

Mona Bråten og Rolf K. Andersen

Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press



Mona Bråten og Rolf K. Andersen

Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0241-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0242-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning og bakgrunn.....	11
Bakgrunn	12
Metode	16
Gangen i rapporten	21
2 HMS-regelverk og verneombudsrollen	23
HMS-regelverk.....	23
Verneombudsrollen og ansattes representanter	27
3 Organisering av vernearbeidet	31
Verneombudets oppgaver	32
Verneombudenes involvering i vernearbeidet.....	36
Innleide arbeidstakere, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa.....	40
Oppsummering.....	45
4 Involvering i vernearbeidet.....	47
Involvering i HMS-planlegging av prosjekter.....	47
HMS-risiko og HMS-systemer	50
Oppsummering.....	56
5 Opplæring	57
Arbeidsmiljøkurs	57
Behov for etterutdanning?	62
Oppsummering.....	64
6 Verneombudsrollen i bygg og anlegg anno 2015	65
Noe andre kan lære av?	65
Verneombudsrollen under press?	70
Referanser	73

Forord

I denne rapporten drøfter vi problemstillinger knyttet til verneombudsrollen på norske bygge- og anleggsplasser anno 2015. Arbeidsmiljøloven stiller krav om systematisk HMS-arbeid, og verneombudene er gitt en sentral rolle i bedriftenes vernearbeid. Likevel finnes det lite kunnskap om hvordan verneombudsordningen praktiseres, og hvilke utfordringer verneombudene erfarer i sitt daglige virke. Utviklingen i bygge- og anleggsnæringen det siste tiåret har vært sammensatt; parallelt med et stadig sterkere kostnadspress og en økning i antall utenlandske arbeidstakere har næringen måttet forholde seg til endrede regelverk og HMS-krav. Det er i lys av disse endringene vi drøfter spørsmål omkring status og utfordringer knyttet til verneombudsrollen i bygg og anlegg.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra LO og tre forbund (Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og EL & IT Forbundet). Det ble opprettet en referansegruppe som har fulgt arbeidet underveis. Referansegruppen har bestått av: Jørgen Bjåland (regionalt verneombud, Fellesforbundet), Helge Haukeland (Norsk Arbeidsmandsforbund), Geir Myrflott (HMS-koordinator, LO), Knut Navestad (regionalt verneombud, Norsk Arbeidsmandsforbund), Heine Nilsen (Fellesforbundet), Rune Werring Olsen (regionalt verneombud, Fellesforbundet), Henning Solhaug (EL & IT Forbundet), Marianne Svensli (LO) og Wenche Thomsen (LO). Referansegruppen takkes for gode diskusjoner og innspill underveis i prosjektet.

Takk til alle informanter, både verneombud som har svart på det nettbaserte spørreskjemaet, og ledere og verneombud i casene som velvillig stilte opp til intervju og svarte på våre spørsmål. Dere har bidratt til et rikholdig og spennende datamateriale å bygge rapporten på. En spesiell takk til de regionale verneombudene i Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund og til regiontillitsvalgte i EL & IT Forbundet som gjorde en stor innsats for å samle inn e-postadresser til verneombud i sine regioner. Det finnes ikke noe sentralt register over verneombud, og uten deres innsats ville det ikke vært mulig å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse blant verneombud. Videre vil vi takke Idar Eidset ved Respons Analyse som har stått for gjennomføringen av nettundersøkelsen.

Ved Fafo har Anne Mette Ødegård kvalitetssikret rapporten og bidratt med viktig kompetanse i spørsmålene omkring bruk av østeuropeisk arbeidskraft, HMS-utfordringer og -tiltak i bygge- og anleggsnæringen. Takk til Anne Mette for innsiktsfulle og grundige kommentarer. Takk også til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten.

Mange har bidratt underveis, alle funn og konklusjoner som trekkes, er likevel forfatterens ansvar, likeså feil og mangler ved rapporten.

Oslo, september 2015

Mona Bråten og Rolf K. Andersen

Sammendrag

Kapittel 1

I rapportens første kapittel gjør vi rede for bakgrunnen for dette prosjektet med vekt på HMS-utfordringer og økt bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygge- og anleggsbransjen. I denne rapporten er vi særlig opptatt av verneombudsrollen – hvordan denne ordningen praktiseres, og hvilke utfordringer verneombudene erfarer i sitt daglige virke. Problemstillingen består av tre hovedspørsmål:

- Hvordan er vernearbeidet organisert på bygge- og anleggsplassene?
- Hvordan involveres verneombudene i ulike faser av bygge- og anleggsprosjektene?
- Hvilken opplæring har verneombudene fått, og hvordan vurderes behovet for mer opplæring for å imøtekomme nye krav og utfordringer på bygge- og anleggsplassene?

I kapittel 1 presenterer vi også den metodiske tilnærmingen studien bygger på, og gir en framstilling av de ulike datakilder vi har brukt. Datakildene som blir presentert, er

- en nettbasert spørreundersøkelse blant verneombud i bygg og anlegg. Det finnes ikke noen oversikt eller register over verneombud i bygg og anlegg, og vi fikk hjelp av de regionale verneombudene (Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund) og regiontillitsvalgte (EL & IT Forbundet) til å samle inn e-postadresser til verneombud ute i bedriftene i sine regioner.
- et kvalitativt materiale som består av to casestudier. Det ene caset er et stort bygge- og anleggsprosjekt som strekker seg over flere år, og med svært mange aktører involvert. Det andre er et vei- og bruprosjekt, også dette et relativt stort anleggsprosjekt. Det er gjennomført dybdeintervjuer med ulike aktører i de to case-prosjektene – totalt er 13 personer intervjuet.

Kapittel 2

I dette kapitlet presenterer vi HMS-regelverk og verneombudsrollen. Vi gir en kort presentasjon av kravene om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften) i arbeidsmiljøloven og byggherreforskriften som gjelder for bygge- og anleggsbedrifter. Det stilles krav om at virksomhetene har sitt eget HMS-system, i tillegg skal byggherren sørge for at bygge- og anleggsplassen har sin egen plan for

sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan). Det er krav om at disse systemene integreres på systemnivå, og det er krav om koordinering på bygge- og anleggsplassen. Vår oppmerksomhet er rettet mot hva som skjer i praksis når det gjelder HMS-arbeidet, og hvilken funksjon verneombudet har i gjennomføringen av bygge- og anleggsprosjekter. I kapittel 2 gir vi også en presentasjon av verneombudsrollen, herunder ordningen med regionale verneombud i bygg og anlegg.

Kapittel 3

I kapittel 3 diskuterer vi spørsmålet om hvordan vernearbeidet er organisert på bygge- og anleggsplassene. Kapitlet består av to hoveddeler; den ene er en kartlegging av verneombudets oppgaver, mens den andre handler om verneombudets oppgaver i møtet med innleid arbeidskraft, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa. Denne andre delen er rettet mot strukturelle endringer som har kjennetegnet bygge- og anleggsbransjen de siste ti–tolv årene, og som vi antar har stor betydning for verneombudsrollen. Hovedbildet er dette:

- Det er en høy andel av verneombudene i bygg og anlegg som oppgir at de bruker liten tid på oppgaven. Det er grunn til bekymring når 41 prosent oppgir at de bruker under to timer per uke på oppgaven som verneombud på slike risikofylte arbeidsplasser.
- Hyppigheten av vernerunder er også lav for mange verneombud. Nær én av tre oppgir at de går vernerunder kvartalsvis eller sjeldnere.
- Det er også tydelige tegn på at verneombudene har for liten oversikt over de prosjektene deres bedrifter er involvert i.
- For mange verneombud er ikke valgt på ordinær måte av de ansatte, såpass mange som én av fire svarer at verneombudet er utpekt av ledelsen. Verneombudenes selvstendige og uavhengige rolle som representanter for de ansatte kan derfor være under press.
- Den utstrakte bruken av utenlandsk arbeidskraft medfører utfordringer for verneombudene. Særlig er det problematisk å kommunisere med arbeidstakere fra Øst-Europa. 17 prosent av verneombudene mener at språkproblemer ofte (svært eller ganske ofte) har medført farlige situasjoner på bygge- og anleggsplassene.
- Flertallet svarer at de fungerer som verneombud også for innleide arbeidstakere. Det er likevel mye som tyder på at ikke all bruk av innleid arbeidskraft fanges opp av det ordinære verneapparatet, og at innleid personell er utilfredsstillende dekket av verneombudsordningen på bygge- og anleggsplassene.

Kapittel 4

Temaet som diskuteres i kapittel 4, er hvordan verneombudene blir involvert i ulike faser av bygge- og anleggsprosjektet. Vi kartlegger også hvem som – etter verneombudenes oppfatning – er aktive i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold. Bruk av stansingsretten og utfordringer knyttet til samarbeids-/koordineringsproblemer er også tema som belyses i kapittel 4. Hovedfunnene er disse:

- Både spørreundersøkelsen og informantintervjuene viser at verneombudene i for liten grad blir involvert i HMS-planleggingen av prosjektene. Verneombudene mener det er uheldig at de ikke kommer inn i dette arbeidet før prosjektet er satt i gang.
- En vesentlig andel (13 prosent) av verneombudene kommer opp i situasjoner som er vanskelige å bedømme. Dette tyder på at det er et behov for bedre opplæring av verneombudene.
- 31 prosent av verneombudene har i løpet av de siste to årene brukt retten til å stanse arbeid på grunn av fare for liv eller helse.
- Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at farlige situasjoner kan oppstå på grunn av samarbeidsproblemer mellom de ulike bedriftene på bygge- og anleggsplassene. Dette bekreftes også i informantintervjuene.

Kapittel 5

I kapittel 5 ser vi nærmere på opplæringen av verneombud og diskuterer eventuelle behov for etterutdanning. Retten til opplæring er regulert i arbeidsmiljøloven (aml. § 6.5), men det ligger også en del føringer på opplæringen i Hovedavtalen LO-NHO (tilleggsavtale 3). Hovedbildet som tegner seg, er dette:

- Det er tydelige tegn på at opplæringen av verneombudene kan bli bedre. Selv om flertallet har tatt 40-timerskurs, har mer enn én av fire enten ikke har tatt kurs eller har et kurs av kort varighet (mindre enn 20 timer).
- Det bør diskuteres om bedriftsintern opplæring er tilstrekkelig. Denne kan være god, men blant de verneombudene vi intervjuet i caset som hadde fått dette, var vurderingen at den bedriftsinterne opplæringen ikke var tilstrekkelig. De etterlyser både generell opplæring og opplæring på spesifikke områder / risikofylte arbeidsoperasjoner.
- Verneombudene er sier tydelig at de ønsker mer opplæring/etterutdanning ut over grunnkurset i arbeidsmiljø.
- I de kvalitative intervjuene kommer det fram at flere av bedriftene generelt var lite opptatt av verneombudenes kompetanse og opplæring i rollen som verneombud. I

caseintervjuene er det flere av verneombudene som sier at de skulle ønske seg mer bransjespesifikk opplæring.

- Våre data indikerer at bedrifter som bygger opp eget HMS-apparat med egne ansatte, samtidig risikerer å legge mindre vekt på verneombudsrollen. Hvorvidt dette innebærer en styrking av vernearbeidet eller en omgåelse av regelverket omkring verneombudsrollen, bør etter vår vurdering undersøkes nærmere.

Kapittel 6

I rapportens siste kapittel oppsummerer vi funnene i de foregående kapitlene og diskuterer utfordringer knyttet til verneombudsrollen i bygge- og anleggsbransjen anno 2015. I dette kapitlet presenterer vi også eksempler på gode HMS-tiltak fra våre to caser. I det ene caset, som er et stort bygge- og anleggsprosjekt, er det selve prosjektorganiseringen som vektlegges som et tiltak for bedre HMS-tilstand. I det andre caset består tiltaket av en egen sikkerhetsvogn som utplasseres på anleggsprosjektene – som et viktig og synlig verktøy for sikker-jobb-analyse (SJA) og en svært god ulykkesberedskap. Dette er tiltak som aktørene selv vurderer som gode, og som de mener andre kan lære noe av.

Avslutningsvis reiser vi spørsmålet om hvorvidt verneombudsrollen er under press. Undersøkelsen har flere funn som peker i retning av at verneombudenes uavhengige rolle kan være i ferd med å svekkes innenfor bygge- og anleggsnæringen: En vesentlig andel av verneombudene er ikke valgt av de ansatte, men utpekt av ledelsen. Fire av ti verneombud svarer at de i tillegg til å være verneombud er bas/arbeidsleder eller prosjektleder og slik en del av ledelsesstrukturen i bedriften. En slik dobbeltrolle kan etter vår vurdering føre til krysspress mellom hensynet til sikkerhet og økonomiske hensyn og framdrift i prosjektet.

Vi konkluderer også med at verneombudene er lite involvert i planlegging og tidlig oppstart av prosjektene, samtidig som det skjer en profesjonalisering av HMS-arbeidet fra bedriftenes side.

Avslutningsvis argumenterer vi for at verneombudsopplæringen bør styrkes og tilpasses bedre til situasjonen i bygge- og anleggsbransjen spesielt – slik at verneombudene står godt rustet til å møte både nye og gamle utfordringer som er særskilte for disse næringene.

1 Innledning og bakgrunn

Det er få næringer hvor utfordringer knytte til helse, miljø og sikkerhet (HMS) er viktigere enn i bygge- og anleggsnæringen¹. Selv om det til dels er snakk om «gamle» problemer, har noen av faktorene som skaper press på HMS-standarder og arbeidsvilkår, blitt forsterket de senere årene. Dette gjelder både næringens omskiftelige og mobile natur, konkurransevilkårene og ikke minst bruk av utenlandsk arbeidskraft med mer eller mindre temporær tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og firmaene de arbeider for.

Parallelt med et stadig sterkere kostnadspress og en økning i antall utenlandske arbeidstakere har næringen måttet forholde seg til endrede regelverk og HMS-krav. Flere av regelverksendringene har vært elementer i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping, som ble lansert og implementert i perioden 2006–2013. Blant de mest sentrale elementene var: krav om ID-kort for alle arbeidstakere på bygge- og anleggsplasser, et nytt register over bemanningsvirksomheter, innføring av solidaransvar for lønn i de allmenngjorte områdene og visse endringer i lov om allmenngjorte tariffavtaler (deler av tariffavtalen er allmenngjort i bygg, ikke i anlegg). I 2010 ble byggherreforskriften revidert med økt vekt på ansvar, samarbeid og koordinering av HMS-arbeidet på bygge- og anleggsplasser. Utviklingen i bygge- og anleggsnæringen det siste tiåret har med andre ord vært sammensatt. Med dette som bakteppe retter vi i denne rapporten oppmerksomheten mot det HMS-arbeidet som skjer på norske bygge- og anleggsplasser i dag. Vi legger særlig vekt på verneombudsrollen – hvordan denne ordningen praktiseres, og hvilke utfordringer verneombudene erfarer i sitt daglige virke. Problemstillingen konkretiseres i følgende tre hovedspørsmål:

- Hvordan er vernearbeidet organisert på bygge- og anleggsplassene?
- Hvordan involveres verneombudene i ulike faser av bygge- og anleggsprosjektene?
- Hvilken opplæring har verneombudene fått, og hvordan vurderes behovet for mer opplæring for å imøtekomme nye krav og utfordringer på bygge- og anleggsplassene?

¹ Bygg og anlegg er eksempelvis den næringen som har hatt flest arbeidsskadedødsfall (elleve dødsfall i 2011, ni i 2012 og ni i 2013).

Bakgrunn

Næringsstruktur og sysselsetting

Det er i dag registrert omtrent 60 000 bedrifter i bygg og anlegg, hvorav 23 000 er registrert med ansatte. Blant disse 23 000 bedriftene er det en stor andel små bedrifter; 80 prosent har under ti ansatte, og 60 prosent har under fem ansatte (SSB, Arbeidstilsynet 2013).

I næringsstrukturen er bygg og anlegg delt inn i tre undergrupper: *Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet* har 56 prosent av de sysselsatte i næringen, og de fleste er sysselsatt innen elektrisk installasjonsarbeid, grunnarbeid og VVS-arbeid. *Oppføring av bygninger* har 33 prosent av de sysselsatte og inkluderer både oppføring av bygninger og utvikling av byggeprosjekter, men oppføring av bygninger er den største gruppen. *Anleggsvirksomhet* har 11 prosent av de sysselsatte, og de fleste er sysselsatt innen bygging av veier, jernbaner, bruer, tunneler, vann- og kloakkanlegg og anlegg for elektrisitet og telekommunikasjon (SSB, Arbeidstilsynet 2013). Bygg og anlegg omtales ofte under ett, og de har mange fellestrekk. Det er likevel viktig å påpeke at det også finnes vesentlige forskjeller mellom disse bransjene. En viktig forskjell er markedssituasjonen, hvor anleggsbransjen i mindre grad enn byggebransjen er preget av økonomiske svingninger. Dette innebærer at arbeidskraftbehovet og sysselsettingen i anlegg er jevnere sett over tid enn hva tilfellet er i bygg, hvor det til tider har vært store svingninger i arbeidsoppdragene og i sysselsettingen. I tillegg har anleggsprosjekter oftere en lengre tidshorisonnt enn byggeprosjekter (Berge & Sønsterudbråten 2011). Anleggsbransjen er kjennetegnet av en håndfull store aktører som dominerer markedet, mens byggebransjen er kjennetegnet av mange små virksomheter.

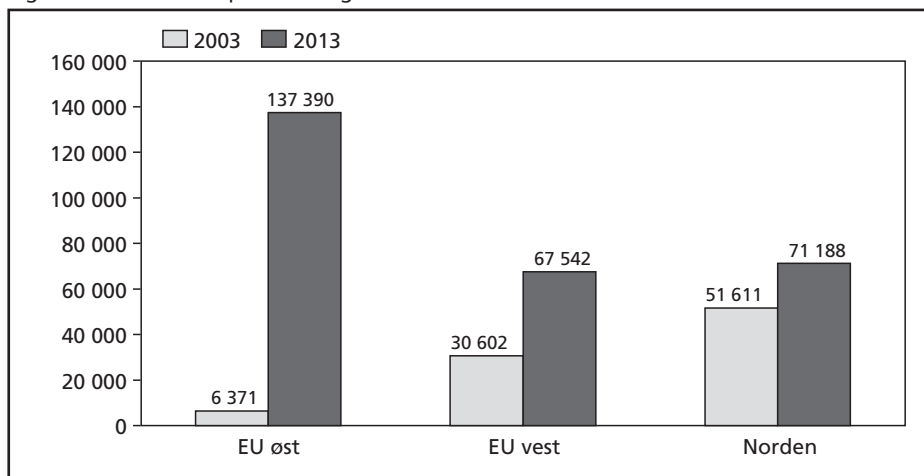
Registerbaserte sysselsettingstall viser at bygge- og anleggsvirksomhet sysselsatte drøyt 191 000 personer i 2008, mens antallet i 2013 var økt til drøyt 208 000 personer (SSB, statistikkbanken). Statistikken viser også et fall i sysselsettingen i kjølvannet av finanskrisa i 2008, men at bransjene senere har tatt seg kraftig opp igjen. I 2011 var sysselsettingen igjen på høyde med toppnivået i 2008. Næringen er svært mannsdominert, med 92 prosent menn. Sysselsettingsøkningen i bygge- og anleggsnæringen etter 2008 har i stor grad bestått av arbeidstakere fra Øst-Europa, som har kommet for å jobbe i kortere eller lengre tid. Mens enkelte pendler mellom arbeidsoppdrag i Norge og hjemlandet, har andre fått fast jobb og bosatt seg her med familien sin.

Økt bruk av utenlandsk arbeidskraft

Etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 har spesielt antallet østeuropeiske arbeidsinnvandrere til Norge vært i sterk vekst. Nasjonale tall viser at arbeidsstyrken i Norge økte med nærmere 400 000 personer i perioden 2003–2013. Innvandrere og arbeids-

migranter sto for 72 prosent av denne økningen (Bratsberg 2015)². Figur 1.1 viser utviklingen i innvandring fra Øst-Europa til Norge fra 2003 til 2013, en økning på mer enn 2000 prosent. Disse tallene omfatter de som har bosatt seg i Norge i perioden, og inkluderer også barn og ektefeller, men det er arbeidsinnvandringen som har vært drivkraften i denne utviklingen. I tillegg kommer arbeidstakere som er her på ulike former for korttidskontrakter.

Figur 1.1 Bosatte europeere i Norge 2006–2013.



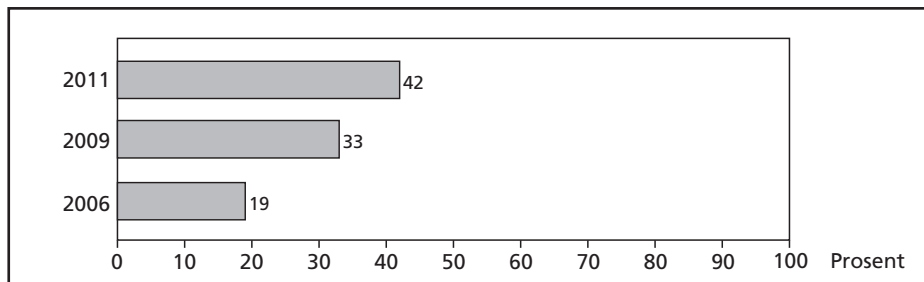
Kilde: SSB

Hvis vi konsentrerer oss om sysselsatte, viser tall fra fjerde kvartal 2013 at 135 240 personer fra EU-landene i Øst-Europa var sysselsatt i Norge. En fjerdedel av disse (34 253 personer) var her på korttidsopphold og ikke bosatt. Samlet sett var det en økning i sysselsatte fra Øst-Europa på 13 prosent fra 2012 til 2013. Polen og Litauen er de to dominerende avsenderlandene, og 78 prosent av innvandrerne kommer derfra. Veksten har vært særlig stor innen næringene industri, bygg og anlegg. Eldring (2015) viser at det til sammen var 34 475 sysselsatte arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land i bygg og anlegg i fjerde kvartal 2013. Av disse var drøyt 24 000 bosatte og drøyt 10 000 på korttidsopphold (Eldring 2015:148).

Fafo har gjennom surveyundersøkelser i 2006, 2009 og 2011 kartlagt bruk av øst-europeisk arbeidskraft i norske byggebedrifter med flere enn ti ansatte.

² Bernt Bratsberg: Arbeidsinnvandringen til Norge: Omfang og drivkrefter siste 20 år. Foredrag holdt på avslutningskonferanse om Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring. Fafo, 21. mai 2015.

Figur 1.2 Andel bedrifter som har brukt østeuropeisk arbeidskraft siste tolv md. Byggenæringen, bedrifter med ti ansatte eller flere. Prosent.



Kilde: Fafo bedriftsundersøkelser 2006, 2009 og 2011

Figur 1.2 viser andelen norske byggebedrifter som svarer at de har brukt østeuropeisk arbeidskraft i løpet av de siste tolv månedene. Som vi ser, var det mer enn en dobling i andelen bedrifter i perioden fra 2006 til 2011. Disse tallene gir imidlertid ikke informasjon om hvor mange østeuropeiske arbeidstakere det er snakk om. I enkelte av bedriftene kan det være noen få, mens det i andre kan være snakk om flere titalls østeuropeiske arbeidstakere.

Som tallene skisserer, har tilstrømmingen av arbeidstakere fra Øst-Europa til det norske arbeidsmarkedet vært enorm etter EU-utvidelsen i 2004 og 2007. Bygge- og anleggsnæringen er blant de næringene som har hatt størst vekst i antallet arbeidstakere fra Øst-Europa. Men også innad i byggenæringen er det store forskjeller når det gjelder hvilke arbeidsoppgaver som utføres av arbeidstakere fra øst. Størst er andelen i faggrupper hvor det ikke er krav om sertifisering eller fagbrev, som for eksempel murere, malere og byggtapetsere, snekkere, betong- og grunnarbeidere med flere. Mens andelen er lavere i yrker hvor det er krav om sertifisering, som elektrikere og rørleggere. Blant de håndverkerne som leies inn, kommer om lag tre av fire fra Øst-Europa (Friberg 2015)³.

Handlingsplaner mot sosial dumping

Utviklingen har fyrt opp under «sosial dumping-debatten», og i perioden 2006–2013 ble det lansert og implementert en rekke tiltak mot sosial dumping og lavtlønnskonkurranse. I Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008 s.19) ble sosial dumping definert som: «Brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard og når det tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptable sammenliknet med hva norske arbeidstakere tjener, eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter».

³ Jon Horgen Friberg: Hvordan har det gått med arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa? Foredrag holdt på avslutningskonferanse om Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring. Fafo, 21. mai 2015.

Regjeringen Stoltenberg (I og II) iverksatte tre handlingsplaner for å motvirke at sosial dumping skulle bli et vedvarende problem i norsk arbeidsliv. Viktige elementer i handlingsplanene var krav om ID-kort for alle arbeidstakere på bygge- og anleggsplasser, et nytt register over bemanningsvirksomheter, innføring av solidaransvar for lønn i de allmenngjorte områdene og visse endringer i lov om allmenngjorte tariffavtaler. Tilsynsmyndighetene har også fått økt myndighet, blant annet med tilsyn med lønnsforhold i allmenngjorte områder. I tillegg er det gitt anledning til å bruke reaksjoner (pålegg, stans av arbeid og tvangsmulkt) i forbindelse med brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven (St.meld. nr. 29 (2010-2011)); Arbeidstilsynet 2013; Bråten et al. 2012). Når det gjelder regulering av lønnsvilkår, er bygg omfattet av en allmenngjort tariffavtale, mens anleggsbedrifter ikke er det.

Nye utfordringer for HMS-arbeidet og verneombudsrollen

Aktørbildet i bygge- og anleggsnæringen er svært sammensatt. Bygge- og anleggsprosjektene er ofte kjennetegnet ved at det er mange ulike aktører inne på et prosjekt for å utføre sine spesifiserte arbeidsoperasjoner. Innsatsen må koordineres i tid og rom slik at det ikke oppstår farlige situasjoner, og slik at alle kan utføre sine arbeidsoppgaver på en effektiv måte. I byggherreforskriften er det krav om samordning av HMS-tiltakene på arbeidsplassene. På mange arbeidsplasser er det likevel slik at mangelfulle HMS-rutiner, korte tidsfrister og lange kontraktskjeder fører til dårlig planlegging og koordinering. Når tidspresset er stort, bidrar det dessuten til at flere beslutninger flyttes ned «på gulvet». Da blir bedriftene enda mer avhengig av at den enkelte arbeidstaker har god forståelse av og en positiv holdning til HMS-systemene og behovet for koordinering.

Det er vel dokumentert at mindre bedrifter har svakere HMS-systemer og rutiner for oppfølging enn de større bedriftene. De små har svakere HMS-opplæring av ledere og verneombudene, og dessuten mangler de i mange tilfeller verneombud til tross for at dette er lovpålagt (Bråten et al. 2008; Andersen et al. 2009; Andersen & Bråten 2011; Bråten et al. 2012). Ordningen med verneombud strekker seg tilbake til arbeidervernloven av 1956. Ordningen ble styrket i lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø fra 1977 og har siden stått mer eller mindre uendret. Det finnes også en ordning med regionale verneombud (RVO) for bygge- og anleggsvirksomhet – denne ble etablert i 1981.

Kompleks prosjektorganisering fører til betydelige utfordringer når det gjelder sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) (Nykamp et al. 2011). Nykamp og medforfattere framholder at det formelle SHA-systemet, slik dette er nedfelt i arbeidsmiljølov og forskrifter, er basert på en for enkel oppfatning av hva som er de styrende interessekonflikter i den arbeidsvirkeligheten som preger byggevirksomheter.

Fafo har gjennomført flere studier om HMS-forholdene i bygg og anlegg i perioden etter 2004, særlig rettet mot forholdene på bygge- og anleggsplasser med stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Undersøkelsene viser at en del av de tradisjonelle

HMS-problemstillingene er minst like aktuelle når det gjelder utenlandske arbeidstakere, men peker også på nye utfordringer. Det er også klare indikasjoner på at de eksisterende HMS-ordningene – som verneombudene – ikke uten videre fungerer etter intensjonen slik næringen utvikler seg. Det er særlig tre problemområder knyttet til verneombudenes arbeid. For det første gjør den økende bruken av underentrepriser det vanskeligere for både bedriftene og verneombudene å koordinere HMS-arbeidet på bygge- og anleggsplassene. For det andre er det godt dokumentert at den økte bruken av arbeidskraft fra Øst-Europa har medført utfordringer knyttet til språk og arbeidskultur som har vanskeliggjort HMS-arbeidet ytterligere (Ødegård et al. 2007; Andersen et al. 2009; Bråten et al. 2012). For det tredje har mindre bedrifter svakere HMS-systemer og rutiner for oppfølging enn større bedrifter (Bråten et al. 2008; Andersen et al. 2009; Andersen & Bråten 2011; Bråten et al. 2012). Det som i mindre grad er dokumentert, er hvordan økte koordinerings- og språkproblemer kan tenkes løst. Større krav til samordning og koordinering i byggherreforskriften er et forsøk på å løse dette. Verneombudenes opplæring og eventuelle behov for etterutdanning er i liten grad studert.⁴ Det er noen indikasjoner på svakere opplæring av verneombudene i de små enn i de store bedriftene, men vi har liten kunnskap om hvorvidt den opplæringen som gis, er tilstrekkelig både i omfang og innhold. Vi vet heller ikke hvor stort behovet er for eventuell etterutdanning av eksisterende verneombud. Dette er bakgrunnen for spørsmålene som belyses i denne rapporten – om hvordan verneombudsordningen praktiseres, og hvilke utfordringer verneombudene erfarer på norske bygge- og anleggsplasser i dag.

Metode

Spørreundersøkelse blant verneombud i bygg og anlegg

Spørreundersøkelsen er gjennomført som en nettundersøkelse i perioden 19. februar til 24. mars 2015 av Respons Analyse. Undersøkelsen var rettet mot verneombud i bygg og anlegg og hadde som formål å kartlegge verneombudenes rolle.

Det eksisterer ikke noen oversikt eller register over verneombud i bygg og anlegg. For å kunne gjennomføre en undersøkelse måtte vi derfor finne en alternativ strategi for å rekruttere verneombud til spørreundersøkelsen. Vi valgte en løsning der vi engasjerte

⁴ Forskere ved SINTEF teknologi og samfunn gjennomførte i 2007 en studie av verneombudenes rolle og funksjon i norske virksomheter. Undersøkelsen rettet seg ikke spesielt mot bygge- og anleggsnæringen, og verneombud herfra utgjorde bare 4 prosent av det totale antallet verneombud som deltok i undersøkelsen. Undersøkelsen er dokumentert i SINTEF-rapport A3085 *Partnerskap for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. Rapporten er skrevet av Hans Torvatn, Ulla Forseth og Thale Kvernberg Andersen.

de regionale verneombudene (RVO) i bygg og i anlegg til å samle inn e-postadresser til verneombud ute i bedriftene i sine regioner. RVO-ene har et stort nettverk av verneombud i sin region. For å sikre en rimelig spredning av verneombud i store og mindre bedrifter ba vi hver RVO om å forsøke å samle inn kontaktinformasjon for 25 verneombud i bedrifter med 50 eller færre ansatte og 25 i bedrifter med flere enn 50 ansatte. Vi ønsket også å få inn verneombud fra elektrikerfirmaer, men disse var i liten grad en del av RVO-enes nettverk. Vi gjorde derfor en avtale med fagforbundet EL & IT. De samlet gjennom sine regionstillitsvalgte inn kontaktinformasjon for verneombud i sitt område.

Vi mottok dermed utvalg fra tre kilder: RVO-ene i Fellesforbundet og Arbeidsmandsforbundet og regionstillitsvalgte i EL & IT Forbundet. Til sammen omfattet disse listene 683 verneombud, fordelt på henholdsvis 220 fra Fellesforbundet, 296 fra Arbeidsmandsforbundet og 167 fra EL & IT. Der var imidlertid noen dobbeltføringer, samt noen vi manglet både e-postadresse og telefonnummer til. Etter å ha gjennomgått listene satt vi da igjen med til sammen 666 verneombud med kontaktinformasjon.

For 148 verneombud hadde vi kun telefonnummer og ikke e-postadresse. Vi la derfor opp til en todelt undersøkelse. For de 518 som vi hadde e-postadresser til, sendte vi ut en innbydelse til å delta i en nettbasert spørreundersøkelse. De verneombudene vi hadde både e-post og mobilnummer til, fikk også en sms med beskjed om at de hadde fått en e-post. For de 148 som vi kun hadde mobilnummer til, la vi opp til en rekruttering på telefon, med påfølgende utsending av e-post. Dette ble gjort på den måten at vi ringte vedkommende og ba om å få sende dem en link til undersøkelsen. Vi registrerte så e-postadressen og sendte ut linken. I de tilfellene der e-postadressen var feilstavet, sendte vi en sms for å be dem verifisere adressen.

Av de 518 vi sendte e-post direkte til, mottok vi feilmeldinger på 22 av adressene. Disse tok vi ut og la inn blant dem vi ringte til. Slik sett kan vi si at bruttoutvalget bestod av 498 direkteutsendinger og 170 som gikk via telefonrekruttering.

Undersøkelsen ble gjennomført over fire uker. Det ble purret to ganger i løpet av denne perioden (<http://www.fafo.no/images/pub/2015/20447-vedlegg.pdf>). I tabell 1.1 har vi satt opp frafall både for Internett og telefon, brutt ned på hvor utvalgene kom fra.

Tabell 1.1 Bruttoutvalg, besvarte skjema og svarprosent for spørreundersøkelse blant verneombud etter rekrutteringskilde.

	Arbeidsmands- forbundet	Fellesforbundet	EL & IT	Totalt
Brutto (telefon og Internett)	296	203	167	666
Besvarte skjema	114	63	62	239
Svarprosent	39	31	37	36

Som nevnt eksisterer det ingen samlet oversikt over verneombud i bygg og anlegg. Det er derfor ikke mulig å si noe sikkert om hvor representativt vårt utvalg er. I en tidligere undersøkelse gjennomført av Torvatn og medforfattere (2007) påpekes det samme problemet. De sier blant annet: «Vi vet ikke antall verneombud totalt. Vi vet heller ikke noe om hvordan det totale antallet verneombud fordeles på bransjer, yrker, bedriftsstørrelse, kjønn, geografi osv.» (Torvatn et al. 2007:37). Det vi imidlertid vet noe om, er sammensetningen av bedrifter i bygg og anlegg fordelt på antall ansatte i virksomhetene. Vi spurte også verneombudene om hvor mange ansatte det var i virksomheten de var ansatt i. Krav om verneombud gjelder for alle bedrifter med ti eller flere ansatte. I utvalget var det 9 prosent som oppga at de ikke visste hvor mange ansatte det var i deres virksomhet, og 6 prosent som oppga at de hadde færre enn ti ansatte. Når vi sammenlikner utvalget med populasjonen (tabell 1.2), er de som har svart «ikke sikker» og færre enn ti ansatte, holdt utenfor.

Tabell 1.2 Fordeling av antall ansatte i bygg og anlegg sammenliknet med antall ansatte verneombudene oppgir det er i sine bedrifter. Prosent.

Antall ansatte	Antall ansatte i bygg og anlegg*	Antall ansatte i verneombudenes bedrifter
10-19 ansatte	57	21
20-49 ansatte	32	35
50-99 ansatte	8	19
100-249 ansatte	3	16
250 ansatte og over	1	9
Totalt (%)	100	100
Totalt (N)	5519	204

* Basert på data fra 2015 i statistikkbanken hos SSB. Følgende NACE-koder er brukt: NACE 41 Oppføring av bygninger, NACE 42 Anleggsvirksomhet og NACE 43 Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet.

Som det går fram av tabell 1.2, er det en viss skjevfordeling i vårt utvalg. Det er først og fremst en underrepresentasjon av de minste bedriftene (10–19 ansatte) og en overrepresentasjon av bedrifter med mer enn 50 ansatte. Flere studier har tidligere vist at det er vanskeligere å gjennomføre spørreundersøkelser i små enn store bedrifter (se f.eks. Bråten et al. 2012:11 og Andersen et al. 2009:30). Noe av skjevfordelingen har også sammenheng med at verneombudene skulle samle inn omtrent like mange adresser i virksomheter med mindre enn 50 som i virksomheter med 50 eller flere ansatte. At skjevfordelingen er størst for de minste bedriftene (10–19 ansatte), kan også skyldes at RVO-ene kan ha noe mer begrenset oversikt over verneombud i de mindre bedriftene enn i de større. Skjevfordelingen kan således ha flere til dels sammenfallende årsaker.

Tidligere undersøkelser har også vist at HMS-tilstanden er bedre i store enn i små virksomheter (se for eksempel Bråten et al. 2008, Andersen et al. 2009 og Bråten et al.

2012). Vi kan ikke si noe sikkert om effekten av skjevheten i antall ansatte i virksomhetene i vår spørreundersøkelse. Men det er grunn til å anta at skjevheten kan bidra til et noe mer positivt bilde av HMS-tilstanden enn det den faktisk er. Hvor stor eller liten denne effekten er, er det ikke mulig å si noe sikkert om.

Vi har også spurt verneombudene om en del bakgrunnsvariabler for å få vite litt mer om hvem de er, og hva slags type bedrifter de jobber i:

- 31 prosent jobber i hovedsak i bygg, 48 prosent i anlegg, og 21 prosent svarer at det varierer.
- Det er noenlunde lik fordeling mellom hovedverneombud og vanlige verneombud; 48 prosent oppgir at de er hovedverneombud, 49 prosent vanlig verneombud, mens 3 prosent er usikre.
- 58 prosent oppgir at de er verneombud i en bedrift som er en del av et større konsern med flere enheter, 41 prosent oppgir at de er i en enkeltstående bedrift, 1 prosent er usikre.
- Det er relativt stor spredning i hvor lenge de har vært verneombud. 6 prosent svarer under 1 år, 22 prosent 1–2 år, 28 prosent 3–5 år, 23 prosent 6–10 år, 22 prosent mer enn 10 år.

Samlet sett spiller disse variablene mye av det vi så over, det vil si at vi har en underrepresentasjon av de minste bedriftene. At man har flere verneombud og ett overordnet hovedverneombud, er vanligere desto større bedriften er. Den høye andelen tillitsvalgte i konsern med flere enheter peker også i samme retning. Som nevnt over er det ikke mulig å si noe sikkert om effekten av denne skjevheten. Vi vet imidlertid at de store bedriftene oftere har et mer utviklet HMS-system og flere HMS-ressurser enn de små. Bråten og medforfattere (2008) konkluderer blant annet med at «det er en klar sammenheng mellom antall ansatte og om bedriften har verneombud, arbeidsmiljøutvalg (AMU) og tillitsvalgte (2012:95). Tidligere undersøkelser har også vist at tilstedeværelse av HMS-ressurser som verneombud, verneleder, bedriftshelsetjeneste og IA-avtale har en positiv effekt på HMS-aktivitetene i bedriftene (Andersen et al. 2009:66–67). Gitt sammensetningene av den foreliggende surveyen er det derfor ikke usannsynlig at vi har en overrepresentasjon av bedrifter i denne undersøkelsen med et velfungerende HMS-arbeid. Det er med andre ord ikke sannsynlig at resultatene fra undersøkelsen viser en svakere HMS-situasjon enn det som faktisk er tilfellet.

To casestudier

Det kvalitative materialet består av to casestudier. Det ene caset er et stort bygge- og anleggsprosjekt som strekker seg over flere år, og har svært mange aktører involvert. Det andre er et vei- og bruprosjekt, også dette et relativt stort anleggsprosjekt. Her har vi konsentrert oss om hovedentreprenør og tiltak for økt sikkerhet og samarbeid på anleggsplassen. Totalt er 13 personer intervjuet i de to casestudiene. I tillegg har vi fått tilgang til dokumenter som beskriver SHA-planer og prosjektorganiseringen. Casene er valgt fordi de har gjort vesentlige tiltak for å styrke HMS-arbeidet og slik kan illustrere eksempler på god HMS-praksis som også andre bedrifter kan lære av. Casene er valgt ut etter innspill fra regionale verneombud og deltakerne i referansegruppen for prosjektet.

1. Et stort bygge- og anleggsprosjekt

Prosjektet omfatter både bygge- og anleggsvirksomhet som strekker seg over flere år, og som er planlagt ferdig i løpet av 2017. Bygge- og anleggsaktivitetene skjer både i ulike faser av prosjektet og parallelt – totalt er det inngått mellom 120 og 150 entreprisekontrakter. Av disse kan 20–30 regnes som hovedentrepriser i prosjektet. Det kan defineres i flere ulike delprosjekter. Vi har konsentrert oss om to slike delprosjekter – det ene et byggeprosjekt og det andre et anleggsprosjekt.

Det er etablert en egen utbyggingsorganisasjon som rapporterer til prosjektstyret. Utbyggingsorganisasjonen er hovedbedrift og har samordningsansvaret på byggeplassen. Til å lede prosjektet er det leid inn en aktør som leverer prosjekt- og prosjekteringsledelse, herunder SHA-planlegging, kvalitetssikring og koordinering av ulike fagmiljøer. Denne aktøren rapporterer til byggherre og sitter i prosjektstyret. Dette er et eksempel på en organisering som Nykamp og medforfattere (2011) kaller «tredjeparts» SHA-koordinator, det vil si at byggherrens SHA-koordinator er en innleid virksomhet – en ordning som ifølge Nykamp og medforfattere bidrar til å øke kompleksiteten i byggeprosjekter ytterligere.

Prosjektet fikk av ulike grunner en lang planleggings- og oppstartsfasen, og Arbeids-tilsynet ble trukket inn i arbeidet med SHA-planen. Byggherrens SHA-plan er overordnet og gir føringer for SHA, organisering og ansvarsforhold samt beskriver hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres. SHA-planen beskriver kontraktsstrukturen og krav til entreprenørenes SHA-plan og -arbeid. I kravene om entreprenørenes SHA-arbeid inngår blant annet krav om vernetjeneste, utarbeidelse av SHA-plan, sikker-jobbanalyse (SJA), sikre byggeplass, beredskapsplan ved uhell og ulykker, verneutstyr, stillas og arbeid i høyden med mer. Hovedentreprenørene må implementere disse kravene og følge opp nedover i kjeden. Risikovurderinger gjort i prosjekteringen følger som vedleggsdokument til byggherrens SHA-plan. Det er også utarbeidet en omfattende sjekklister for å sikre påseplikt knyttet til lønns- og arbeidsvilkår hos de involverte aktørene. Alle entreprenører plikter å følge opp punktene i sjekklisten.

Det er etablert en egen organisasjon som følger opp kvalitetsarbeidet med SHA-inspektører som er ute på byggeplassen, samt jevnlig revisjoner. I tillegg er LO-koordinatorer inne og ivaretar en koordinerende rolle i SHA-arbeidet.

Som mål på sikkerhet i prosjektet totalt skal det oppnås en H-verdi på mindre enn 2 (H = antall ulykker med fravær utover skadedagen per million arbeidede timer). Byggeledelsen har litt varierende erfaringer når det kommer til verneapparatet og SHA-arbeidet hos de ulike entreprenørene i prosjektet. Dette blir nærmere beskrevet i kapitlene 1–5.

2. Et vei- og bru-prosjekt

Det andre caset er et vei- og bru-prosjekt. Dette er et rent anleggsprosjekt, med Statens vegvesen som byggherre. Prosjektet skal stå ferdig innen utgangen av 2015. Bedriften som har fått oppdraget som hovedentreprenør, har vektlagt ulike HMS-tiltak og har blant annet investert i en sikkerhetsvogn som er utplassert på anleggsplassen i hele prosjektperioden. Sikkerhetsvogna er godt merket og synlig, og den står sentralt plassert på anleggsplassen. Den er fullt utstyrt med hjertestarter, forbindings-/sårmateriell, branntepper, Paracet m.m. Vi hadde et ønske om å studere caser hvor det er gjort vesentlige forsøk på å styrke HMS-arbeidet. Den aktuelle anleggsbedriften ble valgt som case på bakgrunn av innspill fra regionalt verneombud – som mente bedriften kunne være et godt eksempel på en anleggsbedrift hvor HMS-arbeidet er vektlagt, og hvor man har satset på egne sikkerhetstiltak på anleggsplassen.

Bedriften har vært engasjert i ganske mange prosjekter de siste to–tre årene, har vokst i antall ansatte og nærmer seg 200 ansatte totalt. Bedriften er ofte hovedbedrift i prosjektene, men er også underentreprenør i enkelte tilfeller. På det aktuelle anleggsprosjektet jobber om lag 40–50 av bedriftens egne ansatte, men antallet varierer litt med de ulike fasene og oppgavene i prosjektet.

I det aktuelle vei- og bru-prosjektet er det altså Statens vegvesen som er byggherre og som har utarbeidet overordnet SHA-plan. Vi har sett på denne planen, som framstår som omfattende – blant annet er det lagt stor vekt på ytre miljø på grunn av områdets særegne natur. Bedriften som er hovedentreprenør i prosjektet, har samordningsansvaret og mener selv de utfører denne oppgaven på en god måte blant annet gjennom tett oppfølging av og krav til underentreprenørene. Antallet underentreprenører i prosjektet er mange – vi har ikke det eksakte antallet. Det er mange ulike oppgaver som skal utføres i tillegg til selve vei- og brubyggingen, for eksempel steinlegging, oppføring av støyskjermer, plante gress og så videre. Hvordan HMS-kravene og -arbeidet gjennomføres i praksis, blir nærmere beskrevet i kapitlene 3–5.

Gangen i rapporten

Den videre gangen i rapporten er som følger:

I kapittel 2 gis en kort presentasjon av regelverket på HMS-området, med vekt på byggherreforskriften og verneombudsordningen.

Kapittel 3 er det første av empirikapitlene, her kartlegger vi hvordan vernearbeidet er organisert. Kapitlet består av to hoveddeler – der den ene handler om verneombudets oppgaver mer generelt, mens den andre handler om verneombudets oppgaver ved bruk av innleid arbeidskraft, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa.

Kapitel 4 tar opp spørsmål omkring involvering av verneombudene. Vi starter med spørsmålet om hvor ofte verneombudene er involvert i planleggings- og oppstartsfasen av prosjektene. Videre kartlegger vi hvem som – etter verneombudenes oppfatning – er aktive i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold. Deretter diskuterer vi HMS-risiko og HMS-systemer og spør i hvilken grad stansingsretten blir brukt av verneombud i bygge- og anleggsbransjen.

I kapittel 5 ser vi nærmere på opplæringen av verneombud og behov for eventuell etterutdanning. Spørsmål om opplæring diskuteres i lys av de strukturelle endringene som har kjennetegnet disse næringene de siste 10–15 årene.

Kapittel 6 er avslutningskapitlet, her starter vi med en kort presentasjon av eksempler på HMS-tiltak fra våre to caser. Dette er tiltak som aktørene selv vurderer som gode, og som de mener andre kan lære noe av. Deretter avslutter vi med en diskusjon omkring utfordringer knyttet til verneombudsordningen i bygge- og anleggsnæringen anno 2015.

2 HMS-regelverk og verneombudsrollen

Helse-, miljø- og sikkerhetsregler er nedfelt i arbeidsmiljøloven og forskrifter til denne. HMS-regelverket gjelder for alle som utfører arbeid i Norge. Arbeidsgiver har ansvaret for at HMS-regelverket følges, mens arbeidstakerne har plikt til å medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av HMS-arbeidet.

HMS-reguleringer har et felles utgangspunkt på europeisk nivå, gjennom EUs minimumsbestemmelser om arbeidsmiljø. Det norske regelverket skiller seg ikke vesentlig fra EUs bestemmelser på området. Men det er forskjell på noen områder; blant annet har Norge krav om at øverste leder skal gjennomgå HMS-opplæring, og forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg ble tatt inn i den nye forskriften om organisering, ledelse og medvirkning⁵ i 2011. Dessuten har Norge et strengere krav om systematisk HMS-arbeid i bedriftene (Ødegård et al. 2007). Det stilles krav om at virksomhetene har sitt eget HMS-system, i tillegg skal byggherren sørge for at bygge- og anleggsplassen har sin egen plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan). Det er krav om at disse systemene integreres på systemnivå, og det er krav om koordinering på bygge- og anleggsplassen. Vår oppmerksomhet er rettet mot hva som skjer i praksis når det gjelder HMS-arbeidet, og hvilken funksjon verneombudet har i gjennomføringen av bygge- og anleggsprosjekter.

HMS-regelverk

Arbeidsmiljøloven – formål

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

«å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og

⁵ FOR-2011-12-06-1355

med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.»

Arbeidsgiver skal sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakers arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (§ 2-2a). Primæransvaret for arbeidsmiljøet ligger hos den arbeidsgiveren som en arbeidstaker er ansatt hos. Arbeidstakeren er på sin side pliktig til å medvirke ved gjennomføring av de tiltakene arbeidsgiveren setter i verk, samt å delta i det organiserte vernearbeidet (§ 2-3). For bygge- og anleggsnæringen finnes en hel mengde forskrifter for ulike typer arbeid. Her gir vi en kort presentasjon av de mest sentrale reglene.

Krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid – internkontrollforskriften

Alle norske virksomheter er pålagt å arbeide systematisk med HMS. I 1992 kom forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), senere erstattet med ny forskrift i 1997. Sentrale deler av forskriften ble løftet inn i lovteksten i 2005.

Formålet med internkontroll er å fremme systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet slik at kravene fastsatt i og i medhold av aktuelle lover overholdes (NOU 2004: 5). Arbeidsmiljøloven § 3-1 omfatter kravene til systematisk HMS-arbeid i virksomhetene og lyder slik:

«(1) For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(2) Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,

b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,

c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,

d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,

e) iverksette rutiner og avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,

- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilser det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.»

Internkontrollforskriften stiller krav om at det systematiske HMS-arbeidet (internkontrollen) skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Virksomhetene må altså selv vurdere hvilken risiko driften medfører, og de har plikt til å ha løpende oversikt over eventuelle endringer over tid. Kravet til kartlegging, risikoanalyse og forebyggende tiltak øker med graden av risiko. Det er også et lovkrav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (§ 3-5).

På arbeidsplasser med flere arbeidsgivere skal det avtales skriftlig hvem som har ansvar for samordning av verne- og miljøarbeidet.

Byggherreforskriften

Bygge- og anleggsbedrifter omfattes også av forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften). Byggherreforskriften fastsetter pliktene som byggherren har gjennom hele bygge- eller anleggsprosessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt. Byggherren er den som rent faktisk får utført et bygge- eller anleggsarbeid, og som dermed er oppdragsgiver for prosjektering og utførelse. Forskriften gjelder for enhver arbeidsplass hvor det blir utført midlertidig eller skiftende bygge- eller anleggsarbeid.

I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift. Formålet med den nye forskriften var å oppnå en forbedret organisering og styring av HMS-arbeidet. Samtidig ble rolle og pliktene til de ulike aktørene klargjort. I den nye forskriften har også andre aktører fått plikter, som eksempelvis arkitekter, rådgivende ingeniører og sikkerhets-, helse- og arbeidsmiljøkoordinator (SHA-koordinator).

Byggherren har ansvaret og skal sørge for at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser blir ivaretatt. Byggherren har plikt til å sørge for at dette skjer gjennom planlegging av prosjektet, samt organisering og oppfølging av arbeidet i gjennomføringsfasen. Byggherren skal også stille krav om at virksomhetene på bygge- og anleggsplassen driver et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i tråd med bestemmelsene i internkontrollforskriften.

Nykamp og medforfattere (2011) skriver at byggherreforskriften skiller seg fra andre forskrifter til arbeidsmiljøloven på den måten at ansvar i mindre grad enn andre steder i lovverket legges på arbeidsgiver: «Ansvaret for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på

byggeplassen synes dermed i en viss grad å skilles fra arbeidsgiveransvaret. Til gjengjeld legges ansvaret over på byggherren» (Nykamp et al. 2011:46).

SHA-planer

Før oppstart er byggherren pliktig til å lage en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan) på arbeidsplassen. Denne planen skal beskrive hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres. SHA-planen skal være lett tilgjengelig og gjøres kjent for alle på arbeidsplassen. En SHA-plan er en unik sikkerhets-, helse- og arbeidsmiljøplan for et spesifikt bygge- eller anleggsprosjekt. Planen kan aldri kopieres og anvendes i andre prosjekter. Dette er fordi det alltid vil være ulike forhold ved en bygge- og anleggsplass som må ses i sammenheng.

SHA-planen baseres på krav i byggherreforskriften (§ 7 og § 8) og skal inneholde

- beskrivelse av bygge- og anleggsplassens organisering, rolle- og ansvarsfordeling
- framdriftsplan for anlegget, og når de ulike arbeidsoperasjoner skal finne sted
- beskrivelser av de spesifikke tiltakene for arbeid som kan innebære fare for liv og helse
- rutiner for avviksbehandling

Det er byggherrens ansvar å følge opp SHA-planen og arbeidet med å gjennomføre de tiltakene som er nedfelt i den. Arbeidet skal koordineres dersom det er flere virksomheter på bygge- eller anleggsplassen samtidig eller etter hverandre. I slike tilfeller skal det utpekes en koordinator. Som et ledd i koordineringen skal det føres oversiktslister over alle som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplassen. Oversiktslisten skal oppdateres og kontrolleres daglig.

Arbeidsgiver (entreprenør / hovedbedrift / utførende virksomhet) har plikt til å innarbeide relevante deler av SHA-planen i virksomhetens internkontrollsystem, å følge planen for SHA, å vurdere risikoforhold angitt i SHA-planen, å melde avvik fra SHA-planen til byggherren samt å informere verneombudet og arbeidstakerne om planen for SHA før oppstart av arbeidet. Dette skal skje på en forståelig måte, med informasjon om alle tiltak som skal gjennomføres.

HMS-systemet i den enkelte virksomhet

Med HMS-systemet forstår vi virksomhetens systemer og rutiner for å imøtekomme kravene til et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i internkontrollforskriften. HMS-systemet til en virksomhet skal være spesielt tilpasset de oppgaver og tjenester denne virksomheten utfører. Alle forhold som angår helse, miljø og sikkerhet for virksomheten, skal omfattes av HMS-systemet. Det vil si at en bedrift som er inne på en bygge- og anleggsplass, skal ta opp de deler av SHA-planen som er relevant for det arbeidet som skal utføres, i sitt interne HMS-system.

Verneombudsrollen og ansattes representanter

Ordningen med verneombud ble første gang nedfelt i norsk lov i arbeidervernloven av 1956, da det ble innført en plikt for arbeidsgivere og arbeidstakere om å samarbeide i arbeidsmiljøspørsmål. I lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø fra 1977 ble verneombudets rolle styrket, og det ble gitt mer detaljerte bestemmelser om verneombudets arbeidsoppgaver og kompetanse (Johansen & Stueland 2011). Verneombudsrollen ble ikke endret ved ny arbeidsmiljølov i 2005. Men ved omlegging av forskriftsstrukturen i 2011 ble forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg fra 1977 lagt inn i den nye forskriften om organisering, ledelse og medvirkning. Den nye forskriften styrker verneombudenes rett til medvirkning og nødvendig informasjon og opplæring (jf. forskriftens formål § 1-1).

Verneombud

Virksomhetene har plikt til å velge verneombud (aml. kapittel 6). I virksomheter med færre enn ti arbeidstakere kan partene ha skriftlig avtale om en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. Verneombudene, som velges for to år av gangen, er arbeidstakernes representant i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse (aml § 6-3). Arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om det kan fortsette. Den enkelte arbeidsgiver skal sørge for at verneombudene får nødvendig opplæring og tid til å utføre vernearbeidet på en forsvarlig måte. Kravene til opplæring av verneombud er nærmere beskrevet i forskriften (§ 3-18 til § 3-22). Det er krav om at verneombud skal få den opplæringen som er nødvendig for at de kan utføre sine verv på en forsvarlig måte, og at opplæringen skal ha en varighet på minst 40 timer.

Arbeidsmiljøutvalg

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

(2) e). I forskriften stilles det samme krav til opplæring av medlemmer av arbeidsmiljøutvalg som for verneombud (§ 3-18 til § 3-22).

Tillitsvalgte/fagforeninger

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

Regionale verneombud

Ordningen med regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet ble etablert i 1981. Bakgrunnen var de spesielle forholdene i bygg og anlegg. Formålet med ordningen er å bidra til økt sikkerhet og bedre arbeidsmiljø for arbeidstakerne i bygge- og anleggsbransjen, som er preget av høy mobilitet og risikofylte arbeidsoppgaver. For byggevirksomhet oppnevnes de regionale verneombudene av Fellesforbundet og for anleggsvirksomhet av Norsk Arbeidsmandsforbund. I 2014 var det totalt 28 ombud, 14 i byggebransjen og 14 i anleggsbransjen. De regionale verneombudene skal arbeide overfor de arbeidsplassene som ikke har valgt verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg i samsvar med arbeidsmiljølovens regler. De har samme myndighet som verneombudene (kan stanse arbeid ved fare for liv og helse) og har rett til de samme opplysninger fra bedriftene som ordinært valgte verneombud har. Ordningen er regulert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven og finansieres ved at arbeidsgiverne betaler en fastsatt avgift til Fondet for regionale verneombud. Regionale verneombud skal ha minst tre års erfaring fra arbeid innenfor en av de faggrupper de skal virke for. De skal også ha minst tre års erfaring som tillitsvalgt, herav minst to år som verneombud. Regler for regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet er nærmere definert i kapittel 3 i forskrift om administrative ordninger og i kapittel 5 i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, begge forskrifter til arbeidsmiljøloven.

De regionale verneombudene driver oppsøkende virksomhet og opererer på tvers av bedriftene innen et geografisk område. RVO-ene driver i stor grad forebyggende arbeid, men har også rett til å stanse farlig arbeid, jamfør aml. § 6-3. Tabell 2.1 viser en sammenfatning av hovedaktiviteter for de regionale verneombudene i bygg og anlegg for 2013 og 2014. Her ser vi at det har vært en økning når det gjelder gjennomførte arbeidsplassbesøk, antall stans av farlig arbeid og antall registrerte gjengangere av påviste feil/mangler innenfor både bygge- og anleggsbransjen fra 2013 til 2014. I årsrapporten for 2014 pekes det på at det fortsatt er en økning i utenlandske firma/selskap som

utfører eget arbeid, hvor grunnleggende regelverkskunnskap ofte er fraværende. Problemer med språklig forståelse gjør at RVO-ene ofte synes det er vanskelig å følge opp da kommunikasjonsmulighetene med virksomhetens ledelse og ansatte er begrenset. Dette arbeidet er også en tidkrevende prosess (RVO BA årsrapport 2014)⁶.

Tabell 2.1 Sammenfatning av hovedaktiviteter RVO BA 2013 og 2014.

	Gjennomførte arbeidsplassbesøk		Totalt antall stans etter aml. § 6-3		Registrerte gjengangere av påviste feil/mangler	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Bygg	3897	3962	1725	1899	7065	7402
Anlegg	2828	3242	111	145	1851	1988

Kilde: RVO BA årsrapport 2014

⁶ Se: <http://hrr.rvofond.no/upload/2015/04/14/arsrapport-2014-31.pdf>

3 Organisering av vernearbeidet

I dette kapitlet tar vi for oss det første spørsmålet i problemstillingen og diskuterer hvordan vernearbeidet er organisert på bygge- og anleggsplassene.

Kapitlet er delt inn i to hoveddeler – der den ene handler om verneombudets oppgaver mer generelt, mens den andre handler om verneombudets oppgaver ved bruk av innleid arbeidskraft, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa.

Vi starter med å kartlegge verneombudets oppgaver: hvor mye tid de bruker på vernearbeid, hvordan verneombudene har blitt valgt, og om de har andre roller i bedriften i tillegg – som tillitsvalgt, bas/arbeidsleder eller prosjektleder. Deretter kartlegger vi i hvilken grad verneombudene involveres i vernearbeidet på bygge- og anleggsplasser. Her tar vi for oss spørsmålet om hvor ofte det er verneombud på plass i de prosjektene bedriften er involvert i, hvor ofte de deltar i vernerunder, og i hvilken grad verneombudene har oversikt over og får informasjon om de prosjektene de har ansvar for. Vi ser også på hvordan verneombudene vurderer samarbeidet med HMS-ansvarlig og den øverste ledelsen i bedriften.

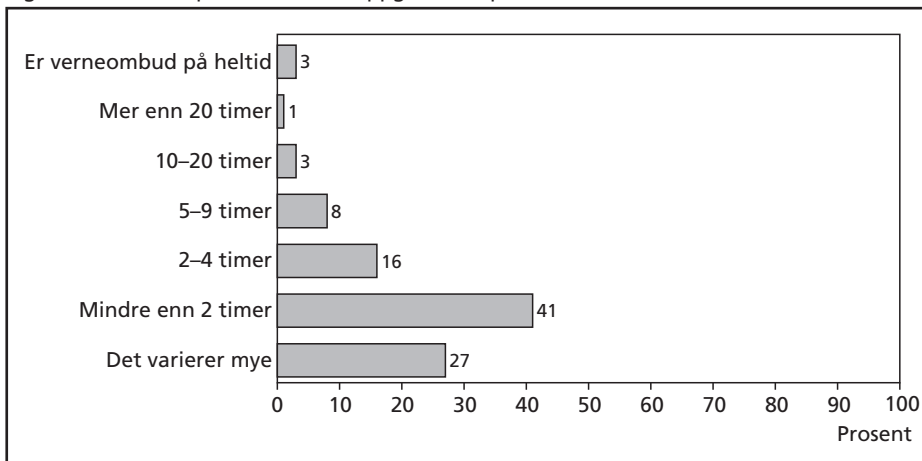
I den andre delen diskuterer vi verneombudsrollen i møte med økt bruk av innleid personell, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa – noe som har kjennetegnet strukturelle endringer i bygge- og anleggsbransjen de siste ti–tolv årene, og som vi antar har stor betydning for verneombudsrollen. Språk- og kulturforskjeller har i tidligere forskningsprosjekter vært framholdt som hovedutfordringer når det gjelder innslag av arbeidstakere fra Øst-Europa på norske bygge- og anleggsplasser. Vi tar for oss spørsmålet om hvordan verneombudene opplever det å kommunisere med arbeidstakere fra Øst-Europa, og om kommunikasjonsproblemer har ført til farlige situasjoner. Når det gjelder bruk av innleide arbeidstakere, spør vi om verneombudene også dekker disse. Endelig spør vi om bedriften har eget verneombud når de selv er underentreprenør på prosjekter, eller om det er hovedentreprenøren som da stiller med verneombud.

Verneombudets oppgaver

Tid brukt på vernearbeid

Hvor mye tid man bruker på verneombudoppgaven, kan variere. I de store konsernene med mange verneombud er det gjerne et hovedverneombud som er fullstendig frikjøpt til oppgaven med å samordne de andre verneombudene. I mindre virksomheter vil verneombudoppgaven typisk kombineres med deltakelse i den daglige produksjonen. Vi spurte hvor mye tid verneombudene brukte på oppgaven i løpet av en uke. Svarene er vist i figur 3.1.

Figur 3.1 Tid brukt på verneombudoppgaven i løpet av en uke (N = 240).



Som det går fram av tallene, er det få verneombud som bruker store deler av arbeidstiden på oppgaven som verneombud. Det er 3 prosent som oppgir at de er verneombud på heltid, mens hovedparten oppgir at de bruker mindre enn to timer per uke på oppgaven. En vesentlig andel, 27 prosent, svarer at hvor mye tid som brukes, varierer mye. Arbeidsmiljøloven har en vid bestemmelse om at «verneombud skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte» (aml. § 6-5 (2)). Loven sier også at oppgaven i hovedsak skal utføres innenfor den vanlige arbeidstiden. Hva som er tilstrekkelig tid brukt på verneopp-gaven, er derfor et skjønnsspørsmål. Det er ikke slik at vi kan si at to timer per uke nødvendigvis er for lite. Samtidig er bygg og anlegg bransjer med høy skaderisiko, bransjen ligger også høyt på statistikken over arbeidsdødsfall. Det er med andre ord grunn til en viss grad av bekymring når en høy andel oppgir at de bruker under to timer per uke på oppgaven som verneombud.

Vi ser at det er en sammenheng mellom bedriftsstørrelse og tid brukt på verneombudoppgaven. Ikke overraskende er de som svarer at de er verneombud på heltid, ansatt i bedrifter med mer enn 50 ansatte. Blant de som bruker mindre enn to timer,

er det en tydelig overvekt av verneombud i bedrifter med 25 eller færre ansatte, og det er flere av disse som jobber i anlegg enn i bygg.

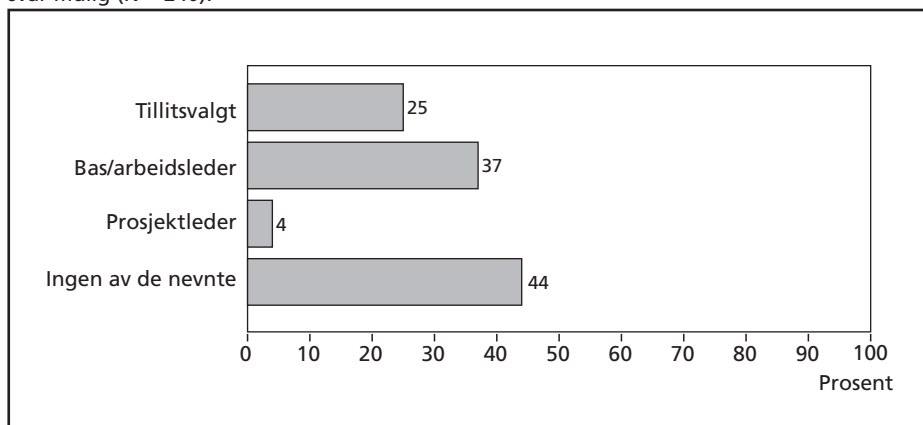
I de kvalitative intervjuene bekrefter verneombudene at tiden de bruker på vernearbeid, kan variere ganske mye, fra noen få timer opp til én til to arbeidsdager per uke. Flere framholdt at det var vanskelig å planlegge hvor mye tid vernearbeidet ville ta – ofte var det snakk om ad hoc-situasjoner hvor verneombudene måtte avbryte egne arbeidsoppgaver og innta rollen som verneombud. Følgende sitat er hentet fra en som er verneombud for 70 arbeidstakere, og illustrerer det flere av verneombudene sa om å kombinere verneombudsrollen med sine ordinære arbeidsoppgaver:

Det er litt mye egentlig, føler jeg. Det er enkelte dager det blir veldig mye, må fly fram og tilbake, jeg får ikke gjort så veldig mye annet, men det er min jobb.

Valg av verneombud

De ansatte står fritt til å velge den personen de selv mener er egnet til å være verneombud. Det er ingen spesifikke krav i arbeidsmiljøloven om at verneombudet skal ha en bestemt bakgrunn. Det normale vil nok være at det velges en representant blant de ordinære ansatte, men det kan også være en tillitsvalgt eller andre som blir valgt til å inneha denne rollen. Vi har spurt verneombudene om de er tillitsvalgte, bas/arbeidsleder eller prosjektleder.

Figur 3.2 Om verneombudene også er tillitsvalgt, bas/arbeidsleder eller prosjektleder. Flere svar mulig (N = 240).



Figur 3.2 viser at én av fire kombinerer rollene som tillitsvalgt og verneombud. 37 prosent oppgir at de i tillegg er bas/arbeidsleder, 4 prosent at de er prosjektleder. 44 prosent oppgir at de ikke innehar noen av disse rollene ved siden av funksjonen som verneombud. Arbeidstakerne står i utgangspunktet fritt til å velge det verneombudet de mener

er best egnet til å fylle denne posisjonen. Det er likevel overraskende at såpass mange av verneombudene oppgir at de er bas/arbeidsleder. En bas/arbeidsleder er i utgangspunktet en del av arbeidsgivers ledelsesstruktur, det kan derfor settes spørsmålsteget ved om man som bas/arbeidsleder har en tilstrekkelig uavhengig posisjon til også å kunne ivareta verneombudsrollen. I de kvalitative intervjuene kom det fram kritiske synspunkter på slike dobbeltroller, hvor man mente at entreprenørens prosjektleder og bas/arbeidsleder i mange tilfeller ville prioritere hensynet til framdrift og økonomi framfor verneoppgaver. Det finnes lovkrav om HMS-opplæring for arbeidstaker som har til oppgave å lede eller kontrollere andre, de skal ha nødvendig kompetanse for å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte (aml §3-2 og §2-3). Det er også krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (aml §3-5). Bas/arbeidsleder er ofte den som har det operative lederansvaret ute på byggeplassene. I intervju med prosjektledelsen og LO-koordinator i det ene caseprosjektet ble det etterlyst at kravet om opplæring kan tydeliggjøres bedre, kanskje gjennom en forskrift. Prosjektledelsen og LO-koordinator avdekker ofte at prosjektledere og produksjonsledere ikke har HMS-opplæring.

Av bakgrunnsvariablene ser vi at det særlig er verneombud i bedrifter med færre enn 50 ansatte som oppgir at de også er bas/arbeidsleder. Blant de som oppgir at de også er tillitsvalgte, er det en overvekt av verneombud i de større bedriftene. Det er en overvekt av verneombud i bygg som svarer at de også er tillitsvalgte, sammenliknet med anlegg.

Som nevnt skal verneombudene velges av de ansatte. Vi vet imidlertid at det ikke er uvanlig i bygge- og anleggsbransjen at det er en pool av ansatte som har opplæring som verneombud, og at fagforeningen utpeker et verneombud til de ulike prosjektene blant de som inngår i denne poolen. Denne løsningen blir ofte valgt av større virksomheter der man har mange parallelle prosjekter. Dette er først og fremst en praktisk tilnærming. De større entreprenørene er som regel involvert i mange større prosjekter samtidig. Hvem som jobber på hvert prosjekt, vil til enhver tid variere, og det vil derfor være vanskelig å velge et verneombud for hvert prosjekt. I en del større bedrifter har man derfor valgt en løsning der fagforeningen utpeker verneombudene på de ulike prosjektene.

Vi spurte de enkelte verneombudene om hvordan de er blitt valgt til rollen. Mer enn halvparten (57 prosent) oppgir at de er valgt direkte av de ansatte, 11 prosent oppgir at fagforeningen utpeker verneombud. Det mest overraskende er at nær én av fire (23 prosent) oppgir at ledelsen utpeker verneombud. Det er først og fremst de store bedriftene som har en ordning med at fagforeningen utpeker verneombud. Blant de verneombudene som oppgir at de er utpekt av ledelsen, er det en klar overvekt av de minste bedriftene. Det er en høyere andel i anlegg enn i bygg som oppgir at ledelsen har utpekt dem som verneombud.

Verneombudet skal ha en uavhengig rolle som skal ivareta arbeidstakernes helse og sikkerhet. Om denne uavhengigheten kan opprettholdes når det er arbeidsgiver som

utpeker verneombudet, bør problematiseres. Johansen og Stueland (2011:209) påpeker at arbeidsgiver skal forsikre seg om at arbeidstakerne faktisk velger et verneombud, men at de ikke har rett til å legge seg opp i hvem de velger. De påpeker imidlertid at arbeidsgiver kan utpeke verneombud dersom arbeidstakerne ikke velger verneombud, eller ingen vil påta seg vervet. Om dette siste er tilfellet for de av verneombudene som oppgir at de er utpekt av ledelsen, vet vi ikke ut fra våre data, men det er uansett et brudd med intensjonen om at det er de ansatte selv som skal velge sitt verneombud.

Vi har med andre ord en situasjon der en del verneombud inngår som en del av ledelsen (baser, arbeidsledere og prosjektledere), og der det også kan være ledelsen som utpeker verneombudene. Vi har sett på dette i sammenheng for å undersøke om det er noen systematikk i hvilke posisjoner verneombudene har, og hvordan de har fått rollen, dette er vist i tabell 3.1.⁷

Tabell 3.1 Hvordan verneombudene er utpekt etter posisjon. Prosent (N = 240).

	Tillitsvalgt	Bas/arbeidsleder	Ingen av de nevnte
Valgt direkte av de ansatte	63	51	61
Utpekt av fagforeningen	22	8	10
Utpekt av ledelsen	7	32	19
Annet	9	8	9
Ikke sikker	0	1	0
Totalt	100	100	100

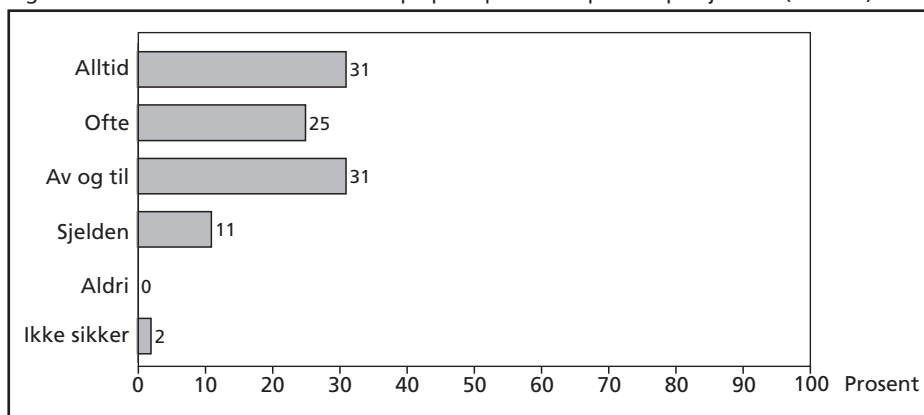
Som det går fram av tabell 3.1, er det først og fremst de som kombinerer rollen som verneombud med å være bas/arbeidsleder, som har blitt utpekt av ledelsen. Nær én av tre av disse oppgir at det er ledelsen som har pekt dem ut. Blant de «vanlige» ansatte som er verneombud (det vil si de som ikke kombinerer rollen med en annen posisjon), er det 19 prosent som oppgir at de er utpekt av ledelsen. Det er som nevnt situasjoner der ledelsen kan utpeke verneombud, dersom de ansatte av en eller annen grunn ikke klarer å få valgt et verneombud. Dette kan nok være forklaringen i noen av tilfellene. Hva som er årsakene til at det ikke har vært gjennomført reelle valg blant de ansatte, kan vi ikke si noe om ut fra denne undersøkelsen. Det er uansett bekymringsfullt at såpass mange verneombud ikke er valgt på ordinær måte.

⁷ De prosjektlederne som også er verneombud, er utelatt fra tabellen siden det er snakk om få personer.

Verneombudenes involvering i vernearbeidet

Bygg og anlegg er spredt på mange ulike tidsbegrensede prosjekter, noen store og noen mindre. Hvor mye hver enkelt bedrift er involvert i hvert av prosjektene – både når det gjelder antall ansatte og tidsperiode – vil også variere. Det vil derfor være naturlig å anta at tilstedeværelse av verneombud for de ulike virksomhetene varierer fra prosjekt til prosjekt. De tillitsvalgte ble derfor spurt hvor ofte det er verneombud på plass på de prosjektene de er involvert i.

Figur 3.3 Hvor ofte er det verneombud på plass på arbeidsplassen/prosjektet? (N = 240).



Som det går fram av figur 3.3, så svarer drøyt 30 prosent at det alltid er verneombud på plass i prosjektene, én av fire oppgir at det ofte er verneombud på plass. Drøyt 30 prosent svarer at det kun er verneombud på plass av og til, mens drøyt 10 prosent svarer at det sjelden er verneombud på plass. Til sammen er det med andre ord såpass mange som 42 prosent av verneombudene som svarer at det kun av og til eller sjelden er verneombud på plass på de prosjektene de er involvert i. Blant de som oppgir at det alltid er verneombud til stede i prosjektene, er det en klar overvekt av verneombud i de store bedriftene. Det er også flere i bygg enn i anlegg som oppgir at det alltid er verneombud på plass i prosjektet. I den motsatte enden av skalaen (sjelden eller aldri verneombud til stede) er det en overvekt av verneombud i små bedrifter.

De som svarer at det varierer, eller at det sjelden er verneombud på plass på prosjektene, fikk et oppfølgingsspørsmål om årsakene. I hovedsak skyldes dette at de har få personer på prosjektet, eller at det er et kortvarig oppdrag. Noen oppgir også at det er sjelden verneombud på plass i forbindelse med oppdrag i privatmarkedet. Dette er prosjekter som vanligvis er relativt kortvarige, og som involverer få ansatte. Dette er de samme årsakene som oppgis i de kvalitative intervjuene. En av entreprenørene sa det slik:

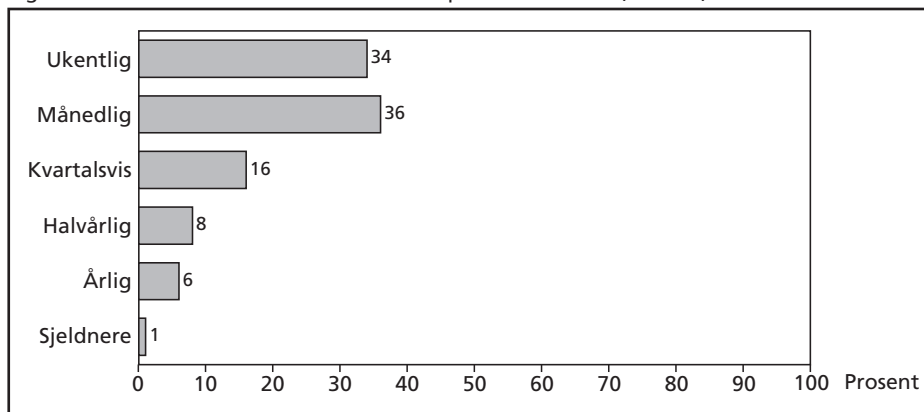
Optimalt skulle vi hatt et verneombud i hvert prosjekt, men det lar seg ikke gjøre i den prosjektporteføljen vi har – men vi har et verneombud oppgitt på alle prosjekter.

Bedriften har med andre ord ikke alltid verneombud på plass, men hver arbeidsplass har et navngitt utnevnt verneombud for prosjektet.

Vernerunder

En hovedaktivitet for verneombudene er å delta i vernerunder på bedriften og i prosjektene. 91 prosent av verneombudene oppgir også at de har deltatt på vernerunder. Som vi ser av figur 3.4, er det imidlertid ganske stor variasjon i hvor ofte de er med på vernerunder.

Figur 3.4 Hvor ofte er verneombudene med på vernerunder? (N = 218).



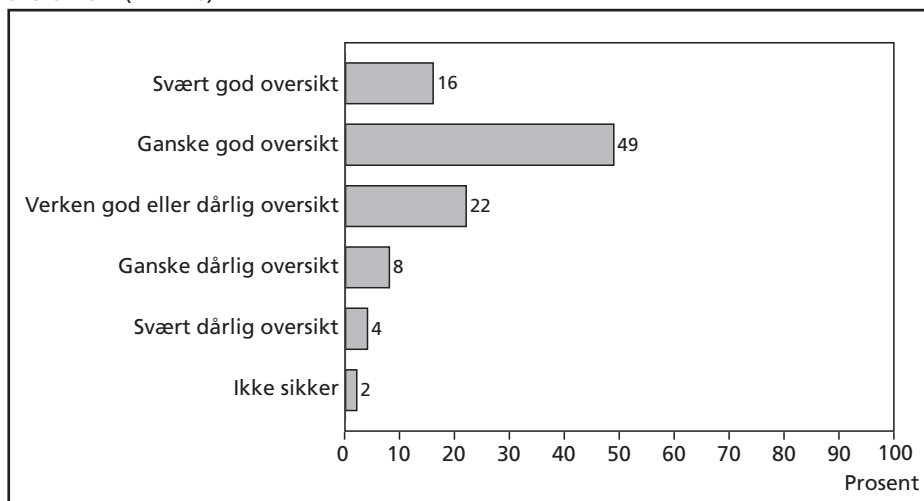
Som det går fram av figur 3.4, svarer ett av tre verneombud at de går ukentlige vernerunder. Omtrent like mange svarer at de går vernerunder kvartalsvis eller sjeldnere. Ser vi mer spesifikt på de som oppgir at de går vernerunder ukentlig, er det en klar underrepresentasjon av de minste bedriftene. Det er også flere verneombud i bygg enn i anlegg som oppgir ukentlige vernerunder.

Hva som er et passende intervall for vernerunder, vil naturlig nok variere. I noen virksomheter kan en årlig runde være nok, mens det vil være altfor sjelden i andre typer virksomheter. Bygge- og anleggsnæringen har høy risiko for helse- og personskader. Samtidig er byggeplassene i stadig endring med nye HMS-utfordringer etter hvilke arbeidsoperasjoner som skal gjennomføres. Å gjennomføre vernerunder hvert kvartal eller sjeldnere framstår som lite tilfredsstillende. Det bør derfor være en målsetting å øke frekvensen av vernerunder for et ikke ubetydelig mindretall av verneombudene.

Oversikt og informasjon

Selv om det ikke nødvendigvis er verneombud på plass på alle prosjektene, vil et verneombud uansett ha et ansvar for de prosjektene bedriften er involvert i. Og selv om det er et verneombud på plass, kan det være vanskelig å ha oversikt i store og komplekse prosjekter. Vi spurte derfor verneombudene om de hadde oversikt over de prosjektene de hadde ansvaret for.

Figur 3.5 I hvilken grad har verneombudene oversikt over de prosjektene i bedriften de har ansvar for? (N = 240).



Figur 3.5 viser at det er relativt få verneombud (16 prosent) som svarer at de har svært god oversikt over de prosjektene de har ansvar for som verneombud. Det kommer også fram at det til sammen er omtrent like mange (14 prosent) som svarer at de har ganske dårlig oversikt, svært dårlig oversikt, eller ikke er sikre. Selv om flertallet svarer at de har ganske god (49 prosent) eller verken god eller dårlig (22 prosent) oversikt, er det tydelig at mange verneombud sliter med å ha god nok oversikt over de ulike prosjektene de er ansvarlige for. En av bedriftslederne vi intervjuet i det kvalitative materialet, sa også tydelig at det kan være vanskelig for verneombudene å ha den fulle oversikten. De hadde derfor gjort noen grep for å bedre dette, blant annet ved å innføre at verneombudene var utstyrt med en iPad som skulle bidra til å bedre oversikten. Bedriftsledelsen og et av verneombudene beskrev det slik:

Utfordringen er at vi har mange prosjekter, og vi får hele tiden nye. Vi har jobbet med rutiner for verneombudene – blant annet etablert egne e-postadresser til disse. Det var behov for å få opp en informasjonslinje – vi trengte en sikker kommunikasjonslinje mellom bedriften og verneombudene. Å bruke private e-postadresser, som er vanlig i bedriften, ble vanskelig, og vi valgte å bruke bedriftens e-postadresser. Vi

har også skaffet verneombudene egne iPader. Gjennom disse kan man gi oppdatering av IK-systemet, verneombudsrapporter og så videre. Dette er også et tiltak for å øke engasjementet blant verneombudene. Det er viktig for prosjektene at vi har aktive og engasjerte verneombud – det har en betydning for sikkerheten. (Leder)

Vi har alle fått iPad slik at man kan se alt som skjer på prosjekter som bedriften har. iPaden fungerer, og man får ut informasjon om hva som skjer i ulike prosjekter, og hva som skjer her i prosjektet – hvis HMS-leder lager en rapport for eksempel – så får man melding om det. (Verneombud)

I denne bedriften hadde man med ved hjelp av digitale løsninger gjort grep som skulle bedre verneombudenes oversikt. Ledelsen mente også at dette var grep som bidro til å skape et bedre engasjement for verneombudsrollen.

Samarbeid

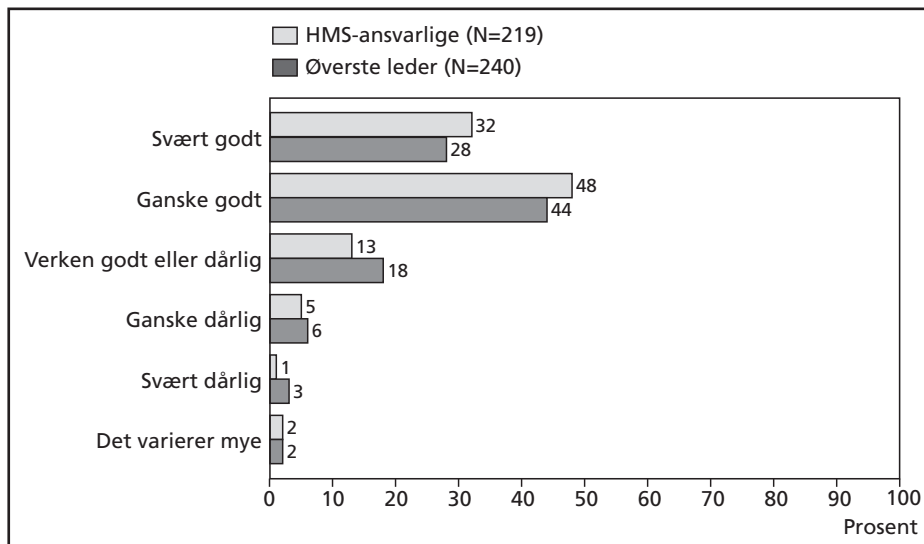
Verneombudene har en viktig rolle i bedriftenes HMS-arbeid. Men til syvende og sist er det bedriftens ansvar å sørge for at helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Øverste leder vil alltid ha det endelige ansvaret. Det er også krav i arbeidsmiljøloven om at ledelsen skal ha opplæring i HMS (se for eksempel Andersen & Bråten 2011). I bygge- og anleggsnæringen er det også vanlig at bedriftene har egne HMS-ansvarlige, både i administrasjonen og på prosjektene. Blant verneombudene i denne undersøkelsen er det 32 prosent som oppgir at bedriften har én ansatt som er HMS-ansvarlig, 60 prosent svarer at de har flere. 6 prosent oppgir at de ikke har dette, mens 3 prosent er usikre. Vi spurte verneombudene hvordan de ville beskrive samarbeidet med HMS-ansvarlig(e) og den øverste ledelsen.

Som det går fram av figur 3.6 (på neste side), er verneombudene gjennomgående fornøyd med samarbeidet med både øverste ledelse og HMS-ansvarlige. Det er kun et lite mindretall som oppgir at dette samarbeidet er dårlig. Dette bildet stemmer også godt med inntrykket vi fikk i de kvalitative intervjuene. Flere av informantene fortalte om et godt samarbeid mellom HMS-ansvarlig i prosjektet og verneombudene. HMS-ansvarlig i prosjektet er ofte tett på og samarbeider med verneombudene i konkrete saker på bygge- og anleggsplassen. HMS-ansvarlig i ett av våre caseprosjekt la vekt på at han har et godt samarbeid med verneombudene som en del av verneapparatet, noe følgende sitat illustrerer:

Jeg rapporterer til overordnet HMS-leder i bedriften hver torsdag. Det er to verneombud som jobber under meg, og som rapporterer ting de ser, til meg, som jeg videre gir til vedkommende anleggsleder som må utbedre tingene vi finner, straks. Jeg kjører en daglig runde rundt på prosjektet hvor jeg ser etter feil i HMS. (HMS-leder)

I dette tilfellet hadde også byggherre to representanter som daglig var til stede og fulgte med på HMS-arbeidet og rapporterte om eventuelle avvik. At verneombud og ledelsen i hovedsak samarbeider godt, stemmer også overens med funn i Torvatn og medforfattere (2007:9).

Figur 3.6 Hvordan er samarbeidet mellom verneombudene og HMS-ansvarlig og den øverste ledelsen i bedriften?



Innleide arbeidstakere, underentreprenører og arbeidskraft fra Øst-Europa

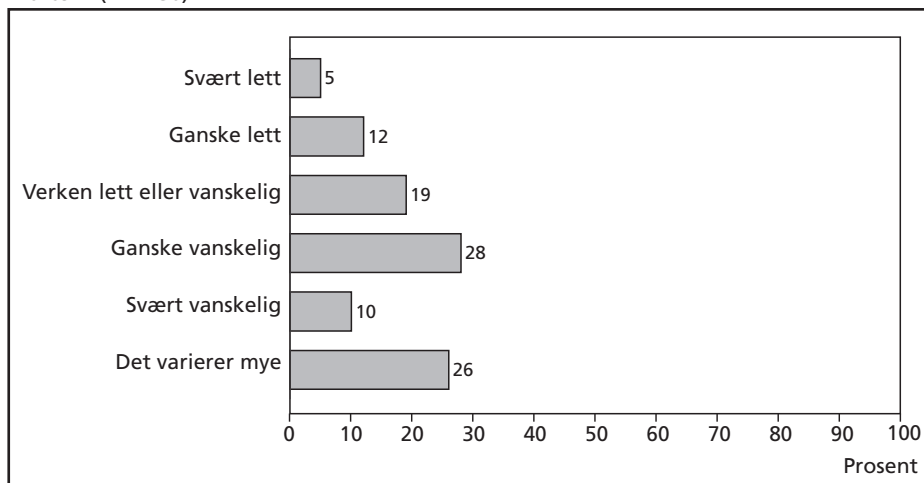
Bruk av innleid arbeidskraft og underentreprenører er svært vanlig i bygge- og anleggsnæringen. Det samme er bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa (se for eksempel Andersen et al. 2009 og Bråten et al. 2012). Blant verneombudene i denne undersøkelsen svarer 46 prosent at bedriften har ansatte fra Øst-Europa, og 83 prosent at de benytter underentreprenører eller innleide arbeidstakere. Mer enn halvparten (56 prosent) av de som benytter seg av innleid arbeidskraft, svarer at de benytter innleide fra Øst-Europa.

Østeuropeiske arbeidstakere

I en rapport fra 2012 ble det påpekt flere HMS-utfordringer når det gjaldt bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Særlig ble det vektlagt at «mangel på et felles språk og mangel på kunnskap om og forståelse for HMS er fortsatt et hovedproblem – og det

har vært økende siden 2006» (Bråten et al. 2012:80). Vi spurte verneombudene om hvor lett eller vanskelig det er å kommunisere med den østeuropeiske arbeidskraften. Dette er vist i figur 3.7.

Figur 3.7 Hvordan er det for verneombudene å kommunisere med den østeuropeiske arbeidskraften? (N = 130).



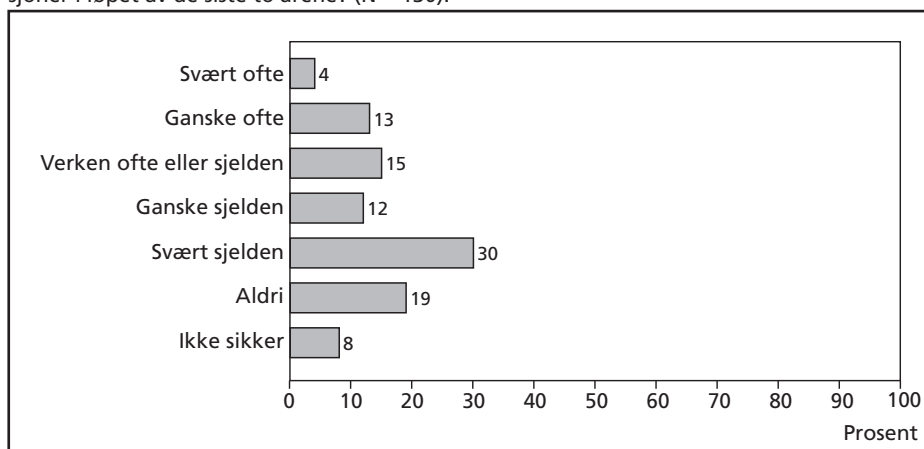
Som vi ser av figur 3.7, er det mange verneombud som synes at det kan være vanskelig å kommunisere med den østeuropeiske arbeidskraften. 38 prosent svarer at det er ganske eller svært vanskelig, det er også 26 prosent som sier at det varierer. Selv om bruken av østeuropeisk arbeidskraft har vært høy i årene etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, er språkbarrieren fortsatt vesentlig. Av bakgrunnstallene ser vi at verneombud i de største bedriftene finner det vanskeligere å kommunisere med den østeuropeiske arbeidskraften enn verneombud i de mindre. Dette kan skyldes at de store bedriftene er involvert i store prosjekter med mange utenlandske arbeidere, der et vesentlig antall har vanskelig for å gjøre seg forstått på norsk eller engelsk. Vi ser også at verneombud i bygg finner det vanskeligere å kommunisere enn de som er i anlegg.

Verneombudene ble også spurt om kommunikasjonsproblemer hadde ført til farlige situasjoner i løpet av de siste to årene. Dette er vist i figur 3.8 (på neste side). Som figuren viser, er det et ikke ubetydelig mindretall på 17 prosent som mener at språkproblemer ofte (svært eller ganske ofte) har medført farlige situasjoner på bygge- og anleggsplassene. Mangel på felles språk er med andre ord en potensiell kilde til ulykker og skader. I de kvalitative intervjuene kommer også dette klart fram. Ett av verneombudene sa det slik:

Språk er en enorm utfordring. Man kan sette opp så mange HMS-systemer man vil, og si at man har fokus på det, og de sitter og lytter, men det hjelper jo ikke når de

ikke forstår et ord. Språket gjør at det blir samordningsproblemer. Vi kan si til folk at nå kan dere ikke stå her fordi vi skal løfte her, de svarer ja alle sammen – men alle blir stående, og det er tydelig at de ikke har forstått beskjeden. Til slutt blir man veldig irritert – og risikoen er at man til slutt driter i det – det gjør mange allerede nå. Det er egentlig den eneste HMS-risikoen som finnes her nå. (Verneombud)

Figur 3.8 Har kommunikasjonsproblemer med østeuropeisk arbeidskraft ført til farlige situasjoner i løpet av de siste to årene? (N = 130).



Også fra bedriftenes side anerkjenner man at det kan være betydelig HMS-risiko knyttet til språk og kulturforskjeller. En av HMS-lederne sa det slik:

De har en annen kultur og holdning til dette, vi fikk hjelp på bud i anleggsbransjen tidlig på 80-tallet. Og vi har hatt østeuropeere her inne som ikke skjønner nødvendigheten av å ha på hjelm – så ille kan det være. En ting er sikkert, kort tid på prosjektene og språkproblemer – det er store utfordringer, og det er der man må begynne. Det er lovpålagt at i alle fall én skal ha dialog med arbeidsgjengen sin. I virkeligheten tror jeg ikke det er slik. De sier at de kan engelsk, men det er ikke alle som kan det – det ser vi mange eksempler på – heiser på skuldrene og viser at de ikke skjønner når vi snakker til dem. (HMS-leder)

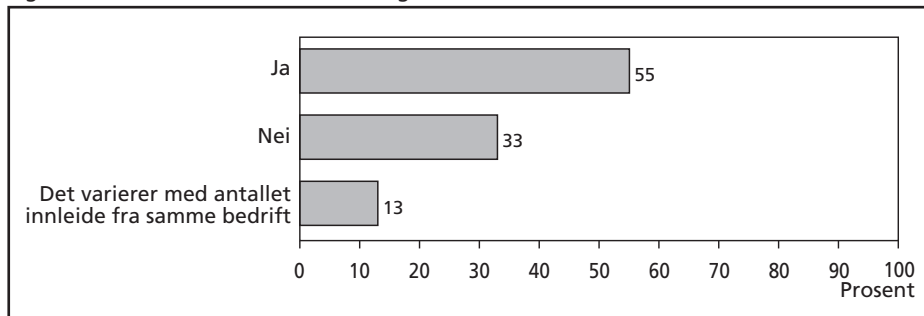
I tillegg til språkutfordringer ble det pekt på utfordringer ved omfattende bruk av innleie og personer som bare var inne i prosjektet i svært korte perioder, her illustrert med sitat fra et verneombud:

I tillegg til språk er utfordringen de som kun er inne i en kort periode og så ut igjen. Tror de har en litt annen holdning om at det ikke er så farlig, for de skal ut igjen veldig kjapt uansett.

Innleide arbeidstakere

Alsos og Jensen (2013) gjør rede for partsforholdene ved utleie av arbeidskraft og hvordan man ved utleie av arbeidskraft får et arbeidsforhold som består av tre parter: innleier, bemanningsforetak/arbeidsgiver og arbeidstaker. Utleie av arbeidskraft innebærer at arbeidstakeren ikke bare skal forholde seg til sin arbeidsgiver, men også til innleiebedriften. Alsos og Jensen (2013) beskriver hvordan forholdet mellom partene reguleres i lovverket. Når det gjelder HMS-forholdene, er det utleier som er arbeidsgiver, og som har ansvaret for at lovverk, eventuell tariffavtale og ansettelsesavtale etterleves. Innleiebedriften har imidlertid også noen egne plikter. Dette omfatter plikt til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de innleide samt at arbeidstiden er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. At innleier er pålagt disse pliktene, fritar imidlertid ikke arbeidsgiver for sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven, skriver Alsos og Jensen (2013:11). I utgangspunktet er verneombudsoppgaven knyttet til å ivareta de ansatte i egen bedrift. I bygge- og anleggsnæringen er det ofte likevel slik at på større prosjekter, der det til enhver tid er mange bedrifter som jobber parallelt, vil verneombudene som er på plass på prosjektet, ofte fungerer som verneombud for alle som er inne på bygge- eller anleggsplassen, også de som er innleide. I utgangspunktet skal utleiebedrifter, på lik linje med andre bedrifter, ha egne valgte verneombud dersom de har mer enn ti ansatte. I praksis blir det likevel ofte slik at innleiebedriftens verneombud også påtar seg rollen som verneombud for de som leies inn på et prosjekt, noe som var tilfellet innenfor verfts- og petroleumsindustrien (Bråten et al. 2014). Vi spurte verneombudene i de bedriftene som leier inn ansatte, om de også har ansvar for de innleide arbeidstakerne.

Figur 3.9 Mener verneombudene at de også har ansvar for de innleide arbeidstakerne? (N = 143).

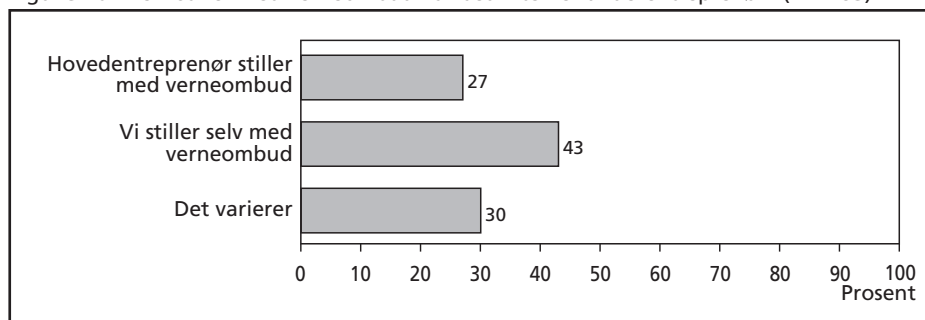


Som figur 3.9 viser, svarer mer enn halvparten av verneombudene at de også har ansvar for innleide arbeidstakere. Samtidig ser vi at én av tre oppgir at de innleide ikke er innenfor deres ansvarsområde. Verneombudene i de minste bedriftene oppfatter seg selv i større grad som verneombud også for de innleide.

I tillegg til å kartlegge verneombudets rolle når det gjelder innleide arbeidstakere, så vi på hvordan det fungerer når bedriftene er underentreprenør på andres prosjekter.

Det er 87 prosent av verneombudene som svarer at deres bedrift også er underentreprenør på andres prosjekter. Disse fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det er hovedentreprenøren eller de selv som stiller med verneombud på disse prosjektene.

Figur 3.10 Hvem stiller med verneombud når bedriften er underentreprenør? (N = 153).



Figur 3.10 viser at drøyt en fjerdedel svarer at det er hovedentreprenøren som stiller med verneombud når de selv er underentreprenør. 43 prosent oppgir at de selv stiller med verneombud, mens 30 prosent sier at dette varierer fra prosjekt til prosjekt. De største bedriftene svarer i mindre grad enn de andre at hovedentreprenør stiller med verneombud, og de stiller i større grad med verneombud selv.

I de kvalitative intervjuene tok vi også opp spørsmålet om hvem som var verneombud for de innleide og for ansatte hos underentreprenører. I det ene caseprosjektet var HMS-lederen klar på at de innleide var dekket av bedriftens egen verneombudsordning, mens underentreprenørene skulle stille med eget verneombud. Men det ble også understreket at sistnevnte også var en del av bedriftens samordningsansvar. HMS-lederen beskrev det slik:

Personell som leies inn, kommer inn under vår verneombudsordning. Ved bruk av underentreprenører er det krav om at de har egne verneombud, men de kommer inn under vår samordning. Det er ikke krav om at underentreprenører skal ha verneombud på anlegget, men de må kunne dokumentere at de har verneombud, og disse må synliggjøres for oss for at vi skal kunne følge opp samordningsansvaret. (HMS-leder)

En av de andre entreprenørene vi intervjuet, hadde også krav om at underentreprenørene skulle stille med eget verneombud:

Vi stiller krav om verneombud til underentreprenørene og ber om verneombud hos de som er flere enn ti på byggeplassen, men hvis de er færre enn ti på byggeplassen, behøver ikke verneombudet å være representert her – det er likevel et krav om at ansatte skal ha verneombud [navngitt] i sin egen organisasjon. (HMS-leder)

I de bedriftene vi har gjennomført intervjuer, er det med andre ord systemer for at både innleide og underentreprenører skal ha en verneombudsordning. Hos en av entreprenørene var kravet til når underentreprenører måtte stille med verneombud, senket til fem ansatte. Kravet om verneombud ved fem ansatte eller flere på bygge- eller anleggsplassen ble også praktisert for bedriftens egne ansatte.

Som vi så i figur 3.8, er det mange verneombud som ikke anser seg som verneombud for de innleide. Det trenger ikke nødvendigvis å være et problem dersom de innleide har et eget verneombud. I petroleumssektoren har vi sett at det varierer hvor mye verneombudene er involvert i å sikre de innleide arbeidstakerne (Bråten et al. 2014:66). Selv om vi ikke kan slutte fra én bransje til en annen, er det grunn til å anta at det for en del ansatte også i byggenæringen, særlig blant de innleide, er en verneombudsordning som ikke fungerer tilfredsstillende. At det ikke alltid er klargjort hvorvidt entreprenørens verneombud er verneombud for ansatte hos underentreprenør også, har vi eksempler på i de kvalitative intervjuene:

Ja, det må jeg vel være – det vet jeg faktisk ikke – det kan jeg ikke svare på.
(Verneombud)

Oppsummering

- Det er en høy andel verneombudene i bygg og anlegg som oppgir at de bruker liten tid på oppgaven. Det er grunn til bekymring når 41 prosent oppgir at de bruker under to timer per uke på oppgaven som verneombud på slike risikofylte arbeidsplasser.
- Hyppigheten av vernerunder er også lav for mange verneombud. Nær én av tre oppgir at de går vernerunder kvartalsvis eller sjeldnere.
- Det er også tydelige tegn på at verneombudene har for liten oversikt over de prosjektene deres bedrifter er involvert i.
- For mange verneombud er ikke valgt på ordinær måte av de ansatte, såpass mange som én av fire svarer at verneombudet er utpekt av ledelsen. Verneombudenes selvstendige og uavhengige rolle som representanter for de ansatte kan derfor være under press.
- Den utstrakte bruken av utenlandsk arbeidskraft medfører utfordringer for verneombudene. Særlig er det problematisk å kommunisere med arbeidstakere fra Øst-Europa. 17 prosent av verneombudene mener at språkproblemer ofte (svært eller ganske ofte) har medført farlige situasjoner på bygge- og anleggsplassene.

- Flertallet svarer at de fungerer som verneombud også for innleide arbeidstakere. Det er likevel mye som tyder på at ikke all bruk av innleid arbeidskraft fanges opp av det ordinære verneapparatet, og dermed at innleid personell er utilfredsstillende dekket av verneombudsordningen på bygge- og anleggsplassene.

4 Involvering i vernearbeidet

Temaet i dette kapitlet er involvering av verneombudene i ulike faser av bygge- og anleggsprosjektene. Vi starter med spørsmålet om hvor ofte verneombudene er involvert i planleggings- og oppstartsfasen av prosjektene. Videre kartlegger vi hvem som – etter verneombudenes oppfatning – er aktive i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold. Deretter diskuterer vi HMS-risiko og HMS-systemer. Vi spør også i hvilken grad stansingsretten blir brukt av verneombud i bygge- og anleggsbransjen. Avslutningsvis diskuteres spørsmålet om i hvilken grad samarbeidsproblemer med andre bedrifter på bygge- og anleggsplassen har ført til farlige situasjoner. Her presenterer vi tre eksempler fra det kvalitative materialet for å illustrere hvordan samarbeidsproblemer kan arte seg i praksis.

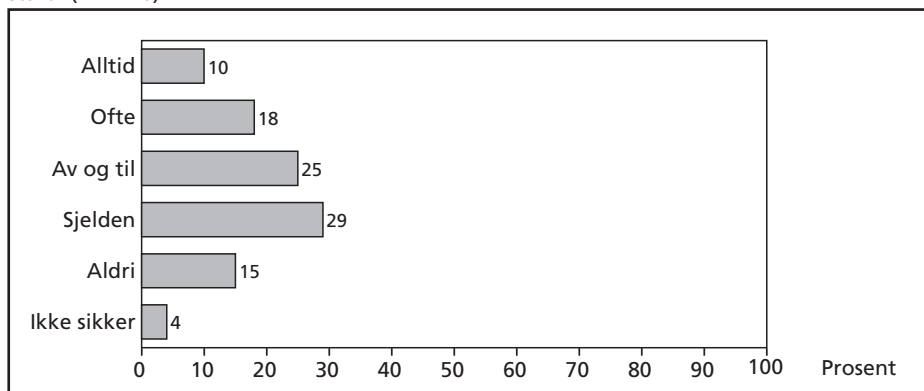
Involvering i HMS-planlegging av prosjekter

I tidligere forskningsrapporter har vi påpekt at verneombudene med fordel kunne vært involvert tidligere i prosjektene for å kunne påvirke risiko- og sikkerhetsvurderinger allerede under planleggingen og tidlig i oppstarten av prosjekter (Andersen et al. 2009; Bråten et al. 2012). Den nye byggherreforskriften som kom i 2010, la blant annet vekt på ulike aktørers roller og plikter tidlig i prosessen. Byggherreforskriften sier imidlertid ikke noe om verneombudenes rolle. Disse kommer først inn når prosjektet har startet opp.

Verneombudene ble derfor spurt om de involveres i HMS-planleggingen av prosjektene før oppstart.

Som det går fram av figur 4.1 (på neste side), svarer 10 prosent at de alltid blir involvert før prosjektoppstart, 18 prosent at de ofte blir involvert. Samtidig er det tydelig at det for mange er høyst uvanlig å bli involvert i HMS-planleggingen. Til sammen svarer 44 prosent at de sjelden eller aldri blir involvert i HMS-planlegging av prosjektene før de startes opp. De fleste verneombudene kommer med andre ord til et byggeprosjekt eller et anlegg når arbeidet er i gang, og uten å ha vært med i planleggingen. Av bakgrunns materialet ser vi at verneombud i anlegg i større grad enn de som er i bygg, blir involvert i HMS-planleggingen før prosjektene startes opp.

Figur 4.1 Hvor ofte er verneombudene involvert i HMS-planlegging av prosjektene før oppstart? (N = 240).



I de kvalitative intervjuene bekrefter både ledere og verneombud at verneombudene som regel ikke er en del av planleggingsfasen.

Ja, de er jo en del av produksjonen de også, kommer inn etter hvert som behovet for oppbemanning kommer. (HMS-leder)

I en av bedriftene i caseprosjektet har man likevel rutiner for at verneombudene involveres tidlig i prosjektene ved at de deltar i møter annenhver uke, og kan komme med innspill. Hvem som skal være verneombud på de ulike prosjektene, bestemmes først når prosjektet er satt i gang:

Verneombudene er ikke med på oppstartsmøtene, men har likevel en viss grad av involvering. Vi har lagsmøter hver 14. dag hvor verneombudene er med, og vi tar hensyn til innspill fra disse. Vi bestemmer hvem som skal være verneombud ved prosjektoppstart. (HMS-leder)

Verneombudene vi intervjuet, mente det var uheldig at de ikke ble involvert på et tidligere tidspunkt i prosjektene, og at det kunne være vanskelig å få gjennomslag for påpeking av sikkerhetsavvik når man kom sent inn i prosessen, her illustrert med erfaringene fra ett av verneombudene:

Nei, det var ikke noe HMS som jeg skulle være med på da jeg kom hit. Jeg oppdaget flere avvik som jeg skrev RUH⁸ på, og det gikk en uke, og det skjedde ingen ting. Sånn som åpninger fra en etasje til neste etasje, satte opp sperrebånd og ble ganske frustrert over at det ikke skjedde noe.

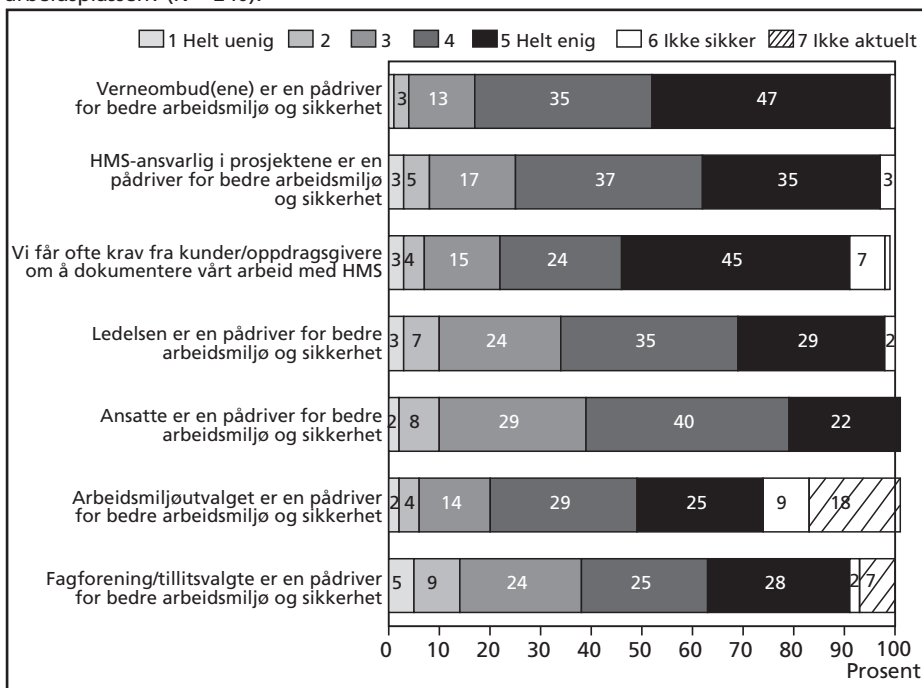
⁸ RUH er en forkortelse for rapportering av uønskede hendelser. I de fleste tilfeller rapporteres RUH på egne skjema som en del av bedriftens internkontrollsystem.

I både de kvalitative intervjuene og spørreundersøkelsene kommer det fram at verneombudene involveres i sikker-jobb-analyse (SJA) og sikkerhetsvurderinger, men for de fleste skjer det først etter at prosjektet er satt i gang og bemanningen er på plass. Dette mener verneombudene er uheldig, noe vi har sett både i denne og i flere tidligere undersøkelser.

Pådrivere i HMS-arbeidet

Verneombudene er en del av et større HMS-system i virksomhetene. Dette innbefatter både arbeidsmiljøutvalg, ledelsen, bedriftens egen HMS-ansvarlig osv. Vi har spurt verneombudene hvordan de vurderer pådriverrollen for disse andre i arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhet.

Figur 4.2 Hvem er aktive bidragsytere for å forbedre arbeidsmiljø og sikkerhetsforhold på arbeidsplassen? (N = 240).



Som det går fram av figur 4.2, mener verneombudene at både verneombud, HMS-ansvarlige, kunder/oppdragsgivere, ledelse, ansatte, arbeidsmiljøutvalg og fagforening/tillitsvalgte i varierende grad er pådrivere for bedring av HMS-situasjonen. Ser vi litt nærmere på detaljene, mener 86 prosent (svart 4 eller 5) av verneombudene at de selv gir et positivt bidrag, 72 prosent mener at HMS-ansvarlig gir et godt bidrag, mens

64 prosent mener ledelsen gir et godt bidrag til HMS-situasjonen. Blant de som har AMU, er det 65 prosent som mener AMU gir et godt bidrag.⁹

Vi har tidligere stilt disse spørsmålene til ledere (se Andersen et al. 2009:55). Også lederne mente de fleste instansene bidro til å bedre HMS-situasjonen. Det er noen forskjeller mellom verneombudene og ledere i disse to undersøkelsene når det gjelder vurderingene av de ulike instansene. 64 prosent av verneombudene mener ledelsen er pådrivere for bedre HMS (svart 4 eller 5), mens 82 prosent av lederne som ble spurt i 2009, mente de selv var pådrivere. Forskjellen kan skyldes litt ulik vurdering av egen rolle, og det er et visst tidsspenn mellom de to undersøkelsene. Samlet sett er likevel det overordnede bildet at både ledere og verneombud mener de HMS-ressursene som er tilgjengelige, i all hovedsak gir et positivt bidrag til HMS-situasjonen. Tidligere forskning har også vist at tilgang på flere ulike HMS-ressurser gir et positivt bidrag til HMS-situasjonen i virksomhetene (se for eksempel Bråten et al. 2008 og Andersen et al. 2009).

HMS-risiko og HMS-systemer

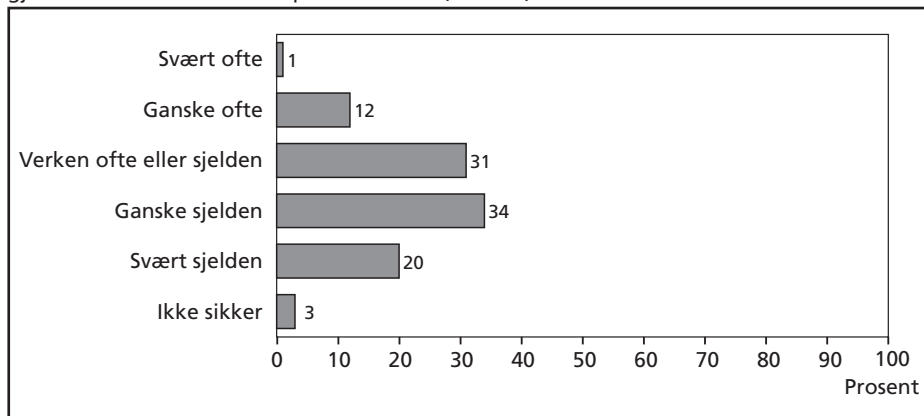
Bygge- og anleggsplasser er arbeidsplasser der risikoen for helse- og personskader er store. I tillegg er dette dynamiske arbeidsplasser der risikobildet vil endre seg ut fra hvilke arbeidsoperasjoner som til enhver tid er i gang på prosjektet. Den løpende risikoen på et bygge- og anleggsprosjekt vil derfor endre seg underveis i prosjektet. Dette kan gjøre det vanskelig å vurdere risikoen fra dag til dag.

Vi spurte verneombudene om hvor ofte de var i situasjoner der de syntes det var vanskelig å vurdere risikoen for helse- eller personskader.

Som det går fram av figur 4.3, mener verneombudene i hovedsak at de er i stand til å vurdere de situasjonene som måtte oppstå på byggeplassene. Mer enn halvparten svarer at det er svært eller ganske sjelden de kommer i situasjoner de synes er vanskelig å bedømme. Samtidig ser vi at 12 prosent av dem svarer at det skjer ganske ofte, knapt noen svarer at det skjer svært ofte. Det er også en vesentlig andel, 31 prosent, som svarer at det skjer verken ofte eller sjelden. Samlet sett er det grunn til å anta at en vesentlig andel av verneombudene av og til kommer opp i situasjoner de synes er vanskelig å bedømme. Dette tyder på at det er et behov for bedre opplæring av verneombudene, slik at de blir enda bedre i stand til å utføre de oppgavene de er satt til. I kapittel 5 ser vi nærmere på hvilket opplæringsbehov verneombudene har.

⁹ Vi har her tatt ut de som ikke har AMU, og som derfor har svart «uaktuelt».

Figur 4.3 Hvor ofte opplever verneombudene situasjoner som er vanskelige å vurdere når det gjelder risiko for helse- eller personskader? (N = 240).



I de kvalitative intervjuene ble det også pekt på behov for bedre kommunikasjon internt i bedriften, og mellom ulike deler av verneapparatet, for at verneombudene ute på byggeplassene skal kunne gjøre en god jobb. Dette blir her illustrert med sitat fra et verneombud som hadde vært i rollen i cirka ett år, men som mente at verneombudsopplæringen og kommunikasjonen i bedriften kunne vært bedre og forenklet hverdagen til verneombudet:

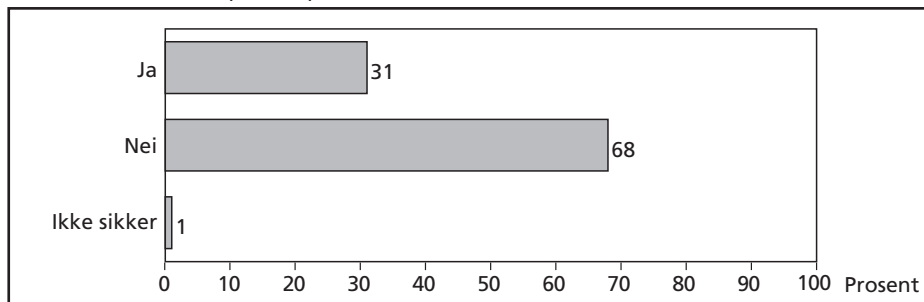
Jeg går egentlig bare etter hva jeg tror er min oppgave. Så det er litt tungt egentlig, for jeg føler jeg har fått veldig lite informasjon. Hvis jeg tar opp noe med basene, så er det ikke alltid det er det de vil høre. Fordi de skal jo tenke på sikkerheten, men de har også det med produksjon å tenke på. Så det er ikke alltid det hjelper å ta opp noe med dem.

Usikkerheten omkring egen rolle og opplevelser av manglende støtte fra ledere ute på bygge- og anleggsplassen kan ha betydning for verneombudenes kunnskap om og bruk av stansingsretten.

Bruk av stansingsrett

Verneombudene kan med hjemmel i arbeidsmiljøloven stanse arbeidet dersom de mener det «foreligger umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse» (aml. § 6-3). Vi spurte verneombudene om de hadde brukt denne stansingsretten i løpet av de siste to årene.

Figur 4.4 Andel verneombud som i løpet av de siste to årene har stanset arbeidet på grunn av fare for liv eller helse (N = 240).



Som det går fram av figur 4.4, har såpass mange som 31 prosent av verneombudene stanset arbeidet på grunn av fare for liv og helse de to siste årene. Det er med andre ord en betydelig andel av verneombudene som har benyttet seg av et av de sterkeste virkemidlene som de har til sin disposisjon. Vi ser av bakgrunnstallene at verneombud i bygg i noe større grad bruker stansingsretten enn de som er i anlegg.

Dette støtter et av hovedfunnene i Sintef-rapporten om verneombudsordningen fra 2007 om at stansingsretten fungerer og er i aktiv bruk (Torvatn et al. 2007). Sintef-rapporten tok for seg et bredere utvalg av bransjer i norsk arbeidsliv og konkluderer med følgende når det gjelder verneombudenes bruk av stansingsretten:

«Stansingsretten brukes forsiktig, som en kårde og ikke som en klubbe. Verneombudene søker å avgrense stansingen i forhold til tid, rom og antall personer involvert. Bruken av stansingsrett er i henhold til paragrafen, verken mer eller mindre. Så blir da også de problem som stanses løst.» (Torvatn et al. 2007:10)

Spørreundersøkelsen blant verneombudene i bygg og anlegg gir ingen informasjon om hvordan stansingsretten brukes, hva som var foranledningen, og hvordan problemene ble løst. I de kvalitative intervjuene fikk vi flere eksempler på hvordan verneombudene brukte stansingsretten hvis de mente det var behov. Inntrykket fra disse intervjuene var at verneombudene følte seg trygge på bruk av stansingsrett, og at ting fort ble ordnet opp i slik at arbeidet kunne komme i gang igjen. Ett av verneombudene svarte slik på spørsmålet om han har brukt stansingsretten:

Ja, jeg har bare behøvd å bruke den en gang, og det ble ordnet fort slik at vi kunne begynne å jobbe igjen.

I den aktuelle bedriften er det HMS-leder på anleggsplassen som sørger for at feil som medfører stans av arbeid, blir utbedret, og som setter arbeidet i gang igjen.

Verneombudet som ble sitert over, la vekt på at feil og mangler han rapporterer om, i de aller fleste tilfeller blir ordnet av bedriften:

Jeg opplever at i 95 prosent av tilfellene så blir ting jeg påpeker, tatt tak i, men så hender det noen ganger at det ikke blir gjort noe.

Sikker-jobb-analyse (SJA) – et godt arbeidsplanleggingsverktøy

Metoden sikker-jobb-analyse (SJA) er et kartleggingsverktøy for å risikovurdere konkrete oppgaver og aktiviteter. Det er arbeidsgiverne som har ansvaret for å påse at de ulike arbeidsoperasjonene er tilstrekkelig sikkerhetsvurdert. SJA skal gjennomføres før den risikofylte arbeidsoperasjonen finner sted, og rapporten skal være tilgjengelig på bygge- og anleggsplassen både før og etter arbeidsoperasjonen den gjelder for. Både ledere og verneombud vi intervjuet, bekreftet at verneombudene deltok i arbeidet med SJA.

I et tidligere forskningsprosjekt har vi pekt på at HMS-ledelsen oppfatter SJA som et nyttig verktøy som brukes ofte, men også at enkelte mente disse rutineene lett kunne bli en sovepute når det gjaldt oppmerksomhet omkring sikkerhet (Bråten et al. 2012). Det er nå noen år siden denne forrige kartleggingsundersøkelsen ble gjennomført, og inntrykket vi fikk fra intervjuer både med verneombud og HMS-ledelse i de ulike bedriftene nå, er at SJA er innarbeidet rutine for operativ risikostyring og viktig for å involvere faggruppene og verneombudene i risikovurderingen. Fra ledelsens side ble det også lagt vekt på at SJA ikke bare er en risikovurdering av enkeltstående arbeidsoperasjoner, men også er viktig for koordinering og samarbeid mellom ulike bedrifter som er inne i prosjektet samtidig. En av HMS-lederne fortalte følgende om hvordan SJA også var et viktig arbeidsplanleggingsverktøy:

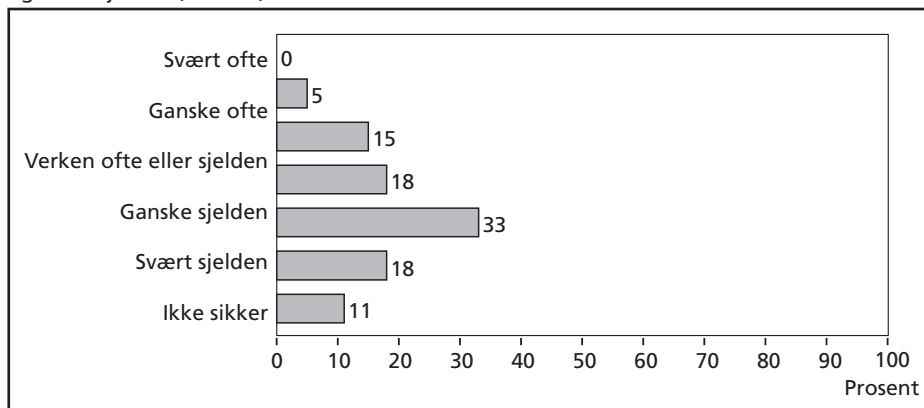
Jeg vil si at arbeidet er veldig godt koordinert. Når vi skriver en SJA for de som skal jobbe i nærheten av hverandre, er vi veldig oppmerksom på å ikke få stopp i produksjonen, og vi har veldig dyre maskiner. Dette får vi til gjennom en SJA – der diskuterer vi når de enkelte kan komme inn. SJA er ikke bare for HMS, det er også et godt arbeidsplanleggingsverktøy. Der går vi gjennom prosessen, og da kommer vi på ting som kanskje må bestilles, og ting som ikke går – hvor det buttrer. (HMS-leder)

I tillegg til å risikovurdere de enkelte arbeidsoperasjonene har mange bedrifter systemer der de skal rapportere om personskade. I spørreundersøkelsen svarte 95 prosent av verneombudene at de i deres bedrift hadde et slikt system. Den høye andelen kan skyldes at bedrifter som har verneombud, også har slike systemer på plass. Hvordan det ser ut for alle bedrifter i bygg og anlegg, kan vi ikke si noe om ut fra denne undersøkelsen.

Samordning kan være en utfordring

En økning i antall aktører i de store bygge- og anleggsprosjektene, som skyldes utstrakt bruk av underentreprenører, større innslag av utenlandske bedrifter og innleid personell, gir grunnlag for en hypotese om at utfordringene ved samordning også har økt. Vi spurte verneombudene om samarbeidsproblemer med andre bedrifter har ført til farlige situasjoner.

Figur 4.5 Har samarbeidsproblemer med andre bedrifter på bygge-/anleggsplassen ført til farlige situasjoner? (N = 240).



Som det går fram av figur 4.5, er det 18 prosent som svarer at det aldri har skjedd farlige situasjoner på grunn av samarbeidsproblemer med andre bedrifter. Ingen mener det skjer svært ofte, men såpass mange som 5 prosent sier farlige situasjoner oppstår ganske ofte, mens 15 prosent svarer at det verken skjer spesielt ofte eller sjelden. Spørreundersøkelsen indikerer med andre ord at farlige situasjoner kan oppstå på grunn av samarbeidsproblemer mellom de ulike bedriftene på bygge- og anleggsplassene. Av bakgrunnstallene ser vi at verneombud i bygg i noe større grad enn de i anlegg svarer at det kan oppstå farlige situasjoner på grunn av samarbeidsproblemer med andre bedrifter.

LO-koordinatoren som ble intervjuet i det ene caset, la vekt på at det ble mer og mer bruk av underentreprenører og mindre bruk av egne ansatte. Dette mente han ga nye utfordringer for verneapparatet: «Verneapparatet pulveriseres fort nedover i bedriftene når de ikke har egenproduksjon.» LO-koordinatoren utdypet dette med å si at i de tilfellene hvor det er mange små aktører inne i prosjektet samtidig, kan det være slik at hver aktør ikke har lovmessig krav om verneombud, men at mengden aktører likevel gjør at verneombud er påkrevet. LO-koordinatoren la vekt på at det ikke skal være mulig å organisere seg bort fra kravene om at verneombud skal være til stede på byggeplassen. I sitatet som ble presentert i avsnittet over, la HMS-lederen vekt på SJA som et arbeidsplanleggingsverktøy, og vi har tidligere vist til at byggherreforskriften har regler som skal sikre samordning på bygge- og anleggsplassene. Byggherreforskriften

har ikke eksplisitte krav om verneombud, og når det er mange små aktører involvert, kan man risikere at verneapparatet mangler hvis byggherre ikke påser at slike ordninger kommer på plass.

I de kvalitative intervjuene kom det fram litt ulike erfaringer og synspunkter på utfordringer med samordning av arbeidet på store bygge- og anleggsprosjekter. Her presenterer vi eksempler på erfaringer fra tre av bedriftene, slik de ble presentert i intervjuene. Inngangsspørsmålet til temaet var: I hvilken grad har du erfart økte koordineringsproblemer på bygge-/anleggsplassen?

Eksempel 1: Mange aktører på lite areal skaper trøbbel

Verneombud: Sideentreprenørene¹⁰ er underlagt en annen entreprenør her inne – det er veldig mange firma, og arealet vi har, og grensene mot andre er ikke alltid like tydelige. Det er lett for at noen krysser sperringene – fordi de «skal bare» hente en planke eller bruke saga for eksempel. Vi har hatt mange eksempler på at de har brutt sperringene og ikke brydd seg om det. Og de kjører ned ting med liften, de kjører borti forskaling, kjører ned rekkverk og uten at de fikser det.

Intervjuer: Hvordan følger dere det opp?

Verneombud: Vi tar det opp i samordningsmøter og i møter med byggherre. En gang fikk vi til et møte med de det gjaldt. Da bedret det seg en liten periode, så kom det nye folk, og så ble det like ille igjen.

HMS-leder: I bedrifter med mange utlendinger er det ofte store utskiftninger av mannskap, og hvis de har fått en beskjed om at slik skal det være, så er det ikke sikkert at det er de samme folkene som er her neste uke. Da kommer det nye folk, og da er det like ille igjen. De har en helt annen kultur rett og slett.

Intervjuer: Dere ser dette først og fremst som en HMS-utfordring og ikke en økonomisk utfordring?

HMS-leder: Det blir jo en økonomisk side i tillegg til HMS-en, for vi må jo fikse opp igjen etter dem. Sette opp igjen sperringene og lappe betong. Det blir mye rot. Det er ikke bare HMS, det er også økonomi i det.

Eksempel 2: HMS-leder bruker mye tid på papirarbeid knyttet til sosial dumping og lite på å følge opp sikkerhet ute på arbeidsplassen

HMS-leder: Samarbeid og koordinering – vi ser ingen mønster i problemene her. Jeg vil ikke si at det har blitt mer eller mindre koordineringsproblemer i løpet av de siste to–tre årene. Dette varierer fra prosjekt til prosjekt. Byggherre spiller også en rolle. Men jeg vil si at det var mer fokus på det som skjedde ute på byggeplassen, for tre år siden – nå brukes det veldig mye tid og ressurser på papirer og skjema. Som prosjektleder bruker jeg mye tid på å sjekke skatteattester, lønn etc. – og lite tid på faktisk HMS-arbeid

¹⁰ Med «sideentreprenørene» mente informanten i dette tilfellet andre bedrifter som utførte arbeid på tilgrensende områder.

ute på byggeplassen ... jeg skulle ønske vi kunne brukt mye mer tid på den gode gamle SHA-oppfølginga. Nå bruker vi mye tid på internkontrollsystemet og IK-permene. Det handler om ressurser [...] arbeidet mot sosial dumping kommer først, og HMS-arbeidet kommer i annen rekke – det har blitt mindre fokus på sikring i høyden og farlige arbeidsoperasjoner ute på byggeplassen.

Eksempel 3: Verneombud bruker mye tid på å følge opp de innleide

Verneombud: Det er oftest UE¹¹ eller innleide som man må følge med på. Det skjer nesten aldri at det er noen fra vår bedrift som jeg ser jobber i høyden uten sikring og slikt – det er som oftest alltid innleid personell.

Intervjuer: Er det mer jobb å følge opp de innleide?

Verneombud: Ja, nesten 80 prosent av tiden bruker jeg på å følge opp innleide.

Oppsummering

- Både spørreundersøkelsen og informantintervjuene har vist at verneombudene i for liten grad blir involvert i HMS-planleggingen av prosjektene. Verneombudene mener det er uheldig at de ikke kommer inn i dette arbeidet før prosjektet er satt i gang.
- En vesentlig andel (13 prosent) av verneombudene kommer opp i situasjoner som er vanskelige å bedømme. Dette tyder på at det er et behov for bedre opplæring av verneombudene.
- 31 prosent av verneombudene har i løpet av de siste to årene brukt retten til å stanse arbeid på grunn av fare for liv eller helse.
- Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at farlige situasjoner kan oppstå på grunn av samarbeidsproblemer mellom de ulike bedriftene på bygge- og anleggsplassene. Dette bekreftes også i informantintervjuene.

¹¹ Underentreprenørene

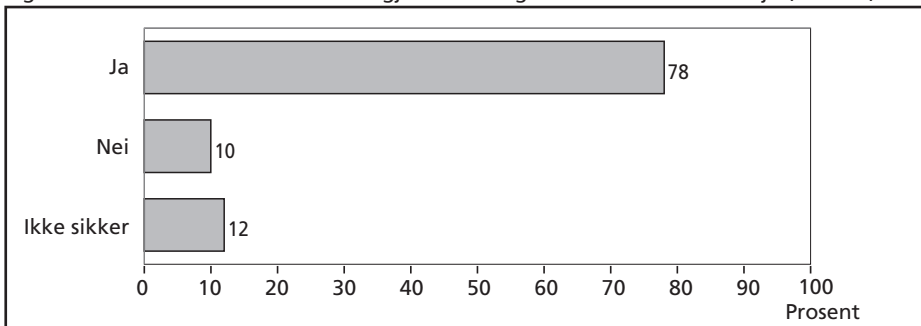
5 Opplæring

Verneombudene har rett til opplæring for oppgaven som verneombud. Retten til opplæring er regulert i arbeidsmiljøloven (aml. § 6.5), men det ligger også en del føringer på opplæringen i Hovedavtalen LO-NHO (tilleggsavtale 3). Arbeidsmiljøloven fastslår at arbeidsgiver skal sørge for at de som blir valgt til verneombud, får nødvendig opplæring, og at arbeidsgiver skal dekke utgiftene til denne. I Hovedavtalen tas det også til orde for at opplæringen bør være bransjespesifikk: «For å sikre at opplæringen knyttes til deltakernes eget arbeidsmiljø, oppfordres bransjepartene til å utarbeide felles læremateriell på basis av gjeldende regelverk på området, og med fokus på de enkelte bransjers spesielle utfordringer.» (Hovedavtalen LO-NHO 2014-2017, tilleggsavtale 3, punkt 4). I forskrift er det regulert at opplæringen skal være på minst 40 timer, men det kan avtales kortere opplæring dersom partene i fellesskap er enig om at det er forsvarlig (FOR-2011-12-06-1355 § 3-19). I dette prosjektet har vi sett nærmere på opplæringen av verneombud og behov for eventuell etterutdanning.

Arbeidsmiljøkurs

Verneombudene ble først spurt om de har gjennomført grunnkurset i arbeidsmiljø.

Figur 5.1 Andel verneombud som har gjennomført grunnkurs for arbeidsmiljø (N = 240).



Som det går fram av figur 5.3, svarte det store flertallet at de har arbeidsmiljøkurs, 78 prosent, men det er også et ikke ubetydelig mindretall som svarte nei eller ikke

sikker, til sammen 22 prosent. De som svarte nei på spørsmålet, fikk en oppfølging på mulige årsaker til at de ikke hadde tatt kurset. Fem verneombud oppga at de var nyvalgte og derfor ikke hadde fått tatt kurset, fem at arbeidsgiver ikke prioriterer tid eller penger på kurset, fire at de mente de ikke trengte opplæring, mens ni svarte at de ikke var sikre på hvorfor de ikke hadde tatt det.

Verneombudene som hadde tatt arbeidsmiljøkurs, fikk noen oppfølgingsspørsmål om lengde på kurset, hvor lenge siden det var de tok det, og hvem som tok initiativet til at de skulle på kurs. Flertallet (60 prosent) hadde et kurs med en varighet på 40 timer eller mer, mens 31 prosent oppga at kurset hadde en varighet på mindre enn 40 timer. Av disse siste svarte 8 prosent at kurset var på mindre enn 20 timer, mens 23 prosent oppga at det var på mellom 20 og 39 timer. De fleste følger med andre ord normen om minimum 40-timerskurs for verneombud. Av bakgrunnstallene ser vi at det er en underrepresentasjon av de aller minste bedriftene (25 eller færre ansatte) blant de som har tatt kurs på 40 timer eller mer, og motsatt ser vi også at de aller største bedriftene (100 eller flere ansatte) har en klar overrepresentasjon blant de som har kurs på 40 timer eller mer. Vi ser også at det er noe flere i bygg enn i anlegg som oppgir at de har et kurs på 40 timer eller mer.

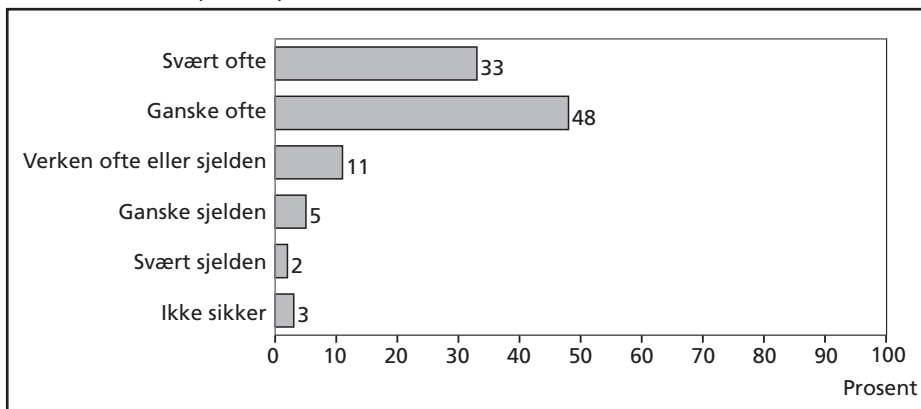
Det er et vesentlig mindretall som enten ikke har kurs eller har et kurs av ganske kort varighet. Ser vi de som har svart at de ikke har tatt kurs eller er usikre på om de har det, og de som har et kurs på mindre enn 20 timer, i sammenheng, er det såpass mange som 28 prosent i denne gruppen. Selv når vi holder de som ikke har kurs fordi de nylig er valgt som verneombud, utenfor, er det flere enn én av fire som enten ikke har kurs eller et kurs av kort varighet. Gitt at bygge- og anleggsbransjen har høy skade- og helserisiko, er denne andelen for høy.

Verneombudene som hadde fått opplæring, fikk også spørsmål om hvem som tok initiativ til at de skulle få denne. 60 prosent sa at det var arbeidsgiver som tok initiativet, 17 prosent oppga at de selv tok initiativet.

En ting er å få opplæring, en annen ting er hvor nyttig den oppfattes. Vi spurte de verneombudene som hadde arbeidsmiljøkurs, om nytten av denne opplæringen.

Som vi ser av figur 5.2, mener verneombudene i all hovedsak at de har hatt nytte av den opplæringen de har fått. Én av tre mener den har vært svært nyttig, mens nær halvparten svarer at den var ganske nyttig. Et mindretall på 7 prosent svarer at den ikke var nyttig, mens 11 prosent svarer verken spesielt nyttig eller unyttig. Hovedinntrykket er med andre ord at verneombudene anser opplæringen som nyttig.

Figur 5.2 Hvor nyttig synes verneombudene kurset var når det gjelder de oppgavene de har som verneombud? (N = 187).



I de kvalitative intervjuene kom det imidlertid fram synspunkter om at de standardiserte arbeidsmiljøkursene (40-timerskursene) ble for generelle, og at man ønsket seg kurs som var spesielt rettet inn mot utfordringer i bygge- og anleggsbransjen. Følgende sitat er beskrivende for det flere av verneombudene sa om opplæringen:

40-timerskurset har jeg fått og egentlig ikke noe mer enn det. Kurset var egentlig mer for de som sitter på kontor, føler jeg, det var lite anlegg generelt. (Verneombud)

Manglende eller for lite opplæring kan være en årsak til at enkelte verneombud føler seg usikre i rollen som verneombud – særlig når det kommer til bruk av stansingsretten. Et verneombud vi intervjuet, og som var ganske fersk i rollen, fortalte at han gjerne skulle hatt mer opplæring i bruk av stansingsrett. Han hadde gjort seg følgende erfaringer, som han mente kunne vært løst annerledes hvis han hadde fått mer opplæring og følte seg sikrere i rollen som verneombud:

Den dagen jeg måtte stenge den ene plassen, så visste jeg egentlig ikke helt hvor jeg skulle henvende meg og sånn. Jeg ringte først til han [prosjektlederen], og han hadde ikke tid til å komme, og da var jeg litt frustrert, og da fikk jeg på en måte litt kjeft for at jeg hadde gjort det. (Verneombud)

Det samme verneombudet fortsatte med at det ofte er vanskelig å få ansatte til å ta på seg verneombudsrollen. Mangelfull opplæring og manglende trygghet i rollen så han som de største utfordringene når det gjaldt å rekruttere nye verneombud:

Det er ingen som vil ha den jobben [som verneombud]. Du går ganske mye alene mot strømmen for å si det sånn. Du blir nesten sett på som ei masekråke, og du er jo egentlig en vakthund, du skal følge med. Men du kan ofte bli oppfattet som en drittsekk. (Verneombud)

I det store bygge- og anleggsprosjektet ga representanter for prosjektledelsen uttrykk for bekymring for en økning i andelen verneombud som kun har gjennomført en nettbasert opplæring. Disse kursene er som oftest ikke kvalitetssikret, og kan gjennomføres på svært kort tid:

Det er mulig å skaffe seg et 40-timers kurs i løpet av en halv time. Dette vitner også om at noe må gjøres for å forbedre opplæringen. (Prosjektleder)

I en tidligere undersøkelse om HMS-opplæring blant arbeidsgivere (aml §3-5) fant vi at det var en del tilbydere av nettbaserte HMS-kurs (Andersen & Bråten 2011). Vi fant også stor variasjon mellom innhold og lengde på opplæringen og at det var mulig å gjennomføre HMS-kurset for ledere på svært kort tid (Andersen & Bråten 2011:87). Dersom korte nettbaserte kurs brer om seg og blir vanlig også blant verneombudene, slik prosjektledelsen i det store bygge- og anleggsprosjektet har erfart, er det etter vår vurdering grunnlag for å være bekymret for kvaliteten i HMS-opplæringen.

Bedriftsinterne ordninger – en svekkelse av verneombudsrollen?

I de kvalitative intervjuene fikk vi flere eksempler på hvordan bedriftene har vektlagt interne ordninger for opplæring av verneombud og organisering av HMS-arbeidet som går på tvers av ulike prosjekter virksomhetene er engasjer i. Her presenterer vi to eksempler på dette.

Det første eksemplet er en bedrift som ifølge egne utsagn har satset mye på utvikling av HMS-arbeidet generelt, og som la vekt på bedriftsintern opplæring av sine verneombud. I intervju understreket ledelsen i bedriften at arbeidsgiver ifølge lovteksten (aml. § 6-5) skal sørge for at verneombud får den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet på forsvarlig måte. Ledelsen mente at bedriftens ordning med intern opplæring dekket dette kravet, men la samtidig vekt på at verneombudene kan søke om eksternt 40-timerskurs hvis de mener det er nødvendig for å utføre rollen. Verneombudet vi intervjuet i denne bedriften, ga uttrykk for at den bedriftsinterne opplæringen ikke var tilstrekkelig, og mente dessuten at bedriften ikke var særlig velvillig når det gjaldt å tilby eksterne kurs:

Verneombud: Da jeg ble verneombud, reiste jeg inn til hovedkontoret og pratet med HMS-leder og personalansvarlig. Da hadde vi en liten gjennomgang. Og så spurte jeg om dette HMS-kurset som finnes (40-timerskurs). Men da sa de at vi lærer på anleggsplassen, og at de har noen HMS-permer som vi kan gå og se i – eller spørre om det er noe.

Intervjuer: Skulle du gjerne hatt et formelt kurs?

Verneombud: Ja, det kjenner jeg at jeg gjerne skulle hatt. Av og til lurte man litt på hva som er «sunn fornuft». Man tenker mer på sikkerhet enn mange andre gjør, fordi man er verneombud, men samtidig kan man bli usikker – jeg går ikke og bærer med meg den tykke permen over alt – så visst kunne jeg ønske meg et kurs – det hadde ikke vært feil.

Det andre eksemplet er hentet fra en bedrift hvor ledelsen legger vekt på at de har satset mye på intern HMS-opplæring av både verneombud og HMS-ledere. Dette skjer hovedsakelig gjennom ukentlige møter i det enkelte prosjekt og månedlige møter med erfaringsutveksling og gjennomgang av bestemte caser eller hendelser på tvers av de ulike prosjektene hvor bedriften er engasjert som hovedentreprenør. I disse møtene blir det også bestemt om man skal kjøre kampanjer, for eksempel stillas, jobb i høyden, storkontroller etc. Kampanjene omfatter alle prosjekter bedriften driver, og poenget er å reflektere og lære av egne og andres feil. Ifølge informantene innebærer slike kampanjer også en viktig bevisstgjøring av underentreprenørene.

Den aktuelle bedriften har bygget opp en egen avdeling med HMS-ledere som jobber ute i det enkelte prosjekt. Disse belastes ikke det enkelte prosjekt, noe ledelsen framholder som svært viktig. De ressursene som gis i form av HMS-ledere, blir gitt til prosjektene, og prosjektleder kan ikke kutte i HMS-ressursene for å spare penger i prosjektene. Dette gjelder også HMS-samlinger og interne møter som HMS-lederne deltar i. Prosjektlederen som vi intervjuet, var svært fornøyd med denne modellen som sikret dedikerte personer som ivaretar HMS i prosjektene:

Det er trygt og godt for prosjektleder å vite at man har en person i prosjektet som har fullt fokus på HMS. Så kan arbeidsledere og prosjektleder ha fokus på sine oppgaver. Det er det jeg synes er bra med vår modell. Enkelte underentreprenører setter også pris på dette – at de har en person som følger dem. HMS-leder er en service-funksjon. Underentreprenørene tar det litt mer seriøst når de vet de blir sjekket. (Prosjektleder)

Bedriften har imidlertid ikke eget verneombud til stede i dette prosjektet. Det er krav om at underentreprenører med ti eller flere ansatte på plassen skal stille med eget verneombud. Selv har bedriften, som er hovedentreprenør, ikke eget verneombud i det aktuelle prosjektet, men baserer seg på egne HMS-ledere som følger opp HMS-arbeidet på anleggsplassen.

Vår vurdering er at disse to eksemplene med bedriftsinterne ordninger for opplæring av verneombud og HMS-ledere ansatt i en egen avdeling som jobber på tvers av ulike prosjekter, gir grunn til å stille spørsmål om hvilken betydning dette har for verneombudsrollen – bidrar bedriftenes oppbygging av bedriftsinterne ordninger til en styrking eller svekkelse av verneombudsrollen? Vi har ikke data som kan gi et klart svar på dette spørsmålet, men mener likevel det kan være nyttig å reflektere over

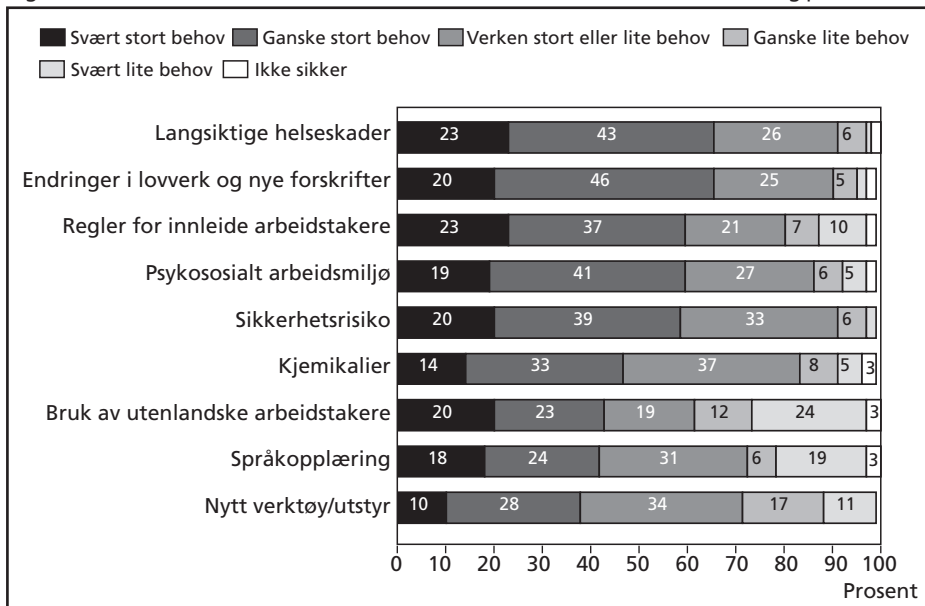
bedriftenes oppbygging av interne HMS-ressurser og verneombudenes kompetanse og uavhengige rolle i vernearbeidet. Våre data indikerer at bedrifter som bygger opp sitt eget HMS-apparat, samtidig legger mindre vekt på verneombudsrollen. Hvorvidt dette innebærer en styrking av vernearbeidet eller en omgåelse av regelverket omkring verneombudsrollen, bør etter vår vurdering diskuteres nærmere.

Det er også betimelig å påpeke at arbeidsmiljøloven har en regulering som skal sikre at verneombudene har rett til opplæring i regi av arbeidstakerorganisasjon (aml. § 6-5 (1)). Bedriftene kan med andre ord ikke nekte ekstern opplæring dersom verneombudet krever det.

Behov for etterutdanning?

Som vi har sett over, er det litt blandet hvordan verneombudene har vurdert den opplæringen de har fått. Litt over halvparten av dem svarer også at de har behov for ytterligere opplæring (52 prosent). Kun et lite mindretall oppgir at de har lite behov for mer opplæring (7 prosent). Av bakgrunnstallene ser vi at verneombud i bygg i noe større grad enn de i anlegg svarer at de har behov for ytterligere opplæring.

Figur 5.3 Hvilke områder mener verneombudene de har behov for etterutdanning på? (N = 187).



Vi spurte også om verneombudene har deltatt på kurs/opplæring etter at de tok arbeidsmiljøkurset. 56 prosent oppgir at de ikke har deltatt på ytterligere kurs/opplæring. Vi ba også verneombudene mer konkret vurdere ulike områder de kunne ha behov for opplæring på.

Figur 5.3 viser at på samtlige områder vi spurte om, er det mange som ser behov for ytterligere opplæring. Særlig er behovet stort for opplæring i langsiktige helseskader og endringer i lover og forskrifter. To av tre mener de har svært eller ganske stort behov for påfyll på disse områdene. Vi ser også at behovet for mer opplæring om regler for innleie, psykososialt arbeidsmiljø og sikkerhetsrisiko er stort. Rundt 60 prosent svarer at de har behov for påfyll på disse områdene. Selv på de områdene som scorer lavest, ser vi at det er vesentlige andeler som mener de har behov for mer opplæring. Samlet sett viser disse tallene at behovet for mer opplæring, ut over grunnkurset i arbeidsmiljø, er stort.

I intervjuene var det ett konkret behov for etterutdanning som flere av verneombudene etterlyste – nemlig kompetanse i stillasbygging. Det meste av stillasbyggingen utføres av eksterne firma med kompetanse på nettopp dette. Selv om eksterne firma har ansvaret for å sette opp og godkjenne stillas, var det flere blant verneombudene som ønsket seg mer kompetanse for å kunne vurdere sikkerheten knyttet til det å jobbe i stillas. Et av verneombudene nevnte behov for bedre kompetanse om hvordan stillas skal festes i underlaget, mens en av prosjektlederne mente verneombudene trengte mer kompetanse omkring selve regelverket for stillasbygging. Han svarte slik på spørsmålet om det er noen områder hvor verneombudene burde hatt mer opplæring enn de har i dag:

Kontroll av arbeidsutstyr. Verneombudene har kanskje lært det på kurs, men gjør det ikke så mye i hverdagen. I dag bruker man også mye utstyr leid inn fra andre, og dette er utstyr man ikke kjenner godt nok. Manipulering av utstyr er et problem, og verneombudene trenger mer kompetanse i kontroll av ulike typer arbeidsutstyr. Og regelverk rundt stillas. Ofte skal man bare ordne litt, men når man endrer litt – manipulerer – så gjelder ikke godkjenningen lenger. Det er et problem som ofte oppstår, og verneombudene trenger mer kompetanse i dette. (Prosjektleder)

Det later til å være litt varierende praksis når det gjelder tilbud om videreopplæring blant de verneombudene vi intervjuet, fra de som knapt nok får noen form for opplæring, til de som jevnlig får tilbud om kurs. Følgende sitat er et eksempel på det siste:

Jeg har hatt to førstehjelpskurs siden jeg var lærling, og oppfrisking av 40-timerskurs etter fem år. Det går greit å ta kurs, det er bare å signalisere til formann hva man trenger eller ønsker. Det er også en sentral rolle for HMS-leder i det enkelte prosjekt å prøve å følge opp hva folk trenger eller ønsker av videre opplæring og oppfriskningskurs. (Verneombud)

I det ene caset intervjuet vi også LO-koordinator som var inne i prosjektet. Han hadde følgende refleksjoner rundt verneombudsopplæringen og behovet for kompetanse i dag sammenliknet med for noen år tilbake:

Rollen som verneombud har endret seg mye på ti år. Utenlandsk arbeidskraft og språk gjør at det er vanskeligere å fungere som verneombud i dag sammenliknet med for ti år siden. Språkopplæringen burde vært lagt større vekt på. Det burde også vært større vekt på rolleforståelse – hvor mye tid de skal bruke på dette. For mange kan det være vanskelig å fristille seg i forhold til bedriften og lojaliteten til denne. (LO-koordinator)

I dette caset mente representanter for byggherre at kvaliteten i verneombudsrollen i stor grad avhang av bedriftskultur og holdning hos ledelsen, men at det også var viktig at byggeleder la til rette for at verneombudene ble inkludert i prosjektene.

Det er ikke noe systematikk i hvilke bedrifter som har gode verneombud – dette handler om bedriftskultur og holdning hos ledelsen. Det vi har gjort, er å legge til rette for opplæring – LO-koordinatorene kan holde kurs, invitere folk inn, vi oppfordrer entreprenørene til å engasjere verneombudene. (Byggherrerepresentant)

Oppsummering

- Det er tydelig tegn på at opplæringen av verneombudene kan bli bedre. Selv om flertallet har tatt 40-timerskurs, har mer enn én av fire enten ikke tatt kurs eller har et kurs av kort varighet (mindre enn 20 timer).
- Det bør diskuteres om bedriftsintern opplæring er tilstrekkelig. Denne kan være god, men blant de verneombudene vi intervjuet i caset som hadde fått dette, var vurderingen at denne ikke ble tilstrekkelig. De etterlyser både generell opplæring og opplæring på spesifikke områder / risikofylte arbeidsoperasjoner.
- Verneombudene sier tydelig at de ønsker mer opplæring/etterutdanning ut over grunnkurset i arbeidsmiljø.
- I de kvalitative intervjuene kom det fram at flere av bedriftene generelt var lite opptatt av verneombudenes kompetanse og opplæring i rollen som verneombud. I caseintervjuene er det flere av verneombudene som sier at de skulle ønske seg mer bransjespesifikk opplæring.
- Våre data indikerer at bedrifter som bygger opp eget HMS-apparat med egne ansatte, samtidig risikerer å legge mindre vekt på verneombudsrollen. Hvorvidt dette innebærer en styrking av vernearbeidet eller en omgåelse av regelverket omkring verneombudsrollen, bør etter vår vurdering undersøkes nærmere.

6 Verneombudsrollen i bygg og anlegg anno 2015

I denne rapporten har vi sett hvordan det knytter seg flere utfordringer til verneombudsrollen i bygge- og anleggsbransjen anno 2015. En hovedkonklusjon er at det fortsatt er rom for forbedringer når det gjelder integrering av verneombudsordningen både i planlegging og utføring av det enkelte prosjekt. Fra lovgivers side ble kravene til organisering og styring av HMS-arbeidet, samt rollene og pliktene til de ulike aktørene, gjort klarere i den nye byggherreforskriften i 2010. Ved omlegging av forskriftsstrukturen til arbeidsmiljøloven i 2011 ble forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg fra 1977 langt inn i den nye forskriften om organisering, ledelse og medvirkning. Den nye forskriften skulle blant annet styrke verneombudenes rett til medvirkning og nødvendig informasjon og opplæring. Vi har kartlagt hvordan verneombudsrollen praktiseres innenfor endrede strukturelle betingelser kjennetegnet ved flere underentreprenører, lange kontraktskjeder, omfattende bruk av utenlandsk arbeidskraft og flere innleide arbeidstakere. Hvordan regelverksendringene reflekteres i praksis og bidrar til bedre HMS-arbeid og redusert personskaderisiko på bygge- og anleggsplassene, er spørsmål som har vært viktige å belyse i dette prosjektet. I dette kapitlet skal vi oppsummere funnene og diskutere utfordringer knyttet til verneombudsrollen i bygge- og anleggsnæringen anno 2015.

Før vi oppsummerer og konkluderer med hovedfunn, gir vi en kort presentasjon av eksempler på HMS-tiltak fra våre to caser. Dette er tiltak som aktørene selv vurderer som gode, og som de mener andre kan lære noe av.

Noe andre kan lære av?

God HMS-praksis er gjerne noe som utvikles over tid. I bygge- og anleggsbransjen har partene på sentralt nivå, både i samarbeid og hver for seg, jobbet målrettet for å få opp HMS-standarden og redusere risiko for helse- og personskade. Arbeidet, som har pågått over flere tiår, har særlig vært konsentrert om utviklingen av standarder og ordninger for systematisk HMS-arbeid på bygge- og anleggsplassene. Ordningen med regionale verneombud, som ble etablert i 1981, er blant de viktigste partsbaserte ord-

ningene for å bedre HMS-tilstanden. Ordningen er først og fremst rettet inn mot de minste bedriftene uten eget verneombud, men er også et viktig bidrag for utviklingen av HMS-standarden generelt i bransjene. En stadig viktigere oppgave for de regionale verneombudene er å bidra til erfaringsoverføring både mellom enkeltbedrifter og mellom ulike bygge- og anleggsprosjekter.

Selv om HMS-utfordringene i bygge- og anleggsbransjen fortsatt er store, vet vi at det skjer mye bra på HMS-fronten. Mange bedrifter jobber systematisk for å heve HMS-standarden i egen bedrift – i tillegg til at regelverket vektlegger aktørenes ansvar og samordning i bygge- og anleggsprosjekter. I dette prosjektet har vi vært opptatt av å få fram gode eksempler fra bedrifter som har gjort tiltak for å bedre HMS-standarden både i egen bedrift og i samarbeidet med andre bedrifter i bygge- og anleggsprosjekter. Ut fra casene har vi funnet to tiltak som det er særlig interessant å se nærmere på. Det ene er knyttet til det å sikre god HMS i store komplekse prosjekter med mange aktører på byggeplassen. I en del slike prosjekter har man valgt å ha egne LO-koordinatorer på plass. Det andre er et «lokalt» tiltak i en bedrift der man har utviklet et konsept med en sikkerhetsvogn som er til stede på de større prosjektene bedriften har ansvaret for. Disse to tiltakene er beskrevet mer i detalj nedenfor.

Case 1: Prosjektorganisering og LO-koordinatorer i et stort bygge- og anleggsprosjekt

I det ene caset, som er et stort bygge- og anleggsprosjekt, er det selve prosjektorganiseringen som vektlegges som et tiltak for bedre HMS-tilstand. Som nevnt i kapittel 1 er det i dette tilfellet etablert en egen utbyggingsorganisasjon som rapporterer til et prosjektstyre. Arbeidet med å lede prosjektet og prosjekteringen, herunder SHA-planlegging, kvalitetssikring og koordinering av ulike fagmiljøer, er satt ut til et eksternt firma. Den innleide prosjektledelsen rapporterer til byggherre og sitter i prosjektstyret som er oppnevnt for prosjektet.

Byggherrens SHA-plan er overordnet og beskriver kontraktstrukturen og krav til entreprenørenes SHA-plan og arbeid. Hovedentreprenørene må implementere og følge opp nedover i kjeden. I tillegg er det utarbeidet en omfattende sjekklister for å sikre påseplikt om bedriftsforhold og ansattforhold for å forhindre arbeidsmarkeds-kriminalitet og sosial dumping.

I dette prosjektet er det etablert en egen organisasjon som følger opp kvalitetsarbeidet med SHA-inspektører som daglig er ute på byggeplassen, og det gjøres jevnlig revisjoner. I tillegg er LO-koordinatorer inne og ivaretar en koordinerende rolle i SHA-arbeidet.

Det er denne organisasjonen – som virker på tvers av alle aktivitetene i prosjektet – vi vil framheve som et tiltak for å sikre samordning og standarden på SHA-arbeidet i et

stort og komplisert bygge- og anleggsprosjekt, hvor det til enhver tid er mange aktører inne for å gjøre ulike arbeidsoppgaver.

Når det gjelder oppfølging og samordning av verneombudene i bedriftene som til enhver tid er inne i prosjektet, spiller LO-koordinatorene en sentral rolle. Ordningen med LO-koordinator på store anleggsprosjekter begynte med utbyggingen av Kårstø i 1983 og har senere vært en del av prosjektorganiseringen ved svært mange av de store utbyggingsprosjektene i hele landet. LO-koordinatorene er ansatt i LO og leies ut til store utbyggingsprosjekter. LO-koordinatorenes oppgave er å koordinere HMS-arbeidet gjennom LO-utvalget på anlegget. Rollen innebærer følgende:¹²

- Påse at tillitsvalgte og deres funksjon kommer på plass, og at dette bidrar til et godt arbeidsmiljø. Dette gjøres blant annet gjennom LO-utvalgsmøter hvor relevante forbundsområder er representert.
- Koordinere verneombudsmøter og se til at leverandørene etablerer vernetjeneste.
- Ivareta og koordinere at godkjente arbeidstidsordninger etableres i den enkelte bedrift. Gjelder både de med og uten tariffavtaler.
- Påse at lov om allmenngjøring av tariffavtaler blir fulgt.
- Koordinere ansattes interesser når det gjelder innkvartering, slik som boforhold, bespisning og velferd.
- Være rådgiver for tillitsvalgte.
- Være bindeledd mellom tillitsvalgte og forbundsområdenes representanter.
- Opprette kontakt med utenlandske selskap slik at arbeidstidsordningene, lønn og liknende er i samsvar med norsk lov.
- Delta på vernerunder hos entreprenørene.

Samtlige av de vi intervjuet, både representanter for prosjektledelsen, ledere hos hovedentreprenører og underentreprenører samt verneombud, la vekt på gode erfaringer med prosjektorganiseringen og med LO-koordinatorenes rolle når det gjaldt å sikre SHA-arbeidet på tvers av ulike bedrifter som til enhver tid er inne i prosjektet, her illustrert med sitater fra HMS-leder og verneombud i en av bedriftene:

Intervjuer: Her er det en LO-koordinator også, hvordan påvirker det?

HMS-leder: Det påvirker positivt, de er aktive, og de følger med. De deltar på vernerunder og samordningsmøter hver 14. dag.

¹² Punktene er basert på ppt-presentasjon av LO-koordinatorenes erfaringer fra store anlegg i forbindelse med utvikling av ny kampflybase i Ørland kommune (17.09.2014).

Verneombudet i samme bedrift var ganske fersk i rollen og syntes møtene med LO-koordinatorene var nyttige og ga et faglig nettverk for verneombudene. Han var eneste verneombud på arbeidsplassen i sin bedrift, og da ble verneombudsmøtene i regi av LO-koordinatorene viktige. Møtene beskrev han slik:

Vi møter jo andre verneombud fra andre entreprenører og sånt, og da er det en del ting vi tar opp der og snakker litt sammen. (Verneombud)

Noen la vekt på nytten av koordineringen av vernetjenesten, mens andre mente prosjektledelsens oppmerksomhet omkring sosial dumping var noe andre kunne lære av. Ledelsen i en av bedriftene la vekt på at et godt forarbeid var nødvendig når man inngikk avtale med underleverandører:

Vi har erfart at man ikke kan være tidlig nok ute med å drive inn dokumenter for å være sikker på at det ikke er sosial dumping. Vi gjør det vanskelig for oss selv hvis papirene ikke er i orden. Papirene på forhånd sparer oss for mye arbeid – da slipper vi å sitte der småsvette når byggherre kommer og etterspør ulike dokumenter. Det er viktig å gjøre et godt forarbeid her – det er vanskeligere å skaffe dette når bedriften først er tatt inn og det kommer spørsmål fra byggherre eller LO.

Et av verneombudene sammenliknet erfaringene med prosjektorganiseringen og byggherres rolle i dette prosjektet med erfaringer fra andre prosjekter på følgende måte:

Alt i alt synes jeg ting er veldig bra her. Har aldri vært på prosjekt tidligere der alt har vært så bra, men vi har ikke noe valg heller – det er ikke rom for å jukse. Byggherre er tett på, og det er bare bra. Blir mer bevisst selv også og kan ta med seg den kulturen som er her, videre til andre prosjekter, det er bare bra.

Ifølge Nykamp og medforfattere (2011) er den innleide prosjektledelsen i dette caset et eksempel på en «tredjeparts» SHA-koordinator som kan bidra til å øke kompleksiteten i byggeprosjekter ytterligere. Blant de vi intervjuet i dette caset, var alle stort sett fornøyd med denne prosjektorganiseringen, men det kom også fram enkelte synspunkter på at organiseringen i noen tilfeller kunne bli i overkant byråkratisk og basert på skjema og kontorarbeid. Basert på intervjuer med ulike aktører i dette prosjektet er vår vurdering likevel at denne prosjektorganiseringen bidrar til økt profesjonalitet og kvalitet i organiseringen av dette store og kompliserte prosjektet.

Case 2: Sikkerhetsvogn på anleggsplass i et vei- og bruprojekt

På HMS-konferansen for anleggsbransjen 24. oktober 2013 åpnet vegdirektør Terje Moe Gustavsen sitt innlegg med å gå rett på sak: Ulykkestallene i entreprisedriften er Statens vegvesens aller største utfordring – de siste par årene har det vært en markant økning i dødsulykker på etatens anlegg. Vegdirektøren pekte på tre viktige fellestrekk

ved disse ulykkene. For det første har underentreprenører med ett unntak vært involvert i alle ulykkene. For det andre var det ikke gjennomført sikker-jobb-analyser for de mest alvorlige ulykkene. For det tredje har underentreprenører ikke deltatt i samhandlingsprosesser i prosjektene. Blant de andre innlederne på konferansen var lederne både i Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) og i Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA). De pekte blant annet på behov for bedre involvering av underentreprenører i prosjektene og utfordringer med å ta bedriftenes gode HMS-kultur inn i det enkelte prosjekt.

Vår casebedrift svarte på disse utfordringene med å introdusere en egen sikkerhetsvogn – som et viktig og synlig verktøy for sikker-jobb-analyse og en svært god ulykkesberedskap ute på anleggsprosjektene. Sikkerhetsvogna er spesielt utviklet for denne bedriften og inneholder: førstehjelpsutstyr, hjertestarter og nødvendig beredskapsutstyr samt bære og to behandlingsbenker. I tillegg har den arbeidsplass for gjennomføring av SJA og et minikjøkken med kokeplate og kjøleskap. Den røde sikkerhetsvogna er markert med symboler og nødnummer for varsling av ulykke og står sentralt plassert på anleggsplassen. Nye arbeidstakere blir presentert for vogna, og det skal ikke være noen tvil om hvor man skal henvende seg ved ulykke eller behov for annen helsehjelp. Sikkerhetsvogna blir også brukt ved HMS-kampanjer og i holdningsskapende arbeid.

HMS-lederne – både sentralt i bedriften og i det aktuelle prosjektet – var svært fornøyd med sikkerhetsvogna – både som et symbol på at bedriften tar HMS på alvor, og på grunn av den praktiske nytten av å ha en arbeidsplass for SJA på anleggsplassen, noe følgende sitater fra intervjuene illustrerer:

Intervjuer: Er verneombudet med på SJA?

HMS-leder i prosjekt X: Selvfølgelig – de er alle med på SJA. Det skjer her i sikkerhetsvogna, hvor vi også skriver RUH. Alle som skal være med på en arbeidsoperasjon, skal også være med å skrive SJA ... Vi har fått veldig positiv tilbakemelding på å bruke sikkerhetsvogna. Dette er en trygghet for arbeiderne – at de vet at vi har denne.

Verneombudet i det aktuelle prosjektet la også vekt på betydningen av å ha en sikkerhetsvogn sentralt plassert på anleggsplassen:

Verneombud: Det er veldig greit å vite at det finnes en hjertestarter her [i sikkerhetsvogna] fordi halve arbeidsstyrken ligger jo i risikosonen. Alder og fysikk – så ærlig skal jeg være.

Intervjuer: Sikkerhetsvogna gir dere en trygghet?

Verneombud: Ja, det synes jeg. Kjenner at de [ledelsen] tenker på trygghet hele tiden, og da føler man seg sikker selv også.

Både ledelsen og verneombudet vektlegger synlighet og den symbolske betydningen av sikkerhetsvogna samt at denne vogna er et viktig samlingspunkt for HMS-arbeidet ute på anleggsplassen.

Verneombudsrollen under press?

Verneombudene har en helt sentral rolle i lovgivingen på arbeidsmiljøområdet og er dypt forankret i ideer og tradisjoner om arbeidervern. Til tross for at ordningen er godt forankret og har bred oppslutning blant partene i arbeidslivet, finnes det begrenset med forskningslitteratur om verneombudenes funksjon og bidrag på arbeidsmiljøområdet. Følgelig finnes det heller ikke mye forskning om hvilke utfordringer verneombudsordningen møter når arbeidslivet gjennomgår store strukturelle endringer, slik tilfellet har vært i bygge- og anleggsbransjen de siste 10–15 årene. Noen forskningsbidrag om verneombudsrollen finnes imidlertid. Vi vil særlig nevne Torvatn og medarbeidere som kartla verneombudets rolle og funksjon i norske virksomheter generelt (Torvatn et al. 2007). Den overordnede konklusjonen var at ordningen var vel etablert og velfungerende, men at dette var avhengig av at visse – både individuelle og kollektive – betingelser var på plass. Forskerne pekte også på noen utfordringer knyttet til verneombudenes rolle i et arbeidsliv i endring samt hvilke tema det bør gripes fatt i for å forbedre verneombudsordningen. Undersøkelsen fra 2007 var ikke spesielt rettet mot verneombudsordningen i bygge- og anleggsnæringen, men vi skal likevel ha dette som et bakteppe når vi i de følgende avsnittene oppsummerer våre funn og peker på noen utfordringer når det gjelder verneombudsrollen i bygg og anlegg anno 2015.

Organisering av vernearbeidet

Torvatn og medforfattere (2007) legger vekt på betydningen av å styrke de kollektive og organisatoriske faktorene som bidrar til å fremme god verneombudspraksis, og advarer mot en individualisering av verneombudsrollen og hvordan denne praktiseres. De tar til orde for at bedriftene må tilrettelegge for verneombudene på en god måte, og ikke forvente all verden av enkelte ildsjeler.

I oppsummeringen av vår undersøkelse kan vi støtte oss på disse anbefalingene fra Torvatn og medforfattere om at det kollektive og hvordan bedriftene tilrettelegger, er viktig for god verneombudspraksis. Samtidig gir vår undersøkelse grunnlag for å reise spørsmål om hvorvidt verneombudenes uavhengige rolle er i ferd med å svekkes innenfor bygge- og anleggsnæringen. Vi finner at en vesentlig andel av verneombudene ikke er valgt av de ansatte, men utpekt av ledelsen. Fire av ti verneombud i vårt materiale svarer at de i tillegg til å være verneombud er bas/arbeidsleder eller prosjektleder og slik en

del av ledelsesstrukturen i bedriften. Disse kan neppe sies å ha en uavhengig rolle som verneombud og har i tillegg til rollen som verneombud økonomisk ansvar for framdrift og resultat i prosjektet. En slik dobbeltrolle kan i bestemte tilfeller føre til kryspress mellom hensynet til sikkerhet og økonomiske hensyn og framdrift i prosjektet.

Involvering i vernearbeidet

I dette prosjektet har vi vært opptatt av hvordan og i hvilken grad verneombudene involveres i prosjektene – særlig har vi vært opptatt av involvering i planleggingen og oppstarten av prosjektene. Vi vil konkludere med at verneombudene er lite involvert i planlegging og tidlig oppstart av prosjektene, men ser samtidig at det skjer en profesjonalisering av HMS-arbeidet fra bedriftenes side. Mange satser på egne HMS-ansvarlige i prosjektene. Hva denne profesjonaliseringen har å si for verneombudene som har HMS som en (liten) del av sitt daglige arbeid, bør etter vår vurdering diskuteres nærmere. Bli verneombudene satt litt på siden? Har de nok skolering til å innta en ledende rolle i HMS-arbeidet? Våre data tyder på at skoleringen kunne vært bedre. Dessuten er det mange blant verneombudene som svarer at de bruker forholdsvis lite tid på verneombudsrollen.

Isolert sett kan man kanskje ta til orde for at en slik profesjonalisering av HMS-arbeidet fra bedriftens side med egne HMS-ledere og rutiner for SJA med mer er positivt for forbedret HMS. Men vi vil likevel understreke faren for at verneombudet, som en representant for arbeidstakerne, dermed er en ordning som settes under press.

Vi har også sett eksempler på hvordan profesjonaliseringen kan innebære byråkratisering. Det vil si at man blir veldig opptatt av systemene, men at systemene kan gjøre at det praktiske vernearbeidet reagerer for sent. Det skal skrives rapporter, og det skal rapporteres i en kompleks linje – dette kan forsinke rask reaksjon når det er nødvendig for å forhindre farlige situasjoner på bygge- og anleggsplassene. Nykamp og medforfattere (2011) diskuterte også verneombudenes rolle i komplekse byggeprosjekter og konkluderte blant annet med at verneombudsrollen er under press. Et av forholdene Nykamp og kolleger pekte på, var nettopp faren for at verneombudene blir en del av et ledelsesstyrt HMS-system, og at man dermed er i ferd med å bevege seg bort fra den grunnleggende ideen i HMS-lovgivingen om at HMS i stor grad handler om arbeidervern og behovet for et eget ombud for de ansatte.

Opplæring

Vi har lagt vekt på å kartlegge kompetanse og opplæringstilbud blant verneombudene for å vurdere hvordan de står rustet til å møte utfordringene i en bransje som opplever store strukturelle endringer på relativt kort tid. Stikkord er økt bruk av innleid personell, stort innslag av østeuropeisk arbeidskraft, lange kjeder og flere underentreprenører.

78 prosent av verneombudene svarer at de har gjennomført grunnkurs i arbeidsmiljø, og de aller fleste mener at de har hatt nytte av den opplæringen de har fått. Flere verneombud ga likevel uttrykk for at de standardiserte arbeidsmiljøkursene på 40 timer blir for generelle, og at man ønsker seg kurs spesielt rettet inn mot utfordringer i bygge- og anleggsbransjen. Vi har også vist eksempler på hvordan bedrifter har vektlagt interne ordninger for opplæring av verneombud. I tråd med argumentet over mener vi det kan være grunn til å reise spørsmål om hvorvidt slike ordninger bidrar til å svekke verneombudsordningen og verneombudenes uavhengighet på sikt.

I vårt materiale svarer litt over halvparten av verneombudene at de mener de har behov for ytterligere opplæring. Særlig er behovet stort for opplæring i langsiktige helseskader og endringer i lover og forskrifter. Men også når det gjelder regler for innleie, psykososialt arbeidsmiljø og sikkerhetsrisiko, er det mange som mener de har behov for videre opplæring. Flere av disse temaene som verneombudene rangerer høyt på listen over områder hvor de gjerne skulle hatt mer opplæring, reflekterer nye eller endrede utfordringer som møter verneombudene som følge av omfattende endringer og økt kompleksitet i bygge- og anleggsnæringen.

Avslutningsvis må vi framholde betydningen av at opplæringen tilpasses verneombudene i bygge- og anleggsnæringen spesielt, slik at verneombudene står godt rustet til å møte både nye og gamle utfordringer som er særskilte for disse næringene.

Referanser

- Alsos, K. & Jensen, R. S. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. Fafo-rapport 2013:20.
- Andersen, R. K. & Bråten M. (2011). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring. En kartlegging av status og utfordringer*. Fafo-rapport 2011:29.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Gjerstad, B. & Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51.
- Arbeidstilsynet (2013). *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg. Kunnskapsunderlag for Arbeidstilsynets satsing i 2014-2015*. Kompass Tema nr. 4 2013.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter. En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg*. Fafo-rapport 2011:14.
- Bråten, M., Albrechtsen, E., Andersen, R. K., Tovslid, T. & Værnes, R. (2014). *Innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien Styring av arbeidsmiljø og personskaderisiko*. Fafo-rapport 2014:54.
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52
- Bråten, M., Andersen, R. K. & Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20.
- Eldring, L. (2015), Tåler den norske modellen arbeidsinnvandring? I B. Bungum, U. Forseth & E. Kvande (red.), *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Fagbokforlaget.
- Johansen, A. S. & Stueland, E. (red.) (2011). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarer og praksis*. Gyldendal Akademisk.
- Meld. St. 29 (2010–2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet.
- NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Arbeidsdepartementet

- Nykamp, H., Skålholt, A. & Ørstavik, F. (2011). *Sikkerhet i komplekse prosjekter. En undersøkelse av tiltak for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i fire byggeprosjekter*. NIFU rapport 23/2011.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008). *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Torvatn, H., Forseth, U. & Andersen, T. K. (2007). *Partnerskap for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. SINTEF Teknologi og samfunn. Rapport A3085.
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. & Eldring, L. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03.

Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press

Bygge- og anleggsprosjekter med mange aktører, korte tidsfrister, risikofylte arbeidsoperasjoner og utstrakt bruk av utenlandsk arbeidskraft, gir mange og sammensatte HMS-utfordringer. I denne rapporten drøftes verneombudsordningen. Rapporten viser at verneombudene er lite involvert i planlegging og oppstart av prosjektene. Samtidig skjer det en profesjonalisering av HMS-arbeidet fra bedriftenes side. For at verneombudene skal stå bedre rustet til å møte utfordringene i bygge- og anleggsbransjen, bør ordningen styrkes. En opplæring som er bedre tilpasset dagens situasjon i bransjen er viktig.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:42
ISBN 978-82-324-0241-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20447