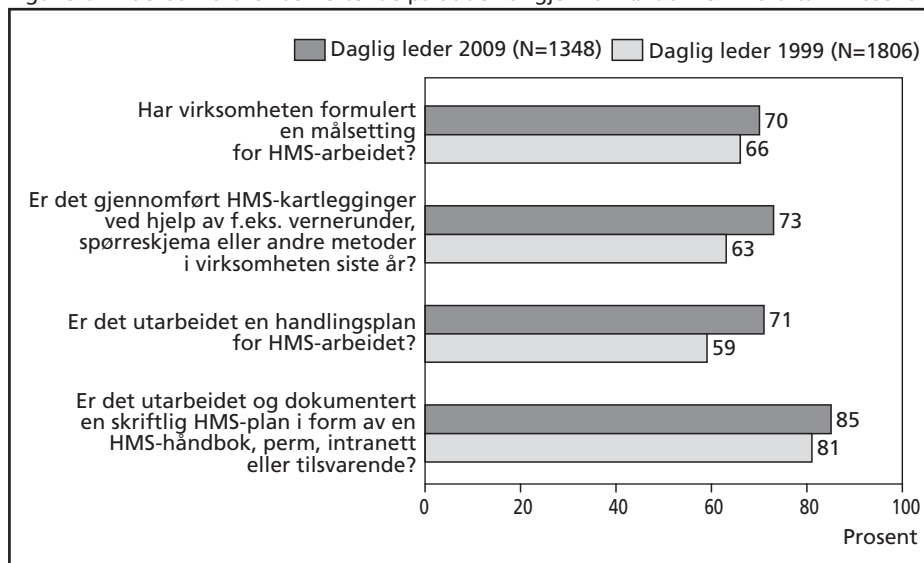
Gjennomføring av et systematisk HMS-arbeid i praksis

Over har vi sett på innføring av systematisk internkontroll i et overordnet perspektiv. I denne delen vil vi mer spesifikt undersøke hva virksomheten faktisk gjør som en del av det aktive HMS-arbeidet, hva slags opplæringsrutiner de har for HMS og påseplikten i forbindelse med allmenngjorte tariffavtaler i deler av industrien og i bygg og anlegg.

HMS-aktiviteter

I internkontrollforskriften ligger det noen formelle krav til hva som må være på plass for å oppfylle forskriften. Man skal ha formulert målsettinger for arbeidet, gjort kartlegginger av HMS-situasjonen, utarbeidet en handlingsplan og dokumentert en skriftlig HMS-plan. Virksomhetene fikk derfor spørsmål om de hadde gjort noen av disse tingene. Figur 3.8 viser andelen som bekreftet at de hadde gjennomført disse tiltakene.

Figur 3.8 Andel som svarer bekreftende på at de har gjennomført ulike HMS-tiltak. Prosent.



Figur 3.8 viser at det er et flertall av de daglige lederne som oppgir at de har gjennomført disse tiltakene. Figuren viser også at det har vært en økning for samtlige tiltak sammenliknet med 1999. Ser vi isolert på 2009, er det rundt 70 prosent av virksomhetene som angir at de har utarbeidet en målsetting for HMS-arbeidet, at de har gjennomført kartlegginger og utarbeidet en handlingsplan. Noen flere, 85 prosent, angir at de har utarbeidet og dokumentert en skriftlig HMS-plan.

Når det gjelder antall ansatte, finner vi at virksomheter med 20 ansatte eller flere i større grad enn de med under 20 ansatte har formulert målsettinger, gjennomført kartlegginger og utarbeidet en handlingsplan. Det er også en del bransjemessige ulikheter. Varehandel og privat tjenesteyting har i lavere grad enn andre bransjer utarbeidet en målsetting for HMS-arbeidet. Olje/industri og offentlig sektor har i større grad enn andre bransjer gjennomført HMS-kartlegginger. Olje/industri, bygg og anlegg og offentlig sektor har i større grad enn andre bransjer utarbeidet handlingsplaner for HMS-arbeidet. Til slutt finner vi også at virksomheter innenfor privat tjenesteyting i mindre grad enn de andre bransjene har utarbeidet og dokumentert en skriftlig HMS-plan.

Vi finner også, ikke overraskende, at det gjennomgående er en klar sammenheng mellom HMS-ressurser og HMS-aktiviteter. De som har verneombud, AMU og BHT, angir i større grad enn de som ikke har dette, at de har gjennomført samtlige av de aktivitetene vi har spurt om. Det samme finner vi når vi ser dette mot om virksomheten har IA-avtale eller ikke, det vil si at de som er IA-virksomheter, har i større grad enn de som ikke er det, gjennomført de ulike HMS-tiltakene.

Over har vi behandlet de ulike HMS-tiltakene hver for seg. Det er også mulig å se dem i sammenheng. Er disse aktivitetene noe som gjøres isolert, eller er det slik at gjør man én, så gjør man gjerne også flere? Vi har laget en indeks som slår sammen alle de fire aktivitetene. De virksomhetene som ikke har gjort noen av aktivitetene, får verdien 0. De som har gjort alle, får verdien 4. Denne indeksen er presentert i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Frekvens for indeks over andel som har gjennomført ulikt antall HMS-aktiviteter (Daglig leder 2009). Prosent.

Ingen HMS-aktiviteter	6
1 HMS-aktivitet	8
2 HMS-aktiviteter	11
3 HMS-aktiviteter	23
4 HMS-aktiviteter	53
Totalt (N)	101 (1209)

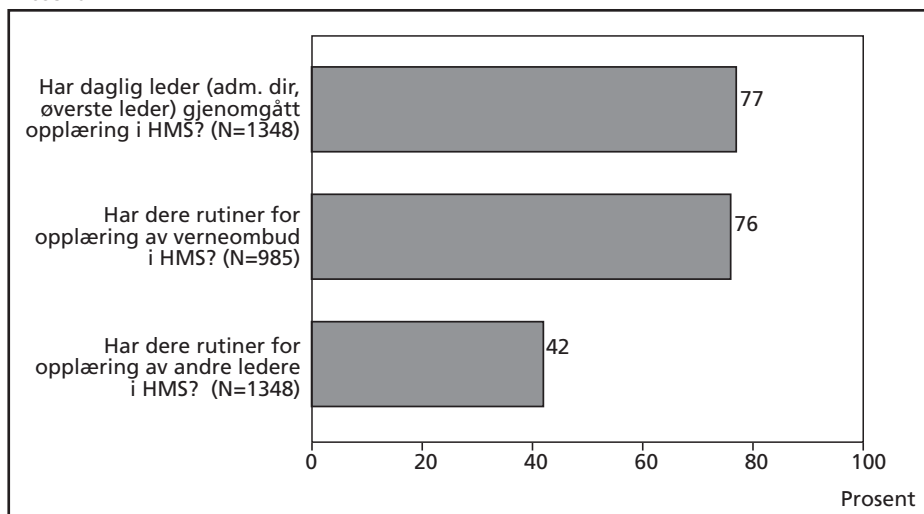
Som tabell 3.2 viser, har halvparten (53 prosent) gjennomført alle de tiltakene vi her har spurt om, tre av fire oppgir at de har gjennomført tre av tiltakene. Det er altså få som ikke har gjennomført noen av HMS-tiltakene. Slår vi sammen dem som har ingen, og dem som har kun én, er det ikke mange som angir dette, til sammen 14 prosent.

Det er likevel fortsatt et klart forbedringspotensial, som nevnt over er alle tiltakene krav som må være oppfylt for å følge arbeidsmiljølovens krav til tilfredsstillende internkontroll.

Opplæring av ledere og verneombud

Den nye arbeidsmiljøloven stiller krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå HMS-opplæring. Arbeidsgiver skal også sørge for at verneombudet får nødvendig opplæring. Vi har derfor spurt om daglig leder selv har gjennomgått opplæring, om det er rutiner for opplæring av andre ledere, og om verneombudet har fått opplæring i helse, miljø og sikkerhet. Figur 3.9 viser ledernes svar på disse spørsmålene.

Figur 3.9 Opplæring i HMS av daglig leder, verneombud og andre ledere (Daglig leder 2009). Prosent.



Figur 3.9 viser at i overkant av tre av fire av de daglige ledere oppgir at de har gjennomført opplæring i HMS. Andelen som har rutiner for opplæring av verneombudene,⁶ ligger på samme nivå. 42 prosent oppgir at de har rutiner for opplæring av andre ledere. De fleste har med andre ord rutiner og opplæringsopplegg som ivaretar kravene i Arbeidsmiljøloven, men det er likevel også slik at rundt en av fire daglige ledere ikke har slik opplæring. 14 prosent angir at de selv ikke har gjennomført noen opplæring, og at de heller ikke har rutiner for opplæring av andre ledere. Det er vanskelig å se at man kan oppfylle arbeidsmiljølovens krav til opplæring når man verken selv har opplæring

⁶ Det var kun de som oppga at de hadde verneombud, som fikk spørsmålet om rutiner for opplæring av verneombudene.

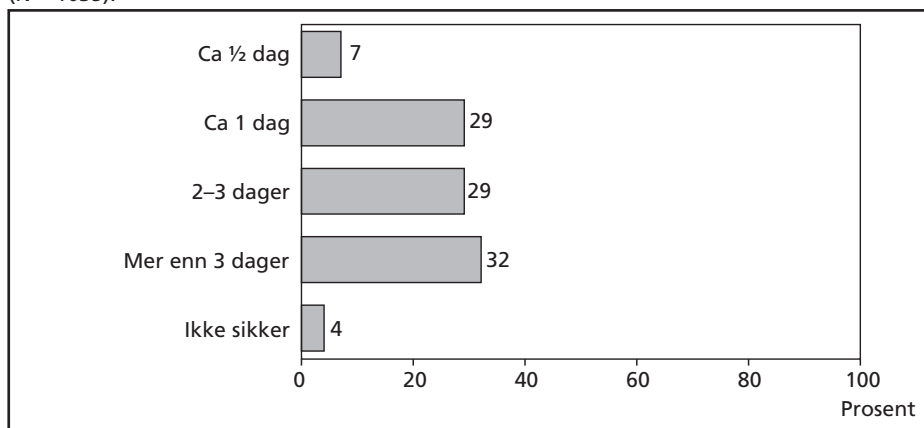
eller rutiner for opplæring av andre ledere. Slik sett er det også her et klart forbedringspotensial i både arbeidsgivers opplæringsplikter og i opplæringen av verneombudene.

Det er også noen effekter av virksomhetsstørrelse for opplæringsrutiner av verneombudene. Andelen som har slike rutiner, stiger med økende antall ansatte. Vi finner også at olje/industri i større grad enn de andre bransjene har rutiner for opplæring av verneombud. Ser vi på de virksomhetene som har inngått IA-avtale, har disse i større grad enn de som ikke har inngått slik avtale, gjennomført opplæring av daglig leder og har rutiner for opplæring av andre ledere og verneombud.

I 1999-undersøkelsen ble det også spurt om opplæring av ledere og verneombud. Spørsmålene er imidlertid ikke helt sammenliknbare siden det i 1999 kun ble spurt om lederne har gjennomgått opplæring, og om det var rutiner for opplæring av tillitsvalgte/verneombud. Andelen som ikke hadde gjennomført opplæring for ledere, var i 1999 52 prosent. Selv om spørsmålet ikke er helt likt formulert, er det likevel rimelig å anta at flere har gjennomført lederopplæring ti år senere, inkludert opplæring for daglig leder. For ti år siden oppga noe over halvparten at de hadde rutiner for opplæring av tillitsvalgte/verneombud. Siden det er liten grunn til å anta at man hadde rutiner for tillitsvalgte og ikke for verneombud, er det også rimelig å fastslå at det er flere i 2009 som har rutiner for opplæring av verneombud enn det var i 1999.

Loven setter altså krav om at arbeidsgiver skal ha gjennomgått opplæring, det er imidlertid ikke spesifisert hva denne opplæringen skal bestå i, eller omfanget av den. Vi kartla derfor hvor omfattende daglig leders opplæring var. Omfang ble valgt ut fra en antagelse om at desto lengre opplæring, desto mer innhold har det vært i opplæringen. Figur 3.10 viser omfanget av daglig leders opplæring i HMS.

Figur 3.10 Omfang av HMS-opplæring for daglig leder (Daglig leder 2009). Prosent. (N = 1035).



Som figur 3.10 viser, er det relativt få som har en opplæring som har vart under en dag, kun 7 prosent. Nær en av tre har en opplæring som har vart mer enn tre dager, og såpass

mange som 61 prosent har en opplæring på to dager eller mer. Det er med andre ord rimelig å konkludere med at når man som daglig leder først gjennomfører opplæring, er denne relativt omfattende.

Store virksomheter gir mer HMS-opplæring enn små, bakgrunns materialet viser at i virksomheter med 20 ansatte eller flere er det en høyere andel enn i dem som har mindre enn 20 ansatte, som har gjennomført en opplæring som har foregått over to dager eller mer. Det er også slik at enhetsledere/tjenesteledere i offentlig sektor i større grad enn i de andre bransjene har en opplæring som har foregått over to dager eller mer. Ser vi på dem som har gjennomgått lengst opplæring (mer enn tre dager), er det også noen tydelige mønstre. Virksomheter som har verneombud, AMU og BHT, har i større grad enn de som ikke har det, gjennomgått HMS-opplæring på mer enn 3 dager. Det samme gjelder for IA-virksomhetene sammenliknet med dem som ikke er IA-virksomheter. Det er også en tendens til at virksomheter i Oslo i mindre grad enn i resten av landet har ledere som har gjennomført en opplæring på mer enn tre dager.

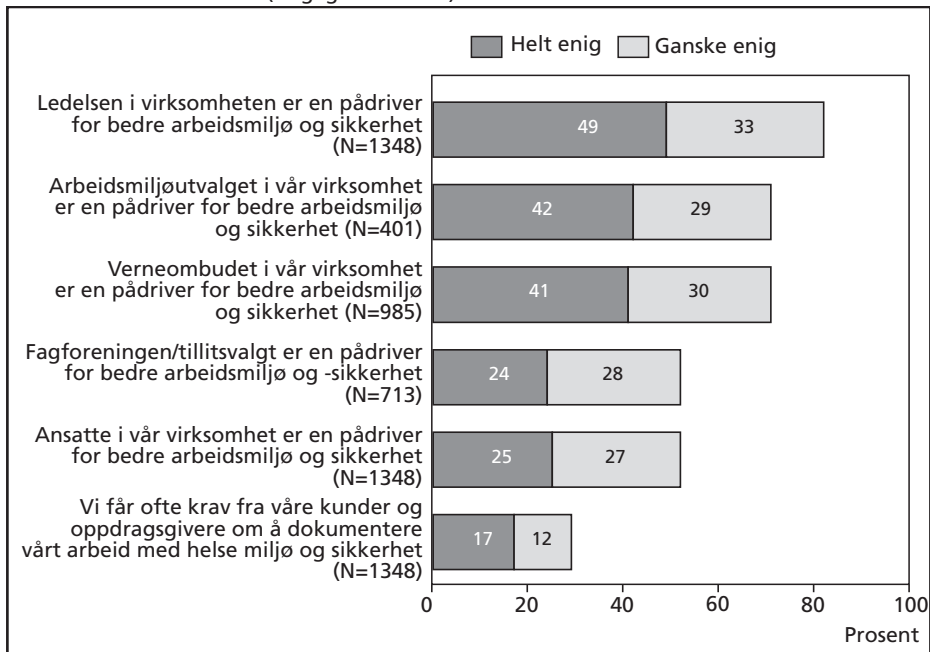
Hvem er aktive i forbedring av HMS-arbeidet og utvikling i HMS-situasjonen?

Over har vi sett at virksomheten involverer vernombud, AMU osv. i utviklingen av det systematiske HMS-arbeidet. Vi har også sett at ledelsen selv i stor grad tar et ansvar for dette, og at mange har et velutviklet HMS-opplæringsopplegg for både daglig leder og vernombud. For å gå litt mer inn på rollene i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ble det også stilt spørsmål om ulike aktørers pådriverrolle i å forbedre dette. De skulle ta stilling til seks påstander og si seg enige eller uenige på en skala fra 1–5. I figur 3.11 presenteres andelen som har angitt helt enig (angitt 5) og ganske enig (angitt 4).

Som vi ser av figur 3.11, er det flest som mener at ledelsen, det vil si dem selv, er aktive pådrivere for å bedre arbeidsmiljø og sikkerhet. Samlet er det 82 prosent som er enige i denne påstanden. Vi ser også at blant dem som har verneombud og AMU, er noe over 70 prosent enige i at disse funksjonene har en pådriverrolle i virksomheten. Det er færre som mener at fagforening/tillitsvalgte og ansatte har en pådriverrolle, cirka halvparten er enige i dette, men vi ser også at det kun er en av fire som er helt enig (angitt 5). I den andre enden av skalaen finner vi at det er ganske få som mener at eksterne aktører i form av krav fra kunder og oppdragsgivere stiller krav til dokumentasjon av virksomhetenes arbeid med HMS. 17 prosent er helt enige i at de ofte blir stilt overfor slike eksterne krav.

Bakgrunns materialet viser at virksomheter med færre enn 20 ansatte i mindre grad enn de som har 20 ansatte eller flere, ofte får krav fra eksterne om å dokumentere HMS-arbeidet. Noe av denne forskjellen skyldes nok at det offentlig stiller krav om dette i sine anbudskonkurranser, og at det er en overrepresentasjon av større virksomheter som leverer inn anbud av ulike slag i offentlige anskaffelsesprosesser.

Figur 3.11 Andel som er enig i ulike påstander om pådriverrolle for å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhet i virksomhetene (Daglig leder 2009)*. Prosent.



* Spørsmålene om AMU, verneombud og fagforening/tillitsvalgte gikk kun til dem som oppga at de hadde disse funksjonene

Vi finner også at bygg og anlegg skiller seg fra resten av bransjene for to av forholdene. Ledere i bygg og anlegg mener i mindre grad at de ansatte har en pådriverrolle. Bygg og anlegg får også i større grad krav fra eksterne om å dokumentere sitt HMS-arbeid fra kunder og oppdragsgivere. Dette siste skyldes nok igjen at offentlig sektor stiller krav om HMS i sine anbudsprosesser, og at bygg og anlegg relativt sett oftere enn andre bransjer er involvert i offentlige anbudsprosesser. Bygg og anlegg har også en god del oppdrag innenfor olje- og gasssektoren som er omfattet av en påseplikt på dette området.

Kobler vi tilgang til HMS-ressurser til spørsmålet om pådriverroller, er det også noen sammenhenger som viser seg:

- De som har vernombud og AMU, angir i større grad enn de som ikke har dette, at fagforening/tillitsvalgte er aktive pådrivere for å bedre arbeidsmiljø og sikkerhet.
- De som har AMU, angir i større grad enn de som ikke har, at verneombudet er en pådriver.
- De som har verneombud, angir i større grad enn de som ikke har, at ledelsen er pådrivere.

- De som har verneombud, AMU og BHT, angir i større grad enn de som ikke har, at de ofte får krav fra kunder og oppdragsgivere om å dokumentere arbeidet med helse, miljø og sikkerhet.
- De som *ikke* har verneombud og AMU, angir større grad enn de som har, at de ansatte er pådrivere.
- IA-virksomheter mener i større grad enn de som ikke er det, at ledelse, verneombudet, fagforening/tillitsvalgte og de ansatte har en pådriverrolle.

Samlet viser disse sammenhengene at daglig leder i virksomheter med tilgang på ulike HMS-ressurser også mener at disse ressursene har en pådriverrolle overfor andre aktører i virksomheten. Det er også interessant at det kan virke som om daglig ledere mener at de ansatte tar et større ansvar når det ikke er et operativt verneombud eller AMU i virksomheten. Funnet kan også sies å være en logisk følge av at de virksomhetene som ikke har disse HMS-ressursene, kun har de ansatte igjen å spille på.

Bråten mfl. (2008) stilte også spørsmålet om pådriverrolle til arbeidstakere. En sammenlikning mellom denne og Bråten med fleres undersøkelse viser at daglig leder gjennomgående vurderer at verneombudet, tillitsvalgte og ledelsen har en større pådriverrolle enn det de ansatte mener.

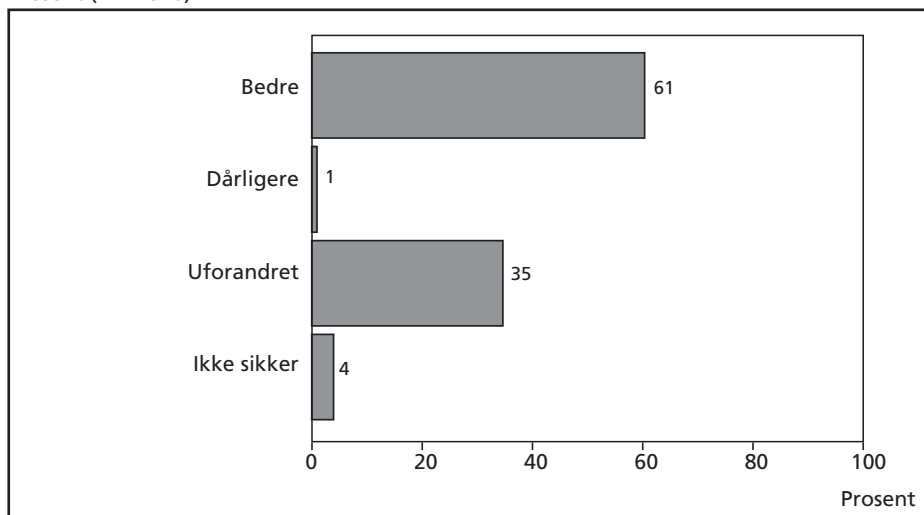
Særlig er forskjellen stor i vurdering av verneombudets rolle, idet 53 prosent av de ansatte mener at disse har en pådriverrolle, mens som vist over mener 71 prosent av de daglige lederne dette. Forskjellen mellom arbeidstakere og ledere i vurdering av verneombudets pådriverrolle kan synliggjøre et problem som er påpekt i en større gjennomgang av verneombudordningen (Torvatn mfl. 2007). Der påpekes det at verneombudsfunksjonen er velfungerende og har en lang rekke positive bidrag til HMS-tilstanden i norske virksomheter. Samtidig påpekes det også at verneombudsrollen har liten status blant arbeidstakerne, og at arbeidet de gjør, er lite kjent på norske arbeidsplasser. At pådriverrollen vurderes såpass ulikt av arbeidstakere og ledere, slik vi har vist i figur 3.11, samt det Torvatn mfl. (2007)funn, viser at det er et godt stykke igjen før verneombudet har den posisjonen det fortjener i det norske arbeidslivet. Norske ledere, tillitsvalgte og myndigheter bør ta et enda større ansvar for å få fram de positive sidene med verneombudsordningen. Det vil på sikt også bedre rekrutteringen av nye engasjerte verneombud som kan gjøre en innsats for HMS-tilstanden i norske virksomheter.

I vurdering av ledelsens pådriverrolle er forskjellen også stor, 53 prosent av de ansatte mener ledelsen har en pådriverrolle, mens det altså er hele 82 prosent av lederne som mener de selv spiller en aktiv rolle.

Utvikling i HMS-situasjonen de siste to årene

En ting er hvem som er pådrivere for å bedre HMS-situasjonen, noe annet er hvordan situasjonen har utviklet seg. For å få et innblikk i dette spurte vi lederne om hvordan de vurderte at HMS-situasjonen hadde utviklet seg de siste to årene i deres virksomhet. Dette er vist i figur 3.12.

Figur 3.12 Hvordan har HMS-situasjonen utviklet seg de siste to årene (Daglig leder 2009)? Prosent (N = 1348).



Figur 3.12 viser at et flertall mener at HMS-situasjonen har blitt bedre i løpet av de siste to årene, og det er knapt noen som mener at den har blitt verre. I svargivningen på dette spørsmålet finner vi at det er klar tendens til at andelen som oppgir at situasjonen har blitt bedre, øker med stigende antall ansatte. Det er også en klar tendens at de som har tilgang til ulike HMS-ressurser (verneombud, AMU, BHT, IA-virksomheter), i større grad enn de som ikke har det, mener at HMS-situasjonen har bedret seg.

Påseplikt for allmenngjorte tariffområder⁷

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt av Stortinget i 1993. Formålet med loven er å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske

⁷ Dette underkapitlet bygger i sin helhet på Fafo-prosjektet «Arbeids- og bedriftsvandringer i et utvidet Europa: Inkludering i det gode arbeidslivet?», finansiert av Arbeidslivsprogrammet i Norges Forskningsråd. For en gjennomgang av metode og datagrunnlag se Andersen mfl. (2009).

arbeidsmarkedet. Allmenngjøring innebærer at deler av tariffavtalen, gjennom forskrift, gjøres gjeldende for alle som jobber innenfor det allmenngjorte området.

Det første vedtaket om allmenngjøring trådte i kraft i 2004 og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg. Etter dette har allmenngjøring blitt utvidet til å gjelde byggfagsoverenskomsten for hele Norge, Elektrofagsoverenskomsten for Oslo og Akershus og Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien. Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet er tillagt rollen som tilsynsmyndighet og skal påse at forskriftene etterleves.

I 2008 ble det vedtatt en ny forskrift om tillitsvalgte innsynsrett og oppdragsgivers plikt til å påse at allmenngjøringsforskriften etterleves. Bedriftenes påseplikt innebærer at hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngjøringsforskriften i alle ledd i kjeden av underleverandører. Påseplikten kan oppfylles ved at det tas inn i kontraktsklausuler at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår.

I undersøkelsen Fafo har foretatt (Andersen mfl., 2009) kartlegges bedriftslederes syn på hvordan de mener allmenngjøringsvedtak overholdes av bedriftene i bransjen, og om myndighetene håndhever forskriften. I tillegg er det undersøkt hvordan bedriftene selv overholder påserollen i form av å be om innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene og om de stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører og eller utleiefirmaer.

I de to bransjene som er omfattet av allmenngjøring (bygg og deler av industrien), viser Fafos undersøkelse at tre av fire i stor eller noen grad mener forskriften overholdes av bedriftene i deres bransje. Det er imidlertid en forskjell mellom bygg og industrien. Om vi ser på dem som angir at vedtaket i stor grad overholdes, er det 38 prosent i bygg og 49 prosent i industrien som angir at vedtaket i stor grad overholdes. I begge bransjer mener rundt en av fire at forskriften i liten eller ingen grad overholdes.

Rundt halvparten i begge bransjer mener at myndighetene i stor eller noen grad håndhever forskriften. Innenfor bygg har det vært en økning i andelen som mener myndighetene håndhever vedtakene, fra 2006 til 2009. I 2006 oppga 35 prosent av bygg-bedriftene at myndighetene håndhevet forskriften (i stor eller noen grad). Det er imidlertid få som angir at myndighetene i stor grad håndhever forskriften, henholdsvis 19 prosent i bygg og 16 prosent i industrien. Det også viktig å ha i mente at rundt halvparten mener at myndighetene ikke håndhever vedtaket i særlig stor grad.

44 prosent av bedriftene som er omfattet av forskriften, oppgir at de alltid ber om innsyn. Det er vanskelig å se at man kan opprettholde påseplikten uten å be om innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene for den innleide arbeidskraften. Slik sett tyder undersøkelsen på at mindre enn halvparten gjennomgående klarer å oppfylle påseplikten.

Når det gjelder å stille krav til underentreprenørene om bestemte arbeids- og lønnsvilkår, var det en noe større andel som alltid stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår. 57 prosent anga at de alltid stilte slike krav.

Oppsummert kan vi si at det er et godt stykke fram til at forskriften om påseplikt overholdes av samtlige bedrifter som omfattes av allmenngjøring. Det er også slik at det oftere stilles krav til underleverandører og leiefirmaer om at forskriften skal overholdes, enn at dette kravet faktisk også følges opp ved at bedriftene ber om innsyn i den utenlandske arbeidskraftens lønns- og arbeidsvilkår.

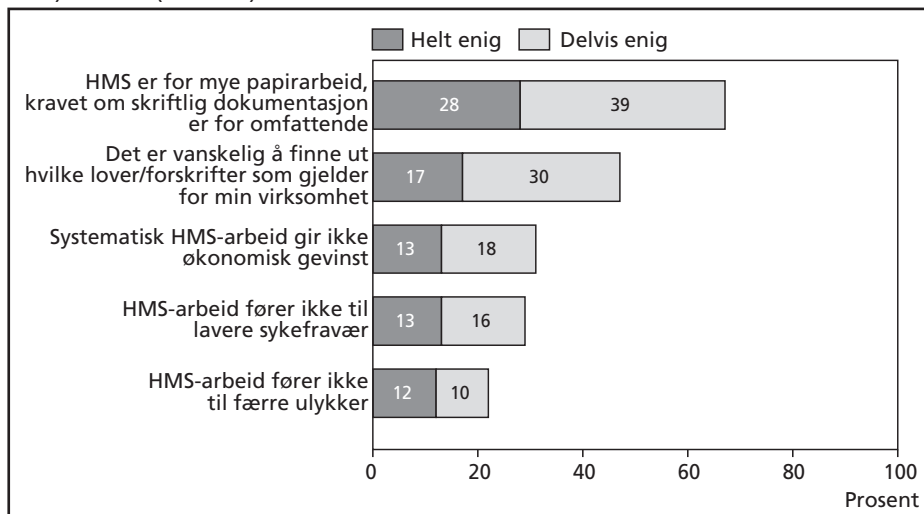
Oppsummering

- Vi har sett at et flertall av virksomheter gjennomfører de lovpålagte HMS-tiltakene i henhold til internkontrollforskriften. De har en formulert målsetting for HMS-arbeidet, har gjennomført HMS-kartlegginger, utarbeidet handlingsplan for HMS-arbeidet og utarbeidet en skriftlig HMS-plan. Det er også noe flere som gjennomfører disse tiltakene i 2009 enn det var i 1999.
- Samtidig viser også undersøkelsen at det er godt stykke igjen før alle oppfyller de kravene som ligger i forskriften.
- Tre av fire daglig ledere oppgir at de har gjennomgått opplæring i HMS. Andelen som angir at virksomheten har rutiner for opplæring av verneombud, ligger på samme nivå. Samtidig er det også slik at en av fire ikke oppfyller kravet som ligger i arbeidsmiljøloven om rutiner for opplæring av verneombud.
- Lederne mener i utstrakt grad at de selv er aktive pådrivere for å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhet i virksomheten. Blant dem som har verneombud og AMU, har vi også sett at mer enn 70 prosent av lederne mener disse har en pådriverrolle.
- Samtidig har vi sett at det er et godt stykke igjen før verneombudet har den posisjonen det fortjener i det norske arbeidslivet. Norske ledere, tillitsvalgte og myndigheter bør ta et enda større ansvar for å få fram de positive sidene med verneombudsordningen.
- Det er et godt stykke fram til at forskriften om påseplikt overholdes av samtlige bedrifter som omfattes av allmenngjøring.

Holdninger til HMS-arbeidet

Vi har fram til nå konsentrert oss om de mer formelle og konkrete sidene av HMS-arbeidet, det vil si i hvilken grad virksomhetene oppfyller kravene til systematisk HMS-arbeid i henhold til internkontrollforskriften, og hvilken rolle de mer formelle organene i virksomhetene har i dette arbeidet. HMS-arbeid er imidlertid mer enn de formelle krav. Det handler i stor grad også om holdninger og tro på at det har en effekt. Vi ba derfor de daglige lederne om å ta stilling til noen utsagn for å kartlegge slike holdninger og effekter. De skulle si seg helt enige, delvis enige, delvis uenige eller helt uenige i disse påstandene. I figur 3.13 viser vi andelen som var helt eller delvis enig.

Figur 3.13 Andel som er helt eller delvis enig i ulike påstander om HMS-arbeidet (Daglig leder 2009). Prosent (N = 1348).



Figur 3.13 viser at mange mener HMS er for mye papirarbeid, og at kravet om skriftlig dokumentasjon er for omfattende, totalt er det 70 prosent som er helt eller delvis enig i denne påstanden. Nær halyparten er også helt eller delvis enige i at det er vanskelig å finne fram til de lovene og forskriftene som gjelder for virksomheten. Ser vi på effektene av HMS-arbeidet, er derimot tendensen noe annerledes. Det er relativt få som er enige i at HMS-arbeidet *ikke* fører til færre ulykker, lavere sykefravær eller økonomisk gevinst. Nå kan det sies at sykefravær og økonomisk gevinst henger sammen, men det er ikke mulig ut fra vårt materiale å si om de som mener HMS-arbeid gir økonomisk gevinst, mener dette skyldes reduksjon i sykefraværet eller økt produktivitet, eventuelt begge deler. Samlet sett viser uansett disse resultatene at til tross for at det er en overvekt av de daglige lederne som mener at HMS-arbeidet er krevende på grunn av dokumentasjon og papirarbeid, og at det er vanskelig å finne fram til lover og regler, mener de i stor grad at arbeidet gir gode effekter på ulykker, sykefravær og økonomisk gevinst.

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

Det er også noen bransjevise ulikheter i holdningene til disse påstandene. Olje/industri og offentlig sektor synes i mindre grad enn de andre bransjene at det er vanskelig å finne ut hvilke lover og forskrifter som gjelder, eller at HMS-arbeidet ikke fører til færre ulykker. Olje/industri og offentlig sektor er også i mindre grad enn bygg og anlegg og varehandel enig i at HMS ikke fører til lavere sykefravær.

Ser vi på tilgang til ulike HMS-ressurser, finner vi at de som *ikke* har verneombud eller AMU, i større grad er helt enig enn de som har dette, i at HMS er for mye papirarbeid, og at det er vanskelig å finne ut hvilke lover og forskrifter som gjelder for virksomheten. De som har verneombud og AMU, er også i større grad enn de som ikke har dette, *uenig* i at HMS-arbeid *ikke* fører til færre ulykker, lavere sykefravær eller økonomisk gevinst. Det er også slik at IA-virksomheten i *mindre* grad enn de som ikke er IA-virksomheter, er enig i at det er vanskelig å finne ut hvilke lover og forskrifter som gjelder. Det er altså samlet sett en positiv effekt av å ha tilgang til ulike HMS-ressurser i vurderingen av disse spørsmålene.

I 1999 ble det også stilt spørsmål om HMS-arbeidets effekt på ulykker og sykefravær, men sett i forhold til vår studie var spørsmålene litt ulikt stilt, slik at svarene ikke er direkte sammenliknbare. For eksempel hadde man slått sammen ulykker og sykefravær. Dersom vi for 2009-undersøkelsen slår sammen disse to spørsmålene og sammenlikner med 1999, ser vi imidlertid at det ikke har skjedd noen vesentlige forskjeller i vurderingen av dette i løpet av denne tiårsperioden. Spørsmålet om HMS-arbeidets påvirkning på den økonomiske gevinsten ble også stilt i 1999. For dette spørsmålet finner vi en viss tilbakegang sammenliknet med 2009. I 1999 var det 70 prosent som var enig i påstanden om at HMS-arbeidet ga økonomisk gevinst, i 2009 var dette sunket til 62 prosent.

Oppsummering

- Mange mener HMS utgjør for mye papirarbeid og at kravet om skriftlig dokumentasjon er for stort.
- En god del mener det er vanskelig å finne ut av hvilke lover og forskrifter som gjelder på deres område.

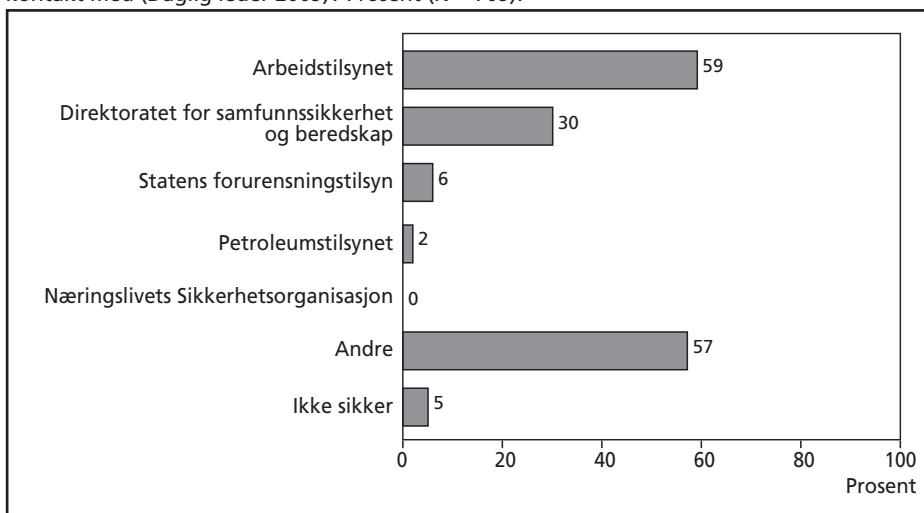
- De daglige lederne har et gjennomgående positivt syn på at HMS-arbeid fører til lavere sykefravær og færre ulykker.

Kontakt med tilsynsmyndigheter

Som en del av undersøkelsen ble det kartlagt om virksomhetene hadde hatt kontakt med tilsynsmyndigheter om HMS-spørsmål i løpet av de siste to årene. Rundt halvparten (53 prosent) oppga at de hadde hatt slik kontakt de siste to årene. Ser vi på dem som har hatt slik kontakt, finner vi også at det er en sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og kontakt, der de som har 20 ansatte eller flere, i større utstrekning enn de som har mindre enn 20 ansatte, har hatt kontakt med offentlige tilsynsmyndigheter. Det er også slik at varehandel og privat tjenesteyting i mindre grad har hatt denne type kontakt. I tillegg er det slik at virksomheter med verneombud, AMU og BHT i større grad enn de uten disse HMS-ressursene har hatt kontakt med tilsynsmyndigheter. Nok en gang ser vi altså at tilgang på HMS-ressurser gir effekt på HMS-relaterte spørsmål, denne gangen i form av kontakt med tilsynsmyndigheter. Det må understrekes at vi med kontakt i denne sammenhengen ikke først og fremst har kartlagt om dette er i form av tilsyn. Kontakten informantene har oppgitt å ha, kan være av ulik karakter, alt fra en tur innom nettsidene, at man har tatt en telefon for å stille spørsmål, til at man har hatt tilsyn.

Vi spurte også hvilken tilsynsmyndighet virksomhetene hadde hatt kontakt med. Dette er framstilt i figur 3.14.

Figur 3.14 Hvilke tilsyn har de som har hatt kontakt med offentlige tilsynsmyndigheter, hatt kontakt med (Daglig leder 2009)? Prosent (N = 709).



Arbeidstilsynet er den tilsynsmyndigheten flesteparten av dem som har hatt myndighetskontakt, har vært i kontakt med. Vi ser også at en vesentlig andel har hatt kontakt med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). For Arbeidstilsynets del viser bakgrunnsmaterialet at virksomheter innenfor varehandel og offentlige virksomheter i mindre grad enn andre bransjer har hatt kontakt. Det er også slik at det er en viss effekt av geografi, der virksomheter i Østfold/Akershus i mindre grad enn de som er lokalisert i Midt- og Nord-Norge, har hatt slik kontakt. Som vi også så over, har virksomheter med tilgang på HMS-ressurser (verneombud, AMU og BHT) større kontakt med Arbeidstilsynet enn de som ikke har tilgang på denne type ressurser. Det er også noen utslag for DSB, der vi ser at bygg og anlegg i mindre grad enn de andre bransjene har hatt kontakt. Det er også en tendens til at de som har AMU, i større grad enn de som ikke har dette, har hatt kontakt med DSB.

Som nevnt er de resultatene vi har sett over, all type kontakt man kan ha hatt med tilsynsmyndigheter. I tillegg stilte vi også spørsmål om virksomhetene i løpet av de siste to årene hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet. Nær en av tre (32 prosent) hadde hatt slikt tilsyn.⁸ Det er en klar tendens til at tilsynshyppigheten er lavest blant de minste virksomhetene (1–4 ansatte). For disse oppgir 16 prosent at de har hatt tilsyn. Tilsynshyppigheten er størst blant de virksomhetene som har 20 ansatte eller flere, der ligger andelen som har hatt tilsyn, på rundt 40 prosent. Vi ser også at virksomheter med ulike HMS-ressurser i større grad har hatt tilsyn enn de som ikke har denne type ressurser.

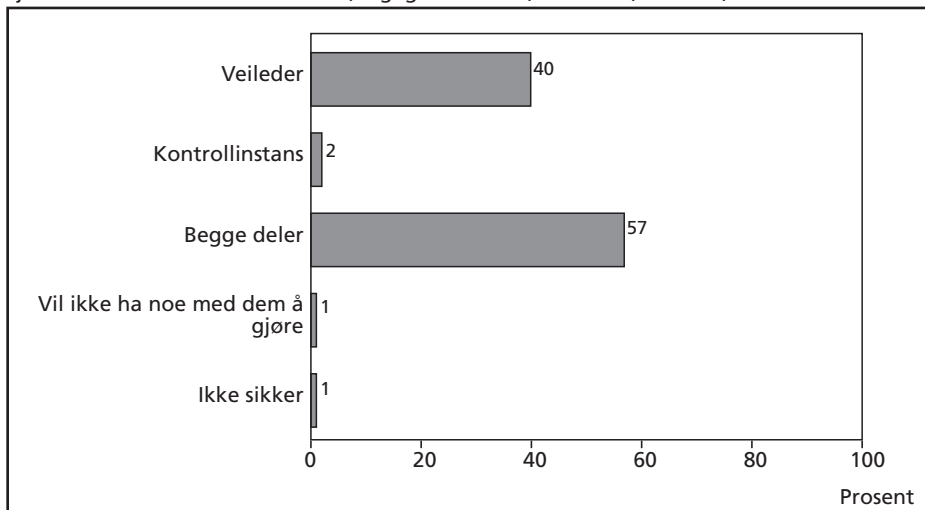
Arbeidstilsynet – veileder eller kontrollinstans?

Arbeidstilsynet skal fylle to roller, de skal både være en kontrollinstans som kontrollerer at virksomhetene oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven, og gi veiledning til virksomhetene om hvordan de best skal kunne oppfylle disse kravene. I breddeundersøkelsen spurte vi virksomhetene hvordan de først og fremst ønsket at tilsynet skulle opptre for å fylle disse to funksjonene. Dette er framstilt i figur 3.15.

Som det går fram av figur 3.15 (neste side), ønsker et flertall at Arbeidstilsynet skal ha både en kontroll- og en veiledningsfunksjon. Det er også mange som ønsker at tilsynet skal ha en ren veiledningsfunksjon, mens knapt noen ønsker at tilsynet skal være en ren kontrollinstans.

⁸ Det er viktig her å understreke at arbeidstilsynet ikke dekker 32 prosent av alle virksomheter med tilsyn over en toårsperiode. Hovedtallene i vår undersøkelse er basert på virksomheter med fem eller flere ansatte. Disse utgjør kun om lag halvparten av alle virksomheter. Tilsynshyppigheten i bedrifter med en til fire ansatte er vesentlig lavere enn for de større bedriftene. En oversikt over den faktiske tilsynshyppigheten finnes på Arbeidstilsynets hjemmesider (<http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=207289>).

Figur 3.15 Om virksomheten først og fremst ønsker at Arbeidstilsynet skal ha en veilederfunksjon eller være en kontrollinstans (Daglig leder 2009). Prosent (N = 1348).



Oppsummering

- Nær 60 prosent oppgir at de i en eller annen form har hatt kontakt med Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene.
- Et flertall av de daglige lederne mener at tilsynet bør ha en rolle som både veileder og kontrollinstans.

Avslutning

Over har vi sett ulike sammenhenger mellom HMS-ressurser, hvor langt man har kommet i det systematiske HMS-arbeidet, hvem som er pådrivere i HMS-arbeidet, osv. Avslutningsvis ønsker vi å gå enda litt mer i dybden på fire hovedområder vi mener er vesentlige i denne delen av undersøkelsen:

- Hva som påvirker hvilke HMS-ressurser man har
- Hvor langt man har kommet i det systematiske HMS-arbeidet
- Hvem som er aktive pådrivere til å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold
- Holdninger til HMS-arbeidet og dets effekter

I det foregående har vi vist at tilgang på HMS-ressurser påvirker HMS-arbeidet. Blant annet har stor tilgang til ulike HMS-ressurser også ført til at det er blitt gjen-

nomført flere HMS-aktiviteter. Vi har også vist at selv om tre av fire mener et systematisk HMS-arbeid er innført og i bruk, er det rundt halvparten som ikke oppfyller arbeidsmiljølovens krav om faktiske HMS-aktiviteter (tabell 3.2). Ledelsen, AMU og verneombudene fungerer i stor grad som pådrivere i HMS-arbeidet, men det er også en god del daglige ledere som mener disse ikke fyller en slik rolle, særlig da AMU og verneombudene. Det vil derfor være interessant å se nærmere på de instansene som er regulert i arbeidsmiljøloven (ledelsen, AMU og verneombudene). En ting er krav om oppfylling av lover og forskrifter, noe annet er holdninger til om HMS-arbeidet gir effekt. Holdningene kan være like viktige som at man kan vise til formell oppfyllelse av arbeidsmiljølovens krav, siden holdninger sier noe om med hvilket engasjement man går inn for oppgaven.

Disse områdene vil bli undersøkt nærmere ved hjelp av regresjonsanalyser. Fordelen med regresjonsanalyser er at man kan se hva som påvirker et forhold kontrollert for flere andre variabler. Man kan for eksempel se effekten av bransje kontrollert for antall ansatte og dermed se om det er en isolert bransjeeffekt, en isolert effekt av antall ansatte eventuelt begge deler. Vi har gjort både lineære og logistiske regresjoner avhengig av de variablenes egenskaper. Regresjonsmodellene baserer seg i hovedsak på modeller med de samme bakgrunnsvariablene vi har benyttet over (antall ansatte, bransje, geografi, HMS-ressurser osv). I tillegg har vi i regresjonsmodellene også valgt å undersøke om tilsyn fra Arbeidstilsynet og HMS-problemer påvirker svargivningen og vurderingene de daglige lederne gjør. Det er mer utførlig redegjort for regresjonsmodellene i vedlegg 1, der er også selve regresjonstabellene er gjengitt. I det følgende konsentrerer vi oss om de substansielle resultatene fra regresjonsanalysene.

HMS-ressurser

Vi ser noen klare systematiske sammenhenger etter hvilke HMS-ressurser man har. For det første er det tydelig at om man er IA-virksomhet eller ikke, har en isolert effekt uavhengig av bransje, antall ansatte eller region. De som er IA-virksomheter, har større sannsynlighet for å ha både verneleder, verneombud, AMU og BHT.

Antall ansatte har ingen isolert betydning for om man har verneleder eller verneombud når det kontrolleres for effekten av de andre variablene i modellen. For AMU og BHT finner vi derimot at et økende antall ansatte har en positiv effekt for om man har dette eller ikke.

Bransjeeffektene er derimot noe mer usystematiske. Vi ser for det første at olje/industri har en større tilbøyelighet til å ha verneleder, HMS-koordinator eller sikkerhetsleder. Dette er nok en naturlig følge av at dette er bransjer med høy risiko for skader og ulykker, og at utgangen kan være fatal og dels også ramme mange når det først inntreffer ulykker. For det andre er om man har verneombud eller ikke, også påvirket av hvilken bransje man tilhører. Det er først og fremst primærnæringene, varehandel,

privattjenesteyting og bygg og anlegg som skiller seg negativt ut i den forstand at de har lavere sannsynlighet for å ha verneombud. Det er med andre ord ikke signifikante forskjeller mellom offentlig sektor og olje/industri. For det tredje ser vi at for AMU skiller samtlige bransjer seg negativt fra det offentlige med unntak av olje/industri. For det fjerde viser det seg at olje/industri, bygg og anlegg og privat tjenesteyting i større grad har BHT enn det offentlige og varehandel. Dette skyldes nok i stor grad at det er regulert gjennom forskrift at virksomheter innen visse bransjer skal ha godkjent BHT (FOR 2009-02-11 nr. 162).

For samtlige, både verneleder, verneombud, AMU og BHT, finner vi en effekt av om virksomhetene har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet eller ikke. De som har hatt tilsyn, har i større grad disse ressursene enn de som ikke har hatt tilsyn. Dette skyldes nok, som tidligere nevnt, at Arbeidstilsynet fører et risikobasert tilsyn og derfor ofte vil komme i kontakt med virksomheter og bransjer der disse HMS-ressursene er utbredt.

Når det gjelder forekomsten av ulike HMS-problemer, finner vi at dette påvirker HMS-ressursene, men det er noe ulikt for de ulike ressursene. For det første har de som har opplevd arbeidsulykker som har krevd legebesøk/behandling siste tolv måneder, i større grad både verneleder, verneombud, AMU og BHT. De som mener sykefravær er et HMS-problem i deres virksomhet, har i større grad enn de som ikke anser dette som et problem, verneombud og AMU. For de andre HMS-problemene er systematikken mindre, men det er en tendens til at de som har hatt problemer med organisatoriske forhold (for høyt arbeidstempo og stor bruk av overtid), har verneombud. Vi ser også at de som har hatt problemer med organisatoriske forhold, vold mot ansatte og farlige maskiner, i større grad har BHT enn de som ikke har hatt slike problemer.

Gjennomføring av systematisk HMS-arbeid

Nesten alle oppgir at de enten har innført eller er i ferd med å innføre et systematisk HMS-arbeid i virksomheten. I regresjonen finner vi heller ingen effekter av bransje, antall ansatte eller region på dette. Det er imidlertid en positiv effekt av om virksomheten har verneleder eller verneombud. At det å ha verneleder har effekt, er ikke overraskende siden det skal ganske mye til å opprette en slik stilling på heltid eller deltid og samtidig skulle mene at man ikke har et systematisk HMS-arbeid. Tilsyn fra Arbeidstilsynet gir også en positiv effekt for de daglige ledernes vurdering av hvor langt de har kommet med innføring av et systematisk HMS-arbeid. Systematikken i HMS-arbeidet er et av hovedområdene Arbeidstilsynet sjekker ved tilsyn. Slik sett er det kanskje ikke overraskende at de som har hatt tilsyn, i større grad enn de som ikke har hatt, mener de har innført og tatt i bruk et systematisk HMS-arbeid.

Ser vi på ulike aktiviteter man må gjennomføre for å oppfylle internkontrollforskriftens krav om et systematisk HMS-arbeid (formulert målsettinger for arbeidet, gjort kartlegginger av HMS-situasjonen, utarbeidet en handlingsplan og dokumentert

en skriftlig HMS-plan), er situasjonen ikke helt ulik det vi så over. Vi ser at tilgang til HMS-ressurser gir et positivt utslag. I tillegg til at å ha verneleder, verneombud og BHT har en positiv effekt, har også det at man er IA-virksomhet, en positiv virkning. Vi finner også en viss bransjeeffekt i den forstand at privat tjenesteyting skiller seg negativt ut. Det er også her en positiv effekt dersom virksomheten har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet sammenliknet med hvis den ikke har det.

Når vi ser på oppfylling av kravet om et systematisk HMS-arbeid både på overordnet nivå og for enkelt aktiviteter, er det med andre ord først og fremst tilgang til visse HMS-ressurser som har betydning. Men siden vi i disse modellene ser på de isolerte effektene, kontrollert for de andre variablene, er det kanskje like interessant å se at antall ansatte ikke har signifikant betydning, ei heller AMU. Bransjeeffektene er også begrensede. I disse modellene er også forklaringskraften relativt stor i den forstand at den forklarte variansen i regresjonsmodellene er over 20 prosent. Det er derfor rimelig å konkludere med at det systematiske HMS-arbeidet først og fremst får en dytt framover dersom man har verneleder, verneombud, BHT og er IA-virksomhet. Disse forholdene er viktigere for å forklare høy grad av systematikk i HMS-arbeidet enn antall ansatte, bransje og geografisk tilhørighet. Det er også klart at Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet har en positiv effekt.

Pådriverrollen

Når det gjelder om de daglige lederne mener ledelsen selv, verneombudet, AMU eller de ansatte har en pådriverrolle for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet, viser regresjonsmodellene svakere effekter som også er mindre systematiske.

Når vi ser på om ledelsen og verneombud oppleves som pådrivere, er det en effekt av om man er IA-virksomhet eller ikke. For ledelsens pådriverrolle er det også en positiv effekt av om virksomheten har verneleder eller ikke. Det er noen isolerte effekter av HMS-problemer. Der ledelsen erkjenner at det er et HMS-problem i det psykososiale arbeidsmiljøet, mener de også at de selv og de ansatte inntar en aktiv rolle for å bedre arbeidsmiljøet. Det er også slik at der det er problemer med røyk, damp eller gasser, vurderes verneombudet og de ansatte i større grad som pådrivere enn der dette ikke er vurdert å være et HMS-problem. Innenfor olje og industri er det en mer positiv vurdering av AMUs pådriverrolle enn i de andre bransjene. For AMUs del finner vi ingen andre vesentlige effekter, bortsett fra en liten geografisk effekt der Midt- og Nord-Norge skiller seg ut i negativ forstand. Det er imidlertid vanskelig å gi en substansiell god forklaring på denne effekten.

Det er også en tydelig effekt at de daglige lederne mener de ansatte inntar en pådriverrolle i større grad der de har verneleder enn der de ikke har dette. Samtidig mener de daglige lederne som har en vernombudsordning i virksomheten, i mindre grad enn de som ikke har verneombud, at de ansatte inntar en pådriverrolle. Dette kan som

nevnt skyldes at i de tilfellene der man ikke har verneombud, er de ansatte den eneste ressursen man har igjen å spille på, og slik sett blir de ansatte også «tvunget» til å innta en mer aktiv rolle. Samtidig skal det også åpnes for at vernombudsordningen kan ha en viss passiviserende effekt på de ansatte. Som vist over er det også en utfordring at selv om vernombudsordningens positive effekt på HMS-arbeidet er godt dokumentert, er ordningens status blant arbeidstakerne mer problematisk.

Holdninger til HMS

Holdningen til HMS ble kartlagt langs to dimensjoner. For det første om det administrative arbeidet med et systematisk HMS-arbeid var krevende. Dette ble målt ved om det blir ansett å være for mye papirarbeid og skriftlig dokumentasjon forbundet med arbeidet, og om det ble ansett vanskelig å finne ut hvilke lover og forskrifter som gjelder for virksomheten. For det andre kartla vi holdninger til HMS-arbeidets virkning på ulykker og sykefravær.

Forekomst av ulike HMS-problemer gir noen skiller i synet på den administrative belastningen med et aktivt HMS-arbeid. Vi ser at de som har problemer med inneklima, samarbeid med kunder, brukere og liknende og farlige maskiner, i mindre grad mener HMS-arbeidet er for mye papirarbeid og dokumentering. Når det gjelder om man mener lover og regler er vanskelig tilgjengelige, er det også en bransjeeffekt. Daglige ledere i bygg og anlegg, varehandel og privat tjenesteyting er i større grad enige i at lover og regler er vanskelig tilgjengelige, enn de som er fra andre sektorer.

Det er ingen effekt av tilgang på HMS-ressurser i vurderingen av den administrative belastningen med HMS-arbeidet, med ett unntak: De som har AMU, er i mindre grad enige i at det er vanskelig å finne ut av lover og forskrifter.

I vurderingen av om HMS-arbeidet fører til lavere sykefravær eller færre skader, er det ulike oppfatninger om hva som påvirker dette. Ser vi først på ledernes syn på sammenhengen mellom HMS-arbeid og ulykker, er det ingen effekt i vurdering av dette i forhold til tilgang på HMS-ressurser, næring, region eller hvilke HMS-problemer lederne mener virksomheten har. Det er imidlertid en tendens til at med økende antall ansatte så øker også andelen som mener at HMS-arbeidet ikke nødvendigvis bidrar til færre ulykker. Vi ser også at de som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, i større grad er enige i at HMS-arbeidet ikke bedrer ulykkesfrekvensen, enn de som ikke har hatt tilsyn. Når det gjelder om HMS-arbeidet fører til lavere sykefravær, er det kun en effekt av ulike HMS-problemer, der de som har problemer med organisatoriske forhold (høyt arbeidstempo og for høy bruk av overtid) og farlige maskiner, i større grad enn de som ikke har slike problemer, mener HMS-arbeidet bidrar til mindre sykefravær. De som mener sykefravær er et HMS-problem, mener imidlertid ikke at HMS-arbeidet bidrar til å redusere sykefraværet.

Som vist er systematikken i vurderingen rundt disse problemstillingene ganske usystematiske. Det er også verdt å understreke at den forklarte variansen er lav. Dette vil si at de signifikante effektene vi finner, forklarer samlet sett forholdsvis lite av variasjonen i synet på disse mer holdningsbaserte spørsmålene. Selv om det er vanskelig å finne en systematisk tydelig forklaring på variasjoner i synet på om HMS-arbeidet er positivt for reduksjon i ulykker og sykefravær, står det, som vist i figur 3.13, fast at det er et stort flertall av de daglige lederne som mener at HMS-arbeidet nettopp har denne positive effekten.

Oppsummering

I denne delen har vi først og fremst sett at tilgang til HMS-ressurser som verneleder, verneombud, BHT og IA-avtale har en positiv effekt for gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet. Vi fant imidlertid ikke at AMU hadde en positiv virkning på dette. På den andre siden finner vi at AMU gir et positivt bidrag til ledelsens vurdering av om det er vanskelig å finne ut av lover og regler.

Om vi ser på rollene til HMS-ressursene, er nok rollefordelingen mellom dem mye av forklaringen på disse to poengene. AMU har ofte en overordnet rolle av mer strategisk art. Der setter man målsettinger og utarbeider overordnede planer som skal sikre et godt HMS-arbeid i henhold til de lover og forskrifter som gjelder. AMU er ofte også det organet som har det overordnede oppsynet med at planene og målene nås. Det praktiske HMS-arbeidet gjøres i større grad i et samspill mellom lokal ledelse (i form av avdelingsledere/enhetsledere/prosjektledere osv.), verneombud, verneledere og ansatte. Resultatene kan derfor sies å speile de ulike rollene til de ulike HMS-ressursene. Hver på sitt vis gir disse HMS-ressursene helt vesentlige bidrag til at HMS-arbeidet skal fungere etter intensjonen i internkontrollforskriften og, minst like viktig, til å skape et best mulig arbeidsmiljø for de ansatte.

Vi har i denne delen av rapporten også sett at:

- det siden 1999 har vært en økning i andelen som angir at de har innført og bruker et systematisk system for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten
- nær tre av fire angir at de har et slikt system, og at de bruker det i 2009
- et flertall av virksomhetene gjennomfører de lovpålagte HMS-tiltakene i henhold til internkontrollforskriften. De har en formulert målsetting for HMS-arbeidet, har gjennomført HMS-kartlegginger, utarbeidet handlingsplan for HMS-arbeidet og utarbeidet en skriftlig HMS-plan. Det er også noe flere som gjennomfører disse tiltakene i 2009 enn det var i 1999.
- det også er et godt stykke igjen før alle oppfyller de kravene som ligger i forskriften

- de daglige lederne har et gjennomgående positivt syn på at HMS-arbeid fører til lavere sykefravær og færre ulykker.

4 Systematisk HMS-arbeid i praksis – Arbeidstilsynets myndighetsområde

I dette kapitlet beveger vi oss ut i seks landbaserte virksomheter og stiller spørsmål om hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i praksis. Vi antar at det praktiske HMS-arbeidet vil avhenge av ulike forhold ved virksomheten slik som størrelse, organisasjonsstruktur, opplevde HMS-problemer med mer, og at det derfor vil være variasjoner mellom virksomheter og bransjer. Derfor har vi valgt å gi «tykke beskrivelser»⁹ av HMS-problemer og HMS-arbeidet, for slik å kunne vurdere arbeidet med HMS og mulige effekter av dette innenfor rammen av de konkrete virksomhetene. Vi har vært oppmerksomme på å samle informasjon både om det dokumenterte HMS-systemet og det praktiske HMS-arbeidet i virksomhetene med tanke på at det ikke nødvendigvis er et samsvar mellom «liv og lære» på dette området. De seks utvalgte virksomhetene som danner grunnlaget for dette kapitlet, er: hjemmebaserte tjenester, byggevirksomhet, næringsmiddelvirksomhet, videregående skole, konsulentvirksomhet og varehandel (storkiosk).

Hjemmebaserte tjenester

Om virksomheten

Vårt case om hjemmebaserte tjenester er gjennomført i en kommune på Østlandet. Kommunen har cirka 30 000 innbyggere og deltar i Kvalitetskommuneprogrammet.¹⁰

Hjemmetjenesten er inndelt i tre geografiske soner, som utgjør hver sin administrative enhet i kommunen. Vi har valgt å konsentrere oss om en enhet hvor enhetslederen

⁹ Jf. Morrow (1994), referert i kapittel 2 om metode

¹⁰ Kvalitetskommuneprogrammet er et samarbeid mellom staten ved Kommunal- og regionaldepartementet, Helse og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, og KS og hovedsammenslutningene Akademikerne, LO-kommune, UNIO og YS-kommune. Programmet har en todelt målsetting. Det skal bedre kvaliteten på kommunale tjenester med særskilt oppmerksomhet rettet mot tjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren, og det skal søke å redusere sykefraværet innenfor kommunal sektor.

har ansvaret både for hjemmebaserte tjenester og for sykehjem, men intervjuene har i hovedsak dreiet seg om HMS-arbeidet knyttet til de hjemmebaserte tjenestene.

Hjemmetjenesten i den aktuelle enheten dekker et ganske stort geografisk område (ca 36 km²) og med både spredt og tett bebyggelse.

Hjemmetjenesten i enheten har cirka 90 årsverk, hvorav boliger for ulike brukergrupper¹¹ har cirka 60 årsverk og hjemmesykepleien har cirka 30 årsverk. Hjemmetjenesten har cirka 350 brukere som mottar pleie i sine egne hjem. De fleste ansatte har en eller annen helsefaglig utdanning som sykepleier, hjelpepleier, omsorgsarbeider eller pleiemedarbeider.

Det er satt i gang forberedelser til en omorganiseringsprosess av hjemmetjenesten i kommunen. Dagens ordning med hjemmetjeneste som er organisert i tre ulike enheter, vurderes som lite hensiktsmessig når det gjelder å sikre brukerne et enhetlig tilbud. I dag kan tilbudet (kvalitativt og kvantitativt) variere etter hvor man bor i kommunen og hvilken enhet man tilhører. Kommunen ønsker en standardisering av samme typer tjenester i kommunen. Dessuten antas en spesialisering av tjenestene å bidra til at driften av både sykehjem og hjemmebaserte tjenester vil bli mer effektiv.

Det psykososiale arbeidsmiljøet i enheten beskrives som veldig bra. Dessuten er det en svært lav turnover og et lavt sykefravær i enheten sammenliknet med andre enheter i kommunen.

Enhetslederen rapporterer til kommunalsjefen for helse og omsorg, som er direkte underlagt rådmannen.

Vi har intervjuet totalt fire personer ved kommunen og de hjemmebaserte tjenestene: enhetsleder, avdelingsleder, koordinerende verneombud og fagleder HMS.

HMS-utfordringer

Vi har satt søkelyset på de hjemmebaserte tjenestene og stilte informantene spørsmål om hva som er de viktigste HMS-utfordringene for ansatte i hjemmetjenesten. Vi var spesielt opptatt av ulike arbeidsmiljømessige utfordringer knyttet til det å utføre arbeidet hjemme hos brukerne.

I intervjuene ble det pekt på en rekke HMS-utfordringer knyttet til arbeidet i de hjemmebaserte tjenestene. Det var stor grad av enighet mellom ledelsen og verneombudet når det gjaldt vurderingen av HMS-utfordringene. Følgende forhold ble særlig framhevet:

- Å sette grenser for brukeren. Vedtaket kan være at en bruker skal ha to timer hjelp i uka, mens brukeren i praksis trekker tiden ut til fire timer. Tidkrevende brukere skaper tidspress og stress i forbindelse med andre gjøremål og andre brukere som

¹¹ De største brukergruppene er demente, yngre funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede og eldre i omsorgsboliger.

venter på hjelp.

- Mangel på hjelpemidler i hjemmet. Ikke alle er villige til å ta imot hjelpemidler som kan redusere belastningsskader, slik som for eksempel sykehusseng, trappeheis etc.
- Ofte må man improvisere mye for å få gjennomført jobben i hjemmet til brukeren, og mange prøver litt vel mye før de tilkaller hjelp. En konsekvens av dette er ofte belastningsskader på rygg og nakke.
- Generelt miljøet hjemme hos brukeren. Dette kan innebære krav om at brukeren ikke røyker, og at kjæledyr holdes under kontroll mens hjemmesykepleien er til stede.
- Generelt er det en utfordring at flere eldre bor hjemme så lenge som mulig. Det er flere eldre og tyngre brukere av hjemmetjenesten i dag sammenliknet med situasjonen for noen år tilbake.
- Andelen brukere med psykiske helseproblemer øker. Brukere med psykiske helseproblemer oppleves ofte som «tunge» blant de ansatte, og det er et økende behov for veiledning fra psykiatrisk sykepleier.
- Utagering og vold mot personalet er et økende problem. Disse problemene er først og fremst knyttet til arbeidet i boliger for psykisk utviklingshemmede, som også er en del av de hjemmebaserte tjenestene.

Denne listen viser at HMS-utfordringene knyttet til arbeid i de kommunale hjemmebaserte tjenestene både er mange og sammensatte.

Det er igangsatt noen tiltak for å begrense disse utfordringene, men disse tiltakene er ikke en del av det systematiske HMS-arbeidet i kommunen. Blant annet finnes det uformelle rutiner om at man skal gå to stykker i situasjoner hvor man føler seg utrygg. Dette er en ordning som både ledelsen og verneombudet synes fungerer bra. I intervjuene ble det understreket at det er en lav terskel for å be om bistand fra en kollega for å kunne utføre de hjemmebesøkene hvor man ikke føler seg trygg.

Enhetslederen har også utarbeidet en egen pakke som de ansatte skal bruke dersom de får stikkskader fra for eksempel sprøyter. Denne pakken inneholder blant annet rekvisisjon til lege, meldeskjema og informasjonsmateriell. Erfaringen er at stikkskader skjer relativt ofte, og at dette ofte medfører en stresset situasjon, slik at den ansatte har behov for en pakke hvor alle nødvendige papirer er samlet på ett sted.

Tilfeller av vold, trusler og ubehagelige situasjoner på grunn av rusmiddelbruk blir tatt hånd om øyeblikkelig. Verneombudet har utarbeidet en forenklet mal for avviksrapportering (skjema i A5-format) som skal brukes aktivt ved hjemmebesøk. Tilfeller

av vold og trusler rapporteres formelt og fortløpende i personalmøter, hvor det også blir gitt en frist for å rette opp avviket.

Enheten har jobbet aktivt med å forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet, og dette blir nå beskrevet som veldig bra både av enhetslederen, avdelingslederen og verneombudet.

Enheten har også jobbet aktivt med veiledningen «Arbeidsmiljø i hjemmetjeneste», som ble utgitt av Sosial- og helsedirektoratet i forbindelse med Arbeidstilsynets «rett hjem»-kampanje i 2006.

Kjennskap til og forståelse av lovverk

De kommunale hjemmebaserte tjenestene er underlagt en rekke lovbestemmelser. Retten til å motta hjemmesykepleie er basert på vurderinger av behovet til den enkelte bruker og er fattet som enkeltvedtak. I intervju framholdt enhetslederen at vedtakene som var fattet for den enkelte bruker, la sterke føringer på hvordan hjemmesykepleien skulle utføre arbeidet.

I nyere vedtak om tildeling av hjemmesykepleie har man imidlertid lagt inn krav om at brukeren må godta at det blir installert nødvendige hjelpemidler i hjemmet dersom helsetilstanden forverrer seg. Dette er et tiltak for å sikre at nødvendige hjelpemidler blir installert, slik at helserisikoen for dem som utfører arbeidet, blir redusert. Dersom brukeren fortsatt motsetter seg at nødvendige hjelpemidler blir installert, er det skrevet inn i vedtaket at hjemmesykepleien kan nekte å komme for å utføre arbeid som vurderes som risikofylt.

Både ledelsen og verneombudet peker i intervju på at bestemmelsene i pasientloven og i arbeidsmiljøloven kan være motstridende når det gjelder spørsmålet om å installere hjelpemidler i hjemmet. Det ble også vist til at andre forhold, slik som for eksempel røyking og kjæledyr i hjemmet, kunne være en arbeidsmiljøutfordring for ansatte i hjemmetjenesten. I slike tilfeller forsøkte man å gjøre nødvendige tiltak for å ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet.

På grunnlag av informasjon fra intervjuer med enhetsleder og verneombud er vår vurdering at ledelsen har god kjennskap til og forståelse av det lovverket som de hjemmebaserte tjenestene er underlagt. Virksomheten er i stor grad basert på at enkeltvedtak om rett til hjemmesykepleie blir håndtert i tråd med vedtaket. Det ble også vist til flere eksempler på hvordan man gjennom ulike tiltak hadde forsøkt å ivareta arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet i de situasjonene hvor dette sto i motsetning til krav i andre lover, som for eksempel pasientloven.

Virksomhetens IK-system

I 2007 ble det opprettet en egen faglederstilling for HMS i kommunen, som blant annet fikk ansvaret for å utarbeide et felles IK-system for kommunen. Tidligere manglet man systematikk i HMS-arbeidet. Alle sektorene og enhetene praktiserte sine egne systemer og rutiner, og det var store ulikheter i gjennomføring og oppmerksomhet. I februar 2008 hadde man utviklet et enhetlig IK-system for hele kommunen, og 2009 er første året hvor man kan følge «årshjulet» for HMS-arbeidet. Det såkalte «årshjulet» synliggjør kommunens HMS-tiltak i løpet av et kalenderår. De viktigste HMS-tiltakene i årshjulet er:

- Forebyggende HMS-tiltak på avdelingsnivå – der HMS-runder med fellesmøter, risikovurderinger, idémyldring og oppfølging av resultater fra medarbeiderundersøkelser er viktige stikkord
- Utarbeidelse av årsmål og handlingsplaner
- Utarbeidelse av HMS-årsrapporter til arbeidsmiljøutvalg og politiske utvalg

Årshjulet skal synliggjøre de viktigste HMS-tiltakene i kommunen og sikre at disse er samkjørt med kommunens styrings- og utviklingssystem og budsjettprosessen. Det er lagt vekt på at rutinene i HMS-arbeidet skal være felles for alle sektorene og enhetene i kommunen, og fagleder for HMS har ansvaret for å følge opp at alle innrapporterer i henhold til milepælene i årshjulet.

Kommunens HMS-håndbok og retningslinjer for HMS-arbeidet i kommunen vedtas av kommunens administrasjonsutvalg, som har et særlig ansvar for HMS-arbeidet i kommunen. I tråd med bestemmelsene i aml. § 7.2 deltar kommunens hovedarbeidsmiljøutvalg i planlegging av verne- og miljøarbeidet samt i etableringen og vedlikeholdet av kommunens systematiske HMS-arbeid. Fagleder for HMS har ansvaret for oppfølgingen av IK-systemet, og systemet skal revideres hvert annet år. Man er fortsatt inne i den første toårsperioden, og systemet har så langt ikke blitt revidert.

Mål for HMS-arbeidet i kommunen

Det er formulert følgende målsettinger for HMS-arbeidet i kommunen:

X kommune vil satse på HMS-arbeid for å skape trygge og gode arbeidsplasser for sine ansatte og for å øke produktivitet og service ved å:

- øke nærværet – redusere sykefraværet
- øke trivsel på arbeidsplassen med blant annet fokus på psykososialt arbeidsmiljø
- redusere antall yrkesskader
- redusere antall ulykker og nestenulykker

Handlingsplaner og årsmål

Handlingsplaner og årsmål utarbeides lokalt og sentralt og skal være tuftet på prinsippet om medvirkning hvor de ansatte eller deres representanter deltar i prosessen.

Handlingsplanene skal synliggjøre de tiltak som avdelingen, teamet, enheten, kommunalavdelingen og kommunen ønsker å gjennomføre for å rette på avvik og forebygge HMS-risiko. Handlingsplanene benyttes også for å løfte tiltak til et høyere nivå for godkjenning, behandling eller innarbeiding i kommende budsjettår.

Årsmål er enhetens, kommunalavdelingens eller kommunens mål for neste års HMS-arbeid. Målene skal belyse hva som skal oppnås kommende budsjettår innen helse, miljø og sikkerhet. Det skal særskilt utarbeides mål knyttet til RL/BMS (resultatledelse / balansert målstyring) og med vekt på resultatmål knyttet til sykefravær.

Ansvar og gjennomføring

Team- og avdelingsledere har HMS-ansvar for sin avdeling, sitt team eller definerte verneområde. Enhetslederne har HMS-ansvar for sin enhet, mens kommunalsjefene har HMS-ansvar for sin kommunalavdeling. System- og koordineringsansvar er tillagt kommunalavdeling samfunn og service – enhet personal og organisasjon. Rådmannen har det overordnede HMS-ansvaret i kommunen, men har i henhold til kommunens administrative delegeringsreglement delegert ansvaret for HMS-arbeidet til kommunens ledere på alle nivåer.

Innrapportering av årsrapporter og handlingsplaner for HMS skjer hierarkisk; avdelingene rapporterer til enhetene, som rapporterer til sektor-AMU og kommunalsjef, som rapporterer til hoved-AMU og enhet for personal og organisasjon.

I intervju forklarer fagleder for HMS at det skal gjennomføres en vernerunde for alle på våren hvor det fysiske arbeidsmiljøet blir kartlagt. Dette skal gjennomføres på våren fordi det da er mulig å spille inn behov for større utbedringer i budsjettprosessen. På høsten skal det gjennomføres en ny vernerunde med oppmerksomhet på det psykososiale arbeidsmiljøet. Denne vernerunden er lagt til høsten fordi behovet for tiltak her som oftest ikke trenger å inngå i budsjettbehandlingen. I forbindelse med disse vernerundene skal det også gjennomføres medarbeiderundersøkelser.

Leder og verneombud skal gjennomføre vernerunder i fellesskap. De skal da følge en mal for handlingsplan hvor de skal føre inn hvordan forholdet skal følges opp / tiltak, og hvem som har ansvaret for oppfølgingen, samt eventuelle kostnadsanslag.

For å avdekke eventuelle psykososiale arbeidsmiljøproblemer blir det gjennomført medarbeidersamtaler annet hvert år i tillegg til jevnlig arbeidsmiljøkartlegginger. Psykososiale arbeidsmiljøutfordringer blir for det meste forsøkt løst på avdelings- eller enhetsnivå.

Opplæring

Kommunens fagleder for HMS har vært på en runde til samtlige enhetsledere i kommunen for å gi en innføring i HMS-håndboka for å sikre at det nye systemet implementeres lokalt i enhetene. Samtlige ledere og verneombud skal også gjennomgå det såkalte «40-timerskurset» i HMS. Høsten 2009 har man planlagt å gjennomføre det første 40-timerskurset etter at det nye IK-systemet ble tatt i bruk. Fagleder for HMS har ansvaret for at slike 40-timerskurs blir avholdt jevnlig for nye ledere og verneombud.

Enhetslederen understreket i intervju at hun syntes det nye IK-systemet i kommunen fungerer bra. Samtidig pekte hun på at det er noen utfordringer knyttet til å implementere systemet blant de ansatte, som etter hennes vurdering ofte ikke er særlig interessert i IK-systemet eller i HMS-arbeidet. Kommunen har blant annet en ordning med it-basert opplæring i HMS som de ansatte oppfordres til å gjennomføre på egen PC hjemme. Tiden som brukes til å gjennomføre et slikt it-basert HMS-kurs, gir rett til avspasering i arbeidstid. Likevel opplevde enhetslederen at det var vanskelig å motivere ansatte til å gjennomføre dette kurset. «Selv om de ansatte er fagpersoner, er det ikke alltid de ser viktigheten av intern opplæring i HMS», sa enhetslederen.

HMS-arbeidet i praksis

Alle vi intervjuet i den aktuelle kommunen, ga uttrykk for at kommunens oppmerksomhet omkring betydningen av et systematisk HMS-arbeid og etableringen av et felles IK-system hadde vært positivt, selv om det var en del arbeid knyttet til innrapporteringen etter «årshjulet». Verneombudet uttalte at: «HMS er tatt på alvor i kommunen. Alt går mye lettere nå.»

Selv om HMS-arbeidet går lettere nå sammenliknet med tidligere, ønsket vi likevel mer informasjon om hvordan HMS-arbeidet gjennomføres i praksis, og eventuelle utfordringer knyttet til dette arbeidet i de hjemmebaserte tjenestene i kommunen.

Verneombudet som vi intervjuet, beskrev den aktuelle enheten som preget av et aktivt HMS-miljø. Totalt har man åtte verneombud ved enheten. Vår informant hadde oppgaven med å koordinere disse verneombudene. Både enhetsledelsen og verneombudet fortalte at det var en tett og god dialog mellom ledelsen, verneombudene og tillitsvalgte om HMS-spørsmål på enhetsnivå. Mange av HMS-utfordringene greide man også å løse på enhetsnivået uten bistand fra høyere nivå. Tillitsvalgte var ikke direkte involvert i HMS-arbeidet, som ble beskrevet som verneombudenes område, men det var en god dialog om HMS-utfordringer på tvers av fagforeningsgrensene. HMS er fast post på personalmøtene. Her ble de forenklete avviksrapportene som hjemmesykepleierne benytter ved hjemmebesøk, gjennomgått, og det ble satt en frist for å rette opp avvik.

Enhetslederen framholdt at hun syntes at kommunen har etablert et ryddig og effektivt HMS-system, og at man fra enhetens side nedlegger mye arbeid når det

gjelder vernerunder og utarbeidelse av årlige innrapporteringer og forslag til konkrete handlingsplaner. Vi vil likevel påpeke at vernerundene per i dag ikke omfatter arbeidet i brukernes hjem, det vil si at store deler av det arbeidet som hjemmetjenesten utfører, ikke er omfattet av vernerundene. Når det gjelder rapportering av avvik fra arbeidet hjemme hos brukerne, er dette basert på pleiepersonalets egen tilbakemelding i form av et enkelt rapporteringsskjema. Begrunnelsen for at arbeidet hjemme hos brukerne ikke var omfattet av vernerundene, var flere. Blant annet ble det argumentert med at det bare var ett verneombud som dekket hjemmetjenesten, og at det ville være for omfattende å inkludere hjemmene i vernerundene (ca. 350 brukere mottar pleie i eget hjem). Det ble også pekt på at det generelt – av hensyn til brukeren – ville være vanskelig å ta med verneombudet på hjemmebesøk. Vi har tidligere listet opp en del HMS-utfordringer som både ledelsen og verneombudet pekte på når det gjaldt arbeidet i brukernes hjem. Selv om kommunen har etablert et omfattende system for å sikre et systematisk HMS-arbeid, vil vår vurdering likevel være at dette systemet ikke synes å være særlig godt egnet til å fange opp de virkelige utfordringene knyttet til det arbeidet som utføres hjemme hos den enkelte bruker. Avdelingslederen viste også til at man hadde hatt enkelte tilfeller hvor man hadde vurdert å ta verneombudet med på en vernerunde hjemme hos brukeren, og da ofte kombinert med veiledning fra psykiatrisk sykepleier. Avdelingslederen vurderte det slik at behovet for å gjennomføre vernerunder samt å gi den ansatte veiledning hjemme hos brukerne er noe som vil tilta etter hvert som andelen brukere med psykiske helseproblemer øker.

HMS-arbeidet er i liten grad drevet fram av etterspørselen hos eksterne. Enhetslederen fortalte at hun aldri hadde opplevd at brukere eller pårørende har etterspurt informasjon om virksomhetens HMS-arbeid eller IK-system.

Hva er effektene av det systematiske HMS-arbeidet?

Kommunen har utformet relativt klare målsettinger for det systematiske HMS-arbeidet, og vi stilte informantene spørsmål om de etablerte rutinene har ført til faktiske forbedringer og tiltak i virksomheten.

Alle informantene pekte på at det generelt er vanskelig å måle den direkte effekten av det systematiske HMS-arbeidet. Fagleder for HMS har oversikt over alle enhetene i kommunen og framholdt at man har sett en positiv utvikling i sykefraværstatistikken i kommunen, men at det ofte er vanskelig å relatere dette direkte til HMS-arbeidet.

Enhetslederen og verneombudet pekte også på at sykemeldte blir fulgt tett opp, men at dette først og fremst var tiltak knyttet til virksomhetens IA-avtale. Dessuten er kommunen med i kvalitetskommuneprogrammet hvor redusert sykefravær er et av hovedsatsingsområdene.

I vurderingen av effektene av HMS-arbeidet i kommunen uttalte verneombudet at: «Sakte, men sikkert går det mye bedre.» Både verneombudet, enhetslederen og

avdelingslederen pekte på at man har fått enkelte hjelpemidler som har bidratt til å redusere belastningsskader hos ansatte i hjemmetjenesten, og at de nye vedtaksformuleringene hvor dette var tatt inn som en betingelse, har bidratt positivt til reduksjonen. Avviksrapporteringen som den enkelte skal gjøre ved hjemmebesøk, og oppfølgingen av disse er også et resultat av HMS-arbeidet i enheten.

Verneombudet viste dessuten også til at det var nødvendig å prioritere hva man ville satse på i HMS-arbeidet, og at man ikke kunne forvente å få gjennomslag for alt på en gang. Det ble vist til at hva man kan oppnå i HMS-arbeidet, ofte er veldig avhengig av hvilken innstilling den lokale ledelsen har til HMS, og at man må tenke og jobbe langsiktig med HMS. Verneombudet har erfart at det var lettere å få gjennomslag for HMS-tiltak dersom man kunne begrunne det med brudd på konkrete bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Det omfattende rapporteringssystemet for HMS har bidratt til at kommunen har økt bevisstheten omkring HMS-arbeidet på alle nivåer og har dessuten fått en svært god oversikt over ulike HMS-utfordringer og behov for tiltak i de ulike enhetene i kommunen. På den ene siden gir dette svært gode muligheter for å jobbe systematisk med HMS i de ulike enhetene, på den andre siden skaper dette forventninger om at kommunen bevilger nødvendige ressurser for å rette opp i de manglene og avvikene som blir innrapportert fra enhetene. I mange tilfeller er det nokså omfattende tiltaksbehov som blir innrapportert, slik som for eksempel utskifting av ventilasjonsanlegg ved sykehjem eller skoler. Det kan da ofte bli behov for å prioritere mellom ulike tiltak innenfor kommunens budsjetttrammer, noe som kan virke demotiverende for enhetene som opplever at deres krav om HMS-tiltak får avslag eller blir satt på vent.

Det at det faktisk ble bevilget penger til HMS-tiltak ved de enhetene som fulgte innrapporteringsrutinene i «årshjulet», erfarte også faglederen for HMS som en motivasjon til at det nye IK-systemet ble implementert i de ulike enhetene i kommunen.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet i de kommunale hjemmebaserte tjenestene er karakterisert ved at:

- det finnes en rekke HMS-utfordringer knyttet til arbeid hjemme hos brukeren, blant de viktigste er: grensesetting, mangel på hjelpemidler i hjemmet, belastningsskader på nakke/rygg, økende andel eldre brukere og brukere med psykiske helseproblemer. Utagering og vold er blitt et økende problem.
- det er utarbeidet felles IK-system for hele kommunen – implementert i 2008.
- HMS-tiltak er nedfelt i et «årshjul» – som sørger for systematikk i HMS-arbeidet.

- HMS-systemet er arbeidskrevende, men samtidig ryddig og effektivt.
- det er en tett og god dialog mellom ledelsen, verneombud og tillitsvalgte om HMS-spørsmål på enhetsnivå.
- avvik behandles fortløpende i personalmøter, og de aller fleste avvikene rettes opp i på enhetsnivå.
- omfattende rapporteringssystem har bidratt til økt bevissthet omkring HMS på alle nivåer og har dessuten gitt en god oversikt over ulike HMS-utfordringer og tiltaksbehov i enhetene.
- HMS-arbeidet oppfattes som positivt, men det er vanskelig å vise til direkte effekter på arbeidsmiljøet i de hjemmebaserte tjenestene.

Byggevirksomhet

Om virksomheten

Byggevirksomheten som deltar i denne undersøkelsen, er del av et større konsern for bygge- og anleggsvirksomhet. Virksomheten er landsdekkende, og konsernet har aktiviteter i flere av de nordiske landene. Konsernet er organisert med flere juridiske og økonomiske enheter. I undersøkelsen har vi valgt å konsentrere oss om HMS-arbeidet ved ett distrikt innenfor entreprenørvirksomheten i Norge. Distriktskontoret ledes av en daglig leder, som har tre driftsenheter ledet av avdelingsledere organisert under seg. Under driftsenhetene finnes en mengde små og store byggeprosjekter. Produksjonen er i hovedsak knyttet til boligbygg, yrkesbygg, kontorbygg og kjøpesentre. Mange av byggeprosjektene er totalentrepriser, hvor den aktuelle virksomheten har totalansvar (byggherreansvar) for prosjektet. Antallet ansatte i distriktet er cirka 250, hvorav halvparten er funksjonærer og halvparten er håndverkere.

Byggeprosjektene ledes av en prosjektleder, som har totalansvar for prosjektet. Under prosjektleder finnes en verneleder (HMS-sjef) og en anleggsleder (produksjonsleder). Under disse igjen finnes driftsleder, formann, bas og håndverker. I tillegg finnes støt-tefunksjoner både ute i det enkelte byggeprosjekt, på distriktsnivå og på konsernnivå. Byggevirksomheten er altså organisert i en tradisjonell hierarkisk linjeorganisasjon, men hvor det aller meste av personal-/arbeidsgiveransvaret er delegert til prosjektleder i hvert enkelt prosjekt.

AMU er organisert på distriktsnivå. Avdelingene og prosjektene er underlagt dette nivået. Det er et stort fagmiljø for HMS i virksomheten. Totalt er det ansatt fem HMS-ledere innenfor entreprenørvirksomheten i tillegg til en HMS-sjef for konsernet.

I byggevirksomheten har vi intervjuet totalt sju personer: HMS-sjef for entreprenørvirksomhet i Norge, HMS-leder på regionsnivå, daglig leder på distriktsnivå, hovedverneombud på distriktsnivå, hovedtillitsvalgt på distriktsnivå, prosjektleder på byggeplass og hovedverneombud på byggeplass.

HMS-utfordringer

Vi stilte informantene spørsmål om hva de anser som de viktigste HMS-utfordringene i byggevirksomheten. Svarene på dette spørsmålet varierte med de forskjellige informantene og gjenspeilet ofte den stillingen de hadde i virksomheten.

Både ledelsen og hovedverneombudene som vi intervjuet på distriktsnivå og på den aktuelle byggeplassen, la vekt på tradisjonelle HMS-utfordringer for byggebransjen slik som disse:

- Ansattes holdninger til egen og andres sikkerhet på byggeplassen. Hjelmbruk, bruk av vernesko samt ryddighet for å unngå farlige situasjoner for seg selv og andre på byggeplassen, var blant de forholdene som flere nevnte.
- Holdninger til HMS hos underentreprenører. Erfaringen var at virksomhetens egne ansatte stort sett fulgte kravene til bruk av verne- og sikkerhetsutstyr på byggeplassen. De fleste tilfellene av avvik i pålagt bruk av verne- og sikkerhetsutstyr mente våre informanter at var knyttet til ansatte hos underentreprenører.

HMS-lederne la i intervju også vekt på at det generelt var store utfordringer knyttet til det å ivareta helsen hos de ansatte. Det ble framholdt at slitasjeskader blant håndverkerne er et betydelig problem, og at slike skader ofte kommer etter en del år i yrket. Utfordringene var ofte knyttet til det å få fagarbeiderne til å tenke på egen helse i et lenger perspektiv, og at helsen skal holde til man når pensjonsalder. Per i dag er det altfor mange som ikke greier å stå yrkesløpet ut på grunn av slitasjeskader og helseproblemer. Virksomheten hadde iverksatt flere konkrete tiltak for å imøtekomme disse utfordringene. Blant annet hadde man satt søkelyset på betydningen av riktig bekledning for arbeid i all slags vær, samt kostholds- og treningsveiledning. Særlig var det lagt stor vekt på å gi helseveiledning til lærlingene.

HMS-lederne understreket i intervju at det er viktig at virksomheten kontinuerlig jobber med sikkerhetsrutiner for å unngå ulykker med personskade. Samtidig ble det lagt vekt på betydningen av det mer langsiktige arbeidet knyttet til det å ivareta ansattes helse. HMS-sjefen beskrev nødvendigheten av å jobbe både kortsiktig og langsiktig med HMS-utfordringer på denne måten:

Sikkerhetsdelen av arbeidet vårt ser du fort resultatet av, mens helsedelen blir et usynlig stykke arbeid som krever tålmodighet og tro på det du holder på med. (HMS-sjef)

Det psykososiale arbeidsmiljøet ble beskrevet som bra av samtlige vi intervjuet i byggevirksomheten. Det gjennomføres jevnlig trivselsundersøkelser, som følges opp i det enkelte byggeprosjekt. Dersom ansatte rapporterer om mistrivsel, blir dette fulgt opp særskilt av prosjektleder, hovedverneombud og tillitsvalgte på den aktuelle byggeplassen. Funksjonærene omfattes også av disse trivselsundersøkelsene. Utover dette er det generelt rettet liten oppmerksomhet mot HMS-utfordringer blant funksjonærene, som utgjør om lag halvparten av de ansatte.

Hovedtillitsvalgt påpekte dessuten at akkordlønnssystemet i byggfagene motiverte ansatte til å handle på måter som virket hemmende for både kortsiktige og langsiktige HMS-målsettinger. Eksempler som ble gitt, var at strenge akkorder bidro til et arbeidstempo som kunne gå på helsa løs, og at det ofte var fristende å droppe sikkerhetstiltak som ble oppfattet som «plunder og heft» i arbeidet.

Kjennskap til og forståelse av lovverk

Byggevirksomheten har et aktivt forhold til det (omfattende) lov-, avtale- og regelverket som omfatter ulike sider ved virksomhetens drift.

Virksomheten har utarbeidet et eget styringssystem som inneholder en rutinesamling. En egen HMS-plan inngår som en viktig del av dette styringssystemet. Bruken av styringssystemet kan deles i to: For det første er det et oppslagsverk der den enkelte kan gjøre seg kjent med regler, rutiner, planer med mer som gjelder for virksomheten. For det andre er det et verktøy for å lage en prosjektplan for hvert enkelt prosjekt. HMS-sjefen la vekt på at styringssystemet er bygget opp rundt de lover og forskrifter som gjelder for virksomheten. Styringssystemet er en metode for å bringe regelverket ut i det enkelte prosjekt. Systemet revideres fortløpende – en egen permanent arbeidsgruppe har ansvaret for dette. Styringssystemet er gjort tilgjengelig for alle ansatte og finnes som publikasjon på intranett samt i trykt versjon.

Byggevirksomheten opererer i et anbuds- og konkurransemarked hvor det stilles strenge krav til virksomhetenes systematiske HMS-arbeid. Dokumentasjon av et systematisk HMS-arbeid inngår derfor også som et viktig element i anbudskonkurranser om nye prosjekter.

Byggherreforskriften og krav om samordning

Byggevirksomheten omfattes også av «forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser» (byggherreforskriften). Forskriften retter seg mot byggherrer, prosjektledere og arbeidsgivere som har ansvar for at arbeidsmiljøet på arbeidsplassene er fullt forsvarlig.

Byggherreforskriftens formål er å sikre at virksomhetene utarbeider et system for helse, miljø og sikkerhet. Den pålegger byggherre å samordne HMS-tiltakene på arbeidsplassene, å ivareta HMS i prosjekteringen og sikre at HMS følges opp på en

systematisk måte i byggeperioden. Byggherren, som er den som får utført et bygge- eller anleggsarbeid, har gjennom forskriften et selvstendig ansvar for arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Arbeidsmiljøloven § 2-2 stiller krav om at hovedvirksomhet har plikt til å samordne de enkelte virksomhetenes verne- og miljøarbeid. Alle arbeidsgivere har samarbeidsplikt, og arbeidstakerne har plikt til å medvirke til gjennomføringen av HMS-tiltak som settes i verk (aml. § 2-2 og 2-3). Før arbeidet starter, skal det foreligge en HMS-plan som sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø for den aktuelle byggeplassen.

Byggevirksomheten har et aktivt forhold til bestemmelsene i byggherreforskriften og legger ned mye arbeid i å følge opp HMS-systemene hos ulike underentreprenører. I intervju ble det framholdt at bestemmelsene i byggherreforskriften er viktig for å sikre seriøsitet og et godt HMS-arbeid i byggebransjen. Vi stilte ledelsen spørsmål om de syntes at bedriften var pålagt et *før stort* ansvar med å følge opp HMS-arbeidet hos underentreprenørene. Selv om det ble lagt vekt på å få fram at det ofte kunne være ressurskrevende å følge opp HMS-arbeidet hos enkelte underentreprenører, ble det samtidig understreket at dette var nødvendig. Bedriftens hovedmålsetting for HMS-arbeidet er at arbeidsplassen skal være sikker og trygg, og at ingen skal skade seg på deres byggeplasser. Da er det viktig at også underentreprenørene har et tilfredsstillende HMS-system. I intervju ble det lagt vekt på at det hos en del underentreprenører fortsatt gjensto en del arbeid før de hadde utarbeidet et godt nok HMS-system. Nivået på HMS-arbeidet i de ulike virksomhetene gjenspeilet ofte hvilke holdninger virksomhetenes ledere hadde til HMS.

De endringene som kommer i byggherreforskriften fra og med 2010, håpet ledelsen ville bidra til en klargjøring av ansvarsforholdet mellom ulike aktører når det gjaldt å ivareta HMS i byggeprosjektene.

Påseplikten etter allmenngjøringsloven

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett som trådte i kraft 14. mars 2008, pålegger oppdragsgiver to sentrale plikter ved bruk av underleverandører og underentreprenører – for det første plikten til å informere entreprenører eller underleverandører om lønns- og arbeidsvilkår og for det andre plikten til å påse at allmenngjøringsforskrifter etterleves. Oppdragsgiver, som er den som står på toppen av kontraktskjeden, har informasjons- og påseplikt. I praksis er det ofte byggherren som har ansvaret for dette.

Byggevirksomheten har organisert arbeidet med påseplikten slik at de har en fast person i staben / en støttefunksjon på distriktsnivå som har ansvaret for å sjekke lønns- og arbeidsforhold hos leverandørene. Hovedtillitsvalgt, som har innsynsrett, får nødvendig dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår fra stab/støtte. I tillegg legger hovedtillitsvalgt press på byggeledelsen i det enkelte prosjekt slik at de skal påse at lønn og andre arbeidsbetingelser er i orden for dem som utfører arbeid i prosjektene. Både ledelsen og hovedtillitsvalgt framholdt i intervju at mange underledd hos enkelte

underleverandører kunne by på utfordringer når det gjaldt å sjekke hva de som utfører jobben, faktisk får i lønn. Fra tid til annen blir det også oppdaget tilfeller av brudd hos underentreprenører, noe som medfører at kontraktene med disse blir sagt opp.

I intervju la både ledelsen og hovedtillitsvalgt vekt på at de ikke oppfattet sosial dumping som et stort problem. Samtidig ble det pekt på at finanskrisa hadde bidratt til at man for det meste brukte kjente og seriøse firma, noe som også hadde bidratt til å presse ut de useriøse firmaene som bedrev sosial dumping.

Virksomhetens IK-system

Byggevirksomheten har altså utarbeidet et eget styringssystem (rutinesamling) hvor HMS-plan inngår som en sentral del. Vi stilte både ledelsen og verneombudet spørsmål om styringssystemet var virksomhetens IK-system, noe alle bekreftet.

Styringssystemet har et eget kapittel som omhandler hvordan HMS skal innarbeides i planlegging og gjennomføring av et byggeprosjekt. Kapitlet om HMS er bygget opp rundt de lover og forskrifter som gjelder. De mest sentrale reglene er nedfelt i byggherreforskriften, internkontrollforskriften og arbeidsmiljøloven. Kapitlet om HMS i byggeprosjektet inneholder også et eget avsnitt om organisering av vernetjenesten.

I tillegg til rutinene i styringssystemet har man utarbeidet en egen HMS-handlingsplan for det aktuelle distriktet. Denne består av to punkter. For det første skal alle ledere, fra bas til distriktsleder, gjennomføre minst elleve vernerunder/inspeksjoner i løpet av året. For det andre skal det utøves konsekvens ved brudd på HMS-arbeidet. Det er også utarbeidet en egen «standard» for distriktet som består av ti til tolv punkter som skal etterleves. Disse punktene er basert på ulike erfaringer man har gjort tidligere, og er nedfelt i et eget dokument.

Konsernet har også en egen faggruppe som jobber med å finne gode løsninger med arbeidstøy, sko og verneutstyr.

Konsernet har også egne HMS-priser, som skal motivere ansatte og ledere til et systematisk og godt HMS-arbeid. Både prosjekter og enkeltpersoner kan nomineres til en slik HMS-pris.

Mål for HMS-arbeidet i byggevirksomheten

På konsernets internettsider finner vi informasjon om at virksomheten likestiller HMS-målene med de økonomiske målene. HMS-målene har med andre ord ledelsens fulle oppmerksomhet.

Det benyttes formelle mål for HMS-tilstanden i virksomheten. Konsernet har et mål om en H-verdi (antall skader per én million arbeidete timer) på 5 innen utgangen av 2010. Det aktuelle distriktet hvor vi har gjennomført denne undersøkelsen, ligger per i dag godt innenfor disse målsettingene om nivå på H-verdi. Det gjøres også forsøk på

å måle H-verdi hos underentreprenørene, men her er det ofte knyttet stor usikkerhet omkring tallgrunnlaget.

Det langsiktige målet er at virksomheten skal være helt skadefri, altså at H-verdien skal være 0.

Målsettinger om god helse er også innarbeidet i målsettingene om HMS, som vi finner på konsernets internettsider:

Bedriften har som mål at alle ansatte skal unngå skader i arbeidet, og at de skal beholde en god fysisk og psykisk helse.

Måltall for sykefraværet er også presentert på konsernets internettsider om mål for HMS. Innen 2010 er målet at sykefraværet skal være under 3 prosent for samtlige medarbeidere.

Opplæring

Konsernet som byggevirkomheten er en del av, legger generelt stor vekt på å gi de ansatte intern opplæring i form av egne kurs og fagdager. Mye av den interne opplæringen er på ulike måter rettet inn mot HMS. Virksomheten legger til rette for at ansatte skal få opplæring og nødvendige sertifikater for å håndtere ulike verktøy og maskiner.

Når det gjelder opplæring i HMS spesielt, deltar både ledere og verneombud på det såkalte 40-timerskurset i HMS. Opplæring i styringssystemet står sentralt på disse 40-timerskursene. Det er også et krav om at alle ledere, etter fem år, skal ha et oppdateringskurs i HMS. Virksomheten har dessuten gjennomført 40-timers HMS-kurs for de største samarbeidspartnerne. Ett av hovedmålene for disse kursene har vært å gjøre virksomhetens styringssystem kjent blant samarbeidspartnere og underleverandører.

Generelt legges det stor vekt på opplæring og informasjon om HMS blant lærlingene. Betydningen av å ivareta egen helse gjennom riktig bekledning og riktig kosthold er blant de temaene som særlig blir vektlagt i informasjonen til de yngste medarbeiderne. Dette er en type HMS-opplæring som støtter opp under virksomhetens målsettinger om å bedre ansattes helse samt øke sjansene for at de kan oppnå pensjonsalder i yrket.

HMS-arbeidet i praksis

I byggevirkomhetene skjer det meste av HMS-arbeidet i tilknytning til planlegging og gjennomføring av de ulike byggeprosjektene. Vi ba informantene om å vurdere i hvilken grad de forholdt seg til styringssystemet i det daglige arbeidet. Det var imidlertid ingen av våre informanter på byggeplassnivå som ga uttrykk for at de brukte styringssystemet aktivt i hverdagen. Prosjektleder på byggeplassen la vekt på at det å følge bestemmelsene

i styringssystemet var blitt rutine etter en del år i bransjen, men at yngre kollegaer nok brukte dette systemet aktivt som et oppslagsverk gjennom byggeprosessen.

Prosjektlederen som ble intervjuet, framholdt at man i et byggeprosjekt særlig la vekt på risiko- og sikkerhetsvurderinger, men at også de andre sidene ved HMS-arbeidet var viktige. Det blir avholdt et eget sikkerhetsmøte i de innledende fasene av et byggeprosjekt. Her deltar bas, formann, verneleder, anleggsleder og prosjektleder. Ingen av de ansatte deltar på dette møtet, fordi bemanningen ikke er klar i denne fasen av prosjektet. På dette sikkerhetsmøte lager man egne sikkerhetsfaner og en plan for gjennomføring av «sikker jobb-analyser» (SJA). Prosjektlederen la vekt på at SJA var et svært viktig verktøy, og at det alltid blir gjennomført flere SJA enn det som kommer opp på det første sikkerhetsmøtet. Prosjektlederen hadde nå også registrert at betydningen av SJA hadde fått økt oppmerksomhet hos flere av underentreprenørene, som ofte gjennomførte sine egne SJA. Rapportene fra SJA oppbevares på byggeplassen, og det blir gjennomført egne analyser for hvert enkelt byggeprosjekt. Det var strengt forbudt å gjenbruke en SJA som var gjennomført for ett byggeprosjekt i et senere prosjekt, det ville bidra til å utvanne ordningen samt gi økt risiko for ulykke.

Ute på byggeplassene praktiseres dessuten et enkelt rapporteringssystem for avvik. Alle ansatte skal ha en egen «grønnbok» lett tilgjengelig for å notere avvik som man ser på byggeplassen. Disse avvikene kan både omfatte den ansatte selv, kollegaer eller ansatte hos underentreprenører. Erfaringene er at flesteparten av de avviksmeldingene som kommer inn, omhandler avvik hos underentreprenører. Dersom man oppdager publikum som oppholder seg innenfor byggeområdet uten nødvendig verneutstyr, skal det også leveres inn avviksmeldinger om dette. Lappene (såkalte «grønnlapper») med avvik skal leveres til hovedverneombudet eller verneleder på byggeplassen. Hovedverneombudet har ansvaret for å systematisere «grønnlappene» på byggeplassen og rapportere til AMU på distriktsnivå. AMU behandler trendene i avviksmeldingene.

Alle vi intervjuet, både blant ledelsen og i verneapparatet, la vekt på at systemet med avviksrapportering i form av «grønnlapper» var et godt system, men at det ofte var vanskelig å gjennomføre i praksis. «Grønnlappene» og oppfølgingene av disse inngår som viktige elementer i beregningen av en sikkerhetsindeks som er et prosessmål for HMS-engasjementet. Ledelsen både på sentralt og lokalt nivå i organisasjonen uttrykte imidlertid bekymring for at man fikk inn for få «grønnlapper» om avvik i forhold til måltallet som var satt for dette. Både ledelsen, verneombud og tillitsvalgte som vi intervjuet, la vekt på at det var en utbredt holdning blant mange ansatte at avviksmeldinger i form av innlevering av «grønnlapper» var angiveri, og at det ikke var noen som ønsket å angi kameratene. På den aktuelle byggeplassen hadde ledelsen satt opp postkasser hvor «grønnlapper» kunne leveres anonymt. I tillegg var det innført premier ved at det ble trukket en flaske vin blant de «grønnlappene» som var blitt levert inn i løpet av en uke. I tillegg gir ledelsen på distriktsnivå ti kroner per innleverte «grønnlapp», som går til et reisegavekort som blir trukket blant de ansatte en gang i året. Likevel erfarte

man altså at det var motstand blant mange av de ansatte mot å levere inn grønnlapper fordi dette ble oppfattet som angiveri.

Vernelederne har ansvaret for å registrere, følge opp og rette opp i avvikene på den enkelte byggeplass. Det er svært sjelden at avvik som oppstår på den enkelte byggeplass, ikke lar seg løse lokalt, men må behandles på et høyere nivå, for eksempel i AMU på distriktsnivå.

Det gjennomføres vernerunder på byggeplassen en gang per uke. I disse rundene deltar verneleder, byggeleder, bas, verneombud for ulike håndverkergrupper i virksomheten samt ledere og verneombud fra de aktuelle underentreprenørene. I tillegg deltar distriktsleder, HMS-leder for distriktet og hovedverneombud for distriktet på minst elleve vernerunder i året. Det skrives protokoll fra vernerundene, og det gis en karakter for ryddighet på byggeplassen. HMS-leder i distriktet har tilgang til samtlige verneprotokoller og holder oversikt over utviklingen i ryddighetskarakteren for de ulike byggeprosjektene.

Hva er effektene av det systematiske HMS-arbeidet?

Byggevirksomheten har etablert formelle kvantitative mål for HMS-tilstanden. Dette gjør det nokså enkelt å følge HMS-tilstanden over tid for å se om den utvikler seg i den retningen og i den takten man ønsker. Nivået på H-verdien, nivået på sykefraværet, resultater fra trivselsundersøkelsene, antallet SJA og nivået på sikkerhetsindeksen er alle HMS-mål som har hatt en utvikling i positiv retning de seneste årene. Alle vi intervjuet i byggevirksomheten, la vekt på at denne positive utviklingen i all hovedsak kunne tilskrives et godt og systematisk HMS-arbeid gjennom flere år.

I flere av intervjuene ble det imidlertid påpekt at effektene av å drive et systematisk HMS-arbeid ikke kunne måles ensidig ved hjelp av utviklingen i tall og indekser. Flere av informantene la vekt på at HMS i byggebransjen først og fremst handlet om kultur og holdninger hos ledelse og ansatte, og at det er her man virkelig kan se effektene av et systematisk HMS-arbeid. HMS-lederen i konsernet la vekt på at det var en nær sammenheng mellom nivået på H-verdien og holdningene til HMS på følgende måte:

Hvis vi skal ha en H-verdi helt ned mot 0, så må det sitte i ryggraden. Hver gang vi skal gjøre noe, så må vi tenke HMS.

Videre la han til at dersom HMS skulle bli en del av kulturen i bransjen, måtte man jobbe enda mer aktivt for å involvere medarbeiderne i planlegging og gjennomføring av prosjektene. Det var prosjektgjennomføringen – ikke HMS-systemene i seg selv – som etter hans vurdering var verktøyet for å bringe gode HMS-holdninger ut i hele organisasjonen.

Ledelsen, verneombudene og tillitsvalgte var imidlertid samstemte i sine vurderinger av at det systematiske HMS-arbeidet har gitt positive effekter. I dag både planlegger og

tenker man HMS i byggeprosessen i langt større grad enn hva man gjorde for 15–20 år siden. Det ble framholdt at arbeidstempoet har blitt høyere, og at det da var viktig at oppmerksomheten omkring sikkerhet både sitter i hodet og i rutineene. Samtidig ble det vist til at holdningsendringer tar tid, og at den største HMS-utfordringen nå var knyttet til det å motivere ansatte til å ivareta egen helse med tanke på et langt yrkesløp.

Sist, men ikke minst ble det fra ledelsens side lagt stor vekt på at et godt HMS-arbeid ga grunnlaget for høy regularitet i produksjonen. HMS-lederen la vekt på at økt produktivitet gjennom bedre planlegging var den viktigste effekten av det systematiske HMS-arbeidet. Han uttrykte seg slik:

Det mest positive med det systematiske HMS-arbeidet er at man begynner å se at godt HMS-arbeid og god drift henger sammen. Den utviklingen er den viktigste.

Våre informanter var samstemte i synet på at de største HMS-utfordringene i dag var knyttet til enkelte underentreprenører. Selv om det også blant underentreprenørene hadde vært en positiv utvikling i rutiner og holdninger til HMS, var det fortsatt blant underentreprenørene at man registrerte flest avvik og manglende HMS-dokumentasjon. Det har vært diskutert om også skader hos underentreprenørene skal ha betydning for H-verdien, noe som i så fall ville medføre en tettere oppfølging av HMS-arbeidet hos underentreprenørene.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet i byggevirksomheten er karakterisert ved at:

- HMS-utfordringene er knyttet til ansattes (mangelfulle) holdninger til egen og andres sikkerhet på byggeplassen. Problemet er størst hos enkelte underentreprenører. Slitasjeskader forekommer ofte, og helseforebygging har fått økt oppmerksomhet som del av HMS-arbeidet. De jobber kontinuerlig for å unngå ulykker med personskade.
- de har utarbeidet eget styringssystem hvor HMS-plan inngår som en sentral del.
- «Sikker jobb-analyse (SJA)» er et viktig verktøy og brukes aktivt i planlegging og gjennomføring av hvert enkelt byggeprosjekt.
- «grønnlapper» brukes for enkel avviksrapportering på byggeplassene, hvor de fleste avvik behandles og rettes opp i.
- HMS-arbeidet har en sentral rolle i planlegging og gjennomføring av byggeprosjektene.
- de følger opp krav om påseplikt og samordningsansvar.

- de holder kontinuerlig øye med utviklingen i H-verdien. Det systematiske HMS-arbeidet får æren for en positiv utvikling og et svært lavt nivå på H-verdien.
- HMS – både holdninger og praksis – er fortsatt en utfordring hos enkelte under-entreprenører.

Næringsmiddelvirksomhet

Om virksomheten

Bedriften er en større slakteri og foredlingsbedrift på, den er en del av et større konsern. Bedriften er delt i ulike avdelinger, med et slakteri, nedskjæring, ulike typer foredling og en ekspedisjon. Avdelingene varierer litt i størrelse, men i snitt ligger de på rundt 70 ansatte per avdeling.

Anlegget har en daglig leder og en avdelingsleder for hver avdeling samt en egen personalavdeling og regnskapsavdeling. Hver av avdelingene har også flere baser, eller formenn. Ved hver avdeling er det en egen partsbasert ressursgruppe bestående av fire personer: avdelingsleder, nestleder, verneombud og tillitsvalg. Over disse ressursgruppene har de en overordnet ressursgruppe som består av daglig leder for anlegget, personalleder, hovedverneombud og hovedtillitsvalgt. Disse ressursgruppene har det praktiske ansvaret for HMS-arbeidet – avdelingsgruppene på avdelingsnivå og den overordnede gruppen for hele anlegget. Den overordnede gruppen utarbeider årlig en HMS-handlingsplan som skal følges opp av ressursgruppene på avdelingsnivå. De har også et AMU som formelt er det høyeste HMS-organet i bedriften. Men det er få saker som tas dit som ikke er løst på forhånd i den overordnede ressursgruppen. AMU er i all hovedsak et overordnet organ som ikke behandler enkeltsaker, kun retningen man skal gå i i HMS-arbeidet.

Ved denne bedriften har vi intervjuet daglig leder, hovedverneombud, hovedtillitsvalgt, avdelingsleder og avdelingsverneombud. Avdelingslederen og avdelingsverneombudet var fra samme avdeling. Hovedoppgavene i denne avdelingen er skjæring (stykking) av ferdig slakt som sendes videre til andre avdelinger for videre bearbeiding/foredling.

HMS-utfordringer

De ulike informantene vektla litt ulike ting når vi spurte dem om hva som var de viktigste HMS-utfordringene. Svarene speiler nok deres arbeidsområde og posisjon i virksomheten. Daglig leder vektla at arbeidets art, med mye ensidig arbeid, var en utfordring. Bransjen har gått gjennom en prosess mot sterkere og sterkere spesialisering.

Dette har medført mer ensidighet i arbeidet og gjør også arbeidet mer kjedelig i forhold til tidligere. Daglig leder framhever at det å skape et psykososialt arbeidsmiljø som gjør det interessant å komme på jobben når arbeidet i seg selv er ensformig og til dels tungt, er en av hovedutfordringene:

Det jeg har funnet ut som leder, er at de jeg leder ikke er annerledes enn meg selv. Det jeg synes er mangfold og morsomt, det synes som regel de andre også. Da må man tenke, hva gjør at det er all right å være på jobb? Det er noe med kollegaer, aldersspredning, kjønn, noen fargerike personer innimellom, noen hverdagslige hendelser som gjør at det er greit å komme på jobb [...] Det å se enkeltindividene er også en utfordring. Hvis jeg går ned i en avdeling, ser alle like ut i sine hvite kjeledresser. Når de i tillegg har munnbind – da å se Arne Hansen og Guri Johannesen, det er liksom litt vanskelig.

Hovedverneombudet vektla at bedriften ikke var god nok på nestenulykker. De ble rapportert for sjelden. Hun vektla at bedriften i hovedsak var gode til å følge opp avvik, men at de ansatte i for liten grad var flinke til å rapportere nestenulykkene. Hun vektla også at de ansatte kunne vært litt bedre informert om HMS-arbeidet og hatt noe større innflytelse.

Hovedtillitsvalgt ser sykefravær som en viktig utfordring. Og da særlig muligheten til alternativt arbeid for dem som får slitasjeskader. Med rasjonalisering og effektivisering i bedriften og i konsernet som helhet har det blitt færre jobber som kan brukes som avlastning for folk som er slitne.

På skjæreavdelingen vektlegger avdelingsleder at det er en utfordring at skjæryrket er et svært fysisk krevende arbeid. I tillegg har denne avdelingen et akkordbasert lønssystem der inntil 40 prosent av lønnen er basert på akkordtillegg. Det er ikke individuell akkord, men lagbasert. Dette gjør det også til en utfordring å få folk til å forstå at de ikke må strekke strikken for langt. Siden laget som helhet er avhengig av den enkeltes innsats, er det en risiko for at enkelte ikke stopper i tide dersom de nærmer seg en slitasjeskade.

Verneombudet vektlegger også at det på avdelingen er mange farlige maskiner og kniver som øker risikoen for skader. Han påpeker også at det er en utfordring at avdelingen har ansatte fra mange ulike land, noe som gir en god del språklige og kulturelle utfordringer i HMS-arbeidet.

Kjennskap til og forståelse av lovverk

Når det gjelder lovverket, påpeker daglig leder at de ikke er særlig bevisst på det i det daglige. Lovverket blir sett på som et minimum av hva de må oppfylle, men de anser ikke at det stopper der.

Bedriften har et omfattende styringssystem med overordnede målsettinger og detaljerte planer. Planene utarbeides som nevnt årlig av en partsbasert ressursgruppe, mens selve oppfølgingen av planene er lagt til avdelingene og også der til en partsbasert ressursgruppe. Ressursgruppene på avdelingsnivå hadde ansvaret for å følge opp hovedplanen og gi denne et operasjonelt innhold tilpasset sin avdeling. Målsettingene, eller hovedfokusområdene, kunne variere fra år til år. De var nå inne i en periode der de hadde satt som hovedmål at de skulle redusere antall ulykker ved anlegget.

De hadde også et informasjonssystem som gikk på tvers av avdelingen, der de informerte om det pågående HMS-arbeidet. Dette ble presentert hver fjortende dag i kantinen i form av en presentasjon på en storskjerm. Der brukte de ulike virkemidler for å få fram informasjonen, inkludert mindre filmsnutter som de hadde laget selv.

Virksomhetens IK-system

Konsernet har utarbeidet egne retningslinjer for HMS-arbeidet som gjelder for alle underselskaper. Disse inneholder følgende overordnede målsettinger, som skal være retningsgivende for HMS-arbeidet:

- Skape et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger
- Tilpasse arbeidssituasjonen til den enkeltes forutsetninger og livssituasjon
- Legge til rette for godt samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne i utviklingen av arbeidsmiljøet og virksomheten for øvrig
- Skape et inkluderende arbeidsliv som reduserer sykefraværet, ivaretar arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne og øker den reelle pensjonsalderen

I tillegg til disse overordnede målsettingene inneholder konsernets HMS-plan en rekke spesifikke mål for HMS-arbeidet og hvem som har ansvaret for at dette gjennomføres. Disse målsettingene og ansvarsområdene er også knyttet opp til de spesifikt gjeldende paragrafene i arbeidsmiljøloven. Undermålsettingene går på IA-arbeidet, skadeforebyggende arbeid, samarbeid medvirkning og personlig utvikling, rus, BHT, krav til HMS-kompetanse med mer. IA-arbeidet blir sett på som en integrert del av HMS-arbeidet og er også en del av selve hovedmålsettingen for virksomhetens HMS-arbeid. Konsernet har også egne revisjoner av de underliggende selskapenes HMS-arbeid, med egne revisorer som gjennomfører disse revisjonene.

I den virksomheten vi har besøkt, har de som nevnt over også utarbeidet, i henhold til konsernretningslinjene, en egen HMS-plan. HMS-handlingsplanen i bedriften består av en egen handlingsplan som utarbeides årlig av den overordnede ressursgruppen. Planen består av en overordnet målsetting for året og en rekke delmål og aktiviteter

som skal iverksettes i løpet av perioden. Hovedmålsettingen for den perioden de var inne i nå, var todelt:

- en tilstedeværelse på 93 prosent
- H-verdi som skulle ligge under 20

Hovedmålsettingen var med andre ord knyttet til sykefravær og til reduksjon i omfanget av skader som fører til sykefravær. I tillegg har de en rekke andre målsettinger og aktiviteter som skal gjennomføres i løpet av året. Disse aktivitetene skal bygge opp under hovedmålsettingen, samtidig som nok noen av aktivitetene går igjen fra år til år uavhengig av de til enhver tid gjeldende hovedmålene. Aktivitetene er i hovedsak spesifisert med tidsangivelse for når de skal være gjennomført og hvem som har ansvaret for gjennomføringen. Noe av ansvaret ligger i ledergruppen, mens andre deler er gitt til hver enkelt avdeling. Hver enkelt avdeling må derfor også utarbeide egne planer for sitt HMS-arbeid i sine respektive ressursgrupper.

Som vist er det med andre ord en treleddet HMS-plan i virksomheten, først en overordnet plan som gjelder for hele konsernet, deretter en plan for hver enkelt virksomhet og til slutt en plan for hver enkelt avdeling. Samtlige planer har partsbaserte elementer; konsernplanen er ledelsens ansvar, men konsern-AMUs rolle er også definert. På fabrikknivå er planene utarbeidet i de partsbaserte ressursgruppene.

Opplæring

Hvilken opplæring de ulike aktørene skal ha gjennomført, er definert i konsernretningslinjene for HMS. Ledere med personalansvar, tillitsvalgte, verneombud, medlemmer i AMU og revisorer i revisjonsteamene skal alle ha gjennomgått 40-timerskurset. Ledere med arbeidsgiveransvar skal ha godkjent opplæring i henhold til alm. § 3-5. Ved den bedriften som vi besøkte, skulle alle som jobbet med HMS, ha gjennomført 40-timerskurset. Kurset ble holdt etter behov, og de slo seg noen ganger sammen med andre anlegg i konsernet når de arrangerte dem. Kurset ble holdt av eksterne leverandører som ble leid inn.

HMS-arbeidet i praksis

Bedriften hadde en rekke HMS-aktiviteter de gjennomførte for å nå de målsettingene de hadde satt seg. Hovedverneombudet mente også at HMS-handlingsplanen ble fulgt godt opp, men at det var noen elementer som hang etter. Av de tingene som ikke ble godt nok fulgt opp, nevnte hun AKAN-ordningen, sosiale aktiviteter og at ikke alle lederne passet på at samtlige ansatte skulle ha medarbeidersamtaler i løpet av året.

Ettersom de hadde mye fysisk tungt og ensidig arbeid, var et hovedgrep at de hadde et rotasjonssystem som skulle forhindre at de ansatte jobbet med det samme hele tiden.

Det ble framhevet at dette var en utfordring siden folk da måtte ta arbeidsoppgaver de ikke var helt sikre på. Dette ble av daglig leder framhevet som en balansegang som de mente de var i ferd med å få til:

Det er alltid en balansegang mellom trygghetsfølelse, jeg trives best der og takler den jobben best, og hvis jeg blir flyttet, så blir jeg sykemeldt. Det du må tåle i den opplæringen, er at produksjonen går litt ned, men du ser at det er en investering som du får igjen om en måned eller to. Så rulleringer innenfor rammene og få verneombud og tillitsvalgte til å være med på det, er vi kommet ganske langt på.

Bedriften har en god del maskiner som med feil bruk kan være helsefarlige. De har derfor en sentral innkjøpsavdeling i konsernet som skal gå gjennom alle HMS-aspekter ved nye maskiner, dette gjelder alt fra støy til hvilke rutiner som skal følges når de betjenes av operatørene i fabrikk.

Avdelingslederen og verneombudet på avdelingen påpeker også at de har en del utfordringer i å få folk til å forholde seg til de rutinene man faktisk har for betjening av maskiner og utstyr. De ønsker nå å ta tak i dette gjennom et prosjekt der de skal ta bilder av ulike operasjoner, med den hensikt å bruke dem i en presentasjon som skal få de ansatte til å forstå hvordan de skal gjøre operasjonene. Hensikten er at de skal lage en dokumentasjon som viser selve operasjonene og ikke mer generelle og skriftlige retningslinjer som fort blir for teoretiske. Avdelingslederen beskriver dette slik:

Vi opplever også at folk ikke følger arbeidsinstruksen til punkt og prikke, jeg skulle bare, ikke sant. Vi har hatt høyere skadefrekvens enn på lenge, så jeg skal ha med verneombudet neste uke og ta bilder i avdelingen. Har ikke gjort dette før, vi har laget skriftlige instruks, og det blir veldig teoretisk. Nå skal vi ha en runde med bilder og PowerPoint og vise spesielle farlige arbeidssituasjoner. Om en skjærer går med to kniver i hånda og skal bort å slipe knivene og trækker på en kjøttbit, da vet du aldri hvor de knivene havner. De skal gå med knivtaske, og det vet de, men jeg skal bare bort, ikke sant. Vi føler at masse med HMS kommer ovenfra og ned, nå drar vi HMS ned på spesifikke arbeidssposisjoner, ikke generelt, men rett og slett på arbeidsplassen den enkelt jobber i.

Bedriften gjennomfører jevnlig arbeidsmiljøundersøkelser. Bedriftshelsetjenesten har ansvaret for å gjennomføre disse. På avdelingsnivå har de også månedlige vernerunder. Ved den avdelingen vi intervjuet i, ble denne gjennomført av avdelingsverneombudet, som regel gjorde han denne runden alene. Han snakket da med de ansatte og gikk over maskinene og sjekket at de var i forskriftsmessig stand. Feil med maskinene ble meldt inn til teknisk avdeling som så skulle rette det opp. Rapport fra hver vernerunde ble levert til hovedverneombudet, rapporten ble også tatt opp i den lokale avdelingsresursgruppen for gjennomgang der.

Siden det var ulike nasjonaliteter knyttet til anlegget, særlig i skjæreavdelingen, påpekte verneombudet at det skapte en del utfordringer også i HMS-arbeidet. Bedriften hadde gjennomført noen tiltak for å rette på dette. For det første hadde de blandede arbeidslag, der de med norsk og de med utenlandsk opprinnelse arbeidet sammen. Dette ble gjort for å ikke bygge opp under skiller langs etniske linjer i arbeidsstokken. De gjennomførte også norskkurs for dem som kom fra utlandet, for å lette kommunikasjonen. Verneombudet mente at dette hadde gitt en god effekt:

Det som er tatt tak i med utlendinger, er norskkurs, jo mer språk de lærer, jo bedre blir det å snakke med dem. Vi har en som snakker godt, og bruker han som tolk, litt slitsomt, men guttene har tatt tak i det selv, så det har forbedret seg veldig

En av de problemstillingene vi var spesielt opptatt av ved denne bedriften, var faren for biologisk smitte. Siden de arbeider med biologisk materiale, vil smittefare fra slakt til menneske være en risiko. Generelt har det de siste årene vært enorm oppmerksomhet på smittefare i næringsmiddelindustrien og på at det ikke skal gå smitte ut til forbrukerne. Det er et hovedinntrykk at smittearbeidet ved bedriften først og fremst er rettet mot forbrukerne. På direkte spørsmål om de hadde arbeidet med smittebeskyttelse av arbeiderne, svarte avdelingsleder følgende:

Nei, og der stoler vi på veterinærene, systemet med å levere inn slakt i dag har blitt mye strengere. Bonden må også si fra, han må sende med et papir om dyrene har vært medisinsk behandlet, og da skal det dyret behandles som risikodyr. Det skjer både på storfe og gris. På inntransport av syke dyr er det et så strengt regime gjennom myndighetene at der slipper vi ikke unna. Veterinæren sjekker også hvert dyr som kommer inn.

Selv om prioriteten er å forhindre smitte ut mot forbrukerne, er det nok også slik at dette smittearbeidet i tillegg beskytter de ansatte ved at smittede dyr ikke skal komme inn i systemet.

Hva er effektene av det systematiske HMS-arbeidet?

Daglig leder var opptatt av at HMS-arbeidet skulle være en integrert del av det å drive en bedrift og ikke en isolert oppgave. HMS arbeidet skulle være en del av bedriftskulturen på samme måte som at hygiene var en del av det å drive i næringsmiddelindustrien. Avdelingslederen var litt mer nyansert i sitt syn på det praktiske HMS-arbeidet i sin avdeling. Han mente at det daglige HMS-fokuset svingte en del, men mente det HMS-arbeidet som ble gjort, ga en god effekt på lengre sikt for HMS-tilstanden i avdelingen. Avdelingslederen mente også at de var blitt langt flinkere til å legge til rette for dem som var syke og dem som kom tilbake fra sykemelding. Han mente også at samarbeidet med verneombudet ga gode resultater, og selv om de ikke alltid var 100 prosent enige,

kom de i de aller fleste tilfeller fram til løsninger som var gode. Han påpekte at ressursgruppen kanskje var det beste forumet de hadde for tilbakemelding på om de var gode eller dårlige ledere. Gjennom denne gruppen fikk de tilbakemeldinger på jobben de gjorde, og de tillitsvalgte var ikke redd for å si fra dersom noe ikke var som det skulle. Hovedverneombudet vektla også ressursgruppenes funksjon. Hun mente at det var mange saker som normalt kunne vært saker for AMU, men de lokale ressursgruppene løste i stor grad dette selv. Hun mente at det var en fordel med deres organisering av HMS-arbeidet at HMS-problemer ble løst nærmest mulig der problemet var.

Avdelingsverneombudet mente at HMS-arbeidet var litt midt på treet, men at det helte mot bra. Men han påpekte at økonomi av og til var et hinder. Teknisk avdeling var ikke alltid raske nok til å gjøre forbedringer på maskinene, med mindre det ble stopp i produksjonen. Da var de raskt på plass siden det ga tap i produktiviteten.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet i næringsmiddelvirksomheten er karakterisert ved følgende forhold:

- Virksomheten har en HMS-plan i tre nivåer: først en overordnet plan som gjelder for hele konsernet, så en plan for hver enkelt virksomhet og til slutt en plan for hver enkelt avdeling. HMS-planene utarbeides i egne partssammensatte ressursgrupper på de ulike nivåene.
- De partssammensatte ressursgruppene og verneordningene har en viktig funksjon i det systematiske HMS-arbeidet.
- HMS-utfordringene er mange, og blant de mest sentrale kan nevnes tungt og ensformig arbeid som både gir belastningsskader, og som gjør at arbeidet for mange oppleves som kjedelig. Farlige maskiner og skarpe kniver gjør at skaderisikoen er høy.
- Bedriften hadde også språklige og kulturelle utfordringer knyttet til at ansatte kommer fra mange ulike land. Norskurs for bedre kommunikasjonen var konkrete HMS-tiltak som hadde gitt positive effekter.
- Grad av tilstedeværelse og nivå på H-verdi er viktige objektive mål for effektene av det systematiske HMS-arbeidet. Virksomheten har ganske høyt nivå på H-verdi per i dag, og det er potensial for forbedringer.

Videregående skole

Bakgrunn

Den videregående skolen som er med i denne undersøkelsen, ligger geografisk plassert sentralt på Østlandet. Skolen ligger et stykke fra de store byene. De fleste elevene kommer fra nærområdet, men skolen rekrutterer også elever fra et ganske stort geografisk område som også innbefatter byområder.

Skolen er en integrert skole med både studiespesialiserende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. Skolen har cirka 680 elevplasser fordelt på sju utdanningsprogrammer. Elevene på de studiespesialiserende utdanningsprogrammene utgjør cirka to tredeler, mens elever på de yrkesforberedende utdanningsprogrammene utgjør cirka en tredel.

Skolen har i dag drøyt 100 ansatte. De fleste er pedagoger. I tillegg kommer servicepersonell med ansvar for kontor, renhold, vaktmester, bibliotek og kantine. Rektor er daglig leder ved skolen og er direkte underlagt fylkesdirektøren.

Skolen er organisert med et lederteam bestående av fem personer inklusive rektor. Samtlige medarbeidere i lederteamet har undervisningsoppgaver i tillegg til lederoppgaver. Lederteamet har fordelt personalansvaret og ansvaret for de ulike elevklassene mellom seg. Ansvar for HMS-arbeidet (internkontroll) har rektor delegert til en person i lederteamet.

Det er igangsatt et omfattende ombyggings- og rehabiliteringsarbeid ved skolen, som skal bidra til større plass og bedre inneklima.

Vi har intervjuet totalt tre personer ved den videregående skolen: rektor, leder med ansvaret for HMS/internkontroll og hovedverneombud.

HMS-utfordringer

Det var bred enighet mellom ledelsen og hovedverneombudet i at de største HMS-utfordringene ved skolen var knyttet til dårlig inneklima og trange arbeidsrom for lærerne. Skolen har hatt en tilvekst av elever og lærere uten at dette har blitt fulgt opp med en utvidelse av bygningskapasiteten. Nå er det imidlertid satt i gang et omfattende byggeprosjekt, som antas å ville løse disse problemene.

Skolen ligger altså plassert et godt stykke utenfor de store byområdene, og både ledelsen og hovedverneombudet framholdt dette som en årsak til at skolen hadde hatt få problemer med vold og trusler om vold fra elever mot lærere. Det har vært enkelte episoder hvor elever har opptrådt truende, men både ledelsen og hovedverneombudet la vekt på at dette kun hadde vært enkelttilfeller, og at det ikke var et HMS-problem. Skolen hadde klare rutiner på at slike episoder ble fulgt opp med en gang.

Hovedverneombudet la vekt på at det hadde vært en åpen og bred prosess mellom ledelsen og de ansatte når det gjaldt gjennomføringen av de omorganiseringene som

har preget videregående skole de seneste årene. Ledelsen hadde vist en stor vilje til å etterkomme ønsker fra de ansatte, noe som hadde medført at man opplevde å ha fått en god struktur etter omorganiseringene.

Både ledelsen og hovedverneombudet framholdt tidspress som en HMS-utfordring. Kombinasjonen av mye undervisning og møter bidro til at mange opplevde stress i arbeidshverdagen. Skolen har imidlertid valgt å legge møteaktivitetene innenfor rammen av den ordinære skoletiden fordi mange lærere har ganske lang vei å pendle. Hovedverneombudet la vekt på at det var denne tidskonsentrasjonen som bidro til et HMS-problem, og ikke møte- eller undervisningsaktivitetene generelt.

Det ble også pekt på at det var knyttet noen særskilte HMS-utfordringer til verkstedene ved skolen. Dette handlet for det meste om at man måtte etterstrebe større grad av ryddighet for å unngå at det skulle oppstå skade eller brannfarlige situasjoner. Hovedverneombudet la vekt på at verkstedene representerte et vesentlig HMS-problem, og at det hadde vist seg vanskelig å få til forbedringer her fordi man fort skled tilbake til gammel vane. Ryddighet og lagring av materiell var hovedutfordringene ved verkstedene, og størst var disse problemene ved et eksternt verksted hvor skolen leier lokaler og verktøy.

Det psykososiale arbeidsmiljøet ble beskrevet som godt, både mellom de ansatte og mellom de ansatte og ledelsen. Det hadde vært konflikter mellom enkelt lærere, men hovedverneombudet oppfattet at ledelsen hadde tatt tak i dette og funnet gode løsninger. Hovedverneombudet la samtidig vekt på at ledelsen kanskje så litt vel mye igjennom fingrene når det gjaldt situasjoner av hva han kalte «forsiktig mobbing». Etter hans vurdering vegret nok ledelsen seg ofte litt for lenge før de tok tak i problemer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet.

Kjennskap til og forståelse av lovverk

Rektor framholdt i intervju at opplæringsloven med tilhørende forskrifter var styrende for hvordan den videregående skolen skulle drives. Rektor la videre vekt på at opplæringsloven og arbeidsmiljøloven etter hvert var blitt svært sammenfallende når det gjaldt kravene til ansattes arbeidsmiljø og elevenes skolemiljø. Han viste til at det i opplæringsloven var tatt inn et eget kapittel som ble kalt «elevenes arbeidsmiljølov». Det aktuelle kapitlet var kapittel 9a om elevene sitt skolemiljø, som ble føyd til i opplæringsloven i 2002. Dette kapitlet stiller krav til elevenes fysiske og psykososiale miljø, krav til internkontroll og krav til at elevene deltar i skolemiljøarbeidet. I tråd med bestemmelsene i dette kapitlet er det opprettet et eget skolemiljøutvalg etter samme modell som for AMU etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Elevene er imidlertid ikke representert i de ansattes AMU, selv om opplæringsloven åpner for dette når det gjelder saker som omfatter skolemiljøet. For å representere elevene i AMU er det utnevnt en lærer som underviser i fag ved verkstedene, og som har ansvaret for å ivareta elevenes

sikkerhet i undervisningen. Den aktuelle læreren er ikke fullverdig medlem av AMU, men har talerett – også på vegne av elevene.

Skolen er dessuten pålagt å følge gjeldende bestemmelser for produktkontroll og oppbevaring av farlige stoffer, noe som særlig er aktuelt ved kjemiavdelingen. Disse bestemmelsene gikk det ifølge rektors vurderinger helt greit å følge i praksis.

Ifølge rektors vurderinger bød det altså ikke på noen særskilte utfordringer å skulle følge bestemmelsene i opplæringsloven og samtidig ivareta bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Kravene til systematisk HMS-arbeid og formelle organer for behandling av saker knyttet til arbeids- og skolemiljø var nå blitt svært like i de to lovene, som var mest sentrale for driften av virksomheten. Likevel var det noe usikkerhet omkring kravene til hva det systematiske HMS-arbeidet faktisk skulle inneholde. Nærmere om dette i neste avsnitt.

Virksomhetens IK-system

Ledelsen la vekt på at forskriften om internkontroll for så vidt var grei, men at de var usikre på om skolens HMS-arbeid egentlig oppfylte kravene i forskriften. Vårt inntrykk er at det i dette tilfellet først og fremst var selve begrepet «internkontroll» som bidro til å skape usikkerhet om hvorvidt man oppfylte kravene i forskriften.

Den videregående skolen har, i likhet med de hjemmebaserte tjenestene (se tidligere omtale), etablert et såkalt «årshjul» for HMS-arbeidet. Dette «årshjulet» er inndelt i fire kvartaler og inneholder ulike HMS-aktiviteter samt hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike aktivitetene. HMS-aktivitetene som er lagt inn i dette årshjulet, spenner over et svært bredt spekter: Vernerunder, AMU-møter, personalmøter, medarbeidersamtaler, brannøvelser, HMS-opplæring og kakedag/sommeravslutning er eksempler på aktiviteter som skolen har definert som en del av HMS-arbeidet. I tillegg utarbeides det på årsbasis en egen vedlikeholdsplan for bygninger som behandles i AMU. Opplæring og integrering av nye medarbeidere er tiltak som ledelsen vurderer som svært viktige HMS-tiltak, og som er prosesser som løper gjennom hele året. Det er nedsatt en egen utviklingsgruppe som jobber med interne opplæringstiltak. Opp-læringstiltakene kan både være knyttet til kollegaveiledning og til undervisningsmetoder. Som følge av at en stor andel av lærerstaben har nådd grensen for alderspensjon i løpet av de siste årene, har skolen rekruttert mange nye medarbeidere. Integrering av disse har derfor fått stor oppmerksomhet og ses som et viktig tiltak for det psykososiale arbeidsmiljøet ved skolen.

«Årshjulet» for HMS-arbeidet ble utarbeidet for tre år siden, etter at AMU på fylkesnivå kom med krav om at skolen utarbeidet et eget HMS-system. «Årshjulet» er en samling av ulike ordninger, tiltak og rutiner som skolen har praktisert, og som kan plasseres under en litt vid definisjon av HMS-arbeid. Aktivitetene er satt inn i kvartaler etter når på året det er naturlig at de ulike aktivitetene gjennomføres. Skolen

har sendt systemet inn til AMU i fylkeskommunen, men har ikke fått tilbakemeldinger på dette. Systemet revideres en gang i året, og AMU i fylkeskommunen informeres om eventuelle endringer.

For øvrig har fylkeskommunen utarbeidet en egen HMS-håndbok som blant annet inneholder diverse relevante skjema. Skolens ledelse vurderer denne HMS-håndboken som «grei å ha» fordi den inneholder informasjon omkring ulike personalordninger og hvilke rettigheter de ansatte har, samt hvilke skjema som skal benyttes.

Fylkeskommunen har også en egen krise- og beredskapsplan som skolen har omarbeidet/tilpasset for å ivareta skolens beredskapsbehov ved krise eller ulykke. Skolen har utarbeidet plan for følgende definerte fare- og ulykkeshendelser (DUF-er): brann, vold med skadelig utfall, rus og mobbing. Krise- og beredskapsplanen omfatter både elever og ansatte ved skolen. Skolen gjennomfører brannøvelser i henhold til forskrift, mens det gjennomføres valgt øvelse fra DUF-ene en gang per år.

Mål for HMS-arbeidet

Målene for HMS og IA er integrert i et felles dokument. Målene er inndelt i tre hovedkategorier:

1. Overordnede mål – strategisk

- Skolen skal preges av åpenhet, nærhet og respekt for hverandre.
- Skolen skal være en attraktiv arbeidsplass som ivaretar likestilling og toleranse.
- Skolen skal være en organisasjon preget av utvikling, medbestemmelse og omstillingsevne.

2. Mål for inkluderende arbeidsliv

- Forebygge fravær og frafall og fremme nærvær
- Tilbakeføre og tilrettelegge for sykmeldte ansatte
- Øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder hos ansatte ved skolen

3. Arbeidsmål i HMS-arbeidet

- Kartlegge farer og problemer for å kunne vurdere risiko samt utarbeide tiltak for å redusere risikoforholdene
- Iverksette prosedyrer for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen
- Foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av det systematiske HMS-arbeidet for å sikre at dette fungerer som forutsatt

Ansvar og gjennomføring

Skolen skiller klart mellom rollene til verneombudene og tillitsvalgte når det gjelder oppgaver knyttet til HMS. Hovedverneombudet har deltatt i utviklingen og revideringen av HMS-systemet («årshjulet»). Hovedverneombudet har også faste oppgaver knyttet til vernerunder og deltakelse i AMU. Tillitsvalgte deltar i AMU, men har ingen oppgaver knyttet til gjennomføringen av HMS-arbeidet utover dette.

Rektor har som tidligere nevnt delegert ansvaret for det praktiske HMS-arbeidet til en av lederne i lederteamet.

Det blir gjennomført jevnlige vernerunder, og på disse deltar en fra ledelsen (rektor eller HMS-ansvarlig leder), hovedverneombudet samt det stedlige verneombudet. Skolen har totalt fem verneombud. Ved vernerunder på for eksempel verkstedene er det verneombudet for verkstedene som deltar, i tillegg til hovedverneombudet og en representant fra ledelsen.

I vernerundene kartlegges misforhold (avvik). Det settes opp en protokoll med hvem som har ansvaret for å rette opp avvikene, samt tidsfristene for dette.

Det blir gjennomført egne arbeidsmiljøundersøkelser for å kartlegge det psykososiale arbeidsmiljøet. Den siste arbeidsmiljøundersøkelsen ble gjennomført i 2007. Det blir også gjennomført årlige medarbeidersamtaler hvor psykososialt arbeidsmiljø er et tema.

Opplæring i HMS

Fylkeskommunen gjennomfører årlige kurs i HMS for ledere og verneledere. Nye ledere og verneombud deltar på disse kursene, men også andre kan delta dersom de har behov for en oppfriskning av HMS-kunnskapene. For skolens øverste ledelse gjennomfører fylkeskommunen nå HMS-kurs hvert år.

HMS-arbeidet i praksis

Etableringen av «årshjulet» for HMS-arbeidet har egentlig ikke medført særlig store endringer når det gjelder det praktiske HMS-arbeidet ved skolen, men det har bidratt til å synliggjøre når på året ulike aktiviteter skal gjennomføres, og hvem som har ansvaret. Det er et klart skille mellom hva som er ledelsens og hva som er hovedverneombudets oppgaver i det praktiske HMS-arbeidet. Hovedverneombudet framholdt at han representerte alle de ansatte ved skolen, og at det var viktig å skille hans oppgaver fra ledelsens oppgaver i HMS-arbeidet.

Vernerundene gjennomføres i henhold til planen, og avvik følges opp av dem som får ansvaret for dette. Avvik som avdekkes i vernerundene, løses på skolen og blir ikke rapportert videre til fylkeskommunen. Rapportene fra forrige vernerunde legges til grunn ved neste vernerunde slik at man ser om feilene faktisk har blitt utbedret.

Ledelsen framholdt i intervju at det legges vekt på å jobbe forebyggende med arbeidsmiljøet. Blant annet har hele personalet fått tilbud om å gjennomgå et seks timers førstehjelpskurs, som AMU finansierte. Kurset var populært, og mange deltok første gangen det ble arrangert. Det er planer om at ansatte skal få tilbud om et slikt førstehjelpskurs cirka hvert tredje år, slik at også nye medarbeidere kan delta, samt at ansatte får muligheter til å gjenoppfriske kunnskap om førstehjelp. Dessuten behandler AMU vedlikeholdsplan for bygninger, noe som ledelsen også vurderer som en viktig del av det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet.

Skolens arbeidsmiljøundersøkelse i 2007 hvor ulike sider ved det psykososiale arbeidsmiljøet ble kartlagt, ble vurdert som en arbeidskrevende prosess som involverte alle ansatte ved skolen. Fylkeskommunens HMS-avdeling kom med innspill til spørsmålsutforming med mer, men selve gjennomføringen av undersøkelsen sto skolen for selv. Resultatene fra undersøkelsen ble bearbeidet og diskutert i grupper i etterkant. De viktigste forbedringsområdene og tiltakene ble stått opp på plakater, som henger godt synlig over hele skolen. Ledelsen var av den oppfatningen at det psykososiale arbeidsmiljøet hadde blitt bedre fordi disse plakatenes medført økt bevissthet om forhold som man ønsket å forbedre. Hovedverneombudet la også vekt på at arbeidsmiljøundersøkelsene hadde medført en forbedring av det psykososiale arbeidsmiljøet fordi ledelsen var interessert i å følge opp også de negative sidene som kom fram i disse undersøkelsene. Målsettingen er at denne arbeidsmiljøundersøkelsen skal gjennomføres hvert tredje år.

Skolen har brukt beredskapsplanen som fylkeskommunen har utarbeidet ved ett tilfelle. Dette gjaldt en elev som hadde besvimt, og det var behov for ambulanse og legehjelp. Dersom det hadde vært en ansatt, ville skolen fulgt nøyaktig de samme rutinene. I tilfeller hvor man må bruke beredskapsplanen, skal det leveres rapport om hendelsen til fylkeskommunen.

HMS-arbeidet er i liten grad drevet fram av etterspørselen hos eksterne. Rektor hadde aldri opplevd at foreldre eller elever har etterspurt informasjon om skolens HMS-arbeid eller IK-system. Det hender fra tid til annen at det oppstår skader på elever i kroppssøving og idrettsfag. Skolen har imidlertid klare regler for antallet elever som kan delta i disse timene, samt at en lærer alltid skal være til stede. Så lenge disse formelle kravene er oppfylt, har man ikke opplevd at foreldre eller foresatte har stilt spørsmål ved skolens IK-system.

Hva er effektene av det systematiske HMS-arbeidet?

Det er altså utarbeidet både overordnede mål og arbeidsmål for HMS ved skolen.

Ledelsen vurderte det slik at HMS-arbeidet hadde fått stor oppmerksomhet. Et godt samarbeid mellom ledelsen og vernetjenesten ved skolen ble framholdt som en viktig betingelse for et konstruktivt HMS-arbeid. Arbeidet med HMS ble karakterisert som

et arbeid preget av dialog og samarbeid mellom ledelsen og de ansattes representanter. «Her er vi alle i samme båt og må samarbeide», uttalte rektor. Ansatte deltok aktivt i HMS-arbeidet både gjennom formell representasjon i AMU og ved ulike arbeidsgrupper knyttet til arbeidsmiljøundersøkelsene.

Faste vernerunder bidro til at man avdekket avvik og fikk en plan for hvem som hadde ansvaret for å rette opp avvikene til bestemte tidsfrister. Ledelsen var generelt opptatt av at skolen skulle framstå som ren og ryddig. Det ble framholdt at vaktmester og renholdspersonalet fyller viktige funksjoner når det gjelder å ivareta trivsel ved skolen. Vaktmester er også representert i AMU. Hovedverneombudet la også vekt på at vernerundene og oppfølgingen av disse var et veldig viktig verktøy som ga resultater i HMS-arbeidet.

Arbeidsmiljøundersøkelsene ble vurdert som viktige verktøy for å kartlegge det psykososiale arbeidsmiljøet. På grunnlag av resultatene fra disse undersøkelsene ble det utarbeidet målsettinger og handlingsregler, som skulle sikre en positiv utvikling i det psykososiale arbeidsmiljøet. Dette var slått opp som godt synlige plakater over hele skolen. Ledelsen vurderte det slik at det psykososiale arbeidsmiljøet var blitt bedre som følge av at man hadde jobbet bevisst med dette. Tidligere var baksnakking definert som et problem, og man hadde jobbet aktivt for å redusere dette. Ledelsen vurderte det slik at det var langt mindre baksnakking blant lærerne nå enn tidligere, men at denne effekten først ville la seg påvise etter neste kartleggingsundersøkelse som var planlagt i løpet av 2010. Hovedverneombudet la på sin side vekt på at det fortsatt var litt for mye av hva han kalte «forsiktig mobbing» blant enkelte lærere. Han vurderte det slik at det var et forbedringspotensial når det gjaldt det psykososiale arbeidsmiljøet i enkelte grupper.

Opplæring og kollegaveiledning anses også som en viktig del av HMS-arbeidet og får stadig større betydning. God veiledning ble av ledelsen vurdert som viktig for at ansatte skulle føle seg trygge og trives i jobben, og er slik viktige HMS-tiltak. Vi vil også legge til at skolen har plassert ulike trivselstiltak slik som sommerfest, juleavslutning og kakedag inn i «årshjulet» for HMS, noe som reflekterer den betydningen slike tiltak tillegges når det gjelder tenkningen omkring psykososialt arbeidsmiljø og trivsel på skolen.

Sykefraværstallene er ikke direkte koblet til HMS-arbeidet, selv om målene for IA og HMS ses i sammenheng. Det har vært en økning i andelen yngre ansatte de siste årene. Samtidig har det vært en økning i sykefraværet som følge av svangerskap. Ledelsen ved skolen er derfor skeptiske til å knytte sykefraværstallene for tett opp mot HMS-arbeidet, da sykefravær kan skyldes forhold som ligger utenfor arbeidsplassen.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet ved den videregående skolen er karakterisert ved at:

- HMS-utfordringene først og fremst er knyttet til: dårlig inneklima, trange arbeidsrom for lærerne, stor arbeidsmengde og liten tid til ledelse, sikkerhet på verksted og kjemilaboratorium.
- skolen har utarbeidet egne mål og strategier for HMS-arbeidet. Et «årshjul» viser hvem som er ansvarlig for hvilke aktiviteter, og når på året de ulike aktivitetene skal gjennomføres.
- hovedverneombud/verneombud deltar aktivt i HMS-arbeidet, tillitsvalgte deltar gjennom AMU som er etablert på skolenivå.
- det systematiske HMS-arbeidet følger aktivitetsplanen i årshjulet, og både ledelsen og hovedverneombudet forteller om gode effekter.

Konsulentvirksomhet

Bakgrunn

Virksomheten hører hjemme i en by på Vestlandet og kan plasseres i bransjen «kreativ næring». At det jobbes kreativt, kan anes idet en kommer inn i lokalene, som byr på spennende løsninger hvor nytt og gammelt kombineres. Virksomheten tilbyr et bredt spekter av tjenester og tar på seg oppdrag knyttet til merkevarebygging, konseptutvikling, design, reklame og digitale virkemidler. I noen oppdrag kombineres alt dette, mens andre oppdrag består av mer avgrensede oppdrag. Resultatene kan ses i form av logoer, reklamekampanjer, presentasjoner av bedrifter og liknende. Det er oppdragene som er virksomhetens inntektskilde, og det er derfor viktig å hele tiden ha nok prosjekter. Noen har store budsjett, andre har små. Noen går over lang tid, andre er kortvarige. Virksomheten har kunder både lokalt og nasjonalt, fra offentlig forvaltning og privat næringsliv. Mange av disse er faste kunder som de har hatt over lang tid.

Med drøyt 30 ansatte er de en relativt stor virksomhet innen sin bransje. De har en flat struktur, hvor de ansatte er fordelt på fire avdelinger pluss administrasjon. Oppdragene gjennomføres som prosjekter, og prosjektteamene settes sammen avhengig av hva oppdraget går ut på. Det kan gjerne være samarbeid på tvers av avdelingene. De fleste ansatte har bakgrunn fra ulike typer design- og systemutvikling eller har på ulike måter jobbet med tekster. Noen av de ansatte inngår også på eiersiden i virksomheten, sammen med noen andre som ikke lenger arbeider i virksomheten.

Virksomheten er en velrenommert arbeidsplass, og flere har arbeidet der fra den ble startet. For andre representerer stedet et skritt opp på karrierestigen, og de søker seg etter hvert videre til virksomheter i hovedstaden eller i utlandet. Verken forgubbing eller gjennomtrekk setter sitt preg på virksomheten.

HMS-utfordringer

Det psykososiale arbeidsmiljøet betegnes som bra. Det fortelles om en lett og uhøytidelig omgangsform, der folk sier fra om ting uten å kvi seg. Rent fysisk jobber de forholdsvis eksponert for hverandre, ved at de jobber i kontorlandskap som delvis er åpne, delvis skilt ved hjelp av glassvegger.

På spørsmål om hva virksomheten har av HMS-utfordringer, er svaret entydig: Den største utfordringen er stress. Det hadde vært flere tilfeller av utbrenthet. De fleste oppdragene kjennetegnes av knappe tidsfrister. Dertil er kreative oppdrag av en slik art at det kan være vanskelig å avslutte innsatsen og si at «nå er det bra». Kriteriene for kvalitet er vage og kan tolkes ulikt. Følgelig er det vanskelig å definere fra prosjekt til prosjekt konkret hva som er god kvalitet, eller å skille mellom hvilken kvalitet den enkelte drømmer om å levere, og hva som er «godt nok». Det meste kan alltid bli bedre. Dermed kan en alltid jobbe mer, og det blir vanskelig å sette grenser for arbeidets omfang. I tillegg blir leveranser personlige, i den forstand at de preges av den eller de som har stått bak. Leveransen knyttes til den/de som har jobbet med det, like mye som til virksomheten. Dette bidrar til å gjøre den enkeltes innsats synlig, noe som kan være en drivkraft til å prestere i seg selv. Leveransene blir også personlige på den måten at kontakten med kunden blir personlig. Når det fortelles om langvarige kundeforhold, handler det ikke bare om et forhold mellom to virksomheter, det handler også om forhold mellom bestemte konsulenter. En kunde bruker samme konsulent når det er snakk om nye oppdrag. På den måten preges virksomhetens kontakter med kundene av relasjoner som etter hvert får anstrøk av å være personlige. En blir gamle kjente, har jobbet sammen før, og så videre. Dette kan være med på å gjøre den enkelte konsulent ansvarlig for leveransen, noe som igjen kan gjøre det vanskelig å avgrense innsatsen som legges ned i oppdragene.

Virksomheten berøres av finanskrisa. De har tidligere ikke måttet streve for å skaffe oppdrag. Nå opplever de at oppdrag har blitt utsatt eller avlyst. Som en følge av dette har de måttet permittere noen av de ansatte, noe som har satt sitt preg på virksomheten. Permitteringene viser at jobbene ikke er like trygge som de var før, og ansatte har blitt redde for å miste jobben. Dette er ubehagelig i seg selv og fører i tillegg til ytterligere press på å prestere i de oppdragene en allerede har.

Stress er uten sammenlikning den største utfordringen knyttet til HMS. Den er likevel ikke den eneste. De andre utfordringene regnes imidlertid som mindre farlige.

De gjelder ergonomisk utforming av arbeidsplassen og fysiske forhold som belysning og solskjerming.

Det systematiske HMS-arbeidet

Virksomheten hadde lite dokumentert HMS-arbeid på papir. Derimot hadde de en personalhåndbok på nett. Denne var det daglig leder som hadde ansvaret for. Ansvaret besto i å revidere den en gang i året. Verneombudet hadde vært på det lovpålagte HMS-kurset og hadde en perm med notater derifra. Der oppbevarte hun også notater fra vernerundene hun gikk. På grunnlag av vernerundene ble det laget handlingsplaner. I handlingsplanene ble problemer definert, og det ble foreslått tiltak og sagt hvem som var ansvarlig for at det ble gjennomført. Det ble også satt en tidsfrist. Hun hadde en HMS-plan som var noen år gammel, fra før hun selv begynte som verneombud, men forholdt seg ikke til den. Hun hadde et IK-skjema fra BHT som var delvis iverksatt. Virksomheten samarbeider med BHT og har avtale om kjøp av tjenester der. Slike tjenester kan være coaching, psykologtimer, fysioterapi og liknende. BHT er hjelpsomme og enkle å forholde seg til og får mye skryt. I tillegg diskuterte verneombudet og daglig leder et forslag til introduksjonsprogram. Forslaget var kommet daglig leder i hende fra en annen virksomhet. Det var ikke vedtatt ennå.

Generelt ga virksomheten inntrykk av å ha lite formalisert HMS-arbeid. Til gjengjeld var den praktiske innsatsen større. Noe av grunnlaget for dagens HMS-arbeid ble lagt da daglig leder ble ansatt for to år siden. I forbindelse med ansettelsen ble det da bestemt at ansvar og oppgaver blant lederne skulle omfordeles. Oppgaver knyttet til HMS ble tillagt daglig leder. Med omfordelingen ble ansvaret tydeligere og mer definert. Daglig leder har altså det overordnede ansvaret, både for dokumentering og praktisk oppfølging. Det praktiske arbeidet skjer i tett samarbeid med verneombudet. Begge forteller om lav terskel for å ta opp saker og diskutere problemer seg imellom. De har mange uformelle samtaler med hverandre. Det ser ut til at også de ansatte har lav terskel for å ta kontakt, kanskje særlig med verneombudet. Så vidt hun kan bedømme, er de flinke til å si fra. På samme måte som hun gir innspill og tilbakemelding til daglig leder, gir de det samme til henne. De går også direkte til daglig leder. Daglig leder gir inntrykk av å ha god nytte av denne praksisen og savner ikke mer dokumentasjon på hva som skal gjøres. En del av tiltakene er resultat av slike uformelle påpekninger av problemer. Det gjelder problemer som kan håndteres fortløpende, som for eksempel lamper som gir dårlig lys, og som kan skiftes ut uten særlige omkostninger. Slike og andre problemer kommer også fram under vernerunder og håndteres i etterkant av rundene, men for den som plages, er det ikke nødvendig å vente til neste vernerunde med å ta det opp.

Det ovenfornevnte arbeidet har vært rettet mot det som regnes for å være mindre HMS-problemer. Som allerede påpekt er det stress som er den virkelig store utfor-

dringen. Verneombudet forteller at det sprang henne i møte på første vernerunde. Problemet lå med andre ord langt framme, og det var dessuten synlig på den måten at det hadde ført til utbrenthet blant ansatte. Det ble derfor besluttet å gjøre noe for å redusere stressnivået blant de ansatte, og det ble iverksatt et tiltak som gikk ut på at alt overtidarbeid skulle avklares med leder på forhånd. På denne måten blir behovet for å jobbe overtid alltid vurdert av en annen, noe som forhindrer at det går automatikk i å strekke seg for kunden. I de tilfellene hvor det er nødvendig, gjør et ryddigere system at en får kompensert for overtiden i form av avspasering.

En allerede synlig effekt er at bruken av overtid har gått drastisk ned. Det er heller ingen som i dag er utbrente. Riktignok har tiltaket vart såpass kort tid at det er for tidlig å si i hvilken grad det skyldes tiltaket eller andre forhold, men det kan være et hint om at tiltaket har hindret utbrenthet. I virksomheten anses tiltaket for å være vellykket.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet hos konsulentvirksomheten er karakterisert ved at:

- den største HMS-utfordringen er stress. I tillegg kommer utfordringer knyttet til ergonomiske forhold. Disse karakteriseres som mindre farlige.
- virksomheten har et verneombud som har gått på 40-timerskurset for verneombud. Verneombudet gjennomfører vernerunder.
- virksomheten har en personalhåndbok, og verneombudet fører opp resultater fra vernerundene. Det generelle inntrykket er likevel at virksomheten har lite dokumentert HMS-arbeid.
- til tross for relativt lite formalisering oppfattes virksomheten å ha god HMS-praksis. Miljøet preges av åpenhet, og det sies fra om problemer, og det tas fatt i dem.

Varehandel

Bakgrunn

Varehandel er en svært mangfoldig bransje både når det gjelder virksomhetstype og størrelse. I denne undersøkelsen har vi valgt å konsentrere oss om HMS-utfordringer og HMS-arbeidet i en storkiosk.

Storkiosken i vår undersøkelse ligger på Østlandet, i en kommune som grenser til Oslo. Kiosken er en del av et franchisesystem. Åpningstidene er fra tidlig morgen til midnatt, sju dager i uken.

Eier / daglig leder jobber fulltid i kiosken. I tillegg er det cirka åtte ansatte som jobber deltid. Totalt er det cirka tre årsverk, inkludert eier / daglig leder. Kiosken regnes som middels stor innenfor denne kjeden. De ansatte er stort sett skoleungdom (jenter) som jobber om ettermiddagen og kvelden. På dagtid består bemanningen av eier / daglig leder samt en medarbeider på deltid. Bemanningen om ettermiddagen og kvelden er lav, stort sett er det bare en medarbeider på vakt. Dette innebærer at mye av arbeidet er alenearbeid.

Det er høy turnover blant de ansatte. Daglig leder anslår at det er mellom 15 og 20 personer som er innom som ansatte i løpet av et år.

Storkiosken har en svært enkel organisasjonsstruktur, og det er ikke valgt verneombud. Det finnes heller ikke ordninger med tillitsvalgte eller tariffavtale i storkiosken.

Case-beskrivelsen bygger på intervju med eier / daglig leder.

HMS-utfordringer

I intervju med eier / daglig leder ble det pekt på at storkiosken har noen utfordringer når det gjelder HMS. Utfordringene var knyttet både til unge ansatte og høy turnover samt til det å jobbe alene om kveldene. Følgende punkter utdyper noen av disse utfordringene:

- Å få de unge til å forstå viktigheten av gode rutiner og at det er myndighetene som stiller krav til daglig leder, de ansatte og virksomheten og om at rutiner skal være på plass og følges. Mange unge arbeidstakere og høy turnover gjør dette til en stor utfordring.
- Sikkerhet knyttet til ran vurderes som den viktigste utfordringen. Ansatte er ofte engstelige for at de kan bli utsatt for et ran, særlig når de jobber alene om kvelden. Storkiosken har aldri blitt utsatt for ran, men eier / daglig leder vurderer det som svært sannsynlig at dette kan skje.

Utover disse forholdene var det etter daglig leders vurderinger ikke særlig stor risiko knyttet til det å jobbe i storkiosken. Det blir også laget en del varmmat i storkiosken, og de ansatte må håndtere både bakerovn og kokeplate/pølsegrill. Daglig leder vurderer det imidlertid som lite sannsynlig at de ansatte skulle skade seg på disse varme gjenstandene. Vi vil likevel framheve at daglig leder flere ganger i løpet av intervjuet la vekt på viktigheten av at ansatte fikk opplæring og fulgte rutiner både for låsing, ransalarm, håndhygiene, renhold, ryddighet med mer, noe som i dette tilfellet også vil være en del av HMS-utfordringene.

Kjennskap til og forståelse av lovverk

Eier / daglig leder forholder seg til arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser og er opptatt av at de ansatte må forstå at dette regelverket stiller visse krav både til ledelsen og til de ansatte. Det er særlig de konkrete reguleringsbestemmelsene, slik som arbeidstidsbestemmelsene, regler for ansettelse, sykefravær og ferieavvikling, som daglig leder har et aktivt forhold til i driften av storkiosken.

Dokumentert HMS-arbeid

Daglig leder framholder i intervju at det er hun, i samarbeid med ektefellen, som har ansvaret for HMS-arbeidet i bedriften. Det er altså ikke valgt verneombud, så de ansatte er ikke direkte involvert i HMS-arbeidet.

Kiosken er en del av et franchisesystem og har en HMS-plan som er utarbeidet av konsernet. Denne inneholder blant annet punkter for brannvern, sykefravær, sikkerhet, avviksrapporter, hva som regnes som en skade, med mer. Eier / daglig leder har ikke utarbeidet noe eget HMS-system utover dette for den aktuelle kiosken. Det er heller ikke blitt gjennomført noen egne kartlegginger av risiko eller handlingsplaner for å redusere risikoforhold på arbeidsplassen.

Vi ba om å få se nærmere på HMS-planen fra konsernet, men daglig leder visste dessverre ikke hvor denne var blitt lagt. En ombygging av lageret som nylig var blitt gjennomført, ble nevnt som en mulig årsak til at HMS-planen ikke ble funnet da vi spurte om å få se nærmere på den. Daglig leder fortalte imidlertid at det var lenge siden hun hadde sett på den. Vi fikk et generelt inntrykk av at denne HMS-planen ikke ble brukt aktivt særlig ofte.

Konsernet har dessuten en sentral avtale om arbeidsforsikring som alle ansatte er omfattet av. Daglig leder har ansvaret for å gi halvårsrapporter om hvor mange årsverk kiosken har. Daglig leder betaler for sin andel i denne forsikringsordningen, som er pålagt av konsernet. Daglig leder har imidlertid ikke lagt vekt på å informere de ansatte om reglene for denne ordningen, men vil gjøre det dersom det skulle bli aktuelt i forbindelse med en arbeidsulykke.

Opplæring

Daglig leder har fått opplæring i HMS gjennom kjedens obligatoriske ukesopplæring for nye franchisetakere. I løpet av den uken opplæringen varer, har de en dag med HMS. Blant annet ble det gitt informasjon om ulike situasjoner som kan oppstå (med særlig vekt på ran), hva kioskeier skal gjøre i slike tilfeller, og hvilken opplæring de ansatte skal ha fått om hva de skal gjøre i en krisesituasjon.

Daglig leder understreket i intervju at hun var svært godt fornøyd med det støtteapparatet som konsernet hadde når det gjaldt å gi hjelp og veiledning om forhold knyttet til HMS, og da særlig med vekt på krisesituasjoner som for eksempel ran. Terskelen

var lav for å ringe eller sende en e-post med spørsmål til dem som hadde ansvaret for HMS i konsernet. Slike henvendelser ble alltid besvart raskt.

HMS-arbeidet i praksis

Det praktiske HMS-arbeidet i storkiosken er i stor grad konsentrert omkring rutiner ved ran. Det finnes en egen ransalarm, som er en fast del av kjedekonseptet, og som installeres av kjedeeier. Alle nyansatte får opplæring, denne varer til daglig leder synes at de er i stand til å stå i kiosken alene. Opplæring i bruk av ransalarm og rutiner ved ran inngår som en viktig del av opplæringen. Alarmen er dessuten stort sett alltid tema på personalmøtene, som gjennomføres to til tre ganger i løpet av året. Det blir også gjennomført halvårlige tester av at ransalarmen og rutinene ved ranssituasjoner fungerer som de skal. De ansatte er i hovedsak skoleungdom, og mange av dem har gitt uttrykk for engstelse når det gjelder å jobbe alene sent om kvelden og mulighetene for å bli ranet.

Utover rutiner ved ranssituasjoner er det praktiske HMS-arbeidet i stor grad knyttet til gjennomgang av ulike rutiner, både for å melde fra om sykefravær, rydding og vasking, å skru av bakerovn, låsing, opptelling av kassa med mer.

Det er også montert et videoovervåkningssystem med flere kameraer i kiosken. Dette tar opp rullerende sju-dagers-perioder. Videoovervåkingssystemet er også en del av kjedekonseptet. Ifølge daglig leder er det to hovedbegrunnelser for å bruke videoovervåking. For det første er det hensynet til de ansattes sikkerhet, det antas å gi en trygghet for de ansatte at ledelsen kan gå tilbake og sjekke hva som faktisk skjedde i situasjoner der ledelsen er i tvil. For det andre skal det virke preventivt mot nasking, både blant egne ansatte og blant kunder. Ett av kameraene var dessuten rettet direkte mot kassa, og ansatte visste at daglig leder ville sjekke videofilmen dersom hun hadde mistanke om uregelmessigheter i håndtering av pengene.

Effekter av HMS-arbeidet

Det gjennomføres altså ikke noe systematisk HMS-arbeid i form av målsettinger, kartlegginger eller handlingsplaner for HMS i den storkiosken som vi har undersøkt. Storkiosken er likevel omfattet av en HMS-plan som gjelder for alle franchisevirksomhetene i kjeden. Dessuten tilbyr konsernet både obligatoriske ordninger og veiledning i spørsmål som omhandler ulike sider ved HMS.

Rutiner ved ran er altså det HMS-arbeidet som har størst oppmerksomhet både fra ledelsen og fra de ansatte. Ran er definert som en krisesituasjon, og det er etablert klare rutiner for hvordan ansatte skal handle i slike situasjoner. Kiosken har aldri vært

utsatt for ran, og det er vanskelig å si om dette skyldes selve ranssikringen. Daglig leder vurderer dette mer som en tilfeldighet heller enn som et resultat av gode rutiner. Hun vurderte situasjonen slik:

Jeg tror det bare er tilfeldig at vi ikke har blitt ranet enda, siden det er såpass mye av det nå. Jeg tror egentlig det bare er snakk om tid. (Daglig leder)

Det ble likevel understreket at det ga en trygghet både for ledelsen og for de ansatte at alle hadde fått opplæring i rutiner og alarm ved ran.

Oppsummering

I dette avsnittet har vi sett at det systematiske HMS-arbeidet i storkiosken er karakterisert slik:

- Sikkerhet knyttet til ran vurderes som den viktigste HMS-utfordringen. Andre utfordringer er knyttet til unge arbeidstakere, alenearbeid og høy turnover.
- Utover rutiner ved ran har storkiosken generelt lite oppmerksomhet rettet mot systematisk HMS-arbeid.
- Storkiosken er del av et franchisesystem og har tilgang til enkelte HMS-ordninger som en følge av dette.
- Det er generelt vanskelig å beskrive hva de faktisk gjør av systematisk HMS-arbeid.

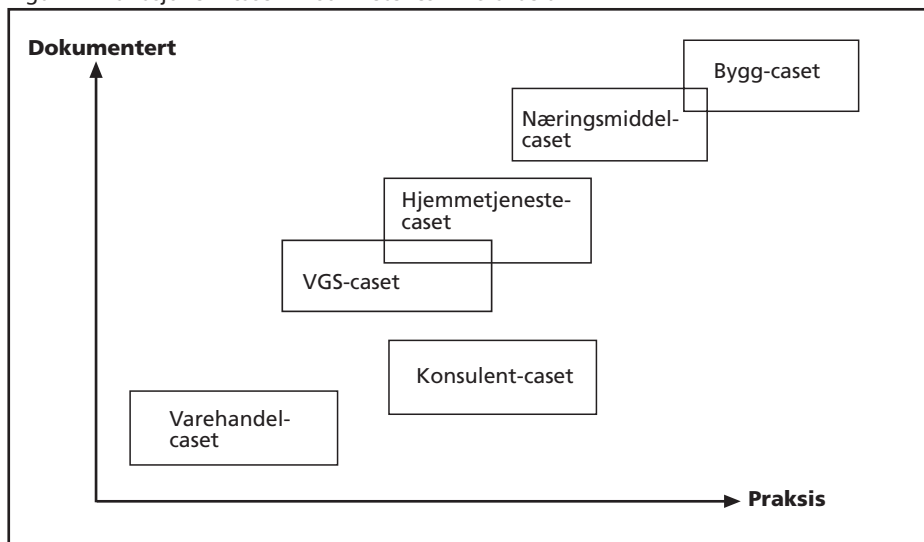
Erfaringer fra seks landbaserte virksomheter

I dette avsnittet samler vi trådene fra case-studiene og drøfter funnene i lys av de overordnede spørsmålene om hvordan det systematiske HMS-arbeidet drives, hvilke effekter det har, og om intensjonene bak innføringen av internkontroll er oppnådd. Vi har lagt vekt på å belyse både det dokumenterte HMS-systemet og det praktiske HMS-arbeidet i virksomhetene, med tanke på at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom dette.

Det systematiske HMS-arbeidet i praksis

Figur 4.1 gir en illustrasjon av hvordan HMS-arbeidet i virksomhetene varierer langs to dimensjoner: grad av dokumentasjon og grad av praksis.

Figur 4.1 Variasjoner i case-virksomhetenes HMS-arbeid



Fire av case-virksomhetene gir eksempler på hvordan HMS-arbeidet er dokumentert og satt i system. Byggevirksomheten, næringsmiddelvirksomheten, de kommunale hjemmebaserte tjenestene og den videregående skolen har etablert målsettinger og system for HMS-arbeidet. Disse er derfor plassert ganske høyt på akse for dokumentert HMS-system. Men som figur 4.1 viser, er det variasjoner i hvor omfattende denne dokumentasjonen er i de ulike virksomhetene. Det er også nokså store variasjoner mellom disse fire virksomhetene når det gjelder ulike aktiviteter knyttet til HMS og det praktiske HMS-arbeidet.

Vi har også eksempler på to virksomheter som ikke hadde etablert skriftlige målsettinger eller systemer for HMS-arbeidet, og som derfor plasseres lavt på akse for dokumentert HMS-system. Storkiosken har en overordnet HMS-plan som gjelder for alle storkioskene i franchisesystemet, men i den aktuelle kiosken var denne planen lite aktivt i bruk. Det er også ganske store variasjoner mellom storkiosken og konsulentvirksomheten når det gjelder å gjennomføre HMS-relaterte aktiviteter i praksis. Storkiosken har få HMS-relaterte aktiviteter utover rutiner ved ranssituasjoner. Konsulentvirksomheten derimot gjennomfører flere aktiviteter i den hensikt å forbedre arbeidsmiljøet i virksomheten og kan plasseres ganske høyt på akse for HMS-arbeid i praksis.

Internkontrollforskriften stiller krav om at det systematiske HMS-arbeidet skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det er i stor grad overlatt til virksomhetene selv å vurdere hvilken risiko driften medfører for helse, miljø og sikkerhet. Kravene til kartlegging, risikoanalyse og forebyggende tiltak øker med graden av risiko.

I tråd med dette viser også våre casestudier at nivået i det systematiske HMS-arbeidet (internkontrollen) varierer. De to mest risikoutsatte virksomhetene, bygg og næringsmiddel, plasserer seg høyt oppe til høyre i figur 4.1 Dette er også virksomheter med mange ansatte. Videre ser vi at virksomheter som definerer seg som lite risikoutsatte, plasserer seg lavt nede til venstre i figur 4.1 Dette gjelder både storkiosken og konsulentvirksomheten. Vi må imidlertid legge til at storkiosken hadde oppmerksomhet og beredskap rettet mot risikoen for ran, noe som ble definert som en krisesituasjon.

Plasseringen av case-virksomhetenes systematiske HMS-arbeid langs dimensjonene dokumentert og praktisert gir et grunnlag for å reise spørsmålet om hva som er godt nok når det gjelder HMS-arbeidet. Internkontrollforskriften stiller nokså strenge krav om at virksomheten skal jobbe systematisk med HMS, og at dette arbeidet skal dokumenteres og evalueres. Samtidig er det mye opp til virksomhetene selv å utarbeide målsettinger og et IK-system som er tilpasset forholdene i den enkelte virksomhet. Blant våre case-virksomheter er det opplagt at storkiosken og konsulentvirksomheten ikke oppfyller forskriftens krav om dokumentasjon. Konsulentvirksomheten er likevel et eksempel på en virksomhet som gjør mye HMS-arbeid i praksis, også sammenliknet med andre virksomheter som har utarbeidet dokumentasjon og systematikk i HMS-arbeidet. I konsulentvirksomheten fikk vi et inntrykk av at internkontrollforskriften i seg selv var nokså fjern, men at man så verdien av å jobbe aktivt for et bedre arbeidsmiljø.

Gir det systematiske HMS-arbeidet effekter?

Kravene om internkontroll ble etablert som en metode for å sikre at lovkravene om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» ble oppfylt. I forarbeidene til den nye arbeidsmiljøloven i 2005 understrekes det at begrepet om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» favner både fysiske, psykososiale og organisatoriske sider ved arbeidsmiljøet (Ot.prp. 49 (2004–2005)). Ved opprettelsen av IA-avtalen ble det dessuten lagt til grunn at arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv skulle være en del av virksomhetenes systematiske HMS-arbeid (jf. NOU 2004:5). Hvordan vurderer så virksomhetene effekten av det systematiske HMS-arbeidet? Har det ført til forbedringer?

I de virksomhetene som hadde etablert et systematisk HMS-arbeid, ga alle informantene en positiv vurdering av effektene av dette arbeidet. Likevel var det flere som understreket at det fortsatt er noen arbeidsmiljøutfordringer og rom for forbedringer. Det ble også framholdt at HMS-arbeidet er et langsiktig arbeid som krever kontinuerlig oppmerksomhet dersom man skal lykkes i å oppnå de egendefinerte HMS-målene.

Hvor målbart er HMS-arbeidet?

Blant case-virksomhetene er det bare to som har etablert formelle kvantitative mål for HMS-tilstanden. Dette er de to virksomhetene med høyest risiko – byggevirksomheten og næringsmiddelvirksomheten. Begge disse virksomhetene har definert et ønsket mål

for H-verdi og for sykefravær, og det er nokså enkelt å følge utviklingen i disse målene over tid. Vi vil likevel påpeke at disse virksomhetene har valgt svært ulike målsettinger for nivået på H-verdien. Byggevirksomheten har et mål om en H-verdi på 5, og det aktuelle distriktet ligger allerede godt innenfor dette. Næringsmiddelvirksomheten hadde satt et langt høyere og mindre ambisiøst mål for H-verdien, som her skulle ligge under 20. Dette illustrerer hvordan to risikoutsatte virksomheter har etablert svært ulike grenser for hva som er et akseptabelt skadenivå i virksomheten. Ledelsen i byggevirksomheten la vekt på at det langsiktige målet var en H-verdi helt ned mot 0, og at dette bare var mulig gjennom et systematisk HMS-arbeid som involverte de ansatte slik at man skapte en «sikkerhetskultur» i virksomheten. Vårt inntrykk fra intervjuene i næringsmiddelvirksomheten var at man også her jobbet for å skape en «sikkerhetskultur», men at veien fram til lave H-verdier og lavt sykefravær ble vurdert som lengre og tyngre her enn i byggevirksomheten. I begge virksomhetene ble likevel et systematisk og langsiktig HMS-arbeid vurdert som den beste metoden for å oppnå en sikker og effektiv produksjon. I byggevirksomheten ble det dessuten framholdt at det var nødvendig å jobbe både kortsiktig og langsiktig med HMS-utfordringene, og at det var behov for både langsiktighet og tålmodighet i arbeidet knyttet til det å ivareta ansattes helse.

HMS + IA = sant

I de virksomhetene som hadde inngått en lokal IA-avtale, var målene for HMS-arbeidet og IA-arbeidet integrert, noe som er i tråd med intensjonene hos de sentrale partene (jf. NOU 2004:5). IA-arbeidet og HMS-arbeidet ble sett på som to sider ved samme sak, noe som også samsvarer med resultatene fra surveyundersøkelsen (se kapittel 3). I case-virksomhetene var det først og fremst IA-målsettingen om redusert sykefravær og økt jobbnærver som fikk stor oppmerksomhet, og som var integrert i målsettingene for HMS-arbeidet. I flere av case-virksomhetene ble det samtidig framholdt at årsakene til sykefravær ofte var sammensatte, og at det i mange tilfeller var vanskelig å relatere utviklingen i sykefraværstatistikken direkte til virksomhetens HMS-arbeid på andre områder. Både i byggevirksomheten og i næringsmiddelvirksomheten ble det lagt vekt på at IA-arbeidet, og da særlig arbeidet med å forebygge helseskader var et langsiktig arbeid som ofte krevde stor tålmodighet før man så konkrete resultater. Det skadeforebyggende arbeidet var derimot mer konkret, og resultatene kunne måles gjennom nivå for H-verdi. Konsulentvirksomheten er et eksempel på hvordan man har tatt aktivt tak i problemer med høyt sykefravær som følge av stress og utbrenthet i arbeidet. Erfaringene fra denne virksomheten viser hvordan godt IA-arbeid kan fungere i praksis når man tar aktivt tak i konkrete problemer knyttet til arbeidsmiljøet.

Sammenhengen mellom HMS-arbeidet og IA-arbeidet i virksomhetene understrekes også i andre studier. I en undersøkelse om sykefravær og sosialt ansvar fant Trygstad (2006) at:

- virksomheter med IA-avtale i større grad diskuterer problemstillinger knyttet til arbeidsmiljø og sykefravær.
- virksomheter med IA-avtale driver et mer systematisk arbeid når det gjelder å forbedre arbeidsmiljøet.

Effekter på det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet

Ved utformingen av den nye arbeidsmiljøloven ble det altså lagt vekt på at kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ikke bare omfattet fysiske, men også psykososiale og organisatoriske faktorer i arbeidsmiljøet. I fire av case-virksomhetene (videregående skole, hjemmebaserte tjenester, næringsmiddelvirksomheten og byggevirksomheten) ble det gjennomført jevnlig arbeidsmiljø- eller trivselsundersøkelser med vekt på psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold. Det ligger utenfor denne undersøkelsen å vurdere kvaliteten på disse undersøkelsene. Informantene i de aktuelle virksomhetene framholdt imidlertid at disse undersøkelsene var nyttige kartleggingsverktøy, og at negative forhold som kom fram, ble tatt tak i og forsøkt utbedret. Ved å gjenta undersøkelsene med jevne mellomrom kunne man også følge med på hvordan det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet utviklet seg over tid, og vurdere om eventuelle igangsatte tiltak hadde gitt de ønskede effektene. I byggevirksomheten som generelt hadde mange aktiviteter som var knyttet til systematisk HMS-arbeid og skade-forebygging blant håndverkerne, vil vi påpeke at trivselsundersøkelsene var den eneste arbeidsmiljøkartleggingen som også omfattet administrativt ansatte som utgjorde omkring halvparten av de ansatte. Selv om flere av case-virksomhetene har ordninger med jevnlig medarbeidersamtaler og trivselsundersøkelser, er likevel inntrykket at de fysiske arbeidsmiljøforholdene tillegges størst vekt i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid. Her må vi imidlertid legge til at utbedringen av fysiske arbeidsmiljøproblemer ofte hadde en kostnadsside som måtte vurderes før tiltak ble igangsatt. I casene fra offentlig sektor, videregående skole og hjemmebaserte tjenester var det ofte en lang prosess å få utbedret fysiske arbeidsmiljøforhold som var kostbare.

Konsulentvirksomheten har generelt lite systematisert HMS-arbeid, men har iverksatt flere tiltak for å redusere psykososiale arbeidsmiljøbelastninger – nærmere bestemt stress og utbrenthet. Tiltak for å redusere bruk av overtid ble i dette tilfellet vurdert som svært vellykkede for å begrense stress og utbrenthet. Men også andre tiltak i samarbeid med BHT hadde virket positivt på det psykososiale arbeidsmiljøet.

Det har i de senere årene blitt rettet større oppmerksomhet mot det psykososiale arbeidsmiljøet i Norge. I 2002 og 2003 gjennomførte eksempelvis Arbeidstilsynet kampanjen «Rett hjem», der tilsynets inspektører gjennomførte tilsyn i den kommunale hjemmetjenesten i samtlige av landets kommuner. Kampanjen rettet seg mot tre forhold: tidspress, ergonomiske forhold samt vold og trusler. Det nye i kampanjen var at tidspress og vold og trusler var behandlet som særskilte temaer. Arbeidstilsynet

kunne etter kampanjen konkludere med at arbeidsmiljøloven brytes i tre av fire norske kommuner (Trygstad mfl., 2003). De kommunale hjemmebaserte tjenestene som vi har undersøkt her, framholdt at de brukte informasjonsmateriell som ble utarbeidet i forbindelse med «Rett hjem»-kampanjen. Både ledelsen og verneombudet la likevel lite vekt på psykososiale arbeidsmiljøproblemer i intervjuene, og vårt inntrykk er at oppmerksomheten i det systematiske HMS-arbeidet i større grad var rettet mot ergonomiske arbeidsmiljøproblemer.

HMS-undersøkelsen i 2007 viste at fysiske arbeidsmiljøproblemer i større grad utløser tiltak enn psykososiale arbeidsmiljøproblemer (Bråten mfl., 2008). Det kan være flere forklaringer på dette. For det første er fysiske arbeidsmiljøproblemer gjerne mer objektive og konkrete. For det andre kan dette skyldes ulik oppmerksomhet rettet mot ulike arbeidsmiljøproblemer. Hvis oppmerksomheten er rettet mot det konkrete og objektive, kan dette gå på bekostning av de psykososiale utfordringene. Resultatene fra disse casestudiene understøtter langt på vei dette inntrykket av at de fysiske arbeidsmiljøproblemene ofte vies større oppmerksomhet gjennom kartlegginger i vernerunder og systemer for avviksrapportering. Psykososiale arbeidsmiljøproblemer ble også kartlagt gjennom regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser i flere av virksomhetene. Likevel fikk vi et inntrykk av at både ledere og verneombud syntes at det ofte var vanskelig å lage konkrete tiltak for å følge opp problemer som kom fram i undersøkelsene. Konsulentvirksomheten var den som hadde jobbet mest konkret med psykososiale arbeidsmiljøproblemer.

Effektene ligger i systematikken og i velfungerende verneordninger

Den kanskje mest positive effekten av det systematiske HMS-arbeidet er, som flere påpekte, at man i dag både kartlegger, planlegger og tenker HMS i virksomhetene. Flere av informantene sammenliknet HMS-situasjonen i virksomheten i dag med hvordan den var for noen år tilbake. Representanter for ledelsen, verneombudene og tillitsvalgte i de ulike casevirksomhetene i både privat og offentlig sektor var samstemte i sine vurderinger av at det systematiske HMS-arbeidet hadde gitt positive effekter på flere områder.

Vi må også legge til at verneordningen fikk en svært positiv omtale i de virksomhetene som hadde etablert en ordning med verneombud og jevnlig vernerunder. Flere av informantene la vekt på at samarbeidet mellom ledelsen og verneombudene i HMS-saker bidro positivt til utviklingen av arbeidsmiljøet. Gjennom jevnlig vernerunder fikk man avdekket avvik som ble rapportert og fulgt opp på en systematisk måte. I konsulentvirksomheten som generelt hadde lite systematikk i HMS-arbeidet, ble også ordningen med verneombud og vernerunder vurdert som positiv og ga effekter ved at problemer og behov for løsninger kom fram i dagen. Det var sjelden verneombudene som vi intervjuet, hadde måttet bruke retten til å stanse arbeidet, men samtidig ble dette vurdert som et effektivt sanksjonsmiddel som ofte ga fortgang i utbedringen av

forhold som kunne være direkte farlige. Torvatn og medforfattere (2007) har evaluert ordningen med verneombud og fant at stansingsretten brukes i alle bransjer. Forskerne konkluderte med at stansingsretten brukes i henhold til paragrafen, verken mer eller mindre. Retten til å stanse arbeidet er et effektivt virkemiddel; problemene som forårsaket stansingen, blir løst.

Våre vurderinger av at ordningen med verneombud fungerer godt i gjennomføringen av HMS-arbeidet og gir effekter i form av arbeidsmiljøforbedringer, er i tråd med resultatene fra andre undersøkelser (se Torvatn mfl., 2007, Bråten mfl., 2008, Falkum mfl., 2009 a og b).

I virksomheter med mange nivåer i organisasjonen og mange ansatte – slik som i byggevirksomheten, næringsmiddelvirksomheten og de kommunale hjemmebaserte tjenestene – synes AMU først og fremst å være involvert i det strategiske arbeidet med HMS. Dessuten overvåker AMU trendene i HMS-tilstanden som kommer fram i trivselsundersøkelser, avvikrapportering, sykefraværstatistikk med mer. Den videregående skolen er et eksempel på en organisasjon med færre nivåer og hvor AMU i større grad har oppgaver knyttet til den praktiske gjennomføringen av HMS-arbeidet. I de større og mer komplekse organisasjonene synes AMU først og fremst å legge premisene for HMS-arbeidet, mens den praktiske gjennomføringen overlates til ledere og verneombud på lavere nivåer. De fleste casevirksomhetene har en uttalt målsetting om at avvik skal løses på laveste nivå, og som regel blir mange av HMS-utfordringene knyttet til den enkelte arbeidsplass løst på dette nivået – uten at det medfører store økonomiske kostnader, og uten at AMU blir koblet inn.

Det er gjort få undersøkelser av hvordan AMU faktisk virker. Et unntak er Falkum, Hagen og Trygstad og medforfatters undersøkelse (2009a) som konkluderer med at AMU er et viktig organ for behandling av saker som angår arbeidsmiljøet. Forskerne finner at sykefravær toppe sakslista i AMU både i privat, kommunal og statlig sektor. Til tross for forskjeller er det mye av den samme rangeringen av sakene i de tre sektorene. Sykefravær, fysisk arbeidsmiljø, skader og hendelser, utviklingsforhold, IA, omorganisering og psykososialt arbeidsmiljø er blant de sakene som oftest behandles i AMU. Falkum, Hagen og Trygstad peker også på at størrelsen på virksomheten er avgjørende for hvor mange saker AMU faktisk behandler. Jo større virksomhet, jo flere saker behandles (gjelder privat sektor). Vårt inntrykk fra casevirksomhetene er også at AMU er et viktig organ i det systematiske HMS-arbeidet, og at hvilke saker som behandles, og i hvilken grad AMU er involvert i det praktiske HMS-arbeidet, varierer med virksomhetenes art og størrelse.

Intensjoner og praksis i HMS-arbeidet

Da internkontrollforskriften ble innført for alle landbaserte virksomheter tidlig i 1990-årene, var hensikten at dette skulle bidra til en «ny giv» i HMS-arbeidet (jf.

NOU 2004:5). Internkontroll hadde som formål å fremme et systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet slik at aktuelle lovkrav ble overholdt. I forarbeidene til den nye arbeidsmiljøloven i 2005 ble det dessuten lagt til grunn at internkontroll både som tenkning og metode hadde kommet for å bli. Dette understøttes av argumenter om at internkontrollforskriften tydelig plasserer ansvaret for helse, miljø og sikkerhet hos virksomhetene selv, at den styrker kravene til arbeidstakernes medvirkning, og ikke minst at den fremmer en optimal bruk av tilsynsmyndighetenes ressurser (op.cit.). Som et resultat av dette ble kravene til internkontroll styrket og løftet inn i selve lovteksten i den nye arbeidsmiljøloven.

Et viktig spørsmål vil være i hvilken grad virksomhetene har internalisert formelle krav om systematisk HMS-arbeid, og hva som eventuelt har vært motivasjonen for dette.

Casestudiene illustrerer hvordan ulike type virksomheter i både offentlig og privat sektor har implementert kravene om systematisk HMS-arbeid. Med unntak av storkiosken og konsulentvirksomheten har alle virksomhetene utarbeidet et relativt omfattende system for HMS-arbeidet. Casevirksomhetene i offentlig sektor – den videregående skolen og de kommunale hjemmebaserte tjenestene – har etablert et «årshjul» for HMS-arbeidet som et fast system for ulike HMS-aktiviteter, avviksrapportering og oppfølging av HMS-problemer i løpet av et kalenderår. «Årshjulet» er basert på et enkelt prinsipp og er et verktøy for å sikre systematikk i HMS-arbeidet i løpet av året. Konsulentvirksomheten er et eksempel på en virksomhet som utfører mange HMS-relaterte aktiviteter for å bidra til et bedre arbeidsmiljø, men hvor disse aktivitetene mangler den systematikken som arbeidsmiljøloven krever.

Munkeby og medforfattere (2003) har rettet kritikk mot at HMS ofte forbindes med «systemer i perm» og noe som individuelle arbeidstakere distanserer seg fra. Vi har ikke undersøkt hvilket forhold de ansatte i disse seks virksomhetene har til det systematiske HMS-arbeidet. Likevel vil vi framholde at disse systemene slik vi har fått dem presentert i form av målsettinger og dokumentasjon, først vil bli «levende» blant de ansatte gjennom ulike tiltak for å forbedre arbeidsmiljøforholdene i den enkelte virksomhet. Byggevirksomheten og næringsmiddelvirksomheten er eksempler på virksomheter som har etablert et omfattende HMS-system, men som fortsatt har en vei å gå når det gjelder å utvikle holdninger som sikrer at HMS-kravene etterlevs i praksis.

Storkiosken er et eksempel på en virksomhet hvor ledelsen først og fremst forbandt HMS med «system i perm» – utarbeidet på sentralt nivå i konsernet. I storkiosken var HMS-systemet – utover rutiner for ranssikring – i liten grad omsatt til praktiske handlinger.

Motivasjon for å drive HMS-arbeid, myndighetspålagt eller egennytte?

Det er nå snart 20 år siden kravene om internkontroll ble innført for alle norske virksomheter. Hva er det så som motiverer virksomhetene til å drive et systematisk

HMS-arbeid? Er det kravene fra myndighetene eller egennytten som er drivkraften i dette arbeidet i dag?

Det er ingen av informantene i casevirksomhetene som refererte til internkontrollforskriften eller brukte begrepet internkontroll for å beskrive virksomhetens arbeid med HMS. Dette tolker vi som et uttrykk for at kravene i lov og forskrift langt på vei er internalisert og omdefinert til å omfatte det konkrete HMS-arbeidet i den enkelte virksomhet. Virksomhetene hadde stort sett utviklet sine egne ordninger og rutiner i HMS-arbeidet. HMS-systemet var derfor ofte tuftet på tidligere erfaringer og besto av en samling med ordninger og rutiner for et bedre arbeidsmiljø.

Det var bare daglig leder av storkiosken som la vekt på at myndighetene generelt stilte mange krav til virksomheten, og at hun jobbet hardt for å oppfylle de ulike kravene. I de øvrige virksomhetene fikk vi inntrykk av at drivkraften i HMS-arbeidet først og fremst var de arbeidsmiljøgevinstene dette arbeidet ga. De fleste informantene var likevel bevisste på at det fantes lovkrav om at virksomheten skulle ha et systematisk HMS-arbeid, men det var ingen som stilte spørsmål ved nødvendigheten av dette arbeidet. I virksomhetene med høy skaderisiko – byggevirksomheten og næringsmiddelvirksomheten – ble det gitt uttrykk for at et systematisk HMS-arbeid var nødvendig for å forebygge skade. Lavt nivå på skader og sykefravær bidro til økt regularitet og produktivitet, og HMS-arbeidet var derfor også motivert ut fra bedriftsøkonomiske hensyn. Hensynet til økt regularitet og produktivitet var ikke like framtrædende i de andre casevirksomhetene, men også disse vektla et godt arbeidsmiljø og lavt sykefravær som drivkrefter i HMS-arbeidet. Blant disse seks landbaserte virksomhetene var det bare byggevirksomheten som opplevde at eksterne kunder eller oppdragsgivere stilte krav til virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

5 Systematisk HMS-arbeid i praksis – Petroleumstilsynets myndighetsområde

En del av undersøkelsen har vært rettet mot HMS-arbeid i virksomheter under Petroleumstilsynets myndighetsområde. I dette kapitlet dokumenteres funnene derifra.

Som ellers i undersøkelsen har det overordnede temaet vært virksomhetenes etterlevelse av HMS-lovverket. Temaet har imidlertid blitt konkretisert noe annerledes enn hva det har blitt i den øvrige undersøkelsen. I samråd med Petroleumstilsynet har det eksempelvis blitt lagt mindre vekt på å vise virksomhetenes dokumenterte HMS-arbeid. En slik dokumentasjon har mindre interesse fordi Petroleumstilsynet allerede har god kjennskap til virksomhetenes dokumentasjon, både fra tilsyn og fordi denne inngår i virksomhetenes kvalifisering av eget HMS-arbeid for å kunne arbeide offshore. De viktigste spørsmålene i denne delen er knyttet til 1) utviklingen av regelverk, 2) påseplikten og 3) tilsynsmyndighetenes rolle. Det siste spørsmålet drøftes i kapittel 6.

I denne del av studien vil vi innledningsvis kort beskrive noen sentrale trekk ved petroleumssektoren. Deretter presenteres de tre casene. Analysen er konsentrert rundt overgangen til funksjonelt regelverk, betydningen av funksjonelle krav, partssamarbeidet og påseplikten.

Bakgrunn

Olje- og gassindustrien spiller en viktig rolle i den norske økonomien. I 2006 bidro sektoren med omtrent 31 prosent av statens inntekter, noe som blant annet har sin bakgrunn i at det norske skatteregimet sikrer at omlag 80 prosent av industriens overskudd kommer tilbake til det offentlige (KonKraft-rapport 7, 2009). Produksjonen på sokkelen er imidlertid fallende, etter et toppår i 2004. Leverandørindustrien inkluderer cirka 100 000 ansatte. Totalt er i underkant av 150 000 direkte involvert i oljeindustrien (KonKraft rapport 7, 2009). Omtrent 30 000 av disse arbeider offshore.

Fra norske myndigheters side er det slått fast et ønske om at sektoren skal være verdensledende på helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Både nasjonalt og internasjonalt er sektoren preget av «Nullvisjonen», en visjon hvor målet er null skader, utslipp og ulykker. Virksomheter er kjennetegnet av risiko for storulykker, kompetansekrevede teknologier, komplekse organisatoriske grensensitt og samhandlingsmønstre og tette koblinger mellom ulike typer deler i organisasjonen (Perrow, 1999). Til tross for høy grad av kompleksitet utviser likevel denne typen virksomheter ofte evne til å holde både et høyt sikkerhetsnivå og høy grad av driftsregularitet. Likevel finnes det fremdeles mange utfordringer.

I innledningskapitlet har det blitt gjort rede for den historiske utviklingen i HMS-regelverket. Her vil vi kort påpeke at petroleumssektoren skiller seg fra andre sektorer ved at man med hjemmelsgrunnlag i flere lover har integrert to overordnede hensyn i ett samlet forskriftsverk. De to hensynene er å unngå skader på mennesker, miljø, materielle verdier (storulykkehensyn) og arbeidsmiljø og helse.

Petroleumstilsynet har fått ansvaret som tilsynsmyndighet og skal følge opp virksomheten på en enhetlig måte. Det er etablert en koordineringsordning hvor Petroleumstilsynet er koordinerende etat, og hvor Statens forurensningstilsyn og helsemyndighetene inngår som følge av at de har selvstendig ansvar på sine respektive myndighetsområder. Operatørene eller rettighetshaverne er hovedpliktsubjekter og har ansvaret for å etablere et eget styringssystem for etterlevelse av HMS-regelverket. Dette ansvaret omfatter også et særskilt påseansvar, noe som innebærer at operatøren skal se til at alle som jobber for ham har etablert et styringssystem for HMS. Den ansvarlige skal verifisere at de krav som er satt, blir implementert, og skal videre følge opp at den enkelte aktør faktisk følger regelverket ved hjelp av styringssystemet, annen dokumentasjon og kontroller. Oppfølgingen av leverandører og underleverandører skal være risikobasert, noe som fordrer at operatøren har god innsikt i leverandørens sterke og svake sider og i hvordan dette skal følges opp.

Partssamarbeid og medvirkning i petroleumsnæringen

Et viktig prinsipp i det norske arbeidslivet, og kanskje i særdeleshet i petroleumsindustrien, er trepartssamarbeidet. I dette samarbeidet deltar myndigheter, arbeidsgiver og arbeidstakerforeninger, og det betegnes ofte som «Den nordiske samarbeidsmodellen» (Lindøe og Karlsen, 2006). Trepertssamarbeidet foregår på ulike plan, for eksempel i den enkelte bedrift. I petroleumssektoren har det vært et utstrakt trepartssamarbeid på sektornivå. Dette samarbeidet kan spores tilbake til 90-årene, da det ble gjennomført store endringsprosesser i industrien. Det var stor uenighet om hvorvidt en var tilstrekkelig oppmerksom på hvilke konsekvenser endringene hadde for HMS. Fagforeningsrepresentanter påsto at HMS-nivået var synkende og kanskje på sitt laveste noensinne på grunn av nedbemanning og intensive kostnadsreduksjoner, noe

representanter for selskapene ikke var enige i. I kjølvannet av denne opphetede debatten vokste det fram et nytt samarbeidsklima. Flere arenaer for trepartssamarbeid ble etablert, slik som *Sikkerhetsforum* og *Samarbeid for Sikkerhet* (Moen, 2009). I tillegg satte Oljedirektoratet i gang RNNP-prosjektet¹² for å kunne følge det overordnede risiko- og sikkerhetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet. Dette skjedde i samarbeid med de andre partene i sektoren. Prosjektet ble etter omorganiseringen i 2004 overtatt av Petroleumstilsynet.

Presentasjoner av casene

I det følgende presenteres casene. Presentasjonen er basert på intervjuene. Vi gjør først kort rede for casenes bakgrunn, før vi beskriver hvilke HMS-utfordringer de har. Deretter går vi gjennom det dokumenterte HMS-arbeidet. Avslutningsvis viser vi hva som gjøres i praksis.

Operatøren

Bakgrunn

Operatørvirksomheten er en del av et internasjonalt selskap og har operert på norsk sokkel de senere år. Den norske avdelingen holder til i en by på Vestlandet. De opererer både leteboring og felt hvor oljeproduksjonen er i gang. Noen av de ansatte jobber offshore og noen på land. Begge steder suppleres den faste arbeidsstyrken med innleid personell.

HMS-utfordringer

I utgangspunktet kan en anta at virksomheten har samme HMS-utfordringer som de andre i bransjen. Det vil i så fall si at utfordringene er knyttet til fallulykker og fallende gjenstander, at det ikke ryddes ordentlig på arbeidsplassen slik at gjenstander og personer kommer i veien, eller at det er vanskelig å få alle involverte til å opprettholde samme HMS-nivå. På spørsmål om hva som er de største HMS-utfordringene, svares det imidlertid at det er «[...] at folk begynner å bli litt for tilbakelemt». Dette utdypes med at nå har HMS-nivået vært bra i lang tid, og det kan føre til at en glemmer hvor farlig arbeidet kan være. En risikerer med andre ord å ta for lett på det. At

¹² RNNP-prosjektet er en undersøkelse hvor en for å måle HMS-nivået benytter flere metoder, så som hendelsesindikatorer, barrieredata, intervju med nøkkelinformanter, arbeidsseminarer, feltarbeid og annet. Hvert år også en spørreskjemaundersøkelse. Det fokuserer på personrisiko og innbefatter storulykker, arbeidsulykker og utvalgte arbeidsmiljøfaktorer.

antall nestenulykker og antall hendelser uten skade gikk opp etter ferien både i fjor og i år, tas som et tegn på at det er i ferd med å skje. De har hatt flere hendelser med høypotensial, det vil si hendelser som fort kunne fått mer dramatisk utfall enn hva de faktisk fikk. Enten kunne de ha resultert i større skader for de involverte, eller flere kunne ha blitt berørt.

Det er også slik at operasjoner utføres basert på en kombinasjon av fastsatte krav og skjønn. Noen operasjoner oppfyller bare så vidt kravene som stilles. De kan for eksempel gjennomføres med et minimum av personell, i maks tillatt vindhastighet. Det må understrekes at dette nevnes som eksempel på noe som *kan* være en utfordring.

Et verneombud forteller om uenigheter knyttet til regelverket. Regelverket er ikke alltid like lett å forstå, og da oppstår gjerne flere oppfatninger av hva som er riktig. Folk tenker på forskjellige måter og er opptatt av ulike ting, og det farger tolkningen av regelverket. Stort sett klarer de likevel å bli enige. Generelt kunne ledere hatt en bedre kunnskap om regelverkene. Ifølge verneombudet har det kommet mange nye ledere med begrenset kjennskap til lover og regler, og kursene de får gir ikke alltid tilstrekkelige innføring.

Dokumentert HMS-arbeid

Virksomheten har et styringssystem som er vedtatt sentralt, det vil si utenfor Norge. Systemet har formelt sett tre nivåer. Øverste nivå bestemmes av virksomhetens utenlandske ledelse og består av overordnede retningslinjer. På neste nivå er disse delt inn i tolv tema som mer utførlig beskriver hva en skal være opptatt av, og hva som skal gjøres for å sikre at retningslinjene følges. For hver av disse er det utarbeidet protokoller som angir hvordan virksomheten skal kunne vurdere sin egen innsats. Det nederste nivået er standarder. På avdelingsnivå er det ett nivå til, som består av prosedyrer knyttet til hver standard. Disse beskriver detaljert hvordan standardene skal følges.

Systemet består av en kombinasjon av funksjonelle krav og detaljerte beskrivelser for gjennomføring av operasjoner. De detaljerte beskrivelsene gjelder først og fremst rapportering. Det er et ønske i virksomheten at all rapportering skjer på samme måte, noe som fører til ekstraarbeid for den norske avdelingen som også skal imøtekomme norske myndigheters krav til rapportering. Myndighetene her til lands og de utenlandske eierne har ulike krav til terminologi og kategorisering. Resultatet blir en viss grad av dobbeltrapportering, altså at det rapporteres på én måte til myndighetene og på en annen måte til eierne.

Systemet benevnes som «ganske massivt», og det jobbes for tiden med å lage en elektronisk portal som skal samle alle styrende dokumenter og gjøre det lettere å finne fram i de forskjellige delene. Det utvikles også et kurs som skal bedre forståelsen av styringssystemet. Dette kurset skal i tillegg ha en del som tar for seg prosedyrene for de mest kritiske situasjonene. De har også andre kurs, og disse skal samles sammen med eksterne kurs i den nye portalen. Det jobbes i tillegg med å gjøre systemet enklere. Blant

annet skal det bli lettere for de ansatte å kommentere prosedyrer, varsle om farer og komme med forslag til forbedringer, og det skal bli mulig å håndtere slikt fortløpende i stedet for å vente til en årlig gjennomgang. Det skal bli en bedre kobling mellom ansatte og styringsverktøy, blant annet ved at stillingskategorier blir koblet opp mot relevante prosedyrer. Eksempelvis kan elektrikere få automatiske meldinger om oppdateringer i dokumentet. Foreløpig har de kommet så langt i arbeidet at de skal teste deler av det. Arbeidet er teknisk krevende og vil pågå en tid framover.

HMS-praksis og resultater

Ledere og verneombud gjennomgår lovpålagte og interne kurs. Ifølge HMS-lederen er det gode holdninger til HMS blant de ansatte i virksomheten. Han hevder at det generelt har skjedd store forandringer i hele sektoren de siste 10–15 årene. Det er i dag mye lettere å snakke om ting, som for eksempel påpeke usikre arbeidsmåter eller manglende bruk av verneutstyr hos kollegaer. Forhold som før ble avfeid, blir nå i større grad tatt på alvor. Det er også mye større interesse for HMS blant ledelsen. Så er det da også store forskjeller i statistikken. Fraværsskader, som det var mange av før, forekommer nå nesten ikke.

Det er i tillegg et skifte i fokus hos virksomheten. Nå jobbes det med risikoårvåkenhet, det vil si å bli oppmerksom på risiko. Dette gjøres blant annet ved hjelp av HMS-kort, en form for rapportering av risiko der en skal påpeke forhold som er relevante for HMS. Informanten forteller:

Før var vi veldig flinke til å rapportere det som datt ned. Nå prøver vi å få folk til å kikke etter ting som ligger sånn – som *kan* dette ned. (Operatør).

Målet med det er at alle skal bli i stand til å identifisere risiko på et tidlig stadium og reagere på det, og at virksomheten skal lære av det. For noen ansatte framstår dette som lite meningsfullt, men ledelsen mener likevel at det er en nyttig øvelse, og at virksomheten tjener på det.

Det er mange parter involvert i HMS-arbeidet offshore: operatør, lisensdeltakere, leverandører, myndigheter og tillitsvalgte og verneapparat. Med så mange parter kunne HMS-arbeidet fort ha blitt problematisk. Ifølge operatøren går det greit, noe som tilskrives samarbeidet som gjøres i Samarbeid for Sikkerhet. Det har ryddet i forholdet mellom aktørene. Både operatører og tillitsvalgte er der, pluss Petroleumstilsynet som regulator. Samarbeid for Sikkerhet har ført mye godt med seg og karakteriseres som en god arena til å drive forbedringsarbeid på. HMS-lederen gir også honnør til virksomhetens egne verneombud. De er aktive og løsningsorienterte. Til sammenlikning omtales andre ansatte-representanter som militante. Arbeidstakersiden i virksomheten er fornøyd med de ansattes medvirkning. Ifølge regelverket skal de være med i alle deler av prosjektet, noe de også er. På den måten er de med og styrer, og partene kommer til

enighet om saker underveis. Dermed unngår en at de ansatte plutselig får et fremmed prosjekt de må forholde seg til.

Det er delte meninger når det gjelder hvilken rolle økonomiske forhold spiller. Det brukes store ressurser på HMS, og påstander om at hensynet til produksjonen går foran hensynet til HMS tilbakevises.

Hos oss er det ingen som får premie for å ha kuttet noen hjørner for å få gjort en jobb fort og galt. Overhodet ikke, tvert imot. Det som vi hevder er viktig, er at en skal ta seg tid og gjøre en god planlegging, skal følge prosedyrene. Og om en er usikker, så skal en stoppe og undersøke. En skal ikke gå i gang med et arbeid uten å vite hva en holder på med. (Operatør)

Informanten framhever at en først og fremst skal tenke sikkerhet. Arbeidsoperasjoner skal planlegges og godkjennes på flere nivåer. På den måten ansvarliggjøres flere. Det er likevel viktig at den som utfører jobben, har et ansvar, slik at også den som står med skiftenøkkelen i hånden, har vurdert risikoen og føler seg trygg på at arbeidet kan starte. Fra arbeidstakersiden påpekes det at økonomien styrer, men da mer på et overordnet nivå. I stedet for å godta forhold som påpekes skal løsninger behovsprøves, og finnes billigere løsninger, skal de først testes ut. I den praktiske situasjonen er en likevel alltid opptatt av sikkerhet. Dette vises for eksempel på den måten at verne- og sikkerhetsutstyr alltid er på plass.

Når vi snakker om virksomhetens HMS-arbeid, nevnes arbeidet med å lage standarder som en del av HMS-innsatsen. HMS-praksis er med andre ord ikke bare knyttet til den enkelte virksomhet. Det jobbes også på sektornivå. Dette arbeidet anses som viktig, noe som henger sammen med at det funksjonelle regelverket gir rom for tolkning.

Leverandør

Bakgrunn

Entreprenørvirksomheten ligger ved en by på Vestlandet. Som mange andre entreprenører i regionen lever de av å levere tjenester knyttet til bygg og vedlikehold i offshore og maritim næring. Virksomheten ble etablert lenge før det ble funnet olje i Nordsjøen. I dag er virksomheten tredelt, med ansatte fordelt på landanlegg, offshore og på sitt eget område. Arbeidet organiseres som prosjekter, som virksomheten søker om å få. Som en følge av prosjektorganiseringen opptrer de noen ganger som leverandør, andre ganger som underleverandør.

I bransjen legges det stor vekt på HMS, og virksomheten må prestere for å bli tatt i betraktning når de konkurrerer. De måles på en rekke HMS-faktorer.

HMS-utfordringer

Virksomheten er og har vært svært oppmerksomme på sikkerhet og skader. De er blant annet opptatt av langvarige skader, men de store HMS-utfordringene er fallulykker og fallende gjenstander. Det er mye bevegelse på arbeidsplassen, av folk og materialer og kjøretøy. Dette stiller store krav til ryddighet. Det er lett å komme i veien for hverandre eller at gjenstander kommer i veien, og det kan skape farlige situasjoner.

Skadefokuset har imidlertid hatt den ulempen at oppmerksomheten rettes mot mindre alvorlige skader. Virksomheten har i mange år reagert på at kunder og andre aktører krever innsats mot skader som ikke har potensial til å bli alvorlige, det vil si på skader som for eksempel rusk i øyet og kutt i fingeren. For den som nettopp har opplevd tillop til gasslekkasje, virker det lite hensiktsmessig å gjøre et nummer ut av et rusk i øyet. Legitimiteten i HMS-arbeidet reduseres, og det blir vanskelig å konsentrere seg om det som kan bli virkelig farlige situasjoner, det vil si med dramatiske konsekvenser for en eller flere. Først i den senere tid har dette begynt å endre seg. Nå er det mer vekt på risikostyring. Dette gjør at en i større grad jobber med å være i forkant for å unngå store skader. Folk har større forståelse for at slikt arbeid er nødvendig, og dermed får de også større eierskap til HMS-arbeidet.

For øvrig er de fleste rutiner og systemer innarbeidet. Likevel vil de jobbe mer med holdninger blant de ansatte. Det legges føringer i prosedyrene, men til sjuende og sist er det den enkelte som vurderer og utfører oppgavene. Derfor er både holdninger og kunnskap viktig. Dagens arbeidsstyrke er da også en annen enn den var før. Nå ansettes bare folk med fagutdanning. Det er likevel lett å se at det kan være vanskelig å skape en kultur hvor det er rom for å leve som man lærer. Dette skyldes at det parallelt med kravet til sikkerhet også er et krav om å gjøre jobben ferdig i tide. En kommer ikke utenom økonomiske hensyn, og det kan være vanskelig å ikke tøye grenser for å nå frister. Eksempelvis sier prosedyrer offshore at dersom en lukter gass, skal en stenge hele plattformen. Gasslekkasjer innebærer stor eksplosjonsfare, og på plattformene finnes derfor en av-knapp som skal brukes av den som lukter gass, samme hvem det er. Risikoen er så stor at det må reageres raskt. Overalt står det at den som er utrygg, skal stoppe opp og vurdere stenging. Dette vil imidlertid koste 50 millioner kroner i døgnet. For virksomheten blir det derfor viktig å opptre troverdig, slik at den enkelte kan stole på at han/hun gjør rett i å stenge. Det er vanskelig å si hvorvidt de lykkes. Selv om det brukes store summer på HMS-arbeid, er det enighet om at økonomien bestemmer svært mye.

En del av dem som jobber offshore, jobber på ulike innretninger. Vekslingen mellom innretninger kan være problematisk, siden det er ulike regler fra innretning til innretning. Ett sted kan det være påbudt med hansker på dekk, et annet sted har ikke samme påbud. Dette kan være forvirrende, og det kan være vanskelig å huske hva som er reglene på akkurat den innretningen en til enhver tid befinner seg på. Rapporteringssystemer hvor en påpeker ulike former for avvik (såkalte «RUH»-rapportert uønsket hendelse)

og liknende, gjør at slike forglemmelser registreres og blir et uttrykk for dårlig HMS. Variasjoner i praktisering av regelverk har også den ulempe at det undergraver noe av legitimiteten i HMS-arbeidet. Ansatte kan undres over kravet om å bruke hansker på den ene plattformen, når det ikke er nødvendig på den andre. Slike forskjeller kan gi HMS-innsatsen et noe tilfeldig preg. Informantene hevder det vil øke sikkerheten med et felles regelverk og en enhetlig praksis.

Som allerede nevnt måles virksomheten på HMS-indikatorer når de konkurrer om oppdrag. De møter også krav om reduksjoner i antall skader og fravær. Dette er særlig aktuelt offshore, der de jobber under kontraktører og må forholde seg til deres krav. Slike krav kan være vanskelig å innfri både fordi det innebærer en ytterligere reduksjon av et allerede lavt antall skader, og fordi det kan føre til underrapportering.

Dokumentert HSM-arbeid

Virksomheten har implementert et omfattende styringsverktøy hvor HMS er fullstendig integrert. Det sikrer at HMS inkorporeres i alle rutiner. Styringsverktøyet er grunnlaget for sertifisering og blir kontinuerlig oppdatert. I tillegg har virksomheten årlige gjennomganger. Det er HMS-lederen som har ansvaret for oppdatering. Virksomheten har en egen HMS-avdeling som har HMS som sitt arbeidsområde. Der lages forslag til policyer, som sendes til daglig leder for vurdering. Anses forslagene som relevante, blir de behandlet i AMU.

De har årsprogrammer som går inn i handlingsplaner, og detaljerte planer for tiltak som skal iverksettes kommende år. Dette innebærer at de definerer det de kaller jobbpakker, for hver jobb som blir utført. Det gjøres rede for prosedyrer og stilles krav om sikker jobbanalyse og rapportering og oppfølging av eventuell skade. Er skaden alvorlig eller kunne ha blitt alvorlig, blir det nedsatt en granskingsgruppe. Granskingsgruppen lager en rapport om hendelsen, hvor de for eksempel kan foreslå at prosedyren må revideres. Erfaringer viser imidlertid at skader nesten alltid skyldes menneskelig feil.

I tillegg fører de statistikk for «alt du kan tenke deg» når det gjelder HMS. Blant annet teller de skader og nestenulykker, har arbeidsmiljøundersøkelser og evaluerer tiltak. De samarbeider også med BHT.

HMS-arbeid i praksis

Som allerede nevnt er HMS-innsatsen tatt opp i styringsverktøyet. Det betyr at det foreligger beskrivelser av en rekke prosedyrer som skal ivareta HMS. Disse følges opp i det daglige, noe som innebærer en grundig opplæring av de nyansatte i HMS, bruk av verneutstyr, rapportering av uønskede hendelser med mer. At det påpekes som et problem at mange jobber uten egen datamaskin og derfor må gjøre en ekstra innsats for å skaffe seg den oppdaterte prosedyren (siden den ikke finnes i papirutgave), kan ses som et tegn på at prosedyrene brukes.

Samtidig påpekes det at ikke alle kartlegginger fører til endringer av betydning. Det kan ta tid å få til endringer. Ofte innebærer det også store kostnader. Ingen er i tvil om at HMS-arbeidet har hatt effekt. Virksomheten kan presentere tall som viser at tallet på ulykker, skader og fravær stadig har gått ned, og tallet regnes i dag som lavt. Forbedringene har vært så store at en ikke kan vente en tilsvarende utvikling i framtiden. Sammenliknet med begynnelsen på tiåret er dagens situasjon «en helt annen verden». Som eksempel på forbedring nevnes samsoving. Før var det et stort problem, fordi personer som sov sammen, ble plaget av hverandres snorking, snakking i søvne og toalettbesøk og generelt fikk ukvalifisert hvile. Nå er det slutt på samsoving, og dermed også på denne typen problemer.

Det er likevel enkelte forhold som kan bli bedre. Noen av disse er knyttet til fordeling av ansvar. Det er for eksempel ikke enighet om hvor langt Petroleumstilsynets ansvar går. Denne uklarheten gjelder arbeidet med å koordinere arbeidet mellom flere parter, hvor det ikke bare er Petroleumstilsynets rolle som er uklar. Virksomheten forteller at det er den som leder arbeidet som har ansvaret for HMS. Den som har ansvaret for arbeidsoperasjonen, har med andre ord også ansvaret for arbeidsfolkene. Dette presenterer virksomheten som sin filosofi, en filosofi som er helt i tråd med loven som sier at hovedleverandør/operatør har ansvaret for alle underleverandører nedover i kontraktskjeden (Rammeforskriften § 5). For virksomheten vil det si at noen ganger er det de som har ansvaret, andre ganger er det andre som har det. Ved første øyekast virker det enkelt. Det framgår av kontrakten at de som jobber for virksomheten, må rette seg etter deres reglement. Likevel er det slik at mange involverte parter gjør det vanskelig å vite hvem som har ansvar for hva. Det skyldes ikke nødvendigvis antallet parter, men den praksis som utvikles når flere arbeider på samme sted. Eksempelvis hender det at virksomheter som jobber med ulike prosjekter på samme sted, for eksempel på samme plattform, trenger assistanse og låner folk hos hverandre. Hvis det da skjer en skade, er det ikke opplagt hvem som bærer det formelle ansvaret og hvor skaden skal rapporteres. Siden virksomhetene måles på skadestatistikk, er de ikke interesserte i å inkludere skader som de mener hører hjemme hos andre. Det vil oppleves som urettferdig, all den tid den som låner ut, ikke har kontroll over hvordan de som lånes ut, ledes, eller hvilke HMS-krav som stilles i det arbeidet de gjør for den andre parten. Et annet eksempel på en uklar situasjon er der to jevnbyrdige selskaper jobber parallelt med hvert sitt prosjekt. Det er da en tredje part, nemlig operatøren, som skal sørge for å ivareta HMS ved å sikre områder og koordinere arbeidsoperasjoner.

På bakgrunn av disse eksemplene hevder informanter at det er mange gråsoner når det gjelder reglene for hvem som skal koordinere arbeidet. Dette er uheldig, da separate kontrakter som ingen koordinerer, er farlige. Som et typisk eksempel på dårlig koordinering nevnes en situasjon der noen står på den ene siden av en vegg og maler med eksplosjonsfarlig maling, mens andre står på den andre siden og sveiser.

Det skilles mellom ansvar for koordinering og påseansvar. Koordineringsansvaret er et ansvar for aktivitetene, det vil si for utførelsen av arbeidsoppgavene. Påseansvaret innebærer å kontrollere tekniske og økonomiske forhold og HMS og at leverandører og underleverandører har de systemer og den opplæring som kreves i henhold til lovverket. Koordineringsansvaret handler om styring. Når de utøver påseansvaret, kontrollerer de om leverandøren har kontroll på sin styring. Godkjennes kontrollen, kommer de inn på virksomhetens liste over godkjente underleverandører. Virksomheten har revisjoner på alle underleverandører de har avtaler med. Verneombudene/tillitsvalgte påpeker at det er en fordel å ha mulighet til å sjekke ut andre leverandører. På den måten kan en sikre seg at de samarbeider med seriøse virksomheter. De ønsker samarbeid med de seriøse, selv om det kan koste mer, både fordi de er mye enklere å forholde seg til enn useriøse, og fordi det skal lønne seg å være seriøs.

Gjennomgang av revisjonene kan ses på som en form av opplæring av andre aktører. Det å gjentatte ganger stille krav om HMS har også elementer av oppdragelse i seg.

HMS-utfordringer

Som nevnt ses det på som problematisk at HMS-arbeidet ikke drives på samme måte fra plattform til plattform. Selv når samme selskap er involvert, blir det forskjeller i vektlegging og praksis. Det hevdes at mangelen på samarbeid gjør at en ikke får utviklet HMS-arbeidet. At selskapene hele tiden konkurrerer, medfører at hver enkelt vil bli best på HMS. I stedet burde målet vært at *bransjen* skulle bli best. Hadde selskapene samarbeidet, ville det vært mulig å nå det målet. Nå jobber mange i hver sine båser. Riktignok må alle forholde seg til Petroleumstilsynet, men utover det er det liten kontakt mellom dem. Operatørene sies å befinne seg i en annen verden enn entreprenørene, som jobber mye mer utsatt. Entreprenører og underleverandører konkurrerer og har lite med hverandre å gjøre. Dette kan endres. Tar en bort konkurransen, vil en kunne få en åpen utveksling av erfaringer. Slik det er nå, vil ingen gi bort HMS-kunnskap som gir konkurransefortrinn, men om en ikke konkurrerte, kunne en lære av hverandre for å bli gode. En slik praksis krever at evalueringskriteriene endres, for eksempel at en får en form for bestått / ikke bestått. Enten kan en HMS, eller så kan en det ikke. Det kan ikke være slik at den beste får ti poeng og konkurrentene får ni eller åtte. Med andre ord bør graderingen bort. Fra operatørenes side er tanken at det er konkurransen som gjør den enkelte god. Virksomheter kan få tilbakemelding som sier at de er gode, men ikke så gode som konkurrenten. Følgelig setter de alt inn på å knuse konkurrenten, i stedet for å snakke med dem.

Underleverandør

Bakgrunn

Underleverandøren har sitt kontor i en middels stor kommune på Vestlandet. Der holder administrasjonen hus. Arbeidsfolkene er utplassert og jobber på ulike steder. Alle jobbene er i petroleumsbransjen, enten offshore eller på land. De er en ISO-virksomhet, det vil si at de jobber med isolasjon, stillas og overflate. Slikt arbeid går for å være relativt utsatt. I tillegg til de fast ansatte leier de inn personell etter behov. Virksomheten opptrer forskjellige steder i kontraktkjeden. Noen ganger er de leverandører, andre ganger underleverandører.

HMS-utfordringer

Spørsmålet om hva som er virksomhetens HMS-utfordringer, gir flere svar. Utfordring nummer én er å gå i samme takt som oppdragsgiver. Dette må ses i sammenheng med at underleverandørens ansatte jobber på prosjekter ute hos andre. De må dermed forholde seg til ulike oppdragsgivere, som hver har sine systemer. I tillegg skal de etterleve egne krav. Det kan være krevende å etterleve en slik kombinasjon av krav.

Det er også en utfordring å få alle ansatte med, noe som er nødvendig skal de beskrive HMS-krav til praksis. Virksomheten bruker mye innleid personell, både norske og utenlandske. Disse trenger opplæring. Det er også mange nye blant de fast ansatte, og også disse trenger opplæring. I tillegg har de mange «hjemvendte» ansatte, det vil si ansatte som har jobbet ute på prosjekter som nylig har blitt ferdigstilt. Disse må oppdateres på prosedyrer og annet. Virksomheten må derfor passe på at alle får den informasjonen de skal ha. Det handler delvis om å bli i stand til å jobbe effektivt og økonomisk, men også om å forhindre stress og forebygge hendelser.

Det kan også være vanskelig å få koblet kvalitet til HMS, slik at en snakker om HMSK, det vil si helse, miljø, sikkerhet og kvalitet i stedet for bare HMS. Ifølge informantene må HMS og kvalitet ses i sammenheng. De som ikke bryr seg om kvalitet, vil tape på det, om HMS-arbeidet er aldri så godt.

Dokumentert HMS-arbeid

Virksomheten har et omfattende nettbasert system, et såkalt totalt prosesssystem. Det er for tiden under revisjon. I det ligger blant annet at de tar inn det de synes mangler i den nåværende versjonen, og sjekker hvorvidt det tilfredsstiller kravene til ISO-sertifisering. Virksomheten har en rekke sertifikater som bekrefter deres systemer, og systemet tilfredsstiller krav i internkontrollforskriften, Petroleumstilsynets regelverk med mer. Dette kreves av dem når de vil ha oppdrag. Den nye versjonen vil også ha større grad av medvirkning fra medarbeidere.

Formelt sett forankres HMS-arbeidet i toppledelsen. Det betyr at det er i overensstemmelse med virksomhetens visjon, som går ut på å være best i verden på HMS. De

har som mål å befinne seg i tetsjiktet. Da må de heve seg på alle nivå, og da må de også tenke forebygging.

De som jobber med HMS, har også vært i bedrifter hvor det har vært stygge ulykker. De har sett kollegaer skade seg, og hva det kan føre til av tap og fysiske handikap. Slikt gjør inntrykk og har bidratt til å gjøre dem oppmerksomme på betydningen av HMS.

Generelt kan det sies at HMS-arbeidet har større plass blant leverandører nå enn før. Ifølge informantene henger det sammen med deres profesjonalitet. Leverandører vil ikke bli fortalt av andre hva de skal gjøre, men vil være proaktive. Det blir da også forventet av dem. De må tilfredsstille strenge krav for å få oppdrag. I tillegg er det mer kompetanse blant entreprenører nå enn det var før.

HMS-praksis

I tråd med styringssystemene har virksomheten en omfattende HMS-praksis. Blant annet får alle nyansatte en velkomstpakke hvor HMSK-reglementet er beskrevet. Hele reglementet gjennomgås. Gjennomgangen avsluttes med en test, hvor deltakerne må svare på spørsmål om HMSK. De har en fadderordning, og de gir opplæring i linjen. Det legges med andre ord vekt på å gjøre folk kompetente på HMSK. De har også tiltak som sikker jobbanalyse og oppstartssamtale. Det siste er et tiltak som innebærer at alt arbeid skal starte med en samtale om mulige risikofaktorer. Det er formannen som tar disse samtalene. Eventuelle farer skal noteres og rapporteres.

De ansatte jobber hos kunder, som har sine egne systemer for å ivareta HMS. De ansatte må rette seg etter systemet hos dem de jobber for. Innleide arbeidsfolk får opplæring både av virksomheten og av deres oppdragsgiver. I tillegg følges de opp i det daglige arbeidet.

En viktig del av HMS-arbeidet består av å revidere egne leverandører, noe som i praksis vil si å kvalitetssikre dem etter både regelverk, egne krav og kunders krav. Dette omfatter kontroll av HMS-dokumenter, lønn og andre formaliserte forhold. I tillegg er de opptatt av å undersøke leverandørenes *forståelse* av HMS. HMS-innsatsen skal ikke bestå av målsettinger, tiltak og systemer som bare finnes på papiret, den skal også vises i praksis. Dette er mulig bare på grunnlag av en god forståelse av hva HMS er. Følgelig blir det viktig å ha en slik forståelse. Virksomheten sjekker leverandørenes forståelse ved å stille spørsmål som kan verifisere det de sier. De tar stikkprøver og observerer praksis. Dette er mulig fordi revisjonene gjøres i form av befaringer, altså at virksomheten drar til leverandøren. De har begynt å gjøre dette sammen med andre parter. Det er da virksomheten som inviterer til felles revisjoner. De jobber ofte på prosjekter hvor det er flere aktører involvert, både parallelt og som ledd på ulikt nivå i leverandørkjeden. Nå nettopp har de vært på en revisjon i forbindelse med at de skulle ha en underleverandør på et prosjekt. Da var også virksomhetens egen oppdragsgiver med. Også andre involverte virksomheter slo følge. Oppdragsgiver måtte uansett ha

revidert dem, siden de har ansvaret for hele leverandørkjeden. Ved å ha revisjoner i fellesskap møtes virksomheter som har ekspertise på ulike felt. Den som leder revisjonen, sørger for at de involverte blir enige om innholdet i revisjonen, slik at det gis et entydig budskap som det er mulig for den reviderte å forholde seg til. Også den som revideres, inkluderes i dette. Resultatet er et svært produktivt samarbeid som blir lærerikt for alle. Alle hever sin kompetanse.

Revisjonene skjer i forkant av kontraktsinngåelse. Dersom den som revideres ikke blir godkjent, er det uaktuelt å inngå kontrakt med dem. De kan påpeke mangler og sette en frist for utbedring. Hvis utbedringen ikke skjer, har virksomheten ikke lov å bruke dem som leverandør. Det ville uansett ikke vært et ønske, siden det er lite gunstig å bruke bedrifter som ikke kan HMS. Det frister lite å ha ansvar for personer fra slike bedrifter. Det handler blant annet om omdømme. Arbeidstakere fra underleverandører som jobber for virksomheten, går i virksomhetens kjeledresser, og hva de gjør, vil ha betydning for hvordan virksomheten oppfattes.

Virksomheten er opptatt av revisjoner og jobber mye med dem. Andre aktører legger merke til det, og noen har begynt å bruke virksomhetens praksis som standard. De ser at det er en fruktbar måte å drive revisjoner på. Hos en oppdragsgiver har de fått status som DUL, det vil si som dedikert underleverandør. I det ligger det at de tas med i et utvidet samarbeid. For virksomheten betyr det anerkjennelse av det de gjør. Det er et pluss, all den tid det er viktig å ha et godt omdømme.

Effekter av HMS-arbeid

Virksomheten har svært få uhell eller skader blant sine ansatte, og det er lite fravær. Dette tilskrives HMS-arbeidet. En annen effekt av deres arbeid med HMS er at virksomheten framstår som profesjonell. De får anerkjennelse i bransjen. Anerkjennelsen kommer både fra oppdragsgivere og arbeidere. De oppfattes som en attraktiv arbeidsplass. De er bevisste på at de er en stor virksomhet som kan øve innflytelse på andre, og de ser seg selv som en aktør i samfunnet. De vedgår at de kan oppfattes som krevende, og forteller at ledere i små bedrifter får bakoversveis når de presenterer sine krav til sikker jobb-analyse, risikoanalyser og så videre. Mange bedrifter trenger hjelp til å forstå hva som ligger i kravene. Den hjelpen får de når revisjonsrapportene gjennomgås. Virksomheten går grundig gjennom erfaringene fra revisjonene med dem som har blitt revidert, og de gir gjerne råd. Derfor fører måten revisjonene gjennomføres på, til kompetanseheving hos alle involverte, ikke bare hos den som blir revidert.

Oppfatninger om det funksjonelle regelverket

Som det har blitt gjort rede for i tidligere kapitler, kjennetegnes dagens HMS-regelverk i petroleumssektoren av at det er funksjonelt. Dette innebærer blant annet at det i stedet for å angi detaljerte beskrivelser av hvordan oppgaver skal utføres, heller stiller krav til HMS-nivået. Dette gir mulighet for den enkelte virksomhet å bestemme hvordan de skal gå fram for å nå det ønskede resultatet. Tidligere var regelverket mer detaljert. I denne delen stiller vi spørsmål om hvordan det er for aktørene å forholde seg til et funksjonelt regelverk, og hva de mener om overgangen fra et detaljert til et funksjonelt regelverk. Aller først ser vi på hva de sier om bakgrunnen for å velge et funksjonelt regelverk.

Overgang fra detaljert til funksjonelt regelverk

Ett element som trekkes fram, er at petroleumsindustrien var ny i Norge i 70-årene, og nasjonen hadde ingen erfaring med slik industri. Dette kommer blant annet til uttrykk i at industrien i starten ble regulert av sjøfartsloven og lå under Sjøfartsdirektoratet. Det ble satset på kontroll gjennom detaljerte regler og tilsvarende oppfølging. Slik var det ikke bare offshore, også på land var regelverket omfattende. Regelverket på land beskrives som kasuistisk, det vil si rettet mot enkelttilfeller. Både på land og offshore var det lagt opp til at myndighetene skulle kontrollere at alt ble gjort riktig. Fra petroleumsindustrien blir overgangen til et funksjonelt regelverk koblet til flere faktorer. Blant annet spiller tillit en viktig rolle. Det påpekes at når en har tillit, kan en følge opp virksomhet på en annen måte. Den nødvendige tilliten var åpenbart ikke til stede når industrien var ny. I tillegg viste det seg at regelverket var vanskelig å forholde seg til.

Vi hadde Aleksander Kielland i 1980, og en oppfølgende gransking av den. Anbefalingene da eller konklusjonene den gangen var: for komplisert regelverk, myndighetsoppfølgingen var uoversiktlig og regelverket var ugjennomtrengelig. Det var behov for å rydde opp. (Informant 1)

Informanten viser til at Aleksander Kielland-ulykken avdekket utfordringer knyttet til det detaljerte regelverket. Det var for komplisert, og det var heller ingen tydelig oppfølging fra myndighetenes side. Informanten utdyper det siste med å fortelle at det var mange myndigheter som hadde delansvar. Blant annet hadde Luftfartstilsynet ansvar for helikoptertransport, og også Kystverket var involvert. Alle hadde sin egen godkjenningsordning. Det var tydelig nødvendig å forenkle det.

Fra arbeidsgiversiden fortelles det at hele HMS-bildet den gang var uklart. Det var ingen tvil om hvor viktig petroleumsnæringen ville bli, noe som gjorde at næringen fikk oppmerksomhet fra høyeste politiske hold. Oljedirektoratet ønsket struktur, og det var mange diskusjoner der om de juridiske rammene. Forholdet mellom industri

og sjøfart ble også diskutert. Det var stor uenighet om hvem som skulle ha ansvaret for hva. Selv om mye ble avklart underveis, ble diskusjonen avsluttet først i 2002, i Rammeforskriften.

Aktører utenfor næringen peker på betydning av internasjonale faktorer. Myndighetene jobber internasjonalt, og Norge må forholde seg både til EØS og EU. Særlig har EU-regelverket med sine mange funksjonskrav bidratt til en utvikling i retning bort fra konkrete krav. Samtidig bygger arbeidet med regelverket på erfaringer fra industrien.

Når endringene begynte, strevde de utenlandske selskapene på sokkelen med å forstå hvordan norske myndigheter tenkte. Det fortelles at myndighetene måtte være veldig tydelige på hva som var kravene. Selskapene forventet tydelig oppfølging og kontroll, og det samme gjorde tilsynsmyndighetene. Når det kom krav om egenkontroll, ble selskapene usikre på hva det innebar.

Den generelle utviklingen, og enkelthendelser som Aleksander Kielland-ulykken, førte blant annet til en opprydning av ansvars- og samarbeidsforhold mellom de ulike myndighetene som hadde tilsynsansvar. Det resulterte i en rekke endringer i 1985, da både innføringen av Forskrift om rettighetshavers internkontroll og Koordineringsavtalen kom. I tillegg fikk man kongelig resolusjon om tilsynet med sikkerheten på sokkelen og ny petroleumslov. En praktisk konsekvens var at ordningen med godkjenninger ble avviklet. De ulike tilsynsmyndighetene skulle ikke lenger gi hver sin godkjenning. I stedet skulle industrien selv komme med en uttalelse hvor de forsikrer at de har kontroll. Rammeforskriften har også siden avklart forholdet mellom industrilovgivning og maritim lovgivning.

Oppfatninger om funksjonskrav

De fleste, uavhengig av ståsted, er rimelig fornøyde med dagens funksjonsbaserte regelverk. Mange mener at det er den beste løsningen:

I system og funksjon så er det klart at vi kommer aldri å forlate funksjonskrav. Arbeidsgiversiden er helt klart stemt for funksjonskrav. Mest mulig funksjonskrav som gir oss mest mulig innovasjon og fleksibilitet. Men innfyllingen av funksjonskrav skal jo gå i trepartssystemet, akkurat som rammebetingelser for øvrig. (Informant 2)

Informanten forteller at funksjonskravene åpner opp for innovasjon og fleksibilitet. Han understreker også at de må tas videre og presiseres i et trepartssamarbeid. Dermed er vi inne på en av utfordringene med et funksjonelt regelverk: Det gir et stort tolkningsrom. Dette gjør at det kan være variasjoner i hvordan kravene etterleves på ulike innretninger offshore. Det nevnes av informantene som et problem. Det er forvirrende for dem som arbeider på flere innretninger, og som blir usikre på hva som er gjeldende regler der de til enhver tid er. Siden virksomheter måles på HMS-prestasjoner, kan det

også få konsekvenser for virksomheten. I tillegg gjør det at HMS-arbeidet framstår som noe vilkårlig, noe som i neste omgang reduserer troverdigheten. RNNP-undersøkelsen 2007/2008 bekrefter dette: 59 prosent er helt eller delvis enige i påstanden om at ulike prosedyrer og rutiner på ulike installasjoner kan være en trussel mot sikkerheten. Tilsvarende tall for landanleggene er 54 prosent.

En informant mener at det funksjonelle regelverket er greit så lenge det er konsekvent. Det må bygges opp med standarder, retningslinjer og etablering av beste praksis. Også andre informanter understreker nødvendigheten av at det lages standarder, og at alle vet hva som er aksepterte standarder. Det forenkler arbeidet for dem. Regelverket må referere til disse, slik at virksomhetene vet hva de har å forholde seg til. Hvis ikke er det tungt å forholde seg til funksjonelle krav. Det nevnes et eksempel på at Petroleumsstilsynet trakk henvisninger til supplerende lovverk og standarder fra sitt eget lovverk. Selv om de kan ha hatt sine grunner, ble det oppfattet som at de da overlot hele ansvaret for å lage en ny, akseptert standard til virksomhetene. Som sitatet nedenfor viser, er Petroleumsstilsynet kjent med slik kritikk. Petroleumsstilsynet forteller at de beskyldes for å være feige. Selv mener de at de gjør rett i å overlate ansvaret til virksomhetene.

Myndighetene ble ofte konfrontert med at de var feige og unnnvikende som ikke sa ja eller nei. Men det er de ansvarlige for virksomheten som må ta stilling til hva som er godt, og hva som er dårlig. Og hvis noen av dem mister nattesøvnen en dag eller to eller en uke, så er ikke det problematisk for myndighetene, selskapene må være sikre på at de har tatt riktig avgjørelse. (Informant 3)

Et funksjonelt regelverk gir tolkningsrom, og det kan være vanskelig å avklare uenigheter knyttet til tolkningene. En informant undrer seg over at det ikke er mer rettslig testing av kontroversielle vedtak. Det kunne bidratt til klargjøring, men frykten for å få et dårligere omdømme gjør at virksomhetene er tilbakeholdne.

Regelverket har ikke bare funksjonskrav. På noen områder er styringen mer detaljert enn andre. Det gjelder støy og kjemikalier, og med Rammeforskriften¹³ ble også reguleringen av arbeidstid mer detaljert. Dette har flere informanter forståelse for. Noen etterspør et mer detaljert regelverk. Enkelte peker på utfordringer knyttet til de endringer og utfordringer som industrien står overfor, og som kan være vanskelig å forene med funksjonskrav. På bakgrunn av en oppfatning om at et funksjonelt regelverk krever at virksomhetene må ha et genuint ønske om å etterleve kravene, sier en informant:

¹³ Rammeforskriften er en benevnelse på forskriften for helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren. Den gir rammene for en helhetlig og forsvarlig petroleumsvirksomhet og inneholder bestemmelser om blant annet virkeområde, pliktsubjekt (ansvar), prinsipper for risikoreduksjon, anvendelse av maritimt regelverk som et alternativ til de teknisk marine kravene i petroleumsregelverket, prinsipper for helse, miljø og sikkerhet, deriblant krav til god helse-, miljø- og sikkerhetskultur, arbeidstid, fritid og oppholdsperioder. (www.ptil.no)

Jeg føler at på en del områder må det mer spesifikke krav inn, jeg tror ikke man klarer å drive denne virksomheten via alle de nye aktørene. Så regelverket frykter jeg at vi er nødt til å gjøre noe med. (Informant 2)

Informanten hevder det er nødvendig med mer detaljerte krav. Han forklarer det med de mange nye aktørene som har kommet. Mens det før var få aktører, har det de senere år kommet mange flere. Det varierer hvor mye erfaring de har fra industrien, og hvor god kjennskap de har til lovverket. Fra myndighetenes side pekes det på at det er dialog og tillit som gjør det mulig å ha et funksjonelt regelverk. Andre er mot detaljkrav. En leverandør forteller at tilsynene en periode bare genererte prosedyrer. Det ble med andre ord for mye oppmerksomhet på dokumentasjon, og mindre på praksis. En annen informant forteller om tilsvarende erfaringer; tilsyn resulterte i omfattende krav til dokumentasjon av behov med mer selv når det gjaldt noe så elementært som å sørge for at de ansatte hadde tilgang til toalett. Det er med andre ord delte meninger i synet på funksjonelle versus detaljerte krav.

Partssamarbeid i petroleumsindustrien

Som nevnt ovenfor er partssamarbeidet sentralt i petroleumsindustrien, også når det gjelder hvordan utforming av regelverk og standarder foregår. Fordi dette antas å være særlig viktig for å supplere det funksjonelle regelverket skal vi i det følgende gå noe mer inn på hvordan partssamarbeidet vurderes.

Flere informanter er fulle av lovord over trepartssamarbeidet. En representant fra arbeidsgiversiden er en av dem:

Trepartssamarbeid er et kjempegode, og vi kan være stolte av det, og vi kan gå og markedsføre det både i Norge og i utlandet. [...] Vi kan ta en telefon til alle på arbeidstakersiden. Vi kan være dypt uenige, men det ligger på det profesjonelle. Det er noe av det mest positive av alt. Og det samme gjelder Ptil, vi kan ta en telefon, rydde ut og hjelpe hverandre. (Informant 4)

Som sitatet viser, er en av fordelene med partssamarbeid at det blir bedre kontakt mellom partene. Kontakten begrenses ikke til de formelle arenaer. Det blir også enklere å gjøre uformelle henvendelser. De oppklarer ting og hjelper hverandre. Det er lett å forestille seg at en slik praksis kan forhindre at konflikter blir store og uhåndterlige.

Selv om mange i dag er fulle av lovord over partssamarbeidet, har det ikke alltid vært godt samarbeid mellom partene. En informant forteller:

Vi har en helt annen samarbeidsånd og harmoni nå, trepartssamarbeid, enn det vi hadde i begynnelsen. Det var ikke kjekt å jobbe i oljen i 80-årene, med streiker og alt det der. Det var tøft, da var vi bitre fiender, og du gikk ut av møterommene og snakket ikke sammen. Det var en helt annen samarbeidsånd totalt sett. [...]

Husk at streikene vi hadde i 80- og 90-årene, gjorde at vi ble ikke sett på som en pålitelig produsent, så EU og England, Tyskland, Frankrike satte jo store spørsmålstegn ved vår gassleveranse. Det var fordi partene ikke snakket godt nok sammen. (Informant 4)

Som sitatet viser, var det på et tidligere tidspunkt dårlig forhold mellom partene. I stedet for samarbeid var det konfrontasjoner, og disse resulterte blant annet i streiker. Informanten bruker sterke ord og forteller at de var «bitre fiender», og at de ikke snakket sammen når møtene var slutt. Hva var det så som gjorde at det utviklet seg et partssamarbeid? Flere informanter er tydelige på at det sprang ut av den vanskelige situasjonen som var mellom partene. I 1985 ble den første arenaen for samarbeid, Regelverksforum, etablert. Tanken var å få til en arena hvor partene kunne diskutere regelverksutvikling sammen. I forkant av dette hadde det altså vært et vanskelig samarbeidsklima mellom partene. Dette gjentok seg utover i 90-årene. Igjen ble partene omtalt som «fiender». Det var ingen store ulykker å la Aleksander Kielland-ulykken, men det var delte meninger om hvordan HMS-nivået utviklet seg. Krav om kostnads-kutt gikk etter arbeidstakernes mening utover sikkerheten, og også verneombudene reagerte. Petroleumstilsynet syntes å være bekymret for utviklingen, og det samme var forskere. Arbeidsgiversiden var ikke enig og hevdet tvert imot at HMS-nivået aldri hadde vært bedre. I stedet for å kreve ledelsens avgang, noe som kunne vært et alternativ, lette en etter samarbeidsarenaer. Partene satte seg dermed ned og diskuterte utviklingen. Ifølge en informant førte diskusjonen blant annet til at RNNP-prosjektet ble startet. Det ble også enighet om at utviklingen gikk i feil retning. Med dette fikk en i gang dialog igjen. I praksis kan en si næringen snudde, noe en informant påpeker er nokså spesielt tatt i betraktning at det ikke hadde vært noen dramatiske hendelser i forkant. I 2001 ble Sikkerhetsforum etablert, delvis basert på positive erfaringer med Regelverksforum. Omtrent samtidig ble Samarbeid for Sikkerhet etablert. I tillegg kommer en rekke råd og utvalg.

I dag er en opptatt av å få til samarbeid. En grunn er at en ser at arbeidet har båret frukter. En har fått identifisert problemområder, og det har blitt iverksatt mange aktiviteter. I tillegg har man, som en informant sier, «fått smaken av at det å ha fiender er dumt» (informant 1). Andre berømmer partene, spesielt arbeidstakersiden:

De er ganske profesjonelle på arbeidstakersiden, noe som gjør at de har fått en aksept i forhold til å spille en aktiv rolle i forhold til utvikling av gode HMS-systemer. Både i regelverksammenheng, standardisering og utarbeiding av beste praksis-dokumenter og så videre. Så de har en mer legitim posisjon, tror jeg, sammenliknet med andre steder. Jeg tror arbeidstakersiden som part har en mer legitim rolle, mer anerkjent rolle i Norge enn i en del andre land, også Storbritannia. (Informant 2)

Sitatet viser at arbeidsgiversiden krediteres for sin profesjonalitet. Det gjør at de andre partene aksepteres deres medvirkning.

Også arbeidsgiversiden har naturlig nok vært, og er fremdeles, viktige. En informant er opptatt av at endringer i virksomhetsstrukturer kan bidra til å svekke deres stilling, noe som i neste omgang vil kunne true HMS-arbeidet. Informanten mener å se en oppstykkning av selskaper, og eksemplifiserer det med en virksomhet hvor ledelsen er i ett selskap, selve innretningen i et annet, og driftsselskapet som driver innretningen et tredje, og de ansatte i et fjerde. Mange virksomheter er kjøpt opp og har blitt filialer av utenlandske virksomheter. Som en konsekvens av det har den lokale ledelsen redusert beslutningsmyndighet, og i stedet for å ta selvstendige beslutninger må de rådføre seg med en utenlandsk ledelse. Utskilling og kontraktspolitikk er faktorer som bidrar til fragmentering av både ansvar og drift. Informanten etterlyser en større bevissthet om utfordringene dette reiser for partssamarbeid om HMS. En fare er at en ikke lenger tenker helhetlig om virksomheter. Det åpnes opp for bruk av bonuser som kobles til prestasjoner, blant annet knyttet til HMS. For den som er høyt nok oppe i systemet, kan det være snakk om bonuser på flere hundre tusen kroner. Dette fører til et ubalansert HMS-fokus, hvor det legges for stor vekt på den enkeltes atferd og for lite på arbeidsmiljøfaktorer. Oppmerksomheten rettes mot sykefraværstall, antall uhell og liknende, mens for eksempel langtidsskader etter å ha vært eksponert for kjemikalier ikke fanges opp. I tillegg kan en fristes til å utsette vedlikehold og investeringer for å holde kostnadene nede.

Så hva kan en si om betydningen av et funksjonelt regelverk? Statistikken etterlater ingen tvil om at HMS-nivået er bedre nå enn det var i startfasen. Det var atskillig flere dødsulykker de første årene enn det har vært de siste. Det er også tydelig at næringen har reagert på situasjoner. Likevel er det vanskelig å skille ut én effekt i denne typen undersøkelser eller å si hva som ville vært annerledes dersom regelverket hadde vært mer detaljert. Det lar seg likevel gjøre å reflektere noe over hva funksjonskravene har hatt å si, basert på det som har kommet fram i intervjuene.

Som det har blitt sagt, gir et funksjonelt regelverk fleksibilitet, noe som vurderes positivt. Funksjonskravene åpner for tolkning. At det etterlyses standarder, indikerer at det å utelukkende operere med funksjonskrav er problematisk. De må oppfylles ved hjelp fra standarder og henvisninger til annet relevant regelverk. Uten standarder vil det være uklart hva en har å forholde seg til, og hver enkelt vil måtte bruke tid og ressurser på å definere hva som er godt nok. Det vil være tidkrevende, og i tillegg vil det kunne resultere i nivåer og praksiser som varierer fra virksomhet til virksomhet. Det anses som problematisk å måtte forholde seg til ulike praksiser. Arbeidet i de mange samarbeidsforaene bidrar til felles krav og praksis. Begge deler oppfattes av informanter som å bidra til bedre HMS-tilstand.

Flere informanter påpeker at det er lærerikt å ha kontakt med Petroleumstilsynet. Det er rimelig at samarbeidsforaene virker på samme måte, altså gir læreutbytte. Der møtes kompetente parter for å drøfte HMS og regler, og ulike typer informasjon spres. Datamaterialet gir grunnlag for å si at det er behov for en felles praksis. Dermed kan en spørre hvem som skal etablere den praksisen. Skal den defineres av lovverket, eller skal partene selv utforme den? Hva vi har sett her, viser at et funksjonelt regelverk trenger å fylles ut med veiledninger, standarder eller annet normgivende arbeid. I en slik sammenheng kan en også si at det funksjonelle regelverket krever samarbeid. Det er ikke den enkelte virksomhet som etterlever det slik de tror det vil være best. I samarbeidet er partene representert, noe som gir et bredt beslutningsgrunnlag. Det var da også intensjonen med samarbeidsforaene. Partene berømmer hverandres kompetanse, selv om de også kan være uenige i standpunkter og framgangsmåter. Det er vanskelig å tenke seg at samme grad av samarbeid ville funnet sted dersom regelverket hadde vært detaljert. Vi vil derfor konkludere med at et funksjonelt regelverk til tross for enkelte svakheter har spilt en viktig rolle for å oppnå et forholdsvis høyt HMS-nivå.

Påseplikten

Oljeindustrien er organisert i komplekse kjeder av operatører, leverandører og underleverandører. Utfordringen består ofte i å sikre at alle ledd i slike leverandørkjeder følges opp og evner å holde et kontinuerlig høyt nivå i sitt HMS-arbeid. Både for Petroleumstilsynet og for aktører på ulike nivå i kjedene blir det dermed viktig å få et grep på hvordan risiko identifiseres og håndteres i grensesnittet mellom ulike aktører. Som redegjort for i kapittel 1 pålegger lovverket rettighetshaver/operatør i så måte et særskilt ansvar gjennom påseplikten. Med påseplikten tillegges rettighetshaver/operatør et ansvar for å se til og legge til rette for at alle som jobber for dem, det være seg enkeltpersoner eller virksomheter, utfører arbeidet i tråd med gjeldende regelverk. I dette kapitlet spør vi: Hvilken betydning har påseplikten hatt for utviklingen av HMS-arbeidet i petroleumsvirksomheter?

Det er nærliggende å tro at påseplikten har hatt størst effekt blant leverandører. De utgjør over halvparten av alle ansatte på både offshore og landanlegg. Resultater fra ulike forskningsprosjekter og fra Petroleumstilsynets RNNP-prosjekt viser at grupper av leverandøransatte gjerne befinner seg nærmere risikokilder og på forskjellige måter er mer eksponert for ulike typer helse-, arbeidsmiljø- og sikkerhetsutfordringer (Tharaldsen, Olsen og Rundmo, 2008; Tharaldsen, Mearns og Knudsen, 2009; Tharaldsen og Haukelid, 2007). I tillegg har offshore-arbeid en del kjennetegn som skiller det fra annen virksomhet: isolasjon fra familie og nære nettverk, krevende klima

og værforhold, kompetansekrevende teknologier, uforutsigbare og til tider krevende skiftordninger, kjemisk eksponering, støy samt risiko for skader og storulykker.

Det er lenge siden påseplikten kom. Noe av årsaken til at den ble etablert, tillegges Aleksander Kielland-ulykken. Som nevnt tidligere avdekket ulykkesgranskingen uklare ansvarsforhold. Generelt sett er man positiv og ser verdien av påseansvaret, som framstår som en fornuftig ordning. Påseplikten stiller aktører til ansvar og gjør det vanskelig for virksomhetene å fraskrive seg ansvar. En fordel er at en med påseplikten når en rekke virksomheter.

De (rettighetshaverne) har jo en veldig viktig rolle. Bare i den påserollen så er det jo sånn at de har vel ansvar for 30–40 prosent av arbeidsteamene direkte selv, egne ansatte og 60–70 leverandørteam. Så det at de følger nøye opp, er jo veldig vesentlig. (Informant 5)

I realiteten gjelder påseplikten på flere nivåer. Selv om det er arbeidsgiver som har ansvaret, kan for eksempel også verneombudet sies å ha en slags påseplikt. Noen informanter ser på påseplikten som helt naturlig. De sier det er klart at den virksomheten som skal ha ting gjort, også må følge med på at innleid arbeidskraft gjør jobben sin. Like selvsagt er det at den som jobber for en annen arbeidsgiver, plikter å følge reglene der han befinner seg. Sammen med det øvrige regelverket gjør påseansvaret det mulig å ha en viss styring med aktørene. Det pekes på at virksomheter kan bli sanksjonert, for eksempel gjennom å bli fratatt operatørskap og ikke bli tildelt nye lisenser. Dette får konsekvenser for aktørbildet.

Det er et element med påseansvaret det at operatøren vet at hvis du har for eksempel et visst antall leverandører du kan velge mellom, da vil det svare seg for deg å velge den som er mest seriøs, for det vil gjøre livet enklere for deg når du driver virksomheten. (Informant 3)

Når påseplikten får operatører til å velge den mest seriøse leverandøren, blir påseplikten en anledning til å kontrollere hvilke aktører som slipper til i industrien. Påseplikten er ikke den eneste kontrollmekanismen, men én av flere.

Samtidig er det mulig å identifisere utfordringer. En informant forteller:

[...] Jeg tror at det er vanskelig for organisasjonen og for de medarbeiderne som faktisk skal være selskapets representanter, å påse forholdene hos leverandørene. Hva det faktisk betyr. Jeg tror det er veldig mye å gå på å definere den rollen og det ansvaret mye tydeligere. (Informant 2)

Informanten, som representerer arbeidsgiversiden, påpeker at det ikke er lett å følge opp påseplikten fordi det er uklart hva som ligger i rollen. Ansvaret kan gjøres tydeligere. Senere i intervjuet hevder informanten at det også er uklartheter knyttet til påsepliktens utstrekning. Det er ikke gitt hvor grensene går mellom den enkelte virksomhets ansvar og

ansvaret til den som har påseplikt. Dette kommer blant annet til uttrykk i det som utad oppfattes som uenigheter internt i Petroleumstilsynet. Personer i Petroleumstilsynet tolker ikke alltid lovverk eller avvik på samme måten. Arbeidsgiversiden vil gjerne ha en avklaring, for eksempel gjennom å etterprøve Petroleumstilsynets vurderinger ved å påklage vedtak. Men den enkelte virksomhet er tilbakeholden med å starte en slik prosess, mye fordi de frykter tap av omdømme uavhengig av hva resultatet måtte bli. Det sies derfor at myndighetene kan bli mer tydelige.

Noen av leverandørene har gjort seg de samme erfaringer; påsepliktens innhold og område er noe uklart. I utgangspunktet blir det tatt for gitt at den som leder arbeidet, skal påse at alle jobber trygt og ivaretar HMS. Men i praksis oppstår ofte situasjoner hvor det er uklart hvem som har ansvaret for den som arbeider. Det kan for eksempel forekomme ute på en innretning, hvor det arbeider folk fra flere virksomheter på ulike prosjekter, at virksomheter låner folk fra hverandre. Dersom det da oppstår en skade, blir det gjerne uenigheter om hvilken virksomhet den skaden hører til. Mange aktører bidrar til å gjøre arbeidet, både med å påse og koordinere, krevende. Informantene forteller da også om omfattende arbeid med å oppfylle påseplikten. For en utenforstående kan det være lett å blande sammen påseplikten og koordineringsansvaret. I praksis går påseplikten ut på å se til at en leverandør er kompetent, at de har tenkt på HMS, og at de har prosedyrene i orden. Koordineringsansvaret gjelder den praktiske ledelsen av arbeidet. Påseplikten gjennomføres ved hjelp av tilsyn, revisjoner og verifikasjoner. Som case-presentasjonene viser, forteller informanter om et omfattende revisjonsarbeid. Det foregår både som en del av utvelgelsen av leverandører, altså før kontraktsinngåelse, og etterpå, som oppfølging.

En informant fra en arbeidstakerorganisasjon frykter at påseplikten bidrar til at oppmerksomheten ensidig rettes mot forhold som er lette å observere og måle, slik at en overser mer komplekse og mindre innlysende sider ved HMS-tilstanden. Underleverandører i undersøkelsen viser at ikke trenger skje. De er svært opptatt av at leverandøren nettopp ikke skal fokusere blindt på det mest opplagte, men i stedet vise forståelse for hva HMS virkelig innebærer.

Vårt datamateriale gir grunnlag for å hevde at påseplikten har hatt stor betydning for HMS-arbeidet. Som informanter har påpekt, bidrar den til kontroll over hvilke aktører som slipper til i sektoren. Nøkkelinformanter snakker, korrekt nok, om påseplikten som et særlig ansvar som pålegges operatører. Intervjuer med virksomhetene tyder på at det for den som har påseplikt, like mye framstår som en anledning til å identifisere og velge gode leverandører. De vet at en profesjonell leverandør er å foretrekke, selv om han måtte være dyrere enn konkurrentene. Det sies ikke direkte, men plikten kan like gjerne ses som en rettighet. Det kan være vanskelig å vurdere i hvilken grad påseplikten oppfylles. Intervjuene gir imidlertid ikke inntrykk av at noen prøver å holde innsatsen på et minimum. Det gjøres mye arbeid for å sikre at leverandører, også underleverandøren som ikke har det overordnede ansvaret, gjennomfører omfattende revisjoner.

De er også oppmerksomme på den læringseffekten revisjonene har. Ikke bare er det lærerikt for den som blir revidert, samkjøringen mellom virksomheter som deltar på revisjonene, gjør at det er lærerikt for alle involverte. Det er rimelig å anta at andre virksomheter har tilsvarende erfaringer.

Som allerede nevnt snakker nøkkelinformanter om påseplikten som et særlig ansvar. Våre funn gir grunnlag til å hevde at den ikke oppfattes slik ute i industrien. Tvert imot ser det ut til at den har blitt en så selvsagt del av arbeidet at de ikke tenker på det som en spesiell del av HMS-arbeidet. Blant annet ga det seg utslag i at det i intervjuene kunne være vanskelig å begynne å snakke om påseplikten. Informantene snakket heller om oppfølging, revisjoner eller tilsyn.

Avslutning

Gjennomgangen av casene har vist at de virksomhetene som er intervjuet har implementert omfattende styringssystemer som angir til dels detaljerte prosedyrer for hvordan arbeidsoperasjoner skal utføres. HMS er tatt opp i disse systemene og framstår som en integrert del av virksomhetenes politikk og praksis. Tar en med i betraktningen at de opererer innenfor samme sektor, kan en anta at de i noen grad har de samme utfordringer knyttet til HMS, men det viser seg at de legger vekt på ulike forhold. Både fallulykker og fallende gjenstander, det å få alle med og å ikke ta HMS-tilstanden for gitt, nevnes som viktige HMS-utfordringer.

Stort sett vurderes det som fordelaktig at regelverket er funksjonelt. Det gir en fleksibilitet som aktørene setter pris på. Samtidig kan regelverket være uklart, og det at myndighetene ikke stiller tydeligere krav oppleves i noen grad som ansvarsfraskrivelse. Tolkningsrommet de funksjonelle kravene gir, tas opp i ulike samarbeidsfora der partene blir enige om standarder.

Partssamarbeidet har spilt en sentral rolle i HMS-arbeidet. Som følge av uenigheter mellom partene, blant annet knyttet til hvordan HMS-tilstanden skulle forstås, har det blitt etablert flere fora for samarbeid der partene møtes. Disse har vært arenaer for læring. I tillegg bidrar de også til å samkjøre aktører i sektoren gjennom arbeidet med frivillig normering. Samkjøring i form av enhetlig praksis og forståelse anses som viktig.

Vi finner at påseplikten etterleves og er tatt opp som en del av det øvrige HMS-arbeidet. Det ses på som naturlig at den som leder arbeidet, også har ansvar for å ivareta HMS. Samtidig kan det være uklart hvem som har ansvaret, og hvor langt ansvaret strekker seg. Påseplikten gir en anledning til å vurdere leverandører. Omfattende oppfølging av påseplikten er dessuten lærerikt både for den som påser, og for den som blir påsett.

6 Erfaringer med tilsynsmyndighetene

I dette kapitlet presenteres virksomhetenes erfaringer med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. Presentasjonen er basert på data framkommet i breddeundersøkelsen, i en egen undersøkelse i virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet og i dybdeundersøkelsene. Som redegjort for i kapittel 2 ble virksomhetene i breddeundersøkelsen spurt om de hadde hatt tilsyn. Det ble også stilt spørsmål om holdninger til tilsynene. Samme spørsmål ble stilt i en egen undersøkelse gjennomført bare hos virksomheter som har hatt tilsyn i løpet av de siste to år. I tillegg ble virksomhetene som inngikk i casestudiene, spurt om deres erfaringer med tilsynene. På bakgrunn av dette kan vi si noe om hvordan tilsynenes innsats og kompetanse oppleves av virksomhetene.

Vi vil understreke at kapitlet ikke er en fullstendig evaluering av tilsynenes arbeid. Det er med andre ord ingen vurdering av måloppnåelse eller effekter. Det var en intensjon at kravene om internkontroll skulle bidra til en bedre ressursbruk hos tilsynsmyndighetene. Det ligger utenfor dette prosjektet å vurdere hvorvidt denne intensjonen er oppfylt, men vi vil likevel peke på noen erfaringer virksomhetene har når det gjelder tilsyn og veiledning fra Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

All den tid undersøkelsen dreier seg om virksomheter underlagt to ulike tilsynsmyndigheter, er det naturlig å sammenlikne erfaringene med de to. Det er i den sammenhengen på sin plass å minne om at tilsynene har litt ulike funksjoner og opererer under svært ulike betingelser. Når en sammenlikner, bør en derfor ha i bakhodet hvilke ressurser tilsynene har til rådighet, hvordan de er organisert, omfanget av og variasjoner blant virksomheter som ligger under deres ansvarsområde, ulikheter i risiko- og skadevurderinger med mer. Dette er forhold som skiller de to fra hverandre. Arbeidstilsynet har et bredt ansvarsområde og skal føre tilsyn med om lag 180 000 landbaserte virksomheter, pluss drøyt 60 000 enheter i landbruket. I 2008 utførte de 13 794 tilsyn (www.arbeidstilsynet.no). Til sammenlikning har Petroleumstilsynet ansvaret for 55 operatører / rettighetshavere til havs, ni petroleumsvirksomheter på land, pluss leverandører og redere. Til sammen kan Petroleumstilsynet konsentrere sine tilsyn mot 129 virksomheter (www.ptil.no).

Begge tilsynenes virksomhet er forankret i internkontrollforskriften. I utgangspunktet er det tre former for kontakt mellom tilsyn og virksomhet, og vi finner alle tre i vårt materiale. De tre er:

- lovpålagt innmelding av skader
- tilsyn
- veiledning

I praksis kobles gjerne tilsyns- og veiledningsoppgaver sammen. Av ulike årsaker har de noe ulik tilnærming til hvordan ansvaret gjennomføres. Arbeidstilsynet opererer med fireårsplaner hvor de definerer mål og satsingsområder. Per i dag jobber de etter Strategisk plan 2008–2011. Denne er offentlig tilgjengelig. Planleggingen er basert på vurderinger av sentrale aspekter ved arbeidsmiljøsituasjonen, som igjen bygger på bidrag fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA). Arbeidstilsynet har tradisjoner for å organisere kampanjer rettet mot utvalgte bransjer. I slike kampanjer kombineres tilsyn med veiledning i form av informasjonsmaterieill hvor det gjøres rede for farer, rettigheter med mer. Petroleums-tilsynets oppfølging omfatter alle aktiviteter som etaten gjennomfører for å følge opp at virksomheten drives på en forsvarlig måte. Tilsyn er et sentralt element i oppfølgingen og omfatter i tillegg til oppfølgingen av styringssystemer også revisjonsaktiviteter for å finne ut om det foreligger avvik.

For at Petroleums-tilsynet skal kunne prioritere innsats på de rette områdene, og for å bidra til at selskapene prioriterer det som er viktigst for å oppnå et høyt HMS-nivå, må de ha tilstrekkelig informasjon både om aktørene enkeltvis og næringen samlet. Informasjonsinnhenting er derfor en viktig del av oppfølgingen og innbefatter overvåking av virksomheten for å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning. Et slikt overvåkningsarbeid gir også viktige innspill når det gjelder hvordan tilsynet fungerer og behovet for endringer i regelverket.

En viktig overvåking som Petroleums-tilsynet ivaretar i samarbeid med næringen og forskningsinstitusjoner, er overvåkingen av utvikling i risikonivået. Gjennom arbeidet "Utvikling i risikonivå – norsk sokkel" (RNNP) identifiseres nødvendige utviklingstrender innen ulike aspekter av HMS-risiko fra virksomheten på sokkelen og landanleggene. Resultatene oppsummeres i årlige rapporter om RNNP som gir et omforent og veldokumentert bilde av hvordan utviklingen har vært siste året og trendutvikling fra siste tiårsperiode.

Ofte kan en også oppnå gode HMS-resultater gjennom å påvirke aktørene. Dette kan skje på ulike måter, hvor hovedformålet er å bidra til forbedring. I Petroleums-tilsynets påvirkning inngår informasjons- og veiledningsvingsvirksomhet om regelverk og tilsyn og alle andre temaer av betydning for å oppnå et høyt HMS-nivå i virksomheten.

På bakgrunn av den informasjon som er innhentet gjennom tilsyn, overvåking og informasjon og veiledning lager Petroleums-tilsynet årlige tilsynsplaner som inneholder alle planlagte tilsynsoppgaver (www.ptil.no).

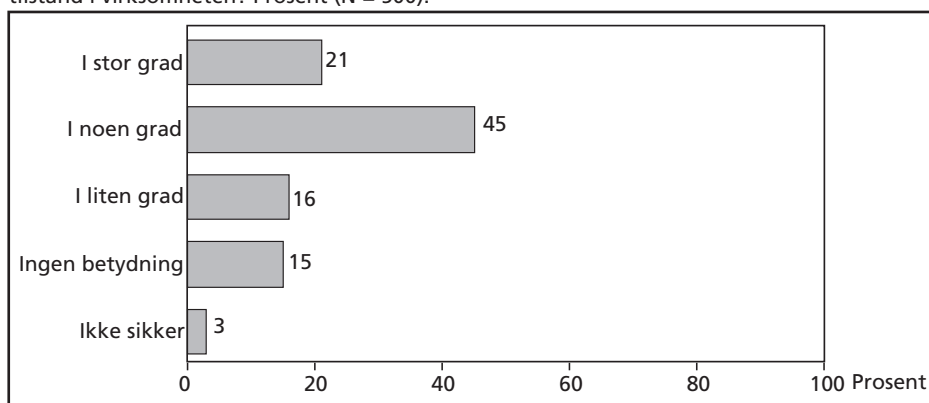
Virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet

Som sagt ble det gjort en egen survey blant virksomheter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene. Hensikten med denne undersøkelsen var å se hvordan virksomhetene oppfatter det å få tilsyn, og om dette i seg selv gir en bedring av HMS-tilstanden. Vi kartla også om virksomheten fikk pålegg i forbindelse med tilsynet, og om de mente at disse påleggene bedret HMS-situasjonen i virksomheten. Tilsynsvirksomhetene fikk også de samme spørsmålene som i den store breddeundersøkelsen. Til slutt vil vi derfor peke på de områdene der tilsynsbedriftene skiller seg vesentlig fra bedriftene i breddeundersøkelsen, som ble framstilt i kapittel 3.

Gir tilsyn i seg selv en bedring i HMS-tilstanden?

Vi spurte først tilsynsbedriftene om de mente at tilsynet i seg selv hadde bidratt til å forbedre HMS-tilstanden i virksomheten. Svarene er vist i figur 6.1.

Figur 6.1 I hvilken grad synes ledere i tilsynsbedrifter at tilsynet har bidratt til en bedre HMS-tilstand i virksomheten? Prosent (N = 500).



Som vist i figur 6.1 er det relativt få som mener tilsynet i seg selv i stor grad har bidratt til en bedre HMS-tilstand. Likevel er det til sammen 66 prosent som mener tilsynet i stor eller noen grad har bidratt til en forbedring. Samtidig er det også verdt å legge merke til at 31 prosent svarer i liten grad eller ingen betydning.

Ser vi på bakgrunnsvariablene, finner vi at virksomheter med mindre enn ti ansatte i mindre grad enn virksomheter som har ti ansatte eller flere, mener at tilsynet har bidratt til en bedre HMS-tilstand. Det er også noen bransjeforskjeller i vurderingen av dette spørsmålet, der industri og offentlige virksomheter i større grad enn virksomheter i bygg og anlegg og annen privat virksomhet mener tilsynet har bidratt til en forbedring

av HMS-tilstanden. De som er IA-virksomheter mener også i større grad enn de som ikke er det at tilsynet har gitt en bedring av HMS-tilstanden.

Hvilke effekter har pålegg for HMS-tilstanden?

Samlet har to av tre virksomheter (65 prosent) som har hatt tilsyn, også fått pålegg av en eller annen art. Den høye påleggsgraden er nok først og fremst et resultat av at Arbeidstilsynet i stor grad prioriterer risikoutsatte virksomheter eller bransjer i sin tilsynsvirksomhet.

Vi spurte også de virksomhetene som hadde fått pålegg, om hva dette gikk ut på. Påleggene er jevnt fordelt mellom pålegg om forbedringer av det systematiske HMS-arbeidet (47 prosent) og mer konkrete pålegg om å rette opp spesifikke feil eller mangler (47 prosent). Det er interessant at det er såpass mange pålegg som knytter seg til rene forbedringer i rutinene for det systematiske HMS-arbeidet. Selv om tilsynene retter seg mot risikobaserte virksomheter, synliggjør nok dette likevel at det er en del mangler i bedriftenes systematiske HMS-arbeid. Dette har vi også sett i breddeundersøyningen der kun halvparten av virksomhetene svarte at de oppfylte samtlige krav til systematisk HMS-arbeid etter internkontrollforskriften (se kapittel 3).

De bedriftene som har fått pålegg, ble også fulgt opp med spørsmål om de mente at påleggene bidro til en forbedring av HMS-tilstanden. Vi finner den samme tendensen her som vi fant for tilsynet i seg selv; virksomhetene mener pålegget i seg selv kun har hatt en moderat effekt for HMS-tilstanden. Nærmere to av ti svarer at pålegget i stor grad har bidratt til en forbedring i HMS-tilstanden. Drøyt halvparten svarer i noen grad, mens omlag en av tre svarer at pålegget har hatt liten eller ingen effekt på HMS-tilstanden i virksomheten. Det er imidlertid noen bransjeforskjeller i vurderingen av dette. Virksomheter i bygg- og anleggsbransjen oppgir i mindre grad enn virksomheter i industrien at pålegget har ført til en bedring av HMS-tilstanden.

En rimelig antagelse ville være at hvilken type pålegg som ble gitt, har betydning for vurderingen av effekten. Vi finner imidlertid ikke noen sammenheng i vurderingen av effekten av påleggene mellom dem som har fått pålegg om forbedringer i rutinene for HMS-arbeidet, og dem som har fått pålegg om å rette opp konkrete feil eller mangler.

Som nevnt tidligere skal Arbeidstilsynet både ha en veilednings- og en kontrollfunksjon. Tilsynsbedriftene ble derfor spurt om de oppfattet at tilsynet som var gjennomført, hadde en veilednings- eller en kontrollfunksjon. Et flertall mener at tilsynet både hadde en veilednings- og en kontrollfunksjon, 65 prosent svarte dette. Ser vi på bakgrunnsvariablene, finner vi at det er en tendens til at virksomheter med 1–9 ansatte i større grad enn de med 10–25 ansatte mener at tilsynet først og fremst hadde en kontrollfunksjon. Det er også en tendens til at virksomheter i bygg og anlegg og olje/industri i større grad enn virksomheter i offentlig sektor svarer at tilsynet hadde

en veiledningsfunksjon. Samlet sett er det rimelig å tolke disse resultatene dit hen at tilsynet i stor grad oppfyller sin målsetting om å fungere som både en kontroll- og veiledningsinstans for de virksomhetene de har ført tilsyn med. Det kan likevel virke som om veiledningsfunksjonen er sterkere overfor de bransjene som har den største risikoen for ulykker og skader, det vil si i industrien og i bygg og anlegg.

Sammenliknet med breddeundersøkelsen

Vi har også sett på om tilsynsbedriftene skiller seg vesentlig fra bedriftene i breddeundersøkelsen langs de variablene vi brukte der. Vi finner ikke mange skiller, men det er noen få:

- Noe færre i breddeundersøkelsen enn i tilsynsundersøkelsen har verneombud og BHT.
- Blant tilsynsbedriftene er det en større andel enn i breddeundersøkelsen som også har hatt kontakt med DSB.
- Blant tilsynsbedriftene er det noen færre enn i breddeundersøkelsen som anser inneklima som et problem, mens det er noe flere i tilsynsundersøkelsen som anser ergonomi som et problem.
- De skillene vi finner, er nok i all hovedsak et resultat av at tilsynene er risikobasert, og at man ser spesielt på noen bransjer. Siden Arbeidstilsynet har tilsynsansvar for mesteparten av det norske arbeidslivet, er dette en nødvendighet. Det er ikke praktisk mulig å dekke et flertall av norske bedrifter med tilsyn, en risikobasert strategi er derfor et klart fornuftig valg. Slik sett er det et godt resultat vi ser i sammenlikningen av breddundersøkelsen og tilsynsundersøkelsen, der disse forskjellene knyttes i hovedsak opp mot bransje og/eller risikoutsatthet.

Erfaringer med Arbeidstilsynet i seks landbaserte virksomheter

I det følgende presenterer vi casevirksomhetenes erfaringer med Arbeidstilsynet.

Hjemmebaserte tjenester

Den aktuelle enheten har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet. Dette skjedde i 1999, da dagens enhetsleder var nyansatt. Enhetslederen, avdelingslederne og verneombudene deltok

den gang i møtene med Arbeidstilsynet. Enhetslederen framholdt i intervju at: «Tilsynet gikk veldig greit – fordi vi hadde vårt på det tørre.» Dialogen med Arbeidstilsynet i forbindelse med tilsynet ble beskrevet som grei. Det ble gitt to pålegg, men dette var forhold som ble ordnet med en gang. Enhetslederen opplevde i liten grad at Arbeidstilsynet hadde noen veiledningsrolle i forbindelse med tilsynet, mens verneombudet var mer positiv i sin vurdering av at Arbeidstilsynet også hadde gitt noe veiledning. Verneombudet ga generelt uttrykk for at han syntes det er positivt at Arbeidstilsynet kommer på besøk, og begrunnet det blant annet med at kommunen da fikk satt fart i arbeidet med å utarbeide et system for systematisk HMS-arbeid.

Kommunen har også vært i dialog med Arbeidstilsynet i forbindelse med utarbeidelse av nye turnusordninger. Dessuten benytter man noe av det informasjonsmateriellet som Arbeidstilsynet har utarbeidet når det gjelder arbeid i hjemmebaserte tjenester. Utover dette ble det gitt lite uttrykk for ønsker eller behov for tettere dialog med Arbeidstilsynet.

Byggevirksomheten

Byggevirksomheten som er med i denne undersøkelsen, er del av et større konsern og har vært i kontakt med Arbeidstilsynet ved flere ulike anledninger.

På lokalt byggeprosjektnivå har kontakten med Arbeidstilsynet stort sett vært knyttet til oppfølging av ulykke med personskade samt ordinære tilsyn. Hovedverneombudet ga uttrykk for at man på byggeplassen ikke ønsket ytterligere kontakt med Arbeidstilsynet, men sa samtidig at økt synlighet fra Arbeidstilsynets side kunne bidratt til at HMS fikk økt oppmerksomhet på byggeplassen.

Lederen på distriktsnivå ga også uttrykk for at kontakten med Arbeidstilsynet stort sett begrenset seg til tilsynets inspeksjonsrunder, som ofte var knyttet til store annonserte og profilerte runder. Ved slike kampanjer ble bedriften som oftest besøkt som en stor aktør. Ved å gjennomføre tilsyn med de store virksomhetene møter Arbeidstilsynet også flere av de mindre virksomhetene i bransjen. Ledelsen vurderte dette som positivt, men la samtidig vekt på at de ikke ville vurdere det slik at de hadde noe særlig tett samarbeid med Arbeidstilsynet.

I intervju med ledelsen på konsernnivå ble det også pekt på noen utfordringer når det gjaldt Arbeidstilsynets fortolkninger av forskriften og tilsynspraksis som ofte varierte for de ulike tilsynsregionene. For en byggevirksomhet som har aktiviteter over hele landet, var disse variasjonene ofte vanskelig å forholde seg til.

Virksomheten har også et rapporteringsansvar overfor Arbeidstilsynet i tilfeller hvor det skjer arbeidsulykker med personskade. Ledelsen både på distriktsnivå og på byggplassnivå ga uttrykk for at samarbeidet med Arbeidstilsynet i slike tilfeller nærmest var rutine, og at de stort sett var fornøyde med oppfølgingen fra Arbeidstilsynet.

Når det gjaldt spørsmålet om i hvilken grad Arbeidstilsynet bidrar med veiledning, var imidlertid ledelsen ikke like positive i sine vurderinger. Distriktslederen vurderte Arbeidstilsynets funksjon som veiledere på denne måten:

Som veileder vil jeg ikke si at vi får noen nytte av Arbeidstilsynet, egentlig. Det er veldig vanskelig å få klare råd. For min del har jeg tolket det dit hen at det er en policy de har, at de ikke vil ta på seg ansvaret ved å gi råd.

Prosjektlederen som vi intervjuet på byggeplassen, ga også uttrykk for at han var misfornøyd med hvordan Arbeidstilsynet jobbet når det gjaldt veiledning. Han framholdt ønsker om et tettere samarbeid og veiledning fra Arbeidstilsynet. Likeså understreket han nødvendigheten av at Arbeidstilsynet og virksomheten jobbet i samme retning når det gjaldt forståelse av sikkerhet og risiko i ulike faser av en byggeprosess. Han vurderte det også slik at Arbeidstilsynet ikke ønsker å gi veiledning og konkrete råd fordi de ikke ønsker å ta det ansvaret det medfører.

HMS-ledelsen i konsernet har imidlertid et noe tettere samarbeid med Arbeidstilsynet enn det byggeledelsen har. HMS-ledelsen viste til at de av og til samarbeidet med Arbeidstilsynet i kurssammenheng, og at de jevnlig utvekslet bilder og erfaringer. En representant for HMS-ledelsen i konsernet ga uttrykk for at Arbeidstilsynets veiledningsfunksjon var blitt bedre sammenliknet med tidligere. Han sa det slik:

Stort sett er Arbeidstilsynet blitt vesentlig bedre, flinkere med årene til å være mer behjelpelig med tips og råd. Tidligere var det mer: «dette har du ikke lov til», og hvis vi ba om råd, så fikk vi beskjed om: «dette er ikke vårt bord, dette kan ikke vi hjelpe med.»

Næringsmiddelvirksomheten

Bedriften hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, men det lå en god del år tilbake. Kontakten med Arbeidstilsynet de siste årene var først og fremst knyttet til spesielle hendelser som ulykker. De hadde nettopp hatt en ulykke med skade, og da ble Arbeidstilsynet rutinemessig koblet inn i form av melding om skade. De oppfattet i hovedsak Arbeidstilsynet som en kontrollinstans, men også etter hvert som en veileder. Daglig leder uttrykte dette slik:

Vi har nok lett for å tenke på det som en kontrollinstans, men etter hvert som vår kultur med ressursgrupper osv. og trygghet med at vi faktisk jobber mot felles mål, så har de i større grad også blitt en veileder.

Hovedverneombudet hadde vært i kontakt med Arbeidstilsynet i forbindelse med en ombygging som foregikk i bedriften. Hun var interessert i råd i forbindelse med en løfteanordning som skulle monteres. Hun opplevde at Arbeidstilsynet ikke ønsket

å komme med råd i den situasjonen, men kun henviste til bedriftens ansvar og at de måtte diskutere dette med aktuelle leverandører. Fra hovedvernombudets side ble Arbeidstilsynets manglende vilje til å komme med mer konkrete råd i den aktuelle situasjonen oppfattet negativt. Hun mente at Arbeidstilsynet i den aktuelle situasjonen burde gitt mer konkrete råd.

Avdelingen vi intervjuet i, hadde ingen direkte erfaring med tilsynet siden de verken hadde hatt tilsyn eller ulykker de siste årene.

Den videregående skolen

Denne videregående skolen hadde ikke hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet og hadde derfor ingen erfaring med slike tilsyn. Rektor hadde imidlertid klare oppfatninger om at han ikke ønsket at Arbeidstilsynet prioriterte å føre tilsyn med denne typen virksomhet. Han begrunnet det blant annet med at den lokale vernetjenesten var godt etablert med verneombud og hovedverneombud, som rektor mente hadde fått god opplæring i HMS-arbeid.

Hovedverneombudet framholdt imidlertid at det var ønskelig med mer kontakt med Arbeidstilsynet, gjerne med et besøk i løpet av en periode på tre- til fire år. Han la vekt på at skolen har aktiviteter både i verksted og laboratorier som det er knyttet en del utfordringer til når det gjelder sikkerhet og brannfare. Dette er rom som erfaringsmessig blir fylt med en del brannfarlig materiale, og som hovedverneombudet ønsket at Arbeidstilsynet ville vie større oppmerksomhet.

Hovedverneombudet hadde sendt brev til Arbeidstilsynet ved en anledning med spørsmål om hvordan de ville tolke en paragraf i arbeidsmiljøloven. Etter fire måneder og en runde med purring fikk han svar på spørsmålet sitt. Dette svaret medførte at fylkeskommunen måtte endre sin praksis når det gjaldt involvering av hovedverneombud i byggeprosesser. Hovedverneombudet var svært fornøyd med den veiledningen han hadde fått fra Arbeidstilsynet i dette konkrete tilfellet, men var generelt kritisk til den tiden det tok fra han sendte brevet og til han fikk svaret fra tilsynet.

Den aktuelle skolen er også tilknyttet et sentralt HMS-senter via fylkeskommunen. En representant fra HMS-sentret kommer til skolen en gang i året for å gjennomgå skolens HMS-arbeid. HMS-senteret stiller dessuten med kompetanse og veiledning til forskjellige HMS-tiltak dersom skolen ønsker bistand. Skolen må imidlertid betale for slik hjelp og veiledning.

Konsulentvirksomheten

Virksomheten har ikke hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet. Daglig leder har ikke hatt kontakt med dem, men mener å ha vært inne på nettsidene deres. Verneombudet har både sjekket nettsider og tatt kontakt over telefon for å få svar på spørsmål hun har

lurt på. Spørsmålene har handlet om regler. Det har ikke skjedd ofte, men de gangene det har skjedd, har hun fått den hjelpen hun trengte, og det raskt. Både daglig leder og verneombudet ser ut til å ha lettere for å henvende seg til BHT. Er det noe de ønsker å drøfte, tar de heller kontakt med BHT enn Arbeidstilsynet. Følgelig kan en si at BHT får en veiledningsrolle i det praktiske arbeidet, mens Arbeidstilsynet i større grad representerer den juridiske forankringen.

Slik Arbeidstilsynet og BHT omtales, Arbeidstilsynet som noe litt fjernt og BHT som en givende samarbeidspartner, kan en få inntrykk av at det er større etterspørsel etter veiledning enn etter juridisk kompetanse, selv om også jussen må være på plass. Konsulentvirksomheten føler ikke behov for mer kontakt. De vet lite om Arbeidstilsynets arbeid annet enn det de ser i media, og det som fester seg derifra er at tilsynet avdekker til dels store mangler i andre, mer utsatte bransjer. De synes det er rimelig at Arbeidstilsynet konsentrerer seg om bransjer der HMS-utfordringer kan handle om liv og død, i stedet for en bransje som deres, der en sukker over en skarve lampe. De har derfor forståelse for at Arbeidstilsynet heller vil gå inn i for eksempel byggebransjen enn i konsulentvirksomheter. I tillegg er daglig leder motstander av at alt skal formaliseres. Han er enig i at en kan bli mer sårbar dersom det som gjøres blir svært personavhengig, for eksempel at den praksis han selv utvikler, ikke blir fulgt opp av en eventuell etterfølger. Samtidig synes han ikke at HMS-arbeidet skal motiveres av at andre forteller deg hva du skal gjøre. Et ønske om å behandle mennesker på en ordentlig måte bør være motiverende nok i seg selv.

Storkiosken

Den aktuelle storkiosken har ikke hatt ordinært tilsyn fra Arbeidstilsynet, men har hatt tilsyn fra Mattilsynet som igjen koblet inn Arbeidstilsynet. Det ble påpekt at de manglet et bord og en stol som de ansatte kunne sette seg ned på. Eier / daglig leder tok da kontakt med Arbeidstilsynet med spørsmål om de var pålagt å ha dette, og hvor stort bordet eventuelt skulle være, i og med at det var begrenset plass til et bord. Hun opplevde imidlertid å få lite konkret hjelp fra Arbeidstilsynet utover at det ble henvist til ulike paragrafer. Hun sa det på denne måten:

Fikk en drøss med paragrafer til svar, følte i grunn at svaret var «les deg frem til det selv», så det hjalp ikke så mye å spørre dem.

Når det gjaldt vurderingen av Arbeidstilsynets rolle mer generelt, var hun av den oppfatningen at Arbeidstilsynet både var en kontroll- og en veiledningsinstans. Men erfaringen var altså at hun fikk lite konkret veiledning da hun ba om råd i en konkret sak.

Oppsummering av virksomhetenes erfaringer med Arbeidstilsynet

Blant casevirksomhetene er det bare byggevirksomheten som har et utstrakt samarbeid med Arbeidstilsynet, men også i byggevirksomheten er dette samarbeidet etablert på sentralt konsernnivå og ikke på distriktsnivå eller i det enkelte byggeprosjekt.

Byggevirksomheten og næringsmiddelvirksomheten har hatt kontakt med Arbeidstilsynet som rutinemessig skal kobles inn ved ulykke med personskader. Byggevirksomheten har dessuten hatt tilsyn i forbindelse med kampanjer rettet mot byggebransjen. Utover dette er det ingen av casevirksomhetene som har hatt noe særlig kontakt med Arbeidstilsynet. De hjemmebaserte tjenestene og næringsmiddelvirksomheten hadde hatt tilsyn, men i begge tilfellene skjedde dette for en del år siden.

Det er likevel flere av casevirksomhetene som har kontaktet Arbeidstilsynet for å få råd og veiledning i ulike situasjoner. Både storkiosken, den videregående skolen, konsulentvirksomheten, næringsmiddelvirksomheten og byggevirksomheten hadde henvendt seg til Arbeidstilsynet med ulike spørsmål knyttet til fortolkning av krav i lov og forskrift samt praktiske løsninger på konkrete problemer. Selv om de fleste hadde fått svar på spørsmålene sine, ble det av flere lagt vekt på at Arbeidstilsynets veiledningsfunksjon ikke hadde fungert tilfredsstillende ut fra de forventningene man hadde hatt til dette.

Erfaringer med Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet i tre petroleumsvirksomheter

I det følgende presenterer vi hvilke erfaringer operatøren, leverandøren og underleverandøren i petroleumssektoren har med Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet.

Operatøren

Operatøren har ikke hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet. Hovedverneombudet har derimot hatt mye kontakt med dem. Han beskriver det som «tungt», blant annet fordi det var mye om og men når de skulle møtes. Han opplevde at Arbeidstilsynet forsto situasjonen, men at de likevel gjorde lite med den. Etter hans vurdering hadde de liten slagkraft, og han tolket dem som litt presset av store aktører i næringen.

Operatøren har utstrakt erfaring med Petroleumsstilsynet. Denne kontakten går langt tilbake i tid. Det fortelles at fram til for få år siden resulterte Petroleumsstilsynets tilsynsarbeid i en mengde prosedyrer. Ifølge en informant skyldes det måten tilsynene etterspurte endring på. Riktignok etterspur lovverket dokumentert HMS-arbeid, men det er også rom for subjektive vurderinger. For eksempel er det mye opp til den enkelte virksomhet å avgjøre når dokumentasjonen er detaljert nok. Tilsynskommentarene

besto av å påpeke mangler ved dokumentasjonen, med den følge at virksomhetenes naturlige respons ble å skrive en ny prosedyre eller endre på de prosedyrene de hadde. De «[...] skrev seg vekk fra problemene», som en informant sa, noe som ikke løste noen ting.

I dag er dette annerledes. De siste tilsynene karakteriseres som konstruktive, noe som tilskrives antagelser om modning hos Petroleumstilsynet. Antall tilsyn varierer fra år til år. Det var mange det første året virksomheten etablerte seg i Norge.

I tillegg til tilsyn har de et årlig møte med Petroleumstilsynet. På disse møtene oppsummerer Petroleumstilsynet årets tilsyn og kommenterer virksomhetens operasjoner og prosjekter. Selv gir de tilbakemeldinger om hva Petroleumstilsynet kan gjøre annerledes og bedre. Disse møtene anses som nyttige, blant annet fordi de hjelper virksomheten til å skjønne Petroleumstilsynets fokus og få innblikk i hva de vil være opptatt av i framtiden.

Leverandøren

Ingen hos leverandøren kan huske at de har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet. Generelt har de lite med Arbeidstilsynet å gjøre. Ledelsen melder fra om arbeidsulykker, slik de er pålagt å gjøre, men det er få ulykker, og utover dem er det lite kontakt. En informant mener at en såpass stor virksomhet som det de er, gjerne kunne fått et årlig besøk av Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har vært i virksomheten, og tillitsvalgte og verneombud er fornøyde med at de kontaktes når Arbeidstilsynet kommer. De har blant annet kommet for å kontrollere vilkårene til utenlandske arbeidere, og det vurderes positivt. De har også blitt invitert på besøk, noe som skjedde blant annet i forbindelse med en risikoanalyse i forbindelse med et komplisert prosjekt. Det var delte meninger om Arbeidstilsynets innspill. De kom med nyttige råd, men ble samtidig oppfattet som tilbakeholdne med å si hva de mente. Dels ble dette oppfattet som unnnvikende, dels oppfattet som en følge av et regelverk som i stor grad overlater til den enkelte å bestemme hvordan operasjoner skal utføres for å tilfredsstille HMS-kravene.

Virksomheten har ansatte offshore og på landanlegg i tillegg til dem som jobber på deres eget verksted. Dette gjør at de ligger under Petroleumstilsynets myndighet. De har mye kontakt med Petroleumstilsynet. De har egne møter med Petroleumstilsynet og møter dem dessuten i en rekke fora. Som en følge av det vet de hvilke tema Petroleumstilsynet er opptatt av, og hva de vil legge vekt på i framtiden. De ser på Petroleumstilsynet som en aktiv aktør som har god kunnskap om bransjen og er pådrivere for å utvikle et egnet regelverk. Petroleumstilsynet karakteriseres som toneangivende, og det sies at de har fått mange selskaper til å tenke på sikkerhet. De er handlekraftige; er det problemer, reagerer de raskt. Det er lett for virksomheten å forholde seg til Petroleumstilsynet, de opplever dem som kompetente. Dessuten snakker de samme språk, noe som gjør at partene forstår hverandre.

Samtidig hevdes det at Petroleumstilsynet var mer aktive før. Nå kunne de gjerne ha tatt en mer aktiv rolle for å dempe konkurransen mellom aktørene i næringen og legge til rette for samarbeid.

Underleverandøren

Underleverandøren har ikke hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet og har liten kontakt med dem. Det understrekes at det er ikke noe savn, og at de ikke føler behov for innspill fra dem. Derimot har de noe mer kontakt med Petroleumstilsynet, en kontakt som de setter pris på. De oppfatter Petroleumstilsynet som en aktør med kompetanse, og som de kan lære mye av. Virksomheten er generelt opptatt av å dra til seg ny kunnskap. Når de får kunnskap ved å ha kontakt med Petroleumstilsynet, ser de kontakten som et bidrag til virksomhetens arbeid med å forebygge skader og hendelser. Ved ett tilfelle inviterte de Petroleumstilsynet til et møte der tilsynets representanter fortalte om tilsynets aktiviteter. Dette ble svært godt mottatt. Ifølge informantene fikk de som var til stede, en bedre forståelse for det arbeidet Petroleumstilsynet gjør.

Nøkkelinformanter

Som vist ovenfor får Petroleumstilsynet i det store og hele gode skussmål fra operatøren og leverandørene. Blant nøkkelinformantene er holdningene mer delte. Petroleumstilsynet får blant annet positiv omtale for sin åpenhet. En informant påstår at «det finnes ikke et tilsyn i Norge som er så åpent som Petroleumstilsynet.» (Informant 4). Petroleumstilsynet mestrer åpenheten og det å ha andre aktører tett inn på seg. Informanten mener til sammenlikning at andre tilsynsmyndigheter vil ha ro og fred, noe som er en uheldig tankegang siden forbedringer skjer i konfrontasjoner. Petroleumstilsynet oppfattes å ville noe. De er ikke fornøyde med å stå på stedet hvil. Denne holdningen oppfattes også som en erkjennelse av at en ikke blir ferdig med å jobbe med HMS. Petroleumstilsynet oppfattes i tillegg som kompetente. En annen informant forteller om Petroleumstilsynet at «de har det jo som strategi at de skal være tøffe og publisere og bruke mediene til å publisere resultatene fra tilsynet. Og det tror jeg absolutt bidrar positivt til å tvinge rettighetshaverne til å være på hugget».

Mens disse tilbakemeldingene er positive, er andre mer kritiske. Det pekes på at selv om det gjøres mye godt arbeid, er ikke alt bare godt. Det kan være at de svikter i oppfølgingen av saker, for eksempel. Det hevdes at de ikke er vant med å få motstand, «Når de sier hopp, så hopper vi» (Informant 2). Dette gjør det vanskelig å nå fram med alternative synspunkter. Som en konsekvens av dette opplever de at det ikke blir ryddet opp i uklarheter. Det er blant annet uklare grenser mellom den enkelte virksomhets ansvar og påseansvaret. Det kan også være uenigheter knyttet til tilsynskommentarer. Virksomheter er tilbakeholdne med å kritisere eller klage på vedtak. De frykter at en

slik prosess vil medføre store omkostninger, også om resultatet skulle gå i deres favør. Her ser vi kanskje baksiden av medaljen hva åpenheten angår; virksomhetene er redde for at en åpen konflikt vil gå utover deres omdømme.

Oppsummering av erfaringer med tilsyn hos petroleumsvirksomheter

Petroleumsvirksomhetene har jevnt over hatt liten kontakt med Arbeidstilsynet. Av dem som har hatt kontakt, er det blandede oppfatninger om Arbeidstilsynet. Noen få har vært fornøyde med deres rådgivning og har et generelt godt inntrykk av dem, mens andre synes de er unnvikende.

Virksomhetene har atskillig mer kontakt med Petroleumstilsynet. Petroleums-tilsynet får mye positiv omtale, blant annet for å være kompetente og aktive pådrivere for HMS i næringen. Samtidig antydes det at de kan bli for dominerende. Deres arbeidsmåter, som i utgangspunktet ses som fordelaktige, har den ulempe at det kan være vanskelig å ta konfrontasjoner på enkeltsaker. Det gjør at enkelte forhold blir værende uavklarte.

Avslutning

Arbeidsgiver plikter å melde fra om alvorlige skader til Arbeidstilsynet, som så er pliktige til å følge saken opp. I vårt materiale er det etablert praksis; der det har vært skader, har det blitt meldt fra om det, og Arbeidstilsynet har fulgt opp. Virksomhetene det gjelder, har vært fornøyde med Arbeidstilsynets oppfølging.

Noen av virksomhetene i caseundersøkelsen innenfor Arbeidstilsynets område har ikke hatt tilsyn, mens tre stykker har hatt tilsyn. Vi finner i både bredde- og caseundersøkelsen at blant dem som hadde tilsyn av Arbeidstilsynet, er det delte meninger om hvorvidt de hadde noe utbytte av å ha tilsyn.

I caseundersøkelsen hadde flere av virksomhetene etterspurt veiledning fra Arbeidstilsynet. Det er ulike oppfatninger om hvor nyttige disse henvendelsene har vært. Oppfatningene varierer fra virksomhet til virksomhet, men også fra person til person i samme virksomhet. Noen var fornøyde med svarene de fikk, noen mente Arbeidstilsynet ga bedre veiledning nå enn før, mens andre opplevde at svarene kom sent, eller at de var vage. Vagheten ble tolket som en manglende vilje hos Arbeidstilsynet til å ta på seg ansvar. Virksomhetene henvendte seg også til Arbeidstilsynet fordi de hadde behov for innspill til hvordan praktiske problemer skulle løses. Erfaringen var da ofte at Arbeidstilsynets veiledningsfunksjon i liten grad fungerte på en slik måte at man fikk råd og tips i slike konkrete saker. Veiledningen var først og fremst basert på henvisninger

til og fortolkninger av lov og forskrift. For byggevirksomheten var det også et problem at Arbeidstilsynets regelfortolkning varierte for de ulike tilsynsregionene.

Samlet er det rimelig å anta at Arbeidstilsynets store nedslagsfelt, målt ved at de skal dekke mer enn 200 000 små og store virksomheter, med stor sannsynlighet vil påvirke deres relasjon til virksomhetene. Det er ikke praktisk mulig, eller hensiktsmessig, å følge opp hver eneste virksomhet. Problemstillingene de skal forholde seg til, vil også vise stor variasjon. Det vil være henvendelser om mindre detaljer, som hvor stort må bordet til de ansatte være, slik vi så i varehandelcasen, til tilsyn i forbindelse med store og alvorlige ulykker.

Alle petroleumsvirksomhetene i undersøkelsen har møtt Petroleumstilsynet. Petroleumstilsynet regnes for å være en kompetent aktør som virksomhetene har mye å lære av, og møtene oppfattes som lærerike og nyttige. Virksomhetene er også interesserte i å få innsikt i Petroleumstilsynets framtidige prioriteringer. Dette kan ses i sammenheng med at HMS-prestasjoner for dem både er en betingelse for å kunne vurderes for oppdrag og et konkurransefortrinn. Det kan også påpekes at virksomheter i petroleumsbransjen har tradisjoner for å diskutere HMS og har etablerte arenaer for disse diskusjonene. Sikkerhetsforum er ett eksempel, Regelverksforum et annet. I disse foraene møtes representanter for arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene. Samtidig kan Petroleumstilsynets posisjon og synlighet gjøre det vanskelig for virksomheter å etterprøve deres bestemmelser. Det gjør det utfordrende å vurdere hvorvidt Petroleumstilsynet har rett i sine vurderinger, og det kan også hindre at uklarheter avklares.

7 Avslutning

Det overordnede formålet med denne rapporten har vært å kartlegge og å vurdere status for det systematiske HMS-arbeidet i norske landbaserte virksomheter og på norsk sokkel. I dette avslutningskapitlet samler vi trådene nå snart 20 år etter at kravene om internkontroll ble gjort gjeldende for alle norske virksomheter. Gjennom en sammenlikning av landbaserte og offshorebaserte virksomheter, belyses dessuten likheter og forskjeller i status og utfordringer i det systematiske HMS-arbeidet innenfor Arbeidstilsynets og Petroleumsstilsynets ansvarsområder.

Virksomhetenes kjennskap til HMS-kravene

I hvilken grad norske virksomheter er kjent med kravene til systematisk HMS arbeid, herunder kravene til dokumentasjon og samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, har vært en av denne studiens hovedproblemstillinger.

Ledernes kjennskap til internkontrollforskriften er høy, og de mener den er implementert

I breddestudien så vi at de aller fleste har kjennskap til selve forskriften. Casene understøtter også dette, selv om det er noe variasjon i hvor detaljert kunnskapen om forskriften er. Samtlige ledere i casevirksomhetene har det også klart for seg at det finnes lover og reguleringer på HMS-området som de forventes å oppfylle.

Det har vært en positiv utvikling i kjennskapen til forskriften om internkontroll og hvor langt man har kommet i innføringen av denne. I Sintefs undersøkelse fra 1999 oppga 65 prosent at de kjente til internkontrollforskriften, dette er økt til 95 prosent i 2009. Samtidig er det en økning i andelen som angir at et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten er innført og i bruk, fra 47 prosent i 1999 til 73 prosent i 2009.

Gitt at det nå har gått lang tid siden forskriften ble innført, er det ikke overraskende at nesten alle kjenner til den og at de fleste mener den er innført. Disse spørsmålene er på et overordnet nivå og sier ikke noe om detaljene i arbeidet. Det er likevel tydelig at

daglige ledere har utbredt kjennskap til at virksomheten har en del lovpålagte HMS-oppgaver som skal følges opp.

Virksomheter som vil jobbe offshore, må dokumentere sitt HMS-arbeid for i det hele tatt å bli vurdert for oppdrag eller lisenser. Dokumentert HMS-arbeid er også et element i den videre kvalifiseringen og i kontraktsinngåelse. HMS-arbeidet følges deretter opp av den de har kontrakt med. I tillegg fører Petroleumstilsynet tilsyn. Dette gjør at en med stor sikkerhet kan anta at de som har aktiviteter offshore, også er kjent med internkontrollforskriften og annet relevant regelverk.

Intensjonen i forskriften er styrende for virksomhetenes HMS-arbeid

Forskriften er i seg selv ikke et dokument alle har et like aktivt forhold til. I casene ser vi likevel at man i stor grad har internalisert tanken om et aktivt HMS-arbeid. Dette er på mange måter også viktigere enn kjennskap til detaljene i selve forskriften. Vi vil hevde at innføringen av internkontroll har vært vellykket i den forstand at virksomhetene i stor grad har latt intensjonene i forskriften bli styrende for sitt arbeid. Vi ser også i både bredde- og dybdestudien at i den grad man har HMS-ressurser som verneombud, AMU, tillitsvalgte osv., er disse involvert både i utviklingen av HMS-systemet og i det praktiske arbeidet med HMS.

Arbeidstakerne er usikre på om et systematisk HMS-arbeid er innført og i bruk

Status i virksomhetenes arbeid med å implementere ordninger for internkontroll, har også vært tema i to representative arbeidstakerundersøkelser om HMS-tilstanden i Norge (Torvatn og Molden 2001 og Bråten mfl. 2007). I 2001 svarte 35 prosent av arbeidstakerne at virksomheten hadde innført internkontroll, mens dette hadde økt til 50 prosent i 2007.

Undersøkelsene synliggjør at det er store forskjeller mellom arbeidsgivernes og arbeidstakernes svar på spørsmålet om status i innføring av internkontroll i virksomhetene. Det er en langt større andel blant arbeidsgiverne som oppgir at et systematisk HMS-arbeid var innført, enn blant arbeidstakerne. Den virkelig store forskjellen er likevel andelen som svarte «vet ikke» i de to gruppene. Blant arbeidsgiverne i vår survey er det 3 prosent som svarer vet ikke, i arbeidstakerundersøkelsen Fafo gjennomførte i 2007 var det 27 prosent.

De ansatte bør bli bedre involvert og informert om det systematiske HMS-arbeidet

Med såpass høy andel av de ansatte som svarer «vet ikke» på spørsmål om et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid er innført i landbasert virksomhet, kan det settes spørsmålsteget ved om de ansatte er tilstrekkelig informert og involvert i dette arbeidet. I casene har vi sett at det er ute blant arbeidstakerne det praktiske HMS-arbeidet skjer. Ledere, tillitsvalgte og verneombud påpeker dessuten at ansattes kunnskap og forståelse i en god del tilfeller ikke er god nok. «Skal bare»-holdninger er ikke et ukjent fenomen. Vi vil derfor hevde at det er et vesentlig potensial både for mer informasjon og større grad av involvering av de ansatte i virksomhetenes gjennomføring av et systematisk HMS-arbeid.

RNNP-undersøkelsen tyder på at dette ser annerledes ut i petroleumsvirksomhetene. Omtrent 90 prosent sier seg helt eller delvis enige i at de har god kjennskap til HMS-prosedyrer. De fleste, i underkant av 80 prosent, er helt eller delvis enige i at HMS-prosedyrene er dekkende for deres oppgaver.

Internkontroll er integrert i virksomhetenes personalpolitikk og øvrige styringssystemer

Et annet spørsmål er i hvilken grad det systematiske HMS-arbeidet ses i sammenheng med øvrig resultatoppfølging, personaloppfølging, inkluderende arbeidsliv mv i virksomhetene. Vi har sett at det systematiske HMS-arbeidet i stor grad er en integrert del av virksomhetens personalpolitikk. Vi ser i både bredde- og dybdestudien blant landbaserte virksomheter at koblingen mot IA-målene er tydelige. På mange måter viser denne rapporten at virksomheter som har IA-avtale i liten eller ingen grad skiller mellom HMS-arbeidet og IA-arbeidet. Begge blir sett på som integrerte deler av virksomhetenes helhetlige personalpolitikk. Dette viser hvordan IA-arbeidet har blitt en del av virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, slik man la til grunn da IA-avtalen første gang ble inngått i 2001 (jf. NOU 2004:5).

Hos petroleumsvirksomhetene finner vi at HMS-arbeidet er tatt opp i overordnede styringssystemer. Det framstår dermed som et tema på lik linje med andre knyttet til den daglige driften.

Vi finner også i både case og survey at mange ser en positiv sammenheng mellom HMS-arbeid og økonomisk gevinst. 61 prosent av virksomhetslederne mener HMS-arbeidet gir en økonomisk gevinst. I casene så vi at særlig byggbedriften og næringsmiddelbedriften betraktet HMS-arbeidet på denne måten – i form av lavere skadefrekvens og mindre sykefravær. Også de andre virksomhetene anså lavt sykefravær og færre skader som en effekt av HMS-arbeidet, men betonte i mindre grad de bidraget ga til økonomisk gevinst.

Oppsummering

- Kravene til systematisk HMS-arbeid er godt kjent blant norske virksomheter, og flere er kjent med disse kravene i dag sammenliknet med tidligere. Et aktivt HMS-arbeid krever ikke nødvendigvis detaljert kjennskap til lovverket. Virksomheter kan ha god forståelse av HMS selv om de i liten grad forholder seg til lovteksten.
- De ansatte kan involveres sterkere og gis bedre informasjon om det systematiske HMS-arbeidet.
- HMS-arbeidet er i stor grad integrert i virksomhetenes personalpolitikk, og for petroleumsvirksomhetene også i det øvrige strategiske arbeidet.
- Mange virksomheter ser gevinster av HMS-arbeidet. I breddeundersøkelsen knyttes gevinstene til økonomi. Blant virksomhetene i casestudiene finner vi noe av det samme, men der framheves i større grad resultater i form av færre skader og mindre sykefravær.

Det systematiske HMS-arbeidet i praksis

Dokumentasjon og praksis – mange gjør noe, flere bør gjøre mer

Kravene om et systematisk HMS-arbeid (internkontroll) gjelder alle norske virksomheter. Internkontrollforskriften stiller krav om at det systematiske HMS-arbeidet skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Forskriftens minimumskrav er at målsettinger og ansvarsfordeling i HMS-arbeidet samt arbeidsmiljøkartlegginger, handlingsplaner og faktiske tiltak skal dokumenteres skriftlig.

Det er knapt noen virksomhetsledere som svarer at de ikke har innført eller jobber med å innføre et systematisk HMS-system i dag. I 2009 har:

- 70 prosent formulert en målsetting for HMS-arbeidet.
- 73 prosent gjennomført HMS-kartlegginger ved for eksempel vernerunder, spørreskjema eller andre metoder i virksomheten siste år.
- 71 prosent utarbeidet en handlingsplan for HMS-arbeidet.
- 85 prosent utarbeidet og dokumentert en skriftlig HMS-plan i form av en HMS-håndbok, perm, intranett eller tilsvarende.

Vi har også sett at det har vært en viss økning sammenliknet med Sintefs undersøkelse i 1999. Særlig gjelder dette andelen som angir at de har gjennomført HMS-kartlegginger og utarbeidet handlingsplaner.

På den andre siden er det fortsatt også et vesentlig forbedringspotensial. Kun om lag halvparten av virksomhetene oppfylte samtlige av de fire helt vesentlige kravene i internkontrollforskriften. Hele én av fire virksomheter gjennomfører bare i liten grad HMS-aktiviteter, og oppfyller ikke lovens krav til systematisk HMS-arbeid.

Casene viser stor variasjon i dokumentert praksis

Casestudiene utdyper bildet av hvordan det systematiske HMS-arbeidet dokumenteres i virksomheter fra ulike bransjer og sektorer. Blant de seks utvalgte casene innenfor landbasert virksomhet, var det fire som hadde et dokumentert og systematisk HMS-arbeid, mens to i liten grad hadde dokumentert HMS-arbeidet. De tre petroleumsvirksomhetene hadde alle styringssystemer som inkluderte en omfattende dokumentasjon av HMS-arbeidet.

Casestudiene illustrerer hvordan nivået i det systematiske HMS-arbeidet varierer. De to mest risikoutsatte virksomhetene på land; bygg og næringsmiddel, har omfattende systemer for å redusere skade og ulykke. Tilsvarende gjelder for petroleumsvirksomhetene. De to minst skadeutsatte virksomhetene, storkiosken og konsulentvirksomheten, har derimot lite utviklet systematisk HMS-arbeid, men gjennomfører likevel en del HMS-aktiviteter i praksis.

Hva er godt nok?

Den store variasjonsbredden i virksomhetenes egendefinerte HMS-utfordringer/risikoforhold gir et grunnlag for å reise spørsmålet om hva som er *godt nok* når det gjelder nivået på internkontrollen i ulike virksomheter. Casestudiene illustrerer hvordan ulike typer virksomheter har operasjonalisert kravene til systematisk HMS-arbeid som er tilpasset virksomhetens arbeidsmiljøutfordringer, ulykkesrisiko og størrelse.

Det finnes ingen fasit på hvordan det systematiske HMS-arbeidet skal gjennomføres i praksis. Vi finner da også store variasjoner i det praktiske HMS-arbeidet i virksomhetene. De beste indikasjonene på hvordan internkontrollen faktisk fungerer, vil være å følge HMS-situasjonen i virksomhetene over tid. Dersom HMS-situasjonen utvikler seg i positiv retning, vil det være en god indikasjon på at metoden (internkontrollen) som er valgt virker på målsettingene om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø».

For virksomheter offshore og landanleggene følges HMS-nivået gjennom RNNP-prosjektet, og det viser seg at mange forhold forbedres. Samtidig er det alltid mulig å bli

bedre. Virksomheter i petroleumssektoren setter pris på den fleksibiliteten regelverket gir, men ønsker samtidig at partene etablerer standarder.

Spørsmålet om hva som er godt nok kan også ses i sammenheng med et spørsmål om alt er like viktig. Enkelte informanter fra petroleumssektoren uttrykker frustrasjoner over at alle avvik skjæres over en kam, og at en ikke skiller mellom hva som «bare» er en utfordring og hva som virkelig er et problem.

Systematisk HMS-arbeid bedrer den faktiske HMS-situasjonen

Casestudiene i de landbaserte virksomhetene viser at det sjelden er etablert objektivt målbare mål for HMS-arbeidet. Vi vil likevel på grunnlag av informasjon fra både surveyundersøkelsen og casestudiene konkludere med at HMS-arbeidet bidrar til å bedre den faktiske HMS-situasjonen i virksomhetene. 61 prosent av de daglige lederne i surveyundersøkelsen svarer at HMS-situasjonen har blitt bedre i løpet av de siste to årene. I petroleumsvirksomhetene følges HMS-nivået nøye, både av virksomheten selv, av oppdragsgivere, og gjennom Petroleumstilsynets tette oppfølging av hele sektoren. Dette gjøres i stor grad nettopp ved hjelp av objektive mål. Noen aktører uttrykker frykt for at bruken av objektive mål fører til at en overser mer skjulte risikoer og forhold som ikke så lett lar seg måle. HMS-kultur er eksempel på det siste. En mulig konsekvens av dette er at oppmerksomheten i for stor grad rettes mot den enkeltes atferd, slik at virksomhetens rolle glemmes. Fra casene ser vi likevel at både i de landbaserte og i petroleumsvirksomhetene er det bred enighet om at systematisk innsats fører til en bedre HMS-tilstand.

Stor vekt på sikkerhet – helse er mer problematisk

Samtidig må vi legge til at det er viktig å ha oppmerksomheten rettet mot både kort-siktige og langsiktige resultater av et systematisk HMS-arbeid. I byggevirksomheten, som er svært risikoutsatt, men som samtidig har en del langsiktige utfordringer knyttet til ansattes helsetilstand, ble spennet i HMS-arbeidet svært tydelig. HMS-sjefen understreket at sikkerhetsdelen av HMS-arbeidet nærmest var akutt, og at man fort så resultatene av dette. Helsedelen av HMS-arbeidet var derimot mer usynlig, og det var behov for både langsiktighet og tålmodighet før man så resultatene av dette.

Offshore har storulykkerisikoen preget HMS-arbeidet, noe som har ført til stor vekt på sikkerhet. Etter hvert som HMS-kultur-begrepet dukket opp, har en også blitt opptatt av kulturelle faktorer. En informant peker dessuten på hvor mye automatisering har betydd i form av fysisk avlastning. Før ble folk utslitte tidligere. Samtidig kan langvarige skader dukke opp nå når arbeidsstyrken eldes. Et eksempel er hørselsskader, som viser seg å være et vedvarende problem offshore.

HMS-arbeidet delegeres i komplekse organisasjoner

Arbeidsgiver kan delegere oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av HMS-arbeidet til lavere nivå i virksomheten. Dette fritar imidlertid ikke arbeidsgiver fra det overordnede ansvaret. I casestudiene fant vi at i virksomheter med mange nivåer i organisasjonen (de kommunale hjemmebaserte tjenestene, den videregående skolen, byggevirksomheten og næringsmiddelvirksomheten), var det etablert klare rapporteringslinjer og formelle samarbeidsorganer for HMS-arbeidet. I disse tilfellene hersket det ingen tvil om hvem som har ansvaret for det systematiske HMS-arbeidet. I casestudiene fant vi også at holdninger hos daglig leder spiller en viktig rolle for hvilken oppmerksomhet HMS-arbeidet får, selv om det praktiske HMS-arbeidet kan være delegert til andre i organisasjonen.

Blant petroleumsvirksomhetene er HMS-arbeidet delegert. Den som leder arbeidet, har ansvaret. I praksis betyr det at formenn og tilsvarende har ansvar for «sine». Likevel kan det se ut som om det er noen uklarheter knyttet til rapportering. I forrige RNNP-måling offshore sier om lag halvparten seg helt enige i at de alltid vet hvem i organisasjonen de skal rapportere til, mens tilsvarende tall for landanleggene er 46 prosent.

Påseplikten for allmenngjorte tariffområder – et godt stykke igjen før den oppfylles

Påseplikten pålegges bedrifter som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler. Den innebærer en plikt for bedrifter som engasjerer oppdragstakere på eget område eller anlegg til å informere om fellesregler mv og påse at underleverandører følger forskriften om allmenngjøring.

I casevirksomhetene gjelder denne plikten kun byggevirksomheten. Bygg-caset viste at denne bedriften fylte de kravene som lå i forskriften. De hadde en stab-støttefunksjon på distriktsnivå som var tillagt ansvaret for å sjekke lønns- og arbeidsforhold hos underleverandører og leiefirmaer. I tillegg la tillistvalgte press på ledelsen i de enkelte prosjektene for at allmenngjøringsvedtaket skulle følges. Både tillistvalgte og ledelse påpekte likevel at det i store prosjekter med mange underleverandører kunne være vanskelig å sjekke hva de som utfører jobben faktisk får i lønn. Dette er imidlertid en stor og velorganisert bedrift, og de representerer nok det øvre sjikt hva gjelder standard og ryddighet i bransjen.

Det er en høy andel innenfor både bygg og de allmenngjorte områdene av industrien som ikke kan sies å oppfylle kravene i forskriften om allmenngjøring (Andersen mfl., 2009). En vesentlig andel av bedriftene i de allmenngjorte områdene mener også at tilsynsmyndigheten ikke gjør en god nok jobb i å håndheve kravene i forskriften. Innenfor bygg, som har vært omfattet av denne typen regulering lengst, har det imidlertid vært en positiv utvikling i vurderingen av tilsynsmyndighetenes håndheving.

Påseplikten offshore

Med påseplikten tillegges rettighetshaver/operatør et særlig ansvar for å sikre at alle krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen etterleves. Ansvaret omfatter alle som utfører arbeid for rettighetshaver/operatør, det vil si både egne ansatte og hele kjeden av leverandører.

Petroleumskasene viser at påseplikten er godt tatt opp i det øvrige HMS-arbeidet. Flere synes det er opplagt at den som leder arbeidet, også har ansvar for HMS. Tilsvarende opplagt er det at det etterleves av de ansatte, det vil si at de retter seg etter kravene der de jobber. Det gjennomføres systematiske revisjoner og tilsyn, til dels av svært omfattende karakter. Revisjoner omtales som lærerike, og brukes som en mulighet til å sikre seg gode leverandører. Det knytter seg likevel uklarheter til hvor langt påseansvaret går, for eksempel hvor grensen går mellom det og andre virksomheters ansvar. Det er heller ikke tydelig hva rollen som «påseer» innebærer.

Oppsummering

- De fleste virksomhetene har dokumentert HMS-arbeidet.
- Andelen virksomheter som har dokumentert HMS-arbeidet, har økt.
- Det varierer hvordan HMS-arbeidet gjennomføres i praksis. Vi finner en større HMS-innsats i de risikoutsatte virksomhetene enn i de andre.
- Mange virksomheter mener at HMS-tilstanden har blitt bedre som følge av HMS-arbeidet.
- Ledelsen spiller en viktig rolle i HMS-arbeidet, både ved å involvere seg i utviklingen av HMS-arbeidet, ved å opptre som pådriver og generelt være tydelig.
- Det er et godt stykke igjen før påseplikten i allmenngjorte tariffområder oppfylles. Fra bygg-caset ble det også påpekt at dette arbeidet var vanskelig selv når man har et system for oppfølging av underleverandører.
- Påseplikten offshore: Påseplikten etterleves og har blitt en del av etablert HMS-praksis. Delvis ses påsearbeidet som en mulighet til læring. Det pekes imidlertid på manglende avklaring av hva påseplikten innebærer og hvor langt ansvaret går.

Partssamarbeid om HMS?

Arbeidsmiljølovens krav til et systematisk HMS-arbeid i virksomhetene legger til grunn at dette arbeidet skal skje i et utstrakt samarbeid mellom ledelsen og de ansatte. De ansatte skal delta både som enkeltindivider, og kollektivt gjennom verneombud og tillitsvalgte. Virksomheter av en viss størrelse har krav om å opprette AMU, som et samarbeidsorgan med lik representasjon fra arbeidsgivernes og arbeidstakernes side. Virksomhetene har plikt til å velge et verneombud, men i virksomhet med mindre enn ti arbeidstakere kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud. I forarbeidene til den nye arbeidsmiljøloven ble det lagt vekt på viktigheten av at formelle samarbeidsordninger om HMS-spørsmål ble videreført i den nye loven (Ot.prp. 49 (2004–2005)).

Fortsatt mangler i det partsbaserte verneapparatet i virksomhetene

I kapittel 3 så vi at drøyt sju av ti virksomheter har verneombud, og at andelen som har verneombud øker med antall ansatte. Det samme mønsteret finner vi når det gjelder AMU. Totalt oppgir 30 prosent at de har AMU. Likevel finner vi at hele 16 prosent blant virksomhetene med 100 eller flere ansatte svarer at de ikke har AMU, noe som er et brudd med arbeidsmiljølovens krav. Vi finner også at langt fra alle virksomheter som er pålagt å ha verneombud, svarer at de har dette. Det viser at det fortsatt er en del å gå på når det gjelder det formelle verneapparatet i virksomhetene.

De som har det partsbaserte verneapparatet på plass, bruker det aktivt

Videre finner vi at i virksomheter som har verneombud, svarer hele 88 prosent at verneombudet er involvert i utviklingen av det systematiske HMS-arbeidet. En nesten like stor andel (84 prosent) svarer at AMU er involvert i dette arbeidet.

Variasjonen i partsamarbeidet om HMS illustreres gjennom casestudiene i kapittel 4. Med unntak av storkiosken, hadde alle casevirksomhetene en ordning med verneombud og jevnlig vernerunder. Selv i konsulentvirksomheten – som generelt hadde lite dokumentert HMS-arbeid – synes verneordningen å fungere etter intensjonen. I casestudiene finner vi at det er et utstrakt partssamarbeid om HMS. I flere av virksomhetene beskrev informantene selv et samarbeid mellom ledelse, verneombud og eventuelle tillitsvalgte som var preget av en «vi er i samme båt»-holdning. Samarbeid var nødvendig dersom man skulle oppfylle felles målsettinger for HMS.

Det partsbaserte verneapparatet er et viktig bidrag til et bedre HMS-arbeid

Det framgår klart fra både surveyundersøkelsen og casestudiene at verneombudrollen fungerer godt i gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet. Vår vurdering av verneombudene og AMU er at dette er viktige ordninger som spiller en (avgjørende) rolle i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid. Regresjonsanalysene viste også at det systematiske HMS-arbeidet først og fremst får en dytt framover dersom man har verneleder, verneombud, BHT og er IA-virksomhet. Disse forholdene er viktigere for å forklare høy grad av systematikk i HMS-arbeidet, enn antall ansatte, bransje og geografisk tilhørighet. Dette betyr ikke at virksomhetsstørrelse er uten betydning, siden vi vet at størrelse og tilgang på HMS-ressurser henger sammen, både i praksis og i form av lovmessige krav. Men funnet viser at det er HMS-ressursene som har betydning for HMS-arbeidet, og ikke størrelse i seg selv.

Disse funnene understøttes også av undersøkelser som har tatt for seg hvordan de ulike ordningene fungerer i praksis (Torvatn mfl. 2007, Falkum mfl. 2009). Særlig er verneombudene trukket fram som viktige. Falkum mfl. finner at i store virksomheter, og særlig i industrien, oppfattes verneombudenes rolle og funksjon som viktig av både ledere og tillitsvalgte. Det samme gjelder byggebransjen, hvor også verneombudenes tilstedeværelse på arbeidsplassen er synliggjort ved at de bærer grønn hjelm.

Samtidig vil vi framholde undersøkelser som peker på at verneombudenes rolle/posisjon langt fra er sterk nok når det gjelder å begrense omfanget av vold og trusler i deler av offentlig sektor (Svalund 2009). Følgelig bør nok bildet av verneombudenes rolle nyanseres noe.

Det kan fortsatt være et stort forbedringspotensial når det gjelder verneombudenes rolle i HMS-arbeidet innenfor enkelte bransjer og virksomheter. I de mer risikoutsatte bransjene, hvor verneordningene tradisjonelt har et godt rotfeste, kan det også være et potensial når det gjelder verneombudenes arbeid med psykososiale arbeidsmiljøutfordringer og det mer langsiktige helsearbeidet.

Bør små virksomheter kunne avtale seg vekk fra verneombudsordningen?

En viktig konklusjon i både surveyundersøkelsen og casene er at det å ha verneombud virker positivt på gjennomføringen av et systematisk HMS-arbeid i virksomhetene. Dette gir grunnlag for å sette spørsmålsteget ved den muligheten arbeidsmiljøloven gir for virksomheter med færre enn ti ansatte til å avtale seg bort fra verneombudsordningen. Denne muligheten kan bidra til å hemme utviklingen av et systematisk HMS-arbeid i de små virksomhetene. I mange tilfeller vil dette være virksomheter som har få andre HMS-ressurser, og der verneombudet kunne spille en viktig rolle som pådriver i HMS-arbeidet.

I petroleumsvirksomhetene står også verneapparatet sterkt

I petroleumsvirksomhetene var partssamarbeidet på plass. Der knyttes partssamarbeidet også til partssamarbeid i sektoren. Det er etablert flere fora hvor representanter fra arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene møtes og drøfter HMS. De utgjør også en møteplass for aktører som befinner seg på ulike steder i kontraktkjeden, det vil si kontraktører, leverandører og underleverandører. De mest relevante fora er Sikkerhetsforum og Regelverksforum. Disse vurderes både som faglig lærerike og nyttige for å samkjøre sektoren.

Oppsummering

- Drøyt 70 prosent av virksomhetene har verneombud. Andelen virksomheter med verneombud øker med antall ansatte.
- 30 prosent av virksomhetene har AMU. Andelen virksomheter med AMU øker med antall ansatte.
- Verneombud og AMU er som regel involvert i utviklingen av det systematiske HMS-arbeidet. Både denne og andre undersøkelser viser at verneombud og AMU spiller en viktig rolle for utviklingen av det systematiske HMS-arbeidet.
- Verneombudet medvirker til at HMS-arbeidet gjennomføres. Andre funn peker imidlertid på begrensninger i verneombudsrollen, og det kan derfor være på sin plass å vurdere rollens ressurser og myndighet, særlig når det gjelder de psykososiale HMS-utfordringene.
- Vi stiller spørsmål ved om det er fornuftig at de minste virksomhetene kan avtale seg vekk fra verneombudsrollen.
- Trepertssamarbeid på sektornivå i petroleumssektoren vurderes positivt.

Opplæring i HMS

Det er fortsatt huller i opplæringen av ledere og verneombud

Surveyundersøkelsen viste at i overkant av tre av fire daglige ledere har gjennomført opplæring i HMS. Andelen som svarer at de har rutiner for opplæring av verneombudene ligger på samme nivå. Det er også en god del som har rutiner for opplæring av andre ledere. Opplæringen varierer en del i omfang for lederne, men en relativt stor andel har opplæring på tre dager eller mer. Det er likevel også slik at rundt en av fire

daglige ledere ikke har opplæring i HMS, samme andel oppgir at virksomheten heller ikke har rutiner for opplæring av verneombudene. Slik sett er det også her et klart forbedringspotensial når det gjelder opplæring.

Variasjonen i opplæring finner vi også i casene. I næringsmiddelvirksomheten, byggevirksomheten, den videregående skolen og de kommunale hjemmebaserte tjenestene var det et krav at både ledelse, verneombud og eventuelt tillitsvalgte skal ha 40-timerskurset i HMS. Mens i storkiosken var opplæringen begrenset til et dagskurs for daglig leder. Denne virksomheten hadde heller ikke noe vernombud. I petroleumsvirksomhetene var opplæring av verneombudene selvsagt. Alle som skal jobbe offshore, uansett stilling, må dessuten gjennomgå et sikkerhetskurs som omfatter HMS-kultur, forebygging, førstehjelp, evakuering med mer.

Bør det innføres et minimumskrav for opplæring av ledere?

Samlet viser både casestudiene og surveyundersøkelsen at det gjøres mye bra arbeid i opplæringen av både ledere og verneombud. Samtidig er det også klart at man har et godt stykke igjen før opplæringskravene oppfylles i henhold til de kravene som settes i arbeidsmiljøloven. Det kan også reises spørsmål om det er på sin plass med et minimumskrav til opplæringen for arbeidsgivere. Kan hende bør omfanget av opplæringen til ledere spesifiseres i lovteksten, slik det er gjort for verneombudene.

Opplæring av ansatte ligger etter

Andre undersøkelser har også påpekt at mangelfull opplæring i HMS blant ansatte kan være et problem for det systematiske HMS-arbeidet. Bråten mfl. (2008) finner at bare halvparten av norske arbeidstakere i 2007 svarer at de har fått opplæring i HMS. Ødegård mfl. (2007) har sett nærmere på HMS-konsekvenser ved økt bruk av østeuropeisk arbeidskraft i bygge- og anleggsbransjen. Undersøkelsen konkluderer med at det er et stort behov for mer systematisk opplæring dersom man skal sikre en tilfredsstillende HMS-standard på bygge- og anleggsplasser som bruker østeuropeisk arbeidskraft.

RNNP-undersøkelsen viser at 67 prosent av de som jobber offshore er helt enige i at de har den nødvendige kompetansen for å utføre sin jobb på en sikker måte. Til sammenlikning er bare halvparten helt enige i at de har fått tilstrekkelig opplæring innen sikkerhet. Enda færre er helt enige i at de har fått tilstrekkelig opplæring innen arbeidsmiljø (36 prosent).

Oppsummering

- Et flertall, både av daglige ledere og verneombud, har den påkrevde HMS-opplæringen, men det er fortsatt mangler. Langt fra alle steder gjennomføres det opplæring som tilfredsstiller kravene i arbeidsmiljøloven.
- Det bør fortsatt vurderes om lederopplæringen skal fylle visse minimumskrav, slik det er for verneombudene.

Internkontroll i landbaserte- og petroleumsvirksomheter – samme prinsipper, men ulike tilnærminger?

I denne undersøkelsen har vi sett på hvordan virksomheter etterlever lovens krav til systematisk HSM-arbeid. Som et virkemiddel for å få virksomheter til å gjøre det de pålegges, har Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet fått i oppgave å veilede og føre tilsyn. Denne undersøkelsen har derfor stilt spørsmål om virksomhetenes erfaringer med tilsynsmyndighetene. Aller først kan det være nyttig å minne om at tilsynsmyndighetene har svært ulike utgangspunkt for sine aktiviteter: Mens Petroleumsstilsynet skal dekke ni landanlegg og 120 operatører og leverandører som utfører arbeid offshore, har Arbeidstilsynet ansvar for det øvrige arbeidslivet og mer enn 200 000 tilsynsenheter.

Erfaringer med tilsynsmyndigheter

Arbeidstilsynet skal ha både en veilednings- og kontrollfunksjon, og ifølge breddeundersøkelsen er det også det de oppfattes å ha. Breddeundersøkelsen viser videre at det kun er en begrenset andel av de som har hatt tilsyn, som mener at det i seg selv har ført til en bedre HMS-tilstand. To av tre har fått en form for pålegg, noe som høyst sannsynlig henger sammen med at tilsynsmyndighetene jobber strategisk og prioriterer virksomheter i risikoutsatte bransjer. Virksomhetene mener i begrenset grad at påleggene har innvirket på HMS-nivået.

Blant casene var det jevnt over lite kontakt med Arbeidstilsynet, selv om flere case har møtt og/eller snakket med dem, og to hadde hatt tilsyn. Det er delte meninger om denne kontakten. Noen informanter forteller om raske og klare svar, mens andre har måttet vente lenge og har fått vage svar.

Petroleumsvirksomhetene har utstrakt kontakt med Petroleumsstilsynet, både gjennom tilsyn, egne møter og i ulike samarbeidsfora. Petroleumsstilsynet oppfattes stort sett som en kompetent og handlekraftig pådriver for HMS, som virksomhetene ønsker å

ha kontakt med. Av innvendinger nevnes blant annet at de kunne vært mer aktive som pådrivere og mer tydelige. Andre er uenige i måten de håndhever regelverket på.

Tilsynsmyndighetenes strategier

Både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet arbeider ut fra bestemte strategier. I det ligger at de planlegger tilsyn og annet arbeid blant annet på grunnlag av forskning og egne observasjoner. Arbeidstilsynet arbeider etter fireårsplaner, som omfatter satsingsområder og prosjekter der temaer og bransjer bestemmes. Petroleumstilsynet lager årlige planer og definerer hvilke tema de vil fokusere på. I tillegg kan begge sies å drive risikobasert, det vil si at de i første omgang orienterer seg mot risikoutsatte virksomheter. For Arbeidstilsynets del gjenspeiles det i den høye andelen virksomheter som får pålegg ved tilsyn. Petroleumstilsynet risikobaserte tilsyn avspeiles også når en operatør forteller at de fikk flere tilsyn det året de var nye i næringen. Petroleumstilsynet har et såpass begrenset antall virksomheter å følge opp at det synes som om de rekker over alle.

Arbeidstilsynet har ikke kapasitet til å gjøre det samme, og for dem betyr en satsing på noen at andre velges vekk. Dels møtes dette med forståelse; vi finner informanter som mener det er rimelig at Arbeidstilsynet konsentrerer seg om bransjer hvor skadepotensialet er stort. Andre kunne likevel tenke seg at Arbeidstilsynet kom, til tross for gode HMS-statistikker, ut fra en tanke om at størrelsen på virksomheten gjorde det naturlig med besøk.

Arbeidstilsynets risikoorientering virker som en fornuftig ordning, ansvarsområde og ressurser tatt i betraktning. Arbeidstilsynet har myndighet over svært mange virksomheter og Petroleumstilsynet over relativt få, det er med andre ord ikke til å undres over at de oppleves ulikt ute i feltet. Petroleumstilsynet oppleves som aktive og er svært synlig i petroleumsindustrien. Arbeidstilsynet har mange flere de skal rekke over, og også mange flere sektorer å ha kjennskap til, og de må dessuten forholde seg til virksomheter med svært ulikt kunnskapsnivå. En viktig forskjell mellom Petroleumstilsynets og Arbeidstilsynets virksomheter er den prekvalifiseringen og kvalifiseringen som virksomheter offshore må gjennom.

En annen forskjell ligger i trepartssamarbeidet på sektornivå. Petroleumstilsynet blir synlig og får innsikt og anledning til å påvirke sektoren gjennom ulike samarbeidsfora. Tilsvarende finnes bare i mindre grad for sektorene på land.

Risikoen for store ulykker har preget Petroleumstilsynets arbeid. Denne risikoen har påvirket aktørenes forståelse for HMS-arbeid, ikke minst etter at Alexander Kielland-ulykken viste hvor dramatisk en ulykke kunne bli. Det er rimelig å anta at det også har påvirket virksomhetenes vilje til å sette av ressurser til HMS-arbeid. Store deler av landbaserte virksomheter har ikke tilsvarende skadepotensial, og det kan derfor være mer utfordrende å se betydningen av et dokumentert HMS-arbeid der.

Tilnærminger til HMS-arbeid

Som redegjort for i innledningskapitlet finnes det flere tilnærminger til HMS-begrepet. I vårt materiale kom dette særlig opp hos petroleumsvirksomhetene og nøkkelinformantene i samme sektor, hvor det å forholde seg til et funksjonsbasert regelverk var et sentralt tema. Informantene ser mange fordeler med et regelverk med funksjonelle krav. Det gir næringen fleksibilitet, samtidig tolker noen det som ansvarsfraskrivelse fra Petroleumstilsynets side. Noe av det samme kan anes når det fortelles om møter med Arbeidstilsynet; de svarer vagt og dette oppfattes av informantene som unnvikende. Petroleumstilsynet svarer på kritikken med å vise til at det er virksomhetene som til syvende og sist har ansvaret, og det er også de som skal være i stand til å ta de beste avgjørelsene. I praksis fylles det funksjonelle regelverket ut med standarder fastsatt i trepartssamarbeid.

Noen informanter frykter at dagens tilnærminger skal overse forhold av betydning. Krav til dokumentasjon fører til fokusering på det som er lett å dokumentere, noe som gjerne vil si atferd, antall ulykker, skader, sykefraværsdager og liknende. Denne frykten møter vi hos informanter i petroleumindustrien. Her har en vært vitne til forsøk med ulike atferdsbaserte programmer. Når det legges for ensidig vekt på atferd, risikerer en at andre forhold ikke kommer fram. Slike forhold kan være vanskelige å identifisere, og kanskje ser en ikke konsekvensene før etter lang tid. I så måte er det betryggende at den nye arbeidsmiljøloven er opptatt av psykososialt arbeidsmiljø.

Oppsummering

- Både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har en risikobasert strategi for tilsyn. Dette virker som fornuftige strategier.
- Erfaringen med tilsynene varierer blant virksomhetene. Arbeidstilsynet oppfattes å ha både en veilednings- og en kontrollfunksjon, men fra casene har vi sett at tilsynet ofte oppfattes som vage når virksomheten spør dem om konkrete forhold. Petroleumstilsynet oppfattes stort sett som en pådriver for HMS som virksomhetene ønsker å ha kontakt med, men flere av informantene mener de kunne vært mer aktive som pådrivere og enda mer tydelige.

Litteratur

- Andersen, R.K., M. Bråten, L. Eldring, J.H. Friberg, A.M. Ødegård (2008), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Oslo: Fafo-rapport 2009:46
- Arbeidsmiljøloven (Lov av 17. juni 2005 nr. 62)
- Arbeidstilsynet, Strategisk plan 2008–2011, med vedlegg
- Bråten, M., R.K. Andersen og J. Svalund (2008), *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Oslo: Fafo-rapport 2008:20
- Bråten, M. og J. Svalund (2006), *HMS-rådgiverordningen i NHO-fellesskapet*. Oslo: Fafo-rapport 541
- Falkum, E., I.M. Hagen og S.C. Trygstad (2009a), *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Oslo: Fafo-rapport 2009:35
- Falkum, E., I.M. Hagen og S.C. Trygstad (2009b), *Bedriftsdemokrati, medvirkning og medbestemmelse. Notat 2. Kunnskapsstatus på feltet våren 2009*. Oslo: Fafo-notat 2009:17
- Forskrift om Helse, Miljø og Sikkerhet i petroleumsvirksomheten (Rammeforskriften). 2009-10-20
- Grimsrud, B., L.E. Moland og S. Skinnarland (2005), *Evaluerings av Hovedorganisasjonenes Fellestiltak i perioden 1998 til 2004*. Oslo: Fafo-rapport 490
- Haukelid, K. (2008), «Theories of (safety) culture revisited – An anthropological approach.» *Safety Science*, 46:413–426
- KonKraft (2009), *Economic consequences of petroleum activities*. KonKraft report 7
- Lindøe, P., J.E. Karlsen (2006), «The Nordic OHS model at a turning point?» *Policy and Practice in Health and Safety*, vol. 4, issue 1:17–30
- Moen, A. (2005), *Forholdet mellom myndigheter og partene i næringen – partsinvolvement og medvirkning i reguleringsprosesser*. Masteroppgave i samfunnssikkerhet, Universitetet i Stavanger

- Moen, A., H.C. Blakstad, U. Forseth, R. Rosness (2009), *Disintegration and revival of tripartite collaboration on HSE in the Norwegian petroleum industry*. Paper presented at ESREL, 7th to 10th of September, 2009, Prague, Czech Republic
- Morrow, R. (1994), *Critical theory and methodology*. London: Sage
- Moland, L.E. (2007), *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Oslo: Fafo-rapport 2007:17
- Moland, L.E. (1997), *Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene*. Oslo: Fafo-rapport 221
- Munkeby, I.H, H. Torvatn, L. Øyum (2003), *Hverdagsbilder av arbeidsmiljø*. Trondheim: Sintef
- NOA (2008a), *Psykososialt arbeidsmiljø*. Statens arbeidsmiljøinstitutt, Stami-rapport nr. 11 (2008)
- NOA (2008b), *Fysisk arbeidsmiljø*. Statens arbeidsmiljøinstitutt, Stami-rapport nr. 13 (2008)
- NOU (2004:5), *Arbeidslivslovsutvalget*
- Ognedal, M. (2009), *The Norwegian approach to regulating the offshore oil and gas industry*. Notat
- Olberg, D. og S.C. Trygstad (2007), «Organisasjonsendring – om moter, myter og praksis». I: Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes og J. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Ose, S.O., H. Jensberg, R.E. Reinertsen, M. Sandsund og J.M. Dyrstad (2006), *Sykefraver: Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Trondheim: Sintef
- Ot.prp. 49 (2004–2005), *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- Perrow, C., (1999), *Normal accidents. Living with High-Risk Technologies*. Princeton University Press. First published by Basic Books 1984
- Petroleumsloven (Lov av 29. november 1996 nr 72)
- Skaar, S.G., T. Dahl og H.Torvatn (1999), *Bærer arbeidet frukter? – en evaluering av systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. Trondheim: Sintef
- Smith-Solbakken, M. (1997), *Oljearbeiderkulturen –historien om cowboyer og rebeller*. Dr.gradsavhandling (dr.art) NTNU

- Svalund, J. (2009), *Vold og trusler om vold i offentlig sektor*. Oslo: Fafo-rapport 2009:30
- St.meld. nr. 9 (2008–2009), *Perspektivmeldingen 2009*
- Tharaldsen, J.E., R. Lindeberg (2004), *Regulatory requirement for a sound health, environment and safety culture in the Norwegian Petroleum Activities*. Paper proceedings at the International SPE conference on HSE (Society of Petroleum Engineers), Calgary 2004
- Tharaldsen, J.E., K. Haukelid (2007), *The underdogs on the Norwegian Continental Shelf. High risk, high exposure and high satisfaction!* Abstract presented at Nofs, Nordic conference on safety, 13th to 15th of June, 2007, Tampere, Finland
- Tharaldsen, J., E. Olsen, T. Rundmo (2008), «A longitudinal study of safety climate on the Norwegian Continental Shelf.» *Safety Science*, vol. 46, no. 3:427–439
- Tharaldsen, J.E., K. Haukelid (2009), «Cultural and behavioural approaches to safety – towards a balanced approach.» *Journal of Risk Research*, vol. 12, no. 3–4:1–14
- Torvatn, H., U. Forseth og T.K. Andersen (2007), *Partner for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. Trondheim: SINTEF
- Torvatn, H. og T.H. Molden (2001), *HMS-tilstanden i Norge i år 2001*. Trondheim: SINTEF
- Trygstad, S. (2006), *Sykefravær og sosialt ansvar*. Oslo: Fafo-rapport 542
- Trygstad, S.C., M.J. Sollund og B.L. Johansen (2003), *Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten? Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje «Rett hjem»*. Bodø: Nordlandsforskning
- Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og L. Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03

Vedlegg 1 Regresjonsmodeller

I dette vedlegget presenteres regresjonsmodellene som er lagt til grunn i avslutningen i kapittel 3. Modellene er i hovedsak like i forhold til de uavhengige variablene. Konstantleddet består av de som ikke har ulike HMS-ressurser, ikke har IA-avtale, offentlig sektor, Østfold og Akershus, ikke har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, ikke har hatt ulike HMS-problemer.¹ Signifikante sammenhenger ($P < 0,05$) er markert med uthevet skrift.

Vedleggstabell 1. Om virksomhetene har verneleder, HMS-kordinatorer eller sikkerhetsleder eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	0,29	0,13	0,031
Primærnæring	-0,34	0,42	0,416
Olje og industri	0,63	0,23	0,006
Bygg og anlegg	0,33	0,24	0,172
Varehandel	0,07	0,18	0,685
Privat tjenesteyting	0,16	0,17	0,353
Oslo	0,00	0,21	0,987
Indre Østland	-0,33	0,21	0,121
Sør-Norge	-0,15	0,22	0,482
Vestlandet	0,06	0,19	0,754
Midt-Norge	-0,05	0,21	0,821
Nord-Norge	0,05	0,23	0,829
Antall ansatte	0,00	0,00	0,217
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,56	0,12	0,000
HMS-problem: Støy	-0,05	0,15	0,717
HMS-problem: inneklima	-0,08	0,13	0,535
HMS-problem: ergonomi	0,09	0,13	0,507
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,10	0,10	0,330
HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,16	0,09	0,063
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,29	0,30	0,331
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,11	0,32	0,733

¹ HMS-problemer: psykososiale forhold og organisatoriske forhold er additive indekser. Psykososiale forhold består av: Har samarbeidsforhold mellom kollegaer vært et problem, har samarbeidsforhold mellom ledelse og ansatte vært et problem og har mobbing, trakassering diskriminering vært et problem. Indeksen varierer mellom 0 og 3. Organisatoriske forhold består av: Har høyt arbeidstempo vært et problem og Har stor bruk av overtid vært et problem. Indeksen varierer mellom 0 og 2. Referansekategoriene er de som har verdien 0, dvs ikke har opplevd noen av de angjeldende HMS-problemene i hver av indeksene.

HMS-problem: høyt sykefravær	-0,06	0,15	0,673
HMS-problem: vold mot ansatte	0,47	0,31	0,132
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,32	0,25	0,208
HMS-problem: farlige maskiner	-0,06	0,35	0,863
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,72	0,16	0,000
Constant	-0,52	0,22	0,018
Nagelkerke R Square: ,093			

Vedleggstabell 2. Om virksomhetene har verneombud eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	0,90	0,16	0,000
Primærnæring	-1,77	0,46	0,000
Olje og industri	-0,15	0,28	0,584
Bygg og anlegg	-0,56	0,28	0,046
Varehandel	-0,80	0,22	0,000
Privat tjenesteyting	-0,87	0,21	0,000
Oslo	-0,01	0,24	0,982
Indre Østland	-0,08	0,24	0,737
Sør-Norge	-0,27	0,25	0,282
Vestlandet	-0,12	0,21	0,572
Midt-Norge	0,04	0,24	0,859
Nord-Norge	-0,06	0,27	0,821
Antall ansatte	0,00	0,00	0,499
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,77	0,15	0,000
HMS-problem: Støy	0,25	0,19	0,183
HMS-problem: inneklima	0,23	0,16	0,139
HMS-problem: ergonomi	0,12	0,15	0,434
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,07	0,12	0,586
HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,22	0,10	0,026
HMS-problem: røyk, damp, gasser	-0,63	0,34	0,062
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,04	0,38	0,914
HMS-problem: høyt sykefravær	0,64	0,19	0,001
HMS-problem: vold mot ansatte	1,22	0,65	0,060
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,32	0,33	0,334
HMS-problem: farlige maskiner	0,57	0,50	0,254
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	1,04	0,23	0,000
Constant	0,37	0,26	0,159
Nagelkerke R Square: ,264			

Vedleggstabell 3. Om virksomhetene har AMU eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	1,28	0,16	0,000
Primærnæring	-2,17	1,04	0,038
Olje og industri	-0,46	0,26	0,077
Bygg og anlegg	-1,02	0,31	0,001
Varehandel	-0,46	0,21	0,027
Privat tjenesteyting	-0,67	0,20	0,001
Oslo	0,52	0,27	0,057
Indre Østland	-0,01	0,28	0,963
Sør-Norge	0,16	0,28	0,561
Vestlandet	0,31	0,24	0,200
Midt-Norge	-0,17	0,27	0,527
Nord-Norge	-0,10	0,29	0,738
Antall ansatte	0,00	0,00	0,005
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,80	0,15	0,000
HMS-problem: Støy	0,00	0,18	0,997
HMS-problem: inneklima	0,30	0,15	0,056
HMS-problem: ergonomi	0,14	0,16	0,367
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,03	0,11	0,798
HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,14	0,11	0,211
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,54	0,32	0,094
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,17	0,36	0,633
HMS-problem: høyt sykefravær	0,49	0,17	0,004
HMS-problem: vold mot ansatte	0,45	0,34	0,190
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,20	0,30	0,514
HMS-problem: farlige maskiner	0,52	0,39	0,179
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,65	0,18	0,000
Constant	-2,20	0,28	0,000
Nagelkerke R Square: ,317			

Vedleggstabell 4. Om virksomhetene har BHT eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	1,15	0,15	0,000
Primærnæring	0,07	0,47	0,876
Olje og industri	1,68	0,26	0,000
Bygg og anlegg	1,72	0,26	0,000
Varehandel	0,09	0,19	0,639
Privat tjenesteyting	0,62	0,19	0,001
Oslo	0,30	0,23	0,197
Indre Østland	-0,12	0,23	0,592
Sør-Norge	0,23	0,24	0,328
Vestlandet	0,13	0,20	0,530
Midt-Norge	0,09	0,23	0,700
Nord-Norge	0,11	0,25	0,653
Antall ansatte	0,00	0,00	0,003
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,47	0,13	0,001
HMS-problem: Støy	0,13	0,16	0,404
HMS-problem: inneklima	0,15	0,14	0,294
HMS-problem: ergonomi	0,17	0,14	0,226
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,06	0,11	0,580
HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,24	0,09	0,011
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,02	0,32	0,950
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,17	0,36	0,640
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,02	0,16	0,895
HMS-problem: vold mot ansatte	0,76	0,35	0,030
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,30	0,27	0,276
HMS-problem: farlige maskiner	1,17	0,46	0,011
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,60	0,18	0,001
Constant	-1,81	0,25	0,000
Nagelkerke R Square: ,272			

Vedleggstabell 5. Om virksomhetene har innført/under innføring av systematisk Helse miljø og sikkerhetsarbeid (IK) eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	0,91	0,22	0,000
Verneombud	1,00	0,23	0,000
AMU	-0,24	0,35	0,478
BHT	0,07	0,23	0,774
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	0,38	0,27	0,156
Har virksomheten IA-avtale	0,35	0,26	0,176
Primærnæring	-0,51	0,59	0,393
Olje og industri	-0,02	0,50	0,969
Bygg og anlegg	-0,06	0,50	0,911
Varehandel	-0,64	0,34	0,057
Privat tjenesteyting	-0,49	0,34	0,149
Oslo	0,41	0,35	0,235
Indre Østland	0,44	0,36	0,218
Sør-Norge	-0,10	0,34	0,773
Vestlandet	-0,04	0,30	0,904
Midt-Norge	0,25	0,36	0,479
Nord-Norge	0,07	0,38	0,853
Antall ansatte	0,00	0,00	0,491
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,69	0,26	0,007
HMS-problem: Støy	-0,05	0,30	0,857
HMS-problem: inneklima	0,19	0,25	0,443
HMS-problem: ergonomi	0,44	0,26	0,083
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,23	0,24	0,339
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,05	0,15	0,745
HMS-problem: røyk, damp, gasser	1,52	1,05	0,149
HMS-problem: farlige kjemikalier	1,21	1,09	0,267
HMS-problem: høyt sykefravær	0,03	0,30	0,926
HMS-problem: vold mot ansatte	0,78	1,10	0,476
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	1,01	0,75	0,177
HMS-problem: farlige maskiner	0,26	1,10	0,815

HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,73	0,45	0,105
Constant	0,78	0,40	0,053
Nagelkerke R Square: ,267			

Vedleggstabell 6. Indeks for gjennomføring av HMS-aktiviteter. Lineær regresjon.

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Sig.
	B	Std. Error	Beta	B	
(Constant)	1,860	0,135		13,763	0,000
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	0,477	0,071	0,178	6,741	0,000
Verneombud	0,586	0,083	0,207	7,043	0,000
AMU	0,029	0,089	0,010	0,328	0,743
BHT	0,262	0,076	0,098	3,458	0,001
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	0,082	0,082	0,031	0,996	0,319
Har virksomheten IA-avtale	0,390	0,081	0,141	4,822	0,000
Primærnæring	0,334	0,237	0,036	1,414	0,158
Olje og industri	0,011	0,131	0,003	0,085	0,933
Bygg og anlegg	0,046	0,141	0,010	0,325	0,745
Varehandel	-0,052	0,105	-	-0,499	0,618
Privat tjenesteyting	-0,280	0,103	0,095	-2,710	0,007
Oslo	0,074	0,126	0,018	0,584	0,559
Indre Østland	0,097	0,122	0,025	0,798	0,425
Sør-Norge	-0,175	0,126	0,043	-1,392	0,164
Vestlandet	0,024	0,110	0,007	0,218	0,828
Midt-Norge	0,028	0,122	0,007	0,230	0,818
Nord-Norge	-0,129	0,133	0,029	-0,973	0,331
Antall ansatte	0,000	0,000	0,002	-0,062	0,950
Har virksomhete hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,389	0,072	0,134	5,423	0,000
HMS-problem: Støy	0,114	0,085	0,034	1,335	0,182
HMS-problem: inneklima	0,006	0,077	0,002	0,082	0,934
HMS-problem: ergonomi	0,110	0,075	0,038	1,452	0,147
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,105	0,055	0,049	-1,891	0,059

HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,022	0,050	0,011	0,435	0,663
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,107	0,165	0,016	0,651	0,515
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,085	0,178	0,012	0,477	0,633
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,005	0,088	-	-0,056	0,955
HMS-problem: vold mot ansatte	-0,128	0,176	0,019	-0,723	0,470
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,096	0,144	0,017	0,665	0,506
HMS-problem: farlige maskiner	-0,169	0,193	0,022	-0,875	0,382
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,143	0,092	0,041	1,561	0,119
Adjusted R Square: ,276					

Vedleggstabell 7. Om verneombudet er aktiv pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	0,78	0,19	0,000
Primærnæring	-0,31	0,70	0,658
Olje og industri	-0,07	0,28	0,811
Bygg og anlegg	-0,08	0,31	0,800
Varehandel	0,33	0,25	0,180
Privat tjenesteyting	0,19	0,24	0,418
Oslo	-0,34	0,30	0,257
Indre Østland	-0,41	0,29	0,167
Sør-Norge	-0,22	0,31	0,478
Vestlandet	0,01	0,27	0,961
Midt-Norge	-0,18	0,29	0,547
Nord-Norge	-0,62	0,31	0,043
Antall ansatte	0,00	0,00	0,652
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,18	0,17	0,281
HMS-problem: Støy	-0,16	0,19	0,389
HMS-problem: inneklima	0,24	0,18	0,177
HMS-problem: ergonomi	0,29	0,18	0,096
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,04	0,12	0,762
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,02	0,12	0,866
HMS-problem: røyk, damp, gasser	1,06	0,51	0,038
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,10	0,45	0,826
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,34	0,19	0,069
HMS-problem: vold mot ansatte	0,10	0,38	0,801
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,06	0,32	0,851
HMS-problem: farlige maskiner	-0,60	0,39	0,120
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde lege-	0,32	0,20	0,119

besøk/behandling siste 12 måneder			
Constant	0,57	0,31	0,062
Nagelkerke R Square: ,079			

Vedleggstabell 8. Om ledelsen er aktiv pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-kordinatorer eller Sikkerhetsleder	0,36	0,16	0,024
Verneombud	-0,27	0,19	0,156
AMU	0,20	0,21	0,348
BHT	0,13	0,17	0,457
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	-0,29	0,19	0,113
Har virksomheten IA-avtale	0,75	0,20	0,000
Primærnæring	0,03	0,55	0,956
Olje og industri	0,13	0,31	0,667
Bygg og anlegg	-0,26	0,32	0,423
Varehandel	0,18	0,25	0,477
Privat tjenesteyting	0,02	0,24	0,943
Oslo	-0,47	0,28	0,089
Indre Østland	-0,15	0,29	0,607
Sør-Norge	-0,11	0,30	0,702
Vestlandet	-0,08	0,26	0,762
Midt-Norge	0,11	0,30	0,710
Nord-Norge	-0,35	0,30	0,237
Antall ansatte	0,00	0,00	0,334
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,10	0,17	0,557
HMS-problem: Støy	0,25	0,21	0,238
HMS-problem: inneklima	-0,20	0,17	0,256
HMS-problem: ergonomi	0,28	0,18	0,124
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,26	0,12	0,028
HMS-problem: Organisatoriske forhold	0,08	0,12	0,516
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,60	0,46	0,188
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,63	0,39	0,105
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,13	0,20	0,505
HMS-problem: vold mot ansatte	-0,11	0,42	0,788
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,51	0,38	0,188
HMS-problem: farlige maskiner	-0,52	0,42	0,216
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,21	0,23	0,346

Constant	1,44	0,32	0,000
Nagelkerke R Square: ,066			

Vedleggstabell 9. Om AMU er aktiv pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Har virksomheten IA-avtale	0,46	0,33	0,168
Primærnæring	-22,08	40192,97	1,000
Olje og industri	1,23	0,52	0,017
Bygg og anlegg	0,89	0,68	0,193
Varehandel	0,66	0,42	0,113
Privat tjenesteyting	0,75	0,40	0,059
Oslo	-0,98	0,51	0,056
Indre Østland	-0,80	0,51	0,120
Sør-Norge	0,20	0,57	0,723
Vestlandet	0,30	0,50	0,544
Midt-Norge	-0,99	0,50	0,048
Nord-Norge	-1,18	0,53	0,027
Antall ansatte	0,00	0,00	0,198
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	-0,09	0,28	0,751
HMS-problem: Støy	0,20	0,31	0,529
HMS-problem: inneklima	0,42	0,29	0,147
HMS-problem: ergonomi	-0,18	0,28	0,531
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,29	0,18	0,108
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,18	0,20	0,368
HMS-problem: røyk, damp, gasser	-0,26	0,50	0,603
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,24	0,65	0,716
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,07	0,29	0,799
HMS-problem: vold mot ansatte	0,51	0,48	0,288
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,46	0,49	0,348
HMS-problem: farlige maskiner	0,66	0,70	0,350
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	-0,25	0,32	0,429
Constant	0,82	0,54	0,126
Nagelkerke R Square: ,162			

Vedleggstabell 10. Om ansatte er aktiv pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	0,24	0,12	0,045
Verneombud	-0,29	0,15	0,045
AMU	-0,16	0,15	0,278
BHT	0,02	0,13	0,898
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	-0,09	0,14	0,514
Har virksomheten IA-avtale	0,15	0,14	0,282
Primærnæring	-0,15	0,43	0,721
Olje og industri	0,33	0,23	0,154
Bygg og anlegg	-0,44	0,25	0,074
Varehandel	0,12	0,18	0,498
Privat tjenesteyting	0,02	0,18	0,926
Oslo	-0,18	0,22	0,401
Indre Østland	-0,10	0,21	0,640
Sør-Norge	-0,23	0,22	0,304
Vestlandet	-0,15	0,19	0,428
Midt-Norge	-0,05	0,21	0,795
Nord-Norge	-0,19	0,23	0,400
Antall ansatte	0,00	0,00	0,131
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,12	0,13	0,332
HMS-problem: Støy	0,23	0,15	0,113
HMS-problem: inneklima	-0,03	0,13	0,818
HMS-problem: ergonomi	-0,13	0,13	0,300
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,22	0,10	0,022
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,05	0,09	0,547
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,64	0,30	0,036
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,21	0,33	0,526
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,09	0,15	0,528
HMS-problem: vold mot ansatte	-0,10	0,29	0,732
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,28	0,25	0,276
HMS-problem: farlige maskiner	-0,26	0,34	0,433
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	-0,13	0,16	0,412
Constant	0,42	0,24	0,079
Nagelkerke R Square: ,047			

Vedleggstabell 11. Om virksomhetene er enige (svart 3 eller 4=1) eller uenige (svart 1 eller 2=0) i at HMS er for mye papirarbeid, kravet om skriftlig dokumentasjon er for omfattende. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	-0,15	0,13	0,251
Verneombud	-0,07	0,16	0,674
AMU	-0,28	0,16	0,086
BHT	0,11	0,14	0,446
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	-0,06	0,16	0,702
Har virksomheten IA-avtale	-0,11	0,15	0,462
Primærnæring	-0,50	0,45	0,263
Olje og industri	-0,30	0,24	0,213
Bygg og anlegg	0,04	0,28	0,888
Varehandel	-0,17	0,20	0,401
Privat tjenesteyting	-0,09	0,20	0,629
Oslo	0,06	0,24	0,801
Indre Østland	0,28	0,23	0,232
Sør-Norge	0,16	0,24	0,505
Vestlandet	0,15	0,21	0,468
Midt-Norge	0,28	0,23	0,230
Nord-Norge	0,12	0,25	0,631
Antall ansatte	0,00	0,00	0,343
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,21	0,14	0,130
HMS-problem: Støy	0,46	0,17	0,005
HMS-problem: inneklima	-0,45	0,14	0,001
HMS-problem: ergonomi	0,06	0,14	0,682
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,05	0,10	0,615
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,16	0,09	0,099
HMS-problem: røyk, damp, gasser	-0,04	0,32	0,893
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,29	0,36	0,417
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,12	0,16	0,456
HMS-problem: vold mot ansatte	0,25	0,31	0,423
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,54	0,26	0,039
HMS-problem: farlige maskiner	-0,77	0,35	0,027
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	-0,17	0,17	0,316
Constant	1,22	0,27	0,000
Nagelkerke R Square: ,056			

Vedleggstabell 12. Om virksomhetene er enige (svart 3 eller 4=1) eller uenige (svart 1 eller 2=0) i at det er vanskelig å finne ut hvilke lover/forskrifter som gjelder for min virksomhet. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	-0,06	0,12	0,649
Verneombud	-0,14	0,15	0,351
AMU	-0,45	0,15	0,004
BHT	-0,04	0,13	0,741
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	0,02	0,14	0,910
Har virksomheten IA-avtale	-0,22	0,14	0,117
Primærnæring	-0,12	0,42	0,781
Olje og industri	0,16	0,23	0,488
Bygg og anlegg	0,61	0,25	0,015
Varehandel	0,61	0,19	0,001
Privat tjenesteyting	0,42	0,18	0,023
Oslo	-0,34	0,22	0,123
Indre Østland	-0,03	0,21	0,872
Sør-Norge	0,24	0,22	0,277
Vestlandet	0,19	0,19	0,317
Midt-Norge	-0,16	0,21	0,464
Nord-Norge	-0,05	0,23	0,834
Antall ansatte	0,00	0,00	0,778
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,21	0,13	0,102
HMS-problem: Støy	0,40	0,15	0,008
HMS-problem: inneklima	-0,05	0,13	0,734
HMS-problem: ergonomi	0,11	0,13	0,411
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,03	0,10	0,784
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,02	0,09	0,795
HMS-problem: røyk, damp, gasser	0,04	0,30	0,908
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,33	0,32	0,310
HMS-problem: høyt sykefravær	0,17	0,15	0,247
HMS-problem: vold mot ansatte	0,13	0,30	0,654
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,03	0,25	0,908
HMS-problem: farlige maskiner	-0,01	0,34	0,978
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	0,06	0,16	0,698
Constant	-0,26	0,24	0,286
Nagelkerke R Square: ,072			

Vedleggstabell 13. Om virksomhetene er enige (svart 3 eller 4=1) eller uenige (svart 1 eller 2=0) i at HMS-arbeid fører ikke til færre ulykker. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	-0,03	0,15	0,861
Verneombud	-0,15	0,17	0,384
AMU	-0,02	0,20	0,935
BHT	-0,02	0,16	0,896
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	-0,01	0,17	0,967
Har virksomheten IA-avtale	-0,01	0,17	0,958
Primærnæring	-0,43	0,54	0,426
Olje og industri	-0,04	0,30	0,902
Bygg og anlegg	0,48	0,30	0,106
Varehandel	0,25	0,23	0,267
Privat tjenesteyting	0,31	0,23	0,174
Oslo	0,28	0,27	0,302
Indre Østland	0,35	0,26	0,178
Sør-Norge	0,44	0,27	0,099
Vestlandet	0,17	0,24	0,480
Midt-Norge	0,46	0,25	0,069
Nord-Norge	-0,18	0,30	0,562
Antall ansatte	0,00	0,00	0,048
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,33	0,15	0,030
HMS-problem: Støy	-0,05	0,19	0,793
HMS-problem: inneklima	-0,12	0,17	0,461
HMS-problem: ergonomi	-0,28	0,17	0,096
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	0,08	0,12	0,495
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,20	0,11	0,064
HMS-problem: røyk, damp, gasser	-0,49	0,42	0,237
HMS-problem: farlige kjemikalier	-0,22	0,43	0,612
HMS-problem: høyt sykefravær	-0,05	0,19	0,791
HMS-problem: vold mot ansatte	-0,10	0,44	0,817
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	-0,62	0,38	0,098
HMS-problem: farlige maskiner	-0,60	0,55	0,282
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	-0,29	0,21	0,168
Constant	-1,18	0,30	0,000
Nagelkerke R Square: ,081			

Vedleggstabell 14. Om virksomhetene er enige (svart 3 eller 4=1) eller uenige (svart 1 eller 2=0) i at HMS-arbeid fører ikke til lavere sykefravær. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Sig.
Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder	0,02	0,13	0,879
Verneombud	-0,02	0,16	0,908
AMU	-0,21	0,17	0,219
BHT	-0,02	0,14	0,865
Tillitsvalgte eller representanter for fagforeninger	-0,10	0,16	0,522
Har virksomheten IA-avtale	-0,02	0,16	0,885
Primærnæring	-0,62	0,51	0,220
Olje og industri	-0,26	0,27	0,335
Bygg og anlegg	0,39	0,27	0,145
Varehandel	0,18	0,20	0,369
Privat tjenesteyting	-0,07	0,20	0,723
Oslo	0,32	0,24	0,171
Indre Østland	0,30	0,23	0,188
Sør-Norge	0,06	0,25	0,821
Vestlandet	-0,03	0,21	0,883
Midt-Norge	0,09	0,23	0,695
Nord-Norge	-0,07	0,26	0,797
Antall ansatte	0,00	0,00	0,265
Har virksomheten hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet	0,20	0,14	0,154
HMS-problem: Støy	-0,14	0,17	0,413
HMS-problem: inneklima	-0,24	0,15	0,110
HMS-problem: ergonomi	0,04	0,15	0,783
HMS-problem: psykososiale arbeidsforhold	-0,14	0,11	0,215
HMS-problem: Organisatoriske forhold	-0,24	0,10	0,016
HMS-problem: røyk, damp, gasser	-0,73	0,39	0,060
HMS-problem: farlige kjemikalier	0,49	0,35	0,165
HMS-problem: høyt sykefravær	0,46	0,16	0,004
HMS-problem: vold mot ansatte	0,01	0,36	0,983
HMS-problem: samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende	0,09	0,28	0,761
HMS-problem: farlige maskiner	-1,29	0,55	0,019
HMS-problem: arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling siste 12 måneder	-0,27	0,18	0,140
Constant	-0,58	0,26	0,026
Nagelkerke R Square: ,074			

Vedlegg 2 Spørreskjema

INTRO:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norstat i forbindelse med en undersøkelse vi gjør for Forskningsstiftelsen Fafo. I den forbindelse vil jeg snakke med < NAVN PÅ DAGLIG LEDER>.

NÅR RETT PERSON:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norstat i forbindelse med en undersøkelse vi gjør for Forskningsstiftelsen Fafo. Dette er en undersøkelse som dreier seg om helse, miljø og sikkerhetsarbeidet (HMS) i norske virksomheter. Undersøkelsen er finansiert av Arbeidstilsynet. I den forbindelse sendte vi for en tid siden ut et brev angående undersøkelsen. Kunne du tenke deg og sett av 10 minutter til å svare på noen spørsmål?

Er bedriften en del av et konsern svar kun for din enhet. Er du tilknyttet konsernhovedkontoret svar kun på vegne av dette og ikke de andre bedriftene i konsernet.

Bakgrunnsspørsmål

2. Er din virksomhet medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, i så tilfelle hvilken?

HVIS JA, LES OPP OM NØDVENDIG 2-7

1. Nei
2. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) eller landsforening tilknyttet NHO
3. Handels og serviceringens hovedorganisasjon (HSH)
4. Spekter (Tidligere NAVO)
5. Kommunenes Sentralforbund (KS)
6. Staten ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet (arbeidsgiverpolitisk avdeling)
7. Andre

3. Har virksomheten inngått en IA avtale eller arbeider virksomheten med å inngå IA avtale?

HVIS JA, LES OPP 1-2

TIL INTERVJUER IA AVTALE=AVTALE OM INKLUDERENDE ARBEIDSLIV

1. Ja, har inngått IA avtale
2. Ja, arbeider med å inngå IA avtale
3. Nei
4. Ikke sikker

HMS-ressurser

4. Har virksomheten...

LES OPP 1-6 FLERE SVAR MULIG

1. Verneleder, HMS-koordinatorer eller Sikkerhetsleder
2. Verneombud
3. Arbeidsmiljøutvalg (AMU)
4. Bedriftshelsetjeneste – enten felles, innleid eller egen
5. Tillitsvalgte eller andre representanter for en eller flere fagforeninger
6. Andre som jobber med HMS____Noter
7. Ingen av disse (single)

Kjennskap til krav om systematisk HMS-arbeid og opplæring i systematisk HMS-arbeid

5. Kjenner du til **at** det finnes en egen forskrift om internkontroll som regulerer hvordan virksomheter skal jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet?

1. Ja
2. Nei

3. Ikke sikker

6. Hvor langt har dere kommet med innføring av systematisk Helse miljø og sikkerhetsarbeid (IK)? Er det...

LES OPP 1-3

1. Innført og i bruk
2. Under innføring
3. Ikke startet
4. Ikke sikker

HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 6

7. Jeg skal nå lese opp noen mulige årsaker til at dere ikke har startet arbeidet med innføring av systematisk HMS-arbeid? Jeg vil vite om noen av disse passer for dere eller ikke

LES OPP 1-6

FLERE SVAR MULIG

1. Kjenner ikke til at det er et lovpålagt krav
2. Har ikke HMS-problemer
3. Synes ikke det er nødvendig, fordi det er så få ansatte hos oss
4. Har ikke hatt tid enda
5. Vet ikke hvordan vi skal gripe arbeidet an
6. Er det noen andre årsaker? Annet, noter
7. Ingen av de nevnte

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 6

8. Jeg vil nå lese opp en del aktører og vil vite om noen av disse er involvert i **utviklingen** av det systematiske HMS-arbeidet i din virksomhet?

LES OPP 1-9

FLERE SVAR MULIG

ROTÉR 1-8

1. Ledelsen
2. Ansatte
3. Fagforening/tillitsvalgte
4. Verneombud
5. Bedriftshelsetjenesten
6. Verneleder, HMS-koordinatorer eller sikkerhetsleder
7. Arbeidsmiljøutvalg (AMU)

8. Eksterne leverandører av HMS systemer
 9. Er det noen andre aktører? Andre, NOTÉR
 10. Ingen av de nevnte
9. Vi har nå noen spørsmål om en del mulige HMS-aktiviteter i virksomheten
- a. Har dere en oversikt over de lover/forkrifter som gjelder for virksomheten når det gjelder HMS?
 - b. Har virksomheten formulert en målsetting for HMS-arbeidet?
 - c. Er det gjennomført HMS-kartlegginger ved hjelp av for eksempel vernerunder, spørreskjema eller andre metoder i virksomheten siste år?
 - d. Er det utarbeidet en handlingsplan for HMS-arbeidet?
 - e. Er det utarbeidet og dokumentert en skriftlig hms-plan i form av en HMS-håndbok, perm, intranett eller tilsvarende?
 - f. Har daglig leder (adm. dir, øverste leder) gjennomgått opplæring i HMS?
 - g. Har dere rutiner for opplæring av andre ledere i HMS?
 - h. Har dere rutiner for opplæring av verneombud i HMS?
1. Ja
 2. Nei
 3. Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 9F

10. Over omtrent hvor lang tid foregikk den samlede opplæringen du som daglig leder har gjennomgått?

LES OPP 1-4 OM NØDVENDIG

1. ca ½ dag
2. ca 1 dag
3. 2-3 dager
4. Mer enn 3 dager
5. Ikke sikker

11. Jeg har nå noen spørsmål om hvem som er aktive i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold på din arbeidsplass. Jeg vil vite om du er helt uenig, delvis uenig, både/ og, delvis enig eller helt enig i følgende utsagn. Svar på en skala fra 1-5 der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.

IKKE SIKKER=6

- a. Fagforeningen/tillitsvalgt i vår virksomhet er en pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet
- b. Verneombudet i vår virksomhet er en pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet
- c. Ledelsen i virksomheten er en pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet
- d. Arbeidsmiljøutvalget i vår virksomhet er en pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet
- e. Ansatte i vår virksomhet er en pådriver for bedre arbeidsmiljø og sikkerhet
- f. Vi får ofte krav fra våre kunder og oppdragsgivere om å dokumentere vårt arbeid med helse miljø og sikkerhet

Vurdering av HMS-situasjonen

12. Når du tenker på HMS-situasjonen de to siste årene, synes du den er...

LES OPP 1-3

- 1. blitt bedre
- 2. dårligere
- 3. eller er den uforandret?
- 4. Ikke sikker

Holdning til HMS

13. Jeg skal nå lese opp en del utsagn om holdninger til helse miljø og sikkerhet som jeg vil be deg ta stilling til ved å si deg helt enig, delvis enig, delvis uenig helt uenig eller ikke sikker.

- a. HMS er for mye papirarbeid, kravet om skriftlig dokumentasjon er for omfattende
- b. Det er vanskelig å finne ut hvilke lover/forskrifter som gjelder for min virksomhet
- c. HMS-arbeid fører ikke til færre ulykker
- d. HMS-arbeid fører ikke til lavere sykefravær
- e. Systematisk HMS-arbeid gir ikke økonomisk gevinst

LES OPP 1-4 OM NØDVENDIG

1. Helt uenig
2. Delvis uenig
3. Delvis enig
4. Helt enig
5. Ikke sikker

Kontakt med tilsynsmyndigheter

14. Har din virksomhet hatt kontakt med noen andre offentlige tilsynsmyndighet enn Arbeidstilsynet angående HMS-spørsmål i løpet av de siste to årene?

EKS PÅ TILSYNSMYNDIGHETER: Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn m.fl

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

HVIS 1 PÅ SPM 14

15. Hvilke andre offentlige tilsynsmyndigheter har dere hatt kontakt med?

FLERE SVAR MULIG

1. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (brann-, eksplosjon- og el-tilsyn)
2. Statens forurensningstilsyn (SFT)
3. Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO)

4. Petroleumstilsynet
5. Andre
6. Ikke sikker

HMS-problemer knyttet til virksomheten

18. Jeg vil nå stille noen spørsmål om forskjellige helse miljø og sikkerhets problemer og vil vite om dette har vært et problem eller ikke ved din virksomhet i løpet av de siste 12 månedene.

- a. Har støy vært et problem ved din virksomhet de siste 12 månedene
- b. Har inneklima vært et problem ved din virksomhet de siste 12 månedene
- c. Har ergonomi (eks. tunge løft, uheldige arbeidsstillinger) vært et problem ved din virksomhet de siste 12 månedene
- d. Har mobbing, trakassering diskriminering vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- e. Har høyt arbeidstempo vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- f. Har stor bruk av overtid vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- g. Har røyk, damp, gasser vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- h. Har farlige kjemikalier vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- i. Har høyt sykefravær vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- j. Har vold mot ansatte, inkludert vold fra kunder, brukere, elever og lignende vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- k. Har samarbeidsforhold mellom kollegaer vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- l. Har samarbeidsforhold mellom ledelse og ansatte vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- m. Har samarbeid med kunder, oppdragsgivere brukere og lignende vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- n. Har farlige maskiner vært et problem (i løpet av de siste 12 månedene)
- o. Har det skjedd noen arbeidsulykker som krevde legebesøk/behandling i din virksomhet siste 12 måneder?

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

Separate spørsmål til bedrifter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet¹

Nå har jeg noen spørsmål som omhandler tilsynet dere har hatt fra Arbeidstilsynet

1. I hvilken grad synes du tilsynet har bidratt til en bedre HMS-tilstand hos dere?

LES OPP 1-4

1. I stor grad
2. I noen grad
3. I liten grad
4. Ingen betydning
5. Ikke sikker

2. Medførte tilsynet fra Arbeidstilsynet at dere fikk pålegg om å rette opp feil eller mangler i virksomheten?

1. Ja
2. Nei
3. Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2

3. Hva gikk dette pålegget ut på? Var det...

LES OPP 1-3

1. Forbedring av rutiner i det systematiske HMS-arbeid
2. Pålegg om å rette opp konkrete feil eller mangler som for eksempel ventilasjonsanlegg, arbeidsavtaler, sikkerhetstiltak, garderobeforhold o.l
3. Begge deler
4. Ikke sikker

¹ Disse spørsmålene er gått til tilsynsbedrifter. Dvs. den delen av undersøkelsen som er gjort med utgangspunkt i Arbeidstilsynets register over bedrifter de har ført tilsyn i.

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2

4. I hvilken grad synes du påleggene fra Arbeidstilsynet har bidratt til en forbedring HMS-tilstanden hos dere?

LES OPP 1-4

1. I stor grad
2. I noen grad
3. I liten grad
4. Ikke i det hele tatt
5. Ikke sikker

5. Hvordan vil du beskrive det tilsynet Arbeidstilsynet gjennomførte i din virksomhet, vil du først og fremst si det hadde en...

LES OPP 1-3

1. Veiledningsfunksjon
2. Kontrollfunksjon
3. Eller begge deler
4. Ikke sikker

6. Jeg vil nå at du tar stilling til følgende påstand. Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om virksomhetens daglige drift

1. Helt enig
2. Delvis enig
3. Delvis uenig
4. Helt uenig
5. Ikke sikker

Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter

Hva er status i det systematiske HMS-arbeidet i norske virksomheter? Gjennomfører virksomhetene et systematisk HMS-arbeid i praksis? Fører etablerte rutiner til faktiske forbedringer og tiltak i virksomhetene? Og er det sammenheng mellom intensjonene bak innføringen av internkontrollforskriften og det faktiske arbeidet og forståelsen av dette i virksomhetene? I denne rapporten drøftes disse spørsmålene knyttet til implementering av kravene om internkontroll for landbaserte virksomheter under Arbeidstilsynets myndighetsområde.

Rapporten belyser også spørsmål om HMS-arbeidet i virksomheter under Petroleumsstilsynets myndighetsområde. Spørsmålene som drøftes her er: Hvilken betydning har utviklingen av regelverk hatt for HMS-arbeidet? Hvilken betydning har påseplikten hatt for HMS-arbeidet? Og hvilken betydning har tilsynsmyndighetenes rolle hatt for HMS-arbeidet?



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:51
ISBN 978-82-7422-709-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20141