

LINE ELDRING

# ARBEIDSMILJØ I VEGSEKTOREN



FAFO



**Line Eldring**

# **ARBEIDSMILJØ I VEGSEKTOREN**

**En undersøkelse av hvordan helse, miljø  
og sikkerhet ivaretas innenfor  
Statens vegvesens ulike driftsformer**

**FAFO-rapport 160**

---

©    Forskningsstiftelsen FAFO 1994  
ISBN 82-7422-114-1

Omslagsfoto: Knut Jølsund

Trykk:    ◀ Falch Hurtigtrykk, Oslo

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn og problemstilling .....	9
1.2 Prosjektdesign og gjennomføring .....	11
1.3 Kvalitativ metode og hva undersøkelsen kan si noe om ..	13
1.4 Rapportens innhold.....	16
<b>2 Driftsform og arbeidsmiljø – noen hovedsaker .....</b>	<b>17</b>
2.1 Statens vegvesen – forvaltningsorgan, byggherre og entreprenør .....	18
2.2 Ulike driftsformer – ulike aktører .....	22
2.3 Helse, miljø, sikkerhet – er vegarbeid farlig? .....	26
2.4 Hvordan ivaretas helse, miljø og sikkerhet for Vegvesenets egne ansatte? .....	33
<b>3 Egenregi .....</b>	<b>36</b>
3.1 Samordningsansvar .....	36
3.2 Nordland .....	38
3.3 Hordaland .....	42
3.4 Buskerud .....	44
3.5 Ulike modeller – årsaker og konsekvenser .....	47
3.6 Privates holdninger til (økt) oppfølging og kontroll .....	52
3.7 Avsluttende kommentar .....	53
<b>4 Rene entrepriser .....</b>	<b>55</b>
4.1 Kontrakten .....	55
4.2 Entreprise 1 .....	57
4.3 Entreprise 2 .....	59
4.4 Er det typisk og er det sant? .....	62
4.5 Asfaltentrepriser .....	64
4.6 Oppsummering og diskusjon .....	69
<b>5 Framtiden – dårlig skiltet? .....</b>	<b>71</b>
5.1 HMS som konkurransevridende faktor .....	71
5.2 Hollerutvalget .....	76
5.3 Hva skjer i en organisasjon med usikker framtid? .....	77
5.4 Sluttkommentarer .....	78
Litteratur .....	80

0  
1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9

10

# Forord

Rapporten presenterer resultatene fra en undersøkelse av hvordan Statens vegvesen ivaretar helse, miljø og sikkerhet innenfor sine ulike driftsformer. Tre fjerdedeler av Vegvesenets omsetning går til kjøp av tjenester og varer i det private markedet, og nærmere en tredjedel av de sysselsatte i Vegvesenets drift er ikke ansatt i Vegvesenet, men tilknyttet ulike typer private virksomheter. Den omfattende bruken av ekstern arbeidskraft byr på en rekke utfordringer, ikke minst på arbeidsmiljøfeltet. Privatisering av offentlig produksjon og tjenester er et stadig brennende aktuelt tema, og en del av problemstillingene som tas opp i rapporten, vil ha relevans også for andre sektorer. Undersøkelsen er utført på oppdrag av Vegdirektoratet.

Jeg vil takke prosjektets styringsgruppe – ledet av anleggssjef Karl Melby (Statens vegvesen Nordland), og de øvrige deltakerne: driftssjef Oddmund Gussiås (Statens vegvesen Møre og Romsdal), sjefingeniør Arnulf Ingulstad (Vegdirektoratet), sekretær Sven Pettersen (Arbeidsmandsforbundet), førstekonsulent Arne Solhaug (Vegdirektoratet), overingeniør Geir Sorte (Vegdirektoratet) og hovedverneombud Arvid Øygård (Statens vegvesen Nordland), for et godt samarbeid, og for nyttige kommentarer til tidligere utkast av rapporten.

Videre vil jeg rette en stor takk til alle – både ansatte i Vegvesenet og private som arbeider for Vegvesenet – som velvillig har stilt opp i intervjuer, og som tok meg godt imot på ulike veganlegg og vegstasjoner. En spesiell takk til vernelederne i Buskerud, Hordaland og Nordland: Albert Skarstad, Bjørn Langedal og Jan-Arne Danielsen. Deres hjelp til å organisere feltarbeidet var av uverderlig nytte, og de har også bidratt med kommentarer i rapporteringsfasen.

På FAFO har Arild Steen gitt konstruktiv veiledning og støtte gjennom hele prosjektet og under arbeidet med rapporten, og Bente Bakken har gjort manuset klart til trykking. Takk for hjelpen!

FAFO, desember 1993  
Line Eldring

# Sammendrag

I dette sammendraget presenteres hovedfunnene og konklusjonene i rapporten:

Statens vegvesen har et forholdsvis høyt nivå på ordninger som tar sikte på å ivareta arbeidsmiljøet for egne ansatte, særlig i forhold som angår det fysiske arbeidsmiljøet. I de private firmaene er dette mer varierende, og i mange tilfeller er standarden dårligere enn hos Vegvesenet. Utgangspunktet for private i Vegvesenets drift vil dermed være forskjellig, og de vil ha ulike forutsetninger for å kunne bidra til et samordnet og trygt arbeidsmiljø totalt sett.

Det foreligger ikke data som gjør det mulig å sammenligne arbeidsmiljøforholdene for Vegvesenansatte og private i Vegvesenets driftsformer. Sykefravær og skader registreres i dag kun for Vegvesenets egne ansatte. I og med at det ikke finnes dokumentasjon på så sentrale arbeidsmiljøindikatorer, er det nærmest umulig å gi en totalvurdering av arbeidsmiljøforhold innenfor Vegvesenets driftsformer.

Det er en del forskjeller mellom fylkene når det gjelder krav, informasjon, kontroll og sanksjoner i forhold til private aktører innenfor egenregidriften, på tross av at fylkene har de samme overordnede rammebetingelsene.

Mens fylkene i utgangspunktet stiller omtrent like krav til innleide bedrifter, finner vi en del forskjeller i den videre oppfølgingen. I praksis innebærer dette at det blir stilt en del krav til private leverandører, som forutsettes oppfylt, uten at dette nødvendigvis kontrolleres.

Den ulike håndteringen av samordningsansvaret skyldes antagelig:

- Usikkerhet blant etatens ansatte om hvor langt samordningsansvaret strekker seg
- Uklare signaler fra sentral og til en viss grad fra lokal ledelse
- Samarbeidsforhold mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Vegvesenet
- Geografiske og kulturelle ulikheter
- Grad av egne arbeidstakere i egenregidriften



Særlig på mellomledernivå er det en del motstand mot økt oppfølging av private med hensyn til helse, miljø og sikkerhet (HMS). Enkelte føler at «HMS går på helsa løs» på grunn av nye krav, regler og dokumentasjonsplikter.

De private aktørene uttrykker stort sett tilfredshet med Vegvesenets oppfølging, uavhengig av hvilket nivå denne er på. Forutsatt at det er like regler for alle, stiller også mange seg positive til strengere krav og oppfølging. En del mener at dagens kontraheringspraksis i Vegvesenet i liten grad belønner firmaer som satser på HMS – snarere tvert imot.

Arbeidsmiljøforholdene ved de undersøkte entreprisene beskrives svært forskjellig av de ulike aktørene. Hovedentreprenøren, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, gir mer positive beskrivelser enn underentreprenører og Vegvesenets representanter. Inntrykket er at samordningsansvaret ikke alltid forvaltes etter arbeidsmiljølovens intensjoner.

Vegvesenets kontrollpersonale tar kun for seg teknisk kvalitet eller produktkvalitet, de utøver ikke kvalitetskontroll i forhold til hvordan arbeidet utføres eller under hvilke forhold det utføres. Selv om det observeres brudd på arbeidsmiljøloven, gripes det ikke inn, med mindre forholdene utgjør en direkte sikkerhetsrisiko for egne arbeidstakere.

I asfaltentrepisene kommer Vegvesenets kontrollører (bortsett fra i et av fylkene) inn under entreprenørens samordningsansvar. Dette blir beskrevet som en lite tilfredsstillende ordning. Ved andre entrepriser blir ikke kontrollpersonalet regnet som vanlige arbeidstakere og kommer dermed ikke inn under hovedentreprenørens samordningsansvar. Det er registrert noe usikkerhet rundt grenseoppgangene her.

Vegvesenet følger i liten grad opp privates overtidsbruk. Både i egenregi- og entreprisedriften har undersøkelsen avdekket eksempler på ulovlig overtidsbruk blant private, uten at det er mulig å fastslå hvor utbredt dette er.

Ansatte i Vegvesenet er sterkt opptatt av, og bekymret for, framtiden. Mange fokuserer på at HMS har betydning som konkurransevridende faktor, og at satsingen på HMS i Vegvesenet fordyrer egedriften, men at dette kan motvirkes ved en strengere oppfølging av innleide firmaer og entreprenører. Statens vegvesen står overfor en endringsprosess, og bør være oppmerksom på at slike prosesser kan innebære store slitaser på arbeidstakerne, noe som

kan motvirkes gjennom mye og åpen informasjon og raske avklaringer. I forhold til private vil det være en utfordring å lage gode ordninger som ikke foreksempel favoriserer store firmaer som er flinke med «HMS-papir».

# 1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere undersøkelsens problemstilling, prosjektdesign og gjennomføring, samt innholdet i rapporten.

## 1.1 Bakgrunn og problemstilling

Statens vegvesen<sup>1</sup> har 11 000 ansatte. I tillegg sysselsettes minst 4000 personer årlig (årsverk) gjennom entrepriser, underentrepriser og innleie for Vegvesenet. Det vil si at vel en fjerdedel av Vegvesenets sysselsatte ikke er ansatt i Vegvesenet.

Ulike former for «subcontracting» eller underentrepriser har fått økt utbredelse i Norge i de senere årene (Kielland 1989). Også innenfor offentlig sektor er det blitt vanligere å sette bort oppdrag, utviklingen har gått i retning av en type anbudsprivatisering. Større deler av offentlig vare- og tjenesteproduksjon settes ut på anbud, noe som kan sies å medføre en privatisering av produksjons- eller organisasjonsansvaret (Kielland 1986). En viktig begrunnelse for å sette oppdrag ut på anbud er å oppnå lavest mulig pris.

Man kan tenke seg ulike årsaker til og konsekvenser av at denne typen modeller brukes mer i arbeidslivet, innenfor både privat og offentlig sektor. Arbeidsgiverne blir mer uavhengige av budsjett- og markedssvingninger enn om de har egen fast arbeidsstokk. Dette gir større fleksibilitet og mindre ansvar for egne arbeidstakere. En kan videre tenke seg en rekke konsekvenser for arbeidstakerne – i dette prosjektet har vi fokusert på hvilke konsekvenser denne måten å organisere arbeid på kan ha for arbeidsmiljøet i vegsektoren.

Prosjektet har hatt som formål å undersøke hvordan helse, miljø og sikkerhet ivaretas i forhold til ulike grupper sysselsatte innenfor ulike typer driftsformer i Vegvesenet.

Bakgrunnen for undersøkelsen var en viss bekymring og usikkerhet for hvordan denne situasjonen takles «ute i felten». Hvem tar

<sup>1</sup> I rapporten brukes betegnelsene Statens vegvesen (Sv) og Vegvesenet om hverandre. Når vi omtaler de tre fylkene, bruker vi stort sett bare fylkesnavnet. Det vil si at når vi skriver Buskerud, mener vi Statens vegvesen Buskerud (SvB) osv.

egentlig ansvar for arbeidsmiljøet? Hovedverneombudet i Nordland formulerte seg slik i et notat som senere skulle danne opptakten til prosjektet:

«Vegvesenets driftsform gjør det vanskelig å oppfylle arbeidsmiljøloven i alle sammenhenger fordi det ofte er en sammenblanding av forskjellige firmaer med kortvarige og uklare ansettelsesforhold til sine arbeidstakere. (. . .) Det er enkelt å forestille seg at noen vil søke å skaffe seg konkurransefordeler i et vanskelig marked gjennom å senke arbeidsmiljøstandarden. (. . .) Moralen til det å forbruke mennesker er mange ganger lav i noen av de mer prisutsatte virksomhetene, og det kan se ut som om det er de verste «råskinnene» som overlever. (. . .) Vegvesenet er på flere områder kommet langt med miljø- og sikkerhetsarbeidet, men driftsformen medvirker ofte til at arbeidsgiveransvaret er oppsplittet og uklart.» (Øygaard, notat 18.03.92)

Sitatet peker på at prispresset i bransjen er så hardt at det kan gå utover helse-, miljø- og sikkerhetsforhold både innad i firmaene og på selve anleggsplassene. Og det er det siste som i første rekke er Vegvesenets bekymring. For det første: makter Vegvesenets egne vernesystemer å håndtere en til dels uoversiktlig situasjon med svært ulike aktører inne i bildet? For det andre: leverer anbyderne det produktet de er kontraktfestet til også i forhold til helse, miljø og sikkerhet (HMS)? Og i hvilken grad påvirker disse forholdene igjen situasjonen for Vegvesenets egne arbeidstakere?

Norsk Arbeidsmandsforbund, Vegvesenets største fagforening, tok initiativet til en undersøkelse rundt disse forholdene. Vegdirektoratet grep ballen, og engasjerte FAFO til å gjennomføre prosjektet. Undersøkelsen har hatt følgende hovedproblemstilling:

*Hva slags prosedyrer/rutiner/ordninger har Vegvesenet for å sikre helse-, miljø- og sikkerhetsforhold i sin virksomhet? Hvordan praktiseres disse, og hvordan fungerer verneordningene på lokalt nivå? Og er prosedyrene gode nok?*

Neste avsnitt beskriver hvordan vi gikk fram for å besvare spørsmålene som er stilt ovenfor.

## 1.2 Prosjektdesign og gjennomføring

Tre fylker ble valgt ut til å være med i undersøkelsen – Buskerud, Hordaland og Nordland. Utvalget ble foretatt av prosjektets styringsgruppe, som mente at disse fylkene er representative for Vegvesenets aktivitet i alle landsdeler.

I hvert fylke ble det igjen valgt ut enkelte anleggsenheter og vegstasjoner. Mens prosjektets styringsgruppe stod for fylkesutvelgelsen, ble de lokale enhetene valgt ut i samarbeid mellom FAFO og aktører på fylkesnivå. Særlig vernelederne var sentrale i denne prosessen, men hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og ledelsen på vegkontorene fikk anledning til å komme med innspill i forhold til utvalget. Inntrykket var at det stort sett var enighet lokalt om hvilke enheter som skulle velges ut. Undersøkelsen omfattet to til tre anlegg og en til to vegstasjoner i hvert fylke. På hvert anlegg ble et utvalg av ansatte i Vegvesenet og innleide og private entreprenører intervjuet, mens ved vegstasjonene ble flest ansatte i Vegvesenet intervjuet. Vi la selv rammene for hvor mange vi ville intervju innenfor ulike kategorier, mens intervjupersonene ble valgt ut delvis i samråd med lokal ledelse. I enkelte tilfeller fikk ledelsen i private firmaer henvendelse om at vi ønsket å gjennomføre intervjuer med noen av deres ansatte, og de stod da selv for utvelgelsen av intervjupersoner. I tillegg ble det foretatt intervjuer med sentrale aktører – det vil si ledelsen ved vegkontorene, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, verneledere og bedriftshelsetjenesten. Det ble også gjennomført intervjuer med regionalt verneombud for anleggsbransjen, sentralt tillitsvalgte i Arbeidsmandsforbundet, enkelte bedrifter og asfaltentreprenører utenom de som var tilknyttet de utvalgte enhetene. Vi ser nedenfor hvordan intervjuene fordelte seg mellom ulike fylker og ulike aktører.<sup>2</sup>

I Hordaland besøkte vi et av Vegvesenets asfaltverk og et utføringsverksted. På disse stedene ble det ikke gjennomført intervjuer i vanlig forstand, og disse besøkene er ikke inkludert i tabell 1.1 (se neste side).

<sup>2</sup> To intervjuer ble foretatt over telefon fordi intervjupersonene ikke var tilgjengelige da forskeren var i fylket. I noen få tilfeller gjennomførte vi gruppeintervju – for eksempel intervjuet vi ansatte i bedriftshelsetjenesten sammen.

Tabell 1.1 Antall intervjuer i undersøkelsen

	Buskerud	Hordaland	Nordland	Totalt
Vegvesenet	23	28	41	92
Private	9	11	22	42
Sum	32	39	63	134

Intervjuene med private fordelte seg på i alt 28 ulike firmaer. Fem av intervjupersonene var kvinner, og disse var alle tilknyttet bedriftshelsetjenester eller kontorfunksjoner. Vegsektoren er altså i høyeste grad mannsdominert!

Hvis vi ser bort fra intervjuene med det vi har kalt sentrale aktører, grupperer intervjuene seg i hovedsak rundt ulike case, det vil si anlegg og vegstasjoner. Til sammen har undersøkelsen omfattet 11 case-enheter, 7 anlegg og 4 vegstasjoner. Det ble brukt mest tid på anleggene. 74 av intervjuene ble foretatt på de utvalgte anleggene, 29 på vegstasjonene.

Intervjuene er blitt gjennomført ved hjelp av en åpen intervju-guide som har vært tilpasset de ulike gruppene intervjupersoner. Vi har hatt en liste over tema og spørsmål som er blitt gjennomgått i løpet av intervjuene, men ikke nødvendigvis i samme rekkefølge, og det har ikke vært faste svaralternativer. Intervjupersonene har kunnet snakke fritt, og har det dukket opp spesielle (og relevante) ting underveis, er disse blitt fulgt opp. Denne teknikken medfører at lengden på intervjuene vil variere. I snitt har de vart i 1–1,5 timer. I intervjuene la vi vekt på å få fram intervjupersonenes kunnskap om vernesystemer og HMS-rutiner, og deres synspunkter på hvordan disse fungerer.

I tillegg til intervjuer innhentet vi relevant dokumentasjon – nærmere bestemt møtereferater, vernerunderapporter, årsmeldinger, kvalitetsplaner, eventuelle tidligere arbeidsmiljøkartlegginger, internkontrollhåndbøker, kontraktformularer m.m. I hovedsak kommer denne dokumentasjonen fra Vegvesenet, fordi den mest relevante dokumentasjonen befant seg der.

En tredje datakilde har vært av mer uformell karakter. I Hordaland og Nordland tilbrakte forskeren til sammen 3 uker i Vegvesenets brakkeforlegninger. Dette gjorde at vi kom tett inn på både arbeidstakerne og virksomheten. Uten tvil har dette vært nyttig både

i forhold til selve intervjuene og ved den senere analysen av datamaterialet.

Undersøkelsen er med andre ord blitt gjennomført ved hjelp av kvalitative metoder. Vi skal si litt om fordeler og ulemper ved denne tilnærmingen, samt noe om hva resultatene kan si noe om.

## **1.3 Kvalitativ metode og hva undersøkelsen kan si noe om**

En tommelfingerregel innenfor samfunnsforskningen er å tilpasse forskningsmetodikken etter det som skal undersøkes, og etter hva formålet med undersøkelsen er. Det ville for eksempel være lite hensiktsmessig å undersøke inntektsfordeling i Norge ved å gjennomføre personlige intervjuer med alle nordmenn. På samme måte ville det trolig være relativt mislykket å studere samspillet mellom mor og barn ved hjelp av en spørreskjemaundersøkelse. I denne undersøkelsen stod vi ikke overfor like opplagte valg som i eksemplene ovenfor. Vi skal kort gjengi noen av betraktningene som var avgjørende for valget av prosjektdesign.

Prosjektets problemstilling knytter seg til at en innenfor Vegvesenets drift finner både egne ansatte og et stort innslag av innleid arbeidskraft, altså ulike aktører med ulike tilknytningsforhold til Vegvesenet. Utfordringen ble å lage et undersøkelsesopplegg som kunne favne disse ulike arbeidstakergruppene. Fordelen med en spørreskjemaundersøkelse er at man får spurt mange – noe som igjen gir generaliseringsmuligheter. I dette tilfellet var det imidlertid en åpenbar fare for at en slik undersøkelse ville gitt systematiske skjevheter i svarfordelingen, og at det ville være vanskelig å utarbeide spørsmål som var relevante for alle. Dette ville igjen gitt utslag på datakvaliteten – en skjev og eventuelt lav svarprosent ville svekket representativiteten. Undersøkelsen har til dels hatt en eksplorerende karakter: hovedproblemstillingen var klar og tydelig, men formålet med prosjektet har i stor grad vært å avdekke hva som foregår på HMS-området rundt omkring, hvem som deltar på hvilken måte, hvilke forhold som har betydning for utformingen av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet innenfor de ulike driftsformene, osv. Et kvalitativt prosjektdesign har gjort det mulig å tillemppe problemstillinger og spørsmål underveis, noe som har vist seg svært gunstig. Spørreskjemaer er særlig egnede ved kartleggingsunder-

søkelser. Her har formålet ikke først og fremst vært å gi en bred deskriptiv framstilling, men å foreta en prosessanalyse konsentrert rundt færre enheter.

Et kvantitativt datamateriale gir mulighet for å foreta statistiske generaliseringer, noe vi ikke kan gjøre med utgangspunkt i denne undersøkelsen. Til en viss grad er det likevel mulig å gjøre analytiske generaliseringer (Yin 1989). Mens en ved statistiske generaliseringer foretar generaliseringer fra et sannsynlighetsutvalg til hele populasjonen (som her vil si alle som arbeider innenfor Vegvesenets ulike driftsformer), vil en analytisk generalisering ut fra et kvalitativt materiale heller innebære teori- og begrepsutvikling og eventuelt spesifisering av nye hypoteser.

Et hovedproblem ved generaliseringer er hvorvidt man har kontroll med uønsket variasjon i datamaterialet. Med uønsket variasjon menes for eksempel at svarfordelingen er systematisk skjev, noe som blant annet ville vært tilfelle hvis bare de som var fornøyde med Vegvesenet som oppdragsgiver svarte i en eventuell spørreskjemaundersøkelse. Ved case-studier vil dette problemet være enda mer relevant – i og med at utvalget er lite, kan man tenke seg at forskeren er uheldig og undersøkerenheter som er så spesielle at datamaterialet kun kan si noe om akkurat disse enhetene. I statistiske metoder har man teknikker som skal gi kontroll for uønsket variasjon, men også case-studier kan utføres på en slik måte at kontrollproblemet reduseres (Andersen 1990). Ved strategisk utvelgelse av undersøkelsesenheter og utforming av prosjektdesign vil generaliseringsproblemet reduseres. I undersøkelsen har vi forsøkt å ta høyde for dette, og vi mener derfor at resultatene og konklusjonene vil ha gyldighet utover de undersøkte enhetene. Vi skal begrunne dette nærmere.

I utvalgsfasen la vi vekt på å få forhåndsinformasjon om de aktuelle enhetene. I hvert fylke har undersøkelsen omfattet et anlegg i egenregi hvor HMS-arbeidet – ifølge informantene – ble drevet i tråd med fylkets intensjoner. Nettopp derfor har disse anleggene vært velegnede som eksempler på det vi senere vil kalle fylkenes HMS-modeller. I to av fylkene omfattet undersøkelsen to anlegg i egenregi. Anlegg nr. 2 ble ikke nødvendigvis betegnet som dårlig, men heller ikke som udelt positivt – det var mer usikkerhet om hvordan ting fungerte på disse anleggene. Under intervjuene på vegkontorene fikk vi intervjupersonene til å karakterisere de utvalgte enhetene, eventuelt de som var aktuelle for undersøkelsen



dersom utvalget ikke var klart ved intervju tidspunktet. Dette var viktig for å få tak i de fylkesinterne vurderingene av undersøkelses-enhetene, som selvsagt ble supplert med vurderinger som kom fram i intervjuene ved de valgte enhetene. Et viktig formål med intervjuene på vegkontorene var også å få kunnskap om fylkenes HMS-politikk, for å sammenholde denne med både oppfatninger og faktiske forhold som kom fram senere i undersøkelsen.

Selv om vi innen hvert fylke bare kunne rekke over et begrenset antall enheter, og også måtte velge ut intervju personer tilknyttet hver enhet, mener vi at undersøkelsens resultater vil ha gyldighet utover de undersøkte enhetene, og at resultatene vil være etterprøvbare. Vi tenker da i første rekke på det som hele tiden har vært i fokus, nemlig hvordan man forsøker å ivareta helse, miljø og sikkerhet i forhold til ulike aktører innenfor ulike driftsformer. Ved å bruke flere typer datakilder, og ved å foreta intervjuer med ulike typer aktører på samme sted, har det vært mulig å danne seg et temmelig nyansert bilde av situasjonen samt å vurdere ulike typer informasjon opp mot hverandre. I tillegg har fylkene, representert ved vernelederne, fått anledning til å gi tilbakemeldinger på tidligere utkast av rapporten. Inntrykket er at i den grad det har vært uenighet om rapportens framstillinger, knytter dette seg mer til våre vurderinger av forholdene og prosessene som beskrives, enn til selve beskrivelsen av disse. I enkelte tilfeller er faktiske feil og misforståelser fra vår side blitt rettet opp etter kommentarer fra fylkene.

I hvilken grad er det mulig å generalisere fra disse tre fylkene til Statens vegvesen som helhet? Som vi skal se senere, finner vi at de tre fylkene på en del punkter skiller seg fra hverandre. Man kan da spørre seg om en undersøkelse av hele Vegvesenet ville gitt grunnlag for å beskrive nitten modeller i stedet for tre. Svaret er sannsynligvis nei, men dette kan vi altså ikke si noe sikkert om. Analysen har (se særlig kapittel 3) gitt grunnlag for en viss begrepsdannelse og strukturering av visse trinn i HMS-prosessen. Antagelig vil de fylkene som ikke er med i denne undersøkelsen falle innenfor den rammen som presenteres her, men plassere seg både likt og ulikt sammenlignet med de undersøkte fylkene.

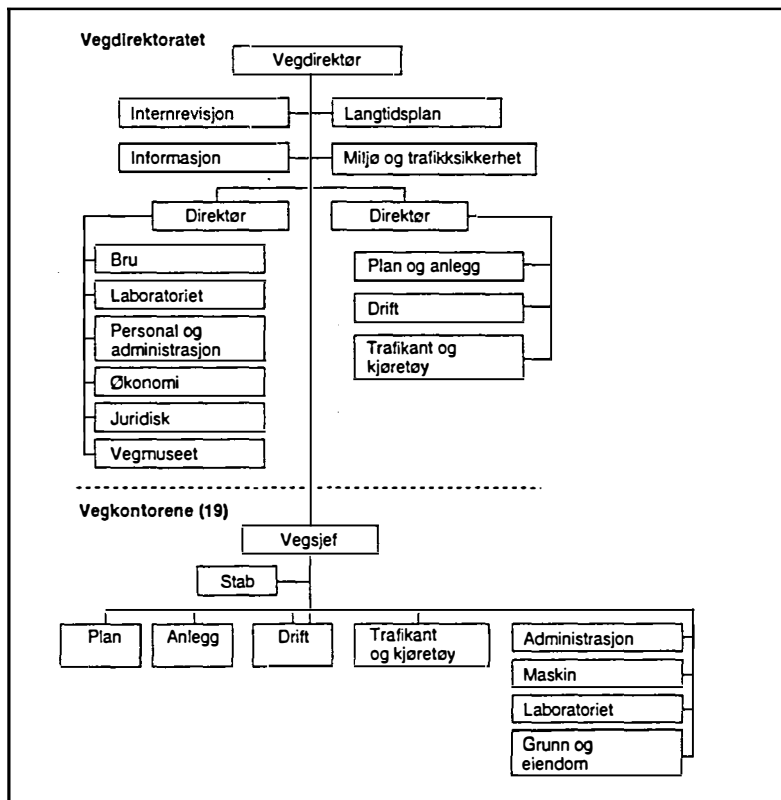
## 1.4 Rapportens innhold

I kapittel 2 ser vi nærmere på Statens vegvesen, hva som ligger i de ulike driftsformsbegrepene og noen hovedpunkter i forhold til arbeidsmiljø. Kapittel 3 tar for seg egenregidriften, med hovedfokus på hvordan de tre fylkene håndterer ansvaret for samordningen av verne- og miljøarbeidet innenfor denne driftsformen. I kapittel 4 beskriver vi to eksempler på rene entrepriser og ser også nærmere på asfaltentrepriser. I denne delen er det Vegvesenets byggherrefunksjon som er i søkelyset. I kapittel 5 oppsummerer og drøfter vi en del poenger og kaster også et blikk framover. En del av eksemplene som brukes i rapporten er anonymisert – det vil si at vi har forandret enkelte detaljer og opplysninger for at enkeltpersoner ikke skal gjenkjennes.

# 2 Driftsform og arbeidsmiljø – noen hovedsaker

I dette kapitlet vil vi gi et riss av Vegvesenets organisasjon og driftsformer samt et innblikk i arbeidsmiljøfeltet. Vi presenterer enkelte funn, og vi vil se nærmere på en del ordninger som tar sikte på å ivareta arbeidsmiljøet. Store deler av framstillingen vil ta utgangspunkt i Vegvesenet, men vi vil trekke sammenligninger med

Figur 2.1 Vegvesenets organisering



Kilde: NOU 1993:23

privat sektor når dette er mulig. Først vil vi se nærmere på Statens vegvesen selv.

## 2.1 Statens vegvesen – forvaltningsorgan, byggherre og entreprenør

Statens vegvesen ledes av Vegdirektoratet, som er en etat under Samferdselsdepartementet. Vegvesenet har ansvar for utbygging og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, biltilsyn og andre tilsyns- og kontrolloppgaver for trafikkavvikling.

Hvert fylke har et eget vegkontor som ledes av en vegsjef. Bortsett fra i saker som vedrører fylkesvegene, er vegsjefen underlagt vegdirektøren.

Vår undersøkelse har foregått på fylkesnivå, og i virksomheten som er knyttet til anleggs- og drifts(vedlikehold)avdelingene. Maskinavdelingene leverer tjenester til drifts- og anleggsavdelingene, og har dermed vært med i en mer indirekte forstand. Ansatte i maskinavdelingen kjører for eksempel maskiner i anleggsdriften, og intervjuene har også omfattet disse, uten at vi har lagt vekt på dette organisatoriske skillet i vår sammenheng. I Hordaland ble det gjennomført et par intervjuer ved en veg(maskin)sentral, og i tilknytning til enkelte av vegstasjonene hadde maskinavdelingen verksted med egne ansatte.

Trafikant- og kjøretøyrettet virksomhet (Biltilsynet) og planavdelingene har ikke vært med i undersøkelsen.

*Anleggsavdelingene* ledes i hvert fylke av anleggssjefen, og har ansvar for planlegging av utbyggingsprosjekter, byggherrefunksjon og gjennomføring og produksjon ved anlegg i egenregi. De enkelte anlegg ledes av henholdsvis byggeledere (entrepriser), anleggsledere (egenregi) eller prosjektledere. Under anleggslederne kommer oppsynsmennene, som har ansvar for eventuelle lag av vegvesen-ansatte og innleid arbeidskraft.

*Driftsavdelingene* ledes av driftssjefen og har ansvar for såkalt strukturelt og trafikkrettet vedlikehold. Strukturelt vedlikehold vil si vedlikehold av vegdekker, bruer osv., mens trafikkrettet vedlikehold er mer løpende oppgaver for å sikre framkommelighet, for eksempel snøbrøyting. Det brukes omtrent like mye ressurser på disse to formene for vedlikehold. Fylkene er delt inn i vedlikeholdsområder med tilhørende vegstasjoner. Hvert vedlikeholdsområde

ledes av en vegmester, og vedlikeholdsområdene er igjen delt inn i lagsområder, hvor oppsynsmenn har ansvaret for arbeidslagene. Vedlikeholdsområdene har hovedansvaret for det trafikkrettede vedlikeholdet, mens det strukturelle vedlikeholdet i større grad administreres fra driftsavdelingen på vegkontoret.

Arbeidstakerne er ansatt i de ulike avdelingene, og det er liten utveksling mellom dem, selv om det hender at ansatte i drift for eksempel blir lånt ut til anlegg. Ansatte i maskinavdelingene arbeider, som nevnt ovenfor, både innenfor drifts- og anleggsavdelingene. Det er imidlertid nokså vanlig at anleggsarbeidere etter hvert søker seg over til vedlikehold. To hovedgrunner til dette er at arbeidet i anleggsavdelingen ofte medfører lange perioder hjemme fra, og at vedlikeholdsarbeidet har vært betraktet som noe lettere.

Vegvesenets største fagorganisasjoner Norsk Arbeidsmandsforbund, og de aller fleste arbeidstakerne er organisert i dette forbundet. Kielland (1984) karakteriserer Vegvesenet slik:

«Det som preger organisasjonen er: 1) en funksjonsdeling mellom stat og fylke og mellom anlegg og vedlikehold; 2) en geografisk desentralisert produksjon; 3) en «markedsdelt produksjon» med arbeidere fra flere delarbeidsmarkeder på samme arbeidsplass; 4) høy mobilitet av både arbeidstakere og arbeidsplasser.» (s. 187)

I vår sammenheng er det særlig det tredje punktet, nemlig det Kielland kaller en markedsdelt produksjon, som er sentralt. Vegvesenet omsatte i 1992 totalt for i overkant av 14 milliarder kroner (Statens vegvesen 1993d). Tabell 2.1 viser hvordan omsetningen fordeler seg på ulike markeder:

*Tabell 2.1 Innsatsfaktorer i vegarbeidsdriften.<sup>3</sup> Prosent*

Oppsyn	4,1
Lønn, egne arbeidere	10,1
Leie, egne maskiner	9,9
Leie, fremmede maskiner	10,5
Varer og tjenester	25,6
Entrepriser	39,8

<sup>3</sup> Nøkkeltall 1992, Statens vegvesen (1993)

Vi ser altså at Vegvesenet selv står for bare 24,1 prosent av etatens totale omsetning. Hvis vi skiller mellom anlegg og vedlikehold, ser bildet noe annerledes ut.<sup>4</sup>

*Tabell 2.2 Ressursbruk i anleggs- og vedlikeholdsdriften 1992. Prosent*

	Anlegg	Vedlikehold
Utbetalt til entreprenør	62	25
Innleie av private biler og maskiner	11	11
Vare-tjenesteanskaffelse	17	26
Lønn til Vegvesenets arbeidere	6	16
Leie av Vegvesenets maskiner	4	22
Sum	100	100
	(5,604 mrd.)	(2,947 mrd.)

I anleggsdriften går 10 prosent av omsetningen til lønn og leie av egne arbeidere og maskiner, mens den tilsvarende andelen innenfor vedlikeholdsdriften er på 38 prosent. Privatiseringsgraden innenfor anleggsvirksomheten er med andre ord langt høyere enn på vedlikeholdssiden. Tabell 2.3 viser hvordan sysselsettingen fordelte seg i 1970, 1980 og i 1992:

*Tabell 2.3 Sysselsetting i Vegvesenets virksomhet.<sup>5</sup> Antall og prosent*

	1970	1980	1992
Administrasjon og oppsyn	2 920 (18)	4 981 (29)	5 501 (37)
Egne i driften	9 831 (60)	8 026 (47)	5 507 (37)
Innleide maskinførere	2 281 (14)	2 969 (17)	1 821 (12)
Entreprenører	1 311 (8)	1 076 (6)	2 163 (14)
Sum	16 343 (100)	17 052 (99)	14 992 (100)

<sup>4</sup> St.prp. nr. 1 (1993–94). Utgifter til fylkesveganlegg/vedlikehold, oppsyn/lokal ledelse, planlegging og eiendomsverv er ikke med i denne oversikten.

<sup>5</sup> Nøkkeltall 1992, Statens vegvesen (1993)

Oversikten viser at den samlede sysselsettingen er noe redusert i løpet av vel 20 år. Hvis dette ses i sammenheng med omsetningen, vil en se at sysselsettingseffekten av investeringer i vegsektoren er betydelig redusert. Vegarbeid er tradisjonelt blitt brukt som sysselsettingstiltak i tider med arbeidsløshet. I dag er gevinsten ved økte vegbevilgninger i form av sysselsetting relativt beskjeden på grunn av lite arbeidsintensiv drift. Anslagsvis gir hver investerte million til veganlegg 2,4 årsverk i direkte og indirekte sysselsetting (Statens vegvesen 1991).

Når det gjelder fordelingen av de ulike typene sysselsatte, ser vi at det har skjedd visse endringer. Mens administrasjon og oppsyn i 1970 utgjorde 18 prosent, har deres andel av de sysselsatte i 1992 steget til 37 prosent. Gruppen «egne i driften» er blitt nesten halvert, fra 60 til 37 prosent. Andelen egne ansatte innenfor anleggsdriften har gått særlig tilbake – fra 2800 ansatte i 1982 til 1600 ansatte i 1992.

Andelen innleide maskinførere er noe redusert, mens entreprenør-delen er mer enn fordoblet – fra 6 til 14 prosent – fra 1980 til 1992. Det mest markante trekket i sysselsettingsutviklingen er som vi ser veksten i gruppen «administrasjon og oppsyn» og reduksjonen i gruppen «egne i driften». En viktig forklaring på denne utviklingen ligger i effektiviseringen av vegarbeidsdriften. Det har vært en rivende teknologisk utvikling, og mye manuelt arbeid har rett og slett forsvunnet. Dette er antagelig en hovedårsak til «toppveksten».

De tre fylkene som er med i undersøkelsen, har et litt varierende sysselsettingsmønster<sup>6</sup>:

*Tabell 2.4 Sysselsetting i Vegvesenets virksomhet i Buskerud, Hordaland og Nordland. Antall og prosent*

	Buskerud	Hordaland	Nordland	SV
Administrasjon og oppsyn	268 (43)	438 (27)	400 (32)	5501 (37)
Egne i driften	239 (38)	594 (36)	534 (43)	5507 (37)
Innleide maskinførere	46 (7)	206 (13)	187 (15)	1821 (12)
Entreprenører	72 (12)	388 (24)	126 (10)	2163 (14)
Sum	625 (100)	1626 (100)	1247 (100)	14 992 (100)

<sup>6</sup> Personalstatistikk 1992, Statens vegvesen (1993)

Vi ser at Hordaland skiller seg ut med en relativt stor andel sysselsatte innen entreprenørdrift, men dette fylket har også mange egne sysselsatte hvis en ser på de faktiske tallene. Antagelig skyldes den høye andelen innenfor entreprenørdrift Hordalands mange større prosjekter de senere årene, som for en stor del har vært satt bort som rene entrepriser. Samlet sett grupperer fylkene seg rundt det gjennomsnittlige sysselsettingsmønsteret i Vegvesenet.

## 2.2 Ulike driftsformer – ulike aktører

Begrepet driftsform refererer både til hvordan virksomheten organiseres og til hva slags ressurser som anvendes i virksomheten.<sup>7</sup> Vi vil gjøre en begrepsavklaring i forhold til hvordan begrepene vanligvis anvendes, og klargjøre hvordan de brukes i denne rapporten. I hovedsak opererer Vegvesenet med to ulike drifts- eller regiformer:

*Egenregi.* Prosjektet går ikke ut på anbud, og Vegvesenet har full kontroll, også på leveransesiden. Det benyttes allikevel ofte underentreprenører innenfor egenregien, men da på delentrepriser eller i form av innleide maskiner som står under Vegvesenets ledelse. I egenregiprosjekter står Vegvesenet både for byggeledelse (byggherrefunksjon) og anleggsledelse. 38 prosent av Vegvesenets anleggsvirksomhet i 1992 var egenregi, men 74 prosent av omsetningen innenfor egenregien gikk til kjøp av varer og tjenester i det private markedet.

Begrepene egendrift, ren egenregi, blandingsdrift, «gul» drift og byggherrestyrte under/delentrepriser brukes også om arbeider som stort sett faller inn i egenregikategorien. Med egendrift og gul drift siktes det til arbeider i egenregi som utføres med Vegvesenets egne ressurser. Blandingsdrift vil si egenregianlegg hvor også private ressurser anvendes. Byggherrestyrte underentrepriser kan plasseres i grenselandet mellom egenregi og entrepriser. Byggherren (Vegvesenet) koordinerer flere delentrepriser innenfor samme prosjekt, som i motsetning til ved en entreprise ikke er satt bort til en hovedentreprenør. Deler av arbeidet kan også utføres som egendrift eller ren egenregi. Vegvesenets rolle vil være mer produksjonsrettet enn ved en ren entreprise, og oftest vil Vegvesenet ha anleggsledelsen.

<sup>7</sup> I denne delen skiller vi ikke mellom drift og anlegg, men framstillingen tar i hovedsak utgangspunkt i anleggsvirksomheten.



Egenregikalkyler er en variant av egenregi. Prosjektet legges ut på anbud, men Vegvesenet utarbeider en kalkyle som viser hva prosjektet vil koste utført i egenregi. Hvis Vegvesenets kalkyle er lavere enn innkomne anbud, vil prosjektet bli utført i egenregi. Målsetningen med egenregikalkyler har hovedsakelig vært å dokumentere konkurranseevne, og å forbedre effektiviteten i egenregidriften. I 1992 ble det regnet egenregikalkyler for 671 millioner kroner, hvorav det ble gjennomført prosjekter for 101 millioner kroner. Vegvesenet «vant» om lag en fjerdedel (24) av de beregnede kalkylene (110) til sammen (NOU 1993:23). I prinsippet drives disse prosjektene på lik linje med andre egenregianlegg. I og med at intensjonen er å bedre effektiviteten, er det likevel mulig at tempoet er mer oppdrevet på disse anleggene. Hvis de endelige kostnadene blir lavere enn kalkulert, får arbeidstakerne en bonuslønn. Vurderingene av ordningen med egenregikalkyler ser ut til å være svært ulike. Noen mener at dette har vært et glimrende middel for å dokumentere konkurranseevne, mens andre virker svært negative, og omtaler det hele nærmest som en flopp. De første kalkylene ble utregnet i 1987. Ordningen er nå under revisjon, men vil sannsynligvis bli ført videre. Ingen av anleggene som var med i undersøkelsen, var egenregikalkyler.

*Entrepriser.* Prosjektet legges i sin helhet ut på anbud til private entreprenører. Vegvesenet er kun byggherre, og har, med unntak av kontrollpersonale, ingen egne ansatte knyttet til anlegget. 62 prosent av anleggsbudsjettet i 1992 gikk til entrepriser, som ofte kalles rene entrepriser for å understreke forskjellen mellom disse og for eksempel underentrepriser i egenregianlegg.

«Private» i Vegvesenets ulike driftsformer utgjør en sammensatt gruppe – her finner vi riksentreprenører med flere tusen ansatte, små- og mellomstore lokale entreprenører og enmannsbedrifter. Mens de større entreprenørene som regel er blitt rekruttert gjennom anbudskonkurranser, er de små lokale firmaene oftere leid inn på time- eller enhetspris. I hvert fylke inviteres maskineiere til å gi tilbud på maskinleie for hver sesong. På grunnlag av innleverte priser utarbeider vegkontoret en liste for innleie av maskiner, gruppert etter maskintype, vektgruppe og timepris. Når et anlegg trenger en maskin, skal denne velges ut fra lista. Forutsatt at maskinen fyller de kravene som stilles, skal det rimeligste tilbudet velges. Enhetsprisen er en slags forenklet underentreprise, hvor maskineiere gir en pris på for eksempel forflytting av en gitt mengde masse.

Underentreprenører som har oppdrag for Vegvesenet leier også ofte inn maskiner, og innimellom forekommer det flere ledd med underentreprenører og maskininleie. Dette er lovlig, men kan skape uoversiktlige forhold på byggeplassen.

Staten har utarbeidet en antikontraktørklausul som skal være med i alle kontrakter om bygge- og anleggsarbeider som inngås av statlige etater. Formålet med klausulen er både å motvirke kontraktørvirksomhet og bruk av ulovlig arbeidskraft, og å skape bedre muligheter for å samordne og kontrollere sikkerhetstiltak på byggeplassen.<sup>8</sup> Ifølge klausulen skal arbeidet utføres av entreprenøren og dennes ansatte, eventuelt ved underentreprise. Innleie av enmannsbedrifter eller annen arbeidskraft skal være oppgitt og begrunnet i anbudet, og skal godkjennes skriftlig av byggherren. Vegdirektoratet og Norsk Arbeidsmandsforbund har i fellesskap utarbeidet «Retningslinjer for praktisering av antikontraktørklausulen» (05.10.93). Her heter det at:

«Som hovedregel skal entreprenøren utføre arbeidet med egne ansatte arbeidstakere.» Og videre at: «All annen bruk av enmannsforetak og innleid arbeidskraft er unntak fra hovedregelen, og entreprenøren skal sende en forespørsel til Statens vegvesen som kan gi sin godkjennelse.»

Intervjuene har gitt inntrykk av at det både innad i Vegvesenet og blant entreprenørene hersker en viss tvil om hva en kontraktør egentlig er, og om når det er ulovlig å bruke kontraktører. Våren 1993 oppstod det en konflikt mellom Elektromontørenes forening og Vegdirektoratet i forbindelse med en kontrakt om elektroarbeidet i en tunnel utenfor Oslo. Elektromontørene hevdet at firmaet som hadde fått oppdraget ikke hadde noen fast ansatte og derfor ville benytte seg av innleid arbeidskraft, og at dette var i strid med antikontraktørklausulen. Striden endte med at Vegdirektoratet hevet kontrakten, men ifølge samferdselsminister Opseth<sup>9</sup> av andre grunner enn at det forelå brudd på antikontraktørklausulen. Slik sett innebar ikke denne konflikten noen egentlig klargjøring av hvordan antikontraktørklausulen skal fortolkes og håndheves. I egenregidriften ser det ut til at Vegvesenet stort sett ber om å få oversikt over underentreprenørenes ansatte, men noen egentlig kontroll av ansettelsesforholdet foretas ikke.

<sup>8</sup> Næringsdepartementet, rundskriv K-502-7,16.11.92

<sup>9</sup> Stortingets spørretime 12.05.93

Flere tidligere undersøkelser har vist at omfattende bruk av eksternt arbeidskraft kan ha negative konsekvenser for arbeidsmiljøet (Aksnes og Gundersen 1984, Stokland 1989, Torp 1990). I vår undersøkelse har intervjupersonene stort sett gitt positive beskrivelser av samarbeidsforholdene mellom private og ansatte i Vegvesenet. Selv om mange i Vegvesenet er kritiske til bruken av innleid arbeidskraft, ser det ikke ut til at det nødvendigvis skaper problemer i arbeidssituasjonen. Blant de private framheves det ofte at forholdene er bedre nå enn tidligere; *«før i tida var vegvesenansatte som konger på haugen»*, sa en av dem. Om ikke møtet mellom ulike arbeidstakere i seg selv skaper problemer, har den økende privatiseringen likevel negative konsekvenser for ansatte i Vegvesenet. Særlig innenfor anleggsdriften finner det sted en tømning av oppgaver for vegvesenansatte. Tendensen er at arbeidsprosesser som er vanskelige å prissette, utføres av egne folk. Dette er særlig oppgaver knyttet til forberedende og kompletterende arbeid, oppgaver som en del opplever som mindre interessante enn annet anleggsarbeid. Reduksjonen i Vegvesenets egenbemanning på anleggene har også medvirket til at de tradisjonelle brakke- eller anleggsleirene sjeldnere brukes som innkvartering. De fleste trives dårligere med hotell- og pensjonattilværelsen og mener at det sosiale miljøet var bedre før. Blant de private er det å ha jobb i Vegvesenet tydeligvis ansett som attraktivt; nesten alle vi intervjuet hadde søkt eller kunne tenke seg å søke jobb i Vegvesenet.

Vi så tidligere at leie av fremmedmaskiner utgjør 10,5 prosent av Vegvesenets omsetning, og innenfor entreprisedelen vil det også være en stor del maskininnleie. Antagelig utgjør såkalte enmannsbedrifter en relativt stor del av den samlede maskininnleien. I 1989 var om lag 60 prosent av alle bedrifter i bygg og anlegg enmannsbedrifter, og disse stod for rundt 17–18 prosent av sysselsettingen i bransjen (Stokland 1991). Mens enmannsbedriftene tidligere var helt unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser, kom det i 1986 en forskrift om «Arbeidsmiljølovens anvendelse for arbeid i enmannsbedrifter innen bygge- og anleggsvirksomhet». Enmannsbedriften plikter ifølge forskriften å utføre arbeidet på en forsvarlig måte, og slik at ikke andre utsettes for ulykkes- eller helsefare. Videre skal enmannsbedriften medvirke til et samordnet verne- og miljøarbeid. Et av enmannsbedriftens største konkurransefortrinn (i tillegg til gunstige skatte- og fradragregler) er opprettholdt – den omfattes fortsatt ikke av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestem-

melser. Men forskriften presiserer at arbeidstidsordninger skal legges opp slik at aktsomhets- og sikkerhetshensyn ikke forringes.

Bygge- og anleggsbransjen har gjennomgått turbulente tider de siste årene, med uvanlig sterke svingninger i aktivitetsnivået og med høy arbeidsledighet ved inngangen til 90-tallet (Stokland 1991). Ulike kilder innen bransjen hevder at de vanskelige tidene har store konsekvenser for arbeidstakerne i privat sektor. Konkurransen om jobbene er stor, og arbeidsgiverne har mange å velge mellom ved nyansettelser.

Det hevdes også at den harde konkurransen om jobbene firmaene imellom gir så lave priser at arbeidsmiljøet blir en salderingspost. Arbeidstilsynet (1992) beskriver markedssituasjonen i bransjen som vanskelig, og mener at mange små virksomheter presser prisene ned på bekostning av sikkerheten. Statens vegvesen ser i hovedsak på pris når jobber settes bort, og det kan stilles spørsmål ved om anbudskonkurransene favoriserer anbydere som i liten grad ivaretar arbeidsmiljøet. Ifølge Arbeidstilsynet (1993) er det grunn til å anta at det systematiske miljøarbeidet i bedriftene svekkes i tider med nedgang i økonomien.

I neste avsnitt skal vi se nærmere på en del forhold som er knyttet til arbeidsmiljøet i vegsektoren.

## **2.3 Helse, miljø, sikkerhet – er vegarbeid farlig?**

Vegarbeid – i denne sammenhengen omfatter begrepet alt fra vedlikeholdsoppgaver og anleggsvirksomhet til asfaltlegging – består av til dels fysisk belastende oppgaver som utføres i til dels farefylte omgivelser. En undersøkelse av arbeidsmiljø i Norge (Pape 1993) viser at når en ser på summen av fysiske belastningsfaktorer, er bygge- og anleggsbransjen mest belastet. Selv om mange av de mest belastende oppgavene er automatisert bort, er vegarbeid fortsatt fysisk krevende, og antagelig vil ulike typer belastningslidelser fortsatt gjøre seg gjeldende blant vegarbeiderne. Ikke bare på grunn av tungt arbeid, men også fordi en del oppgaver er relativt monotone og ensidige. Mange av intervjupersonene har gitt uttrykk for at de har plager som kan tilbakeføres til arbeidet. De vanligste ser ut til å være hørselsskader (dette gjelder særlig de aller eldste) og muskel- og skjelettlidelser:

«Ryggplager er vanlig, mye tunge løft.»

«Alle har litt ryggproblemer når de er 40.»

«Vanlig å bli litt stiv i gangen, men ikke sånn slitasje lenger som det var før.»

Intervjumaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere det faktiske omfanget av belastningsplager og -skader, men inntrykket er at mange finner det normalt å ha noen plager etter mange år i vegarbeidsdrift og anleggsvirksomhet: det blir omtalt nærmest som en selvfølgelig konsekvens av denne typen arbeid. De som ikke har plager, gir uttrykk for at de har vært heldige.

Mange av arbeidsoppgavene er fortsatt risikofylte, så som sprengning og steinrenskning. Sagt på en annen måte: utførelsen av disse oppgavene krever stor forsiktighet – når det går galt, kan det gå fryktelig galt. Vegvesenets skadeoversikt viser ellers at relativt mange skader skjer ved snubling og fall, håndtering av gjenstander og på grunn av fallende gjenstander.

En av de største risikofaktorene i vegarbeidet er trafikken. Ofte må arbeidet foregå nærmest midt i trafikken, og på tross av en stadig mer omfattende arbeidsvarsling, virker det som om dette er et stadig større problem. Trafikken øker, og ifølge dem som arbeider i vegen, tar bilistene stadig mindre hensyn. «Arbeidsvarsling er en krig hvor vi må bruke stadig større kanoner!», ble det sagt i et av fylkene. Mange av intervjupersonene framhevet faren for å bli påkjørt, særlig ved legging av veidekke og vedlikeholdsarbeid. Samtidig la de vekt på at dette var noe de var så vant til at de rutinemessig tok seg i vare, ved ikke å ta plutselige skritt til siden eller lignende. Likevel sier mange at vissheten om den høye risikoen innebærer en belastning.

I tillegg til ulykker og belastningslidelser av ulike slag, har det innenfor vegsektoren også vært fokusert på løsemiddelskader, særlig i forhold til asfaltlegging.<sup>10</sup> En undersøkelse blant 30 asfaltarbeidere i Hordaland i 1990 registrerte 10 arbeidere med hjerneska-der. Dette vakte stor oppsikt – «det reneste hjerneskadehysteri» – valgte én å kalle det. I ettertid viste det seg at resultatene muligens ikke var holdbare, men denne rapporten skapte mye uro, ikke minst blant asfaltarbeiderne selv. Senere undersøkelser har bekreftet at

<sup>10</sup> Opplysningene i dette avsnittet er i hovedsak hentet fra en rapport fra Statens vegvesen/Asfaltindustriens laboratorium (1993).

asfaltarbeidere eksponeres for skadelige stoffer, men at de fleste arbeidsoppgavene kan utføres på en slik måte at eksponeringen minimaliseres. Dette krever god planlegging av arbeidet, bevisste holdninger til problemet, tekniske utbedringer på utleggerutstyret og overgang til mer miljøvennlige stoffer.

Det foreligger ikke data som gjør det mulig å sammenligne arbeidsmiljøet i Vegvesenets ulike driftsformer etter indikatorer som sykefravær og yrkesskader. For Vegvesenets egne ansatte blir fravær og ulykker registrert, i motsetning til for private som arbeider for Vegvesenet eller i Vegvesenets prosjekter. Dette vil si at selv alvorlige ulykker blant private ikke vil framkomme i Vegvesenets egendokumentasjon. Satt på spissen kan en nedgang i Vegvesenets ulykkesstatistikk like gjerne tilbakeføres til økt privatiseringsgrad som til en reell nedgang i antall ulykker. Eller det kan skyldes at flere av de farlige jobbene utføres på private hender. Dette er spekulasjoner, men de illustrerer poenget – nemlig at det ikke foreligger data som muliggjør en reell vurdering av omfanget av yrkesskader innenfor Vegvesenets driftsformer.

Andre kilder, som Arbeidstilsynet, Rikstrygdeverket og de private firmaene selv, gir heller ikke grunnlag for å foreta denne typen sammenligninger. I 1992<sup>11</sup> omkom 14 personer i arbeidsulykker innenfor bygge- og anleggsvirksomhet i Norge.<sup>12</sup> Antall dødsulykker har steget de to siste årene, og Arbeidstilsynet gir følgende vurdering av forholdene:

«Økt tidspress og en meget anstrengt økonomi både for bygge- og anleggsvirksomhetene og for byggherrene, kan ha hatt en negativ effekt. En annen årsak til økningen, er at det også har grodd opp en del virksomheter som driver helt på kanten av og mange ganger utover loven. Dette er bedrifter som pga. sine brudd på lover og forskrifter, både i forhold til skatter, avgifter, og arbeidsmiljøloven, blir konkurransedyktige og skaffer seg markedsandeler. Det tragiske er at det synes som om offentlige byggherrer leder an i bruk av disse

<sup>11</sup> Arbeidstilsynet (1993b)

<sup>12</sup> I 1991 var dødsfrekvensen per 10 millioner timeverk 0,6 for bygge- og anleggsbransjen, mens den lå på 0,2 for alle næringsgrupper totalt. Frekvensberegningene for 1992 foreligger ikke, men i og med at det var 14 dødsulykker i 1992, mot 12 i 1991, er antagelig frekvensen noe høyere i 1992.

virksomhetene.» (Fra *Kampanje for bedre arbeidsmiljø i bygg, anlegg & bergverk*, 16. april 1993)

Skadefrekvensen per 1 million timeverk i bygge- og anleggsbransjen var 13,7 i 1992, mot gjennomsnittlig 9,2 for alle næringsgrupper. Arbeidstilsynet regner imidlertid med at den reelle skadefrekvensen er langt høyere, og antyder at bare 20–30 prosent av de faktiske skadene blir rapportert (Arbeidstilsynet 1993a). Statistikken blir uansett for grov i vår sammenheng – det er ikke mulig å skille ut vegsektoren som egen kategori. Firmaenes egne oversikter – der de overhodet finnes – viser heller ikke hvilke ulykker og skader som eventuelt har skjedd i forbindelse med oppdrag for Vegvesenet.

Tabell 2.5 viser omfanget av skader blant Vegvesenets egne ansatte i de tre fylkene som er med i undersøkelsen, og i Vegvesenet totalt.

Tabell 2.5 Oversikt over skader 1992<sup>13</sup>

	Antall skader*	Fraværstid dager per skade	Skadehyppighet**	Fraværstid rate	Døde
Buskerud	5	25,8	2,1	54,0	
Hordaland	29	14,1	4,9	69,0	3
Nordland	13	19,8	2,4	48,3	
Vegvesenet totalt	201	17,9	3,7	65,5	4

\* Skader som ikke medførte sykefravær, er ikke tatt med i oversikten.

\*\* Skadehyppighet vil si antall skader per 100 sysselsatte, og fraværstid rate er antall fraværstid dager på grunn av skade per 100 sysselsatte.

Vi ser at Buskerud og Nordland ligger godt under gjennomsnittlig skadehyppighet for hele Vegvesenet, mens Hordaland har en høyere hyppighet. På den annen side ligger Hordaland lavest når det gjelder fraværstid dager per skade. Dette kan tyde på at selv om de har flest skader, har de ikke nødvendigvis flest alvorlige skader. Ser vi på dødsulykker kommer Hordaland dårlig ut – hele 3 av i alt 4

<sup>13</sup> Personalstatistikk 1992, nr. 083, Statens vegvesen. Et problem med skade- og sykefraværstidstatistikken er at det er visse sprik mellom Vegdirektoratets og fylkenes egne oversikter, særlig med hensyn til sykefravær. Vi har ikke fått klarhet i hva dette kommer av, men disse uregelmessighetene gir et troverdighetsproblem for statistikken både på sentralt og lokalt nivå.

dødsulykker blant vegvesenansatte i fjor skjedde i dette fylket. To av dødsfallene i Hordaland skjedde i forbindelse med sprengning, og ett var resultat av påkjørsel av privat bilist. Det mange ulykkene har satt sitt preg på sikkerhetsarbeidet i Hordaland. Fram til juli i år hadde det bare vært fire mindre alvorlige ulykker, og dette er en dramatisk reduksjon i forhold til 1992. Det er grunn til å tro at den økte fokuseringen på sikkerhets- og vernearbeid, har bidratt til nedgangen i ulykker. Fylket har også lagt stor vekt på å komme i gang med registrering av nesten-ulykker. Tabell 2.6 viser sykefravær i de tre fylkene og i Vegvesenet totalt siden 1988.

*Tabell 2.6 Sykefraværsmønster\* for arbeidstakere i vegarbeidsdriften*

	1988	1990	1992
Buskerud	5,4	7,8	5,6
Hordaland	6,0	5,8	6,9
Nordland	8,5	8,0	7,4
Vegvesenet totalt	7,5	7,1	6,6

\* Personalstatistikk 1992, nr. 083, Statens vegvesen. Sykefraværsmønster vil si antall sykefraværstimer regnet i prosent av avtalemessig antall ordinære arbeidstimer ved 37,5 timers uke.

Sykefraværsmønsteret ser noe annerledes ut enn skadestatistikken. Nordland topper lista med en fraværsmønster på 7,4. Snittet for Vegvesenet ligger på 6,6, og bare Buskerud ligger under dette. Utviklingen over tid er ikke konsekvent. I Nordland har fraværet gått jevnt nedover siden 1988, mens det i Buskerud og Hordaland har beveget seg litt fram og tilbake.

NHOs fraværsmønsterstatistikk for 1992 viser at menn i 1992 hadde et gjennomsnittlig sykefravær på 6,8 prosent.<sup>14</sup> Blant entreprenøransatte lå fraværet på 5,5 prosent, og i bygghåndverksfag på 6,1 prosent. INSB og Televerket lå sykefraværet på henholdsvis 5,3 og 5,4 prosent (Statens vegvesen 1993c). Sykefraværet i Statens vegvesen er altså noe høyere enn blant andre grupper det kan være naturlig å sammenligne med.

<sup>14</sup> Fraværsmønsterprosentene angir fraværsmønsterdager i prosent av mulige dagsverk. Tallene er sammenlignbare med Vegvesenets fraværsmønster, som er basert på fraværstimer i prosent av ordinære arbeidstimer.



I overskriften til dette avsnittet spurte vi om vegarbeid er farlig. Svaret er ja, det *kan* være farlig. Deter uproblematisk å fastslå dette, både med utgangspunkt i arbeidsoppgavenes karakter og i at det faktisk forekommer en del ulykker og skader.

Som tidligere nevnt, registreres i dag skader og sykefravær bare for ansatte i Vegvesenet, ikke for private innenfor Vegvesenets drift. Dette gjør det nærmest umulig å gi en totalvurdering av arbeidsmiljøforhold innenfor Vegvesenets driftsformer, i og med at det ikke finnes dokumentasjon på så sentrale arbeidsmiljøindikatorer. Slik rutinene er nå, vil for eksempel ikke dødsulykker blant private komme med i noen av Vegvesenets statistikker. Selv om alvorlige ulykker og skader blant privatansatte i prinsippet skal registreres via andre kanaler, som Rikstrygdeverket, Arbeidstilsynet og eventuelt i de aktuelle firmaene, gir ikke dette noen oversikt over ulykker i forbindelse med Vegvesenets drift.

Statens vegvesen bør vurdere å begynne med registrering *av alle* ulykker og skader som skjer i forbindelse med arbeid for Statens vegvesen – det være seg rene entrepriser eller arbeid på timepris. Intervjuundersøkelsen viste at så å si ingen av representantene fra private firmaer hadde motforestillinger mot å melde fra om ulykker og skader til Vegvesenet. Etter vår oppfatning burde en slik registrering kunne la seg gjennomføre uten større problemer. Det kan fastsettes i de ulike kontrakttypene at leverandøren har meldeplikt om ulykker og skader. Hensiktsmessige skade- og ulykkesskjemaer og lokale og sentrale registreringsrutiner må utarbeides, noe som ikke burde by på store vanskeligheter for en «dokumentasjonsbedrift» som Statens vegvesen.

For at registreringen skal fungere etter hensikten, er det viktig å klargjøre og informere om årsaken til at Vegvesenet ønsker å foreta en slik registrering. Hvis formålet er å evaluere firmaene med tanke på senere kontrakter for Vegvesenet, må en være forberedt på at en del firmaer kan prøve å unndra seg registreringsplikten. Slik vi oppfatter det, må den viktigste begrunnelsen for å igangsette en helhetlig yrkesskaderegistrering være at Vegvesenet på den måten kan vurdere sine egne vernesystemer, forvaltning av samordningsansvar og oppfølging av anbydernes kontraktfestede plikter på HMS-området. Hvis det skulle vise seg at enkelte firmaer kommer spesielt dårlig ut, må eventuelle tiltak mot disse firmaene vurderes etter hvert. Man bør være oppmerksom på at det kan være de seriøse firmaene som rapporterer skader, mens de mindre seriøse ikke vil

følge opp – og dermed kommer sistnevnte bedre ut i statistikken. Denne tendensen kan antagelig motvirkes ved å fokusere på at Vegvesenet først og fremst ønsker seg en bedre og mer helhetlig skaderegistrering for å kunne evaluere sitt eget HMS-arbeid.

Når det gjelder registrering av sykefravær, som gir viktig dokumentasjon om arbeidsmiljøet, er vi noe mer skeptiske til om også det «private» fraværet bør registreres, selv om det kunne være ønskelig å ha en slik dokumentasjon. Det er flere grunner til en slik skepsis. For det første vil det antagelig være mer arbeidskrevende for Vegvesenet å gjennomføre en slik registrering, fordi sykefravær opptrer hyppigere enn ulykker og skader. For det andre vil det være komplisert å definere hva som er fravær, i og med at «ansettelsesforholdet» i Vegvesenet ofte ikke er kontraktfestet med hensyn til tidsperspektiv. Hvis en innleid maskinfører blir syk, og hans arbeidsgiver setter inn en ny mann, som etter en stund blir flyttet til en annen jobb av sitt eget firma, som så igjen setter enda en ny mann på jobben, hvorpå han fullfører denne, og den første mannen er kanskje fremdeles syk – hvordan skal dette registreres? Skal den opprinnelige maskinførerens fravær registreres helt til han er frisk? Eller til jobben er avsluttet? Eller til hans «vikar» forflyttes? Og hva med enmannsbedriftene? Vi ser at det kan bli vanskelig å få til en god og konsekvent registrering, og at det kan kreve mye arbeid å innhente og følge opp informasjon. For det tredje vil ikke sykefravær nødvendigvis være knyttet til arbeidet eller arbeidssituasjonen, i motsetning til skader og ulykker som inntreffer i forbindelse med arbeidet. Sykefraværstatistikk gir, som nevnt flere ganger, indikasjoner på arbeidsmiljøforhold, men skader og ulykker gir en klarere og mindre tvetydig dokumentasjon. Derfor bør en registrering av disse prioriteres framfor en registrering av sykefravær i første omgang.

En annen mulighet er å innhente sykefraværstatistikk fra private firmaer i anbudsrunder eller ved inngåelse av kontrakt, for på den måten å kunne vurdere firmaets seriøsitet og kvalitet på HMS-området. Vi vil imidlertid ikke anbefale dette. For det første er det vanskelig å lage gode og riktige kriterier for å vurdere en bedrifts sykefravær. Man kan i verste fall tenke seg at det er de «fæleste» firmaene som har minst sykefravær, ved at folk med problemer raskt skvises ut, noe som antagelig forekommer innenfor bransjen. For det andre vil det være vanskelig å kontrollere riktigheten og kvaliteten på sykefraværstatistikken. Og for det tredje er det mange

firmaer som rett og slett ikke har oversikter over dette. Det siste er i og for seg ikke noe argument mot å kreve slike oversikter, det ville jo være positivt hvis Vegvesenet på den måten bidro til mer ryddighet innenfor bransjen. Problemet ligger i at dette antagelig vil møte motstand fra private – de ønsker seg ikke merarbeid og så videre-, noe som kan gjøre innhenting av denne dokumentasjonen desto mer arbeidskrevende for Vegvesenet.

Det som eventuelt kan vurderes, er om sykefravær som konsekvens av arbeidsulykker bør registreres. Dette vil gi informasjon om skadens alvorlighetsgrad. Noen av innvendingene ovenfor kan imidlertid gjøres gjeldende også i forhold til en slik registrering.

## **2.4 Hvordan ivaretas helse, miljø og sikkerhet for Vegvesenets egne ansatte?**

I dette delkapitlet vil vi se nærmere på en del av ordningene som er ment å ivareta helse, miljø og sikkerhet for Vegvesenets ansatte, og også hvordan de vurderes av arbeidstakerne. Enkelte av ordningene omfatter også innleid arbeidskraft, noe som blir nærmere belyst i neste kapittel.

*Verneombud og verneutstyr.* Vegvesenet har et godt utbygd verneombudssystem, og i hovedsak ser det ut til at det blir valgt verneombud og at disse gjennomgår en viss opplæring. De fleste gir uttrykk for at de er fornøyd med verneombudene, og at vernerundene fungerer etter hensikten. Det virker som om verneutstyr stort sett blir brukt etter forskriftene, og arbeidstakerne synes å få alt de trenger av verneutstyr. Ikke alle synes verneutstyret er godt å bruke, og ønsker seg for eksempel varmere/kaldere hjelmer, bedre støvmasker og vernebriller. Antagelig ligger det fortsatt et visst utviklingspotensiale innenfor verneteknologien.

*Bedriftshelsetjenesten.* I alle fylkene prioriterer bedriftshelsetjenesten forebyggende helsearbeid, og møter en del motstand blant arbeidstakerne for det. Bedriftshelsetjenestene mener det er sløsing av ressurser å drive «kjøttkontroll» på friske mennesker, mens mange av arbeidstakerne gjerne vil ha denne kontrollen. Dette var særlig utpreget i Nordland og Hordaland. Hordaland har satset en del på fysioterapitjenester, og dette ble omtalt i positive vendinger av de ansatte.

Særlig i Hordaland ga de ansatte i bedriftshelsetjenesten uttrykk for frustrasjon over egen ressursituasjon, som de mente var for dårlig. I Buskerud har bedriftshelsetjenesten arrangert kartleggingskonferanser for psykososialt arbeidsmiljø forenkelte avdelinger, og har fått god respons på dette arbeidet.

*Bedriftsintern attføring.* Særlig Hordaland har investert mye i attføringsarbeidet, og har tre treningsverksteder med ulik type virksomhet. Også Nordland har to treningsverksteder, men legger ikke fullt så mye ressurser i dette som Hordaland. I begge fylkene diskuteres det om tyngdepunktet i attføringsarbeidet i større grad bør ligge i forebyggende virksomhet, og på de ordinære arbeidsplassene. Treningsverkstedene produserer produkter som nyttes i den øvrige driften, og oppdragsmengden er stor. I Hordaland sies det at gjennomstrømningen og tilbakeføringsprosenten er høy, men det foreligger ikke dokumentasjon på dette. I Nordland ble det gitt uttrykk for at det var vanskelig å få folk tilbake i ordinært arbeid.

*Møter.* HMS er et fast innslag på de aller fleste møter (lagsmøter, byggemøter, driftsmøter m.m.), og gjennomgang av møtereferater viser at en del saker blir tatt opp, og også fulgt opp – i hvert fall på neste møte. Noen steder rapporteres sykefravær og skader på møtene, og i Nordland gjennomgås sikkerhetsprosedyrer på lagsmøtene. I Buskerud legges det stor vekt på at saker skal bæres videre opp i systemet gjennom distribusjon av møtereferater. Ikke alle er like positive til at HMS er fast punkt på dagsordenen: «*det virker som om man forventer at det skal være problemer*», sa en vi intervjuet. Andre var kritiske til hvilke saker som blir tatt opp, blant annet fordi det i hovedsak fokuseres på fysiske arbeidsmiljøforhold. Alt i alt ser rutinen med å ha HMS som fast møtepunkt ut til å være innarbeidet, men antagelig står det fortsatt en del igjen når det gjelder å fylle dette punktet rent innholdsmessig.

*Internkontroll.* Forskriften om internkontroll som trådte i kraft 1. januar 1992, innebærer nesten en liten revolusjon når det gjelder bedriftenes vernearbeid. I og for seg gir ikke forskriften noen nye påbud eller regler, men den krever at vernearbeidet skal systematiseres og dokumenteres. Nordland har innført internkontrollsystem, mens Buskerud og Hordaland er i ferd med å fullføre utarbeidelsen av sine systemer. De ansatte har med andre ord liten eller ingen erfaring med hvordan disse fungerer foreløpig, men dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 3.

*Arbeidsmiljøutvalg.* Alle fylkene har arbeidsmiljøutvalg, men vi har ikke vurdert utvalgenes arbeid nærmere.

De private som arbeider for Vegvesenet vil i varierende grad være omfattet av lignende ordninger gjennom sine egne arbeidsgivere. I de største firmaene er det egne bedriftshelsetjenester, og det virker som om verneapparatet er ganske godt oppbygd. Blant de små- og mellomstore er det store forskjeller. Noen er tilknyttet bedriftshelsetjenester, andre ikke. På samme måte har noen bedrifter verneombud, mens andre ikke har dette. Alle riksentreprenørene vi var i kontakt med, hadde innført internkontrollsystem, samt enkelte av de mellomstore bedriftene. Enmannsbedriftene hadde naturlig nok ingen ordninger av den typen som er nevnt her. I enkelte tilfeller var arbeidsgivernes og de ansattes framstillinger av ulike ordninger vidt forskjellige – det kunne virke som om arbeidsgiveren overdrev med hensyn til verneordningenes omfang og kvalitet.

Hovedpoenget er at utgangspunktet til private arbeidstakere som kommer inn i Vegvesenets drift vil være svært varierende, og heller ikke kjent på forhånd. I neste kapittel skal vi gå inn på et av undersøkelsens kjernepunkter – hvordan Statens vegvesen utøver samordningsansvaret for arbeidsmiljøet i egenregidriften. Det kan være problematisk hvis håndteringen av dette samordningsansvaret baserer seg på gitte forutsetninger med hensyn til leverandørenes HMS-standard, i og med at disse vil være svært ulike.

# 3 Egenregi

Dette kapitlettar for seg Vegvesenets drift i egenregi. Vi vil beskrive hvordan samordningsansvaret praktiseres i de tre fylkene innenfor det som kalles egenregidriften, det vil si prosjekter/anlegg i Vegvesenets regi med et varierende innslag av egne ansatte, innleide maskiner og underentreprenører.

Vi vil presentere fylkene gjennom å beskrive noen undersøkelsesenheter som illustrerer hovedmønsteret i fylkene.

## 3.1 Samordningsansvar

Vi sakser fra arbeidsmiljølovens paragraf 15:

«1. Når flere arbeidsgivere samtidig driver virksomhet på samme arbeidsplass, skal

a) hver av arbeidsgiverne sørge for at deres egen virksomhet er slik innrettet og deres egne arbeidstakers arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også de øvrige arbeidstakerne er vernet i samsvar med reglene i denne lov,

b) hver arbeidsgiver medvirke til et samarbeid for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle arbeidstakere på arbeidsplassen,

c) hovedbedriften ha ansvaret for samordningen av de enkelte virksomheters verne- og miljøarbeid.»

Og fra internkontrollforskriftens paragraf 7:

«Utøver flere virksomheter en aktivitet på samme arbeidsplass med til sammen mer enn 10 arbeidstakere skal det dersom en av virksomhetene ikke kan regnes som hovedvirksomhet skriftlig avtales hvilken virksomhet som skal forestå den daglige ledelse av de felles aktiviteter med plikt til å etablere et samordnet internkontrollsystem for disse.»

I egenregidriften vil Vegvesenet som regel være hovedbedrift, og pålegges dermed samordningsansvaret i tråd med de siterte lover og forskrifter.

Det er mulig å betrakte de tre fylkene som representanter for tre ulike modeller når det gjelder HMS-arbeid. Modellene består av en kombinasjon av ulike lokale regelverk og ulik lokal praksis. De overordnede rammene er de samme i alle fylkene, men vi skal se at det innenfor gitte rammebetingelser kan utvikle seg både ulike regler og ulik praksis. Det er ikke slik at man driver med helt forskjellige ting i de tre fylkene, men studerer vi modellene etter visse variabler, vil vi se at de avtegner seg forskjellig. Vi vil i det følgende se hvordan samordningsansvaret forvaltes og praktiseres i de tre fylkene langs variablene krav, informasjon, kontroll og sanksjoner.

Med *krav* mener vi her hvilke krav som eksplisitt stilles til underleverandørene på HMS-området. Det kan være krav til maskinstandard, personlig verneutstyr, arbeidstid m.m.

*Informasjon* og *kontroll* kan være overlappende kategorier, men det er et poeng å skille dem. Med informasjon sikter vi til hjelp, opplæring og veiledning i forhold til krav som stilles, mens vi med kontroll sikter til at det foreksempelsjekkes at riktig verneutstyr blir brukt. Kategoriene er overlappende ettersom informasjon også kan innebære en kontroll – for eksempel ved at Vegvesenet ved å lære opp folk vet at de har gjennomgått opplæring. Med *sanksjoner* mener vi tiltak som iverksettes overfor leverandører som ikke oppfyller HMS-krav.

Vi ser at variablene danner en kjede – først kommer kravene og informasjonen, deretter kontrollen og til slutt eventuelle sanksjoner. Figur 3.1 systematiserer en del aktuelle virkemidler og verktøy innenfor de ulike trinnene i HMS-kjeden (se neste side):

Presentasjonen av fylkene blir ikke fyldestgjørende, i den forstand at undersøkelsen ikke omfatter all virksomhet i alle fylkene, og at vi velger å konsentrere oss om de poengene som er særlig interessante i forhold til momentene som er nevnt ovenfor. Vi vil understreke at formålet med denne framstillingen ikke er å vurdere fylkene opp mot hverandre eller å kategorisere dem som gode eller dårlige. For å få fram enkelte poenger kan framstillingen bli noe spissformulert, og tydeliggjøringen av forskjeller mellom fylkene kan bidra til at avstanden mellom dem virker større enn den faktisk er.

Figur 3.1 Virkemidler i HMS-kjeden

Krav --->	Informasjon --->	Kontroll --->	Sanksjoner --->
Arbeidsmiljøloven	kurs	anbudsrunden	påtale
Internkontrollforskrift	møter	ved inntak	advarsel
Kontrakt	veiledning	vernerunde	arbeidsstans
Internkontrollsystem		timelister	oppsigelse
Sikkerhetskort			ikke nye oppdrag
Kvalitetsplan			tipse tilsynsmyndighetene
Skiftplan			

Vi har valgt å beskrive et case fra hvert fylke, med vekt på å finne fram til det vi oppfatter som eksempler på hovedtrenden i fylkene. Hensikten er først og fremst å tydeliggjøre de ulike modellene. Det vil si at casene utgjør eksempler på det vi har oppfattet som ønsket og/eller vanlig praksis i de ulike fylkene.

Undersøkelsen omfattet intervjuer ved flere anlegg enn de som blir beskrevet nedenfor. Dette materialet vil bli brukt i den videre drøftingen.

## 3.2 Nordland

*«Før var vi mer usikre; er det vår oppgave å blande oss opp i dette? Nå har vi en trygg holdning.»*

Statens vegvesen Nordland (SvN) iverksatte sitt internkontrollsystem 1. april 1992. Utarbeidelsen av systemet hadde foregått over en treårsperiode, og 50–60 personer deltok i dette arbeidet. Til sammen utgjorde arbeidsinnsatsen 3–4 årsverk. Vegsjefen i fylket satte i 1989 ned en gruppe bestående av en nøkkelperson fra hver avdeling, og i tillegg ble det opprettet undergrupper. Det ble lagt vekt på å få med «sterke» personer og også folk som i utgangspunktet var kritiske til internkontroll, noe som i ettertid blir vurdert som en



vellykket strategi. Informasjon og opplæring har vært en viktig del av arbeidet, og målet er at alle i SvN skal ha fått opplæring om internkontroll i løpet av 1993. Sammenlignet med de to andre fylkene har Nordland vært tidlig ute med internkontroll.

Nedenfor følger ett eksempel eller case fra anleggsdriften. Det kan karakteriseres som et suksesseksempel, og illustrerer nettopp derfor hvordan man (sentralt) i SvN ønsker å håndtere samordningsansvaret.

## Anlegg N

Anlegget kan beskrives som et større veganlegg i egenregi med et stort innslag av fremmedmaskiner. Anlegget har bestått av flere parseller/strekninger, og byggeperioden har strukket seg over flere år. Anlegget ledes av en prosjektleder som har 3 anleggsledere under seg. Ellers har bemanningen bestått av 5–10 oppsynsmenn, stikningsfolk, kontorpersonale og fra 90 til 200 egne og innleide folk ute i driften. Av disse har 60–70 personer vært ansatte i Vegvesenet.

Prosjektlederen var med i gruppen som utarbeidet internkontrollsystemet i SvN, og har lagt stor vekt på å innføre dette systemet på anlegget.

*«Det har vært mye jobb – for alle. Men hvis du får det inn i de daglige rutine, føles det etter hvert ikke som mer arbeid.»*

Opplæring og informasjon har stått sentralt, det er blitt arrangert flere informasjonsmøter, og spesielt oppsynet har gjennomgått en grundig opplæring. Alle som arbeider på anlegget, både ansatte i Vegvesenet og private, gjennomgår et sikkerhetskurs i løpet av den første uka de er på anlegget. I tilbudsgrunnlaget for innleie av private maskiner i SvN står følgende:

*«I de tilfeller Vegvesenet er hovedbedrift etter arbeidsmiljøloven skal ikke arbeidet starte opp før innleide arbeids-/oppdragstakere er informert om sikkerhetsbestemmelser og arbeidsrutiner som gjelder den aktuelle arbeidsplass. Etter at innleid arbeids-/oppdragstaker er informert av Vegvesenets arbeidsleder om aktuelle bestemmelser/rutiner skal dette dokumenteres ved bruk av sikkerhetskortet.»*

Kurset varer et par timer, og gjennomføres av en oppsynsmann. De mest sentrale sikkerhetsprosedyrene gjennomgås, og deltakerne får et sikkerhetskort som dokumenterer at de har tatt kurset, samt hvilke sikkerhets- og risikoark som er gjennomgått. Arkene finnes i HMS-håndbøkene (internkontrollhåndbøkene), og inneholder beskrivelser av risikofylte operasjoner og sikkerhetsprosedyrer i forhold til disse. Sikkerhetskortet skal alltid kunne forevises for kontroll, og i prinsippet skal personer uten sikkerhetskort vises bort fra anlegget.

Alle firmaer med mer enn 5 ansatte pålegges å levere internkontrollsystem, og alle må levere skiftplaner.

Det avholdes byggemøter hver 14. dag (kan sammenlignes med lagsmøter), hvor både vegvesenansatte og innleide deltar. Møtet ledes av en oppsynsmann, som blant annet går gjennom nye risikoark hvis nye arbeidsoperasjoner skal påbegynnes. Alle arkene som gjennomgås, også på sikkerhetskurset, kopieres opp og deles ut. Hver enkelt arbeidstaker får en mappe som arkene skal samles i, og denne mappen skal være lett tilgjengelig. Hvorvidt mappene faktisk brukes etter at arkene er gjennomgått, er noe varierende. De fleste virket fornøyde med ordningen, og alle hadde mappene med seg i bilen eller liggende på brakka.

*«For oss som er gamle i tralten er det jo ikke så mye nytt, men det er OK med sikkerhetsark.»* (Privat maskinkjører)

*«Mappa står på rommet. Den er stadig vekk framme – for eksempel når vi diskuterer hvordan noe skal gjøres. Og vi har tilgang til mer materiell hvis vi vil.»* (Spesialarbeider, Vegvesenet)

*«Sikkerhetskort og risikoark, det er bra – jeg var mer skeptisk til å begynne med.»* (Maskinentreprenør)

På byggemøtene informeres og planlegges det også i forhold til arbeidet framover. Videre får møtedeltakerne informasjon om ledige stillinger i Vegvesenet. To ganger i år holdes det orienteringsmøte for alle som arbeider på anlegget. Driftsmøte avholdes en gang i måneden. Her deltar prosjektleder, anleggsledere, oppsynsmenn og kontorphonale. HMS er fast punkt på alle møtene.

Verneombudet og en oppsynsmann går vernerunde en gang i måneden, og denne omfatter alle som er inne på anlegget.

*«Bruk av verneutstyr har blitt veldig fort innarbeida. Det er blitt så naturlig – det rituelle med vernesko og oransje tøy.» (Privat maskinkjører)*

*«Hvis det mangler noe, får de 2–3 dagers frist til å ordne opp, og så kontrollerer vi på nytt. Hvis det er noe alvorlig, hender det at vi stopper arbeidet.» (Verneombud)*

De private må følge Vegvesenets arbeidstid, og det kontrolleres at de følger de oppsatte skiftplanene.

I det store og det hele ga både vegvesenansatte og private positive vurderinger av HMS-systemet, som det ble kalt. Forandringene har vært størst for de private arbeidstakerne:

*«Vi har fått vite om hva som skjer. Det har forandra seg veldig med informasjon. Føler deg tryggere fordi du vet hva som skal foregå.»*

*«Det er lettere å få verneutstyr fra arbeidsgiveren. Vi har ikke mangla noe nå etter HMSen.»*

*«Firmaet har måttet endre sin organisering på grunn av sikkerhetsopplæringen. Mer fast, ikke så mye bytting på maskiner og folk. Fastere folk og bedre arbeidsmiljø.»*

*«Mer orden på alt etter HMSen.»*

*«Arbeidsmiljøet har blitt så mye bedre.»*

*«HMS har gjort at det er bedre forhold. Vi arbeidsfolket blir tatt mer seriøst. Vi blir tatt på alvor.»*

På dette anlegget fortolkes samordningsansvaret vidt. De private inkluderes på en omfattende måte i sikkerhets- og verneordningene, og får del i nær sagt samme informasjon som Vegvesen-ansatte. Sitatene ovenfor viser helt klart at dette har positive konsekvenser, antagelig langt utover det som kan måles på skadestatistikken (som forøvrig er meget god på dette anlegget).

### 3.3 Hordaland

Internkontrollsystemet i SvH er fortsatt ikke helt ferdigstilt. SvH har valgt å integrere internkontrollen i det totale kvalitetssikrings-systemet for fylket. I tillegg til de «sentrale» internkontrollhåndbøkene, skal hver enkelt avdeling utarbeide sitt eget opplegg. Dette gjør at internkontrollapparatet er utbygd i ulik grad rundt om i fylket.

*«Nordland har valgt en annen strategi, men jeg har tro på vårt opplegg.»*

Vi skal se nærmere på et større anlegg i egenregi, som på sentralt hold blir betegnet slik:

*«Tror vi trygt kan vise fram ... (Anlegg H). De har kommet relativt langt med HMS-arbeid.»*

#### **Anlegg H**

Anlegget er en del av en større vegutbygging, som blant annet omfatter flere tunneler. Rundt 30 vegvesenansatte og 15 innleide maskinførere var i virksomhet på anlegget under vårt besøk, fordelt på uteanlegg og tunneldrift. Anlegget ledes av en prosjektleder, som igjen har to anleggsledere under seg. Det er utarbeidet kvalitetsplan for internkontroll på anlegget.

*«Arbeidstilsynet i distriktet har vært pågående, derfor har vi vært tidlig ute her. De har mast mye om internkontrollsystemet.»*

Ifølge kvalitetsplanen skal alle førere av innleide maskiner innordne seg anleggets internkontrollsystem (IK-system). Videre skal anleggslederen skriftlig be om innsyn i entreprenørenes IK-system.

*«Vi skrev brev til maskineierne og ba om innsyn i deres IK-system. Det vakte stor oppstandelse, og Arbeidstilsynet fikk en masse henvendelser fra maskinentreprenørene etter dette, men klarte ikke å veilede dem.»*

Foreløpig er det ikke noe absolutt krav at firmaene skal levere internkontrollsystem, men brevet som ble sendt ut, fungerte som et varsel om at dette kravet vil bli stilt i nær framtid.

*«Noen av entreprenørene har begynt å tenke på det i hvert fall. Og anleggsavdelingen har en gruppe som ser på hva vi kan kreve av dem.»*

*«Vi er blitt pålagt å lage internkontrollsystem – holder på med det nå.» (Maskinentreprenør)*

Det avholdes interne byggemøter en gang i måneden. Etter planen skal det også være månedlige lagsmøter, men det går ofte lengre tid mellom hvert møte. Private deltar ikke på noen av disse møtene. Med eventuelle underentreprenører holdes det byggemøte hver 14. dag. HMS er fast post på byggemøtene, men ikke alltid på lagsmøtene. Det er ikke arrangert orienteringsmøte på anlegget.

Flere ønsket seg mer informasjon fra Vegvesenet:

*«Ikke tilfredsstillende informasjon fra Vegvesenet. Vet ikke hva som skal skje. De har jo byggemøter og fellesmøter, men ingen private er med. Orienteringsmøter ville vært midt i blinken. Man kan jo arbeide flere år, vi kunne gjerne vært samlet en gang. Det er ikke noe problem når det gjelder den daglige informasjonen, men jeg ønsker mer informasjon om hva som skjer framover.» (Privat maskinkjører)*

Kvalitetsplanen inneholder også påbud og spesifikasjoner med hensyn til verneutstyr: «Det er påbode med bruk av verneutstyr for alle som er på anlegget. Den som ikkje nyttar verneutstyr skal visast bort frå anleggsområdet.»

Det gås vernerunde en gang i måneden, og den omfatter alle, både private og vegvesenansatte.

*«Samordninga fungerer veldig bra. Oppsynet er veldig nøye på verneutstyr – jeg har fått en skrape for det. Vi omfattes av vernerundene. Riktig at det er strengt. Annerledes hos private – mye slappere forhold enn her.»*

Noen av de private mente at vernearbeidet i for stor grad rettet seg mot personlig verneutstyr:

*«Sikkerheten kunne vært bedre ved arbeid i farlig terreng. Vegvesenet har noe å lære der. Vel så viktig som å passe på om en mann har hjelm. Men det andre koster mer.»*

*«Det er fokusert på sikkerhet her, vernevest og så videre. Andre ting kunne vært tatt opp mer. Vi private blir ikke hørt så mye. Jeg har nekta å utføre jobber på grunn av sikkerheten.»*

Ingen var blitt vist bort fra anlegget, men det var blitt gitt muntlige advarsler:

*«Vi har vært veldig påpasselige med bruk av verneutstyr. Har sagt til de private at de fikk dra hvis de ikke brukte verneutstyr.»*  
(Verneombud)

Privates arbeidstid ble ikke kontrollert:

*«Enkelte firmaer – veit at de jobber flere steder samtidig. De så ut som skinn og bein egentlig. Men de bryter ikke reglene hos oss.»*

*«Vi blander oss ikke inn i de privates overtidsbestemmelser.»*

## 3.4 Buskerud

Statens vegvesen Buskerud (SvB) er ikke helt ferdig med å utarbeide sine internkontrollhåndbøker. I likhet med Hordaland har de valgt å integrere internkontroll og kvalitetskontroll. Det kreves at alle underentreprenører skal levere en kvalitetsplan hvor også kvalitetssikringsopplegg for HMS er innarbeidet.

Anlegget vi skal se nærmere på her, blir karakterisert som «egenregi med byggherrestyrte underentrepriser». Anlegget ble ledet av Vegvesenets anleggsleder, men arbeidet var i all hovedsak satt bort som underentrepriser. Innslaget av vegvesenarbeidere og innleide maskiner var lite.

## Anlegg B

Anlegget er budsjettert til rundt 50 millioner kroner, og byggetiden har strukket seg over en treårsperiode. Det meste av arbeidet er satt bort som delentrepriser, hvor hver bit er forholdsvis liten. Det har vært 15 kontrakter med underentreprenører på anlegget. Fra Vegvesenet er det anleggsleder, stikningsfolk, oppsynsmenn, kontormedarbeider og to vegarbeidere.

*«Entreprenøren skal utarbeide kvalitetsplan før arbeidet starter, og der skal HMS være et punkt. Vegvesenet har et grunnleggende system. Og så er det kontrakten og kvalitetsplanen – dermed har vi taket på entreprenøren.»*

Anleggslederen la vekt på at dette systemet tvinger entreprenøren til å utarbeide et HMS-system, og at dette gjennom kontrakten er bindende.

Det arrangeres byggemøter med hver enkelt entreprenør hver 14. dag. Fra Vegvesenet deltar anleggsleder og oppsynsmann, fra entreprenøren en fra firmaets sentrale ledelse og/eller lokal anleggsleder. På byggemøtene skal entreprenøren dokumentere at det er gått vernerunde.

*«Den løpende vurdering av miljø og sikkerhet skal sikres ved vernerunder, som skal gjennomføres minst en gang per kontrakt, eller hvert halvår.»*

Byggemøtereferatene viser at det purres på vernerunderapporter når disse ikke leveres til avtalt tid. For firmaer som i utgangspunktet ikke har et fungerende verneapparat og som er inne på kortere kontrakter, spørres det likevel om dette fungerer:

*«Vi har et verneombud for hele firmaet, men han kan ikke reise rundt. Vi har ikke vernerunder – nei, aldri.»* (Ansatt hos underentreprenør)

Vegvesenet går vernerunde to ganger i året. Runden omfatter ikke innleide maskiner. Lagsmøte avholdes månedlig, og saker som ikke finner sin løsning der, går videre til det interne byggemøtet. HMS er

fast punkt på alle møtene. Innleide maskinkjørere faller med andre ord utenfor både vernerundene og møtestrukturen.

*«Verneombud? Det er vel meg sjøl!»* (Innleid maskinkjører)

Mangelfull bruk av verneutstyr hos private påpekes i liten grad fra Vegvesenets side:

*«Private bruker nok mindre verneutstyr enn Vegvesenets folk. Har nok med økonomien og måten entreprenøren driver på. For arbeid i trafikk setter vi visse krav, men ellers likegyldig for oss om de for eksempel bruker hørselvern.»*

Arbeidstid og overtidbruk følges heller ikke opp:

*«Entreprenørarbeidsdagen er fra 6.00 til 22.00. Vi ser ikke på det. Vi kan gå inn i det hvis vi ser at noen er helt utslitt. Det er ikke gjort her.»*

*«Overtidsgrensa sprekker for de private. Vi sjekker ikke private. Hvis folk er fornøyde – samme for oss.»*

Ingen entreprenører eller innleiemaskiner var blitt bortvist fra anlegget, noe som ifølge representanter fra fylket skyldes at kontrollrutinene ved inntak fungerer som de skal. På anlegget ble det uttrykt slik:

*«Det verste vi kan gjøre, er å stanse entreprenøren inntil han har ordnet opp. Det er sjelden vi stanser noen, men vi ymter; ellers så...»*

Anlegget er et eksempel på en nokså knapp tolkning av samordningsansvaret. Intervjupersonene virket likevel fornøyde med forholdene, og også de private uttrykte tilfredshet med måten anlegget ble ledet og drevet på.

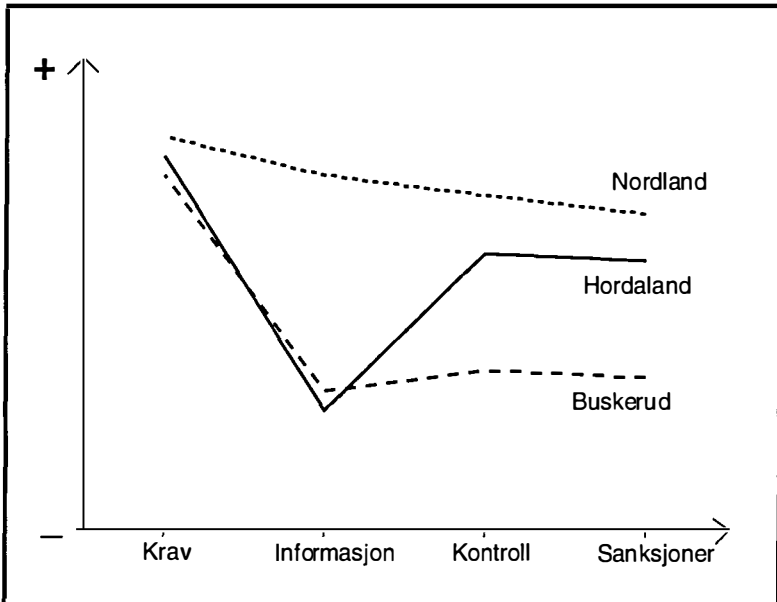


### 3.5 Ulike modeller – årsaker og konsekvenser

De tre fylkene har ulik praksis og litt forskjellige regler når det gjelder samordningsansvaret innenfor egenregidriften. Figur 3.2 illustrerer hvordan vi oppfatter at fylkene plasserer seg i forhold til dimensjonene som ble nevnt i figur 3.1.

En rett og ubrutt linje i figuren indikerer at det er konsistens mellom de ulike trinnene i HMS-kjeden. Figuren må ikke tolkes bokstavelig – det er ikke snakk om kvantifiserbare forskjeller. Poenget er å peke på fellestrekk og forskjeller, både når det gjelder intensjoner og praksis. Vi ser at Nordland kommer «best» ut. Alle fylkene stiller relativt høye krav til innleide bedrifter, riktignok med noen variasjoner. Når vi ser på tilbudsgrunnlaget for innleiemaskiner i de tre fylkene, finner vi ikke vesentlige forskjeller. Alle refererer til arbeidsmiljølovens paragraf 15 om hovedbedriftens samordningsansvar, og fastslår at dette betyr at innleide bedrifter er underlagt oppdragsgivers vernetjeneste med mindre noe annet er avtalt. Videre står det i tilbudsgrunnlaget at maskiner må være i forskriftsmessig stand, at føreren må ha dokumenterte kvalifikasjoner, og at

Figur 3.2 HMS-kjeden



tilbyder må regne med at maskinens eller bilens tilstand kan bli kontrollert av Vegvesenets vernetjeneste.

Det presiseres at innleide arbeidstakere er pålagt å bruke verneutstyr. SvH og særlig SvN er noe mer spesifiserte i sine krav enn SvB, blant annet i forhold til internkontroll og arbeidstid. Når det gjelder underentreprenører, kan det se ut som om Buskerud og deretter Nordland har kommet lengst i realiseringen av kravet om kvalitetsplaner og/eller internkontrollsystem. På informasjonssiden utmerker Nordland seg med kurs, møter og informasjon til private arbeidstakere. Ordningen med sikkerhetskort har riktignok ikke kommet ordentlig i gang overalt: på det andre anlegget vi besøkte, hadde ingen fått kortet. I Buskerud ble det gjennomført orienteringsmøter på ett av anleggene vi besøkte.

Når det gjelder kontroll, er det særlig i forhold til vernerunder vi finner ulikheter. I Buskerud ble det ikke gjennomført vernerunder for innleiemaskiner: denne gruppen falt helt utenfor alle verneordninger. Det ble i varierende grad sjekket om undrentreprenører foretok vernerunder. I Hordaland og Nordland omfattet vernerundene alle som var inne på anlegget. Nordland skiller seg ut med oppfølging av privates arbeidstid. Det er også her de private i størst grad er inkludert i etatens eget internkontrollsystem.

Den siste dimensjonen vi satte opp, var sanksjoner. I alle fylkene påtales (i hvert fall innimellom) manglende bruk av verneutstyr eller særlig kritikkverdige forhold. Inntrykket er at Hordaland og Nordland kjører en strengere linje både når det gjelder advarsler, arbeidsstans og eventuelle oppsigelser – selv om det sjelden kommer så langt. Også i Buskerud reageres det på brudd på regler og lover, men ettersom kontrollen ligger på et lavere nivå, kan en anta at overtredelser vil bli sjeldnere registrert.

Vi har valgt å bruke anleggene som eksempler, både fordi de ble grundigere<sup>15</sup> undersøkt og fordi samordningsproblematikken i større grad gjennomsyrer denne delen av virksomheten. Innenfor vedlikeholdsdriften er det særlig brøyting som er satt bort på private hender, samt en del lastebilkjøring i forbindelse med dekkelegging i sommerhalvåret. I hovedsak ser det ut til at fylkene følger samme mønster når det gjelder praktisering av samordningsansvaret innenfor vedlikeholdsdriften, som det som er beskrevet ovenfor. Nordland arrangerer sikkerhetskurs for brøytekontraktører og andre

<sup>15</sup> I Buskerud og Hordaland intervjuet vi ingen private i tilknytning til vedlikeholdsdriften.

private entreprenører, og vil fra neste sesong kreve skiftplaner fra brøytekontraktørene. Disse blir ikke fulgt opp i de andre fylkene. Når det gjelder annen privat innleie virker Hordaland mer offensiv i oppfølgingen enn Buskerud. Hvorvidt private inkluderes i vernerundene er et mindre godt mål på oppfølging i vedlikeholdsdriften enn i anleggsdriften. Dette fordi vernerundene gjennomføres sjeldnere (vanligvis to ganger i året), og det blir dermed bare de maskinene som er inne i driften akkurat da som kontrolleres. I alle fylkene ser det ut til at maskinsertifikater og førerbevis i hvert fall i prinsippet sjekkes ved inntak av nye maskiner. Brøytekontraktørene omfattes ikke av vernerundene i noen av fylkene.

## **Hvorfor ulike modeller?**

Vi skal se på noen mulige årsaker og forklaringer til at det har oppstått ulike modeller når det gjelder samordningsansvaret.

I Buskerud registrerte vi at det hersket ulike oppfatninger blant etatens ansatte om hvor langt samordningsansvaret strekker seg, og om hvor langt det bør strekke seg. Enkelte oppfattet signalene ovenfra som uklare, både når det gjelder intensjoner og sanksjonsmuligheter i forhold til HMS. Til dels har vi funnet igjen dette i de andre fylkene. Vi finner imidlertid forskjeller i hvordan denne usikkerheten håndteres. I Hordaland og Nordland har man i sterkere grad bestemt seg for hvor langt man vil gå, på tross av at signalene ovenfra oppfattes som uklare. Ledelsen i disse fylkene er klarere på hvor grensene skal settes, og sender tydelige signaler om dette nedover i organisasjonen. En person i ledelsen i SvN formulerte det slik:

*«Trøkket ovenfra har stor betydning.»*

Geografi, tradisjoner og kultur i fylkene kan også være med på å forklare de observerte variasjonene. Nordland og Hordaland har andre geografiske forhold enn Buskerud, og veganleggene vi besøkte hadde også en helt annen karakter. Spissformulert, det er forskjell på å bygge veg over et jorde og i en stupbratt fjellside. Selv om det er velkjent at risikomomentene i arbeidet knytter seg vel så mye til for eksempel trafikken, ser vi ikke bort fra at slike forhold påvirker sikkerhetsoppfatninger og -rutiner.

Samarbeidsforholdene mellom arbeidstaker og arbeidsgiver vil sannsynligvis ha betydning for hvilken HMS-modell som velges, særlig fordi oppfølging av private ikke bare dreier seg om omsorg for deres helse og sikkerhet, men også om å utjevne ulike konkurranseforhold mellom privat sektor og Vegvesenet. For arbeidstakerne i Vegvesenet er økt oppfølging av private et virkemiddel i sikring av egne arbeidsplasser. Gode samarbeidsforhold mellom ledere og ansatte vil også være viktig for å bygge opp systemer og rutiner som faktisk fungerer og blir akseptert på ulike nivåer i organisasjonen.

En annen forklaring kan være knyttet til graden av egendrift eller egne arbeidstakere i egenregion. Buskerud har langt færre arbeidere i anleggsavdelingen enn de andre fylkene. I Nordland så vi at private i høy grad inkluderes i Vegvesenets egne ordninger. Når det er få egne arbeidere, som på det beskrevne anlegget i Buskerud, satses det kanskje mindre på egne ordninger, og dermed er det ikke så mye å inkludere andre i. For eksempel ble det bare gått vernerunder to ganger i året for Vegvesenets egne arbeidstakere på anlegget.

## **Økt oppfølging av private – noen konsekvenser**

I det følgende skal vi si noe om mulige konsekvenser av økt oppfølging av private innenfor Vegvesenets egenregi. Vi kan ikke dokumentere effekter som for eksempel lavere ulykkesfrekvens blant private der hvor oppfølgingen er god. En annen tenkbar effekt kunne vært høyere produktivitet. Det ville likevel være overraskende hvis man ikke fant noen slike effekter dersom man lette etter dem.

Ved anlegget i Nordland så vi eksempler på at private ga svært positive vurderinger av Vegvesenets opplegg. Det ble rapportert at det er lettere for arbeidstakere i private firmaer å få igjennom sikkerhetskrav når Vegvesenet stiller de samme kravene. Dette er for øvrig noe som har kommet fram i flere sammenhenger. En annen positiv konsekvens var at sikkerhetskurset bidro til en mer stabil arbeidssituasjon, ettersom det ble mer uhensiktsmessig for arbeidsgiveren å flytte rundt på sine ansatte.

Undersøkelsen har vist at det i alle fylkene, både på avdelingsleder, anleggleder- og oppsynsmannsnivå finnes en del skepsis mot en strengere håndtering av samordningsansvaret:

*«Vi skal drive effektivt – går ikke at vi også skal ta oss av HMS hos private.»*

*«Vet om oppsynsmenn hvor det går på nervene løs. Oppsynsmenn som vantrives på grunn av dette. Intensjonen er grei, problemet er at jeg skal følge det opp.»*

*«En del av oppsynet er frustrert over arbeidsmengden.»*

*«Føler oss dynget ned, og får ikke mer tid. Stadig nye regler og forskrifter, har ikke tid til å få oversikt.»*

Sitatene kan tolkes som motstand, men bunner nok først og fremst i reell fortvilelse og bekymring. Enkelte føler at «HMS går på helsa løs». Dette er en uintendert og uønsket konsekvens av satsingen på HMS-arbeid og internkontroll, som nok kan motvirkes, forutsatt at problemet tas på alvor. I noen av fylkene er det et meget godt samarbeid og stor enighet mellom toppledelse og arbeidstakerrepresentanter om mål og virkemidler i HMS-arbeidet. En del mellomledere, som er den utøvende og gjennomførende part, kan føle seg presset både ovenfra og nedenfra, og mellom styrenes og de styrtes felles mål og interesser i disse spørsmålene.

En annen konsekvens, som knytter seg generelt til innføring av internkontroll, kan være at HMS-arbeidet byråkratiseres. I en undersøkelse om internkontrollsystemer i Nordsjøen poengteres det at hvis en bedriftsorganisasjon i utgangspunktet er sterkt byråkratisert, kan internkontrollfilosofien «legge seg oppå» og bidra til ytterligere byråkratisering (Qvale m.fl. 1989). Mange av intervjupersonene – både private og vegvesenansatte – har gitt uttrykk for at det fortsatt må være lov til å bruke sunn fornuft, og er litt engstelige for at det skal bli for mange skjemaer osv. Internkontroll er nytt, og det knytter seg en viss usikkerhet til om man har skapt et nyttig verktøy eller en ny papirtiger.

## 3.6 Privates holdninger til (økt) oppfølging og kontroll

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan de private forholder seg til kravene som stilles fra Vegvesenet i dag, og til eventuelle nye og strengere krav. Vi vil særlig fokusere på to forhold:

- Betingelser for positive reaksjoner
- Internkontroll som konkurransefaktor

Representantene fra privat sektor utgjør en uhyre sammensatt gruppe – fra riksentreprenører til enmannsbedrifter. Dette betyr at informantene befinner seg på ulike nivåer i sine organisasjoner. Vi finner eiere av småbedrifter som selv kjører dozere, men også anleggsledere som befinner seg svært langt unna egen toppledelse. Med andre ord vil det i varierende grad være sammenfall mellom firmaenes policy og intervjupersonenes holdninger i forhold til spørsmålene som tas opp her. Likevel er det mulig å trekke opp noen hovedlinjer, og vi vil, når ikke annet er presisert, særlig fokusere på de små og mellomstore bedriftene.

Som vi har sett, er innleide firmaer og personer i ulik grad utsatt for krav, oppfølging og kontroll fra Vegvesenet når det gjelder HMS. Informantenes erfaringsgrunnlag på dette området er forskjellig. På tross av dette er det et gjennomgående trekk at de stiller seg positive til det kontrollnivået de på det nåværende tidspunktet befinner seg på – som altså kan være svært varierende. Det er flere skeptikere når det gjelder flere krav og økt kontroll, og her ser vi også at det har større betydning om informanten er arbeidstaker eller leder/arbeidsgiver.

Hvordan kan det ha seg at såvidt ulike aktører stiller seg i overveiende grad så positive til så ulike krav og kontrollprosedyrer? Mulige forklaringer kan være at:

- de vil tekkes Vegvesenet, også i en nøytral intervjusituasjon.
- de innretter seg etter faktiske forhold; det er faktisk Vegvesenet som setter standardene.
- positiviteten kan tolkes som likegyldighet; de gjør som de alltid har gjort uansett.
- HMS er en læringsprosess; en blir først klar over verdien av krav og kontroll når disse er implementert. Med andre ord kan en tenke seg at de synes at kravene som stilles er fornuftige.

Fra arbeidstakersiden er det, som vi så ovenfor, blitt framholdt som positivt at Vegvesenet stiller strenge krav til for eksempel verneutstyr. Det oppleves ofte som vanskelig for arbeidstakerne å selv ta initiativ overfor arbeidsgiveren i slike saker. Når de gjør det, får de kanskje ikke gjennomslag. Derimot ser det ut til å være svært effektivt at Vegvesenet stiller krav.

En helt avgjørende betingelse for positive reaksjoner er at det er «likhet for loven». De samme reglene må gjelde for alle. Her menes det ikke nødvendigvis for alle i hele Norge, men i hvert fall for alle potensielle konkurrenter.

Det legges også vekt på at Vegvesenet ikke må lage strengere regler for andre enn for seg selv, og at gul drift må kontrolleres på lik linje med private.

Vi har sett at det stort sett kreves internkontrollsystem av private firmaer, eller vil bli krevet i nærmeste framtid. De store firmaene har systemene klare, mens de små- og mellomstore bedriftene ser ut til å være i startfasen. De som har kommet i gang, virker stort sett optimistiske, og tror de skal få til å lage et godt system. Bransje- forbundene har arrangert kurs som en del har deltatt på. De som har systemene klare, er oftest veldig positive til at Vegvesenet skal kreve dette, for de øyner et visst konkurransefortrinn på egne vegne.

Dette er en interessant effekt som også reiser noen spørsmål. Hvordan vurderer man egentlig om et internkontrollsystem er verdt mer enn papiret det er skrevet på? Og er de firmaene som er tidlig ute med internkontroll, nødvendigvis de beste?

## 3.7 Avsluttende kommentar

Vi har i dette kapitlet tatt for oss hovedtrekkene i de tre fylkene når det gjelder samordningsansvar. Undersøkelsen har vist at det er en del forskjeller mellom fylkene med hensyn til krav, informasjon, kontroll og sanksjoner overfor private aktører. Det er viktig å poengtere at dette ikke nødvendigvis innebærer et problem. I prinsippet kan man godt tenke seg at det bør være rom og plass for lokale modeller, og at en sterk sentral styring ikke alltid gir forventede resultater. Sitatet nedenfor belyser akkurat dette:

«Utvalgets syn er at problemene i arbeidsmiljøarbeidet i dag ikke først og fremst ligger i den formelle organisatoriske oppbygging. Det er betydelige forskjeller mellom virksom-

heter i arbeidsmiljøarbeidet, noe som vanskelig kan forklares utfra ulikheter i den formelle organisering av vernearbeidet. Utvalget ser dette som uttrykk for at andre forhold enn valg av organisasjonsmodell er utslagsgivende for hvilke resultater som oppnås.» (NOU 1992:20, s. 118)

Det vi har kalt modeller i denne sammenhengen, har vært en kombinasjon av formell organisering og praksis i fylkene. Utfordringen framover ligger først og fremst i å få en mest mulig rettlinjert og konsistent HMS-kjede. For å få til det, må både målene og motivene for dette arbeidet tydeliggjøres.



# 4 Rene entrepriser

Vi så tidligere at en vesentlig del av Vegvesenets virksomhet settes bort som såkalte rene entrepriser. Innenfor denne driftsformen vil Vegvesenet som regel kun ha en byggherrefunksjon, mens hovedentreprenøren vil være hovedbedrift og dermed ha ansvaret for samordning av verne- og miljøarbeidet.

Vi skal nå beskrive to større entrepriseanlegg. I tillegg har vi sett nærmere på asfaltentrepriser, med fokus på asfaltentreprenører snarere enn på konkrete prosjekter. Disse ulike entrepriseformene vil bli behandlet hver for seg.

I forrige kapittel fokuserte vi på ulikheter mellom fylkene. Når det gjelder entrepriser er bildet mer entydig, og vi vil derfor behandle fylkene samlet her. Enkelte opplysninger om anleggene er utelatt eller forandret. Denne omarbeidingen medfører imidlertid ikke at det bildet som gis ikke er i tråd med det innsamlede materialet. Anleggsenhetene vil bli presentert som case, mens asfaltentrepriser vil bli behandlet noe mer generelt.

Vi skal først se litt nærmere på kontraktgrunnlaget ved rene entrepriser.

## 4.1 Kontrakten

Fra Statens vegvesens anbudgrunnlag for bygg- og anleggsarbeider (Retningslinjer 066) sakser vi:

«Før utsendelsen av anbud skal det avklares hvilken part som skal ha ansvar for verne- og miljøtjenesten. Når entreprenøren skal ha dette ansvaret tas følgende med i anbudgrunnlaget: Entreprenøren er ansvarlig for å organisere og følge opp verne- og miljøarbeidet på anlegget i henhold til «Forskrifter om internkontroll» fastsatt ved Kgl. res. 22. mars 1991, om kontrollsystem for helse, miljø og sikkerhet. Navn på verneombud oppgis til byggherren innen fire uker etter inngåelse av kontrakt. Dersom byggherrens egne arbeidstakere i kortere perioder oppholder seg innen entreprisens naturlige

arbeidsområde, er entreprenøren ansvarlig for samordning av verne- og miljøarbeidet. Før igangsettelse av arbeidet, skal entreprenøren gi den lovfestede melding til arbeidstilsynet med gjenpart til byggherren.»

Ved rene entrepriser vil som regel hovedentreprenøren ha samordningsansvaret. Retningslinjene angir at entreprenøren er ansvarlig i forhold til internkontrollforskriften, men sier ingenting om at internkontrollsystemet skal overleveres til byggherren. Derimot skal navn på verneombud oppgis. Det står videre i retningslinjene at «byggherren skal til enhver tid holdes orientert om de arbeidstidsordninger som gjelder på anlegget». Vi ser at entreprenøren i visse tilfeller også er ansvarlig for samordning av verne- og miljøarbeidet i forhold til byggherrens arbeidstakere – det vil si vegvesenansatte som utfører kontrollfunksjoner på anlegget. Retningslinjene sier også at

«entreprenøren har rett til å la deler av sine kontraktsforpliktelser utføre av underentreprenør. Hans kontraktsansvar overfor byggherren endres ikke ved bruk av underentreprenør. Før kontrakt med underentreprenør inngås, skal entreprenøren underrette byggherren om hvilke deler han vil la utføre ved underentreprenør, og om hvilke underentreprenører han vil bruke.» Og at «Byggherren kan nekte å godta entreprenørens valg av underentreprenør dersom han melder fra om dette uten ugrunnet opphold og senest innen 14 dager etter at han har mottatt entreprenørens underretning.»

Retningslinjene presiserer entreprenørens generelle ansvar:

«Entreprenøren skal overholde de lover, offentlige forskrifter og vedtak som gjelder for hans arbeid og for forholdene på byggeplassen.»

Dette vil blant annet si at hovedentreprenøren i utgangspunktet må innrette seg i tråd med Arbeidsmiljøloven. Hovedentreprenørens rolle og ansvar vil tilsvare det Vegvesenet har på sine egenregi-anlegg. I prinsippet er det ikke noe som skiller de to aktørene fra hverandre i disse gitte situasjonene. Det er derfor relevant å sammenligne hovedentreprenørens forvaltning av samordningsansvaret med Vegvesenets i en tilsvarende situasjon.

## 4.2 Entreprise 1

Prosjektet er satt bort som en ren entreprise, og kontraktsummen er på flere titalls millioner kroner. Vegvesenet har byggelederkontor på anleggsplassen, og har en stab bestående av prosjektleder, byggeledere, kontrollingeniører og kontormedarbeider knyttet til anlegget. Entreprenøren har på det meste hatt en bemanning på rundt 50 personer, inkludert underentreprenører. Hovedtyngden har vært egne ansatte. Kontakten mellom anleggsledelsen (hovedentreprenøren) og byggherren (Vegvesenet) foregår i hovedsak på byggemøter hver 14. dag. Vegvesenets kontrollingeniører er ute på anlegget hele dagen, men det er bare i helt spesielle situasjoner det er kontakt på ledernivå utenom byggemøtene.

*«Vi har med vilje lagt opp til at det ikke skal være kontaktflater – entreprenøren må få rå grunnen alene.»*

En viktig grunn til dette er kontraktsmessige forhold; det skjer kontinuerlige reforhandlinger underveis i denne typen prosjekter.

*«Det er en hard kamp om fortjeneste underveis. Alle vet det, og har en haug med advokater på hver side.»*

Ved å minimalisere kontakten mellom byggeledelse og anleggsledelse, holder byggherren ryggen mest mulig fri i forhold til eventuelle tilleggskrav.

Entreprenøren har levert kvalitetsplan for anlegget til byggherren, men denne inneholder ikke noe konkret i forhold til HMS. Det er vanligvis ingen HMS-saker oppe på byggemøtene. Entreprenøren går jevnligte vernerunder, i begynnelsen hver uke, senere en til to ganger i måneden. Ifølge entreprenøren omfatter vernerundene alle som er på anlegget, og byggherren får kopi av vernerunderapportene i forbindelse med måneds- eller statusrapport. Vegvesenets representanter har kun tatt opp forhold som kan berøre kontrollingeniørernes sikkerhet, som for eksempel kvaliteten på et stillas. Hovedentreprenørens samordningsansvar omfatter også Vegvesenets kontrollingeniører. Ifølge både entreprenørens og byggherrens representanter har ikke Vegvesenet brydd seg i vesentlig grad med forhold som angår arbeidsmiljøet.

Vegvesenet har fått informasjon om hvilke underentreprenører som er inne på anlegget, men kjenner ikke til eventuelle underentreprenører under dem igjen. Ingen underentreprenører er blitt avvist fra Vegvesenets side. Hovedentreprenøren ber ikke om mannskapslister fra sine underentreprenører, og blander seg ikke inn i for eksempel maskinkjøernes ansettelsesforhold. Maskinene blir som en hovedregel ikke kontrollert, bortsett fra ved fast innleie av for eksempel mobilkraner. Entreprenøren har heller ingen oversikt over overtidsbruk hos sine underentreprenører.

Entreprenøren har innført internkontrollsystem, noe som tilsynelatende var ukjent for firmaets verneombud.

Fra entreprenørens side blir arbeidsmiljøet på anlegget karakterisert som tilfredsstillende, både av arbeidsgiver og arbeidstaker:

*«Miljøet har vært godt – ingen har klagd.»*

*«Tror vi hører med til de beste når det gjelder vernearbeid.»*

*«Vet ikke helt hvordan det er med overtidsbruk blant underentreprenørene, i perioder har det vært en del jobbing. Hvis vi så noe som gikk over alle grenser, ville vi ha kommentert det.»*

Fra byggherrens (Vegvesenets) side ble tydeligvis situasjonen oppfattet annerledes:

*«Vi ser at Arbeidsmiljøloven blir overskredet hele tiden, men det er umulig å gjøre noe med det. Det ville skape så mange kontraktsmessige konflikter.»*

*«Underentreprenørene jobber dag og natt.»*

*«Vi trodde ikke arbeiderne ville finne seg i det. Tilbake i 1930-årene. Ingen klager – hvis de sier fra, blir de sparka.»*

*«Synes situasjonen er bekymringsfull, men anser ikke dette som vårt anliggende. Vi ser kun på pris og teknisk kvalitet.»*

Inntrykket var at ingen av partene, verken byggherre eller entreprenør, ønsket eller så behov for at Vegvesenet skulle øke kontrollen med HMS:

*«Økt kontroll? Jo, det ville vært greit hvis vi ikke gjorde det vi skulle med vernearbeid. Tror de ville påpekt ting de mente var hårreisende nå også.»*

*«Det er konfliktfylt nok som det er nå, alt ville skjære seg hvis vi skulle kontrollere arbeidsmiljøet også.»*

Som vi ser er partenes bilde av situasjonen på anlegget temmelig sprikende, både med hensyn til hvor sterkt byggherren faktisk engasjerer seg i HMS-forhold og til vurderinger av arbeidsmiljøet. Vi kommer tilbake til dette, men vil først ta for oss det neste eksemplet.

## 4.3 Entreprise 2

Dette er et noe mindre anlegg, med en byggeperiode på et par år. Vegvesenet hadde byggeleder og kontrollingeniører på anlegget. Hovedentreprenøren hadde rundt 25 egne ansatte (på timelønn) og om lag 20 mann fra forskjellige under-entreprenører. Den formelle kontakten foregikk også her i byggemøter hver 14. dag. Det ble ikke tatt opp HMS-saker i byggemøtene. Vegvesenet krevde kun kvalitetsplan fra entreprenøren. (Dette anlegget startet opp før internkontrollforskriften trådte i kraft.) Hovedentreprenøren hadde samordningsansvaret, og alle underentreprenørene kom inn under denne bedriftens vernesystem. Ifølge hovedentreprenøren ble det gått vernerunder en til to ganger i måneden, og da ble alle maskinene på anlegget sjekket. Maskiner og kjørebok ble sjekket ved inntak, men ikke alltid på underentreprenørens innleiemaskiner. Hovedentreprenørens ansatte hadde utvidet arbeidstid, som ble kompensert med lengre friperioder. Underentreprenørene ble ikke pålagt noen spesiell arbeidstid. Verneordningene og arbeidsmiljøet blir av hovedentreprenøren beskrevet som tilfredsstillende. Det tas riktignok visse forbehold:

*«Har hatt anlegg hvor arbeidsmiljøet har vært bedre. Det skyldtes både beliggenheten og underentreprenørens konkurs.»*

Hovedentreprenøren satte bort de fleste underentreprisene til en underentreprenør, som igjen hadde flere underentreprenører. Denne

underentreprenøren gikk konkurs, noe som skapte en god del problemer på anlegget. Hovedentreprenøren overtok, men det ble en del oppgjørsmessige konflikter i kjølvannet av konkursen. En av underentreprenørene på anlegget beskriver forholdene slik:

*«Dårlig sikkerhet på anlegget, alt gikk over stakk og stein. Vi var aldri med på vernerunder eller hadde kontakt med noe verneombud. Det var et slett arbeidsmiljø. Sikkerheten kom alltid i siste rekke. Arbeidstidsordningen var veldig dårlig. Vi skulle jobbe fra 7.00–15.00 og fra 16.30–21.00, med langfri annenhver helg fra onsdag til mandag. Det skle ut etter hvert, og vi jobba dag, natt og helger. Hvis vi hadde nektet, ville hele anlegget ha stoppa opp.»*

Han forteller om flere episoder som lett kunne ha endt med alvorlige ulykker – om oppgaver de nektet å gjøre på grunn av sikkerhetsmessige forhold, men som de likevel ble pålagt å gjennomføre:

*«De la det opp helt steintullete. Jeg vil aldri mer jobbe for denne entreprenøren igjen.»*

Også fra Vegvesenets side er beskrivelsen av forholdene på anlegget temmelig krass:

*«De kjørte egne folk og underentreprenørene knallhardt – 24 timer i døgnet.»*

*«Det var i forhold til arbeidstid det var mest å sette fingeren på. Verneutstyret var OK. Mye arbeid utover skiftplanene, også i helgene. Etter hvert som arbeidsledigheten stiger, skalter og valter de med folk som de vil.»*

Inntrykket er at hovedentreprenørene holder sånn noenlunde orden i eget hus, men at samordningsansvaret overfor underentreprenører og fremmedmaskiner ikke håndteres på en tilfredsstillende måte. På sett og vis finner vi igjen en del av de samme problemstillingene som på Vegvesenets egenregianlegg med store innslag av blandingsdrift. Fra arbeidstakersiden hos entreprenøren kom følgende kommentar:

*«Mitt inntrykk er at det er mye rart blant underentreprenørene. Det er greit med en eller to underentreprenører, men når de samordner*

*flere underentrepriser hos en underentreprenør, begynner vi å se mørkt på det. Det blir vanskelig å få internkontrollsystemet til å fungere, og dette undergraver våre arbeidsplasser. Vi har en overenskomst som sikrer oss skikkelige brakker, kokkelag m.m., mens de andre rigger helt vilt, og overholder heller ikke arbeidstidsbestemmelsene. Vi arbeider for at vi skal gjøre arbeidet sjøl, men ledelsen sier vi er for dyre.»*

Dette er kjente toner, også i Vegvesenet. Interessant nok ser det ut til at vi finner igjen noen av de samme konfliktlinjene mellom ansatte og ledere både i Vegvesenet og hos større entreprenørfirmaer.

Og hvordan stiller hovedentreprenøren seg til spørsmålet om økt kontroll og oppfølging fra Vegvesenet i forhold til HMS?

*«Skjerpa kontroll fra Vegvesenet? Vet ikke, er ikke vant til å bli sjekka verken av Vegvesenet eller andre byggherrer. Greit som det er i dag.»*

Underentreprenøren sier at Vegvesenet viste forståelse for underentreprenørens situasjon, men forholdt seg helt passive:

*«Vegvesenet ville holde seg på sidelinja. Jeg synes de kunne ha grepet inn.»*

Arbeidstakersiden hos entreprenøren mener at kravene fra Vegvesenet i utgangspunktet bør være strengere:

*«Det burde bli et «must» fra Statens vegvesen at hovedentreprenøren dokumenterer for byggherren at underentreprenøren har et internkontrollsystem. Synes Vegvesenet er slappe med å stille disse kravene.»*

Logikken bak dette utsagnet er den samme som vi så i forrige kapittel: for arbeidstakere i privat sektor er det lettere å få gjennomslag for sine krav hvis Vegvesenet stiller de samme kravene. Arbeidstakerne hos entreprenøren er opptatt av at de ikke konkurrerer på like vilkår som innleide og ansatte hos underentreprenører. Hvis Vegvesenet krever dokumentasjon på at disse har et internkontrollsystem, kan dette utjevne de ulike forholdene. Arbeids-

takerne oppmuntrer sitt eget firma til å stille strengere krav til underentreprenørene, særlig når det gjelder krav til internkontroll. De vet imidlertid at bedriften nødvendigvis stiller krav som kan fordyre innleide tjenester med mindre de føler seg tvunget til det. Press fra fagforeningen er tydeligvis ikke nok, og dermed kan et krav ovenfra, det vil si fra byggherren (Vegvesenet), være avgjørende.

## 4.4 Er det typisk og er det sant?

I begge disse eksemplene oppfattes arbeidsmiljøforholdene på entrepriserne svært forskjellig. Hovedentreprenøren gir overveiende positive beskrivelser, likesom arbeidstakerne hos hovedentreprenøren når det gjelder forholdene for egne ansatte. Underentreprenørene har vært vanskelige å få i tale, men vi så eksempler på meget kritiske uttalelser. Vegvesenets representanter gir også en langt mer negativ omtale av forholdene enn entreprenørene selv.

Hva kan forklaringen på disse ulike beskrivelsene være? Er det noen som snakker sant, og andre som snakker usant? Eller har de ulike aktørene rett og slett helt forskjellige virkelighetsoppfatninger?

Det er i utgangspunktet ingen grunn til å tro at noen ikke er sannferdige. Antagelig ser folk forskjellige ting, og de ser etter forskjellige ting. Hvis arbeidsmiljøforholdene har vært såpass dårlige som noen beskriver dem, er det ikke overraskende at ansvarlige på gjeldende område ikke akkurat framhever dette. Vi kan også tenke oss at det finnes forskjellige standarder her, slik at noe som betegnes som brukbart av én person, vil regnes som elendig av en annen. Uansett kommer den ikke utenom lovverkets standarder, og en del av de rapporterte forholdene innebærer klare overskridelser av arbeidsmiljøloven.

Et annet spørsmål som bør stilles, er om undersøkelsesenheterne er typiske for det som kalles rene entrepriser. Det er grunn til å tro at de er typiske når det gjelder Vegvesenets byggherrerolle på anlegget, ut fra hvordan denne rollen blir beskrevet på sentralt hold i fylkene:

*«Vi har vært forsiktige med å begi oss inn på Arbeidstilsynets område. Vi ber om å få hovedtingene klare, verneombud osv.»*



*«Ved rene entrepriser er det entreprenøren som har ansvaret. Entreprenøren må dokumentere entreprenørklasse og er pålagt å sende inn internkontrollsystem. Hvis systemet ikke brukes, kan det bli bragt inn på byggemøtet.»*

*«Entrepriser er såpass nytt; har ikke danna meg noen oppfatning om hvordan det fungerer. Synes anbudsfor skriftene i forhold til entrepriser er for tynne.»*

*«Det som ikke er godt nok er rene entrepriser. Vi bør sjekke at internkontrollsystemet fungerer, at de som ikke har et godt system blir nedprioritert. Hvordan sjekke at systemet etterlevs? Det har blitt sagt at kontrollingeniørene må ta det opp i byggemøtene. Vi har diskutert om kontrollingeniørene skal ta opp spesielle ting, ikke om de skal drive jevnlig kontroll.»*

*«I ren entreprise – hvor aktive skal vi være? Bør vel gripe inn hvis vi ser åpenbare skjvheter.»*

Tendensen ser ut til å være at man er opptatt av at Vegvesenet som byggherre ikke også skal bli tilsynsmyndighet i forhold til entreprenørene, og videre at det kreves et internkontrollsystem fra entreprenørene etter anbudsgodkjennelse, selv om dette ikke kreves etter de siterte retningslinjene innledningsvis. På tross av dette understrekes det at Vegvesenets byggeledelse skal drive kvalitetskontroll i forhold til teknisk kvalitet, ikke når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Sentrale aktørers uttalelser jamført med lokale Vegvesenrepresentanters beskrivelser av sine funksjoner, styrker inntrykket av at bildet som er gitt her, er dekkende for de faktiske forhold. I en instruks til ingeniører, oppsynsmenn og verneombud i et av fylkene kan vi lese følgende:

*«Ved store entrepriser der vegvesenet bare har kontrollfunksjoner, er det naturlig at entreprenøren har samordningsansvaret. Vegvesenets byggeledere bør da ikke legge seg opp i entreprenørens vurderinger når det gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet. Vegvesenetrisikerer i så fall å bli involvert i en eventuell sak, og kan muligens bli trukket til ansvar. Det har vært flere rettssaker i slike tilfeller (RT 1984, s. 773, RT 1982, s. 645).*

Som byggherre har Statens vegvesen likevel det overordnede ansvar for all aktivitet som omfattes av det aktuelle vegprosjekt.»

Et relevant spørsmål er hva et slikt overordnet ansvar egentlig innebærer.

Selve anleggene blir stort sett karakterisert som typiske entrepriser. Vi har ingen forutsetning for å vurdere om også arbeidsmiljøforholdene er typiske. Antagelig vil det være visse variasjoner, blant annet etter hvem som er hovedentreprenør. På sentralt fagforeningshold ble et av anleggene omtalt slik:

*«Ikke et spesielt dårlig anlegg, men var vel ikke så helt bra heller. Ble jobba en god del overtid. Det kommer an på øya som ser.»*

Det sentrale poenget her er imidlertid at det ikke ser ut som om kvaliteten på hovedentreprenørens vernetjenester og anleggets HMS-forhold har noe å si for hvordan på Vegvesenet praktiserer byggherrefunksjonen.

## 4.5 Asfaltentrepriser

Tabell 4.1 viser fordelingen mellom forbruk i egendrift og entrepriser når det gjelder dekkelegging på riks- og fylkesveganlegg.

*Tabell 4.1 Forbruk i egendrift og entrepriser på dekkelegging i riks- og fylkesveganlegg. Prosent\**

	Egendrift	Entrepriser
Buskerud	37	63
Hordaland	32	68
Nordland	76	24
Hele landet	25	75

\* Driftsstatistikk 1992, Statens vegvesen

Vi ser at alle fylkene ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder egendrift på dekkelegging. Særlig Nordland utmerker seg, med bare 24 prosent entrepriser.

Asfaltbransjen skiller seg ut fra anleggsbransjen på flere punkter. For det første er det færre aktører i markedet. For det andre er virksomheten noe mer avgrenset, fordi det ikke er så stort spekter av oppgaver. For det tredje er Vegvesenet den absolutt største kjøperen av tjenester i dette markedet.

I kapittel 2 så vi at i forbindelse med asfaltproduksjon har eventuelle løsemiddelskader og faren ved å arbeide nær trafikken kommet særlig i fokus. Dette er problemstillinger som også går igjen hos de private asfaltentreprenørene. Vi har lite grunnlag for å vurdere arbeidsmiljøforholdene hos de private. De fleste firmaene i bransjen er forholdsvis store og veletablerte, og det virker som om forholdene er relativt godt ordnet. Vegvesenet ligger antagelig et par hakk foran, blant annet når det gjelder utprøving av mer miljøvennlige stoffer. Videre er nok de private noe mer offensive i sin overtidsbruk. Svært mange av arbeidstakerne tas inn på sesongbasis, og med dispensasjon for overtid opp til 300 timer, sier det seg selv at her er det snakk om intens jobbing i sommerhalvåret.

Det innrømmes da også at overtidsbruken ikke alltid er helt i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser:

*«Samlet sett overholdes Arbeidsmiljøloven, men den overskrides i kortere perioder.»*

Det siktes her til at Arbeidsmiljøloven regulerer lovlig overtid per uke og måned, ikke bare per år. Selv om bedriften holder seg innenfor årskvoten, hender det altså at overtidsbruken per uke eller måned går ut over lovens grenser.

Fra Vegvesenets side ble vi fortalt om et tilfelle hvor blant annet arbeidstidsforhold fikk konsekvenser for asfaltentreprenøren:

*«Kvaliteten var dårlig og arbeidstid var over alle stokker – ikke minst. De fikk ikke jobb neste år, selv om de var billigst. Vi hadde god dokumentasjon, blant annet kontrollørens nedtegnelser av arbeidstid. De fikk også trekk i prisen.»*

Her ser vi altså et eksempel på at overskridelse av arbeidsmiljøloven kan få konsekvenser, også i rene entrepriser. Antagelig var kombinasjonen med dårlig produktkvalitet avgjørende, og overtidsbruken ble ytterligere et argument for ikke å velge dette firmaet neste gang.

Det ser ut til at alle de tre fylkene krever at asfaltentreprenørene skal dokumentere at de har et internkontrollsystem:

*«Vi forlanger at de skal vise at de har et eget internkontrollsystem. Tror de har kommet litt lenger enn oss.»*

De asfaltentreprenørene vi var i kontakt med, kunne alle vise fram permer med internkontrollsystem. Så systemene eksisterer tydeligvis – hvordan de fungerer er en annen sak. Dette blir ikke kontrollert eller fulgt opp av Vegvesenet.

*«Tror ikke de blir kontrollert.»*

*«Sjelden vi tar opp forhold knytta til entreprenørens folk. Føler et ansvar, men..... har en følelse av at det mange ganger er vel så ordnet hos entreprenørene. Etter loven burde vi satt oss inn i entreprenørenes internkontrollsystem. Ligger ved anbudene, men det blir mye papir.»*

*«Private dekkefirma blir ikke kontrollert. For eksempel ..... har internkontroll, men brukes det? Egentlig ikke noe problem å sjekke det.»*

Ved asfaltentrepriser vil entreprenøren ha samordningsansvar for innleide transportører og Vegvesenets asfaltkontrollører. I likhet med Vegvesenet gjør asfaltentreprenørene utstrakt bruk av transportører som kjører på enhetspris, som vil si at de får betalt for utkjørt masse. Disse skal komme inn under hovedbedriftens verneordninger. En leder ved en asfaltbedrift beskrev oppfølgingen slik:

*«På asfaltverket kommer de inn under verneombudet der, på veien under verneombudet på laget. Det skal påses at de bruker vernetøy....vel, vel. I hvert fall at de ikke går i badebukse.»*

Firmaet har innført internkontrollsystem, og dette ble levert da kontrakten ble inngått med Vegvesenet. Verkets verneombud fortalte at innleide sjåførere i år har fått et skjema med vernerutiner som de må skrive under på.

*«Det har hjulpet i forhold til noen. Men med andre nytter det ikke. Egentlig skal du avvise dem, men det blir tungt å si fra hele tida. Det har hendt at folk har blitt avvist, da har de tatt på seg hjelm.»*

Verneombudet for et av utleggerlagene ga en lignende beskrivelse. De innleide bruker delvis verneutstyr, særlig etter litt mas. Når det gjaldt vernerunder, kom han med følgende kommentar:

*«Vi skal gå vernerunde, men det blir glemt. Er det noe som mangler, ordner vi det stort sett.»*

Ifølge verneombudet blir transportørens arbeidstid fulgt opp, men ikke i forhold til om de også jobber andre steder samtidig. Ved skiftjobbing bytter også transportørene sjåfør ved skiftets avslutning.

En transportør (lastebileier) som blant annet kjører for dette firmaet, hevdet imidlertid at han ikke har opplevd at det blir stilt krav til verken verneutstyr eller arbeidstid.

Når det gjelder asfaltbåtene, blir ikke de regnet inn under entreprenørens samordningsansvar. Denne tolkningen deles også av Vegvesenet.

Vegvesenet har asfaltkontrollører som kontinuerlig følger entreprenørens utleggerlag. Kontrollørens oppgave er å ta prøver av asfalten for å sjekke kvaliteten. I Hordaland og Nordland har asfaltentreprenøren samordningsansvar også i forhold til Vegvesenets kontrollører:

*«Asfaltkontrolløren er en enslig svale som følger et stort entreprenør-lag. Han skal gå inn under entreprenørens internkontrollopplegg. Utrolig spesielt. Det tas opp på driftsmøtet at entreprenøren har ansvaret for ham, og vi får navnet på deres verneombud. Synes kontrolløren kommer i skyggeland, blant annet i forhold til overtid. Vi har sagt fra at vi vil styre overtida selv om kontrolløren er underlagt entreprenøren. Dårlig skilting m.m. innebærer en fare for kontrolløren. Tar det opp i driftsmøter hvis det er noe, og det kan gå ut over neste kontrakt.»* (Leder i Vegvesenet)

I prinsippet er ikke denne ordningen mer spesiell enn om Vegvesenets kontrollingeniører faller inn under hovedentreprenørens samordningsansvar på et entrepriseanlegg. Forskjellen er kanskje

først og fremst at asfaltkontrolløren er mer eller mindre alene ute i felten, og dermed i større grad overlatt i «entreprenørens hender».

*«Det er ikke noe ordnet møtestruktur mellom kontrollørene, de faller litt utenfor vårt interne HMS-system.»*

I Buskerud kommer kontrollørene inn under Vegvesenets eget vernesystem, men også der faller de visstnok noe utenfor.

Overtidsproblematikken bunner i at entreprenørene, som vi så ovenfor, er mindre restriktive i sin overtidsbruk enn Vegvesenet. Dette kan sette kontrollørene i klemma. På den ene siden skal de følge entreprenørens utleggerlag, på den andre siden er de pålagt å ikke overskride 200 overtidstimer i året.

Enkelte er temmelig kritiske til dagens ordning:

*«Det er en uriaspost å være vegvesenkontrollør hos entreprenørene. Hvem har ansvaret for kontrolløren? De er ansatt i Vegvesenet, men de faller inn under entreprenøren. Bli en motsetning – kontrolløren har myndighet til å stoppe arbeidet, men er underlagt deres verneombud. Ofte går kontrolløren korrekt antrukket, mens entreprenørens verneombud ikke gjør det. Bør komme ut av det, de bør komme inn under Vegvesenets vernesystem. Nå; dårlig og lettvint system. Alternativet kunne vært å ha et verneombud for alle kontrollørene eller vedlikeholdverneombudet i området har ansvaret.»*

Det virker klart at kontrollørenes situasjon kan være problematisk. Dette skyldes først og fremst deres spesielle arbeidssituasjon som «enslige svaler» hos asfaltentreprenøren, og ikke hvilket vernesystem de er underlagt. Gitt at entreprenøren har forsvarlige verne- og sikkerhetsrutiner, er det vanskelig å tenke seg nytten av at Vegvesenet skulle ha ansvaret spesielt for sin egen kontrollør. Det interessante i denne sammenhengen er hva som skjer når entreprenøren ikke oppfyller sine plikter som ansvarlig for arbeidsmiljøet, og hvordan Vegvesenet som arbeidsgiver for kontrollørene håndterer dette. Inntrykket er at dette er uklart, og at det ikke finnes noen klare strategier i forhold til dette innad i Vegvesenet.

## 4.6 Oppsummering og diskusjon

De vesentligste punktene som er trukket fram i dette kapitlet, kan oppsummeres slik:

- Vegvesenet «delegerer» ansvaret for helse, miljø og sikkerhet til hovedentreprenøren, og tar som byggherre i liten eller ingen grad ansvar for HMS-forholdene på sine entrepriseranlegg. Dette er nedfelt i kontraktgrunnlaget og i dagens praksis.
- Vegvesenets kontrollingeniører og kontrollører tar i tråd med dette kun for seg teknisk kvalitet eller produktkvalitet. De utøver ikke kvalitetskontroll i forhold til hvordan, eller under hvilke forhold, arbeidet utføres.
- Hovedentreprenøren, som er hovedbedrift, leverer kvalitetsplan eller internkontrollsystem til Vegvesenet ved kontraktsinngåelse. Vegvesenet kontrollerer ikke om opplegget følges opp.
- Arbeidsmiljøforholdene ved de undersøkte entreprisene beskrives som lite tilfredsstillende, bortsett fra av hovedentreprenørenes representanter, som overveiende gir positive beskrivelser. Inntrykket er at samordningsansvaret ikke alltid forvaltes i tråd med arbeidsmiljølovens intensjoner.
- Som en hovedregel tas dette ikke opp fra Vegvesenets side, med mindre forholdene utgjør en direkte sikkerhetsrisiko for deres egne arbeidstakere.
- I asfaltentreprisene finner vi en mer offensiv overtidsbruk enn på dekkelegging i egenregi, noe som kan skape en del problemer for asfaltkontrollørene. Også i disse entreprisene er det noe ulike versjoner av hvordan entreprenørenes samordningsansvar håndteres.
- Asfaltkontrollørene kommer inn under entreprenørenes samordningsansvar. Det kan stilles spørsmål ved hvordan dette egentlig fungerer i praksis.

Vegvesenet står overfor flere dilemmaer når det gjelder de rene entreprisene. For det første er det tydeligvis noe usikkert om man som byggherre overhodet trenger å be om dokumentasjon på entreprenørenes internkontrollsystem. Vi har sett at dagens praksis er at Vegvesenet ber om å få denne dokumentasjonen, men at det ikke

utøves noen videre kontroll på dette området. Det kan stilles spørsmål ved om Vegvesenet, i og med at de faktisk krever et internkontrollsystem, betrakter dette som en del av produktet som kjøpes. I så fall ville det ikke vært urimelig å sjekke at også denne delen av «varen» leveres. En annen sak er at forskning innenfor ulike bransjer har vist at det kan være en sammenheng mellom HMS-forhold og produktkvalitet (NOU: 1992:22). I et slikt perspektiv kan det tenkes at det faktisk finnes rent teknisk-økonomiske begrunnelser for å kreve at entreprenøren oppfyller «HMS-biten» av kontrakten.

For det andre er inntrykket at situasjonen til dels er utilfredsstillende for de vegvesenansatte som jobber i tilknytning til entrepriser. Arbeidspresset synes hardt, og det er antagelig utilfredsstillende å observere dårlige forhold på anleggene. Det er imidlertid ingen som har gitt uttrykk for at de ønsker å få utvidede kontrollfunksjoner i forhold til entreprenørene. En endring av dagens praksis vil også kreve organisatoriske endringer og tilpasninger.

Sist, men ikke minst, er det tydelig at det er nødvendig med visse avklaringer i forhold til entrepriser som driftsform. En gjennomgang av lovverket på området er antagelig nødvendig for å definere hva som må være minimumskrav fra Vegvesenets side, og hvilket minimumsansvar som skal tillegges hovedbedriften. Vel så viktig er det at Vegvesenet avklarer hvilke krav man *ønsker* å stille. Som statsbedrift med betydelige oppdragsmengder til det private markedet ligger det både føringer og muligheter her.



# 5 Framtiden – dårlig skiltet?

## 5.1 HMS som konkurransevridende faktor

Spørsmålet om hvilke krav som stilles til innleide firmaer med hensyn til HMS dreier seg ikke bare om omsorg for private arbeidstakeres ve og vel, men i stor grad om å skape mest mulig like konkurranseforhold mellom gul og privat drift. Arbeidstakerne i Vegvesenet vet at arbeidsplassene ikke er like sikre som tidligere, og de ser at stadig færre oppdrag utføres av Vegvesenets egne arbeidstakere. Det har vært nærmest rekrutteringsstopp i noen år:

*«Det er usikre tider, vi venter med å rekruttere folk til Hollerutvalget har levert sin innstilling.»*

Mange er bekymret for forgubbing av etaten – gjennomsnittsalderen for arbeidstakerne i driften ligger nå på 46,9 år.<sup>16</sup>

*«Snart er det ikke nødvendig å legge ned Statens vegvesen – vi dør ut av oss selv...»*

Denne og lignende kommentarer illustrerer hvordan en del oppfatter situasjonen. En viktig begrunnelse for å bruke innleid arbeidskraft og maskiner framfor egne ressurser, er at dette er billigere.

*«Arbeidsmandsforbundet og maskinavdelingen mener at maskinene bør brukes mest mulig, mens anleggsavdelingen heller vil bruke billigere private tilbud.»* (Leder i Vegvesenet)

Det diskuteres flittig innad i Vegvesenet om det faktisk stemmer at det lønner seg å bruke private entreprenører, og hvorfor disse er

<sup>16</sup> Personalstatistikk 1992, Statens vegvesen 1993

billigere. En del har uttrykt stor bitterhet over egen ledelse, som de oppfatter som illojale overfor sine egne arbeidstakere.

*«Vegvesenansatte blir hele tida fratatt oppgaver og får høre at dem er for dyre. Ledelsen er imot gul drift.»*

Enkelte har hevdet at gul drift ikke alltid er dyrere, det kommer an på hvordan man setter opp regnestykkene. Vi skal ikke gå inn i den diskusjonen, men rette blikket mot det som ofte blir framhevet som de privates fremste konkurransefortrinn, muligheten til å spare inn på fordyrende sikkerhetstiltak og arbeidstakerrettigheter mer generelt. Mange er opptatt av at Vegvesenet ikke konkurrerer på like vilkår som private firmaer. Man kan tenke seg to strategier i forhold til dette, og det ser ut til at begge strategiene finnes og brukes innenfor Vegvesenet. Begge søker å skape likere konkurransevilkår, men med forskjellig utgangspunkt. Mens noen vil kjempe for at arbeidstakere innenfor privat sektor skal omfattes av samme lovverk og håndhevelse av lovverket som vegvesenansatte, mener andre at man må gå den andre veien – nemlig lempe på kravene innenfor Vegvesenet. Vi skal se nærmere på disse to strategiene.

## **Om å grave sin egen grav....**

Arbeidstakerne i Vegvesenet har utvilsomt oppnådd mye når det gjelder egne arbeidsvilkår. Verne- og tillitsmannsapparatet er godt utbygd, arbeidstids- og lønnsvilkår er strengt regulert, og standarden på hvilebuer og brakkeforlegninger må sies å være bra. Alt dette koster penger. Fra mellom- og ledelseshold (ikke alle ledere er enige i de argumentene som framføres her, men en del har gitt uttrykk for slike meninger) er det blitt hevdet at ansatte i Vegvesenet rett og slett har priset seg ut av markedet. De har fått gjennom stadig flere krav, og har dermed gjort seg så dyre at de ikke lenger kan brukes. En anleggsleder sa det slik:

*«Vi er nødt til å ta inn gule maskiner, noe vi ikke er spesielt interessert i. Når vi tar inn gule maskiner må vi finne hus til folk, vi må betale kjøring til arbeidsstedet, vi må kjøpe verneutstyr, vi må kjøre dem hjem til kvelds, vi må betale overtid, og maskinene er dyrere. Avtaleverket har gjort at de har gravd sin egen grav.»*

Hvordan skal en slik argumentasjon forstås? Så vidt vi kan se, skiller ikke vegsektoren seg vesentlig ut fra andre felt i arbeidslivet verken når det gjelder påkrevde eller opparbeidede rettigheter. Antagelig må slike holdninger sees i lys av at ledere i Vegvesenet faktisk har et billigere alternativ – som kjøpere i det private markedet slipper de å tenke på forhold som nevnes i sitatet ovenfor. I og med at standarden ofte er lavere for private arbeidstakere, slipper de også kostnadene. Helt sikkert er det at de holdningene som er referert her svekker tilliten mellom ansatte og ledere.

Sitatet nedenfor indikerer at arbeidstakerne i Vegvesenet ser det som lite realistisk å fremme nye krav i dagens situasjon:

«Hovedoppgaven i dag er å bevare/skape nye arbeidsplasser på nivå 4. Stå på krava/nye krav er ute.» (Fra informasjons-skriv til tillitsvalgte)

I samme skriv nevnes det at egne konkurransemuligheter kan styrkes gjennom større fleksibilitet med hensyn til arbeidstidsordninger og lempninger i kravene om hvilebu, hvilevakt og avspaseringskompensasjon. Arbeidstakersiden i Vegvesenet er med andre ord ikke helt fremmed for tilpasninger av denne typen for å sikre egne arbeidsplasser.

## **Om å ikke gi fordeler til «røverne».....**

Den andre strategien for å skape likere konkurransevilkår, nemlig å skjerpe kravene til private, ser ut til å være mer utbredt og bedre ansett i Vegvesenet. Tanken er at ved å kreve samme HMS-standard hos innleide som hos seg selv, vil en fjerne et konkurransemessig fortrinn hos de private. Sikkerhet blir ansett som konkurransevidende, og økt oppfølging av private blir i dette perspektivet et virkemiddel for å bedre Vegvesenets konkurransevne.

Et viktig poeng er at HMS ikke bare kan være en konkurransevidende faktor mellom Vegvesenet og private, men i høyeste grad også mellom ulike private aktører. Et spørsmål mange stiller seg er om dagens kontraheringssystem i Statens vegvesen favoriserer firmaer som i liten grad ivaretar arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet. Det er hard kamp om jobbene, og prispresset er stort. Vegvesenet skal i prinsippet alltid velge tilbudet med lavest pris. Kan dette føre til at arbeidsmiljøet blir en salderingspost? Den mest forsvarlige måten å besvare dette spørsmålet på ville vært å gå inn

i anbudsrundene, se hvem som faktisk vinner og så vurdere disse firmaenes HMS-standard i forhold til de som ikke fikk jobben. Vi har ikke gjort dette, men vi spurte intervjupersonene fra privat sektor om deres synspunkter på denne problemstillingen:

*«Det kan være at firmaer som er dårlige på HMS favoriseres. Vel så mye har jeg en følelse av at det i hvert fall ikke lønner seg å satse på HMS.»* (Leder, entreprenørfirma)

*«Ivaretagelse av HMS spiller positivt inn på økonomien også. Vi utfører vernearbeidet som en del av planleggingen av arbeidet.»* (Entreprenør)

*«Når vi skal konkurrere med folk som gir faen, bør det være en prekvalifisering.»* (Entreprenør)

*«Hvis vi sier til Vegvesenet at vi ikke vil være med på denne galoppen, da vil vel bare de si at andre får jobben.»* (Entreprenør)

*«Firma x og firma y tar store jobber, har en organisert arbeidsstokk – krav som koster. Vi kan gå inn uten så mye sikkerhet. Prisene er så lave at HMS må ned. Stillassikring, rekkverk m.m. koster. Vernerunder og sjekking av sikkerhet koster ikke så mye.»* (Entreprenør)

*«De lave prisene kan gå på bekostning av vedlikehold og nye maskiner, som er viktig for sikkerhet og effektivitet. De burde ikke bare gå ut fra pris, men også vurdere seriøsiteten til et firma. Noen firmaer tar bare den prisen de trenger til å betale neste avdrag. Vegvesenet tjener ikke på dette.»* (Privat maskinkjører)

Vi reiste det samme spørsmålet til ledere i Vegvesenet:

*«Vi forholder oss til tilbudet, selv om det virker usannsynlig lavt priset.»*

*«Hardt privat marked. Sikkert noe i at HMS skvises.»*

*«Det sies jo at det er røverne som overlever, men jeg synes det virker som om det er de flinke som klarer seg.»*

Spørsmålet innbyr i stor grad til synsing, men svarene belyser i hvert fall temaet. Mange mener at selv om useriøse firmaer ikke blir favorisert, så er situasjonen heller ikke slik at man blir belønnet for å ha en seriøs personalpolitikk og for å satse på arbeidsmiljøet. Det vil si at investeringer på dette området i neste omgang kan føre til at man blir for dyr og blir utkonkurrert i anbudskonkurransene.

Som nevnt skal pris være det avgjørende momentet både i anbudskonkurranser og ved innleie på time- og enhetspris. Det virker som om denne regelen følges, men ved mindre jobber er det et, visst slingringsmonn. Til en viss grad overvåkes dette av de private selv. Hvis en maskineier ser at et anlegg har tatt inn en maskin som ligger over ham i pris, uten at han er blitt spurt først, er det ikke uvanlig at dette blir påpekt. Prislistene for innleiemaskiner er tilgjengelige for alle, og de kan dermed sjekke at Vegvesenet følger spillereglene.

Det er flere problemer knyttet både til det å konsekvent velge det billigste tilbudet, og til det å *ikke* gjøre det. I noen tilfeller vil ikke de som gir lavest pris nødvendigvis gjøre den beste og mest effektive jobben, slik at det faktisk vil lønne seg for Vegvesenet å velge et noe dyrere tilbud. Dette er særlig aktuelt ved timeinnleie. På den andre siden er det vanskelig å finne andre kriterier som er like entydige og rettferdige som pris. I et av sitatene ovenfor nevnes prekvalifisering som en mulighet. Det vil si at anbyderne i utgangspunktet må dokumentere en viss standard på HMS-området for i det hele tatt å være med i konkurransen. Spørsmålet er selvsagt omen slik forhåndsdokumentasjon sikrer kvaliteten. I kapittel 3 var vi inne på at det er vanskelig å vurdere firmaers internkontrollsystem – en fin internkontrollhåndbok gir ikke nødvendigvis et godt internkontrollarbeid. Fordelen med å konsekvent velge laveste pris, er at Vegvesenet kan holde ryggen helt fri i forhold til eventuelle mistanker om forfordeling av enkelte firmaer, eller – enda verre – korrupsjon. Selv om en del personer vi har snakket med, både i og utenfor Vegvesenet, er kritiske til dagens praksis, er det få som ser andre og bedre alternativer.

Vår vurdering er at Vegvesenet må satse på en mer helhetlig og konsekvent oppfølging av de kravene som i dag stilles på HMS-området, både i egenregi- og entreprisedriften. Ved å konsekvent sanksjonere bedrifter som ikke leverer det de kontraktsmessig har forpliktet seg til på HMS-området, kan man indirekte forhindre at HMS blir en konkurransevridende faktor.

## 5.2 Hollerutvalget

Hollerutvalget er en arbeidsgruppe oppnevnt av Samferdselsdepartementet for å utrede et nytt styringssystem for Statens vegvesen. Utvalget la fram sin innstilling i juli 1993 (NOU:1993:23). Vår undersøkelse ble gjennomført i perioden like før og like etter at innstillingen forelå. Vi registrerte stor spenning og nervøsitet knyttet til hva utvalget ville foreslå, og innstillingen ble tillagt avgjørende betydning for hvordan morgendagens Vegvesen skal se ut. Privatiseringsspøkelset var så absolutt ute av skapet, og mange virket engstelige for arbeidsplassene sine. Hva inneholdt så Hollerutvalgets innstilling, og hvordan reagerte folk på den? En hovedreaksjon var at innstillingen var bedre enn fryktet, men verre enn man kunne håpe. Svært snaut kan hovedpunktene i innstillingen oppsummeres som følger:

- Den nye styringsmodellen skal baseres i styring gjennom *strategier*. Dette betyr blant annet at den politiske styringen av Vegvesenet i større grad skal fokusere på overordnede spørsmål og hovedvalg, framfor å detaljstyre virksomheten.
- Det skal være et styringsmessig skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver. Dette vil særlig få konsekvenser for anleggsdriften. Vegkontorene skal fortsatt ha ansvaret for etatens myndighetsoppgaver, mens produksjonsvirksomheten skal organiseres i en egen divisjon under Vegdirektoratet. Ved å regionalisere produksjonsvirksomheten, i motsetning til dagens fylkesvise ordning, mener utvalgets flertall at driften vil kunne effektiviseres. Det fremmes en rekke argumenter for at Statens vegvesen fortsatt bør ha egen produksjonsvirksomhet, blant annet at egenproduksjonen gir kompetanse som er viktig for å utøve en god byggherrefunksjon, og at egenproduksjonen kan virke som et korrektiv i markedet. Etter den nye modellen vil alle arbeiderne i anleggs- og maskinavdelingene og drøyt halvparten av de ansatte i driftsavdelingene høre til den nye produksjonsvirksomheten (*Vegen og vi 5/93*).
- Det foreslås også en del endringer med hensyn til Biltilsynets virksomhet, men vi velger å ikke omtale disse nærmere i denne sammenhengen.

Innstillingen vil antagelig bli behandlet i Stortinget i løpet av 1994. Det er vanskelig å si hvilke konsekvenser eventuelle omorganiseringer vil få for etatens ansatte, og det virker som om det også etter innstillingens framleggelse hersker stor usikkerhet rundt dette. Hollerutvalget tar ikke opp de spørsmålene som har vært sentrale i denne undersøkelsen, nemlig ivaretagelsen av HMS innenfor de ulike driftsformene. Det kan bety at premissene rundt dette i liten grad blir endret, men også at spørsmålet blir ansett som underordnet.

## 5.3 Hva skjer i en organisasjon med usikker framtid?

Et noe forslitt uttrykk sier at når krybba er tom, bites hestene. Til en viss grad ser vi dette også i Vegvesenet. Staten er gammel, og har lange tradisjoner. Mange har hatt Vegvesenet som sin eneste arbeidsgiver gjennom et langt yrkesliv. De er stolte over arbeidsplassen, og levende interessert i veger, tunneler, asfalt – alt etter hva som er deres spesialfelt. Privatisering blir sett på som en trussel av de aller fleste. Dette innebærer ikke at de går imot blandingsdrift og innleie i egenregien, men de ønsker at Vegvesenet skal ha kontrollen over produksjonen og at en viss andel av produksjonen fortsatt skal være gul. Noen er mer privatiseringsvennlige enn andre, og tendensen er at disse mener at alt opp til ens eget nivå kan privatiseres. Slik sett er det rimelig at nivå 4, det vil si vegarbeidere og spesialarbeidere, er de minst privatiseringsvennlige. I prinsippet er det liten forskjell mellom dem og andre på høyere nivåer, for alle har gode argumenter for at ens egne oppgaver må utføres av Vegvesenet selv. I bunn og grunn er dette uttrykk for et manglende helhetssyn på organisasjonen.

Antagelig er det flere årsaker til at private kan gi lavere priser enn Vegvesenet. Det blir gjerne fokusert på at private arbeidstakere er mer fleksible og krever mindre, noe som antagelig har mye å si. I tillegg kan en tenke seg andre medvirkende faktorer, som arbeidsorganisering, ledelse, ressursutnyttelse m.m. Trolig har Vegvesenet mer å hente her, muligens har sammenligninger fokusert for ensidig på arbeidstakernes rettigheter og kår.

*«...det må da gå an å barbere seg uten å skjære av hele hodet!»,* sa en vi intervjuet da han snakket om etatens framtid, og han er inne

på et kjernepunkt ved endringsprosesser: nemlig faren for å omorganisere bort og nedskjære vekk også vitale og bevaringsverdige deler av organisasjonen.

Intervjuene med vegvesenansatte har vist at usikkerhet med hensyn til fremtiden representerer et vesentlig psykososialt arbeidsmiljøproblem. Den viktigste medisinen i forhold til dette er mye og åpen informasjon, og så raske avklaringer som mulig.

## 5.4 Sluttkommentarer

Undersøkelsen har vist at fylkene har ulik praksis når det gjelder håndteringen av samordningsansvaret innenfor egenregidriften. I utgangspunktet er det ikke nødvendigvis et mål å ha en felles modell for dette. En kan like godt tenke seg at fylkene har utviklet egne modeller som er tilpasset lokale forhold. Vi har ikke data som kan dokumentere effekten av de ulike modellene på for eksempel sykefravær og ulykkesfrekvens. Vi har imidlertid sett at modellene (og praktiseringen av dem) i ulik grad sikrer konsistens i det vi har kalt HMS-kjeden. Til en viss grad skyldes ulikheten mellom fylkene usikkerhet om hvilket nivå Vegvesenet skal legge seg på når det gjelder ivaretagelsen av helse, miljø og sikkerhet overfor innleid arbeidskraft. Klarere signaler fra Vegdirektoratet kan bidra til en likere praksis, men levekraftige ordninger må trolig utvikles på lokalt nivå. Derfor bør målene og rammebetingelsene tydeliggjøres, mens det sannsynligvis er mindre hensiktsmessig å detaljregulere hvordan målene skal nås.

Formalismeproblemet: Noen vil føle seg urettferdig behandlet når de leser denne rapporten. Det går an å drive et utmerket HMS-arbeid uten at det kommer til syne i ordninger, møterefater eller annen dokumentasjon. En oppsynsmann uttrykte seg slik:

*«HMS? Har det langt opp i halsen. Nesten så jeg spyr. Virker som om vi har drevet som villmenn før – det har vi ikke gjort. Det er en tendens i Vegvesenet at når en først begynner med noe, så blir det så voldsomt.»*

Han er en av dem som ikke var særlig begeistret for HMS-systemer av ulike slag, men som etter det vi kunne bedømme ivaretok og var engasjert i arbeidsmiljøet likevel. Utfordringen blir



å sikre at arbeidsmiljøet ivaretas, noe som krever en viss formalisme og dokumentasjon, uten at dette oppleves som en tvangstrøye eller eneste målestokk på god ledelse.

Vi så tidligere i dette kapitlet at enkelte mener vegvesenansatte har prisert seg ut av markedet, og at privat arbeidskraft foretrekkes også i egenregion. Et poeng i denne sammenhengen er at det kan bli et argument mot egenregidrift at denne eventuelt drives på samme premisser som privat drift, både på godt og vondt. Slik sett kan en for sterk tilpasning til det kommersielle markedet når det gjelder ivaretagelse (eller mangel på ivaretagelse) av personalressursene, svekke grunnlaget for egenproduksjon i Vegvesenet. Satt veldig på spissen: hva skal vi med statlig produksjon som ikke på noen punkter skiller seg fra privat produksjon, heller ikke på dette, tross alt, ganske viktige feltet?

I de rene entreprisene så vi at HMS-forhold i minimal grad følges opp av Vegvesenet. Mens en i blandingsdriften har utviklet systemer som (riktignok i ulik grad) tar sikte på å ivareta det totale arbeidsmiljøet, tar Vegvesenet ikke ansvar for de rene entreprisene annet enn med hensyn til den rent tekniske kvaliteten. Dette reiser en rekke spørsmål, både juridiske, organisatoriske og mer prinsipielle. Det arbeides med å avklare de rent juridiske ansvarsforholdene, og en endring av dagens praksis vil kreve organisatoriske tilpasninger. De mer prinsipielle spørsmålene knytter seg til hvilken rolle Vegvesenet *ønsker* å ha i entreprisedriften. Enkelte har framhevet Vegvesenets mulighet til å opptre ikke bare som et økonomisk korrektiv i markedet, men også som et moralsk korrektiv. Dette vil være en relevant problemstilling for alle offentlige kjøp av varer og tjenester, og muligens er det behov for mer samordnede avklaringer på dette området.

Et annet aspekt ved det offentliges rolle som innkjøper av varer og tjenester, er at norske leverandører må ha krevende kunder for å utvikle sin konkurransevne på lengre sikt. Krevende også i den forstand at de stiller krav til HMS og eksterne miljøhensyn. Kanskje kan Vegvesenet også spille en rolle her?

# Litteratur

Aksnes, S. og H. Gundersen (1984), *På gyngende grunn*. FAFO-rapport 15. Oslo: FAFO

Andersen, S.S. (1990), «Komparative casestudier og generalisering: Strategier for modellering og utvelgning.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4/90, s.367–377

Arbeidstilsynet (1986), *Arbeidsmiljølovens anvendelse for arbeid i enmannsbedrifter innen bygge- og anleggsvirksomhet. Forskrift til arbeidsmiljøloven*

Arbeidstilsynet (1992), *Utkast til handlingsplan for Bygg & Anlegg og bergverk, 29. mai 1992*

Arbeidstilsynet (1993a), *Pressemelding 16. april 1993: Til kamp mot dødsulykkene*

Arbeidstilsynet (1993b), *Årsrapport 1992*

Friberg, O. (1992), *Arbeidsmiljøloven med kommentar*. Oslo: TANO

Kielland, E. (1984), «Fra offentlig arbeid til privat kapital?» I: Hansen, J.C. m.fl., red., *Lokalisering, servicefordeling og sysselsetting innen offentlig sektor i Norge*. Oslo: Gruppen for ressursstudier

Kielland, E. (1986), «Privatisering – troll med mange hoder.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3:195–216

Kielland, E. (1989), «Mellom marked og hierarki.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3:263–284

Kommunaldepartementet (1991), *Internkontroll. Forskrift med veiledning*.

NHO (1993), *NHOs lønns og fraværstatistikk 1992*

NOU 1992:20, *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle*

NOU 1993:23, *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*

Pape, T. (1993), *Arbeidsmiljø i Norge*. FAFO-rapport 149. Oslo: FAFO

Qvale, T.U., K. Aslaksen og J. Hanssen-Bauer (1989), *Under et internkontrollregime: Myndighetstilsyn og selskapstiltak for å bedre arbeidsmiljø og sikkerhet på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, rapport 4/89

Samferdselsdepartementet (1993), *Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-94)*

Statens vegvesen (1991), *Fakta og debattheft om Statens vegvesens drift*

Statens vegvesen (1993a), *Driftsregnskap-Driftsstatistikk 1992*. Håndbok 056

Statens vegvesen (1993b), *Nøkkeltall 1992*

Statens vegvesen (1993c), *Personalstatistikk 1992. Sysselsetting. Lønninger. Yrkesskader. Fravær*. Håndbok 083

Statens vegvesen (1993d), *Årsmelding 1992*

Statens vegvesen/Asfaltindustriens laboratorium (1993), *Asfaltprosjektet 1991-92. Sluttrapport*

Stokland, D. (1989), *Over stakk og stein*. FAFO-rapport 91. Oslo: FAFO

Stokland, D. (1991), *Fortsatt på gyngende grunn*. FAFO-rapport 113. Oslo: FAFO

Torp, H. (1990), «Fleksibel arbeidskraft». I: Torp og Skollerud, red., *Organisasjon, arbeidsmiljø og mobilitet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 90:9

*Vegen og vi 5/93*. Etatsblad for Statens vegvesen. Oslo: Vegdirektoratet

Yin, R.K. (1989), *Case study research. Designs and methods*. Newbury Park: Sage



# ARBEIDSMILJØ I VEGSEKTOREN

Tre fjerdedeler av Statens vegvesens omsetning går til kjøp av tjenester og varer i det private markedet, og nærmere en tredjedel av de sysselsatte i Vegvesenets drift er ikke ansatt i Vegvesenet, men tilknyttet ulike typer private virksomheter.

I denne rapporten presenteres resultatene fra en undersøkelse av hvordan arbeidsmiljøet ivaretas i forhold til ulike aktører i Vegvesenets egenregi- og entreprisedrift.

Rapporten tar opp følgende spørsmål:

- Hvilke ordninger har Vegvesenet for å sikre helse, miljø og sikkerhet?
- Hvilke krav stilles til entreprenører og underentreprenører, og kontrolleres det at kravene følges?
- I hvilken grad er det mulig å sammenligne arbeidsmiljøforholdene for arbeidstakerne i de ulike driftsformene?
- Favoriserer dagens praksis bedrifter som i liten grad satser på arbeidsmiljøet?

## FAFO

Postboks 2947 Tøyen

0608 Oslo

Tlf 22 67 60 00

Faks 22 67 60 22

## FAFO-rapport 160

ISBN 82-7422-114-1

