

Dokumentasjonskrav av HMS i SMB

RF-1996/036

Dokumentasjonskrav til HMS i SMB

Rapport RF-96/036

| | | |
|--|--|--|
| Vår referanse: 813134 | Forfatter(e): Preben Lindøe, Gunnar Sunde, Hege Buytendorp | Revisjonsnr. / dato: Rev. 1/27.02.96 |
| Ant. sider: 96 (inkl. vedlegg) | Oppdragsgiver(e): NHO's Arbeidsmiljøfond og NFR | Forskningsprogram: ROS |
| ISBN: 82-7220-741-9 | Gradering: Åpen | Åpen fra (dato): |

Emne:

Små og mellomstore bedrifter skal dokumentere hvordan de ivaretar både myndigheters og kunders krav til systemer for kvalitetssikring og internkontroll. Rapporten utvikler og drøfter et teoretisk rammeverk omkring denne problemstillingen. 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

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING | 4 |
| 1.1. Problemstillingen i prosjektet | 5 |
| 1.2. Målsetting | 6 |
| 1.3. Erfaringer med innføring av internkontroll i SMB | 7 |
| 2. RAMMER FOR SYSTEMHÅNDTERING OG DOKUMENTASJON I SMB | 10 |
| 2.1. Internkontroll og kvalitetssikring | 10 |
| 2.2. Hovedtrekk ved SMB-sektoren | 12 |
| 2.2.1. Størrelse og form | 12 |
| 2.2.2. Entreprenørrollen ved SMB | 13 |
| 2.2.3. Lederroller i SMB | 14 |
| 2.3. Ulike systemløsninger og integrasjonsnivå for KS og IK i SMB | 16 |
| 2.3.0. Tre systemnivå | 16 |
| 2.3.1. Systemkrav som "hånd i hanke". | 20 |
| 2.3.2. Mistilpasset HMS-organisering | 21 |
| 2.4. Tilsynsmyndighetenes "overrislingsstrategi" for SMB-bedrifter | 23 |
| 2.4.1. Sviktende forutsetninger for "overrisling" i landbasert SMB | 23 |
| 3. METODE | 26 |
| 4. RESULTATER | 27 |
| 4.1. Felles data fra bedriftene | 27 |
| 4.2. Systemløsninger og integrasjonsnivå i de 4 bransjene | 35 |
| 4.2.1. Byggeindustrien | 35 |
| 4.2.2. Næringsmiddelindustrien | 38 |
| 4.2.3. Møbel- og innredning | 42 |
| 4.2.4. Bygghåndverkerne | 44 |

| | |
|--|-----------|
| 4.3. Rammeaktørers rolle og funksjon i ulike prosessstadier | 46 |
| 4.3.1. Rammeaktørers betydning for IK | 46 |
| 4.3.2. Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK | 49 |
| 4.3.3. Aktørers grad av oppfølging ved drift av IK-systemene | 53 |
| 4.3.4. Intern og ekstern påvirkning ved innføring og oppfølging av IK | 57 |
| 5. DISKUSJON | 60 |
| 5.1. utfordringer og forbedringsbehov | 61 |
| 5.1.1. Prosessen fram til en dokumentasjonsløsning | 61 |
| 5.1.2. Etablering av beslutningsgrunnlag for form og innhold i systemene | 62 |
| 5.1.3. Drøfting av kravet til skriftlig dokumentasjon | 65 |
| 5.1.4. Koplingen mellom kvalitets- og internkontrollsystem | 70 |
| 5.1.5. Byråkratisering istedet for selvregulering | 76 |
| 5.2. Internkontrollens “politiske” dimensjon | 81 |
| 5.2.1. Splitting av HMS-aktiviteten | 81 |
| 5.2.2. Utvikling av en dialog med kunder og myndigheter | 83 |
| 5.2.3. utfordringen til myndighetene | 84 |
| 6. LITTERATUR | 86 |
| 7. VEDLEGG | 88 |
| 7.1. Spørreskjema | 88 |

1. Innledning

Dette prosjektet gjennomføres i samarbeid med NHOs Arbeidsmiljøfond, ROS-programmet og Næringsmiddelindustriens Landsforening, Byggeindustrienes Landsforening, Bygghåndverkfagenes Landsforening, og Møbel- og innredningsprodusentenes servicekontor.

Følgende type bedrifter deltar i prosjektet:

| <i>Landsforening</i> | <i>Type bedrift</i> | <i>Antall</i> | <i>Kode</i> |
|--|--------------------------|---------------|-------------|
| Byggeindustriens Landsforening | Byggematerialer | 40 | A 1 |
| | Trevarer | 22 | A 2 |
| | Trevarer | 68 | A 3 |
| | Trelast | 12 | A 4 |
| | Trevarefabrikk | 11 | A 5 |
| Næringsmiddelindustriens Landsforening | Grønnsaker | 122 | B 1 |
| | Bakerivarer | 135 | B 2 |
| | Bakervarer | 53 | B 3 |
| | Kjøtt og fjørfe | 115 | B 4 |
| | Silodrift | 16 | B 5 |
| Møbel og innrednings- produsentenes Servicekontor | Møbelproduksjon | 29 | C 1 |
| | Møbelproduksjon | 45 | C 2 |
| | Møbelproduksjon | 130 | C 3 |
| | Spesialutstyr til skoler | 18 | C 4 |
| Bygghåndverkfagenes Landsforening | Stillasmontering | 70 | D 1 |
| | Rørlegger | 46 | D 2 |
| | Byggmontering | 60 | D 3 |
| | Blikkenslager | 25 | D 4 |

1.1. Problemstillingen i prosjektet

Hovedproblemstillinger i prosjektet dreier seg 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.

Internkontroll (og kvalitetssikring) bygger på den tankegang at rutiner og aktiviteter skal kunne dokumenteres *skriftlig*. I forarbeidene til forskriften om internkontroll (NOU 1987:10) er en oppmerksom på de problemer dette kravet kan få for mindre virksomheter. Komiteen tok derfor et forbehold med tanke på de minste bedriftene:

"Normalt vil det være naturlig at dokumentasjon foreligger skriftlig. Dette vil være en forutsetning når det gjelder resultater av internt tilsyn. Når det gjelder de rutiner og den oppgavefordeling som er fastsatt i virksomheten, vil et krav om skriftlighet være unødvendig når det gjelder de helt små virksomhetene. For å unngå for mye byråkratisering har utvalget derfor ikke foreslått noe generelt skriftlighetskrav. Utvalget har imidlertid foreslått en adgang for tilsynsetatene til å gi utfyllende regler om dokumentasjon".

Utvalget forutsetter altså at det kreves dokumentasjon, samtidig som de advarer mot faren for overdreven bruk av dokumentasjon. Forskriften sier ikke noe om hvilken form denne dokumentasjonen skal ha. Men både betegnelsen, "*beskrevne rutiner og prosedyrer*", og den praksis som tilsynsmyndighetene har lagt opp til kan skape et inntrykk av at dokumentasjon er viktig (Skaar 1994).

1.2. Målsetting

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.

1.3. Erfaringer med innføring av internkontroll i SMB

Den første forskrift om internkontroll ble innført for offshoreindustrien i 1985. Fra 1. januar 1992 gjelder ny internkontrollforskrift alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. En bransjespesifikk forskrift for næringsmiddelindustrien (IK-MAT) gjelder fra 1.1.95, og som berører næringsmiddelgruppen i vårt utvalg (bedriftene B1-B5).

I forskriften defineres internkontroll som *å påse at krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift overholdes*. Et hovedprinsipp i internkontroll er at aktivitetene for å tilfredsstille kravene skal *dokumenteres*, noe som tidlig måtte anses som en særlig utfordring for små og typisk multirolle-baserte administrasjoner i små og mellomstore bedrifter. Mestringsprosessen ved innføring og drift av internkontrollsystemer i SMB-bedrifter kan ikke ses isolert fra bedriftenes startkompetanse og rammer for å løse dokumentasjonskrav på en funksjonell måte. Et sentralt spørsmål er derfor om de nye dokumentasjonskravene bidrar til en økt systematisering/standardisering og dermed forenkling, eller om det oppstår organisatoriske og administrative problemer.

Det er godt mulig å finne eksempler på at innføring av internkontroll har gitt åpenbare, og til dels overraskende, gevinster i noen bedrifter, f.eks. raskere produksjon og at ledelsen har fått frigjort tid gjennom bedret systematikk (NHO/Fondet Nr. 1 Juni 95). Andres erfaringer har vist eksempler på det motsatte, knyttet til stikkord som økt byråkrati og papirvelde koblet til manglende forståelse og mestring av dokumentasjonskrav, organisatorisk "uro" inn mot allerede godt fungerende strukturer, koordineringsproblemer mot etablerte kvalitetssystemer, og «dobbel bokholderi» (Ebeltoft og Flagstad 1994, Flagstad 1995).

Sentrale forutsetninger for et vellykket internkontrollsystem for mindre bedrifter har erfaringsmessig vært knyttet til graden av tilgjengelighet/kostnad mht. gode *referansemodeller* (f.eks. kurs, systemoppsett, håndbøker, maler, osv.) og relevante *støtteaktører* for å nå et tilpasset, realitetsorientert *dokumentasjonsnivå*.

Med basis i de samme erfaringene gis ofte tre sentrale kriterier for en *mestringsbasert* prosess for innføring og drift av IK-systemer i SMB-bedrifter:

- Stegvis oppbygging og innføring
- Mest mulig samsvar med egne behov
- Mest mulig samsvar med og oppfølging av etablerte rutiner og prosedyrer

Flere prosjekter fra NFR's internkontrollprogram beskriver og drøfter innføringsprosessene i SMB. I Finnmark ble det gjennomført et utviklingsprosjekt for innføring av internkontroll i SMB (Bakkejord 1993). Bedriftshelsetjenesten (BHT) spilte en viktig rolle, og det ble utviklet en praktisk arbeidsmetodikk (se f.eks. nyhetsbrev fra NHOs Arbeidsmiljøfond Nr. 1 Juni 1995).

Scanpower gjennomførte et utviklingsprogram for ni SMB-bedrifter i perioden 1990 - 1992 (Edsberg 1993). Av de ni bedriftene var det fire som gjennomførte en implementering av internkontroll, to falt av lasset og tre bedrifter ble lagt ned i prosjektperioden. Erfaringen fra dette prosjektet var:

- Bransjeorganisasjonene må utvikle strategier og være aktive pådrivere over for SMB.
- Investeringer i internkontroll kan også gi økonomisk gevinst i SMB på lenger sikt.
- Den systematikk som er helt nødvendig i en stor bedrift er til dels ukjent og ofte unødvendig i en liten bedrift.
- Den store variasjonen i organisasjonsvariable gjør at internkontroll i SMB må syes etter mål. Læreboknormalen duger ikke.

Ebeltoft og Flagstad (1994) gjennomførte et case-studium av 7 bedrifter i Odalen, inklusive to kommuner. I analysen av sine funn stiller de to ulike læringsformer opp mot hverandre. Den ene er *funksjonell innlæring*, som de hevder samsvarer med den filosofi som ligger til grunn for internkontroll, men som passer dårlig til SMB. Den andre formen for læring tar tak i arbeidsmiljøforhold som vanskelig kan kategoriseres på forhånd. De henviser til Berggren Laesradius (1993) som beskriver sider ved *horisontale nettverk*:

“En hypotes är att de horisontella näten kännetecknas av större kreativitet och mindre styrda, men också mindre systematiska och metodiska, mer ad hoc-artade, tillvägagångsätt i kompetensutvecklingen. Prestationsmål formuleras mer i termer av ömsedighet och interaction, och mindre som obönhörliga krav”.

Flagstad (1995) bygger på undersøkelsen fra Odalen i sin dr.ing. avhandling. Studien omfatter ni bedrifter i fire bransjer; aviser, trevare, maskinindustri og kommunal virksomhet. I alle disse virksomhetene er det problemer med å innføre internkontroll. En hovedårsak er at intensjonene bak internkontroll er *dårlig kommunisert til bedriftene*. Bedriftene oppfatter at myndighetene forventer et internkontrollsystem etter *en rigid struktur og med stor vekt på*

dokumentasjon. Flagstad konkluderer derfor med at både myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og SMB må endre sin tilnærming til internkontroll fra en *struktur- og dokumentorientering* til en *proessorientert* form. Noen av forklaringene på problemene med å innføre internkontroll i SMB er ifølge alle disse undersøkelsene:

- En generell *mangel på ressurser og kompetanse* som gjør at SMB ikke har muligheter til å utvikle "HMS-området".
- Kravene til organiseringen av internkontroll er *ikke tilpasset* virksomhetens egen organisasjon. Det blir laget et for byråkratisk system for organisasjoner som i utgangspunktet er ubyråkratiske.
- Bedriftene *mangler egnede mål på HMS-aktiviteter* som kan styre utviklingsarbeidet.

2. Rammer for systemhåndtering og dokumentasjon i SMB

2.1. Internkontroll og kvalitetssikring

Ledelse, styring og kontroll gjennom ulike "kvalitetssystemer" har fått stor oppmerksomhet i de senere år. For relativt kort tid siden var begreper som kvalitetssikring, ISO 9000 og Totalkvalitetsledelse (TKL) og internkontroll bare kjent for en relativt snever gruppe virksomheter. Nå er slike begrep, og den tenkning og metodikk som de bygger på, i ferd med å få et gjennomslag også i mindre bedrifter.

Virksomheten kan gjennomføre ulike grader av kvalitetssikring ut fra egne interesser og krav fra kunder. Myndighetene har derimot innført et lovregulert krav om "kvalitetssikring av helse, miljø og sikkerhet".¹

Etter *Forskrift om internkontroll* som gjelder fra 1.1.1992 skal alle norske virksomheter som er underlagt Arbeidsmiljøloven og en rekke andre lover ha et system som viser hvordan de "holder orden i eget hus". Norsk Hydro, kolonialbutikken på hjørnet, kommuner og private organisasjoner er underlagt den samme forskrift, og det er opp til dem selv å finne ut hvordan de skal etterleve den.

I "skyggen av" innføringen av den generelle internkontrollforskriften har Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Fiskeridepartementet utarbeidet en ny forskrift som går under betegnelsen "IK-MAT". Den forvaltes av Statens Næringsmiddeltilsyn og dekker følgende virkeområder:

- Lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv.
- Lov om tilsyn med næringsmidler mv.
- Lov om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll mv.
- Lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer oa.

¹ Vi finner formuleringen i brosjyren "Internkontroll - ditt sikkerhetsnett" som ble utgitt i en felles informasjonskampanje mellom tilsynsmyndighetene.

IK-MAT skal ikke godkjennes særskilt, men vurderes i forbindelse med godkjenning eller autorisasjon. Det er satt overgangsbestemmelser (§ 10) som deler virksomhetene inn i tre kategorier:

- For en del tilvirkningsbedrifter som er definert av Fiskeridirektøren er det ingen overgangstid.
- Virksomheter som foretar produksjon og bearbeiding av animalske næringsmidler som omfattes av EØS-baserte forskrifter, har en to-års frist, dvs. fram til 1.1. 1997. Det samme gjelder virksomheter av regional, landsdekkende og eksportrettet karakter.
- De aller fleste virksomheter som bl.a. omfatter hoteller, restauranter, dagligvareforretninger, gatekjøkken og kiosker har fått en frist på tre år fram til 1.1. 1998 til å etterleve forskriften.

En rekke virksomheter, deriblant de aller minste, som butikker og kiosker, må m.a.o. forholde seg til to ulike forskrifter om internkontroll.

Kvalitetssikring og internkontroll behandles oftest som adskilte tema, både i faglitteraturen og i formidling.² Det kan være flere grunner til dette. En åpenbar grunn er at kvalitetssikring og internkontroll har forskjellig utgangspunkt. I dette prosjektet har vi valgt å se på *kvalitetssikring og internkontroll som beslektede organisatoriske verktøy* som utvikles for å bidra til *forbedring* av en virksomhet (Lindøe 1996).

Systemer for kvalitetssikring er utviklet ut fra et ønske om å dokumentere at produkter og arbeidsprosesser holder en bestemt standard. Det er en del av den garanti som en kunde kan kreve for at en vare eller tjeneste holder mål. Et kvalitetssystem inngår derfor i en *kontraktsrelasjon* mellom kjøper og selger av varer og tjenester. Det ligger en lønnsomhetsbetraktning til grunn for anvendelsen av et kvalitetssystem. Kvalitetssikring i denne sammenheng hører derfor hjemme innenfor en markedsøkonomisk tenkning.

² Eksempler på dette er Aune (1993) og Lillestøl (1994) som har "kvalitet" som tema. De bruker et par sider av tre hundre til å kommentere internkontroll. Klepper (1993:205) ser på kvalitetssikring som en unødig hindring: "De fleste små og mellomstore bedriftene vil ha vanskelig nok med å innføre IK om de ikke også må ta med kvalitetssikring på lasset"

Internkontroll har som utgangspunkt at samfunnet krever en forsvarlig standard på arbeidsmiljø, håndtering av risiko for ulykker og vern mot miljøforurensing, eller kontroll med en tilvirkningsprosess som i IK-MAT. Kvalitetssikring og internkontroll kan dels oppleves som *motsetningsfylte* krav og dels som *sammenfallende* krav.

Systemer for kvalitetssikring er utviklet for å redusere avvik, usikkerhet og risiko ved produksjon av varer og tjenester. Målet er å få en arbeidsprosess under kontroll slik at et produkt eller en arbeidsprosess kan oppfylle en forhåndsdefinert standard. Vi finner en helt parallell tankegang bak det lov- og regelverk som myndighetene har utviklet for å redusere risiko for ulykker, helse- og miljøskader.

2.2. Hovedtrekk ved SMB-sektoren

Tall fra flere kilder viser at SMB utgjør en meget stor gruppe virksomheter. Dersom vi regner i enheter, så utgjør SMB det overveldende flertall av bedrifter, hele 99%.³ NHO (1992) oppgir at 95 % av alle norske virksomheter har mindre enn 30 ansatte og at 99% har mindre enn 100 ansatte. På denne bakgrunn er det rimelig at SMB også får større oppmerksomhet når det gjelder konsekvenser av myndighetenes regulering.⁴

2.2.1. Størrelse og form

Prosjektet er avgrenset til "Små og mellomstore bedrifter" (SMB). Betegnelsen SMB høres tilforlatelig ut, og den brukes ofte som en restkategori når en skal karakterisere virksomheter. Vårt utgangspunkt er at det vi omtaler som "SMB" er en meget mangfoldig og variabel gruppe virksomheter som *ikke* er enkel å karakterisere. Den vanligste karakteristikk er likevel å bruke størrelse angitt ved antall ansatte. NHO (1992) definerer små bedrifter som dem med under 20 ansatte og mellomstore fra 20 til 200 ansatte. Ebeltoft og Flagstad (1994) setter en grense på 100 ansatte i en undersøkelse av internkontroll i SMB.

³ I ifølge Statisk Sentralbyrå, august 1994, var antall bedrifter med mindre enn 200 ansatte 167.413, av et totalt antall bedrifter på 167.784. Da byrået ikke har tall for alle sysselsatte korrigerer Flagstad (1995) tallet til 99%.

⁴ Problemstillinger knyttet til hvordan SMB skal håndtere myndighetskravene til interkontroll ble et av hovedtemaene på et seminar Kommunaldepartementet arrangerte i Oslo 23/10 1995 som et ledd i departementets interne evaluering av internkontrollreformen.

Flagstad (1995) argumenterer for at det er naturlig å gjøre forskjell mellom bedrifter og offentlig virksomhet. Hun setter en grense for 400 ansatte for mindre kommuner.

Bedriftsutvalget i dette prosjektet har følgende fordeling:

- 5 bedrifter har mindre enn 20 ansatte
- 10 bedrifter har mellom 20 og 100 ansatte
- 3 bedrifter har mellom 100 og 150 ansatte

Skal vi våge å gi små bedrifter en generell karakteristikk, så kan det kanskje være at de er karakterisert ved det Mintzberg (1979:306) kaller *“The simple form”*:

“The simple structure is characterized, above all, by what it is not - elaborated. Typically, it has little or no technostructure, few support staffers, a loose division of labour, minimal differentiation among its units, and a small managerial hierarchy. Little of its behaviour is formalized, and it makes minimal use of planning, training, and the liaison devices. It is above all organic. In a sense, Simple Structure is nonstructure”.

De minste bedriftene har ingen utviklet organisasjonsstruktur. Det er nettopp det de mangler. Bedriftene har heller ikke noen formalisert atferd, de bruker ikke formelle planleggingsystemer og de mangler formalisert opplæring. Daglig leder vet alt, følger med på alt, kontrollerer alt (Edwards 1979).

2.2.2. Entreprenørrollen ved SMB

Etter en gjennomgang av ulike typologier for SMB summerer Vatne (1995:31) opp fire standardtyper av foretak innen denne kategorien:

- For det første er det en meget stor gruppe av små levebrødsforetak som verken kan eller vil vokse i antall sysselsatte.
- En relativt stor gruppe vil også kunne identifiseres som vekstforetak inntil de når en kritisk størrelse omkring 16-18 ansatte. Dersom de blir flere må organisasjonen endres,

administrasjonen må formaliseres og byråkratiseres og entreprenøren må delegere ansvar og myndighet.

- Andre virksomheter vil kunne nå et “metningspunkt” når visse skalafordeler er oppnådd ved at de fungerer innenfor et effektivitetsnivå som er definert teknologisk. Dette kan være bestemt av produksjonsutstyr og infrastruktur.
- Til slutt er det den lille gruppen av SMB som makter å ekspandere til et større foretak.

Siden vi er blitt vant med å karakterisere en virksomhet ved dens formelle stuktur, så er det lett å glemme at dette ofte ikke er gangbart for de virksomhetene som tross alt utgjør den største gruppen. Det er derfor viktig å legge seg på sinne det en leder i en av virksomhetene påpekte: *“Husk at min lederrolle tilsvarer en arbeidsformann i en mellomstor og større bedrift”*.

2.2.3. Lederroller i SMB

Siden det er vanskelig å karakterisere mindre foretak ved den formelle struktur er oppmerksomheten gjerne rettet mot lederen, etablereren/entreprenøren. Vatne (1995) gjennomgår en rekke teorier og typologier som er framsatt omkring denne rollen.

Flere av disse typologiene passer inn i den tredelingen som Hornaday (1990) har foreslått. Han skiller mellom *håndverkeren*, *iverksetteren* og *den profesjonelle leder*:

- *Håndverkeren* ønsker å praktisere en handel, et håndverk eller et yrke. Han er lojal mot foretaket og mot sitt yrke og er derfor lite endringsorientert.
- *Iverksetteren* er først og fremst motivert av økonomisk gevinst og er derfor innovativ og åpen for vekst.
- *Den profesjonelle leder* er først og fremst opptatt av å bygge opp en dynamisk virksomhet som skaper utfordringer som han kan håndtere.

En studie av nyetableringer og innovative bedrifter i USA har kommet fram til syv ulike entreprenørroller (Trondsen 1994:8):

Tabell 2.1. *Entreprenørroller i USA (Trondsen 1994)*

| <i>Rolle</i> | <i>Beskrivelse</i> |
|---------------------------------|---|
| <i>The High-Stakers</i> | Individuals whose yield frame from one small-business investment enables them to fund additional small business. |
| <i>The Bankrolled</i> | Individuals who sell their stock holdings or save income to get enough money to capitalize their own stand-up. |
| <i>The Experimental M.B.A.s</i> | Individuals who acquire sufficient management acumen to found and run their own business. |
| <i>The Technicians</i> | Individuals who acquire specialized product or service know-how and establish new business based on it. |
| <i>The Inspired</i> | Individuals stimulated by the start-up activity of others to start a business of their own. |
| <i>The Opportunists</i> | Individuals who start businesses to capture the complementary industrial and consumer markets that a growth company introduces. |
| <i>The Camp Followers</i> | Individuals who found companies to provide goods and services to a core sompany. |

Tabellen viser den sammenheng det kan være mellom ledertype, lederrolle, og organisasjonstype i små virksomheter. De minste virksomhetene kan langt på vei karakteriseres gjennom lederen. Dette understreker lederens betydning for holdning, forståelse og anvendelse av skriftlig dokumentasjon.

2.3. Ulike systemløsninger og integrasjonsnivå for KS og IK i SMB

2.3.0. Tre systemnivå

I internkontrollforskriftene finner vi ord som *internkontrollsystem* og *systemrevisjon*. En ordbruk hvor “system” gjentas ofte, enten som et enkeltstående ord eller i kombinasjon med andre ord finner vi også i litteraturen og kravene til kvalitetssikring. Det er ikke så lett å få tak i hva som menes med ordet “system”. En tenkemåte kan være å sammenlikne “et bedriftssystem” med kinesiske esker der den ene esken ligger inne i den andre. Inne i hver av disse eskene kan det være et komplisert (sam-) spill mellom ulike aktører, og teknologiske verktøy.

Pirsig (1994) anvender en slik tankegang når han skal beskrive en motorsykkel: *“En motorsykkel fungerer helt i samsvar med fornuftens lover, og en undersøkelse av kunsten å vedlikeholde en motorsykkel er i virkeligheten en undersøkelse av kunsten å tenke rasjonelt...Esken "motorsykkel" inneholder esken "komponenter" og "funksjoner". Esken "komponenter" inneholder esken "drivenhet" og "kjøreenhet" og så videre..... Motorsykkelen er et system. Et virkelig system.....Det er dette en motorsykkel ganske enkelt er, et system av begreper nedfelt i stål”.*

På samme måte som for en motorsykkel kan vi beskrive enhver teknisk innretning som et system av komponenter. Det samme gjelder en sosial organisasjon og kombinasjonen av tekniske “verktøy” og organisasjoner.⁵

Prinsippet om selvregulering

I de fleste vestlige land var det utviklet minimumsstandarder for helse, miljø og sikkerhet (Bjørnson 1993). Omkring 1960 kom det til et oppbrudd med hele den tankegang som dette systemet bygde på. Det sentrale spørsmål for myndighetene ble om en fortsatt skulle styre ved hjelp av sentrale virkemidler og fastlagte standarder for å regulere atferd innen helse, miljø og sikkerhet, eller finne fram til *desentraliserte styringsmekanismer*.

⁵ Det var dette som lå til grunn for den såkalte sosiotekniske teori som har preget mye av norsk arbeidslivsforskning fra 1960-tallet.

Prinsippet om *selv-regulering* - hvor lovgivning og regelverk satte rammebetingelser uten å gå i detaljer - ble introdusert som et nytt grunnlag for lovgivning og regulering av helse, miljø og sikkerhet (Wilthagen 1994).

Nå er det slik at et prinsipp om selvregulering kan anvendes på mange ulike (system-) nivå, som eksempelvis vår egen erfaring med den vanskelige kunsten å lære å sykle. Det som egentlig skjer når vi lærer å sykle er at vi lærer oss *en rutine for selvregulering*. Denne rutinen sørger for at en posisjon, der vi er i ubalanse, hurtig rettes opp (et avvik lukkes). Sykling er derfor en kontinuerlig og dynamisk prosess med avvikshåndtering, basert på prinsippet om selvregulering.

Selvregulering kan også knyttes til en *teknisk regulering* som termostatstyring av varmen i et rom. Når temperaturen i rommet beveger seg utenfor et definert område, slås strømmen av eller på. Vi kaller dette en *enkeltkrets-læring* fordi endringene skjer innenfor en fastlagt standard eller innenfor en lukket krets.

Dersom vi bestemmer oss for å heve eller senke temperaturen i rommet, må vi sette en ny temperatur-standard. Vi lager en ny styringsregel som temperatur-reguleringen skal styres etter. Det å lage en slik ny regel kaller vi for *dobbeltkrets-læring*. Vi legger med andre ord en ny styringsregel utenpå den andre slik at det blir flere nivå i vårt reguleringssystem.

En slik tankegang finner vi bl.a. innen individ- og organisasjonslæring (Argyris og Schön 1978). Den samme tenkningen brukes om kontinuerlig (kvalitets-) forbedring (Aune 1994). Prinsippet om selvregulering ligger til grunn for den "selv-kontroll" som virksomhetene skal ivareta iht. internkontrollkravet.⁶

Dokumentasjonskravet

De rutiner som vi følger vil vanligvis være en del av vår tillærte atferd, men det er en meget liten del av disse vi skriver ned, enten det er privat eller i arbeidslivet. Mange rutiner ville det dessuten være meget vanskelig å skrive ned (tenk bare på eksemplet med sykkelen). Vi skiller mellom *en rutinisert atferd* og det å *beskrive denne atferden*.

Skaar (1994) peker på at arbeidsmiljøloven vektlegger en *handlingskomponent* mens internkontrollforskriften fikk en klart *byråkratisk* komponent gjennom sitt krav om systemer, strukturer og dokumentasjon. Internkontrollutvalget advarte mot for stor vektlegging av

⁶ Se arbeidsnotat i prosjektet: "Byråkratisering av selvregulering" (Lindøe 1995).

dokumentasjon (ikke minst på bakgrunn av negative erfaringer fra oljevirkksomheten), mens dokumentasjonskravet gjentas på en rekke steder i forskriften. Så lenge forskriften ikke stiller spesifikke krav, er det lett å forstå at en faller tilbake på et generelt dokumentasjonskrav. Det blir dermed virksomhetens dokumentasjon som gir tilsynsmyndighetene en mulighet for å etterprøve systemet. Myndighetenes behov for dokumentasjon genererer i seg selv dokumentasjon.

IK-MAT og veiledningen til den har et annet og mer reflektert forhold til dokumentasjon enn IK-HMS. I tabellen nedenfor har vi sammenstilt et utvalg fra begge forskriftene:

Tabell 2.1: Dokumentasjonskrav ved IK-HMS og IK-MAT

| <i>IK-HMS av 1.1. 1992</i> | <i>IK-MAT av 1.1.1995</i> |
|--|---|
| <p>§ 11 -systemet skal bl.a. inneholde beskrevne rutiner og prosedyrer for virksomhetens etterlevelse av lover og forskrifter...</p> <p>§ 14 Dokumentasjon</p> <p>Den som er ansvarlig for virksomheten skal skriftlig dokumentere internkontrollsystemet og dets gjennomføring. Sertifikater kan inngå som en del av dokumentasjonen.</p> | <p>§ 3 definisjoner</p> <ul style="list-style-type: none"> • prosedyre: skriftlig angivelse av en fastlagt og spesifisert måte å utføre en aktivitet på. • rutine: en alminnelig akseptert måte å utføre en aktivitet på som ikke foreligger skriftlig. |

Forskjellen mellom forskriftene kommer også fram når vi sammenlikner veiledning og kommentarer.

I § 14 i veiledningen til IK-HMS står det: *Den som skal utforme internkontrollsystemet må sørge for at det skriftlig kan dokumenteres at internkontrollsystemet er etablert, hvordan det er bygget opp og hvordan det er ment å skulle fungere.*

Virksomheten må dermed selv vurdere hvor enkelt eller komplisert dokumentasjonen av internkontrollsystemet trenger å være, bl.a. ut fra virksomhetens størrelse og kompleksitet.

Veiledningen til IK- MAT utdyper hvordan bedriften skal forholde seg til rutiner: *Rutinen skal være alminnelig ved at alle som er berørt av den skal kjenne den. Videre skal den 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.

Rutine vil altså bli brukt som betegnelse på all systematisk virksomhet som gir beskjed om at "sånn gjør vi det i vår bedrift", men som ikke foreligger skriftlig. Under revisjon skal rutinene kunne "bevises" overfor revisor ved at det redegjøres muntlig for dem fra ulike hold.

Hvor mye som må foreligge skriftlig for å fungere, er avhengig av virksomhetens kultur, medarbeidernes kompetanse, hvor ofte medarbeidere rullerer eller skiftes ut, etc.

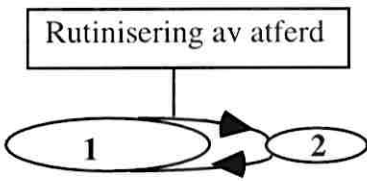
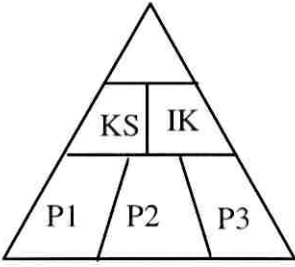
Vi ser at IK-MAT gir bedre grunnlag for å forstå og praktisere kravet til skriftlighet gjennom det begrepsmessige skillet som er innført mellom "rutine" og "prosedyre".

En sammensatt model for selvregulering

Rutiner for (selv-) regulering kan være enkle som ved sykling og termostatstyring. De kan også utvikles til store og komplekse systemer med mange nivå. Rutinene kan også formaliseres og standardiseres i skriftlig dokumentasjon.

Forskriften om internkontroll av helse, miljø og sikkerhet er et eksempel på hvordan prinsippene gjennomføres på et overordnet institusjonelt nivå.

I figur 2.1 er vist tre ulike nivåer for rutiner for selvregulering.

| Nivå I | Nivå II | Nivå III |
|---|---|--|
|  | <p>Skriftlig dokumentasjon av rutinisert atferd slik det framgår av nivå I.</p> <p>Prosedyrer som beskriver rutinisert atferd</p> |  |
| Rutiner som atferd | Prosedyrer (P1- - Pn) | Hierarki av prosedyrer |

Figur 2.1 Fra rutiner til et hierarki av prosedyrer

I nivå I skjer det en (selv-) regulering uten at det er noen skriftlig dokumentasjon. En rutinisert og dyktig jobbutførelse, uten krav til formelle prosedyrer, kjenner vi fra håndverkstradisjonen og innen mange yrker. Faglig dyktighet læres over lang tid, og profesjonsrutiner bygges omkring en *faglig standard* som er utviklet i det profesjonelle miljø (Lindøe 1996).

På nivå II er rutinene nedskrevet i *prosedyrer*. Slike nedskrevne rutiner finnes i mange bransjer, som "oppskrifter", i håndbøker, etc. Dette er illustrert i tabell 2.1 og i veiledningen til IK-HMS og IK-MAT.

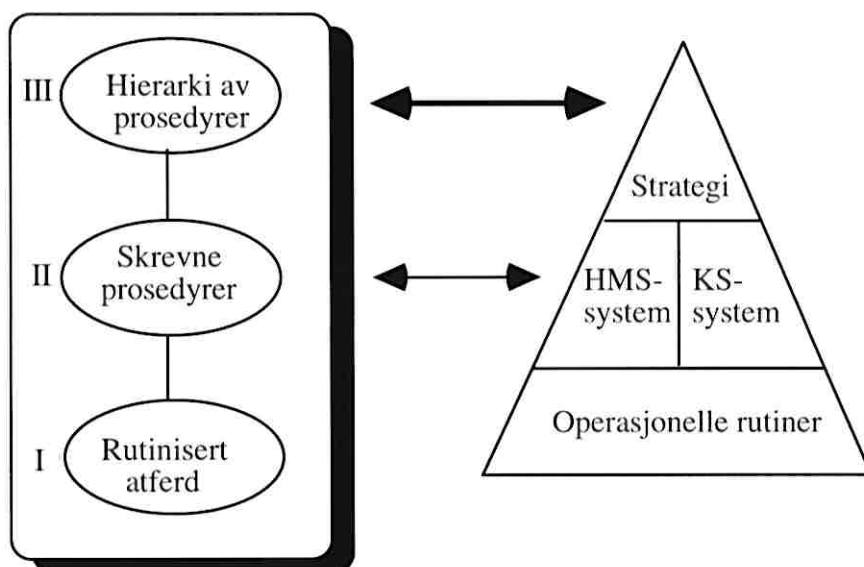
På nivå III er rutinene lagt inn i et *hierarkisk system* av prosedyrer som viser en avspeiling av virksomhetens organisasjonshierarki og ledelsesnivå. Øverst er den strategiske ledelse med policy-dokumentasjon. Dernest følger de administrative nivå med den arbeidsdeling som virksomheten har valgt. Her kan vi også finne et skille mellom dokumentasjon for produksjon (KS) og for helse, miljø og sikkerhet (IK). Nederst finner vi den operative ledelse med prosedyrer for de enkelte arbeidsoperasjoner.

For hvert av nivåene I - III kan tankegangen om selvregulering anvendes. Men ved å bevege oss fra venstre mot høyre i figuren (fra nivå I til nivå III) skjer det en økende grad av byråkratisering av dette systemet. Det skjer m.a.o. en *byråkratisering av selvregulering* (Lindøe 1995).

2.3.1. Systemkrav som "hånd i hanke".

I mange tilfeller vil systemkravene som presses på virksomhetene utenfra passe som "hånd i hanke" til virksomhetenes egne systemer. Vi kan anta at jo større og mere profesjonell virksomheten er, jo bedre vil de være istand til å håndtere sammensatte og komplekse krav som rettes både fra myndighetene og fra markedet. Store virksomheter er ofte byråkratiske i sin natur, enten de er private eller offentlige. HMS-krav og IK-krav tilpasses virksomhetenes policy og strategiske planer, og systemkravene kan bygges inn i virksomhetenes administrative prosedyrer. "Ekspertene" utenfor virksomheten har den samme forståelse, referanseramme og det samme språk, både utenfor og innenfor virksomhetene.

Et viktig punkt for vår undersøkelse er å se hvordan mindre virksomheter møter systemkravene som pådyttes dem utenfra, og under hvilke betingelser de kan tilpasse seg kravene.

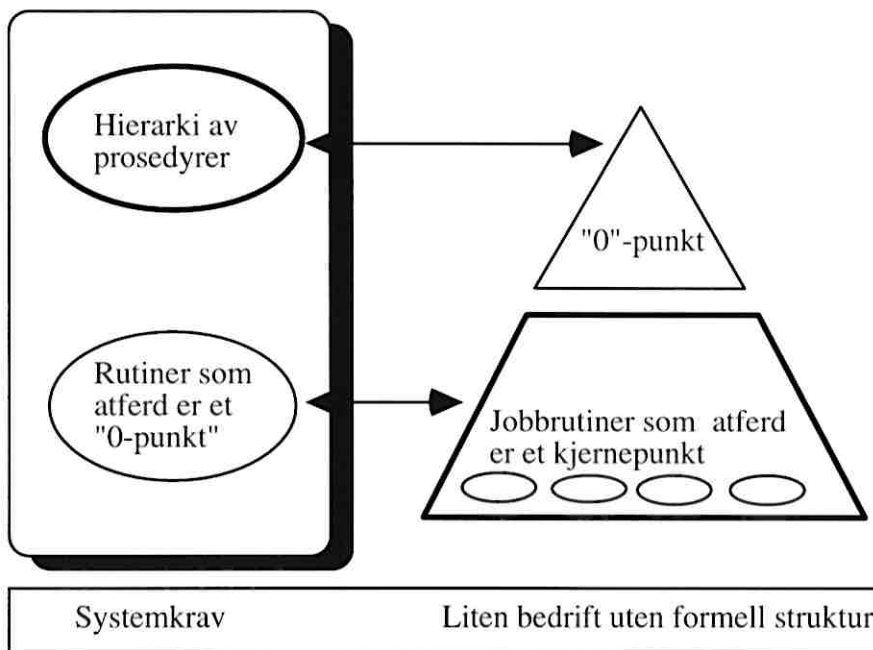


Figur 2.2 Systemkrav som "hånd i hanke".

I venstre del av figuren er markert de tre ulike nivåene for dokumentasjon av (selv-) regulering. I dette tilfellet er det korrespondanse mellom systemtenkningen fra omverdenen og virksomhetens organisasjon og egne systemer. Kravene til å beskrive et hierarki av prosedyrer samsvarer med den hierarkiske organisasjon og de hierarkiske styrings- og kontrollsystemer som virksomheten bygger på.

2.3.2. Mistilpasset HMS-organisering

Vi har tidligere presisert at små og mellomstore virksomheter (SMB) er en meget mangfoldig og variert gruppe virksomheter som *ikke* er enkel å karakterisere. Den har ingen utviklet organisasjonsstruktur - tvert imot er det en formell struktur den mangler. Atferden er ikke formalisert, den bruker ikke formelle planleggingssystemer, og den mangler formalisert opplæring. Daglig leder vet alt, følger med på alt, kontrollerer alt, og det mest sitter i hans eller hennes hode. Aktuelle problemer med HMS-tilpasning kan illustreres slik:



Figur 2.5. Mistilpasning mellom systemkrav og små virksomheter

I en liten bedrift svarer daglig leder til en formann i en arbeidsgruppe i en større virksomhet. Bedriften har derfor ikke noe "topp-punkt" som korresponderer med toppledelse og ekspertroller i større bedrifter. Daglig leder har sine "systemer" i hodet eller i noen mapper på skrivebordet. Ansatte kjenner sine arbeidsrutiner ut og inn og kommunikasjon skjer direkte og åpent mellom alle aktører. I dette tilfellet er det ikke korrespondanse mellom systemkravene utenfra og virksomhetens struktur. Dersom tyngdepunktet i en ny tilsynspraksis legges på et "høyt systemnivå" så møter dette et "0-punkt" hos virksomhetene. Bedriftene har sin oppmerksomhet mot de konkrete arbeidsrutiner, i systemtenkningen er det et "0-punkt". Vi har m.a.o. to "systemer" som er a-symmetriske og som derfor ikke korresponderer med hverandre:

- Krav om selv-regulering retter seg mot en overordnet struktur og et systemnivå som ikke finnes i mange små virksomheter.
- De konkrete rutiner og den konkrete atferd som en liten virksomhet forholder seg til, er et "0-punkt" i systemtenkning (På samme måten som kjernen som mangler i løken så mangler de konkrete rutiner i systemtenkningen).

Et effektivt tilsyn forutsetter at det er korrespondanse mellom aktørene både med hensyn til strukturer og systemer som kan komme i inngrep med hverandre, i forståelse, i kompetanse og kommunikasjon.

2.4. Tilsynsmyndighetenes "overrislingsstrategi" for SMB-bedrifter

Myndighetenes strategi for innføring av internkontroll i SMB-bedrifter har siden starten i 1992 vært preget av en forventet «overrislingseffekt» etter modell fra oljeindustrien, dvs. at de store, ressurssterke bedriftene (= ansvarlig virksomhet) skulle fungere som pådriver og "rettleder" for internkontroll i de mindre (Kvadsheim 1994).

De praktiske forutsetningene og konsekvensene ved å innføre internkontroll i *landbaserte og ikke typisk entreprise-engasjerte* SMB-bedrifter har imidlertid vært omgitt av stor usikkerhet ikke bare hos HMS-personell og bedriftsledere, men også i forskningsmiljøene. Erfaringene fra oljeindustrien har f.eks. vært sprikende når det gjelder overførings-, mestrings- og nytteeffekt for SMB-bedrifter, herunder at bredden og egenarten ved internkontrollens delelementer H-M-S (Helse, Miljø og Sikkerhet) reiser store, innbyrdes problemstillinger som har vanskeliggjort sikre og entydige mestrings- og effektmål (Andersen 1988).

Det har samtidig lenge vært tydelig at tilsynsmyndighetene utviser en passiv strategi m.h.t. å bistå med og ta ansvar for konkrete løsninger for formvalg og dokumentasjon av HMS-styring (Skaar 1994). I forarbeidet til denne undersøkelsen måtte vi derfor gå ut fra at angjeldende SMB-bedrifter er sterkt avhengige av å søke praktisk støtte og hjelp utenfor myndighetsnivå. Uten klare praktiske støttefunksjoner fra de aktuelle myndighetsorganene vil SMB-bedriftene derfor være særlig sårbare m.h.t. å tolke og oppfylle krav i internkontroll-forskriften dersom a) *andre aktører ikke fyller disse funksjonene på en praktisk tilgjengelig og kostnadseffektiv måte*, og b) *dersom "overrisling" heller ikke forekommer i forventet grad*.

2.4.1. Sviktende forutsetninger for "overrisling" i landbasert SMB

Sannspådd skeptiker?

I forbindelse med Sikkerhetsdagene 1991 i Stavanger og den snarlige innføringen av internkontroll også for landbaserte virksomheter, uttalte en representant for en slik bedrift: "Jeg blir litt redd når kontrollmyndighetene og hele det offentlige oppfatning av hva internkontroll betyr for små og mellomstore bedrifter avviker så mye som den gjør fra det vi mener" (Norsk Sikkerhetsforum 1/92, s.16). Videre imøtegikk han myndighetenes optimisme mht. økonomi- og sysselsettingsgevinster ved bruk av internkontroll i SMB-bedrifter, og hevdet at: *"..virkeligheten vår er ikke ideell"* (for IK, forf. anm.), herunder at *"for enkelte kan det (internkontrollkravet) til og med være den siste lille dråpen som gjør at de ikke greier mer"*.

Generelle erfaringer fra oljeindustrien har indikert at en «overrislingseffekt» etter modell fra de ekstremt ressursterke og sikkerhetsfokuserte oljeselskapene ikke kunne forventes å bli kopiert i samme hastighet og omfang av landindustrien. Mangel på administrative ressurser og kompetanse, organisatorisk og fysisk avstand til kunden (til forskjell fra entreprenører i oljeindustrien som ofte er fysisk involverte på oljeselskapenes anlegg og installasjoner), og mindre direkte motivasjon i forhold til forventet konsekvensbilde ved tap/ulykker kan være årsaker til dette.

Problemet med å oppfylle myndighetenes «overrislingsstrategi» i landbasert industri har bl.a. framkommet gjennom et RF-prosjekt for NHOs Arbeidsmiljøfond, i et partssamarbeid med Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) og et utvalg av medlemsbedriftene (Sunde 1994). Myndighetenes rolle som medaktør i konkret løsnings- og systemutvikling - evt. i kombinasjon med systemrevisjoner - var i denne undersøkelsen lite sporbar, og tradisjonelle detaljinspeksjoner preget fremdeles atferdsbildet to år etter innføringen. Studien viste at en vellykket «overrislingseffekt» vil avhenge av en rekke rammefaktorer. Bl.a. framkom det at SMB-bedrifters innførings- og håndteringsevne av IK/HMS ble sterkt påvirket av de praktiske rammevilkårene, det vil særlig si den *entrepriseform* selskapene arbeidet under (her: hoved-, total-, general-, og delte entrepriser). Samtidig var grunnlaget for en overrislingseffekt i stor grad begrenset til bedrifter (underentreprenører) som var knyttet opp i faste/langvarige samarbeidsformer der konkrete HMS-krav og -sanksjoner kunne følges opp over tid. Muligheten for gode IK-prosesser syntes samtidig å svekkes og undergraves ved mer kortvarige og/eller oppstykkede entrepriser. Ansvarlig virksomhet syntes derfor å bli mest «ansvarliggjort» og kravspesifikk overfor sine underentreprenører i totalentrepriser og minst i delte entrepriser.

“IK-hatten er så stor for de små at den faller ned over hodet på dem...”

Dette maleriske utsagnet framkom under en konferanse i Trøndelag i september 1995, og uttrykker en ofte hevdet konsekvens ved å innføre internkontroll i SMB-bedrifter. Innføringen av internkontroll i de tradisjonelt “system-uvillige” SMB-bedriftene har trolig vært et større sosio-industrielt eksperiment - og mindre konsekvensutredet - enn myndighetene uten videre er villige til å innrømme.

En tidligere undersøkelse (RAMIT-rapport 1, Febr. 1993) påpekte f.eks. at myndighetene har undervurdert behovet for nødvendig faglig oppgradering av eget tilsynspersonell (særlig

Arbeidstilsynet), i kombinasjon med en tilsynelatende overvurdering av SMB-bedrifiers evne til å absorbere nye formalkrav uten videre støtteopplegg i en allerede presset hverdag.

Ut fra ovennevnte undersøkelser og erfaringer er det etterhvert grunnlag for å hevde at tilsynsmyndighetenes «overrislingsstrategi» ikke synes å ha en tilfredsstillende realitetsforankring i SMB-bedrifiers praktiske ramme- og kontraktsvilkår, der problemet kan synes å forsterkes gjennom en rekke eksempler på tilsynsmyndighetenes egen manglende evne og/eller vilje til faglig bistand og oppfølging selv ved konkrete henvendelser (RAMIT-rapport 1, Febr. 1993, s.7-9).

IK-forskriftens *dokumentasjonskrav* er erfaringsmessig et av de kravene det råder mest usikkerhet rundt, og som ved uheldige løsninger kan representere et betydelig byråkrati- og frustrasjonselement. Myndighetenes passive og lite praktisk oppfølgende rolle på dette området har derfor hatt betydning for hvilke forhold vi ønsker å se på i denne undersøkelsen, herunder behovet for å belyse i hvor stor grad - og hvordan - andre rammeaktører enn myndighetene kan bistå i IK-prosessen.

Andre undersøkelser har allerede indikert at *kundene* til mange SMB-bedrifter betyr langt mindre som drivkraft og oppfølgende støtteapparat for IK-HMS enn i typiske oljerelaterte (entreprise-) strukturer. Vi må derfor anta at myndighetenes overrislingsstrategi har bristende forutsetninger i de bransjene vi undersøker her, og at det blir viktig å vurdere alternative støttefunksjoner og -aktører. Undersøkelsen må i utgangspunkt derfor evaluere alle aktuelle aktører rundt SMB-bedriften som kan påvirke IK-prosessen positivt og/eller negativt.

Den kritiske oppgaven blir dermed ikke å diskutere hvorvidt internkontroll er et gode eller et onde for SMB-bedrifter - for den kan udiskutabelt være begge deler - men å *opparbeide størst mulig kunnskap om hvordan nytte kan oppnås og skadevirkninger unngås i det IK-regime de blir underlagt*. Prosessen må samtidig brytes ned til kritiske stadier og aktørnivåer for at vi skal kunne si noe konkret om realitetene bak "gode" og "dårlige" erfaringer. Dette vil også være en sentral forutsetning for at andre SMB-bedrifter kan ha praktisk nytte av resultatene i ettertid.

3. Metode

Forut for denne studien ble det inngått avtale med fire landsforeninger om samarbeid, der det ble etablert en referansegruppe med 1 person fra hver landsforening. Videre fikk hver enkelt landsforening i oppdrag å finne fram til 5 egnede medlemsbedrifter i henhold til følgende krav:

- Bedriften skulle være i gang med internkontroll
- Antall ansatte skulle være mellom min. 10-15 opp mot 150, men med overvekt av mindre bedrifter
- Geografisk spredning (bl.a. for å sikre spredning på tilsynsetatene)
- Bruk av intervju/samtaler som grunnlag for etablering av bedriftseksempler (case-studier).

Undersøkelsen bygger på en kombinasjon av tre typer datamateriale fra bedriftene:

1. Det ble arrangert et dagsbesøk på bedriftene med gjennomgang av bedriftens produksjonssystem.
2. Vi fikk intervju med en eller flere ansatte. På de aller fleste bedriftene var det daglig leder. På de større var kvalitets-/HMS-leder, verneombud og evt. tillitsvalgte med. Kvalitets-/HMS-ansvarlig fylte ut et spørreskjema (med avkryssing og fritekst) for å fange opp både kvantitative data og kvalitative utsagn.
3. Vi fikk kopi av kvalitets-/internkontrollhåndbok eller utdrag av disse som viste hvordan stukturen i dokumentasjonen var lagt opp.

4. Resultater

Det viktigste inntaket av informasjon fra bedriftene fikk vi gjennom besøk og intervju med nøkkelpersonell. Under besøket i bedriftene la vi igjen et spørreskjema som ble ettersendt. I vår presentasjon av resultater legger vi vekt på å presentere hvordan bedriftene håndterer dokumentasjonskravene innenfor hver av de fire bransjene som ble undersøkt. I kapittel 4.2 viser vi hvilke systemløsninger bedriftene har valgt og i hvilken grad de har integrert kvalitetssikring og internkontroll i et felles dokumentasjonssystem. I kapittel 4.3 drøfter vi de ulike aktørenes rolle i utformingen av systemene. Som et utgangspunkt for resultatdiskusjonen tar vi med en oversikt over noen av de svarene bedriftene har gitt på en del felles problemstillinger. Dette er ment å være et referansepunkt for den følgende presentasjon av bransjene og enkeltbedrifter.

4.1. Felles data fra bedriftene

Et utvalg på bare atten bedrifter gir ikke grunnlag for å trekke noen klare, generelle konklusjoner for denne typen bedrifter. Sammen med de mere spesifikke data, som i fortsettelsen presenteres for de fire bransjene og de enkelte bedriftseksemplene, kan likevel disse resultatene bidra til å gi oss et bedre helthetsinntrykk.

For de fleste svarkategoriene har vi gitt anledning til å svare på følgende skala fra 1 til 5:

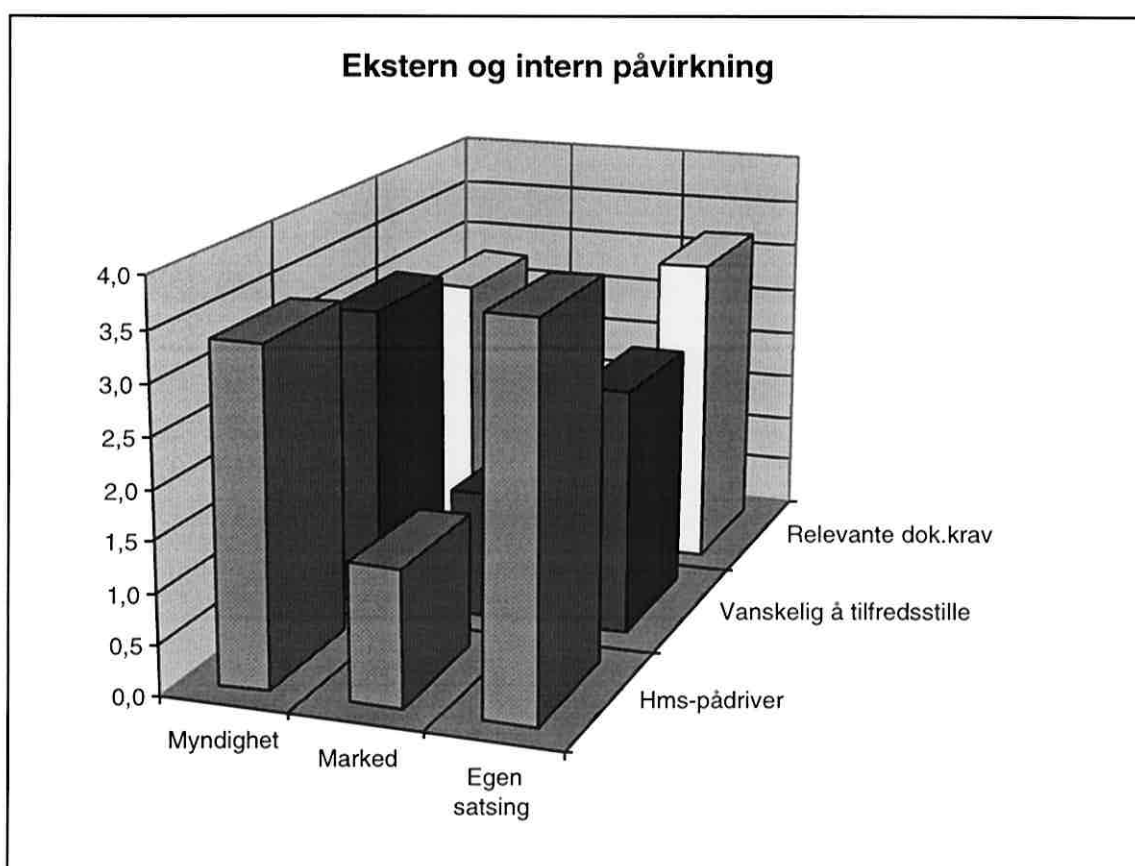
- 0 = ikke aktuelt
- 1 = i svært liten grad
- 2 = i liten grad
- 3 = i noen grad
- 4 = i stor grad
- 5 = i meget stor grad

Der ikke noe annet er markert i figurene går skalaen fra 0 til 5.

Forholdet mellom ekstern og intern påvirkning

Systemene for kvalitetssikring og internkontroll utvikles under flere påtrykk (Se kap. 2.1). Vi har spurt hvordan bedriftene oppfatter myndighetene, markedet og sin egen HMS-satsing langs følgende tre dimensjoner:

- Hvem er den kraftigste HMS-pådriver?
- Hvem er vanskeligst å tilfredsstille når det gjelder dokumentasjon?
- Hvor relevante og matnyttige oppleves kravene til dokumentasjon?



Figur 4.1 Påvirkning fra markedet, myndighetene og egen satsing

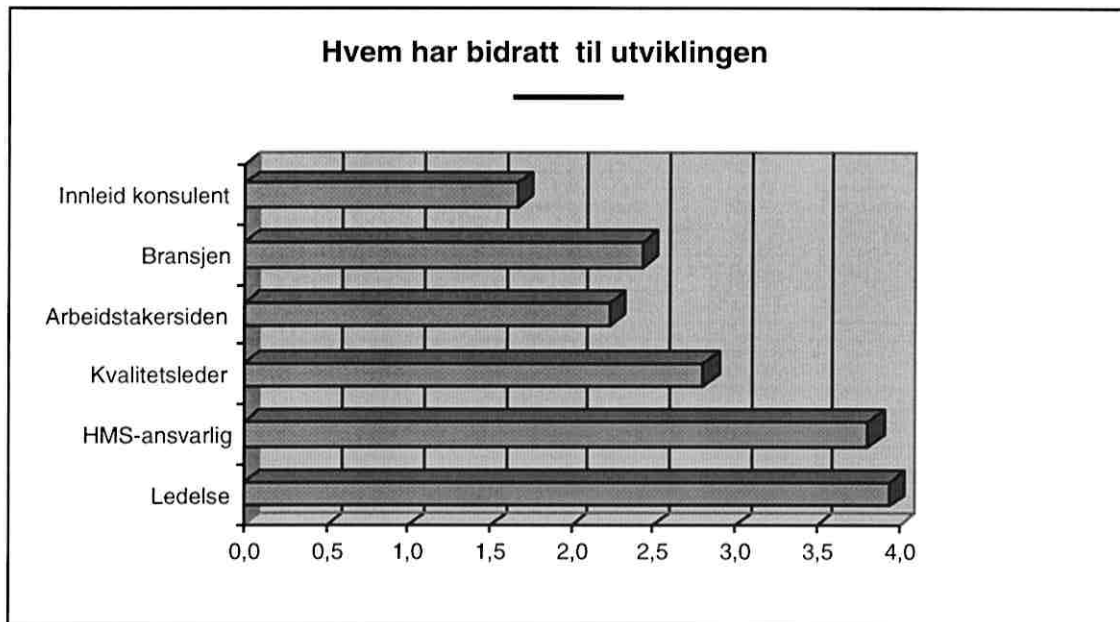
Av figuren går det fram at det er bedriftenes egen satsing som er den sterkeste påvirkningsfaktor for å utvikle HMS-systemer, tett fulgt av myndighetenes egne krav. Disse bedriftene opplever i liten grad “krevende kunder” som pådrivere. Det samme går igjen når det gjelder opplevelsen av hvem som er vanskelig å tilfredsstille og hvor relevante dokumentasjonskravene oppleves å være.

Hvem har bidratt til utviklingen

De minste bedriftene har ingen egen HMS-ansvarlig eller kvalitetsansvarlig. For dem er det derfor daglig leder som gir det avgjørende bidrag.

Figur 4.2 viser hvordan bedriftene vurderer forholdet mellom fem ulike bidragsytere. Både bransjestøtten og arbeidstakersiden vurderes å gi det samme bidrag, totalt sett. Her er det imidlertid store forskjeller mellom bransjene.

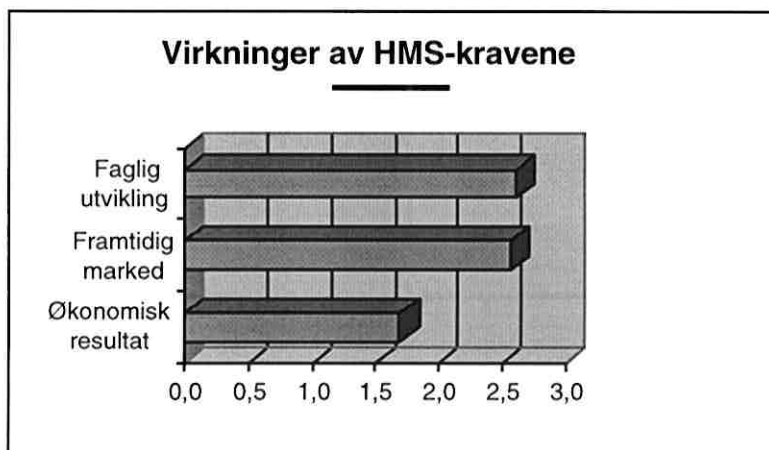
For næringsmiddelindustrien spiller kvalitetsleder og bransjestøtten en betydelig større rolle enn for de andre gruppene. Her har kvalitetsleder en skåre på 4,2 og bransjestøtten en skåre på 3,4. Dette utdypes i de etterfølgende kapitlene.



Figur 4.2 Hvem har bidratt mest til utviklingen av dokumentasjonssystemet

Virknings av HMS-krav

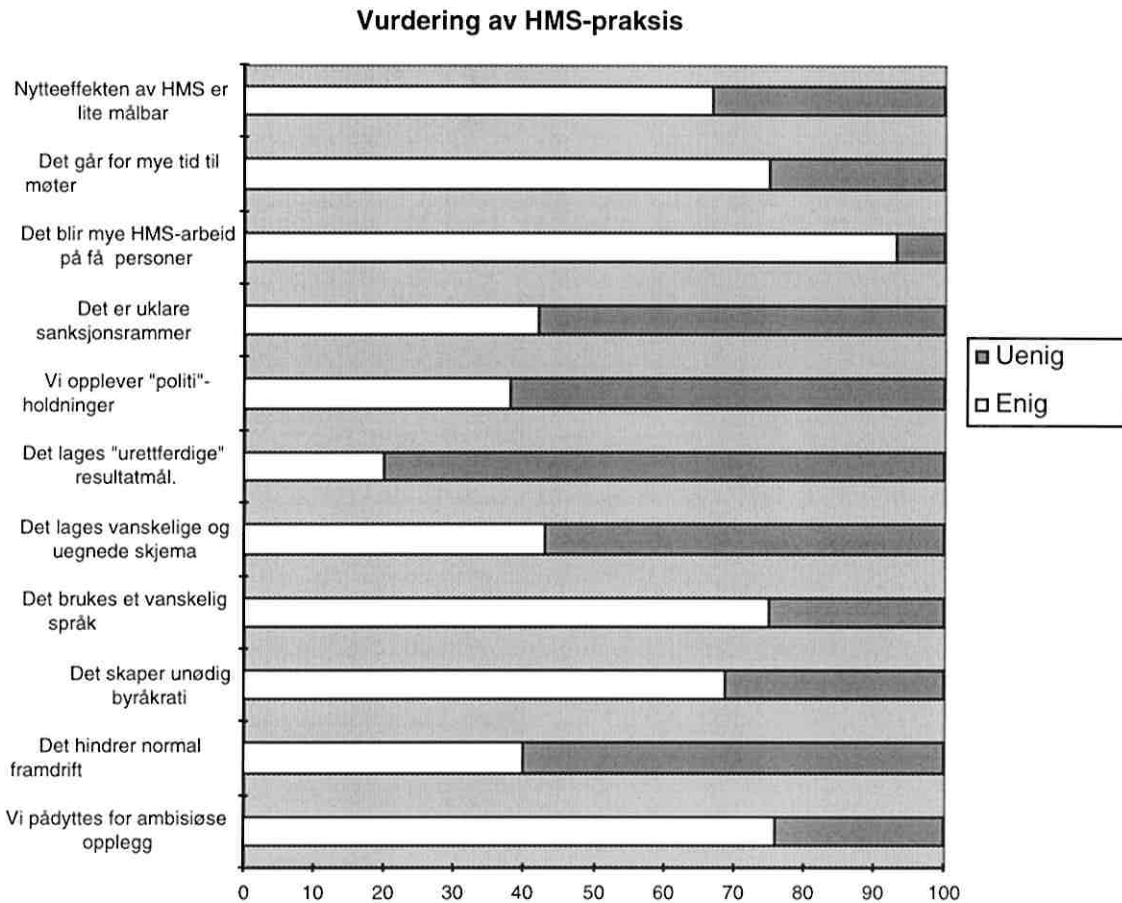
Bedriftene ble bedt om å bedømme de framtidige virkningene av de HMS-kravene som er innført. Det er her bare snakk om en kvalifisert gjetning, og de vurderer at utslag kan bli størst for den framtidige *faglige utvikling* og for et framtidig *marked*. Virkningene på et framtidig økonomisk resultat bedømmes svakere.



Figur 4.3 Virknings av HMS-kravene

Vurdering av "HMS-praksis"

Vi har bedt bedriftene ta stilling til elleve påstander om den måten de opplever at "HMS-praksis" utøves på, og som kan være særlig uegnet for SMB. Svarene er vist i figur 4.4 med den prosentandel som er enig og uenig i påstandene.



Figur 4.4 Vurdering av HMS-praksis

De fleste er enige i at det blir for mye arbeid på for få personer (95%). Det blir enten daglig leder, eller den han utpeker som ansvarlig

Tre av fire er også enige i at det går for mye tid til møter, at språket som brukes er for vanskelig, at bedriftene pådyttes opplegg som er for ambisiøse og at det skapes et unødig byråkrati.

Dialog med kunder og myndigheter

Kundene oppleves ikke som noen pådriver overfor det utvalget vi har undersøkt (Se fig.4.1). Følgelig oppleves det heller ikke problematisk å utvikle dokumentasjonskrav i dialog med kundene. Dette framgår av figur 4.5 som viser den prosentandel som har vært enig eller uenig i fire påstander om dokumentasjonskravene. De aller fleste opplever at det er mulig å få etablert praktiske løsninger i en dialog med kunden. Nitti prosent ønsker å følge kundens retningslinjer. Bedriftene har heller ikke noen utbredt opplevelse av utilstrekkelighet i sitt møte med kunden.

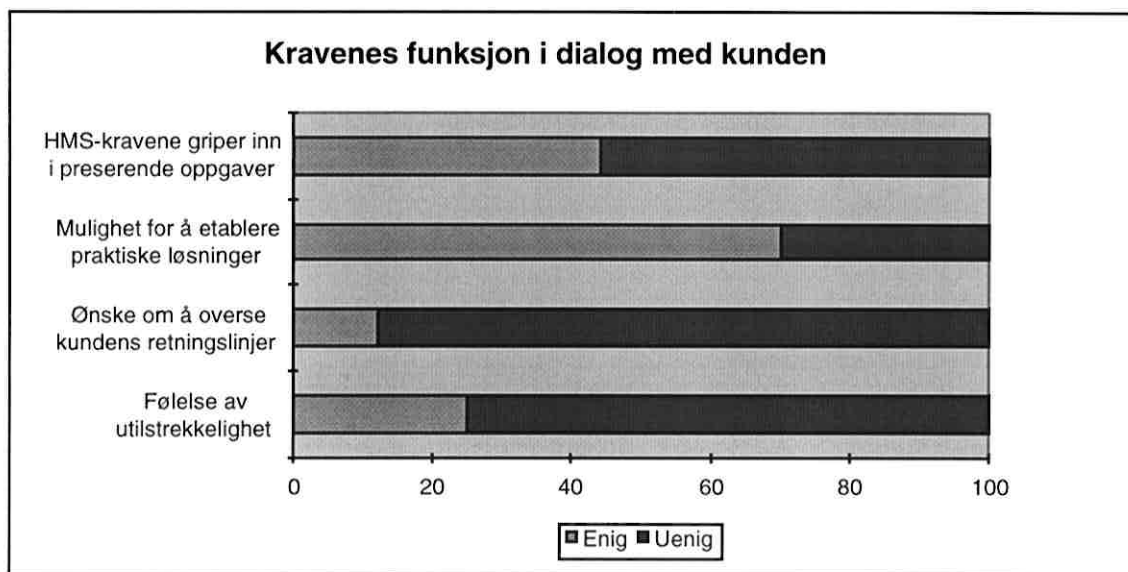
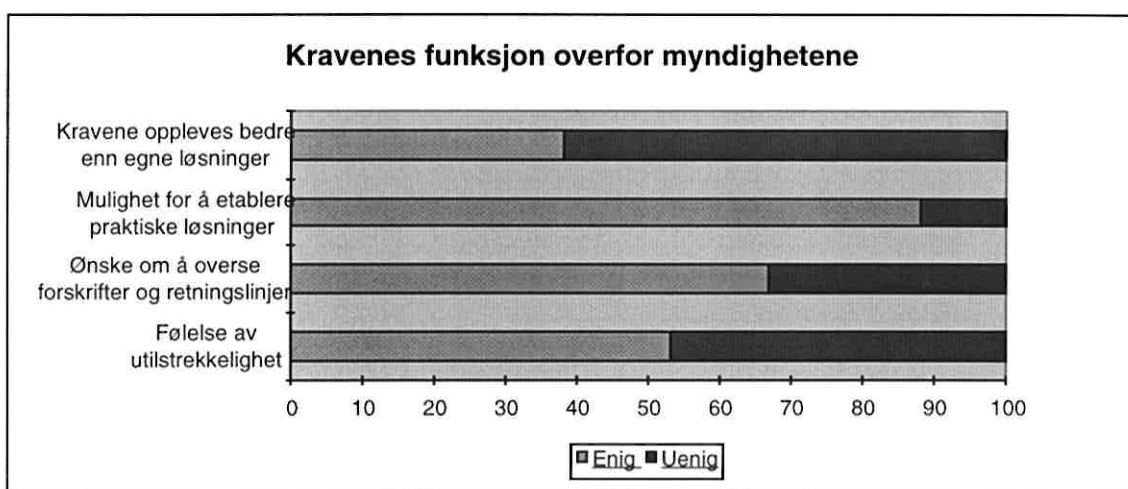


Fig. 4.5 *Kravenes funksjon i dialog med kunden*

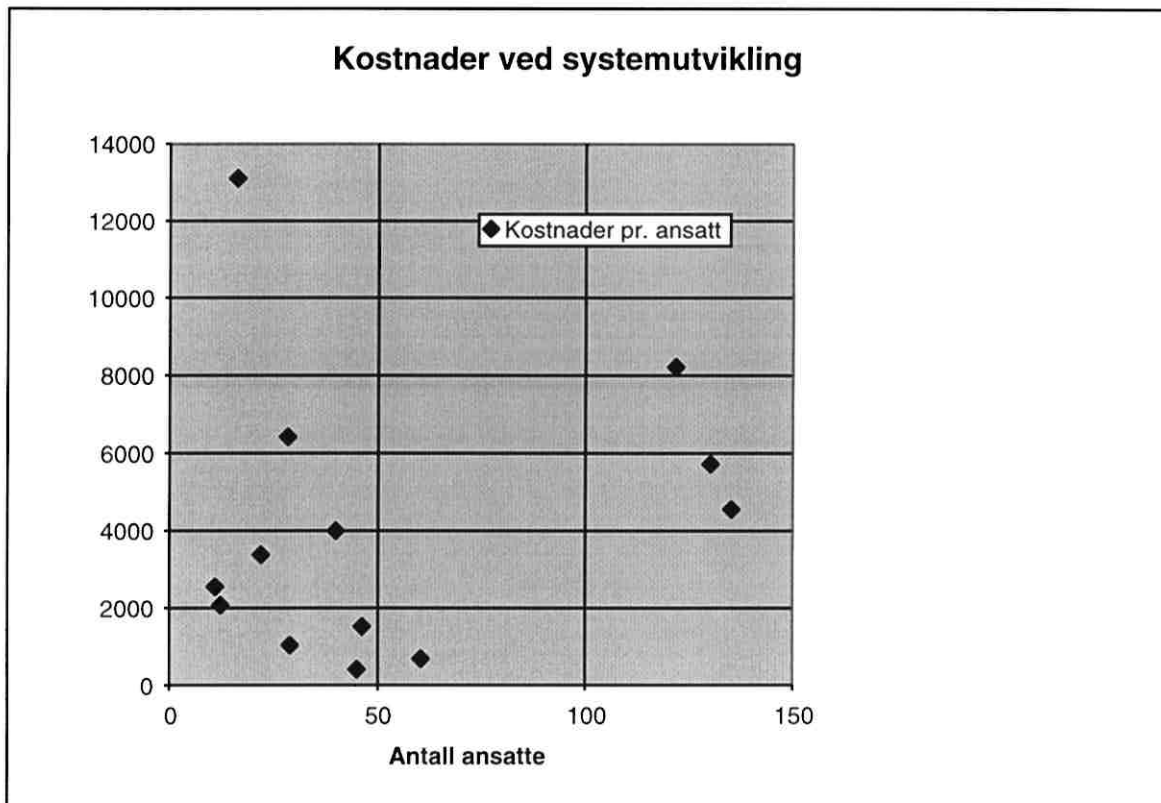


Figur 4.6 *Kravenes funksjon i dialog med myndighetene*

Overfor myndighetene oppleves situasjonen annerledes. Et flertall er ikke enige i at myndighetenes krav er bedre enn dere egne løsninger, og de opplever også en utilstrekkelighet overfor myndighetenes krav. Allikevel opplever de aller fleste at det er mulig å etablere praktiske løsninger. Det er tankevekkende og antakelig et uttrykk for frustrasjon at nesten 70% uttrykker et ønske om å “overse” myndighetenes forskrifter og retningslinjer.

Kostnadene ved systemutvikling

Gjennom spørreskjemaet har vi prøvd å få vite hva bedriftene har brukt av ressurser på å utvikle et dokumentasjonssystem for kvalitetssikring/internkontroll. De fleste bedriftene har ikke ført egne internregnskaper på dette, og de data som de oppgir er omtrentlige. Noen av bedriftene har gitt et estimat på eget timeforbruk, andre har i tillegg interne kostnader og eventuelle konstnader til konsulent. Vi får ved hjelp av disse data fram et kostnadsbilde som vist på figur 4.7.



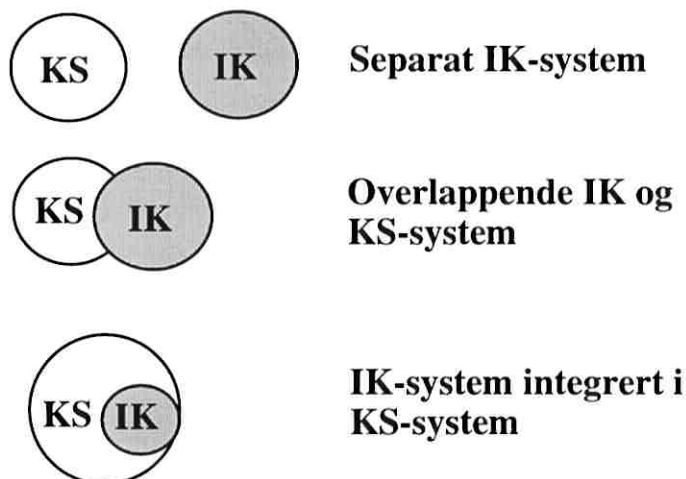
Figur 4.7 Kostnader ved systemutvikling/dokumentasjonssystem

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.4000 og kr.6000 pr. ansatt.

4.2. Systemløsninger og integrasjonsnivå i de 4 bransjene

Vi har her valgt å gruppere våre funn a) bransjevis, og b) etter hvilken hovedløsning de ulike bedriftene har valgt for internkontroll og kvalitetssikring. Et *separat* internkontrollsystem (evt. et kvalitetssystem) er i utgangspunktet det enkleste å forholde seg til for en liten virksomhet. En delvis *overlapping* eller en *integrering* fører til at løsningene blir mer kompliserte. (Denne framstillingen er også brukt i intervjuguiden, se vedlegg 1):



Vi bruker bedriftskoden fra tabellen i kap. 1 og antall ansatte som identifikasjon. Eksempel B1/115 er produksjonsbedrift (1) innen næringsmiddelindustrien (B) med 115 ansatte.

4.2.1. Byggeindustrien

De tre minste bedriftene i bransjen har valgt en separat løsning med internkontroll (A2/22, A4/12, A5/11), én bedrift har valgt en kombinasjon/overlapping med kvalitetssikring (A1/40), og én har valgt en integrert løsning etter påtrykk fra konsernet som den er en del av (A3/68). Det kan noteres at begge bedriftene som har arbeidet med integrasjon av IK/KS er del av et større konsern, og at referansemødeller fra konsernnivå har vært tilgjengelige.

4.2.1.1. Overvekt av separate IK-løsninger

De tre minste bedriftene har valgt ulike arbeidsmåter for å komme fram til sine internkontrollsystemer.

I en av de minste (A4/12) ble internkontrollhåndboken laget av daglig leder og verneombudet i fellesskap. De laget enkle skjema og sjekklister hvor de stort sett brukte eget skjønn og satte ned på et papir "det som alle har i hodet". Underveis oppdaget de at det skulle ikke mye til før de ansatte opplevde dette som for mye "skjematikk" og noe de ikke hadde et forhold til. Lederen mener selv at de har valgt et riktig omfang, og at de nå bør oppdatere det som nå er skrevet. De har lagt inn HMS-mål på hver arbeidsplass. Ulykkesrisiko er knyttet til maskinoperatører og truck-kjøring, men daglig leder forteller at operatørene synes det er latterlig å skrive ned på et papir det de til daglig gjør. Bedriften har positive erfaringer av arbeidet med internkontroll og avfallshåndtering. Den har fått nye rutiner for å sortere stålbånd som leveres til skraphandler, trekkplast og "stikk" fra pakker, papiravfall, tomme beisspann og skylletank for beis. Selv om de ikke i første omgang kan se at dette har gitt en økonomisk gevinst, så mener bedriften at den kommer kommunen og Fylkesmannens miljøvernnavdeling i forkjøpet når det gjelder avfallshåndtering.

I en av de andre trevarebedriftene (A2/22) er det bedriftshelsetjenesten som har hjulpet til med å utvikle internkontrollsystemet. Bedriftshelsetjenesten i distriktet holdt kurs for flere bedrifter hvor det ble fokusert på HMS-arbeid. Det ble også gitt opplæring i lovverket, og de fikk hjelp til å utvikle sin egen mal. Arbeidet ble gjennomført ved at de begynte med vernerunder der tillitsvalgt, verneombud og bedriftshelsetjenesten deltok. Bedriften mener det er vanskelig å få oversikt over hva internkontroll betyr og synes det virker mer omfattende enn det bedriftshelsetjenesten har sagt. De synes det er vanskelig å se noen gevinster av internkontroll, og de mener det resulterer i et papirsystem de ikke har bruk for. En positiv erfaring er at de ansatte muligens er blitt flinkere til å bruke verneutstyr fordi de vet at de kan bli anmeldt for å la det være.

En av de minste trevarebedriftene (A5/11) deltok i et pilotprosjekt initiert av RAMIT⁷. Målet var å utvikle et internkontrollsystem som var tilpasset de deltakende bedriftene. De ville i fellesskap luke ut barnesykdommer i systemet. Treteknisk institutt bidro også med god hjelp i prosjektet. Daglig leder mener at dette prosjektet førte til at de kom i gang med internkontroll på en grei måte. Denne bedriften har også hatt revisjon av Arbeidstilsynet, som benyttet en gjennomgang av bedriften til en læringsprosess for gjennomføring av sine revisjoner. Bedriften har nå fått et system som virker styrende på helse, miljø og sikkerhet. Det er

⁷ Rådet for arbeidsmiljøspørsmål i møbel, innrednings- og trebransjene.

utarbeidet instruksjoner for arbeidsområdene og alle områder har fått sin ansvarshavende. Effekten av dette er blitt større orden og ryddighet fordi alle ansatte føler et ansvar. Det er daglig leder som har stått for utarbeidelsen av internkontrollsystemet, men ansatte er blitt tatt med på råd for å beskrive ulike arbeidsrutiner. Daglig leder mener at den største utfordringen har vært å få til slike rutinebeskrivelser.

4.2.1.2. Overlapping med kvalitetssikring

Den ene bedriften som har kombinert internkontroll med kvalitetssikring (A1/40) er en del av et konsern. Den begynte med internkontroll i 1992 og med kvalitetssikring i 1993. Påtrykket til interkontrollarbeidet kom fra konsernet, men de stiller bedriftene nokså fritt. Konsernet hadde en stor arbeidsmiljøundersøkelse i 1990-92 (klimaundersøkelse) der en fikk med data på fabrikknivå på skader, sykefravær og støvplager. H-verdien⁸ lå den gangen mellom 60 og 70, og det er nå på 37. Konsernet vil nå også ha oversikt over alle skader. De gjennomfører kontraktsforhandlinger på forsikringssiden, og selskapet gir en premiereduksjon som blant annet avhengig av hvilket nivå det er på internkontrollsystemet. Forsikringsselskapet har derfor selv et eget tilsynsløp hvert 2. år.

Bedriften opplever at SFT har vært "proffe" lenge, og de var først ute med krav til internkontroll for tre år siden. Det har vært en god prosess å arbeide med utslippstillatelse da bedriften ligger i et meget "sårbart" våtmarksområde. SFT har vært, og er fortsatt, en viktig og aktiv pådriver og medspiller.

Fylkesmannens miljøvernavdeling oppleves å jobbe like tungvint som før. Det samme gjelder Arbeidstilsynet. Bedriften inviterte dem til å delta i prøverevisjon. Den fikk da dette spørsmålet på telefonen: "Kommer du fra offentlig sektor?" Da den bekreftet at det ikke var tilfelle, var beskjeden: "Nei, da er du kommet feil". Det var en annen saksbehandlers område.

Kravene fra markedet har vært viktige i utviklingen av kvalitetssikring. Bunnen var falt ut av byggemarkedet i 1992 og bedriften risikerte å stenge. I 1993 fikk den imidlertid en sjanse i offshore-markedet. Den mente selv å ha gode produkter, men manglet dokumentasjon på produktkvalitet. De fem mest erfarne kontrollørene fra en annen bedrift i konsernet ble flyttet over til bedriften. Hele organisasjonen ble skjerpet for å kunne tilfredsstille de nye kvalitetskravene. "Det var som å løfte seg opp etter hårene", sier en av informantene. Bedriften har nå funnet et nytt marked etter offshore-leveransen. I dette markedet må også

⁸ H-verdi = Antall fraværsskader pr. million arbeidstimer

produktets tekniske spesifikasjoner være nøye dokumentert. Frykten for ikke å kunne klare kvalitetskravene er nå borte. I løpet av en to-årsperiode har antallet ansatte som svarer at kvalitet er viktig kommet opp i 60-70 %.

Bedriften har brukt et felles internkontroll-system fra konsernet som er bygget på forslag fra Jørn Klepper. HMS-leder i bedriften er også koordinator for hele konsernet og har derfor en ekspert-rolle. Dette medførte en fare for at arbeidet skulle bli for "ekspert-styrt". Han har derfor arbeidet for at linjeledelsen må komme sterkere inn og har utfordret dem på deres egen rolle.

På HMS- siden har den sterke nedbemanningen ført til at renhold og rydding er blitt forsømt. De fleste skader er knyttet til fall ved at en sklir på glatt underlag. Sklifaren er meget stor. Tidligere var det folk i bedriften som hadde overskudd til å rydde opp etterhvert, uten at det var sagt eller var synlig. Nå har en skåret ned bemanningen til et minimum. Det har gått utover orden og renhold - og dermed sikkerheten.

4.2.1.3. Integreert løsning

Også en av de andre bedriftene i denne gruppen er en del av et konsern (A3/68). Den har fulgt konsernets krav og modell for integrasjon av internkontroll og kvalitetssikring. Myndighetene ble ikke opplevd som noen pådrivere i internkontrollarbeidet. Derimot har viktige kunder fungert som pådrivere, særlig m.h.t. kvalitetssikring. Mens dokumentasjonskravet først og fremst oppleves som et krav for å lette myndighetenes arbeid, er det de praktiske HMS-rutinene som oppleves som nyttige for bedriften.

4.2.2. Næringsmiddelindustrien

4.2.2.1. "Integrasjons-gruppen"

Hele gruppen som tilhører næringsmiddelindustrien (B1-B5) har valgt en integrert løsning der internkontroll er en del av et kvalitetssikringssystem. Alle fem bedriftene opplever at markedet stiller krav til kvalitetssikring, om enn i noe varierende grad. En felles erfaring er imidlertid at kravet til dokumentasjon er økende, og at et kvalitetssikringssystem gir et godt omdømme i markedet. De fleste av bedriftene sier at *egeninteresse* er hovedmotivet i arbeidet.

Enkelte større kunder har snakket om sertifisering, men dette er frafalt. Andre kunder er opptatt av “kontinuerlig forbedring”⁹.

En av bedriftene (B1/122) startet med kvalitetssikring i 1991, og toppledelsen fokuserte på ISO-sertifisering. HMS-ansvarlig så at internkontroll omfattet mye av det samme som kvalitetssikring. Over tid har det skjedd en sammensying av kvalitetssikring og internkontroll. Integreringen av de to systemene er kommet langt, og HMS er lagt inn på hvert enkelt punkt i kvalitetssikring-systemet. På denne måten skjedde det en opprydding ved innføring av internkontroll som var veldig nyttig. Bedriften har lagt lista veldig høyt når det gjelder kvalitetssikring. Den har mye utstyr og dette fører til mye avvikshåndtering og mye arbeid med oppfølging. Det skapes et øket trykk på mellomledernivå for å håndtere dette.

En bakeribedrift (B2/135) peker på at produksjonen begynner med en form for oppskrift. Bedriften har derfor alltid vært produksjonsorientert og utviklet sine produkter fra *resepten* til det ferdige produkt. Derfor har de alltid vært opptatt av å dokumentere hva de gjør. Det har vært en del av kulturen i bedriften. Allerede i september 1991 tok bedriften opp spørsmålet om internkontroll og innhentet forskrifter og materiale. Næringsmiddelindustriens landsforening (NIL) og Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbundet kom også tidlig på banen. Det var høyt sykefravær i bransjen og bedriften gikk sammen med partene om sykefraværprosjektet i 1991. Den kom med i *nettverksprosjektet* hvor internkontroll og kvalitetssikring var tema. Framdriften var ikke som ønsket og heller ikke resultatet.

Parallelt ble det igangsatt et nettverksprosjekt omkring kvalitetssikring, og det ble etablert et nytt nettverk der internkontroll og kvalitetssikring ble slått sammen. Prosjektet startet i 1992, og de planlegger ISO-sertifisering i 1995. Bedriften hadde allerede for 2 1/2 år siden vedtatt å bygge opp et kvalitetssikringssystem etter ISO-standard. NILs mal, som var laget på forhånd var for teoretisk, og en ny mal ble utviklet. De vurderte å leie inn en konsulent eller å bruke et nettverkssamarbeid. Bedriften har samarbeidet både med konsulenter, DnV, Matforsk og Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT).

Bedriften har bygd opp kravene til produksjonen, og dokumentasjonsinnholdet i dette kravet, omkring hver stilling. Det lages prosedyrer for hver arbeidsplass. Tidligere skrev de ned det de trodde de trengte å vite. Nå skriver de ansatte ned det de selv gjør. Da de har opplevd at det

⁹ “Kontinuerlig forbedring” er et nøkkelbegrep innen Total Kvalitet Ledelse (TKL).

er vanskelig for enkelte å skrive, bruker de noen som "skrivere". Målet er å få bort det generelle og være helt konkret på den enkelte prosedyre. De legger inn HMS-delen i de enkelte prosedyrene. Denne andelen varierer med hver enkelt stilling. Det er nå blitt mye lettere å lære opp folk da de lager individuelle opplæringsprogram med en faglig og en administrativ del.

Bedriften understreker at *medvirkning* og *voksenpedagogikk* er stikkord i arbeidet. Utviklingen av systemene har skjedd i en prosess med medvirkning fra tillitsvalgte, HVO og AMU. Under sykefraværprosjektet samarbeidet klubben og HVO med ledelsen. Det var sammenfallende interesser i å få bort skulk og fravær. De ble forøvrig også flinkere til å avvike et arbeidsforhold. De største HMS-utfordringene var høyt sykefravær, ergonomisk belastning i enkelte operasjoner, og menneskelige holdninger. Operatørene ønsker ikke rotering selv om de har ensidig arbeide. De har likevel besluttet at en del av operatørene skal ha jobbrotasjon. Ulykkesrisiko er særlig knyttet til maskiner som kan åpnes og til bruk av kjemikalier.

En av bedriftene (B3/53) ser på sertifiseringsprosessen som et nødvendig ledd i en forestående omstilling da lederen skal slutte etter 42 år. Arbeidet med å få et sertifikat brukes bevisst som et middel for oppgradering av bedriften. Bedriften har vært med på et ISO-nettverk sammen med 12 bedrifter hvor IK-MAT og "Godt norsk" har vært tema. De regner med at når sertifisering kommer på plass, så faller også internkontroll på plass.

En viktig motivasjon for å satse på HMS er at en brann ville føre til at bedriften falt ut av markedet. Bedriften legger vekt på at de ansatte er med i skriveprosessen og selv beskriver sin egen jobb. Tankegangen er også her at de *lærer* av å skrive. Det som hittil har ligget i hodet på folk skal ned på papiret. HMS-delen legges inn i kvalitetssikring-systemet, og avviks- og forslagsrutiner legges inn på samme ark. Arbeidsgruppen skriver, og HMS-leder er pådriver. Avvikshåndtering og tilbakemelding oppleves positivt, idet dette binder opp ledelsen til å gjennomføre tiltak. Arbeidslederne har ansvar for å følge opp. Den enkelte formann avgjør hva det skal skrives om.

Hos en kjøtt- og fjørfeprodusent (B4/115) har tenkningen og arbeidsprosessen beveget seg fra intern kvalitetssikring, til kvalitetssikring overfor kundene, og til slutt mot Total Kvalitet Ledelse. Etterhvert har også rutiner for økonomi og administrasjon kommet inn i bildet. Bedriften gjorde ferdig håndboken for internkontroll i 1993. Denne bygger på en mal fra eierkonsernet. Arbeidsprosessen skjer gjennom linjen med kvalitetsleder som pådriver.

Vernetjenesten har ikke vært koplet direkte inn av kapasitetshensyn. Fagforeningen har heller ikke vært spesielt aktive. De har fått mye info i forkant og underveis, og de sier selv at de er fornøyd.

Bedriften har vært motivert for sertifisering ut fra tanken om "å holde orden i eget hus". I første omgang var de ikke opptatt av kundene og markedet, men de ville sette sin egen standard. Én kunde, McDonalds, har spurt etter en "hazard plan". De har hatt et nettverkssamarbeid gjennom sin eierbedrift der de fikk en god innføring i ISO-standard. Bedriften har ikke vært med i NIL-nettverket. De ser ikke på Arbeidstilsynet som en naturlig hjelper, og har ikke noe forhold til dem. Industrivernet er meget positive å ha med å gjøre. De følger opp hele tiden, og de snakker med én stemme. Det er kommet nye krav om risikoanalyser, med det er ikke lett å forstå hva som ligger i dette kravet.

Siden de er den største bedriften i kommunen, har de hatt en gjennomgang med *brannsynet* som har holdt øvelser på bedriften. Bedriften samarbeider med den installatøren som tar hånd om det elektriske anlegget. Energiverket sendte et forslag til kontrollopplegg, men de har ikke fulgt opp. *Statens Næringsmiddeltilsyn* oppleves meget positivt. De har koplet IK-MAT til ISO-sertifikat. Tidligere har de vært fysisk tilstede på bedriften, vært med på innkjøpsreiser etc. Forholdet ble for tett, og det er nå kommet i ryddigere former.

Den minste bedriften i denne gruppen (B5/16) har deltatt på internkontrollkurs i regi av Norsk næringsmiddelindustri. Kurset ble kjørt i nettverk og har bestått av 12 samlinger over 2 dager, og én dag med revisjon. Åtte representanter fra bedriften deltok på disse samlingene, deriblant verneombud og tillitsvalgt. I starten opplevde de at de fikk et svært omfattende dokumentasjonssystem som ble for uhåndterlig i bruk. Likevel synes de det var vanskelig å vite hva de skulle kutte ned på. Dette fikk de imidlertid hjelp til på kurset. Det ble skapt forståelse for at det som står i dokumentasjonen faktisk skal følges opp.

Denne bedriften, som ikke har mer enn 14 ansatte, argumenterer med at *størrelsen* er den viktigste årsaken til at de ønsket å integrere internkontroll i kvalitetssikringssystemene. Informantene gir uttrykk for at det har vært givende å arbeide både med kvalitetssikring og internkontroll. De mener at det er stor forskjell på bedriften før og etter at systemene kom på plass. I starten var det riktignok en del skepsis fordi de fryktet mye ekstraarbeid. Etterhvert som de skjønnte mer av systemene, så de imidlertid også den praktiske nytteverdien. Særlig gjelder dette kvalitetssikring hvor de er blitt flinkere til å registrere avvik og iverksette tiltak på et tidligere tidspunkt. Men også på HMS-siden ser de at systematisk dokumentasjon og rapporteringsrutiner har gjort det lettere å få ting gjennomført. "Før var det altfor mye som ble overlatt til hukommelsen, og den kan det jo være så som så med", sier en av dem.

I sum er erfaringene for denne bedriften at kvalitetssikring og internkontroll har ført til bedre arbeidsrutiner, og systemene oppleves ikke som noen belastning.

4.2.3. Møbel- og innredning

4.2.3.1. Separate løsninger

Tre av møbelprodusentene (C1/29, C3/139, C4/18) har valgt løsninger med et separat internkontrollsystem.

I en av møbel- og innredningsbedriftene (C4/18) har de to lederne, sammen med verneombudet og tillitsvalgt dannet et internkontroll-utvalg. En som sitter i det lokale brannvern hjelper dem, og de har også fått hjelp fra en som arbeider med internkontroll i kommunen. I bedriften er det bare lokale folk som jobber, og de har vært der i en generasjon eller to. I utvalget har det vært både uenighet og usikkerhet om hva de skal gjøre med internkontroll. På den ene siden ser de på dette som unødig byråkrati. På den andre siden ser de behovet for at en del rutiner skrives ned.

En møbelprodusent (C1/29) innførte internkontroll ved hjelp av en konsulent, som forøvrig sitter i bedriften styre. Daglig leder er svært lite motivert for internkontroll. Han innrømmer at dette er et arbeid de gjør for "å ha ryggen fri." Kravet til skriftlighet oppleves som et problem. De viser til at "vi er håndverkere, og misliker papirarbeid". De synes også det er vanskelig å orientere seg i et svært omfattende lovverk.

I den største bedriften innen møbelproduksjon (C3/130) startet arbeidet med at de deltok i et pilotprosjekt som var initiert av en lokal bedriftsrådgiver med støtte fra NHO og LO. Pilotprosjektet resulterte i en internkontrollhåndbok i 1993. Senere ble det tatt et initiativ til å samle flere bedrifter i bransjen til en gjennomgang av internkontrolldokumentasjonen. Under denne gjennomgangen fikk bedriften signaler om at deres system burde forenkles og at de burde fokusere mer på det som er hovedpoengene i deres internkontroll-system. Hele internkontrollhåndboken ble derfor revidert. Hovedutfordringen har vært å få beskrevet arbeidsrutiner på en lettfattelig og hensiktsmessig måte. De ansatte i bedriften har vært med på å utforme prosedyrer for eget arbeidsområde. Det har vært nedsatt arbeidsgrupper bestående av avdelingsleder og to til tre medarbeidere. Prosedyrene vil bli samlet i en hovedmanual for internkontroll. I tillegg til denne manualen tenker de seg at dokumentasjonssystemet vil bestå

av instruksjonsbøker som dekker områder som stoffkartotek, brann- og industrivern, administrasjonshåndbok m.m.

4.2.3.2. Et eksempel på overlappende system

En av møbelbedriftene (C2/45) ble ISO-sertifisert i 1993. Motivasjonen var først og fremst at det gir en styrke i markedet. De større kundene krever nå at de har et kvalitetssikringssystem, men føreløpig kreves ingen sertifisering på det nasjonale markedet. Skal de derimot inn på et eksportmarked vil sertifisering være påkrevd i enkelte tilfeller. Særlig England stiller krav til sertifisering. Selv stiller bedriften krav til sine leverandører om at de har et kvalitetssikringssystem, og de drar selv ut til leverandørene for å forsikre seg om at systemet fungerer i praksis.

Det som har drevet internkontrollarbeidet frem er for det første bedriftens egen vilje til HMS-satsing, og for det andre, myndighetenes krav. I følge daglig leder har bedriften hatt et internkontrollsystem lenge før forskriften ble gjort gjeldende, men ikke i en like systematisk grad som forskriften nå legger opp til. Innenfor flere av de områdene som dekkes av forskriften har de hatt nedskrevne rutiner og dokumentert praksis. Dette gjelder bl.a. brannforebyggende arbeid, brannøvelser, rutiner for "varmt arbeid", risikoanalyser og vernerunder.

Bedriften har også tilsyn fra Industrivernet som setter krav til systematisk sikkerhetsarbeid. Ingen av tilsynsmyndighetene har tatt kontakt med bedriften. Bedriften tok derimot selv kontakt med Arbeidstilsynet for 2 år siden for å få korreksjon på noe av det arbeidet de har gjort. Kommentarene fra Arbeidstilsynet var dengang positive. Daglig leder etterlyser imidlertid en mer aktiv rolle fra tilsynsmyndighetenes side.

Siden kvalitetsikring fokuserer mest på produksjonssiden har de funnet det vanskelig å integrere internkontroll i kvalitetssikringssystemet. På enkelte områder har de imidlertid søkt å få til en *integrering av enkelte tiltak* som er overlappende. I disse tilfellene gir internkontrollhåndboken henvisninger til kvalitetssikringssystemene. På sikt blir det vurdert å integrere internkontroll i kvalitetssikringssystemene.

Det er daglig leder som har utarbeidet internkontrolldokumentasjonen. Som et utgangspunkt fikk bedriften tilsendt en internkontroll-mal som var utarbeidet av RAMIT i samarbeid med Teknologisk institutt. Denne malen kom i 1993, men daglig leder ønsket at bedriften skulle ha kvalitetssikringssystemet på plass før de startet opp med internkontroll. Begrunnelsen var et ønske om å se hvilke områder innen kvalitetsikring som ville overlappe med internkontroll.

Sikkerhetsarbeidet som ble igangsatt etter en brann i 1977, medførte at bedriften hadde omfattende systemer for å imøtekomme krav til sikkerhet når internkontroll ble satt på dagsorden. Dette gjorde innføringsprosessen mindre arbeidskrevende, i og med at de kunne starte med å beskrive det de allerede hadde gjort. Dermed slapp de å starte helt fra bunnen av. I sikkerhetssamarbeidet som ble innledet med bedriftens forsikringsselskap ble også bedriftshelsetjenesten trukket inn som diskusjonspartner. De har kommet med innspill til hva som kan gjøres for å bedre sikkerheten, og de har drøftet hvordan denne tjenesten best kan brukes innen sine ansvarsområder. Bedriftshelsetjenesten har bl.a. tatt i bruk video for å vise hvordan de ansatte arbeider i belastende arbeidsstillinger.

Den største utfordringen knyttet til internkontroll - og dokumentasjonen av denne - har vært å beskrive relevante forhold så enkelt at det er forståelig for alle ansatte. Det er foreløpig ikke utarbeidet prosedyrer for håndtering av det psykososiale arbeidsmiljøet. Dette har vært diskutert med bedriftshelsetjenesten, men de har funnet det vanskelig å komme frem til rutiner som dekker dette området.

Jo mindre omfang dokumentasjonen får, jo lettere vil den være å bruke. Dette har vært styrende for den formen de har lagt opp til. Daglig leder understreker imidlertid at internkontrollsystemet vil være preget av det skjer endringer i kravene til bedriften. Dette betyr at internkontrollsystemet stadig blir oppdatert.

Bedriften har hatt positive erfaringer med å arbeide systematisk både innenfor kvalitetssikring og internkontroll. De understreker særlig at det arbeidet som tidligere har vært gjort på sikkerhetssiden har medført at de har fått en dokumentasjon som på en rekke områder representerer det de allerede faktisk gjør. Daglig leder mener det er en utfordring å skape forståelse blant de ansatte for nytten av systemene for kvalitetssikring og internkontroll. Foreløpig er det få som har særlig forståelse av slike systemer, men de ansatte er lojale og av den grunn gjør de det de blir bedt om.

4.2.4. Bygghåndverkerne

4.2.4.1. Separate løsninger

Tre av bygghåndverkerne har valgt en løsning med et separat internkontrollsystem (D1/70, D2/46 og D3/60).

En av dem som har kommet lengst, opererer delvis i et offshoremarked med store krav til dokumentasjon (D1/70). De har fått mye hjelp av sine viktigste kunder til å utvikle sitt system. I denne forbindelse har de kunne trekke veksler på kundenes erfaringer mht. å legge

seg på et brukervennlig omfang. Arbeidet er gjennomført av daglig leder i samarbeid med en ekstern konsulent. Tillitsvalgt og verneombud er blitt konsultert underveis, og internkontrollsystemet skal godkjennes i AMU.

En annen bygghåndverker (D2/46) hadde tidligere laget et altfor omfattende system for kvalitetssikring, og de ville denne gangen prøve å unngå dette. De gikk inn i et samarbeid med flere andre bedrifter for å lage et system som passet til deres funksjonsområde og størrelse. Til dette brukte de landsforeningen sitt forslag til internkontroll-mal. Denne fungerte meget bra. Klubben var aktiv, og alle var interessert i å finne fram til en god løsning. Bedriften karakteriserer arbeidet som "stort sett å følge flate landeveien".

En tredje bedrift (D3/60) nedsatte i 1993 en arbeidsgruppe som skulle jobbe med internkontroll. Arbeidsgruppen besto av daglig leder og to ansatte. De startet opp med en arbeidshelg hvor de gjennomgikk dokumentasjon som de hadde samlet inn fra andre bedrifter i bransjen. I løpet av denne helgen fikk gruppen laget en mal for oppbygging av internkontrollsystemet og en fremdriftsplan for det videre arbeidet. Ingen i bedriften har deltatt på kurs i forbindelse med internkontroll. De la vekt på å gå igjennom det som andre aktuelle bedrifter har gjort, samtidig som de har samlet inn lover og forskrifter som er relevante for bedriften.

Det har tatt mye tid å skaffe tilveie alle lovene og forskriftene, og noen av forskriftene er svært vanskelig tilgjengelige. De har utarbeidet fire avdelingshåndbøker som inneholder de aktuelle lovtekstene og forskriftene. På neste nivå har de utarbeidet en internkontrollhåndbok som omfatter alle ansatte. Denne inneholder praktiske prosedyrer og instruksjoner, og gir henvisninger til lov/forskrift som er beskrevet i en av de fire avdelingshåndbøkene. Begrunnelsen for denne oppbyggingen er at det ville blitt for mye for de ansatte å sette seg inn i hvis selve lovtekstene og forskriftene skulle inngått i deres internkontrollhåndbok.

4.3. Rammeaktørers rolle og funksjon i ulike prosessstadier

På basis av intervjudataene gis først et overordnet bilde av rammeaktørens (egen eier/konsern; BHT; kunder/marked; konsulenter; bransje/nettverk; tilsynsmyndigheter; og offentlige krav) betydning for IK-prosessen i SMB-bedriftene m.h.t. disse faktorene:

1. *IK-påtrykk*; dvs. hvilke aktører som har representert et konstruktivt påtrykk for å få en IK-prosess i gang
2. *IK-hjelp*; dvs. hvilke av aktørene som har bidratt med faglig bistand/veiledning i prosessen
3. *IK-problemer*; dvs. hvilke aktører som har representert passivitet og evt. villedning i prosessen
4. *IK-forenklingsbehov*; dvs. bedriftenes behov for mer klarhet i a) lover og forskrifter, og/eller b) de ulike aktørers dokumentasjonsform

I den videre analyse ønsker vi å dele IK-prosessen i to hovedfaser (innføring og drift), og skåre hvordan de ulike aktørene som omgir SMB-bedriftene har fungert i disse to fasene. Skåringen er gitt ut fra en tolking av SMB-bedriftenes svar i intervjuene på disse forholdene:

1. De ulike aktørers betydning for etablering/utforming av IK-systemet
2. De ulike aktørers betydning for oppfølging/revisjon av IK-system og -prosess

Videre ønsker vi å belyse den relative betydning av bedriftsinternt og eksternt engasjement m.h.t. innføring og oppfølging av IK.

Samlede resultater og mønstre fra disse analysene skal gi et bilde av rollene til SMB-bedriftenes sentrale rammeaktører, og slik styrke beslutningsgrunnlaget mht. hva som kan være en gunstig IK-strategi videre for SMB-bedrifter av den type undersøkelsen behandler, herunder belyse mulighetene for spesielt kostnadseffektive "IK-allianser" mellom bedrift og utvalgte rammeaktører.

4.3.1. Rammeaktørers betydning for IK

Som en første, grov oversikt over problemområdet har vi satt opp en tabell som ut fra data i dybdeintervjuene viser den betydning og funksjon SMB-bedriftene har tillagt de ulike

rammeaktørene. I kommentarene til tabellen diskuteres i tillegg enkelte forhold bak tallene som finnes i det øvrige datamaterialet.

Tabell 4.3.1: Rammeaktørers betydning for IK i SMB-bedrifter¹⁰

| Aktører | Påtrykk | Hjelp | Negative erfaringer | Forenklingsbehov |
|---|---------|-------|---------------------|------------------|
| 1. Bedrift/eierkonsern (inkl. AMU/VO) | 10 | 2 | 2 | 3 |
| 2. BHT | 2 | 5 | 1 | - |
| 3. Kunder/marked | 4 | 1 | 0 | - |
| 4. (Frie) konsulenter | 0 | 2 | 0 | - |
| 5. Bransjeorganisasjon/nettverkssamarbeid | 6 | 4 | 1 | 3 |
| 6. Arbeidstilsynet | 2 | 0 | 17 | - |
| 7. Andre myndigheter | 7 | 5 | 2 | - |
| 8. Lov- og regelverk (IK-forskriften) | 3 | 3 | 7 | 8 |

Tabellen viser at bedriftene/eierorganisasjonen selv - med støtte i bransjeorganisasjon og/eller nettverk, og bedriftshelsetjenesten (BHT) - representerer den kvantitativt sterkeste drivkraften i forbindelse med IK-prosessen. Det kan i denne forbindelse være nyttig å konsultere Bakkejords arbeid (1993), der han vurderer BHTs potensiale i forhold til SMB-bedrifter.

¹⁰Tabellen angir i enkle tall hvilke aktører/forhold de 18 SMB-bedriftene vurderer som sentrale under postene "Påtrykk" og "Hjelp". Posten "Negative erfaringer" angir aktører/forhold som etter bedriftenes mening har bidratt til å svekke/vanskeliggjøre IK-prosessen. Samlet antall anførsler varierer derfor under hver post fordi bedriftene i noen tilfeller har funnet å nevne flere aktører som viktige, mens de i noen tilfeller ikke har angitt noen aktører. Posten "Forenklingsbehov" angir derimot et absolutt tall for de 18 bedriftene, dvs. at 14 av de 18 bedriftene har uttrykt et tydelig forenklingsbehov i egen bedrift (3), bransje (3), og i selve lov- og regelverket (8). Nesten halvparten av bedriftene opplever altså lov- og regelverket knyttet til IK som for komplisert.

Arbeidstilsynet kommer dessverre meget svakt ut i hele undersøkelsen, både mht. å unngå å bidra med konkret hjelp/anvisning i etablering- og innføringsfasen av et IK-system, og som etterlater et unnlattende inntrykk i forbindelse med forventede funksjoner knyttet til rådgivning/faglig støtte ved revisjon/drift av internkontrollsystemer. "Andre myndigheter" kommer noe gunstigere ut, der det gis noen enkeltstående eksempler på at etater som Industrivernet, E-tilsyn, brannsynet, og SFT har bidratt med konstruktiv hjelp i deler av prosessen.

4.3.2. Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK

I dette kapittelet vurderes rammeaktørenes betydning (= “konstruktivt påtrykk”) ved innføring og utforming av SMB-bedriftenes internkontrollsystem. Tabellskåringen angir grad av påvirkning etter skalaen 0-5, der 5= Svært mye, 4= Mye, 3= Middels, 2= Lite, 1 = Ikke registrert påvirkning, 0= Negativ.

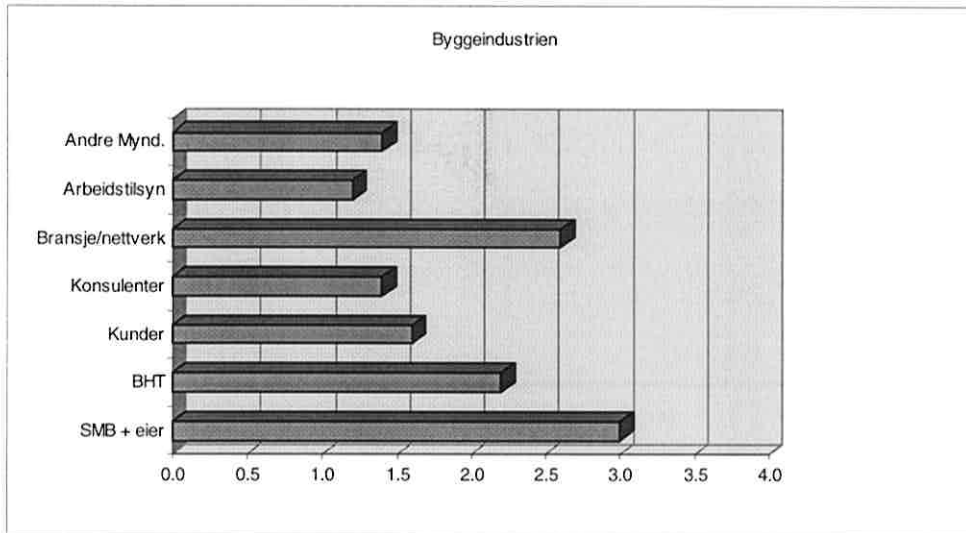


Fig. 4.3.2.A. *Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK.
(Gjennomsnitt for 5 bedrifter i Byggeindustrien)*

4.3.2.A. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern i byggeindustrien er gjennomgående sentrale pådrivere, med unntak av en bedrift der BHT har blitt tildelt en svært sentral rolle, mens bedriften og andre aktører spiller en fullstendig underordnet rolle. Bedriftshelsetjenesten (BHT) brukes i svært varierende grad i de fem firmaene, fra ikke registrert til mye. Kunder/marked anses av fire bedrifter som ubetydelige pådrivere, mens den femte bedriften trekker gjennomsnittet opp ved å angi mye kundedress. *Den samme bedriften er den eneste i denne bransjen som i noen grad har brukt ekstern konsulent.*

Bransjeorganisasjon/nettverk benyttes mye/svært mye av to bedrifter, mens de øvrige i liten/ingen grad har benyttet seg av denne muligheten. Det er rimelig å anta - også ut fra funn i de andre bransjene - at behovet for ekstern hjelp (her: konsulenter og bransje/nettverk) ville tilspisset seg ved større kundekrav enn tilfellet er nå.

Arbeidstilsynet og andre myndigheter har i ett tilfelle hver blitt registrert m.h.t. påtrykk, Arbeidstilsynet angis av en bedrift som en negativ faktor.

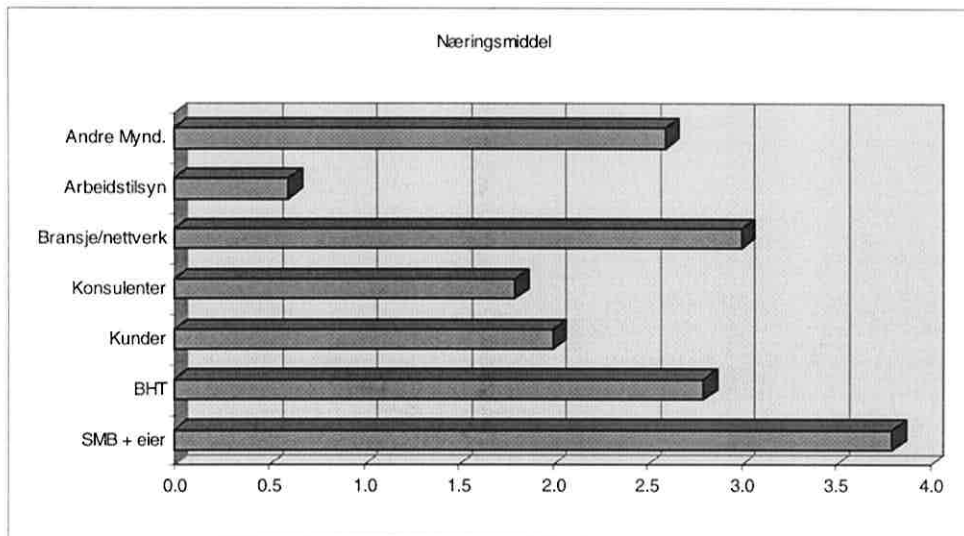


Fig. 4.3.2.B. *Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK.*
(Gjennomsnitt for 5 bedrifter i Næringsmiddelindustrien)

4.3.2.B. Kommentarer

I næringsmiddelbransjen er bedrift/eierkonsern enda mer sentrale pådrivere enn i byggindustrien, og mer enn møbel og innredning og bygghåndverkerne (se videre). Bedriftene er samtidig imponerende *jevne* i å være pådrivere denne bransjen, og vi kan her anta en tydelig sammenheng med det aktive samspillet med bransjeorg./nettverk.

Bedriftshelsetjenesten (BHT) brukes fra middels til mye i de fem firmaene, med unntak av en bedrift som ikke angir bruk av BHT, men som er mye engasjert selv, middels engasjert i bransjeorg./nettverk og samtidig er den eneste som kan sies å oppleve mye kundepåtrykk.

Kunder/marked anses av fire bedrifter som liten/ubetydelig pådriver, mens den forannevnte bedriften trekker gjennomsnittet opp ved å angi mye kundepress. To av bedriftene har i middels grad brukt ekstern konsulent.

Bransjeorganisasjon/nettverk benyttes middels/mye av hele fire bedrifter, mens den siste bedriften synes utelukkende å basere seg på egne og BHTs ressurser. Kanskje ikke så uventet er dette den største bedriften i gruppen, og som også har opplevd mye påtrykk fra "Andre myndigheter".

Arbeidstilsynet angis av to bedrifter som en negativ faktor, og angis ellers ikke som pådriver. *Andre myndigheter har hos fire bedrifter blitt registrert m.h.t. middels/mye påtrykk, dvs. at det er i denne bransjen disse myndighetene kommer best ut.* Dette mønsteret ser vi igjen under spørsmålet om grad av oppfølging.

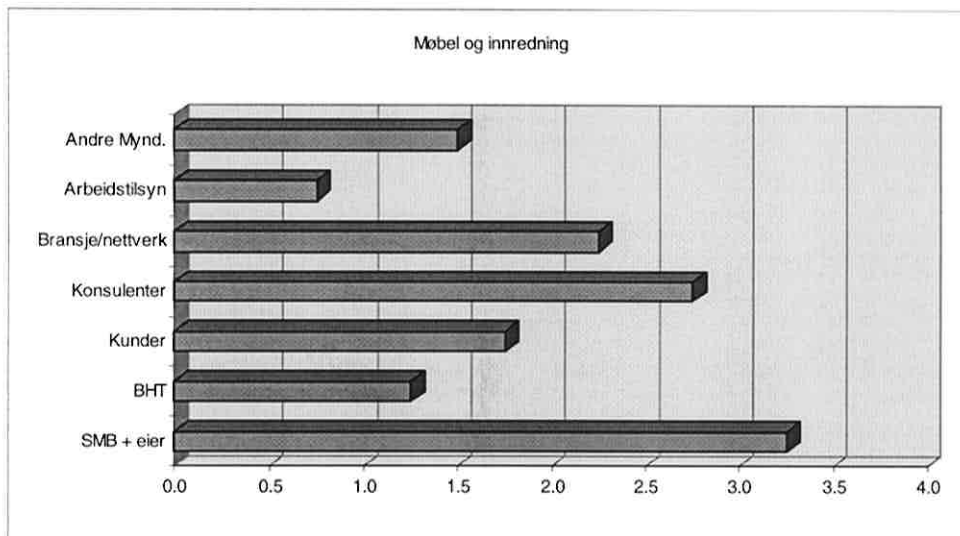


Fig. 4.3.2.C. *Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK.*
(Gjennomsnitt for 4 bedrifter i Møbel og innredningsindustrien)

4.3.2.C. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern i Møbel og innredning er også her sentrale pådrivere, men ikke like jevnt i denne bransjen som i næringsmiddel og hos bygghåndverkerne (se videre). I tillegg ser vi en mer ujevn bruk av bransjeorg./nettverk (fra mye til ikke registrert).

Bedriftshelsetjenesten (BHT) brukes lite i de fire firmaene, og vi merker oss at *bedriftenes bruk av BHT (og bransjeorg./nettverk) stort sett er omvendt proporsjonal med bruken av konsulenter* - dvs. at bedrifter som angir mye/middels bruk av konsulent angir ikke registrert bruk av bransje/BHT og omvendt.

Det er bedriftene i denne bransjen som i særklasse bruker mest konsulenthjelp, noe som kan indikere relativt svakere utviklet bedriftsstøtte/nettverk/referansemodeller m.m. i denne bransjen.

Kunder/markeds betydning varierer fra lite/ubetydelig hos tre av bedriftene, til middels hos den største bedriften.

Arbeidstilsynet angis av en bedrift som en negativ faktor, men vi merker oss at denne bedriften *samtidig er mest positiv (middels) til andre myndigheter*. Ingen myndigheter angis ellers som pådriver (ikke registrert). Det er en gjennomgående negativ opplevelse av myndighetenes rolle.

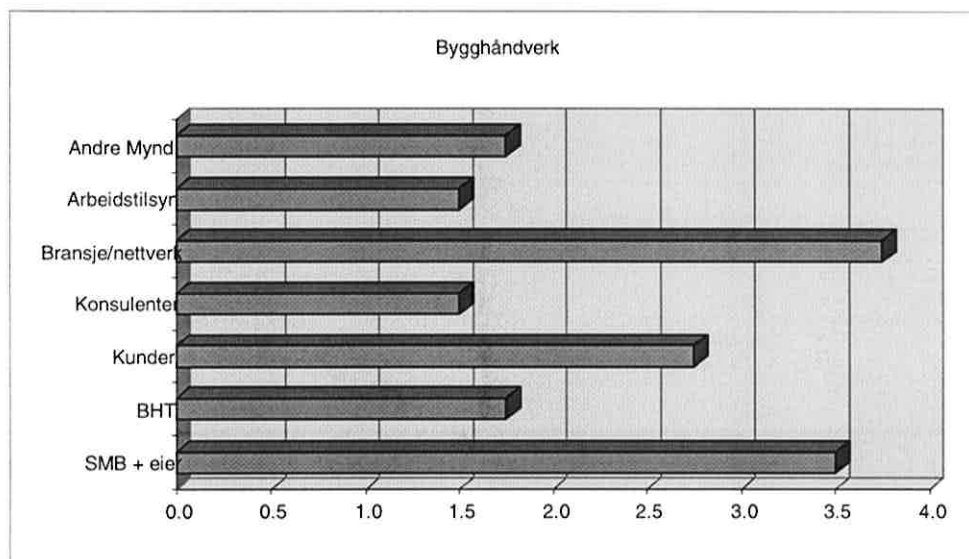


Fig. 4.3.2.D. *Aktørers grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK.*
(Gjennomsnitt for 4 bedrifter i Bygghåndverksindustrien)

4.3.2.D. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern hos bygghåndverkerne i kombinasjon med bransjeorg./nettverk framtrer som den mest sentrale pådriver-konstellasjonen i hele undersøkelsen. Oppfølging i bransje/nettverk er imidlertid ikke like stor, og kunder/marked blir faktisk viktigere i oppfølgingsfasen (se videre).

BHT brukes fra middels til litt/ikke registrert i de fire firmaene.

Det er samtidig verd å merke seg at det samtidig er i denne bransjen *påtrykk fra kunder/marked er klart størst*. Kunder/marked anses av tre bedrifter som middels/mye pådriver, mens 1 bedrift trekker gjennomsnittet ned ved å angi kundepress som ikke registrert.

1 bedrift har i middels grad brukt ekstern konsulent, ellers ikke registrert bruk.

Den relativt lave bruken av BHT og konsulenter (stort sett omvendt proporsjonal med bruken av bransje/nettverk) kan indikere at bransjen dekker en rekke sentrale behov i oppstartsfasen.

Arbeidstilsynet angis av tre bedrifter som ikke registrert faktor som pådriver, mens en bedrift angir middels (samme bedrift har ikke registrert påtrykk fra andre myndigheter). Andre myndigheter har hos tre bedrifter ikke blitt registrert m.h.t. påtrykk, mens en bedrift angir mye påtrykk her, og trekker dermed gjennomsnittet kraftig opp.

4.3.3. Aktørers grad av oppfølging ved drift av IK-systemene

Tabellskåringen angir grad av påvirkning etter skalaen 0-5, der 5= Svært mye, 4= Mye, 3= Middels, 2= Lite, 1 = Ikke registrert påvirkning, 0= Negativ.

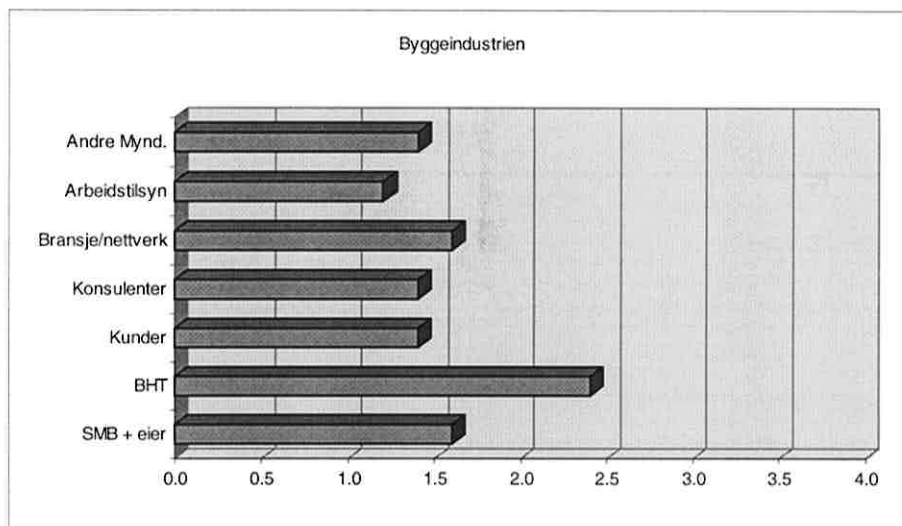


Fig. 4.3.3.A. Aktørers grad av oppfølging ved drift av IK-systemene.

(Gjennomsnitt for 5 bedrifter i Byggeindustrien)

4.3.3.A. Kommentarer

Mens bedrift/eierkonsern i byggeindustrien var gjennomgående sentrale pådrivere i innføringsfasen, med unntak av en bedrift der BHT var blitt tildelt en svært sentral rolle, ser vi her *et dramatisk fall i bedriftenes egen oppfølgingsevne. Også bransjens betydning svekkes sterkt i oppfølgingen.* BHT brukes fremdeles i svært varierende grad i de fem firmaene, fra ikke registrert til mye - men *synes å måtte fremtre som en "erstatning" for bedriftenes og bransjens fallende engasjement etterhvert.*

Kunder/marked anses av fire bedrifter som ubetydelige (ikke registrert) i oppfølgingen, mens den femte bedriften fremdeles trekker gjennomsnittet noe opp ved å angi middels kundepress (falt fra mye i etableringsfasen). *Den samme bedriften er den eneste i denne bransjen som også i denne fasen i noen grad har brukt ekstern konsulent.*

Bransjeorganisasjon/nettverk benyttes nå mye av bare en bedrift, mens de øvrige i liten/ingen grad har benyttet seg av denne muligheten.

Arbeidstilsynet angis av to bedrifter som litt oppfølgende, mens de i ett tilfelle oppleves negative. Andre myndigheter har i ett tilfelle blitt registrert m.h.t. middels oppfølging, ellers ikke registrert.

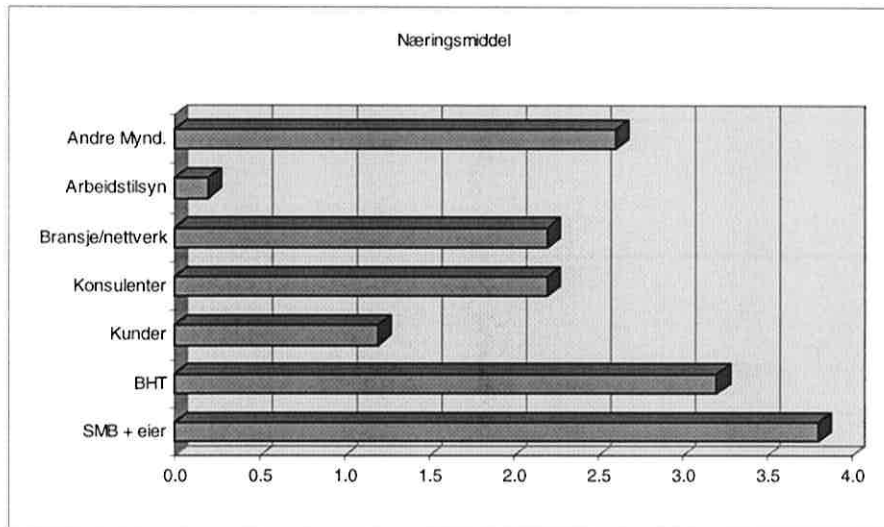


Fig. 4.3.3.B. *Aktørers grad av oppfølging ved drift av IK-systemene.*
(Gjennomsnitt for 5 bedrifter i Næringsmiddelindustrien)

4.3.3.B. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern i næringsmiddelbransjen opprettholder det samme høye engasjementet i oppfølgingen av prosessen, og vi bør særlig merke oss at dette nå særlig er *i kombinasjon med økt bruk av BHT*, og til en viss grad konsulenter.

Bedriftshelsetjenesten (BHT) brukes fra middels (en bedrift) til mye (tre bedrifter) i de fem firmaene. En bedrift som ikke anga bruk av BHT i innføringsfasen oppgir nå mye bruk av BHT. Til gjengjeld har bruken av BHT hos den siste bedrift falt fra middels til ikke registrert.

Kunder/marked faller noe i betydning, fra lite i innføringsfasen, henimot ikke registrert mht. oppfølging av prosessen. Fra to i innføringsfasen, har her tre av bedriftene i middels grad brukt ekstern konsulent.

Bransjeorganisasjon/nettverk faller i betydning fra middels til lite utover i prosessen - tilsynelatende erstattet gjennom økt bruk av BHT/konsulenter - noe som kan indikere *en mulig parallell til det dramatiske fallet i byggeindustrien i samme fase*.

Arbeidstilsynet kommer riktig ille ut m.h.t. oppfølging i denne bransjen (dårligste post i hele undersøkelsen), og angis av fire bedrifter som en negativ faktor, og hos en som ikke registrert. Paradoksalt nok angis Andre myndigheter som middels oppfølgende hos tre bedrifter (en oppgir negativ). Dette er den beste skåringen noen myndigheter oppnår i denne undersøkelsen.

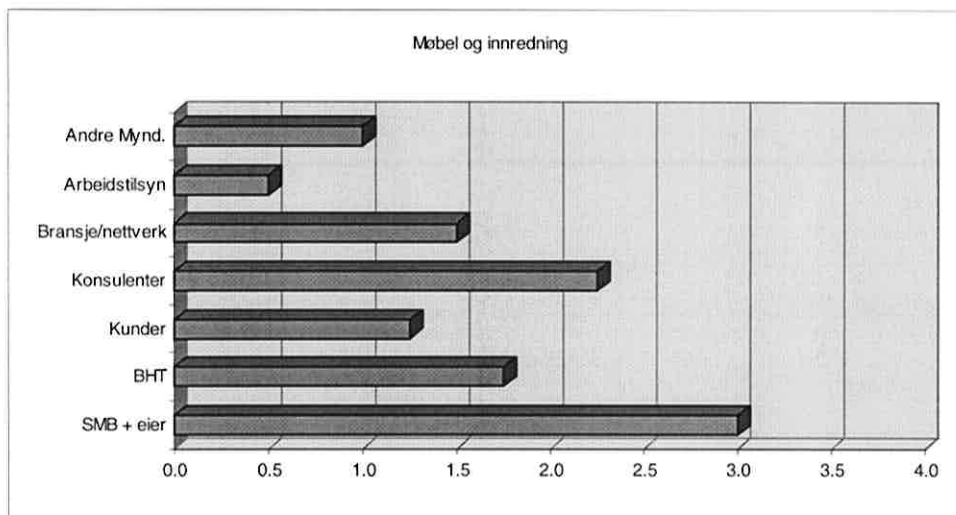


Fig. 4.3.3.C. *Aktørens grad av oppfølging ved drift av IK-systemene.*

(Gjennomsnitt for 4 bedrifter i Møbel og Innredningsindustrien)

4.3.3.C. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern i Møbel og innredning opprettholder sin sentrale rolle i prosessen, mens *BHT* også her synes å innta en sterkere betydning på klar bekostning av bransje/nettverk og delvis på bekostning av konsulenter. *BHT* brukes fra middels til ikke registrert i de fire firmaene, og vi merker oss nå at bedriftenes bruk av *BHT* på den ene siden og bransjeorg./nettverk og konsulenter (mot tidligere bare bransje) på den andre siden er omvendt proporsjonal med bruken av *BHT* - dvs. at bedrifter som angir mye/middels bruk av konsulent og bransje nå ikke angir registrert bruk av *BHT* og omvendt.

Det er bedriftene i denne bransjen som fremdeles bruker mest konsulenthjelp i kombinasjon med at bransjens betydning faller utover i prosessen, noe som forsterker inntrykket av at bedriftsstøtte/nettverk/referansemodeller m.m. ikke er tilfredsstillende utviklet på bransjenivå.

Kunder/markeds betydning varierer fremdeles, men tenderer i tillegg til å falle i betydning mht. oppfølging.

Arbeidstilsynet angis nå av to bedrifter (bare en i innføringsfasen) som en negativ faktor. Andre myndigheter er ikke registrert mht. oppfølging. Det er en gjennomgående negativ opplevelse av myndighetenes rolle.

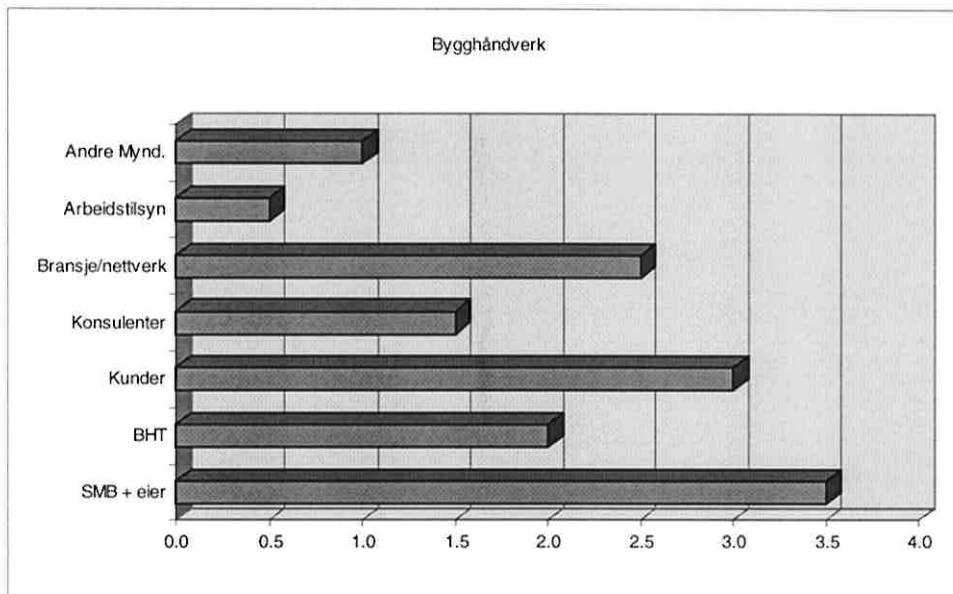


Fig. 4.3.3.D. *Aktørers grad av oppfølging ved drift av IK-systemene.*
(Gjennomsnitt for 4 bedrifter i Bygghåndverksindustrien)

4.3.3.D. Kommentarer

Bedrift/eierkonsern hos bygghåndverkerne i kombinasjon med kunder/marked og bransje/nettverk framtrer som de mest sentrale aktørene i oppfølgingsfasen. Bransjens betydning er imidlertid svekket fra innføringsfasen, og kunder/marked blir faktisk viktigere i oppfølgingsfasen.

Bedriftshelsetjenesten (BHT) brukes i varierende grad i de fire firmaene, men er fremdeles stort sett omvendt proporsjonal med bruken av bransje/nettverk i de ulike firmaene.

Kunder/market anses av tre bedrifter som middels/mye pådriver, mens bedriften som ikke tidligere opplevde kundepåtrykk, nå angir litt. *Dette betyr at dette er den eneste bransjen der kundepresset ikke faller, men tvertimot får en økt betydning i oppfølgingsfasen.* Dette er ikke urimelig, gitt at mange bedrifter i denne bransjen i større grad fysisk konfronteres med større, ansvarlige virksomheter i den daglige drift, dvs. et delvis samsvar med viktige forutsetninger for "overrissing" skissert foran.

En bedrift har i middels grad også brukt ekstern konsulent i denne fasen, ellers ikke registrert bruk. Arbeidstilsynets betydning faller sterkt i denne fasen, da de nå angis av to bedrifter som ikke registrert faktor som pådriver, mens to bedrifter angir negativ påvirkning.

Andre myndigheter angis hos alle fire bedrifter som ikke registrert m.h.t. oppfølging, dvs. at den ene bedriften som anga mye påtrykk i innføringsfasen faller fra, og trekker dermed gjennomsnittet kraftig ned. Inntrykket av myndighetenes rolle er gjennomgående negativt.

4.3.4. Intern og ekstern påvirkning ved innføring og oppfølging av IK

Tabellskåringen angir grad av påvirkning etter skalaen 0-5, der 5= Svært mye, 4= Mye, 3= Middels, 2= Lite, 1 = Ikke registrert påvirkning, 0= Negativ.

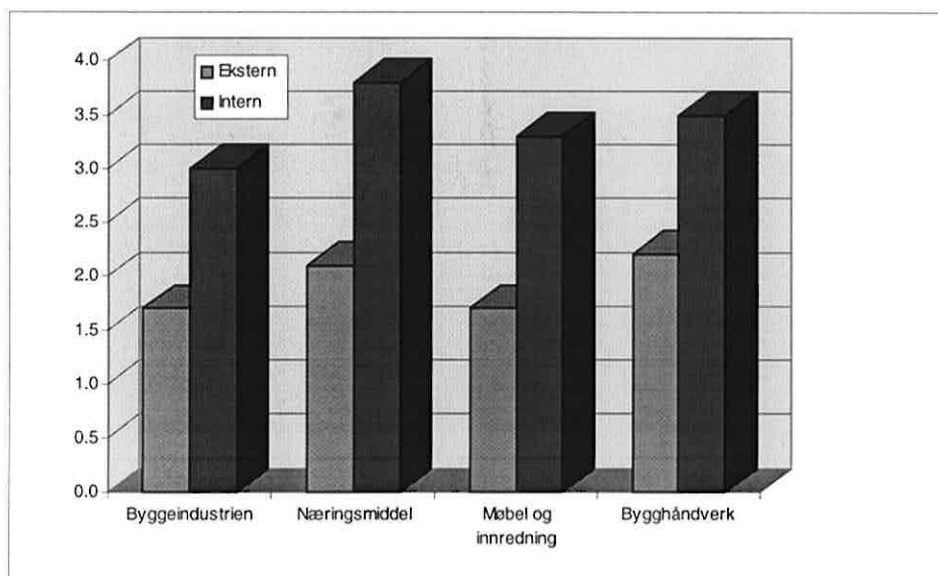


Fig. 4.3.4.A. *Intern og ekstern grad av påtrykk ved innføring og utforming av IK.*
(Gjennomsnitt for 4 bransjer)

4.3.4.A. Kommentarer

Figuren illustrerer et underliggende inntrykk i hele undersøkelsen, nemlig at bedriftene i alle disse bransjene i en stor grad er "overlatt til seg selv" i sine bestrebelser på å oppfylle myndighetskravene. I den grad ekstern støtte innhentes, er dette fortrinnsvis hos bransje/nettverk og BHT, i mindre grad hos konsulenter og kunder/market, og aller minst hos myndighetene. Undersøkelsen generelt viser at SMB-bedrifter i liten grad nyter godt av en "automatisk overrisslingseffekt" fra kunder/market i den form f.eks. myndighetene kunne ønsket. Det kan derfor fremstå som urimelig at SMB-bedrifter av denne type og skala skal kunne innføre, ivareta og drive videre et såpass komplekst system med så liten ekstern støtte -

og med så svakt opplevd nytteeffekt¹¹. Undersøkelsen samlet styrker inntrykket av at rammebetingelsene for IK i SMB-bedrifter må forenkles og i langt større grad praktisk tilrettelegges for å fremstå som en kostnadseffektiv og meningsfylt prosess.

Bedriftenes bedømmelse av det innbyrdes betydningsforholdet mellom eksterne aktører må imidlertid anses som rimelig presist, og antas å være uten spesiell motivasjon for subjektiv dreining i den ene eller andre retning. Presisjonen bekreftes gjennom et rimelig konsistent mønster på tvers av både enkeltbedrifter og bransjer.

Det kan kanskje innvendes mot analysen at bedriftene her selv har angitt betydningsforholdet mellom seg selv og eksterne aktører, og at de - kanskje ubevisst og uten vond vilje - fremstiller seg selv i et mer "engasjert" lys enn hva som er virkelig. Vi tror ikke denne feilkilden er så stor, bl.a. med basis i den ærlighet og selvkritikk som ble fremvist når bedriftene diskuterte hva de foreløpig har oppnådd, hva de ikke har lykkes med så langt, og forhold de ennå ikke har forsøkt å løse.

Inntrykket som fremdeles står igjen, er den høye grad av usikkerhet rundt løsnings- og forvaltningsproblematikken rundt IK, med basis i at bedriftene i stor grad må tilpasse og utvikle dette selv - der evnen til å bryte ned, forenkle og dokumentere IK-systemer iht. eget behov og aktivitetsmønster stiller store krav til oversikt og "selvsikkerhet". *Samtidig er det for mange bedrifters del åpenbart at bare "noen dråper til " av kvalifisert, ekstern støtte ville betydd en stor styrke for prosessen.*

¹¹ Fra et metodisk synspunkt er det selvsagt svært vanskelig å skåre bedriftenes reelle nytteopplevelse av den samlede IK-prosessen. En grov gjennomgang viser likevel at der nytte anses oppnådd, tilskrives denne *i overveldende grad forholdet til bedriftens interne aktiviteter*, med et snitt mot "middels" (= 3) i alle fire bransjer (Møbel og innredning tenderer mot "mye"). I forholdet til eksterne aktører angir Møbel og innredning likevel svært liten nytte mot kunder, bransje og myndigheter, mens de i ett tilfelle har hatt nytte av prosessen mot BHT. Næringsmiddel er den eneste bransjen som indikerer signifikant nytte mot kunder/market. De øvrige bransjer har bare sporadiske henvisninger til opplevd nytte utenfor eget hus.

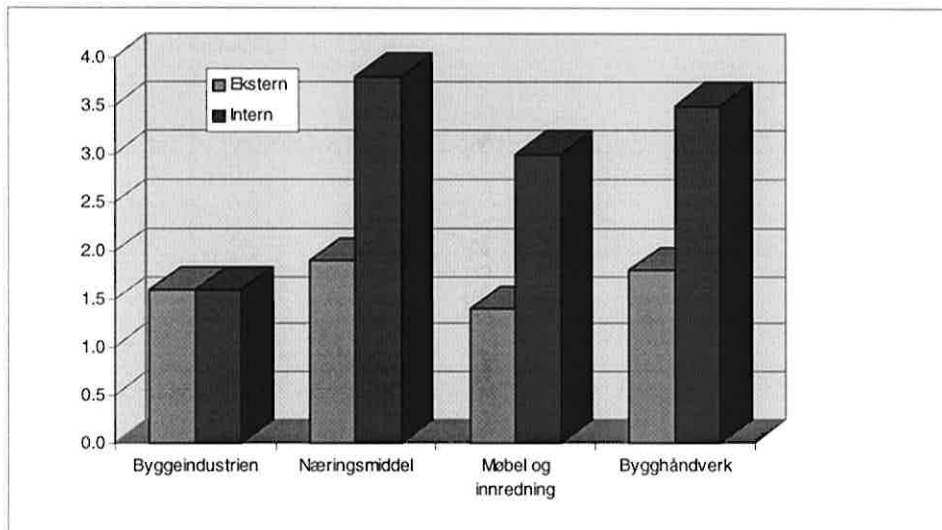


Fig. 4.3.4.B. *Intern og ekstern grad av oppfølging ved drift av IK-systemene.*
(Gjennomsnitt for 4 bransjer)

4.3.4.B. Kommentarer

De samme forhold som er diskutert i 3.3.1. gjelder fortsatt i denne fasen. Verd å merke seg er byggeindustribedriftenes sterke fall i intern oppfølging, som vi tidligere har relatert til et tilsvarende fall i bransjeoppfølging.

Snittet for ekstern oppfølging holdes imidlertid - på tross av fallet i bransje/nettverk-betydning - på linje med de andre bransjene p.g.a. til dels mye bruk av BHT.

Fallet i byggeindustribedriftenes interne oppfølging bryter med mønsteret for innføringsfasen, og med mønsteret for alle de andre bransjene i begge faser.

5. Diskusjon

Vi vil i de følgende avsnitt utdype utvalgte problemstillinger som bedriftene har reist, herunder:

- 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 systemet ikke er godt nok.

5.1. utfordringer og forbedringsbehov

5.1.1. Prosessen fram til en dokumentasjonsløsning

Kan vi skissere en "typisk" IK-prosess for SMB-bedrifter så langt?

Et overordnet inntrykk fra undersøkelsen kan "historisk" (fra innføringen i 1992, kfr. også andre undersøkelser det er vist til i dette arbeidet) 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 skjært 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.
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 miljøsidan 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 omfangsrrike 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.

I de videre kapitlene diskuterer vi forhold som kan bidra til at dette prosessbildet kan korrigeres og forbedres.

5.1.2. Etablering av beslutningsgrunnlag for form og innhold i systemene

Bedriftenes modenhet for internkontroll:

Interessant er den sprikende opplevelsen av lov- og regelverk, der nesten halvparten av bedriftene opplever dette bl.a. som truende og komplisert og stiller krav til forenkling, mens tre bedrifter har funnet at IK-forskriften representerte en konkret rettesnor i prosessen. Det skal samtidig anføres at de tre bedriftene det her er snakk om, var blant de mest “modne”¹² på internkontroll i utgangspunktet, og med sterkest støtteapparat rundt seg.

En hovedkonklusjon her er at flertallet av bedriftene (12-15) absolutt må anses å ha akseptable forutsetninger for å mestre en IK-prosess, gitt den nødvendige rammestøtte. 1-3 av bedriftene arbeider imidlertid ut fra et grunnlag som i utgangspunktet må forstås som svært vanskelig å kombinere med de rammekrav IK-forskriften setter. Disse bedriftene tenderte også til å være minst engasjerte i eksterne prosesser overfor bransje/nettverk og myndigheter. Det er grunn til å anta at en rekke SMB-bedrifter - disse var tross alt villige til å være med i en undersøkelse - sliter med tilsvarende “isolasjonsproblemer” i forholdet til lover, forskrifter og myndigheter. Det bør derfor vurderes om slike isolasjonsfenomener er et så stort problem for enkelte bedrifter at IK-forskriften blir nærmest meningsløs på dette stadiet.

¹²En vurdering av en bedrifts IK-modenhet (= bedriftens forutsetning for å mestre internkontrollkravene utfra innledende nivå m.h.t. kunnskap, systemkompetanse, praksis- og prosedyrenivå, organisasjons- og styringsmodeller, dokumentasjonsstandard, osv.) vil alltid ha et innslag av subjektivt skjønn, men en samlet gjennomgang av bedriftene indikerer denne fordelingen: Svært moden= 1, Moden=4, Ganske moden=6, Ganske umoden=4, Umoden=2, Svært umoden=1.

Hvor kan SMB hente mest nytte i IK-prosessen?

Det er ikke tvil om at IK-prosessen i mange SMB-bedrifter ville gått raskere, blitt hurtigere tilpasset bedriftenes behov, og kostet mindre prøving og feiling dersom bedriftene innledningsvis hadde mottatt mer konkrete retningslinjer fra de mest aktuelle støtteaktørene, og i særdeleshet myndighetene.

Den mest omfattende og anvendelige løsningsstøtten har kommet fra *bedriftene selv*, mens den eksterne støtten i hovedsak har bestått av kurs, referansemodeller, og maler fra *bransje/nettverk*, samt at *BHT* har dekket ulike funksjoner og også bidratt med rettleiding og etablering av systematiske praksiser, særlig på helse-/miljøsidene. I enkelte tilfeller har bruk av konsulent vært benyttet.

En evt. “*overrissingseffekt*” synes å være skuffende fraværende: I denne delen av industrien synes *kunder/marked* å være mer produktorientert enn prosessorientert, og har derfor i liten grad etterspurt eller fulgt opp bedriftenes interne IK-prosesser.

Uten den nevnte bransjestøtten og bruk av *BHT* må vi derfor anta at IK-prosessen hos de undersøkte bedriftene i ekstrem grad ville vært overlatt til den individuelle bedrift. Vi ser at bedriftene kan komme i en klemme mellom det som oppleves som omfattende ytre krav på den ene siden, og egen organisasjons begrensede kapasitet til fortolkning og dokumentasjonsløsninger på den andre.

Ut fra erfaringene fra de ulike bransjene framkommet i undersøkelsen synes næringsmiddelindustriens bransjeorganer foreløpig å ha kommet lengst i systematisk kompetanseoverføring til sine medlemsbedrifter. Samtidig har vi sett at bransjeforskriften *IK-MAT* f.eks. etablerer et skille mellom *rutiner* og *prosedyrer* som den opprinnelige *IK-forskriften* ikke har, og som i seg selv representerer en viktig presisering og dermed mulighet for å kontrollere nivået på “dokumentasjonsbyråkratiet”.

Den manglende støtteprosessen for bedriftene kan oppsummeres med disse hovedtrekkene:

1. Myndighetene synes å ha overvurdert landindustriens evne til “overrissing” fra store, ressursrike aktører, slik det i større og hurtigere grad har skjedd i oljeindustrien.
2. 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 feilfokuserede forsøk på å tilfredsstille myndighetskrav i skyggen av en frykt for (riktignok uklare) sanksjoner ved å ikke ha noe å vise for seg.

3. 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 unnlåtende 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.
4. 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.
5. 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.

*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.*

5.1.3. Drøfting av kravet til skriftlig dokumentasjon

Om arbeidsrutiner

Rutine er ett av flere begreper vi kan bruke for å karakterisere atferd¹³. Jobbrutiner er organisasjonens "hukommelse". Organisasjonen "husker" ved å gjøre det som er basert på enkeltindividers ferdigheter. Dette gir grunnlag for organisatorisk endring og læring. Organisasjonsmedlemmenes repertoar er deres sett av relevante ferdigheter. Å utføre jobbrutiner innebærer valg, selv om rutinene er innlært (Nelson & Winter 1982).

Det vil alltid være et handlingsrom innen en rutine, selv om dette kan variere mye. Handlingsvalget innebærer en bedømmelse av situasjonen, og en avveining mellom hva som "er" en riktig (standard) jobbrutine og hva som "bør være" den riktige i akkurat dette tilfelle. Å håndtere avviket mellom en gitt standard og hvordan rutinen bør utføres i det enkelte tilfelle stiller operatøren overfor ulike handlingsvalg:

- å håndtere en subjektiv og objektiv bedømmelse av kvalitet i produksjonsprosessen
- å vurdere den moralske side ved et valg mellom ulike handlingsalternativ

Dyktighet betegner det sentrale innhold i rutinebegrepet. En dyktig jobbutførelse karakteriseres ved at både kompetanse og ressursbruk anvendes på en koordinert og effektiv måte, vurdert både i forhold til måloppnåelse og rammebetingelser for jobben: "*By a "skill" we mean a capability for a smooth sequence of coordinated behavior that is ordinarily effective relative to its objectives, given the context in which it normally occurs*" (1982:73).

I mange tilfeller er det vanskelig å beskrive "dyktighet". Vi kan illustrere dette med noen eksempler:

- En teoretisk beskrivelse av rutinen "å svømme", vil neppe gi den som ikke kan svømme frimodighet til å kaste seg i vannet.
- At mor eller far holdt sykkelen, og at barnet klarte å holde balansen noen meter når de plutselig slapp, kan neppe danne grunnlag for en rutinebeskrivelse som kan instruere et barn i å sykle.

¹³ Innen forskjellige faglige tradisjoner velges ulike begreper som dekker det samme fenomen. Dette kan være "plan", "script", "vane", "program" etc. Plan-begrepet brukes innen bedriftsøkonomiske og teknologiske fag. Script-begrepet er knyttet til kognitiv psykologi, men anvendes også i andre sammenhenger.

- Hvilke kombinasjoner av tidligere erfaringer, følelser og fakta, overslag og risikoanalyser vi foretar i det sekundet vi bestemmer oss for en forbikjøring i høy hastighet får vi heller ikke inn i en rutinebeskrivelse.

I dagliglivet gjennomfører vi en rekke “rutiner” uten at vi kan gjøre rede for de fysiske lover som vi følger, eller de komplekse kalkulasjoner og risikovurderinger av handlingsalternativ som vi legger til grunn for vår atferd. Under enhver dyktig utførelse ligger det en skjult eller taus kunnskap: *Vi vet mer enn vi kan uttrykke* (Polanyi 1962).

Kravet til underliggende kunnskap for en dyktig utførelse av en jobb er avhengig av jobbens karakter. Dette har konsekvenser for i hvilken grad og på hvilket nivå en jobbrutine kan beskrives. Krav til utførelse av rutiner er ikke det samme for maskinsnekkeren på en trevarefabrikk, som for treskjærereren som utformer håndlagde møbler. Det er forskjell på kravene til ferdighet hos en som lager maskinstøpte glass og glassblåseren som former en glass-skål ved å bruke sin egen pust, sin form- og fargesans, sine følelser og motoriske ferdigheter i en integrert arbeidsrutine. De skapende og innovative sider ved en produksjonsprosess hvor idé og form smelter sammen, kan ikke fanges inn i ett enkelt sett av rutinebeskrivelser. Dette er tilfelle for arbeidsoperasjoner som krever håndverksmessig og faglig dyktighet (Lindøe 1996).

Forventningen til skriftlig dokumentasjon

Internkontrollutvalget la ikke til grunn et generelt krav om skriftlighet. I forarbeidene til forskriften om IK-HMS (NOU 1987:10) er en oppmerksom på de problemer dette kravet kunne få for mindre bedrifter: *“Normalt vil det være naturlig at dokumentasjon foreligger skriftlig. Dette vil være en forutsetning når det gjelder resultater av internt tilsyn. Når det gjelder de rutiner og den oppgavefordeling som er fastsatt i virksomheten, vil et krav om skriftlighet være unødvendig for de helt små virksomheter. For å unngå for mye byråkratisering, har utvalget derfor ikke foreslått noe generelt skriftlighetskrav* (Vår uthevelse). *Utvalget har imidlertid foreslått en adgang for tilsynsetatene til å gi utfyllende regler om dokumentasjon.”*

Disse anbefalingene ble ikke oppfulgt i forskriften, og det ble istedet lagt inn et generelt dokumentasjonskrav. Forskriften kan leses som om målformuleringer, problemstillinger og tiltak i seg selv skulle være uproblematisk å håndtere. Skaar (1994: 43) konkluderer sin gjennomgang av forarbeidene til IK-forskriften og selve forskriften med at

internkontrollreformen har innebygd i seg en spenning mellom to ulike måter å tenke på – to spor som fører inn i vidt forskjellige landskap:

- På den ene siden bygger IK-HMS på arbeidsmiljølovens idegrunnlag, noe som innebærer satsing på egenaktivitet, handling, motivasjon og medvirkning og betydningen av læring og troen på lokale løsninger.
- På den andre side bygger IK-HMS på tenkemåter hentet fra ingeniørens verden, der internkontroll ses som et teknisk/administrativt styringsverktøy for effektiv måloppnåelse. Innenfor dette tenkesettet er oppmerksomheten rettet mot verktøyet i seg selv mer enn mot brukerne og bruksområdene.

Denne dobbeltheten ved internkontroll kan slå ekstra sterk ut overfor de mindre bedriftene når det gjelder kravet til skriftlighet.

Mangel på skriftkultur - en kulturkollisjon?

Mange små bedrifter har ingen "skriftkultur". Det er ikke vanlig for dem å sette seg ned og lage beskrivelser av arbeidsrutiner, organisasjonskart, planer, etc. Derfor er det en sammenheng mellom bedriftenes lave formaliseringsgrad og en mangel på skriftkultur. Mange ansatte er heller ikke vant med å skrive. For enkelte kan det være snakk om en skrivevegring. Det å skrive ned det de holder på med kan derfor oppleves som en vanskelig og truende situasjon. Vi har fått dette dokumentert fra flere av de minste bedriftene:

- *“Internkontroll har ført til mer papir enn det vi har bruk for. Vi har så få ansatte at vi ikke trenger et “papirsystem” for å følge opp arbeidet”*
- *“Det tok like mye tid å tenke på å få skrevet ned rutinene, som det å gjøre selve arbeidet.... Hos oss har vi ikke for vane å gå å lese i permer..., og min lederrolle tilsvarer en formannsrolle i en mellomstor bedrift”.*
- *“Hos oss er det slik at vi vet at “sånn skal det være”, uten at vi har tegninger til... Vanskeligheten har ikke vært å lage en handlingsplan, men å dokumentere hvordan handlingsplanen skal fungere”.*
- *“Vi synes dette er unødvendig. Vi har ikke hatt ulykker, verken store eller små. Det er lokale folk som har arbeidet her i hele sitt liv. Vi går runder og prater med dem”.*
- *“Vi er håndverkere, og papirarbeid er det verste vi vet”.*

Disse og liknende uttalelser kommer av at det er skapt en forståelse av et myndighetskrav om å skrive ned arbeidsrutiner uten at de kan se hva hensikten er med dette. Dette er heller ikke uten grunn. Internkontrollutvalget advarte mot for stor vektlegging av dokumentasjon (ikke minst på bakgrunn av negative erfaringer fra oljevirkksomheten), men dokumentasjonskravet gjentas på en rekke steder i IK-HMS. Så lenge ikke forskriften stiller spesifikke krav, er det lett å forstå at en faller tilbake på et generelt dokumentasjonskrav. Det kan se ut som om det er virksomhetens skriftlige dokumentasjon som skal gi tilsynsmyndighetene en mulighet for å kontrollere og etterprøve systemet. Myndighetenes behov for dokumentasjon vil i så fall generere nye dokumentasjonskrav.

Det bør skilles mellom arbeidsrutiner og prosedyrer

I kapittel 2.3 drøftet vi dokumentasjonskravet og sammenliknet forskrift og veiledning til IK-HMS og IK-MAT. 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 ruller 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.

For tilsynsmyndighetene kan det kanskje oppleves som et problem at de ikke har dokumenter å forholde seg til. Dette har antakelig mere med konvensjoner og vaner å gjøre enn med reelle problemer. Det bør være den *faktiske atferd* i bedriften som tilsynsmyndighetene er opptatt av, og ikke det som står på et stykke papir. Antakelig kan det være lettere å få innsyn i denne atferden ved å foreta en muntlig eksaminasjon enn ved å lese prosedyrer. En rutine må kunne forklares på samme måte som ved en muntlig eksamen, ved å fortelle, illustrere og

demonstrere. Innholdet i en revisjon vil bli det samme som ved å følge opp en prosedyre. I de fleste tilfeller vil en revisjon omfatte begge deler. Vi tror det er viktig å bruke konkrete eksempler på rutiner som kan forbedres. De abstrakte idéene og prinsippene for internkontroll må "oversettes" til det som er folks hverdag. Det kan også innebære en gjennomdagelse av håndverksidealene i kvalitetsarbeidet (Wig 1995).

Bruk også andre dokumentasjonsformer enn skrevet tekst

Internkontrollutvalget var også opptatt av arbeidsmiljø- og sikkerhetsproblemer som ikke kan kvantifiseres. De innså at en rekke problemtyper ikke kunne behandles i en internkontrollprosedyre på lik linje med tekniske krav. Også for denne type problemer mente imidlertid utvalget at den organisatoriske tilnærming som de hadde lagt i bunnen av sin tenkning, ville ivareta dette på en god måte.

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.

Vi lærer også av å skrive

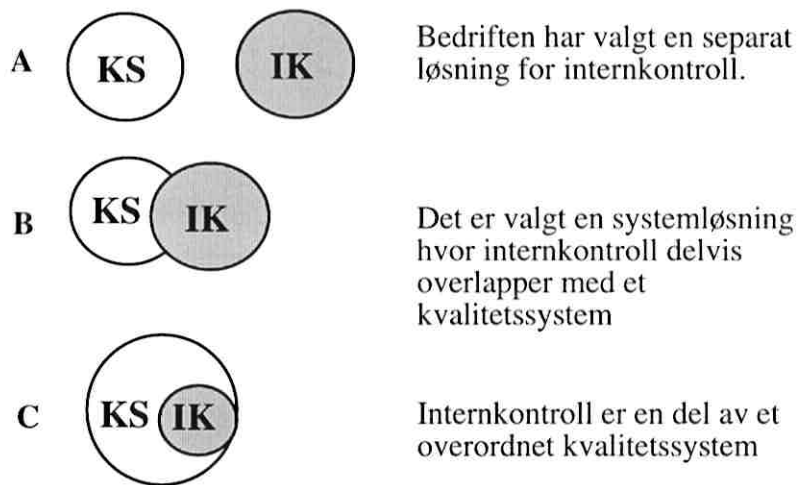
Det som hittil er referert om skriftlig dokumentasjon kan virke som en ensidig reaksjon mot det å skrive ned rutiner. Slik er det ikke. Flere av bedriftene forteller om den positive læreprosessen det er å skrive ned rutiner. Flere av HMS-lederne og prosjektlederne for internkontroll og kvalitetssikring spiller bevisst på denne muligheten.

- *“Arbeidet med internkontroll er en nyttig prosess,” sier leder for en av de minste bedriftene, “fordi det er mye ved arbeidet som vi ikke har reflektert over tidligere”.*
- *“Tidligere skrev de ansatte ned det de trodde vi trengte å vite. Nå skriver de ned det de gjør. Fordi ansatte opplever det vanskelig å skrive, bruker vi faste “skrivere”. Vi prøver å være helt konkrete på de enkelte prosedyrer. For oss er dette voksenpedagogikk”.*
- *“De ansatte skal være med å skrive ned sin egen jobb fordi de lærer av å skrive. Vi arbeider i grupper, og når vi får avviksrapporter, så skriver gruppen avvik og korrigerende tiltak”.*
- *“De som utviklet dokumentasjon gikk ut og var med på de ulike arbeidsoppgavene. På denne måten fikk de erfaring med rutinen bak prosedyren, og dette har fungert godt”.*

Dette er eksempler på at det i vårt bedriftsutvalg er 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.

5.1.4. Koplingen mellom kvalitets- og internkontrollsystem

I intervjuguiden (se vedlegg) 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 5.1.



Figur 5.1. 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.

Klepper (1993:205) hevder at *"De fleste små og mellomstore bedrifter vil ha vanskelig nok med å innføre IK om de ikke også må ta kvalitetssikring med på lasset"*. I vårt materiale finner vi ikke noen generell støtte for et slikt resonnement. Fordelingen av bedriftene etter vår kategorisering er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Fordeling av bedrifter på systemløsninger

| <i>Landsforening</i> | <i>Type bedrift</i> | <i>Antall</i> | <i>A</i> | <i>B</i> | <i>C</i> |
|--|--------------------------|---------------|----------|----------|----------|
| Byggeindustriens Landsforening | Byggematerialer | 40 | | X | |
| | Trevarer | 22 | X | | |
| | Trevarer | 68 | | | X |
| | Trelast | 12 | X | | |
| | Trevarefabrikk | 11 | X | | |
| Næringsmiddel- industriens Landsforening | Grønnsaker | 122 | | | X |
| | Bakerivarer | 135 | | | X |
| | Bakervarer | 53 | | | X |
| | Kjøtt og fjørfe | 115 | | | X |
| | Silodrift | 16 | | | X |
| Møbel og innredning- produsentenes Servicekontor | Møbelproduksjon | 29 | X | | |
| | Møbelproduksjon | 45 | | X | |
| | Møbelproduksjon | 130 | | X | |
| | Spesialutstyr til skoler | 18 | X | | |
| Bygghåndverkfagenes Landsforening | Stillasmontering | 70 | | | X |
| | Rørlegger | 46 | X | | |
| | Byggmontering | 60 | X | | |
| | Blikkenslager | 28 | X | | |

Oversikten i tabellen viser at bedriftene grupperer seg hovedsaklig i første og siste kategori. De minste bedriftene innen byggindustri og enkelte fra de andre bransjene har valgt å begynne med et internkontrollsystem, og de har ikke opplevd noen forventninger eller krav om et kvalitetssystem. Den største byggvareprodusenten og én bygghåndverksbedrift har, sammen med hele gruppen fra næringsmiddelindustrien, valgt kvalitetssikring som et integrert virkemiddel. Bare tre bedrifter har valgt en løsning med overlappende systemer.

Innenfor disse tre prinsipløsningen har bedriftene også valgt en forskjellig bruk av internkontroll som aktivt styringsverktøy. De kan også ha ulike typer av kvalitetssystem. Vi kan framstille dette etter Jersin (1994) slik det er vist i tabell 5.2 nedenfor.

Tabell 5.2 Grad av integrasjon i systemløsning

| IK | Dok./reg.system | Styringssystem | Integrert virkemiddel |
|-------------------------------------|--|----------------|-----------------------|
| KS | | | |
| Ingen sertifisering | A2/22, A4/12, A5/11 C1/29, C4/18, D2/46 | A1/40 | D3/60 |
| Kvalitetssikring (NS-ISO 9002/1) | D4/30 | C3/130 | A3/68, B1 - B5, C2/45 |
| Kvalitetsledelse (NS-ISO 9004) | | | C3/130 |
| Videreføring mot TKL (TQM) o.l. | | | |

De fleste bedriftene har selv plassert seg i tabellen. Enkelte har satt flere kryss, og da har vi plassert dem på det høyeste nivå de har markert. For de bedriftene som ikke har krysset av, har vi plassert dem inn etter beste skjønn. Oversikten i tabellen viser at bedriftene 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.

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 overaskelse. 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.

Integrasjonstanken i en liten bedrift

Det kan derfor være nyttig å se at også mindre bedrifter tenker annerledes. Vi kan illustrere det med den minste bedriften innen næringsmiddelgruppen. Den har bare 14 ansatte. Bedriften hadde en form for internkontrollsystem som følge av krav fra Industrivernet. Kvalitetssikring har kommet gradvis inn i bedriften. Kravet til dokumentasjon økte. Arbeidsstokken har en gjennomsnittlig ansiennitet på 17 år, slik at mye av kunnskapen om arbeidet satt i hodet og i kroppen på folk. Det var vanskelig for dem å vite hvordan de skulle begynne å beskrive arbeidet. Bedriften har arbeidet med å få sertifisering etter NS-ISO 9002. Den gjennomførte fire revisjoner før søknad ble sendt.

En av årsakene til at bedriften ønsker å integrere IK og KS er at den er så liten. Etter deres tankegang tilsier dette nemlig at den ønsker å begrense dokumentasjon ved en slik integrering. Det har vært nedlagt ca. 2 årsverk i arbeidet med å utforme dokumentasjonssystemet. Gjennom KS-arbeidet ble de flinkere til å registrere avvik og finne tiltak. Før gikk det mye på hukommelsen, men nå oppdages feil mye tidligere.

Det er innført vernerunder i bedriften. Disse blir gjennomført av driftssjef sammen med VO. På rundene snakker de med de ansatte og ser på arbeidsplassene. På vernerundene har driftssjef og VO med seg sjekklister, og det blir utformet handlingsplaner over ting som skal forbedres. Handlingsplanene blir lagt frem i HMS-utvalg som består av VO, driftssjef, tillitsvalgt og en representant som er valgt av de ansatte. I første omgang skal lovpålagte krav tilfredstilles. De ser også at det er blitt lettere å få ting gjennomført fordi det nå blir rapportert på en skikkelig måte. Det blir synliggjort på driftsmøtene. Sikkerheten er et viktig aspekt ved arbeidet, bl.a. på grunn av gasser og surstoffmangel i tankene. Bedriften har hatt få skader knyttet til dette arbeidet, og informantene kan bare huske to ulykkeshendelser.

Bedriften opplever at et godt IK/KS-system gir et godt omdømme i markedet. Dette må også sees i sammenheng med at markedet er blitt radikalt endret. Den største kunden sa opp alle sine avtaler fra 1. juli d.å. Dette har vært en viktig årsak til at de nå ønsker å bli sertifisert. De mener at de nå kan møte utenlandske kunder.

Teknologiens betydning

Det er iøynefallende at alle de fem bedriftene fra næringsmiddelindustrien, der det er fra 14 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 prosess teknologi. Det er en industri som har en lang tradisjon med kvalitetssikring (Lindøe 1992). 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.

5.1.5. Byråkratisering istedet for selvregulering

I kapittel 2.2 har vi påvist at et konkurransefortrinn ved en mindre bedrift er at den ikke har en byråkratisk struktur med høy formalisering og mange nivå. Med dette utgangspunkt viste vi at det i flaten mot et formelt system kunne oppstå en mistilpasning i HMS-organiseringen. Med utgangspunkt i vår innledende diskusjon (se figur 2.5) har vi i det følgende oppsummert de erfaringer mange små virksomheter har med kravene til internkontroll som en “byråkratisering av prinsippet om selvregulering”.

“Er internkontroll løsningen for oss”?

Vårt generelle inntrykk er at lederne i disse 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. 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.

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.

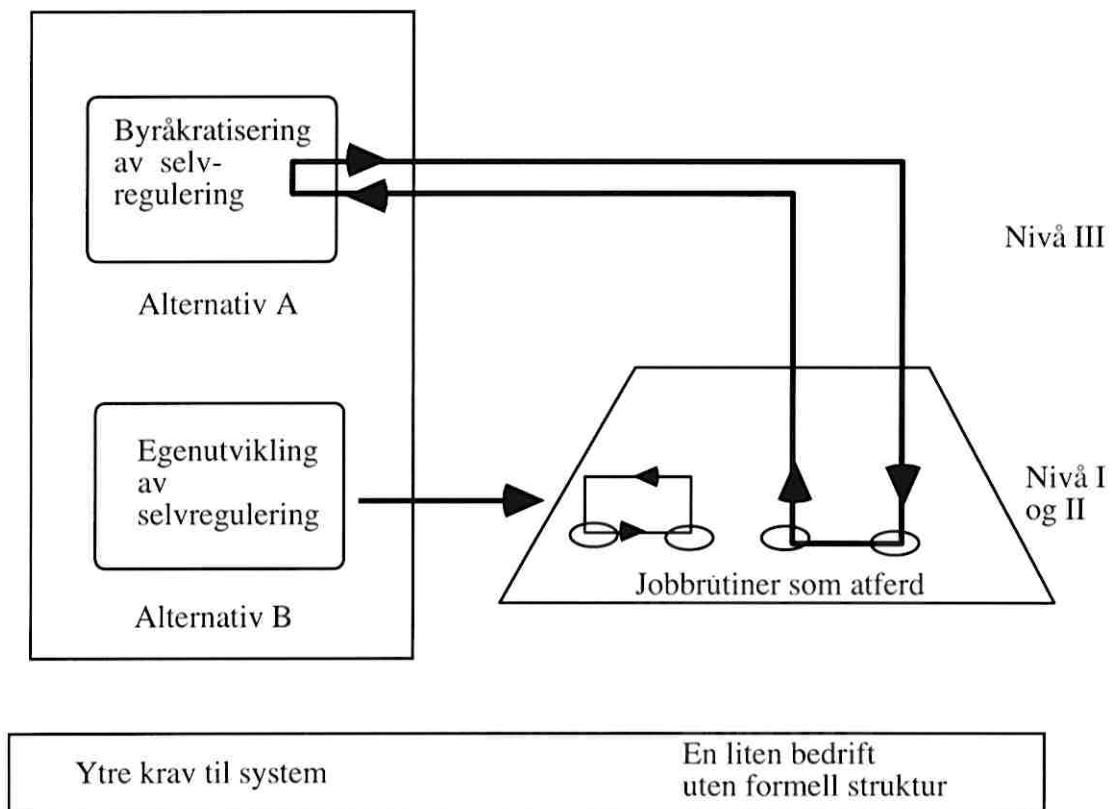
Frykten for å ikke tilfredsstillende offentlige krav

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”.

I en pågående analyse av sammenhenger bak det store usikkerhetsomfanget rundt IK hos SMB-bedrifter fra 1992 til idag (Sunde 1996, upubl.), hevdes det at en reell og vellykket overgang fra tradisjonell, “detaljspesifikk” kontroll til internkontrollens “funksjonelle” tilsynsprinsipp krever at myndighetene i langt større grad må bistå med konkret hjelp til dokumentasjonsløsninger som *begge parter kan ha fullverdig nytte av*.

En særlig utfordring - og en sentral forutsetning for at myndighetene virkelig kan vurdere hvorvidt løsningene er tilfredsstillende - er å etablere en dokumentasjonsform som enkelt og greit forestår en “synliggjøring” av bedriftenes aktiviteter. Dette krever imidlertid at myndighetene innser at alle parter fremdeles er i en etableringsfase som vil vare i mange år ennå. Vi kan illustrere dette ved hjelp av figur 5.2. nedenfor.



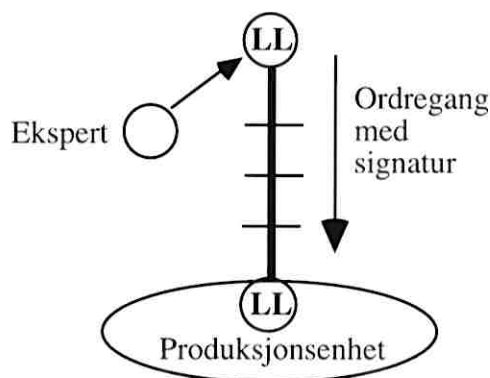
Figur 5.2. Byråkratisering av selvregulering

Til venstre er markert de “system-krav” som påtvinges virksomheten utenfra. Det kan være tilsynsmyndigheter, krevende kunder eller krav og forventninger som de fanger opp på andre

måter. I det ene ytterpunkt (A) forventes det for det første at bedriften skal kunne dokumentere hvordan den selv regulerer sine rutiner ved å beskrive dette i prosedyrer (prinsippet om selv-regulering). For det andre skal bedriften lage et dokumentasjons-system (dvs. en systembeskrivelse) som viser at hvordan de gjør dette.

Bedriften skal med andre ord tilfredsstillende de tre nivåene som vi tidligere har vist i figur 2.1. Det innebærer en *byråkratisering* av prinsippet om selv-regulering. Mange mindre bedrifter skjønner ikke verken hensikten med dette, eller hvordan de skal gjøre det.

“Vanskeligheten har ikke vært å lage en handlingsplan, men å dokumentere hvordan handlingsplanen skal fungere”, sier en av bedriftene. Den styrings-sløyfen som er knyttet til alternativ A er bygget opp omkring et hierarkisk ledelsessystem slik det er vist i figur 5.3.



Figur 5.3. Hierarkisk systemløsning

Ekspert/ledere som kjenner de krav som stilles utenfra og som vet hvordan de formelle krav til dokumentasjon skal se ut, utformer regler, prosedyrer og håndbøker. Ledere(n) setter sin signatur på hvert enkelt dokument. De rutiner som bekreftes (og sementeres) på denne måte, kan vi betrakte som en ordregang som passerer gjennom linjeledelsen. Den myndighet som tillegges linjeledelsen i forskriften underbygger en slik praksis.

Men hva skjer når det viser seg at rutinene ikke fungerer? De kan være dårlige i utgangspunktet, eller det kan være gode grunner til at de må revideres. Da må hele denne

prosessen reverseres. Det kan også innebære at kritikk og negativ informasjon må vandre oppover til beslutningstakere høyere i systemet. Ofte kan det være en avstand eller motsetning mellom oppfatninger hos eksperten/ledelsen og det lokale nivå i virksomheten. Åpenbare feil, mangler eller dumheter i godkjente prosedyrer kan bety at de som har latt dem passere med sin signatur kan miste ansikt. Oppretting av mindre feil eller mangler, som oppleves som uvesentlige, kan også hindres, fordi hele revisjonsprosessen er tung og kostnadskreven. En slik byråkratisk kontroll kan ikke minst ramme underleverandører, som gjerne er små og mellomstore bedrifter (Kvadsheim 1994).

En unødig byråkratisering av prinsippet om "selv-regulering" gjør virksomhetene mindre fleksible, driver kostnader opp og flytter fokus bort fra egen læring og mot å tilfredsstille et eksternt "systemkrav".

Alle bedrifter gjennomfører prinsippet om "selv-regulering" av sine egne rutiner i en eller annen form. De samme prinsippene som ligger til grunn for læring og kvalitetsforbedring (Aune 1994) ligger også til grunn for selvregulering (se kap.3.3.0). Det er ikke nødvendig at dette avleses i formelle strukturer, prosedyrer eller manualer for at det skal kunne fungere.

Ved å gjennomføre selv-regulering på en ubyråkratisk måte, gir det en kort responstid og en bedre mulighet for å utvikle en dynamisk og hurtig læringsprosess. En slik rutine trenger ikke å foreligge skriftlig, som det også markeres i veiledningen til "IK-MAT". Alternativ B markerer at selv-regulering kan skje som en del av bedriftens egen utviklingsplan, men under veiledning og faglig støtte. Forskjellen på de to tilnærmingene er vist i tabell 5.3.

Tabell 5.3. En sammenstilling mellom alternativene A og B i figur 5.2. (Lindøpe 1996).

| | A: Byråkratisering av selvregulering | B: Egenutvikling av selvregulering |
|----------------------|---|--|
| Perspektiv | <i>Et system utenfra påtvinger bedriften et formalisert krav til dokumentasjon av rutiner og en systemrevisjon av de samme rutiner.</i> | <i>Bedriften mottar veiledning, opplæring, informasjon etc. som setter den istand til å gjennomføre prinsippet om selvregulering på sine egne rutiner.</i> |
| Verdivalg | SMB håndteres analogt til et "maskinbyråkrati". | Virksomheten vurderes ut fra sitt eget ideologiske og kulturelle grunnlag |
| Mål og målbarhet | "Fakta" måles innenfor en teknisk/økonomiske rasjonalitet. Målene tas som gitt; fra "systemet", ledelsen o.l. | Kvantitative og kvalitative (meningsbærende data) vurderes mot hverandre. Målene er åpne for drøfting, og endring. |
| Syn på medvirkn. | Et skille mellom leder og ikke-leder markeres. Medvirkning vurderes ut fra nytte og funksjonalitet. | Medvirkning er basert på en enkel og uformell organisasjonsform. Det utvikles nye ledelsesformer. |
| Læringsprosess | Kunnskap avgis utenfra og ovenfra og læringsprosessen styres ovenfra. | Kunnskap utvikles innenfra og nedenfra, og virksomheten har stor innflytelse på sin egen læringsprosess. |
| Dok.-form | Vektlegging av dokumentasjon i standardisert og rutinsert form, og gjerne i et ekspertpråk. | Det vektlegger uttrykksformer som er tilpasset deltakerne. Stor variasjonsbredde i språk og formidling. |
| Innovasjonsdilemmaet | Innovasjonsdilemmaet underkommuniseres og gis følgelig liten oppmerksomhet. | Spenningen mellom rutinert atferd og fornyelse er en del av hverdagen. |

5.2. Internkontrollens “politiske” dimensjon

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 at myndighetene, særlig 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.

5.2.1. Splitting av HMS-aktiviteten

I innledningen til kapittel 2 understreket vi at virksomhetene er under påtrykk både fra markedet og fra myndighetene. De ulike aktørene, både i markedet og på myndighetssiden kan føre til at kravene til HMS splittes opp og gis ulik prioritet. Krav til det ytre miljøet rettes fra markedet, opinion, lokalpolitikere og pressgrupper. De ulike tilsyn har ulik rolleforståelse, tilsynspraksis og sanksjonsform (Skaar 1994). To av disse rollene kan representere ytterpunkter:

- Arbeidstilsynet har gått inn i rollen som pedagog gjennom påvirkning og forsøk på holdningsendring.
- SFT har valgt en politiroлле med sterke sanksjoner, oppfølging og kontroll.
- En tredje rolle inntas av Næringsmiddeltilsynet for de virksomheter der de har et ansvar. De skal ivareta både kvalitetskrav til produksjonen og den nødvendige sikkerhet ved innemiljøet i produksjonen.

Disse aktørene påvirker derfor virksomhetene på forskjellig måte. Internt i virksomheten kan vi få en situasjon hvor kravene om kostnadseffektivitet i tilsynspraksis og dokumentasjon fører til at en *prioriterer de HMS-aktivitetene og -indikatorne som det er lettest å måle*. I dette tilfellet er det “helse-delen” som kan bli den skadelidende. Vi kan få en splittelse i både vår tenkning og vår praksis omkring arbeidshelse.

Helse spart er penger tjent " – slik lød overskriften på en konferanse om sykefravær. Temaet er tvetydig, og tvetydigheten ligger i vår tenkning. Den ene tolkningen er at ved å ta vare på

helsen (dvs. ved å spare på den) varer den lenger. I beste fall varer den levetiden ut. Tankegangen er at "helse" er en gitt kapital som vi bør ta vare på og bruke forsiktig.

Det er ikke vanskelig å finne praktiske eksempler på at dette er et fornuftig resonnement. Ved å stumpe røyken, legge opp til et sunt kosthold, sørge for riktig mosjon, unngå for mye stress og belastninger, få en jobb med de riktige psykologiske jobbkraav, unngå helsefarlige ledere etc., så kan vi (i alle fall statistisk sett) også unngå sykefravær, slippe unna helsekøene og leve lenge i landet. Omskrevet innebærer denne fortolkningen at *"Penger spart er penger tjent"*. Det hører med til vår konvensjonelle visdom og passer inn i tankegangen om *"mer helse for hver krone"*.

Men hva om "helse" ikke er en gitt kapital eller en begrenset ressurs som vi skal spare på? Hva om helse er en ressurs som øker ved at vi bruker den?

Ved å underlegge helsebegrepet økonomisk rasjonalitet mister vi kanskje de viktigste dimensjonene ved helse, nemlig de som ikke fanges opp av økonomiske lover og snevre bedriftsøkonomiske resonnementer.

Dette får også praktiske konsekvenser for hvordan vi "taktisk" forholder oss til utvikling av program for det organisatoriske arbeidsmiljø:

- Et kvalitetssystem får forkjørsrett foran et internkontrollsystem ut fra hensynet til hva markedet forventer, og en antakelse om hva som er mest lønnsomt.
- En unngår å legge inn HMS-tema i et kvalitetssystem for å slippe å bli målt og revidert på dette. Ikke minst gjelder dette det organisatoriske arbeidsmiljøet.
- Ekspertene lager hver sine delsystemer som ikke tar vare på helheten.

Uklarhet knyttet til aktører og roller på den indre arena:

Uklarheter kan også oppstå når ulikheten i begrunnelse og tenkning bak markeds- og myndighetskrav støter mot ulike aktører internt i virksomhetene: Ledelsen og arbeidstakerne er begge opptatt av helhet og integrering av kvalitetsarbeid og HMS-arbeid. Kvalitetsekspertes har sin oppmerksomhet rettet mot krav som formes i (kontrakts-) relasjonen til kunden eller i formelle kvalitetssystemer som ISO-9000. Verne- og helsepersonell har sitt referansepunkt i lov- og regelverk og i sin profesjonsstandard fra medisin, helsefag, ergonomi, etc. Kvalitetsekspertes og verne- og helsepersonell kan, hver på sin side, bidra til en *splittet forståelse og interesse* som trekker i hver sin retning. Ulik referanseramme med ulik tenkning

og verdiorientering og ulike språk bidrar også til forvirring og uklarhet overfor beslutningstakere i linjen. Det kan også føre til at det opprettholdes et unødig “dobbel bokholderi” for henholdsvis kvalitetssystemer og HMS-systemer.

5.2.2. 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 stille dem til direkte ansvar for situasjonen *på stedet*. Hos våre respondenter ser vi imidlertid 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.

Faren for konkurransevridding

En bedrift opplever det svært demotiverende at myndighetene, etter deres oppfatning, opptrer urettferdig og skaper konkurransevridding. Dette ble illustrert 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.

Det er 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, etter mønster fra de bedrifter som best har vist gode og funksjonelle løsninger, og som det er realistisk å etterleve for det store flertall av andre bedrifter.

5.2.3. 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 avgrensede forhold som kan gis en entydig 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 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.

6. Litteratur

Andersen, S. (1988):

"Nye former for statlig autoritet". Tidsskrift for samfunnsforskning, 29:29-52.

Argyris, C. og D.A. Schön (1978):

Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. San Fransisco. Jossey- Bass.

Aune A. (1993):

Kvalitetsstyrte bedrifter. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Bakkejord, T. (1993):

Metode for innføring av internkontroll i små og mellomstore bedrifter. Trondheim: SINTEF Molab.

Bergren, C. og C. Laestadius (1993):

Pyramider eller horisontella nät? Kreativitet, kompetanseutvecling och prestationskrav i olika slags industrielle produktionssystemer. Sociologisk Forskning, 3.

Bjørnson, Ø. (1993):

100 år for bedre arbeidsmiljø. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Dysthe, O. (1993):

Writing and Talking to Learn. Dr. art. dissertation. Universitet i Tromsø.

Ebeltoft, A og K.E. Flagstad (1994):

Internkontroll for små og mellomstore bedrifter. Om læring - en evaluering. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Edsberg, E. (1993):

Internkontroll i små og mellomstore bedrifter. Oslo: Scanpower.

Edwards, R. (1979):

Contested Terrain. New York: Basic Books.

Flagstad, K. E. (1995):

The Functioning og the Internnal Control Reform. Dr. ing.avhandling. Trondheim: NTH.

Hornday, R.W. (1990):

Dropping the e-words from small business research. An alternative typology. Journal of Small Business Management. Okt., ss 22-34.

Jersin, E. (1994):

Internkontroll i et internasjonalit kvalitetsstyringsperspektiv. I Skaar, S. red. (1994). *Internkontroll - ørkenvandring eller veien til det lovede land*. Trondheim: SINTEF.

Klepper, J. (1992):

Internkontrollhåndboken. Oslo: Arbeidsmiljøseneteret.

- Kvadsheim, H. (1994):
Internkontroll som kundekrav mot SMB. Stavanger: Rogalandforskning.
- Lillestøl, J. (1994):
Kvalitet: Idéer og metoder. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lindøe, P. H. (1992):
Internkontroll - krysspress mellom byråkratisk kontroll og aktiv medvirkning.
Dr.ing.avhandling. Trondheim: NTH.
- Lindøe, P. (1995):
Byråkratisering av selv-regulering. Stavanger: Rogalandforskning.
- Lindøe, P. (1996):
Kvalitetssikring og internkontroll. Oslo: ad Notam, Gyldendal.
- Mintzberg, H. (1979):
The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nelson, R.R. and S.G. Winter (1982):
An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- NHO (1992):
NHO til tusen. Oslo: NHO.
- Pirsig, R. (1994):
Zen og kunsten og vedlikeholde en motorsykkel. Oslo: Oktober.
- Polanyi, M. (1962):
Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy. New York: Harper Torchbooks.
- RAMIT (1993):
Innføring av internkontroll i møbel- og treindustrien. Rapport 1-4. Oslo.
- Skaar, S. red. (1994):
Internkontroll - ørkenvandring eller veien til det lovede land. Trondheim: SINTEF.
- Sunde, G. og Hagen, E. (1994):
Rammevilkår for HMS i bygg og anlegg. Stavanger, RF-Rogalandforskning
- Trondsen, E. (1994):
U.S. Government Assistance Program for Small Business: Description, Impacts and Future Trends. SMB analyse-notat. Norges Forskningsråd.
- Vatne, E. (1995):
Foretaksvekst i småforetakssektoren. Hvilke typer småforetak innhar et vekstpotensiale?
SMB analyse-notat. Norges Forskningsråd.
- Wig, B.B. (1995):
Kvalitetsforbedring som håndterk. Stavanger: Norsk Forening for Kvalitet

Wilthagen, T. (1994):

Reflexive Rationality in the regulation of Occupational Safety and Health. pp 345-376. In R. Rogowski and T. Wilthagen (ed.): *Reflexive Labour Law.* Boston: Kuwer Law and Taxation Publisher.

7. Vedlegg

7.1. Spørreskjema

Prosjekt 813134

Dokumentasjonskrav til HMS i SMB

Prosjektleder Preben Lindøe

Intervjuguide/Spørreskjema

Versjon 14/3 -95

Bedrift: _____

Kontaktperson: _____

Bransje: _____

Lokalisering: _____ **Etableringsår:** _____

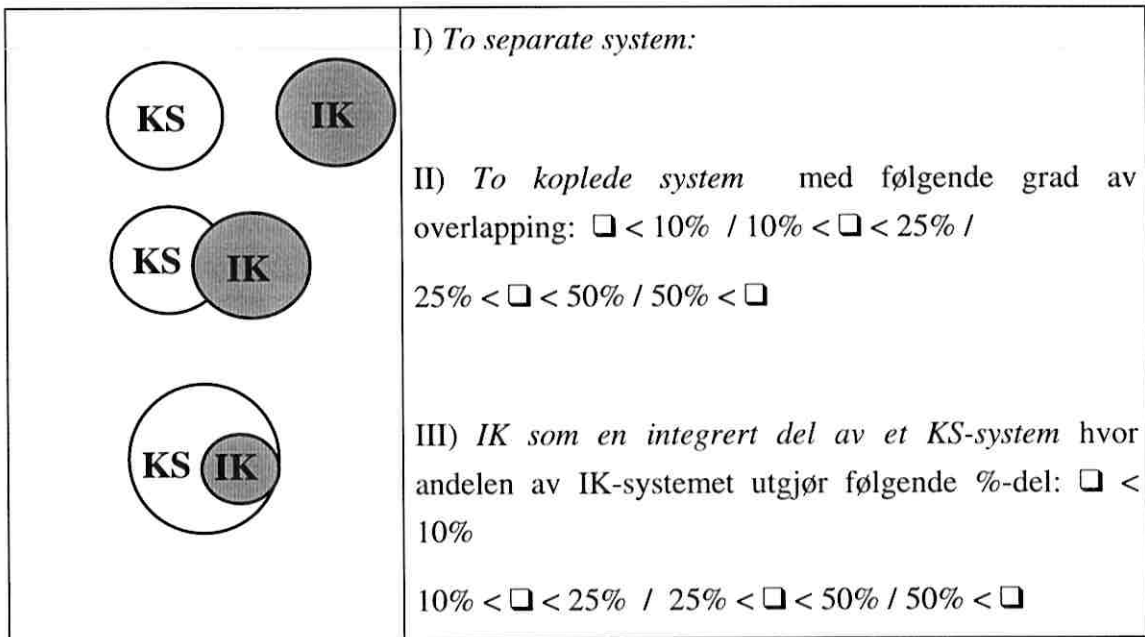
Sysselsetting/Økonomi/Marked

| | 1992 | 1993 | 1994 |
|--|------|------|------|
| Resultat før ekstraord.poster | | | |
| Omsetning | | | |
| Antall sysselsatte (årsverk) | | | |
| Andel av omsetning (%) til den største kunden? | | | |

0.1 Hvilken prinsipløsning er valgt?

Forholdet mellom IK og KS kan i prinsippet løses på ulike måter slik skissene nedenfor viser

| | |
|----------------|--------------------|
| Prinsipløsning | Bedriftens løsning |
|----------------|--------------------|



0.2 Hvilken type kombinasjon av IK og KS er valgt?

Plasser bedriftens dokumentasjonssystem i tabellen nedenfor:

| KS \ IK | Dok./reg.system | Styringssystem | Integrert virkemiddel |
|-------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------------|
| Ingen sertifisering | | | |
| Kvalitetskontroll (NS-ISO 9003) | | | |
| Kvalitetssikring (NS-ISO 9002/1) | | | |
| Kvalitetsledelse (NS-ISO 9004) | | | |
| Videreføring mot TKL (TQM) o.l. | | | |

Utfyllende kommentar

0.3 Grad av klarhet og konsekvens for HMS-krav?

Utdyping:

1.3 Hvor relevant/matnyttig er dokumentasjonskravet m.h.t. bedriftens daglige HMS-utfordringer?

| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Myndighetenes krav | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Markedets/kundenes krav | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egene interne krav | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Utdyping:

1.2. UTVIKLING AV DOKUMENTASJON.

Hvem har bidratt internt til å utvikle dokumentasjonssystemet

| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Ledelsen (daglig leder, linjeldelsen) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| HMS-ansvarlig, Verne- og helsepersonell, AMU o.l. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kvalitetsleder/ eksperter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Arbeidstakersiden ved tillitsvalgte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bransjestøtte, Landsforeningen o.l. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Innleid konsulenthjelp | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hvordan ble arbeidsprosessen organisert?

Hvilke positive motivasjonsfaktorer var tilstede?

Hvilke barrierer eksisterte?

2.1 Hva har vært bestemmende for dokumentasjonsform?

Har landsforeningens IK-mal vært brukt, eller e det brukt en mal fra andre?

Hva er begrunnelsen for valg av strukturen i DS?

2.2 Hva har bestemt innholdet i DS?

Har dere fått direkte signaler fra tilsynsmyndigheter?

Har kundene satt bestemte krav?

Spiller hensyn til en mulig sertifisering noen rolle?

Hvordan vurderes det omfanget dokumentasjone nå har fått ?.

Den er blitt for omfattende (Begrunn):

Den er passe stor

Den må bygges ut videre (Begrunn):

2.3 Virkning av HMS-krav på bedriftens produksjon og arbeidsrutiner

| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Bidrag til økonomisk resultat: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mulig framtidig marked | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Gir faglige utviklingsmuligheter: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Annet (spesifiser): | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3.1 Er det noen viktige HMS-områder hvor dere finner det vanskelig å lage skriftlige prosedyrekrav?

3.2 Har dere selv tatt i bruk annen dokumentasjon?

- (Eks. video, demonstrasjoner eller i andre dokumentasjonsformer som ikke er på papir?)
- Har dette vært vurdert i forhold til kravet om IK?
- Ser dere noen områder der det er aktuelt med slik dokumentasjon?

4. Kostnader ved utvikling og vedlikehold

Hvilket anslag kan gis på kostnader ved utvikling av DS?

| | |
|-----------------------------------|--|
| Mann- timer x intern timepris () | |
| Andre interne kostnader | |
| Konsulentkostnader | |
| Sum kostnader | |

Hvordan skjer fordeling av praktiske HMS-utgifter mellom partene?

- dekningsgrad for HMS i anbud og kontrakter (hvem betaler utgiftene?)

5.1 Kan dere gi eksempler på HMS-praksiser som er spesielt uegnet for SMB?

| Områder | Enig | Uenig |
|--|--------------------------|--------------------------|
| • pådytting av for ambisiøse opplegg? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • hindrer normal framdrift uten sikre HMS-gevinster? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • (unødig) byråkrati; i så fall av hvilken type? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • vanskelig/avstandsskapende språk for de ansatte? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • vanskelige/uegnede skjema (f.eks. ved tilløps- og skaderapp., jobbanalyser, o.l.)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • "urettferdige" resultatmål (f.eks. store utslag på statistikk ved 1-2 hendelser)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • "politi"-holdninger/frykt for å gjøre feil? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • uklare sanksjonsrammer ved tilløp/skader? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • mye HMS-arbeid på få personer? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • for mye tid til møter på bekostning av praktisk arbeidsledelse? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • nytteeffekter av HMS-arbeid lite målbare, svak oppålevelse av kost/nytte? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

5.2 Hva betyr dokumentasjonskravene for den konstruktive dialogen med kunder og myndigheter?

| I kundeforholdet: | Enig | uenig |
|--|--------------------------|--------------------------|
| • Kronisk følelse av utilstrekkelighet/vanskelig å være "perfekt"? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • Behov for å "overse" en del av kundens retningslinjer? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • I såfall, oppleves det mulig å etablere mere praktiske tolkninger/løsninger? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • Griper HMS-dokumentasjonsarbeidet inn i mer presserende praktiske oppgaver? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • •Kundens krav oppleves som bedre/dårligere enn egne løsninger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

| I myndighetsforholdet: | Enig uenig | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| • Kronisk følelse av utilstrekkelighet/vanskelig å være "perfekt"? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • Behov for å "overse" en del av off. retningslinjer? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • Er det mulig å etablere mere praktiske tolkninger/løsninger? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • Myndighetenes krav oppleves som bedre enn egne, tradisjonelle HMS-løsninger? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

5.3 Hva er de viktigste tilbakespill myndighetene bør få for å forbedre krav og rammer m.h.t. dokumentasjonssystemet for SMB?

5.4 Eksempler på at det kan gis gode, enkle og praktiske løsninger for å minimalisere risiko og sårbarhet i dokumentasjonssystemet?

5.5 Eksempler på karakteristiske/tilbakevendende dokumentasjonsproblemer i egen bransje?

6 Annet som kan være av betydning for prosjektet?