

## Dokumentasjonskrav til HMS i SMB

### Rapport RF-96/037

Vår referanse: <b>813134</b>	Forfatter(e): <b>Preben Lindøe, Gunnar Sunde</b>	Revisjonsnr. / dato:
Ant. sider: <b>15</b>	Oppdragsgiver(e): <b>NHO's Arbeidsmiljøfond og NFR</b>	Forskningsprogram: <b>ROS</b>
ISBN: <b>82-7220-742-7</b>	Gradering: <b>Åpen</b>	Åpen fra (dato):

Emne:

Små og mellomstore bedrifter skal dokumentere hvordan de ivaretar både myndigheters og kunders krav til systemer for kvalitetssikring og internkontroll. Det påvises hvordan slike krav kan stå i motsetning til både organisasjonsstruktur og arbeidsform i små bedrifter. Herunder drøftes sentrale rammeaktørers funksjon, og nødvendigheten av en omlegging av myndighetsstrategier og -oppfølgingsmåter som gir få og svake positive bidrag til prosessen. Undersøkelsen viser at bedriftene under dagens rammevilkår har sitt beste støtteapparat i bransjeorganisasjon/-nettverk og bedriftshelsetjeneste.

Emne-ord: Kvalitetssikring, Internkontroll, Dokumentasjonskrav

Ingen del av dette dokumentet kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra RF - Rogalandsforskning ©.



Prosjektleder  
Preben Lindøe



for RF - Miljø og næringsutvikling  
Martin Gjelsvik

## BAKGRUNN

Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med NHOs Arbeidsmiljøfond, ROS-programmet og de fire landsforeningene Næringsmiddelindustriens Landsforening, Byggeindustrienes Landsforening, Bygghåndverkfagenes Landsforening, og Møbel- og innredningsprodusentenes servicekontor. Fra hver landsforening deltok fire-fem bedrifter i prosjektet. Fem bedrifter hadde mindre enn 20 ansatte. Ti bedrifter hadde mellom 20 og 100 ansatte, og tre bedrifter hadde mellom 100 og 150 ansatte.

### *Problemstillinger og målsettinger*

Hovedproblemstillinger i prosjektet dreier seg dermed om hvordan små og mellomstore bedrifter (SMB) forholder seg til dokumentasjonssystem for kvalitetssikring og internkontroll av helse, miljø og sikkerhet. Vårt utgangspunkt har vært at SMB kan komme i en klemme dersom de skal beskrive, forklare og forsvare tunge og krevende dokumentasjonssystem som de ikke selv ser behov for eller i praksis kan etterleve. Dersom det blir et gap mellom det de skriver ned og det de faktisk gjør, oppstår et troverdighetsproblem både innad og utad overfor dem som kan skaffe seg innsyn. Manglende *troverdighet* ved systemet kan derfor representere en trussel, både mot systemet i seg selv og mot en god praksis.

Et hovedformål i prosjektet er å studere funksjons- og mestringsaspekter knyttet til de nye dokumentasjonskrav i forbindelse med innføring og drift av internkontroll. Vår problemstilling kan derfor utdypes slik:

*Er det slik at den tenkning og metodikk som ligger til grunn for internkontroll ikke er tilpasset (konsistent med) organisasjonsform og arbeidsform i mindre bedrifter, og at dokumentasjonssystemer som "pådyttes" disse utenfra - i seg selv kan være en trussel mot både effektivitet og kvalitet i produksjon og mot sikker atferd?*

Med utgangspunkt i denne problemstillingen har prosjektet hatt følgende delmålsettinger:

- En kartlegging av hvilke prosesser som leder fram til dokumentasjonssystemene.
- Hva som er bestemmende for form og innhold i systemene.
- I hvilken grad kravet til skriftlighet er avveiet mot annen form for dokumentasjon.
- Hvordan internkontroll koples til et kvalitetssystem.

- Virkninger av standardiserte sertifiseringssystemer (Eks ISO 9000-serien).
- Kostnader ved utvikling og vedlikehold av dokumentasjonssystem
- Negative virkninger ved dokumentasjonssystemer som “pådyttes” SMB under et dobbelt press fra myndigheter og marked.

Prosjektet skal også gi SMB-sektoren:

- et bedre grunnlag for å komme i dialog med sine krevende kunder og med tilsynsmyndigheter om pålagte dokumentasjonskrav.
- beskrive gode eksempler på hvordan en dialog kan utvikles mellom kunder og leverandører for å finne et riktig dokumentasjonsnivå.
- gi tilbakespill overfor tilsynsmyndighetene om deres rolle som normgiver og regelsetter overfor SMB.

## RESULTATER

En sentral oppgave i undersøkelsen har vært å påvise hvordan og i hvilken grad små og mellomstore bedrifter mestrer å tilfredsstille de offentlige kravene, og særlig dokumentasjonsproblematikken, i skjæringspunktet mellom interne driftsskrav og eksterne kunde- og markedskrav. Lederes vurderinger i de minste bedriftene (<50 ansatte) gav disse hovedinntrykkene:

- Den overordnede drivkraften for å sette i gang arbeidet med internkontroll synes å være ansvarsbevisste ledere som prøver å imøtekomme de krav som blir pålagt dem.
- Myndighetene oppleves ikke som aktive pådrivere. Bedriftene har ikke fått noen støtte eller hjelp fra myndighetene i sin fortolkning av internkontrollkravet.
- Bare et par bedrifter har opplevd at markedet etterspør internkontroll.
- For flere av lederne i de minste bedriftene er motivet for å sette i gang med IK en frykt for hvilket ansvar de har dersom det skjer noe galt, og de ikke har et tilfredsstillende system for internkontroll.
- Enkelte ser åpenbart en fordel ved at internkontroll-kravet gir et påtrykk til å lage enkle rutiner, sjekklister og prosedyrer. .
- Noen mener at internkontrollforskriften har ført til at ingen lenger tør å ta ansvar for å si når en løsning er god nok.
- De fleste skjønner ikke hva som kreves fra myndighetenes side. Et hovedinntrykk er at lederne opplever at myndighetene stiller for vage og upresise krav, i tillegg til uklare tilbakemeldinger når løsningsforslag faktisk foreligger. Konsekvensen er at selv om de har gjort en innsats for å få på plass internkontroll, så frykter de for at de systemet ikke er godt nok.

### ***Egen og andre aktørers rolle og betydning***

Våre resultater understøtter disse utsagnene ved å vise at de undersøkte bedriftene *i nokså stor grad har vært overlatte til seg selv* i internkontrollprosessen, og at de opplever liten ekstern nytte av IK-systemene. Noen av bedriftene har ekstern eier/inngår i et konsern, og har mottatt støtte derfra.

*Myndighetene* har ytt lite konkret påtrykk og engasjement i utformings- og innføringsfasen, og aller minst hjelp til utvikling av praktiske løsninger på de offentlige rammekravene.

*Markedet* kan heller ikke sies å være en viktig pådriver, og slett ikke oppfølger, i prosessen, med unntak av en bedrift som bl.a. har hatt mye arbeid opp mot et oljeselskap og mottatt både påtrykk og oppfølgingshjelp derfra. Myndighetenes forhåpninger om en tilsvarende "overrisslingseffekt" for SMB-bedrifter som ikke inngår i slike typiske entreprisestrukturer har svakt feste i virkeligheten hvis vi skal ta utgangspunkt i de bedrifter og bransjer vi har undersøkt.

*Mest ekstern praktisk hjelp kommer fra bransjeorganisasjonene og tilknyttede nettverk, og dernest fra bedriftshelsetjenesten.* Konsulenter brukes i liten grad, selv om noen få bedrifter oppgir å ha benyttet seg av slike i visse faser.

### ***Sentrale problemstillinger i bedriftene***

Undersøkelsen viser at bedriftene svært ofte konfronteres med følgende problemstillinger:

#### *1. "Er internkontroll løsningen for oss"?*

Vårt generelle inntrykk er at lederne i de undersøkte bedriftene har et *ambivalent* forhold til internkontroll. Lederne, særlig i de minste bedriftene, opplever også at det meste av det de har hørt og lest om internkontroll kan relateres til en betydelig større bedrift enn den de selv leder. En av lederne understreker dette ved å si: "*Husk at min lederrolle tilsvarende en arbeidsformann i en mellomstor og større bedrift*". De oppfatter internkontroll som en rekke byråkratiske krav til dokumentasjon som de vanskelig ser nytten av. På den andre siden gir de også uttrykk for at det kan være hensiktsmessig å få nedfelt en del skriftlige rutiner, særlig med tanke på erfaringsoverføring. "Orden i eget hus" er også et positivt argument som nevnes i denne sammenheng.

#### *2. Frykten for byråkratisering*

Flere av lederne i de minste bedriftene uttrykker direkte at de er svært lite motivert for å innføre internkontroll nettopp med henvisning til unødig byråkratisering og formalisering av daglige rutiner. Lederne i disse bedriftene synes ikke å se noe behov for, eller noen positive effekter av, et internkontrollsystem.

### 3. Frykten for å ikke tilfredsstillere offentlige krav

Flere av lederne ønsker å være “føre var”. De vet at de må gjøre noe med internkontroll, men ikke hva som kreves av dem, og *framfor alt vet de ikke hva som er tilstrekkelig*. Utsagn fra to av lederne understreker dette:

- “Skrekkbildet”, sier en av dem, “er at en ulykke skal skje og at myndighetene kan ta meg på et internkontrollsystem som ikke er på plass. Her ligger det største problemet for meg.”
- En annen sier: “Det mest avskrekkende er at vi ikke vet hva som blir krevd av oss”.

### 4. Frykten for konkurransevridding

En bedrift opplever det svært demotiverende at myndighetene, etter deres oppfatning, opptrer urettferdig og skaper konkurransevridding. De illustrerte dette med to konkrete eksempler:

- SFT har kommet med krav om et spesielt sertifikat til rørleggere. Dette krever et 14-dagers kurs og utgjør en betydelig kostnad for et lite firma. Rehabiliteringsfirma som legger om ledningsnett har ikke fått de samme kravene. Manglende kvalitet på deres arbeid vil imidlertid få store konsekvenser for avrenning til grunnvann.
- Offentlige forvaltningsbedrifter, som Statsbygg, presser prisene på underleverandører. Bedrifter med en dårlig HMS-standard kan derfor vinne på pris foran de mer seriøse. På denne måten underminerer myndighetene sine egne krav til HMS.

### 5. Myndighetenes svake rolle i støtteprosessen

- Myndighetene synes å ha overvurdert landindustriens evne til “overrisling” fra store, ressursrike aktører, slik det i større og hurtigere grad har skjedd i oljeindustrien.
- Myndighetenes insistering på å få seg forelagt “systemer” - før nødvendige strukturelle forarbeid og forutsetninger i SMB har foreligget - har drevet fram til dels demotiverende, feildimensjonerte og feilfokuserte forsøk på å tilfredsstillere myndighetskrav i skyggen av en frykt for (riktignok uklare) sanksjoner ved å ikke ha noe å vise for seg.
- Samtidig synes myndighetene også å ha undervurdert behovet for oppgradering av eget personell, som har stått overfor den formidable utfordring det er å forholde seg til et utall varianter av næringer, bedriftstyper og -organisasjoner gjennom et “vidåpent” og “funksjonelt” tilsynsprinsipp. Dette har etterlatt et inntrykk av at myndighetene ikke vil hjelpe, bl.a. gjennom den unnlattende holdningen til å inngå i et praktisk partssamarbeid

med et sett av overordnede "løsningspakker" bedriftene kunne hatt stor nytte av å forholde seg til. Det er ikke tilfredsstillende at andre aktører enn myndighetene - opp til flere år etter introduksjonen av forskriften og når enkle implementeringsproblemer har ligget lenge uløste - selv må ta fatt på disse helt elementære fortolkningene for mange SMB-bedrifter.

- Tilsynsmyndighetenes frykt for å "innsnevre" de nye tilsynsprinsippene i internkontrollen til tradisjonell detaljinspeksjon kan være en tilleggsforklaring på at man i så liten grad har engasjert seg med å bistå med lokale bedriftsløsninger.
- Konklusjonen er uansett at myndighetene i svært liten grad har bidratt med å etablere et godt beslutningsgrunnlag for form og innhold i de systemene bedriftene har valgt.

#### 6. Å kunne skille mellom arbeidsrutiner og prosedyrer

Våre funn i bedriftene understreker at det er hensiktsmessig å skille mellom en *arbeidsrutine* og en (skriftlig) *prosedyre*. IK-MAT krever at en rutine skal være *alminnelig* ved at alle som er berørt av den skal kjenne den, og den skal være *akseptert* ved at personer i organisasjonen som har myndighet til å bestemme hvordan arbeidet skal på området skal gjøres, er enig i at det gjøres slik.

På denne måten kan *rutine*-begrepet brukes som betegnelse på all systematisk virksomhet om at "sånn gjør vi det i vår bedrift", uten at dette trenger å foreligge skriftlig. Bedriften må selv kunne bestemme hvor mye den vil skrive ned av rutiner, avhengig av type arbeid, virksomhetens kultur, medarbeidernes kompetanse, hvor ofte medarbeidere rullerer eller skiftes ut, etc.

Vi mener derfor at et begrepsmessig og praktisk skille mellom "rutine" og "prosedyre", slik IK-MAT har innført, vil bringe en større klarhet og forståelse overfor bedriftene. Dette gjelder ikke bare de minste. For de større og mere byråkratiske bedriftene er faren enda større for at det skrives ned mer enn det de har bruk for.

#### 7. Skriveproblemet

I vårt bedriftsutvalg er det en rekke ledere og ansatte som har oppdaget den viktige pedagogiske kunnskapen som ligger i det å bruke skriveprosessen som en *læringsform*. Ved å sammenholde disse erfaringene med de mange negative utsagn om "dokumentasjonskravet", så viser det hvilken spennvidde det er i holdninger til det å skrive. Tilsynsmyndigheter,

konsulenter og ledere vil antakelig vinne mye på å nærme seg dokumentasjonskravet gjennom å framheve det læringspotensiale som ligger i skriveprosessen (Dysthe 1993). Det innebærer større fleksibilitet til formen på dokumentasjon.

#### *8. Andre dokumentasjonsformer enn skrevet tekst*

For arbeidsrutiner og operasjoner som er vanskelige å beskrive i en tekst, kan en visuell "beskrivelse" i form av figurer, bilder og demonstrasjoner gi et mye bedre grunnlag for å korrigere feilhandlinger. Mange virksomheter bruker visuelle teknikker ved sin interne opplæring. Enkelte har videoutstyr stående eller de kan leie dette. Erfarne operatører kan selv være instruktører innen egen bedrift eller bransje, og de kan bidra til å lage standarder som beskriver kritiske handlinger/rutiner innen enkelte fag/bransjer, etc.

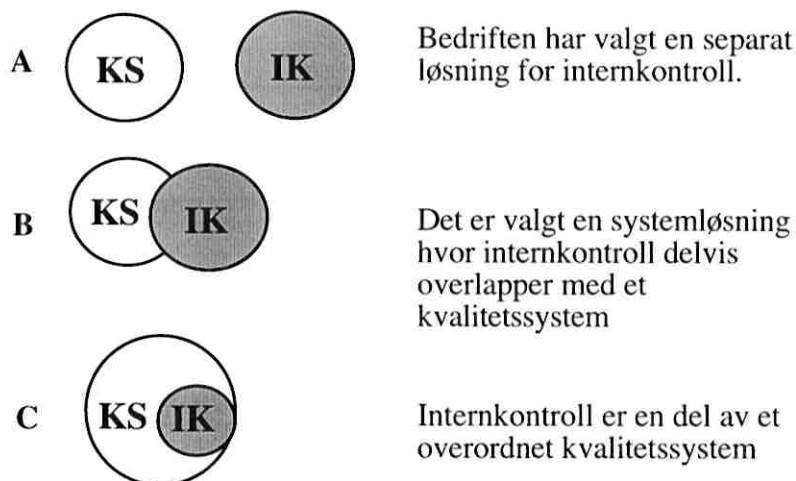
I intervjuguiden spurte vi om noen av bedriftene brukte video eller andre visuelle teknikker i arbeidet med internkontroll. Et par av bedriftene brukte demonstrasjoner og visuell framstilling ved introduksjon og opplæring. Tre bedrifter hadde vurdert å bruke visuell dokumentasjon ved internkontroll. I en av bedriftene lager BHT en video for å vise hvordan ansatte arbeidet i belastede stillinger. De ansatte syntes dette var lærerikt, men de falt fort tilbake til sine gamle uvaner.

På direkte forespørsel viste det seg likevel at flere av bedriftene hadde rutiner der de med fordel kunne bruke en visuell beskrivelse. Ingen av dem hadde tenkt på at en visuell dokumentasjon kunne brukes som en del av den dokumentasjon som ble krevd i et internkontrollsystem. *Dette illustrerer antakelig hvor sterkt bedriftene er bundet opp i tenkningen om at dokumentasjon skal være en skrevet tekst.* Det er egentlig uttrykk for en byråkratisk tenkning. Ved å aktivisere bedriftens egne ansatte ved bruk av demonstrasjoner, filming eller øvelser er det lettere å få til den handlingskomponent som er en viktig del av et endringsarbeid.



### ***Den vanskelige koplingen mellom kvalitets- og internkontrollsystem***

I intervjuguiden valgte vi i utgangspunktet å klarlegge hvilken systemløsning bedriftene hadde valgt for h.h.v internkontroll og kvalitetssikring. Vi fulgte en grov inndeling i tre kategorier som er vist i figur 1.



*Figur 1. Tre ulike systemløsninger for kvalitetssikring og internkontroll*

I dette mønsteret er et separat internkontrollsystem (og evt. et tilsvarende kvalitetssystem) det enkleste å forholde seg til når det gjelder å utvikle dokumentasjon. Et delvis overlappende system er mer komplisert og et integrert system er det mest kompliserte. Det er naturlig å forvente at de minste og enkleste bedriftene har den enkleste systemløsning.

Våre bedrifter grupperer seg omkring to tyngdepunkter:

- De minste bedriftene innen byggindustri og enkelte fra de andre bransjene har et internkontrollsystem som fungerer som registrering og dokumentasjon av enkle rutiner.
- Den største byggvareprodusenten og én møbelprodusent har, sammen med hele gruppen fra næringsmiddelindustrien, valgt kvalitetssikring som et integrert virkemiddel.

Det er iøynefallende at alle de fem bedriftene fra næringsmiddelindustrien, der det er fra 16 til 115 ansatte, faller i samme kategori med internkontroll og kvalitetssikring som et integrert virkemiddel. Sammen med dem er en trevarebedrift som er en del av et konsern med et kvalitetssikringssystem og en bygghåndverksbedrift som arbeider i offshoremarkedet.

Det kan være flere grunner til den sterke integrasjonen i næringsmiddelgruppen. For det første hører disse bedriftene hjemme innen prosessteknologi. Det er en industri som har en lang tradisjon med kvalitetssikring (Lindøe 1996). En årsak til dette kan være *likheten i teknologi og produksjonsmåte*. En av bedriftene pekte selv på at de alltid har måttet forholde seg til en “resept”, dvs. en oppskrift som forteller hvordan arbeidsprosessen skal gjennomføres. Prosessen må styres kontinuerlig ved måling av indikatorer som kan registreres sammenhengende (trykk, temperatur, viskositet, hastighet etc.). I et slikt system er det både naturlig og enkelt å bygge inn avviksmåling og avvikshåndtering på selve arbeidsprosessen.

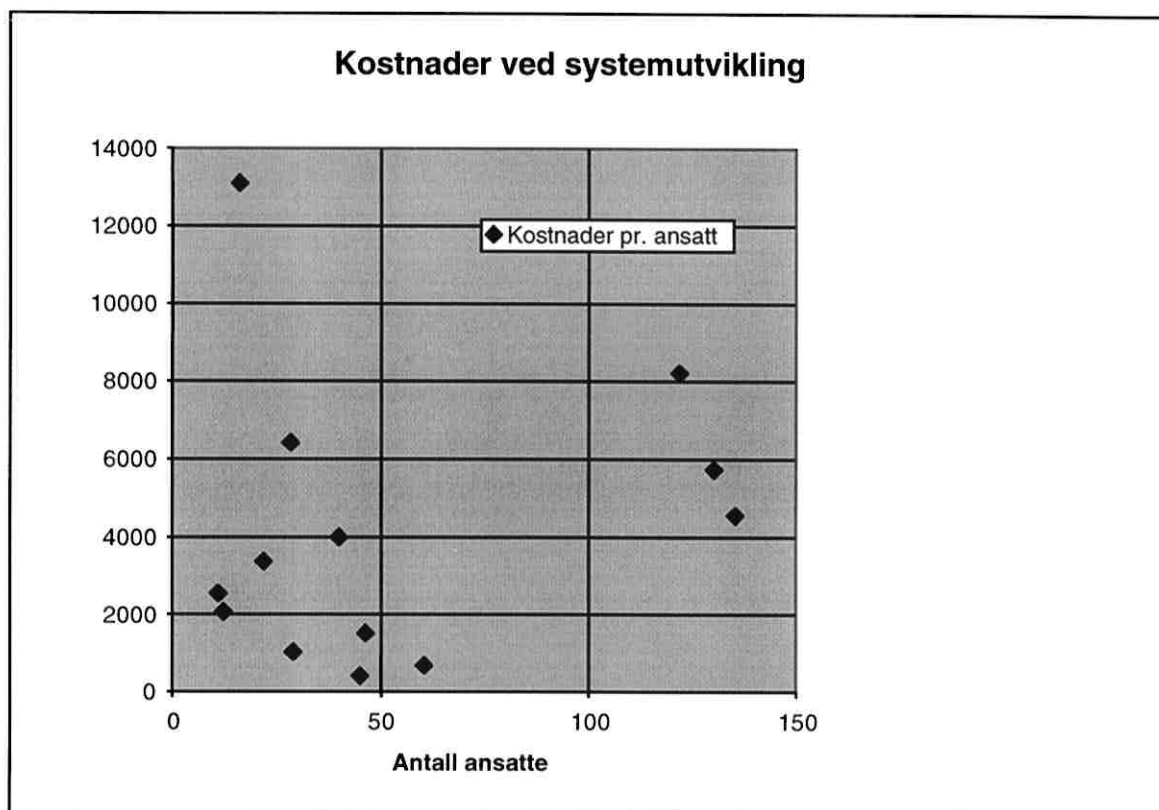
Den andre årsaken kan være at bedriftene har hatt et *tettere bransjesamarbeid* enn i de andre bransjene. Som en følge av likhet i teknologi, arbeidsbetingelser, interne og eksterne krav har bedriftene i denne bransjen kunnet samle seg om samarbeidsprosjekt gjennom forskjellige nettverk. Dette kan ha gitt bedriftene en likeartet påvirkning, veiledning og hjelp. For det tredje spiller *næringsmiddeltilsynet* en sentral rolle for denne gruppen. IK-MAT prøver i utgangspunktet å forene produksjonskravet og HMS-kravet på enkelte områder. I veiledningen til IK-MAT er det vist helt konkret hvordan IK-MAT kan integreres med et kvalitetssikringssystem.

*Våre funn understreker hvor viktig bransjenivået er når det gjelder å håndtere innføring og utvikling av kvalitets- og internkontrollsystemer.*

Av dette kan vi se at det i alle fall er enkelte karakteristiske trekk som skiller bedriftene når det gjelder graden av integrering av kvalitetssikring og internkontroll. For det første ser det ut til at de aller minste bedriftene legger opp til den enkleste form for internkontroll. Dette er i seg selv ingen overraskelse. De opplever ikke noen forventninger eller krav i markedet til et kvalitetssikringssystem, og noen av dem har vanskelig for å se poenget med det hele.

### ***Kostnader ved systemutvikling***

Som en del av vår undersøkelse har vi prøvd å få vite hva bedriftene har brukt av ressurser på å utvikle et dokumentasjonssystem for kvalitetssikring/internkontroll. Bedriftene har ikke ført egne internregnskaper på dette, og det har derfor vært vanskelig å få gode data på dette. En del av bedriftene har imidlertid gitt et estimat fordelt på eget timeforbruk, andre interne kostnader og eventuelle kostnader til konsulent. Vi får da fram et kostnadsbilde som vist på figur 2.



Figur 2. Kostnader ved dokumentasjonssystem

I figuren er kostnadene pr. ansatt markert som en funksjon av antall ansatte. Vi ser at det er en betydelig spredning i kostnadene. For den minste gruppen bedrifter, dvs. med mindre enn 50 ansatte, ligger kostnadene fra omkring kr. 1.000 til kr. 6.000 pr. ansatt. I dette tilfelle dreier det seg hovedsaklig om utvikling av et separat internkontrollsystem. En liten bedrift har hatt kostnader på over kr. 13.000 pr. ansatt. Denne bedriften har utviklet et integrert system for kvalitetssikring og internkontroll.

De tre bedriftene i den største gruppen, mellom 100 og 150 ansatte oppgir kostnadene til mellom kr. 4.000 og kr. 8.000 pr. ansatt. For disse bedriftene er det snakk om overlappende eller integrerte systemer for kvalitetssikring og internkontroll. For de mellomstore bedriftene på mellom 50 og 150 ansatte kan vi på bakgrunn av disse erfaringstallene regne med et kostnadsestimat mellom kr. 4.000 og kr. 6.000 pr. ansatt.

Vi har sett at graden av suksess med internkontroll for SMB-bedrifter vil måtte avhenge av *egentilkjempet* kunnskap i kombinasjon med ekstern bistand og oppfølging fra *bransje- og nettverkallianser* og *BHT* (i noen tilfeller bruk av eksterne konsulenter), i større grad enn fra

myndighetene. Undersøkelsen viser innledningsvis at myndighetene/Arbeidstilsynet har en rekke utfordringer å gripe fatt i for å fylle en konstruktiv rolle i IK-prosessen hos SMB-bedrifter. At 17 av 18 bedrifter på ulike måter anser Arbeidstilsynet som en negativ faktor i prosessen - i kombinasjon med et bortimot fullstendig fravær av konstruktivt påtrykk og støtte/hjelp i oppfølgingen - kan ikke karakteriseres som annet enn alarmerende.

### ***Utvikling av en dialog med kunder og myndigheter***

Vi måtte i utgangspunktet forutsette at majoriteten av bedriftene i denne undersøkelsen ville være mindre “kunde-konfronterte” enn hva tilfellet er med typiske offshore- og entreprisbaserte virksomheter, der kunde/oppdragsgiver i fysisk forstand overvåker sine underentreprenører - og kan i forholdet til myndighetene stilles til direkte ansvar for situasjonen *på stedet*. Ikke overraskende ser vi hos våre respondenter at kunder/marked tillegges en relativt liten betydning i IK-prosessen. Dette funnet forsterker inntrykket av at forutsetningene for en omfattende og effektiv overrislingsstrategi fra større til mindre bedrifter i liten grad er til stede innenfor de rammer disse bedriftene opererer i. Dette er et forhold ikke minst myndighetene må notere seg med tanke på den videre oppfølging av SMB-bedriftenes rammevilkår.

Det er samtidig urimelig å anta den enkelte SMB-bedrift på egen hånd kan legge opp til en ambisiøs “IK-dialog” med kunder og myndigheter uten at dette er samordnet som en gruppe- eller bransjeprosess. Det gis til og med eksempler på at enkeltbedrifters ressursdreining mot IK-satsing har svekket dem i anbudssituasjoner, der bedrifter som minimaliserer slike utgifter tar anbudet på pris.

For å unngå slike “prisdumping”-strategier har det bl.a. i bygg og anlegg vært foreslått å formalisere HMS-oppgavene allerede i anbudsinnbydelsen (med fast pris man ikke kommer utenom). En slik prosess - som kunne redusert demotiveringen ved ikke å få “betalt” for seriøsitet på HMS-siden - kan man imidlertid ikke forvente å få gjennomslag uten a) et forutgående press fra tilsynsmyndighetene, og b) en mer eller mindre kollektiv enighet i angjeldende bransje.

Igjen tror vi det er på bransjenivå at slike initiativ må komme, at standarden må settes i et samarbeid med myndighetene, og etter mønster fra de bedrifter som har best har vist gode og funksjonelle løsninger som det er realistisk å etterleve for det store flertall av andre bedrifter.

### ***Utfordringen til myndighetene***

I denne undersøkelsen kommer Arbeidstilsynet lite gunstig ut som en mulig (funksjonell) støttespiller for SMB-bedriftene, også i forhold til de etater vi har summert under “Andre myndigheter”. Det skal likevel understrekes at “Andre myndigheter” kan ha en enklere og mer konkret oppgave vis a vis SMB-bedrifter enn Arbeidstilsynet ved at disse etatenes påtrykk/hjelp ikke i samme grad kan relateres til helhetlig IK-problematikk, men dreier seg stort sett om påpeking/bistand mht. mer typiske *enkeltforhold* som ikke når opp til “IK-systemnivå”.

De langt gunstigere tallene for “Andre myndigheter” enn for Arbeidstilsynet kan altså delvis forklares med en mer “takknemlig” oppgave overfor SMB-bedriftene, dvs. at Arbeidstilsynet i større grad konfronteres med frustrasjonene rundt hele IK-HMS-systemet, mens “Andre myndigheter” (brannsyn, E-tilsyn, SFT, osv.) arbeider med mer konkrete, målbare forhold som kan gis en konkret løsning bare kravet er stilt. Konkrete pålegg fra disse instansene kan for SMB-bedriftenes del stå i en opplevd kontrast til “ulne” funksjonskriterier over spekteret H-M-S som man uten konkret bistand fra Arbeidstilsynet ofte overlates til å definere selv: Undersøkelsen viste f.eks. at Arbeidstilsynet i ett tilfelle ba om å få være med på et IK-prosjekt for å lære.

Dette og andre eksempler indikerer likevel at Arbeidstilsynet helt til nå har vært lite modne og famler på dette området. I tillegg har vi sett en generell tendens til at kontakt med tilsynsmyndigheter kan ha bidratt til utvikling og “påbygging” av formal-byråkratiske dokumentasjonsformer, ofte i kombinasjon med trekk av ansvarsfraskrivelse for faktisk valgt løsning. Flagstad (1995) har i denne forbindelse i sin dr.ing. avhandling diskutert ni bedrifter i fire bransjer, og vist at problemer med å innføre internkontroll synes nært knyttet opp mot dårlig kommunikasjon av forskriftens intensjoner overfor bedriftene. En hovedkonklusjon hos Flagstad er at både myndighetene og andre rammeaktører må endre sin tilnærming til internkontroll fra en struktur- og dokumentorientering til en *proessorientert* form. Den samme konklusjon kan trekkes ut fra våre funn i denne undersøkelsen. Resultatene fra vår undersøkelse reiser samtidig tvil om hvorvidt myndighetene med sin nåværende utviklingsprofil og ressursbruk vil være i stand til å møte denne utfordringen med det første.

### ***Kan vi skissere en “typisk” IK-prosess for SMB-bedrifter?***

Et overordnet inntrykk fra undersøkelsen kan “historisk” (fra innføringen i 1992) skisseres som en IK-prosess som følger dette mønsteret:

1. Innledningsvis råder stor usikkerhet blant SMB-bedrifter m.h.t. tolking av og praktiske løsninger på myndighetskravene, særlig m.h.t. *form og omfang på systemer og dokumentasjon*. I mangel på gode og lett tilgjengelige referansemodeller kommer mange bedrifter sent og/eller skjevt igang.
2. Litt press - men lite hjelp - fra kunder/markedet i en typisk *leveransestruktur*, som fokuserer mest på SMB-bedriftenes produktkvalitet og pris og langt mindre på de forhold produktet er frambrakt under bidrar ikke til å styrke dagens IK-prosess (med unntak av den ene bedriften som arbeider direkte opp mot kunde/ansvarlig virksomhet i en typisk *entreprisestruktur*).
3. Tilsynsmyndighetene skaper stor usikkerhet ved å be om “systemer”, men er samtidig passive med å selv foreslå tilpassede løsninger, og opprettholder samtidig praksiser rundt detaljinspeksjoner som oppleves uavklarte i forhold til idealet om systemrevisjon.
4. I dette “tomrommet” av praktiske retningslinjer oppstår en rekke uheldige situasjoner: Mange bedrifter velger f.eks. unødig kompliserte systemer og dokumentasjonsformer; noen opplever angst for å “bli tatt” dersom noe skulle skje; og frustrasjon råder der forbilledlig og ressurskrevende oppfølging av rammekrav tilsynelatende ikke engang “premieres” av offentlige forvaltningsorgan som Statsbygg, o.l., men heller oppleves som konkurransevridning til fordel for “unna-lurerne”.
5. Noen tilfeller med konkrete krav fra tilsynsmyndigheter som branntilsynet, industrivernet og SFT synes å være lettere å forholde seg til enn uspesifiserte “systemkrav” fra Arbeidstilsynet.
6. Bransje/nettverk og BHT framtrer over tid som de mest tilgjengelige og kostnadseffektive støttespillerne, og bidrar mest til at noen bedrifter opplever en positiv IK-prosess. Positive erfaringer med bruk av BHT er at den kan benyttes til å utføre *delfunksjoner* (særlig) på helse og miljøsidene uten å belaste SMB-bedriftens organisasjon nevneverdig. På *systemnivå* er det tydelig at bransje/nettverk kan representere en betydelig og praktisk støtte, men også her angis enkelte tilfeller av unødig vanskelige og omfangsrike løsninger

7. Mange av bedriftene sliter fremdeles - 4 år etter innføringen av myndighetskravet til IK - med nokså grunnleggende problemer knyttet til form, omfang og dokumentasjon av sine systemer. Svært få av bedriftene tror at IK-prosessen har gitt spesielt målbare resultater.

*Undersøkelsen indikerer at det ennå ligger flere år med motivering for og justering av IK-prosesser hos SMB-bedrifter før man kan si at de beste nytteeffektene er hentet ut på bred basis. I fortsettelsen er det derfor viktig at særlig **bransjeorganisasjonene** ser hvilken viktig støttefunksjon de kan ha overfor sine medlemsbedrifter på dette området, og at de faktisk bør vurdere å intensivere arbeidet med å bistå bedriftene med tilpassede løsninger.*

#### **Litteraturhenvisninger:**

Dysthe, O. (1993):

*Writing and Talking to Learn.* Dr. art. dissertasjon. Universitet i Tromsø.

Flagstad, K. E. (1995):

*The Functioning of the Internal Control Reform.* Dr. ing.avhandling. Trondheim: NTH.

Lindøe, P. (1996):

*Kvalitetssikring og internkontroll.* Oslo: ad Notam, Gyldendal.