

Mona Bråten og Rolf K. Andersen

Verneombudsordningen i en ny tid

Erfaringer fra bygg og anlegg

**Fafo-rapport
2017:35**

Mona Bråten og Rolf K. Andersen

Verneombudsordningen i en ny tid

Erfaringer fra bygg og anlegg

Fafo-rapport

2017:35

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0408-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0409-4= (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag.....	7
Summary	9
1 Innledning	11
Bakteppet	12
HMS-regelverket og arbeidstakermedvirkning.....	14
Rapportens oppbygging	19
2 Metode og data	21
Spørreundersøkelse blant bedriftsledere	21
Tre casestudier	22
3 Verneombudsrollen	27
HMS-ressurser	27
Hvorfor ikke verneombud?.....	29
Valg og opplæring av verneombudene.....	30
Stansingsretten	33
Oppsummering	37
4 Samordning i HMS-arbeidet på store bygge- og anleggsplasser	39
Tre arenaer hvor verneombudene kan påvirke i store bygge- og anleggsprosjekter.....	39
Koordinerende utførende (KU).....	41
Verneombudene hos hovedentreprenører	42
Verneombudene hos underentreprenører	45
Oppsummering	47
5 Verneombudsordningen for innleide og hos utenlandske hovedentreprenører	49
Verneombudene og innleide arbeidstakere	49
Verneombudsrollen hos utenlandsk hovedentreprenør	52
Oppsummering	54
6 Konklusjoner	55
Medvirkning på ulike arenaer	55
Innleide arbeidstakere og utenlandske hovedentreprenører	56
Svak kobling mellom HMS og SHA	57
Litteratur	59



Forord

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot verneombudsordningen i bygge- og anleggsnæringen. Vi er særlig opptatt av hvilken funksjon og hvilke vilkår verneombudsordningen har på store og komplekse bygge- og anleggsprosjekter der mange aktører er inne. Vi har kalt rapporten *Verneombudsordningen i en ny tid*. Den nye tiden har vi definert som kontekstuelle og institusjonelle endringer i bygge- og anleggsnæringen. Viktige stikkord er utvidelsene av EUs grenser og endringer i regelverket for bruk av utenlandsk arbeidskraft, som har medført omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft i næringen. Bruk av innleid arbeidskraft har økt betraktelig over de senere årene. Det har også skjedd endringer på entreprenørsiden, der utenlandske entreprenører stadig deltar i konkurransen om store bygge- og anleggsprosjekter i Norge. Parallelt har det vært gjort endringer i HMS-regelverket som skal sikre tryggere arbeidsplasser. I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift med formål å bidra til bedre organisering og styring av HMS-arbeidet. I 2013 ble det vedtatt et treparts charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring. Ordningen med verneombud, som er ansattes representant i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, har imidlertid vært mer eller mindre uendret fra ordningen ble etablert på 1950-tallet.

Rapporten bygger videre på tidligere Fafo-rapporter knyttet til systematisk HMS-arbeid og verneombudenes rolle i bygge- og anleggsnæringen. Arbeidet med denne rapporten har vært finansiert av fondet for regionale verneombud i bygge- og anleggsbransjen (RVO). RVO-fondet har også finansiert mye av den tidligere forskningen Fafo har gjort på området (Bråten et al. 2012).

Datamaterialet til denne rapporten er samlet inn ved besøk hos og intervjuer av ulike aktører på tre store bygge- og anleggsplasser. I tillegg er det gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant arbeidsgivere i bygge- og anleggsbransjen. Takk til alle informanter, både bedriftsledere, HMS-ledere, byggherrerepresentanter og verneombud som velvillig har stilt opp og svart på våre spørsmål. Dere har bidratt til et rikholdig og robust datamateriale å bygge rapporten på.

Ved Fafo har Anne Mette Ødegård kvalitetssikret rapporten og bidratt med viktig kompetanse til spørsmålene om bruk av innleid arbeidskraft og østeuropeiske arbeidstakere i bygge- og anleggsnæringen. Fafos informasjonsavdeling har ferdigstilt rapporten.

Selv om mange har bidratt underveis, er alle funn og konklusjoner som trekkes, forfatterens ansvar, likeså alle feil og mangler ved rapporten.

Oslo, oktober 2017

Mona Bråten og Rolf K. Andersen



Sammendrag

I denne rapporten rettes oppmerksomheten mot verneombudsordningen i bygge- og anleggsnæringen. Vi er særlig opptatt av hvilken funksjon og hvilke vilkår verneombudsordningen har på store og komplekse bygge- og anleggsprosjekter der mange aktører er inne. Vi belyser spørsmål knyttet til hvilke utfordringer verneombudsordningen møter i en ny tid på bygge- og anleggsplasser. Den nye tiden har vi definert som kontekstuelle og institusjonelle endringer i byggenæringen. Utvidelsene av EUs grenser og endret regelverk for bruk av utenlandsk arbeidskraft har medført omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft på norske bygge- og anleggsplasser. Dessuten har bruk av innleid arbeidskraft økt betraktelig over de senere årene. Det har videre skjedd endringer på entreprenørsiden der store bygge- og anleggsprosjekter i Norge også er interessante for utenlandske aktører, som stadig deltar i konkurransen om disse. Parallelt har det vært gjort endringer i HMS-regelverket som skal sikre tryggere arbeidsplasser. I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift med formål å bidra til bedre organisering og styring av HMS-arbeidet. I 2013 ble det vedtatt et treparts charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring. Ordningen med verneombud, som er ansattes representant i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, har imidlertid vært mer eller mindre uendret siden den ble etablert på 1950-tallet.

Rapporten er basert på en spørreundersøkelse blant bedriftsledere i bedrifter innen bygge- og anleggsvirksomhet (NACE 41.200, 42.000 og 43.000). Totalt 2000 ledere har besvart undersøkelsen. I tillegg har vi gjennomført kvalitative dybdeintervjuer og deltakende observasjon på tre store bygge- og anleggsplasser. Totalt er 19 personer intervjuet i de tre casestudiene.

Medvirkning på ulike arenaer

Generelt gir arbeidsgiverne i bygge- og anleggsbransjen et positivt bilde av verneombudsordningen. De som ifølge loven skal ha verneombud, har stort sett dette. Organisatorisk legges det til rette for at verneombudene skal kunne utføre oppgavene sine, og de velges hovedsakelig blant de ansatte, og verneombudene får som regel opplæring i tråd med lovkravene. Selv om lederne i bygge- og anleggsbedriftene stort sett er godt fornøyd med verneombudene og den jobben de gjør, viser vår undersøkelse at det også finnes flere barrierer når det gjelder å få til en effektiv verneombudsordning på bygge- og anleggsplassene. Vi har sett nærmere på deltakelse på ulike arenaer hvor verneombudene kan og bør medvirke i HMS-arbeidet i store bygge- og anleggsprosjekter.

Våre data viser at verneombudene inkluderes og deltar i det daglige HMS-arbeidet på bygge- og anleggsplassen. Deltakelse i vernerunder og i sikker-jobb-analyse (SJA) er konkrete oppgaver som skjer ute på den enkelte bygge- og anleggsplass. Verneombudene spiller en viktig rolle når det gjelder direkte og umiddelbar deltakelse i disse HMS-aktivitetene. Verneombudene spiller også en viktig rolle for å bygge sikkerhetskultur i praksis. De er fysisk til stede, og den grønne hjelmen har en viktig symbolverdi. Verneombudene påpeker manglende bruk av personlig sikkerhetsutstyr og akutt ulykkesrisiko eller brist på sikkerhet. Planleggings- og framdriftsmøter er viktige arenaer for å diskutere både konkrete og overordnede/strategiske spørsmål knyttet til HMS i de neste fasene i prosjektet. Disse

møtene gjennomføres i regi av byggherre, men verneombudene inviteres i liten grad til å delta. I spørreundersøkelse finner vi at desto større entreprenøren/bedriften er, desto mindre er verneombudene involvert i dette arbeidet. På arbeidsplassnivå viser våre data at verneombudene i liten grad involveres i møter hvor byggherrens SHA-plan diskuteres. Generelt er det få møtepunkter mellom byggherre og verneombudene – som tilhører den enkelte bedrift.

En hovedkonklusjon på spørsmålet om arbeidstakermedvirkning i HMS på store bygge- og anleggsplasser er at verneombudene spiller en viktig rolle, men at deres medvirkning i HMS-arbeidet først og fremst er reaktiv. Det legges i liten grad til rette for at verneombudene skal kunne delta på arenaer hvor det gis muligheter for en mer proaktiv rolle i HMS-arbeidet i konkrete bygge- og anleggsprosjekter. En av grunnene til det kan være at det i regelverket ikke finnes noen form for kobling mellom verneombudsrollen i den enkelte bedrift og byggherrens SHA-arbeid. Uten en slik kobling synes verneombudene i liten grad å bli invitert til å delta på arenaer der prosjektet planlegges og ulike løsninger diskuteres og velges – det vil si i planleggings- og framdriftsmøter. Disse møtene er en viktig arena for diskusjon om ulike tema som angår HMS i prosjektet.

Summary

Safety delegates in the construction industry

This report focuses on the safety delegates in the construction industry. In particular, we are concerned with the functions and roles of safety delegates in large and complex construction projects that include numerous operators. We elucidate issues associated with the challenges that the safety delegates encounter on construction sites in these new times. We have defined these new times as the result of contextual and institutional changes in the construction industry. EU enlargement and changed regulations for the use of foreign labour have led to a considerable presence of Eastern European labour on Norwegian construction sites. In addition, the use of hired workers has increased significantly in recent years. The construction enterprises have also undergone changes, and large construction projects in Norway have become an object of interest to foreign operators, who constantly participate in tenders for these. In parallel, changes have occurred in HES regulations for maintaining safety in the workplace. In 2010, new regulations for builders came into effect, seeking to ensure better organisation and management of HES efforts. In 2013, a tripartite charter for an injury-free construction industry was signed. On the other hand, the scheme for safety delegates, who are the employees' representatives in HES issues and their spokespersons in matters pertaining to the working environment, have remained more or less unchanged since it was established in the 1950s.

The report is based on a survey among enterprise managers in the construction industry (NACE 41.200, 42.000 and 43.000). A total of 2000 managers responded to the survey. In addition, we have conducted qualitative in-depth interviews and participant observation on three large construction sites. Altogether 19 persons were interviewed in the three cases studies.

Participation in various arenas

Overall, employers in the construction industry take a positive view of the safety delegate scheme. Those for whom a safety delegate is mandatory generally tend to have one. Organisational provisions are made for the safety delegates to fulfil their remit. They are mainly elected by the employees and are provided with training according to the statutory requirements. Although the construction industry managers tend to be fairly well satisfied with the safety delegates and the job they are doing, our study also shows that some barriers exist when it comes to implementing an effective safety delegate scheme on construction sites. We have examined the level of participation in various arenas where the safety delegates can and should be included in HES efforts in large construction projects.

Our data show that the safety delegates are included and participate in daily HES work on construction sites. Participation in safety walkthroughs and Safe Job Analyses (SJAs) are concrete efforts that are undertaken on each construction site. The safety delegates also play a key role in terms of their direct and immediate participation in these HES activities. They are physically present, and their green helmets have a high symbolic value. The safety delegates point out shortcomings in terms of personal safety equipment, imminent safety risk or safety violations.

Planning and progress meetings are key arenas for discussion of concrete as well as general/strategic issues pertaining to HES over the next stages of the construction project. These meetings are held under the auspices of the builder, but the safety delegates are not usually invited to attend. In the survey, we find that the larger the construction enterprise/builder, the less frequently safety delegates are involved in this work. At the workplace level, our data show that the safety delegates are rarely involved in meetings where the builder's mandatory plan for safety, health and working environment (the SHA plan) is discussed. In general, there are few meeting points between the builders and the safety delegates, since the latter belong to the individual construction enterprise.

A main conclusion to the question about employee participation in HES efforts on large construction sites is that although the safety delegates play an important role, their participation primarily tends to be reactive. Few provisions are made to enable the safety delegates to engage in proactive HES efforts in specific construction projects. One reason could be that the regulations do not specify any kind of linkage between the role of safety delegate in individual enterprises and the builder's planning for safety, health and working environment issues. Without any such linkage, the safety delegates rarely appear to be invited to attend arenas where projects are planned and various solutions discussed and selected – i.e. planning and progress meetings. These meetings constitute a key arena for discussion of various topics pertaining to HES in the project in question.

1 Innledning

Bygge- og anleggsnæringen er kjennetegnet av komplekse arbeidsplasser som er av temporer karakter, det vil si at arbeidsplassen er tids- og prosjektbasert. De fleste større bygge- og anleggsprosjekter er organisert med en hovedentreprenør og et sett med underentreprenører. I tillegg er innleid arbeidskraft, ofte fra Øst-Europa, en vanlig bemanningsstrategi. Ordningen med verneombud, også de regionale verneombudene, har vært en sentral del av arbeidet med å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø og redusere risiko for ulykke og skade på bygge- og anleggsplassene.

Hovedhensikten med dette prosjektet er å kartlegge verneombudenes rolle i store komplekse prosjekter der mange aktører er inne på bygge- eller anleggsplassen. I denne rapporten vil vi belyse spørsmål knyttet til hvilke utfordringer verneombudsordningen møter i en ny tid på bygge- og anleggsplasser. Den nye tiden har vi definert som kontekstuelle og institusjonelle endringer i byggenæringen. Utvidelsene av EUs grenser og endret regelverk for bruk av utenlandsk arbeidskraft har medført omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft på norske bygge- og anleggsplasser. Dessuten har bruk av innleid arbeidskraft økt betraktelig over de senere årene. Det har også skjedd endringer på entreprenørsiden der store bygge- og anleggsprosjekter i Norge også er interessante for utenlandske aktører, som stadig deltar i konkurransen om disse. Parallelt har det også vært gjort endringer i HMS-regelverket som skal sikre tryggere arbeidsplasser. I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift med formål å bidra til bedre organisering og styring av HMS-arbeidet. I 2013 ble det vedtatt et treparts charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring.

Problemstillingene i dette prosjektet er basert på erfaringer i et prosjekt Fafo gjennomførte i 2015 om verneombudenes rolle i bygge- og anleggsbransjen (Bråten & Andersen 2015), og de konkretiseres i følgende fem hovedspørsmål:

- ▶ **Hvilke utfordringer møter verneombudsrollen i en ny tid på bygge- og anleggsplasser?**
- ▶ **Hvilken rolle spiller verneombudene i samordningen av HMS-arbeidet på store bygge- og anleggsplasser?**
- ▶ **Hvordan fungerer verneombudsrollen i store prosjekter med utenlandske hovedentreprenører og norske underentreprenører?**
- ▶ **I hvilken grad klarer verneombudene å utføre sin rolle i skjæringspunktet mellom byggherrens plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan) og bedriftens eget profesjonelle HMS-arbeid?**

Spørsmålene besvares på grunnlag av kvalitative intervju- og observasjonsdata fra tre store bygge- og anleggsplasser samt en spørreundersøkelse blant ledere i bygge- og anleggsbedrifter.

Bakteppet

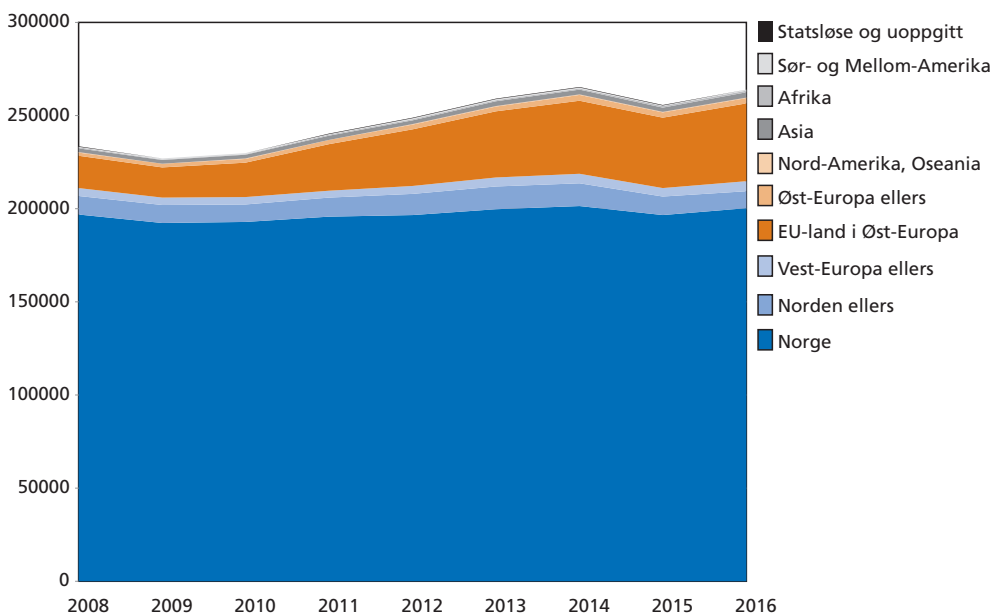
Bakteppet for undersøkelsen om verneombudenes rolle er de store strukturelle endringene som har skjedd i bygge- og anleggsbransjen de siste 10–15 årene med økt bruk av utenlandsk arbeidskraft, endrede tilknytningsformer og nye måter å organisere bygge- og anleggsprosjektene på. Det har vært gjort flere viktige endringer i regelverket i denne perioden, som har hatt til hensikt å styrke HMS-standarden i bygge- og anleggsbransjen. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av de kontekstuelle endringene som gir et viktig bakteppe for å forstå verneombudenes rolle på store bygge- og anleggsplasser i dag.

Syssetting og strukturelle endringer

Registerbaserte sysselsettingstall viser at bygge- og anleggsvirksomhet sysselsatte drøyt 191 000 personer i 2008, mens antallet i 2015 var økt til nærmere 230 000 personer (SSB, strukturstatistikk). Næringen er inndelt i tre store undernæringer, hvorav spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet er den største med nærmere 131 500 sysselsatte. I de to andre er nærmere 81 700 sysselsatt i oppføring av bygninger og drøyt 16 800 sysselsatt i anleggsvirksomhet. Statistikken viser at det var et kraftig fall i sysselsettingen i kjølvannet av finanskrisa i 2008, men at bransjene ganske raskt tok seg opp igjen. I 2011 var sysselsettingen tilbake på samme høyde som toppnivået i 2008. Fra 2014 til 2015 var det en sysselsettingsvekst på 1,8 prosent i bransjen. Næringen er svært mannsdominert, med over 90 prosent menn. Sysselsettingsøkningen etter 2008 har i stor grad bestått av arbeidstakere fra Øst-Europa, som har kommet for å jobbe i kortere eller lengre tid.

I byggenæringen utgjorde arbeidstakere fra EU10¹ 9700 personer i 2008 og 26 500 personer i 2014. Av den totale veksten i sysselsatte fra 2008 til 2014 utgjør arbeidskraft fra de

Figur 1.1 Sysselsatte totalt og etter landbakgrunn bygg og anlegg 2008–2016.



Kilde: SSB Statistikkbanken

¹ EU10 refererer til EU utvidelsen i 2004 hvor ti nye land gikk inn i EU. Åtte av disse var østeuropeiske land.

nyeste EU-landene 79 prosent (Andersen & Jordfald 2016:17). Mens enkelte pendler mellom arbeidsoppdrag i Norge og hjemlandet, har andre fått fast jobb og bosatt seg her med familien sin. Figur 1.1 viser utviklingen i antall sysselsatte totalt og etter landbakgrunn i bygge- og anleggsvirksomhet i perioden 2008–2016.

Byggebransjen er dessuten kjennetegnet av omfattende bruk av innleid arbeidskraft, og bruken av innleie har økt betraktelig over de senere årene. Nergaard (2017) har på grunnlag av ulike datakilder beregnet et anslag på omfanget av innleide arbeidstakere i byggebransjen. Per 2016 anslås andelen innleide lønnstakere i byggebransjen totalt å være mellom 6,3 og 8,6 prosent. Når det gjelder arbeideryrkene, anslås andelen å være høyere – mellom 8 og 11 prosent. Bruk av innleide arbeidstakere er langt høyere i Oslo og Akershus enn i resten av landet (Nergaard 2017:20).

Foretakene i bygg og anlegg omsatte for 482 milliarder kroner i 2015 og hadde en vekst på 5,7 prosent sammenliknet med året før. Den største veksten har vært innen anleggsvirksomhet med en økning på 14,3 prosent fra 2014 til 2015 (SSB, strukturstatistikk).

En skadeutsatt næring

Bygge- og anleggsnæringen er en skadeutsatt næring og ligger på topp når det gjelder arbeidsskader med dødelig utfall (Mostue et al. 2015). Som en del av trepartssamarbeidet i charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring – som blir nærmere beskrevet under – har myndighetene forpliktet seg til å utarbeide en årlig rapport over skader og yrkesrelatert sykdom i bygge- og anleggsnæringen. Arbeidstilsynet og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) samarbeider om dette og har så langt utgitt to rapporter i Arbeidstilsynets rapportserie *Kompass* (Winge et al. 2015; Mostue et al. 2016).

I 2015 omkom seks personer i arbeidsulykker i bygge- og anleggsvirksomheter. Dette tallet var lavere enn på mange år. I de siste sju årene har det i gjennomsnitt omkommet i overkant av ni personer per år (Mostue et al. 2016:8). Næringen ligger også godt over gjennomsnittet når det gjelder rapporterte skader per yrkesaktive, med tolv rapporterte skader per 1000 ansatte i 2015. Gjennomsnittet for alle norske yrkesaktive er 8,9 skader per 1000 ansatte (Mostue et al. 2016:9). Arbeidstilsynet har gjort en nærmere analyse av ulykker i bygge- og anleggsbransjen i 2015. Dette er ulykker som er meldt til tilsynet, hvor de har gjennomført fysiske tilsyn, og hvor tilsynspakke for oppfølging av ulykker er benyttet. Analysen, som er basert på 176 ulykker, viser at 183 personer ble skadet, hvorav fire døde. Her refererer vi funnene slik de er presentert i rapporten fra Arbeidstilsynet på sidene 11–19 (Mostue et al. 2016). En vurdering av ulykkene viser at 45 prosent var sannsynlige dødsulykker, 25 prosent var mulige dødsulykker, og 25 prosent av ulykkene var ikke potensielle dødsulykker. I all vesentlighet var de skadde menn, kun 2 prosent var kvinner. Dette reflekterer kjønnssammensetningen i næringen generelt. Andelen skadde med utenlandsk statsborgerskap var 40 prosent. Av de fire som døde, hadde tre utenlandsk statsborgerskap. Videre viser analysene at skadefrekvensen hos yngre arbeidstakere, det vil si under 25 år, er høyere enn for øvrige aldersgrupper. En utsatt gruppe er innleide og arbeidstakere med lite erfaring, for eksempel lærlinger, personer i sommerjobb og liknende. Disse er involvert i 27 prosent av ulykkene. Gjennomgangen til Arbeidstilsynet viser at fallulykker er den klart hyppigste ulykkestypen – nesten halvparten av alle ulykkene skyldes fall fra tak, stige, stillas eller annet.

HMS-regelverket og arbeidstakermedvirkning

HMS-regelverket er en del av det institusjonelle rammeverket for aktørene i byggenæringen, og endringer i dette må antas å ha betydning for arbeidstakermedvirkning i HMS-arbeidet. Dyreborg (2011) har gjennom studier av byggenæringen i Danmark utviklet en modell for endringer i virksomhetenes arbeidsmiljøarbeid. Modellen består av tre områder som er gjensidig knyttet til hverandre: marked, myndighetene og partssamarbeidet. Endringer på ett av områdene kan påvirke de to andre. Med utgangspunkt i byggebransjen i Danmark argumenterer Dyreborg (2006) for at det skjer et skifte i rammeverket for arbeidsmiljøstyring: Eksterne aktører har økt sin innflytelse på virksomhetenes HMS-arbeid.² Dette har skjedd på bekostning av virksomhetenes samarbeidsorganer for HMS, som har vært en arena for innflytelse og utvikling av arbeidsmiljøet. Ifølge Dyreborgs undersøkelser har de lokale samarbeidsorganene for arbeidsmiljø³ blitt mindre viktige i virksomhetenes HMS-arbeid i takt med at eksterne aktører / markedet har fått større innflytelse gjennom å stille større krav til virksomhetenes renommé og sosiale ansvar – hvor HMS-standarden spiller en sentral rolle. Dyreborgs observasjoner får støtte i nyere empiriske studier fra ulike EU-land (Walters et al. 2012; Walters & Wadsworth 2016; Hasle et al. 2016). En hovedkonklusjon i disse studiene er at det har skjedd en generell endring i virksomhetenes oppmerksomhet omkring arbeidsmiljø og måten de jobber med dette på, som bidrar til å gi verneombudene en mer marginal rolle i HMS-arbeidet. Studiene viser at det er store forskjeller mellom land og sektorer. Et generelt trekk er likevel at ledelsen i mange tilfeller tar større grep om HMS-arbeidet, og at verneombudene tenderer til å innlemmes i ledelsens arbeid med HMS. Samtidig fjerner verneombudene seg mer fra kollegene som de er valgt til å representere i saker som angår arbeidsmiljøet (Walters et al. 2012; Walters & Wadsworth 2016; Hasle et al. 2016).

I Norge har det skjedd flere viktige regelverksendringer på 2000-tallet, hvor hensikten har vært å styrke HMS-standarden i byggenæringen. Endringene består både av «harde» og «myke» elementer (jf. Nicolaisen & Trygstad 2015). Med harde elementer menes endringer i lovkrav med påfølgende straff ved brudd, mens myke elementer refererer til anbefalinger og frivillige ordninger. En kort presentasjon av disse er viktig for å forstå endringer i virksomhetenes vektlegging av HMS-arbeidet, og de danner et bakteppe for å forstå verneombudenes rolle på store byggeplasser i dag.

Arbeidstakermedvirkning i bygge- og anleggsprosjekter

Ordnningen med verneombud ble første gang nedfelt i norsk lov i arbeidervernloven av 1956, da det ble innført en plikt for arbeidsgivere og arbeidstakere til å samarbeide i arbeidsmiljøspørsmål. Verne- og miljøsam arbeidet ligger under arbeidsgivernes og arbeidstakernes felles demokratiske kontroll (Willadsen 1997; Kalleberg 1983). I lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø fra 1977 ble verneombudets rolle styrket, og det ble gitt mer detaljerte bestemmelser om verneombudets arbeidsoppgaver og kompetanse (Johansen & Stueland 2011). Verneombudsrollen ble ikke endret ved ny arbeidsmiljølov i 2005. Men ved omlegging av forskriftsstrukturen i 2011 ble forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg fra 1977 lagt inn i den nye forskriften om organisering, ledelse og medvirkning.⁴ Den nye forskriften

² Som eksempler på eksterne aktører bruker Dyreborg kunder, konkurrenter, offentligheten generelt og organisasjoner i sine analyser (Dyreborg 2006:216, fig. 6.3).

³ Lokale samarbeidsorganer for arbeidsmiljø er blant annet verneombudsordningen og arbeidsmiljøutvalg (AMU). Disse ordningene blir nærmere beskrevet i senere avsnitt.

⁴ FOR-2011-12-06-1355

styrker verneombudenes rett til medvirkning og nødvendig informasjon og opplæring (jf. forskriftens formål § 1-1).

Vernelovgivning

I dag finnes vernereglene først og fremst i arbeidsmiljøloven, dels direkte i loven, og dels i forskrifter gitt med hjemmel i loven. Byggherreforskriften er eksempel på det siste, mens reglene om verneombud og arbeidsmiljøutvalg er både direkte plassert i loven og i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

Byggherreforskriften

Byggherreforskriften (BHF) gjelder for enhver arbeidsplass hvor det blir utført midlertidig eller skiftende bygge- eller anleggsarbeid. Den fastsetter pliktene som byggherren har gjennom hele bygge- eller anleggsporsessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt. Byggherren er den som rent faktisk får utført et bygge- eller anleggsarbeid, og som dermed er oppdragsgiver for prosjektering og utførelse. Vernereglene i byggherreforskriften kan ikke fravikes gjennom avtale mellom de involverte aktørene. Det åpnes likevel for at aktørene på visse områder kan inngå avtaler med formål om å bidra til økt sikkerhet. Det gjelder reglene om koordinatorrollen (§§ 13 flg.) og reglene om byggherrens representant (§ 16) (Gullhaug & Sangolt 2016).

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

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

Før oppstart av et bygge- eller anleggsprosjekt er byggherren pliktig til å lage en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan) på arbeidsplassen. Denne planen skal beskrive hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres. SHA-planen skal være lett tilgjengelig og gjøres kjent for alle på arbeidsplassen.

I byggherreforskriften § 8 stilles det krav til SHA-planen. Forskriftsteksten er omfattende, men sier i korthet at SHA-planen skal inneholde fire hoveddeler:

1. **organisasjonskart**
2. **framdriftsplan**
3. **de spesifikke tiltak som må utføres**
4. **rutiner for avviksbehandling**

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

Byggherreforskriften §§ 13-15 omhandler koordinatorrollen. Denne er særlig viktig i store bygge- og anleggsprosjekter med mange aktører involvert, slik tilfellet er i de bygge- og anleggsprosjektene som inngår i vår undersøkelse. Det skal utnevnes koordinator for prosjekteringsfasen (KP) og koordinator for utførelsesfasen (KU). Koordinatorens oppgaver i prosjekterings- og utførelsesfasen er ganske ulike, og det stilles strengere kompetansekrav til den som skal være KU, enn til den som skal være KP. Det er likevel ikke til hinder for at samme firma og samme person i firmaet innehar begge rollene (Gullhaug & Sangolt 2016:111–144). Koordinatorens oppgaver i utførelsesfasen (KU) er listet opp i seks konkrete punkter i BHF § 14.⁵ KU har også ansvaret for å følge opp og kontrollere oversiktslister (§ 15). I byggebransjen er deler av tariffavtalen allmenngjort⁶, og KU er ofte den som i praksis følger opp byggherrens påseplikt overfor de virksomhetene som til enhver tid er inne i prosjektet. KU skal dessuten påse at arbeidsgiver, det vi si den enkelte entreprenør / hovedbedrift / utførende virksomhet, oppfyller kravene i § 9 om forebyggende tiltak – herunder forsvarlige arbeidstidsordninger, orden og hygieniske forhold, personalrom og innkvartering. KU kan dessuten stanse arbeid og kreve tiltak før det settes i gang igjen (jf. handlingsplikten).

Arbeidsgiver (entreprenør / hovedbedrift / utførende virksomhet) har plikt til å innarbeide relevante deler av SHA-planen i virksomhetenes internkontrollsystem, å følge planen for SHA, å vurdere risikoforhold angitt i SHA-planen, å melde avvik fra SHA-planen til byggherren samt å informere verneombudet og arbeidstakerne om planen for SHA før oppstart av arbeidet. Dette skal skje på en forståelig måte, med informasjon om alle tiltak som skal gjennomføres. Det stilles altså krav om at virksomhetene har sitt eget HMS-system, i tillegg til at byggherren skal sørge for at bygge- og anleggsplassen har sin egen plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan). Det er krav om at disse systemene integreres, og det er krav om koordinering på bygge- og anleggsplassen. Samtidig er det krav om at virksomhetene som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen, oppfyller kravene i HMS-regelverket i arbeidsmiljøloven. Disse virksomhetene er pålagt de plikter i HMS-arbeidet og ordninger for arbeidstakermedvirkning som følger av arbeidsgiverrollen i arbeidsmiljøloven.

Verneombudsordningen

Byggherreforskriften har ikke krav om vernerunder. Denne rollen er det hovedentreprenøren som har. Vernerundene er en arena hvor verneombudene deltar og kan medvirke i vernearbeidet på bygge- og anleggsplassen.

Virksomhetene har plikt til å velge verneombud (aml kapittel 6). I virksomheter med færre enn ti arbeidstakere kan partene avtale skriftlig en annen ordning, også at det ikke skal være verneombud i virksomheten. Verneombudene, som velges for to år av gangen, er arbeidstakernes representant i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse (aml § 6-3). Arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om det kan fortsette. Verneombudsord-

⁵Koordineringen i utførelsesfasen omfatter: a) følge opp risikoforhold i byggherrens SHA-plan, b) følge opp utarbeidelse av tidsplaner, c) følge opp at arbeidsgivere og enmannsbedrifter gjennomfører SHA-planen, d) koordinere arbeid som kan påvirke hverandre med hensyn til SHA, e) se til at arbeidsgiver følger opp at kravene i § 9 gjennomføres (forebyggende tiltak), f) sørge for at det føres oversiktslister jf. § 15.

⁶Allmenngjøring av tariffavtaler er et grep for å hindre sosial dumping og konkurransevridning. Dette skjer ved at man gjør hele eller deler av tariffavtalene til standard for en hel bransje eller et område.

ningen er internasjonal, men stansingsretten finnes bare i Norge og Sverige (Forseth & Torvatn 2015). Ved økende internasjonalisering og utenlandske entreprenører på norske bygge- og anleggsplasser kan det være at både ledere og arbeidstakere ikke er kjent med de særnorske reglene hvor verneombudene har rett til å stanse farlig arbeid.

Den enkelte arbeidsgiver skal sørge for at verneombudene får nødvendig opplæring og tid til å utføre vernearbeidet på en forsvarlig måte. Kravene til opplæring av verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg er nærmere beskrevet i forskriften om organisering, ledelse og medvirkning (§ 3-18 til § 3-22). Det er krav om at verneombud skal få den opplæringen som er nødvendig for at de kan utføre sine verv på en forsvarlig måte, og at opplæringen skal ha en varighet på minst 40 timer.

I bygg har det vært praktisert omfattende bruk av innleie både fra bemanningsforetak, fra utenlandske virksomheter og fra produksjonsinnleie (NHO Service 2016; Manifest 2015; Alsos et al. 2016). Når det gjelder HMS-forholdene, er det utleier som er arbeidsgiver, og som har ansvaret for at lovverk, eventuell tariffavtale og ansettelsesavtale etterleves. Innleiebedriften har imidlertid også noen egne plikter. Dette gjelder plikt til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de innleide samt at arbeidstiden er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. I tillegg gjelder regler om likebehandling, noe som innebærer at utleide arbeidstakere skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som om de var blitt ansatt i innleievirksomheten (aml § 14-12 a–c). At innleier er pålagt disse pliktene, fritar imidlertid ikke arbeidsgiver for ansvaret etter arbeidsmiljøloven (Alsos & Jensen 2013:11). I utgangspunktet er verneombudsoppgaven knyttet til å ivareta de ansatte i egen bedrift. I bygge- og anleggsnæringen er det ofte likevel slik at på større prosjekter, der det til enhver tid er mange bedrifter som jobber parallelt, vil verneombudene som er på plass på prosjektet, ofte fungere som verneombud for alle som er inne på bygge- eller anleggsplassen, også de som er innleide (Bråten & Andersen 2015). I et tidligere forskningsprosjekt om bruk av innleid arbeidskraft i verfts- og petroleumsindustrien fant vi en tilsvarende praksis hvor verneombudene i innleiebedriften også fungerte som verneombud for innleide arbeidstakere (Bråten et al. 2014).

Regionale verneombud

I bygg og anlegg er det også etablert en ordning med regionale verneombud, denne er regulert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven⁷ og finansieres ved at arbeidsgiverne betaler en fastsatt avgift til Fondet for regionale verneombud. Ordningen ble etablert i 1981 og har som formål å bidra til økt sikkerhet og bedre arbeidsmiljø for arbeidstakerne i bygge- og anleggsbransjen. Totalt er det 28 regionale verneombud, hvorav 14 i byggebransjen og 14 i anleggsbransjen. For byggevirksomhet oppnevnes de regionale verneombudene av Fellesforbundet og for anleggsvirksomhet av Norsk Arbeidsmandsforbund. De regionale verneombudene skal arbeide overfor de arbeidsplassene som ikke har valgt verneombud, eller som ikke har opprettet arbeidsmiljøutvalg (AMU) i samsvar med arbeidsmiljølovens regler. De har samme myndighet som verneombudene og har rett til samme opplysninger fra bedriftene som ordinært valgte verneombud har.

De regionale verneombudene driver oppsøkende virksomhet og opererer på tvers av bedriftene innen et geografisk område. RVO-ene driver i stor grad forebyggende arbeid, men har også rett til å stanse farlig arbeid, jamfør aml § 6-3. Tabell 1.1 viser en sammenfatning av hovedaktiviteter for de regionale verneombudene i bygg og anlegg for 2014 og 2016. Her ser vi at det har vært en liten økning når det gjelder gjennomførte arbeidsplassbesøk, mens det har vært en nedgang i antall stans av farlig arbeid. I anlegg har det vært en halvering av antall stans, noe som blant annet forklares med at sikkerheten rundt grøftarbeid har

⁷ Regler for regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet er nærmere definert i kapittel 3 i forskrift om administrative ordninger og i kapittel 5 i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, begge forskrifter til arbeidsmiljøloven.

bedret seg betraktelig. Når det gjelder registrerte feil og mangler, har det vært en økning fra 2014 til 2016 innen bygg, mens det har vært en reduksjon innen anlegg. Økningen i bygg kan imidlertid også skyldes at det ble gjennomført flere arbeidsplassbesøk i 2016 enn i 2014.

Tabell 1.1 Gjennomførte arbeidsplassbesøk, totalt antall stans og registrerte feil/mangler i 2014 og 2016

	Gjennomførte arbeidsplassbesøk		Totalt antall stans etter aml § 6-3		Registrerte feil/mangler	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016
Bygg	3962	4121	1899	1649	7402	7858
Anlegg	3242	3332	145	73	1988	1911

Kilde: RVO BA Årsrapport 2014 og 2016

Arbeidsmiljøutvalg

I virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg (AMU), der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og verne- og helsepersonalet er representert (aml kapittel 7). Når det er mellom 20 og 50 ansatte, kan én av partene kreve AMU, mens Arbeidstilsynet kan pålegge at det opprettes AMU. AMU er et partssammensatt utvalg hvor arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha like mange representanter, og hvor ledelsen skal gå på omgang. Intensjonen med AMU er at det skal virke for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av både fysisk og psykisk art. AMU skal blant annet ha en aktiv rolle i etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid (jf. aml § 7-2 (2) e). I forskriften stilles det samme krav til opplæring av medlemmer i arbeidsmiljøutvalg som for verneombud (§ 3-18 til § 3-22).

Charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring

I 2013 tok bygge- og anleggsnæringen initiativ til å etablere et bransjeovergrepene samarbeid for å få ned antall ulykker i næringen. Prosessen resulterte i et «HMS-charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring» som ble signert 18. juni 2014. En oppdatert versjon av charteret ble signert 14. mars 2017, sammen med en ny tiltaksplan for 2017–2018.⁸

Charteret bygger på en nullvisjon for skader i bygge- og anleggsnæringen, og de som har underskrevet dette, har forpliktet seg til å samarbeide om en forsterket innsats for å gjøre byggeplassen til et sikkert arbeidssted. I charteret legges det vekt på at skader fordeler seg på mange typer og skyldes komplekse sammenhenger mellom direkte og bakenforliggende årsaker. Det understrekes at arbeidet med å skape en skadefri bygge- og anleggsnæring betinger gode systemer, god kompetanse og gode holdninger i alle ledd. Charteret legger vekt på kollektiv innsats og samarbeid som bærebjelken i arbeidet for en skadefri bygge- og anleggsnæring:

«Det å unngå skader krever både at den enkelte part tar et selvstendig ansvar og at vi gjennom gjensidig involvering skaper en kollektiv innsats fra alle i næringen. Et samarbeid for sikkerhet!» (Charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring)

⁸ Charteret er et trepartssamarbeid signert av følgende: Arbeids- og sosialdepartementet, Statens vegvesen, Bane Nor, Statsbygg, Rådgivende ingeniørers forening (RIF), Arkitektbedriftene i Norge, Byggenæringens landsforening (BNL), Maskinentreprenørenes forbund (MEF), NELFO, Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og NTNU.

I tiltaksplanen for 2017–2018 har Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund blinket ut følgende to hovedpunkter for sitt arbeid:

- ▶ **at verneombudet har en klar rolle i planleggingen og utførelsen av arbeidet**
- ▶ **at utenlandske arbeidstakere blir tilbudt opplæring i norsk språk og arbeidskultur**

Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende organisert slik: I kapittel 2 gjør vi rede for det metodiske opplegget. Undersøkelsen bygger på både kvalitative og kvantitative data. Det kvantitative materialet består av en telefonsurvey blant daglige ledere. Det kvalitative materialet består av observasjoner og kvalitative intervjuer med ulike aktører tilknyttet tre store bygge- og anleggsprosjekter. I kapittel 3 ser vi på verneombudsrollen i lys av de strukturelle endringene som har skjedd i næringen. I kapittel 4 ser vi nærmere på systemkrav til samordning av HMS-arbeidet og hvordan det fungerer i praksis på store bygge- og anleggsplasser. Kapittel 5 handler om hvordan verneombudene møter innleide arbeidstakere og utfordringer knyttet til språk og sikkerhetskultur på arbeidsplasser med stort innslag av utenlandske arbeidstakere. Videre handler det om hvordan verneombudsordningen praktiseres, og hvilke vilkår den har når hovedentreprenøren er utenlandsk. Kapittel 6 er avslutningskapitlet hvor vi oppsummerer diskusjonen og samler trådene fra analysekapitlene.



2 Metode og data

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant bedriftsledere i bygg og anlegg samt casestudier med kvalitative dybdeintervjuer med ulike aktører og noe observasjon i tre store bygge- og anleggsprosjekter.

Spørreundersøkelse blant bedriftsledere

Gjennomføring

Denne undersøkelsen ble gjennomført av Respons Analyse i perioden 13. mars–31. mai 2017 ved bruk av telefonintervju. Undersøkelsen var rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg med en eller flere ansatte. Vi henvendte oss til HR- eller personalansvarlige i virksomhetene, alternativt daglig leder. Bruttoutvalget til undersøkelsen er trukket fra bedriftsdatabasen Bizweb, som bygger på Brønnøysundregistrene.

I utgangspunktet var det en målsetting å intervju 1000 bedrifter innen bygg og 1000 bedrifter innen anlegg. Dersom vi skulle ta utgangspunkt i bedriftene som i Brønnøysund er registrert innen oppføring av bygg (NACE 41.200), og de som er registrert innen anleggsvirksomhet (NACE 42.000), ville dette være umulig, siden sistnevnte gruppe inneholder så vidt over 1100 bedrifter. Mange av disse er da også oppføringer av avdelinger innen større konsern. Av tidligere erfaring visste vi imidlertid at på direkte spørsmål oppgir en del innen oppføring av bygg at de jobber innen anlegg, eller at de jobber like mye med bygg og anlegg. Vi lot derfor denne fordelingen bli avgjort av hva de svarte på dette spørsmålet i spørreskjemaet. I tillegg trakk vi et utvalg av bedrifter innen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet (43.000). På bakgrunn av spørsmålet innledningsvis i undersøkelsen fordelte de 2000 intervjuene vi gjorde, seg på følgende måte:

	Antall bedrifter
Bygg	1103
Anlegg	423
Omtrent likelig fordelt på bygg og anlegg	460
Ikke sikker	14
Sum	2000

Nedre grense for antall ansatte er satt til minst én. Ved å sette grensen der ønsket vi å luke ut alle enkeltmannsforetak, men likevel få med bedrifter som har få ansatte. For å unngå at gruppen én–fire ansatte, som utgjør drøyt halvparten av alle virksomhetene i disse bransjene, skulle utgjøre for stor andel av intervjuene, prioriterte vi bedriftene med flere ansatte i intervjurunden. Disse er således noe overrepresentert. Når vi presenterer totaltall fra undersøkelsen, er dette tall som er vektet etter hovednæring og antall ansatte. I analysen er samtlige spørsmål krysskjørt mot følgende bakgrunnsvariabler: antall ansatte (1–9, 10–19, 20–50 og mer enn 50 ansatte), hovedvirksomhet (bygg, anlegg og ganske likelig

fordelt mellom bygg og anlegg), tariffavtale (ja, nei) og region (Oslo/Akershus, Østlandet for øvrig, Sør- og Vestlandet og Trøndelag og Nord-Norge). Alle sammenhenger som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på minst 95 prosent.

Frafall

I enhver utvalgsundersøkelse vil det være frafall. Bruttoutvalget til undersøkelsen var på 9860 bedrifter. Av disse var 4246 ubesvarte, det vil si at det er forsøkt å ringe uten at det er oppnådd kontakt med den som skal svare på undersøkelsen. I noen tilfeller kan dette dreie seg om at telefonen ikke blir tatt, i andre tilfeller at vedkommende ikke er til stede eller er opptatt når vi ringer. De fleste ubesvarte er ringt opp to–ti ganger. 3622 ønsket ikke å delta i undersøkelsen. Med 2000 svar gir det en svarprosent på 20, holder vi de som det ikke ble oppnådd kontakt med i intervjuperioden, utenfor, er svarprosenten 36.

Tre casestudier

Det kvalitative materialet består av tre casestudier. Totalt er 19 personer intervjuet i de tre casestudiene. Intervjuene hadde en varighet på mellom én og to timer og ble gjennomført etter et semistrukturert opplegg. Intervjuene ble tatt opp og transkribert i etterkant. I tillegg har vi fått tilgang til dokumenter som beskriver SHA-planer og prosjektorganiseringen. I det ene caset fikk vi også tilgang til å gjøre observasjoner gjennom deltakelse i interne møter mellom byggherre og entreprenørene på byggeplassen samt deltakelse i vernerunder med mer. Casene er valgt fordi de representerer store og komplekse bygge- og anleggsprosjekter. To av casene har offentlig byggherre, og ett av casene har utenlandsk hovedentreprenør. Under gis en overordnet beskrivelse av de tre casene.

Case 1 – bygg

Prosjektet omfatter byggevirksomhet som strekker seg over flere år. Byggherre er offentlig, og prosjektet har en betydelig kostnadsramme. Byggearealet er fordelt på flere etasjer, og det stilles store krav til tekniske- og miljømessige løsninger både i byggeprosessen og til det ferdige bygget. Byggeaktivitetene skjer både i ulike faser av prosjektet og parallelt – totalt er det snakk om cirka 25 entreprisekontrakter, og det er satt en begrensning på maks to underentreprenører i kjeden. På intervjutidspunktet var to av entreprisekontraktene aktive, og det jobbet cirka 150 håndverkere på byggeplassen. Aktivitetstoppen i prosjektet skulle komme på et senere tidspunkt, da ville det være mellom 800 og 900 håndverkere i sving. På tidspunktet for aktivitetstoppen ville to–tre entreprisekontrakter være i aktivitet, med samordningsansvar for sine ulike underentreprenører. Byggherre var godt fornøyd med kun å forholde seg til et fåtall entreprisekontrakter – det var ryddig og oversiktlig sett fra byggherre. Byggeplassen har et svært begrenset geografisk område, og det bygges tett opp mot publikumsområder, noe som stiller ekstra krav til god planlegging og sikkerhet. En ekstra risikoutfordring er knyttet til omfattende bruk av løftekraner – totalt finnes det fem løftekraner som brukes kontinuerlig. På grunn av relativt lite tomteareal er det vanskelig å få til god logistikk og arbeidsflyt, og det er problematisk å unngå å komme under hengende last.

Byggherre er tett på og har etablert en egen administrasjonssenheter med kontorer på byggeplassen. Her sitter prosjektledelsen hos byggherre, SHA-ansvarlig, representanter for arkitektene, rådgivende ingeniører med flere. Koordinerende utførende (jf. bygg-

herreforskriften) er innleid fra et konsultentselskap for hele prosjektperioden og jobber tett med SHA-ansvarlig hos byggherre.

SHA-planen er byggherrens ansvar, og arbeidet med denne startet allerede i initieringsfasen – da handlet det mest om risikovurdering av tomten og områdene rundt, grunnforholdene med mer. Byggherre bruker et egenkomponert planleggingsverktøy i utarbeidelsen av en SHA-plan for prosjektet – planleggingsverktøyet er obligatorisk og brukes i alle prosjektene til den aktuelle byggherren. Verktøyet er basert på Excel og deler byggeprosessen inn i fire faser etter byggherreforskriften: initieringsfasen, forprosjektfasen, detaljprosjekteringsfasen og byggefasen.

Byggherrens oppgave er å ta stilling til de risikoene man identifiserer i de ulike fasene. I prosjekterings- og initieringsfasen skal rådgivende ingeniører og arkitekter inn for å vurdere tiltak for å redusere risiko – det kan for eksempel være vurderinger av behov for rekkverk og barrierer og konsekvensene av at dette ikke er på plass. Det skal også foreslås tiltak for å redusere risikoen dersom den vurderes som høy. Dette skal inn på SHA-planen, som også inneholder informasjon om organisering, framdrift, risiko og avvikshåndtering. I tillegg stilles det diverse krav til seriøsitet og erklæringer som virksomhetene må oppfylle. SHA-planen beskrives som et levende dokument som følger byggeprosjektet fra start til slutt. SHA-planen justeres ut fra hvor man er i prosjektet, det vil si at SHA-planen for de delene av prosjektet som er ferdigstilt, tas ut – dette er ikke lenger relevant. SHA-planen blir slik et dokument som blir mindre og mindre etter hvert som prosjektet skrider fram. SHA-planen er tilgjengelig for alle og henger som oppslag både innenfor og utenfor brakkeriggen.

Det blir holdt ukentlige sikkerhetskurs, og alle som skal inn på byggeplassen, må gjennomgå dette kurset – først da får man ID-kort/nøkkelkort og kan oppholde seg på plassen.

Kravene til HMS og seriøsitet for de som skal utføre arbeid på byggeplassen, er nedfelt i anbudsdokumentasjonen, og NS 3420-systemet⁹ legges til grunn for kontraktene. Virksomhetene er slik kjent med de kravene som byggherre stiller til blant annet HMS og seriøsitet, og kan legge dette inn i sine beregninger av pris.

Det stilles krav om at hovedentreprenør rapporterer månedlig til byggherre om HMS, skader i egen bedrift og hos underentreprenører. Det er også krav om rapportering av avvik basert på RUH-er¹⁰, her rapporteres det innenfor ti kategorier, som for eksempel jobb i høyden og fallende gjenstander. Alle hovedentreprenørene plikter å informere byggherre om hvordan de har implementert SHA-planen i sitt IK-system. Kravene om rapportering til byggherre er basert på egenerklæring og innsynsrett – byggherre kan gjennomføre stikkprøver. Ved samordning av HMS-arbeidet hos ulike aktører brukes skjema 504 fra Arbeidstilsynet. I dette skjemaet har hovedentreprenørene én fargekode, mens underentreprenørene har en annen. Skjemaet har informasjon om hvem som er HMS-kontaktperson, og hvem som er verneombud i de ulike virksomhetene. Det er etablert omfattende rapporteringssystemer, og det avholdes jevnlig statusmøter i prosjektet i regi av byggherre. Denne arrangerer også vernerunder en gang i uka. Vanligvis deltar representanter fra byggherre og ledelsen fra de virksomhetene som til enhver tid er inne på byggeplassen (vernerundene er obligatoriske for disse), på de ukentlige vernerundene. Det er frivillig om verneombudene vil delta på vernerundene i regi av byggherre. Ifølge byggherre deltar vanligvis hovedverneombudet hos hovedentreprenørene og et eller to verneombud fra underentreprenørene på de ukentlige vernerundene.

⁹NS 3420 er norsk standard for å utarbeide beskrivelser og mengdelister i forbindelse med konkurransegrunnlag, kalkulasjon av forespørsler og under utførelses- og avviklingsfasen av byggeprosjekter (www.standard.no 24.04.2017).

¹⁰RUH = rapport om uønskede hendelser

H-verdi¹¹ er etablert som en bransjestandard for mål på sikkerhet i bygge- og anleggsprosjekter. I dette prosjektet er kravene til HMS nedfelt i anbudsdokumentene og kontraktsfestet med hovedentreprenørene – det gjelder også nivåene på H-verdiene. Byggherre er godt fornøyd med H-verdien i prosjektet så langt. H1-verdien¹² har vært null fra høsten 2015, og H2-verdien¹³ lå mellom 13 og 14 på intervjutidspunktet. Byggherrens SHA-ansvarlig i prosjektet har et generelt inntrykk av at virksomhetene er flinke til å følge opp HMS og tar dette arbeidet seriøst:

I byggebransjen i dag er det ingen som tør å vedkjenne at de blåser i HMS-arbeid. Det er et veldig godt utgangspunkt for HMS-arbeidet i praksis. (SHA-ansvarlig, byggherre)

Men det ble samtidig pekt på utfordringer knyttet til oppfølgingen av det praktiske HMS-arbeidet hos ulike aktører, blant annet hadde man erfart at verneombudene i liten grad ble involvert hos enkelte av entreprenørene.

Case 2 - bygg

Dette caset består av to prosjekter med bygging av store leilighetskomplekser med totalt 360 leiligheter og næringsareal. Byggeprosessen foregår i flere trinn med ferdigstilling og salg av leiligheter underveis. Det er totalt tre private aktører på eiersiden i de to prosjektene, og byggherreansvaret er delt mellom eierne. I disse prosjektene er det et samarbeid mellom to enheter i konsernet hos en av de store aktørene innen bygg og anlegg i Norge. Eiendomsenheten kjøper opp aktuelle tomtearealer, mens entreprenørenheten utfører byggearbeidene. I utførelsen av prosjektene er førstnevnte byggherre, mens sistnevnte er hovedentreprenør. På denne måten har man fått til et samarbeid mellom de to enhetene allerede i initieringsfasen, og det er utarbeidet et dokument som gir føringer for samarbeidet. I praksis innebærer dette at entreprenøren er med på befaring før tomten er kjøpt, og kan allerede da vurdere de tekniske utfordringene knyttet til å skulle utvikle tomten til boområde og prosjektere leilighetskomplekser. Slik har man etablert et godt samarbeid og involvering av entreprenøren før eiendomsavdelingen kjøper tomten. Representanten for eiendomsavdelingen, som da også var byggherreprerentant, var godt fornøyd med dette samarbeidet mellom enhetene i konsernet og la vekt på at det både ga grunnlag for mest mulig effektiv byggeprosess og bidro til å holde kostnadene nede. Byggherre ga i dette tilfellet uttrykk for at charteret for en skadefri bygge- og anleggsnæring var svært nyttig. Gjennom arbeidet med dette har man blitt bevisst på betydningen av HMS i en tidlig fase av et byggeprosjekt ved å legge press på rådgiversiden hva angår å tenke risikoreduserende tiltak allerede i prosjekteringsfasen. I dette tilfellet var ikke byggherren veldig opptatt av H-verdiene hos entreprenøren. Det ble gitt uttrykk for at ordningen med måling av H-verdi var lite egnet som styringsverktøy, og at man i stedet la vekt på kompetanse hos ulike aktører:

Vi prøver å dreie det mer mot fokus på kompetanse, at hele kjeden skal ha nødvendig kompetanse. Det samme gjelder fra våre ansatte til rådgivere vi har med oss og ned til entreprenøren. De skal alle ha kompetanse om SHA og byggherreforskrift, på vurdering av risiko. Når alle har den nødvendige kompetansen, så snakker de samme språk og forstår hverandre, og da kan man begynne å jobbe mer målrettet. (byggherreprerentant)

¹¹ H = antall ulykker med fravær utover skadedagen per million arbeidede timer

¹² H1 = arbeidsrelatert skade med fravær

¹³ H2 = arbeidsrelatert skade, med og uten fravær (H1-verdien inkluderes altså også i beregningen av H2-verdien)

I dette tilfellet er byggherren svært opptatt av at alle aktørene skal tenke HMS og risikovurdering gjennom hele prosjektet. Derfor stilles det nå krav til arkitektene om å levere dokumentert risikovurdering som en del av arkitektkonkurransen. Dette gjør at entreprenøren allerede før prosjektoppstart kan danne seg en oppfatning om risikomomentene i byggeprosjektet.

I begge prosjektene er det cirka 20 ulike bedrifter som utfører arbeid på prosjektet, og som skal samordnes både i tid og rom. Totalt anslås det at 700–800 håndverkere vil være innom byggeplassene for å utføre ulike arbeidsoppgaver i løpet av prosjektperioden. Arkitektene har tegnet med tanke på høy utnyttelsesgrad, noe som innebærer at blokkene har parkeringskjeller over to plan samt noe næringsarealer integrert. Badene til leilighetene blir produsert i Finland og kommer som ferdige baderomskabinett. Disse heises på plass med kran og er klare for påkobling av vann og avløp. Ifølge ledelsen er ferdigproduserte baderomskabinett en svært tidseffektiv løsning, og som dessuten gir god kontroll med kvaliteten. Entreprenøren har ferdigstilt tilsvarende leilighetskomplekser i samme nabolag tidligere, og byggherrerepresentanten forteller at det er de samme lederne, håndverkerne og verneombudene som jobber i disse prosjektene som i de prosjektene som er ferdigstilt. Prosessen drives mer eller mindre etter samme mal, og man prøver å få til en erfaringsutveksling mellom prosjektene, selv om dette ikke alltid er like lett i praksis.

Bruk av løftekran og jobb i høyden er blant de operasjonene det er knyttet størst risiko til i disse prosjektene også. I ett av prosjektene var det cirka 115 håndverkere på byggeplassen, mens det på den andre plassen var langt færre håndverkere i aksjon de dagene vi gjennomførte intervjuer. I begge prosjektene er byggherren og hovedentreprenøren tilknyttet ulike enheter innen samme konsern. Byggherrerepresentanten er i liten grad til stede på byggeplassene, men KU kommer på uanmeldte besøk for å følge opp HMS-arbeidet. En hovedutfordring når det gjelder HMS og risiko for personskade, er knyttet til situasjoner der håndverkerne skal utføre arbeidsoppgaver de vanligvis ikke gjør – det er i disse tilfellene man har opplevd flest skadetilfeller, ifølge HMS-ledelsen. I ett av disse byggeprosjektene var det satt ekstra søkelys på ryddighet for å unngå personskader. Det var i dette tilfellet satt en målsetting om «ekstrem ryddighet» og krav om at alle bidro til at dette ble en realitet.

Case 3 - anlegg

Dette caset er et anleggsprosjekt som omfatter bygging av vegstrekning med både tunell og bru. Prosjektperioden strekker seg over cirka to år, med oppstart i 2016. Totalt kostnaden vil være cirka 700 millioner, og det er Statens vegvesen som er byggherre. Hovedentreprenøren er et utenlandsk selskap som driver veg- og tunellbygging globalt. På det meste vil drøyt 100 personer jobbe på prosjektet, og mange av de ansatte er norske. Det er etablert brakkerigg på området med kontorer, kantine og soverom. Anleggsarbeidet skjer etter en skiftordning med tre skift blant de som jobber i tunell, og dagarbeid blant de som jobber på bru og på veg. Alle har en turnusordning med tolv–ni, det vil si tolv dager jobb og ni dager fri, som er en vanlig ordning innen anleggsbransjen hvor mange pendler et godt stykke for å komme på jobb.

Den utenlandske hovedentreprenøren har som mål å bruke lokale firmaer som underentreprenører – noe som også er nedfelt i kontrakten med Statens vegvesen. Det er ikke mange arbeidstakere fra Øst-Europa i dette prosjektet sammenliknet med hva som ofte er tilfellet innenfor byggebransjen. Det er først og fremst på brukonstruksjonsdelen av prosjektet at det er innleide og arbeidstakere fra Øst-Europa som jobber. På anleggsplassen er det bestemt at norsk og engelsk skal være arbeidsspråk.

Det utenlandske firmaet har bygget opp en HMS-organisasjon som skal etterkomme krav i det norske regelverket. Oppbyggingen av HMS-organisasjonen startet allerede i an-

budsfasen, da to norske HMS-ledere ble innleid som konsulenter for å bygge opp virksomhetens HMS-systemer i tråd med norske krav. Entreprenøren har totalt fem verneombud i prosjektet: ett per skift i tunell, ett på veg og ett på bru. Det er valgt hovedverneombud blant de fem verneombudene.

Byggherre har etablert egen kontorrigg et lite stykke unna riggene til entreprenøren. Statens vegvesen – som er byggherre – har to pågående prosjekter i området, og kontorriggen er etablert med tanke på å følge opp begge prosjektene i geografisk nærhet. Byggherre er tett på prosjektet og følger opp med vernerunder hver fjortende dag. I tillegg stiller byggherre omfattende krav om elektroniske rapporteringer av RUH, SJA (sikker-jobb-analyse), alt utstyret som er på anleggsplassen, samt alle ansatte som er inne i prosjektet. Statens vegvesen har egne ansatte som har koordineringsrollen (KU) i prosjektet.

I tillegg til arbeidsmiljøkrav settes det krav til oppfølging av ytre miljø, da anleggsarbeidet skjer i et område med svært sårbar natur.

Den største risikofaktoren er ifølge HMS-leder knyttet til arbeid i høyden. I tillegg utføres arbeidet i nærheten av trafikkert veg med mye tungtransport, noe som også utgjør en risiko for ansatte som må krysse vegen eller forflytte seg langs denne flere ganger i løpet av en arbeidsdag.

3 Verneombudsrollen

I dette kapitlet tar vi for oss ulike sider ved verneombudsrollen i lys av de omfattende strukturelle og organisatoriske endringene som har preget bransjen de siste 10–15 årene. Viktige stikkord for disse kontekstuelle endringene er: sysselsettingsvekst, bemanningsstrategier, arbeidsinnvandring fra øst, kostnadspress med mer. Mens konteksten for verneombudsrollen har gjennomgått omfattende endringer de siste årene, er selve verneombudsordningen, slik den er nedfelt i lov og regelverk, i liten grad endret. Vårt formål med dette kapitlet er derfor å kartlegge verneombudsrollen i lys av disse kontekstuelle endringene. Spørsmålene vi drøfter, er i hvilken grad bedriftene i bygg og anlegg har ulike HMS-ressurser, hvor noen er lovpålagte mens andre er frivillige. Vi ser også nærmere på hvordan verneombudene velges, og hvilken opplæring de får. Til slutt i kapitlet belyser vi spørsmål knyttet til bruk av stansingsretten og hvilken funksjon denne har som sanksjonsmiddel for verneombudene i konkrete situasjoner ute på bygge- og anleggsplassene i dag.

HMS-ressurser

Bedriftene har ulike ressurser de kan sette inn i sitt HMS-arbeid. Noen er lovpålagte i arbeidsmiljøloven, mens andre ressurser, som tillitsvalgte, har sitt utspring i fagforeningene. Andre ressurser kan være opprettet på initiativ fra bedriften selv. I bedriftsundersøkelsen har vi kartlagt om bedriftene har egne personer i ledelsen med HMS som ansvarsområde, om de har verneombud, arbeidsmiljøutvalg (AMU) og tillitsvalgte.

Tabell 3.1 HMS-ressurser i bedriftene etter antall ansatte i 2017. Prosent.

	1–4	5–9	10–19	20–50	Mer enn 50
HMS-leder	39	61	75	77	93
Verneombud	16	42	94	99	100
Arbeidsmiljøutvalg	3	4	10	24	82
Tillitsvalgte	3	14	36	63	86

HMS-leder

Andelen som har en egen HMS-leder, er stigende etter antall ansatte. Selv blant de aller minste er det 39 prosent som svarte at de har en HMS-leder. Om det for de minste er en egen funksjon eller lagt til daglig leder, kan vi ikke se ut fra vårt materiale. Andelen med HMS-leder er større blant bedrifter med tariffavtale enn blant dem uten avtale. Andelen med HMS-leder er også lavere blant de bedriftene som kun driver i bygg.

I store bygge- og anleggsbedrifter er det vanlig med egne HMS-avdelinger som samler HMS-ledelse i linje ut til hvert enkelt prosjekt. Det var også tilfellet i de tre store bygge- og anleggsprosjektene der vi intervjuet. Hovedentreprenørene hadde egne HMS-ledere til stede på bygge- og anleggsplassen. Disse hadde ansvaret for oppfølging av HMS, ID-kort og bemanningslister på bygge- og anleggsplassen. De hadde også ansvaret for rapportering

til HMS-avdelingen sentralt i egen bedrift samt til byggherre. Ute i prosjektene var det et tett samarbeid mellom HMS-lederne og bygge- og anleggslederne.

Verneombud

Som forventet er andelen bedrifter med verneombud stigende etter antall ansatte. Blant bedriftene med mer enn ti ansatte, altså de som er pålagt å ha et verneombud, svarte nesten samtlige at de har dette. Bedrifter med tariffavtale har i vesentlig større grad verneombud enn de uten. Blant dem med avtale er det 87 prosent som oppga at de har verneombud, mens andelen er 31 prosent blant dem uten avtale.

Lederne er også gjennomgående godt fornøyd med den jobben verneombudene gjør i bedriften. 56 prosent av de som har verneombud, svarte at de gjør en god jobb, 17 prosent er delvis enige i denne påstanden. Kun 4 prosent er helt eller delvis uenige i at verneombudene gjør en god jobb. Andelen som er helt enige i at verneombudene gjør en god jobb, stiger med antall ansatte, og den er høyere blant bedrifter med tariffavtale enn de uten.

Ledelsens tilfredshet med den jobben verneombudene gjør, utdypes i de kvalitative intervjuene fra de tre store bygge- og anleggsprosjektene. Generelt ga HMS-ledere og byggherrepreressantene uttrykk for at de ønsket seg engasjerte verneombud som fulgte opp sikkerheten ute på bygge- og anleggsplassen, og som rapporterte om avvik fortløpende. Det var også flere som ga uttrykk for at de ønsket at verneombudene i større grad kunne bidra i HMS-arbeidet på eget initiativ. I de to byggeprosjektene var det store norske konsern som hadde hovedentreprisen. Hos disse fikk verneombudene et lønnstillegg på mellom fem og ti kroner timen, noe som er vanlig hos de store aktørene. Hvorvidt et slikt lønnstillegg bidro til å motivere ansatte til påta seg rollen som verneombud eller ikke, var det imidlertid delte meninger om blant de vi intervjuet. I de tre aktuelle bygge- og anleggsprosjektene ble det dessuten lagt til rette for at verneombudene kunne bruke den tiden de mente var nødvendig for å utføre verneoppgavene. Det var et sterkt ønske eller krav om at verneombudene deltok i ukentlige vernerunder og bidro til rapportering av avvik som ble oppdaget i disse rundene. Organisatorisk var det lagt til rette for verneombudsmedvirkning i HMS-arbeid og risikovurderinger i de prosjektene vi besøkte.

Arbeidsmiljøutvalg (AMU)

Blant bedriftene i utvalget som er pålagt å ha AMU, det vil si de med mer enn 50 ansatte, oppga 82 prosent av bedriftene at de faktisk har dette. Det betyr at 18 prosent av de som er pålagt å ha AMU, ikke har dette. For de bedriftene der de ansatte kan kreve AMU, det vil si de med mellom 20 og 50 ansatte, er det én av fire som oppga at de har et AMU. Bedrifter med tariffavtale har i større grad AMU enn de uten. Andelen med AMU er noe lavere i bygg enn i anlegg (kun anlegg eller likelig fordelt mellom bygg og anlegg).

AMU er et internt organ i den enkelte virksomhet, og intensjonen er at det skal virke for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av både fysisk og psykisk art. I intervjuer med aktørene på store bygge- og anleggsplasser fikk vi inntrykk av at AMU i liten grad er direkte involvert i det enkelte prosjekt, og at det generelt var lite kjennskap til dette organet blant verneombudene ute. Det betyr ikke nødvendigvis at saker som angår de enkelte byggeprosjekter, ikke diskuteres i AMU. I bedriftssurveyen stilte vi spørsmål om hvor ofte saker som angår spesifikke bygge- og anleggsprosjekter, blir diskutert i bedriftens AMU. To av tre bedrifter oppga at de alltid eller ofte diskuterer spesifikke prosjekter på AMU-møtene. Det viser at dette er en arena hvor partene diskuterer arbeidsmiljøspørsmål knyttet til ulike byggeprosjekter hvor bedriften er involvert.

I de kvalitative intervjuene kom det fram at aktørene på bygge- og anleggsplassen var pålagt å rapportere ulike hendelser og avvik inn i bedriftens elektroniske rapporteringssystem, og at denne informasjonen ble videreformidlet til AMU. Hos en av de store entreprenørene ble vi fortalt hvordan arbeidsmiljøutvalget i konsernet kunne kreve nærmere oppfølging og tiltak i regioner eller på byggeplasser hvor HMS-standarder avviker fra den som var vedtatt for konsernet.

Tillitsvalgte

Andelen bedrifter med tillitsvalgte stiger med antall ansatte. Det er noe høyere andel bedrifter med tillitsvalgte i Trøndelag og Nord-Norge enn i resten av landet. Andelen bedrifter med tillitsvalgte er naturlig nok høyere blant de bedriftene som har tariffavtale (72 prosent), enn blant de som ikke har dette (8 prosent).

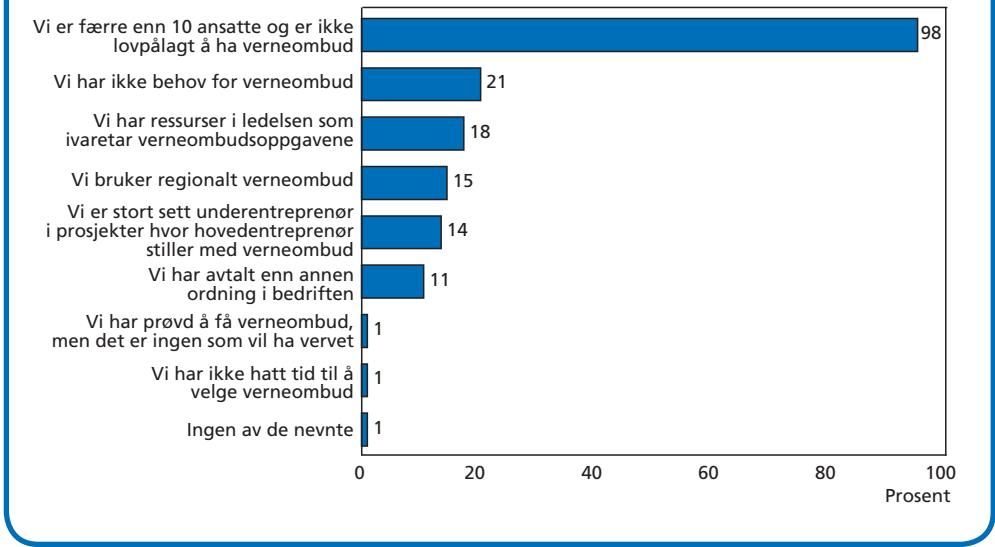
Ordningen med tillitsvalgte og ordningen med verneombud følger to ulike akser i partssamarbeidet om HMS og lønns- og arbeidsforhold i bedriftene. Ordningen med verneombud er forankret i arbeidsmiljøloven, mens ordningen med tillitsvalgte er forankret i avtaleverket mellom arbeidsgivernes og arbeidstakernes organisasjoner. Dette innebærer at tillitsvalgte fra fagforeningen og verneombudene har litt ulike oppgaver og ansvarsområder i arbeidsmiljøarbeidet lokalt i bedriftene og ute på bygge- og anleggsplassene. I mange tilfeller vil disse oppgavene og ansvarsområdene også flytte over i hverandre, og det er ikke uvanlig at en og samme person har rollen både som tillitsvalgt for fagforening og som verneombud i bedriftene. I undersøkelsen blant verneombud i 2015 svarte 25 prosent at de hadde en slik dobbeltrolle (Bråten & Andersen 2015). Det var en overvekt blant verneombudene i de største bedriftene (50 ansatte eller flere) som svarte at de hadde en slik dobbeltrolle. I de tre bygge- og anleggsprosjektene vi besøkte i dette prosjektet, var det imidlertid ingen blant verneombudene som også var fagforeningstillitsvalgt.

Hvorfor ikke verneombud?

De som ikke hadde valgt et verneombud, ble fulgt opp med et spørsmål om mulige årsaker til at de ikke hadde valgt dette. Svarene er vist i figur 3.1 på neste side.

Blant de som oppga at de ikke hadde et verneombud, oppga nær samtlige at grunnen til at det ikke var valgt verneombud, var at de var færre enn ti ansatte, og at de dermed ikke var lovpålagt å ha et verneombud. Samtidig ser vi at det kun er 11 prosent av de som ikke har verneombud, som har avtalt en annen ordning. Det siste er et lovpålagt krav dersom man har mindre enn ti ansatte og ikke har valgt et verneombud. At andelen med avtale om en annen ordning er såpass lav, tyder på at lovpålegget i liten grad blir fulgt opp, eller ikke er kjent blant de minste bedriftene. Svarene er svært entydige på dette spørsmålet (færre enn ti ansatte i bedriften). Vi finner ingen andre klare begrunnelser for hvorfor de ikke har valgt verneombud, enn at de er færre enn ti ansatte.

Figur 3.1 Mulige årsaker til ikke å ha et valgt verneombud. Flere svar mulig. (N = 1222)



Valg og opplæring av verneombudene

Valg av verneombud

Regler for hvordan verneombudene skal velges, er fastsatt i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. I § 3-2 heter det at verneombudene skal velges blant arbeidstakere som har erfaring og innsikt i virksomhetens arbeidsforhold. Verneombudene skal velges av og blant arbeidstakere innenfor hvert verneområde. Figur 3.2 viser hvordan verneombudene vanligvis velges i bedriftene.

Som hovedregel velges verneombudene direkte av de ansatte, drøyt to av tre oppga dette. Men vi ser også at ledelsen i 20 prosent av bedriftene har pekt ut verneombudet, og det er 9 prosent som oppga at det er bas/arbeidsleder som har denne funksjonen. Det er kun et fåtall som oppga at fagforeningen utpeker verneombud.¹⁴

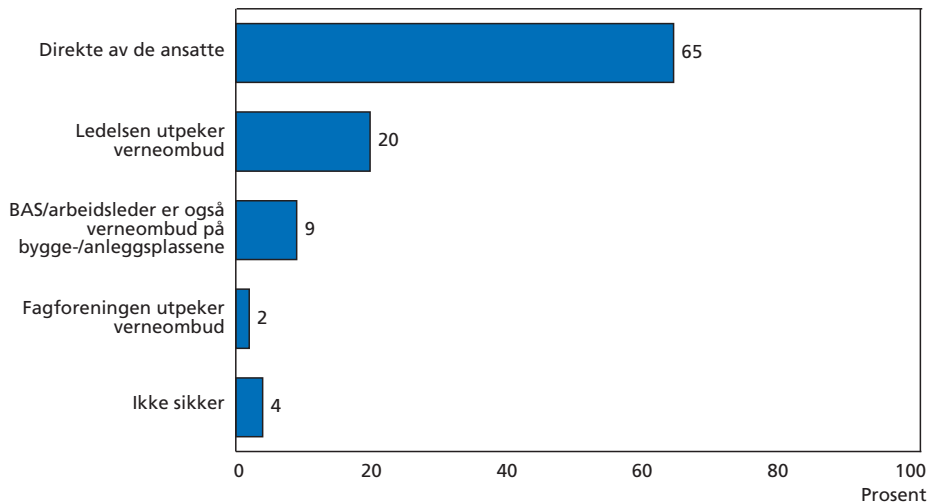
Blant de minste bedriftene (1–9 ansatte) svarte halvparten at verneombudet vanligvis er valgt direkte av de ansatte. Andelen som svarte at verneombudet er direktevalgt av de ansatte, stiger med økende antall ansatte. Blant de største (mer enn 50 ansatte) er det 81 prosent som oppga at verneombudet vanligvis er direkte valgt av de ansatte. Vi finner også at bedrifter i Trøndelag og Nord-Norge i noe større grad enn de i andre delene av landet oppga at de ansatte velger verneombud direkte. Bedriftene med én–ni ansatte oppga i større grad enn de andre at det er ledelsen som utpeker verneombud, eller at rollen er lagt til bas/arbeidsleder.

Andelen som svarte at bas/arbeidsleder også er verneombud, er generelt lavere i denne undersøkelsen enn hva andre undersøkelser har gitt grunnlag for å anta. I en spørreundersøkelse blant verneombud i 2015 svarte drøyt 40 prosent at de i tillegg til å være verneombud var bas/arbeidsleder eller prosjektleder (Bråten & Andersen 2015).

På de tre bygge- og anleggsplassene hvor vi intervjuet, var verneombudene i all hovedsak valgt blant de ansatte, eller de hadde selv meldt seg som verneombud ut fra egen interesse. På anleggsplassen med utenlandsk hovedentreprenør har det tatt noe tid fra prosjektet ble satt i gang til verneombudene var på plass. Dette ble forklart med at bedriften

¹⁴Dette gjelder også om vi kun ser på de bedriftene som har tariffavtale, blant disse er det 5 prosent som svarte at det er fagforeningen som utpeker verneombud.

Figur 3.2 Hvordan velges vanligvis verneombudene. (N = 777)



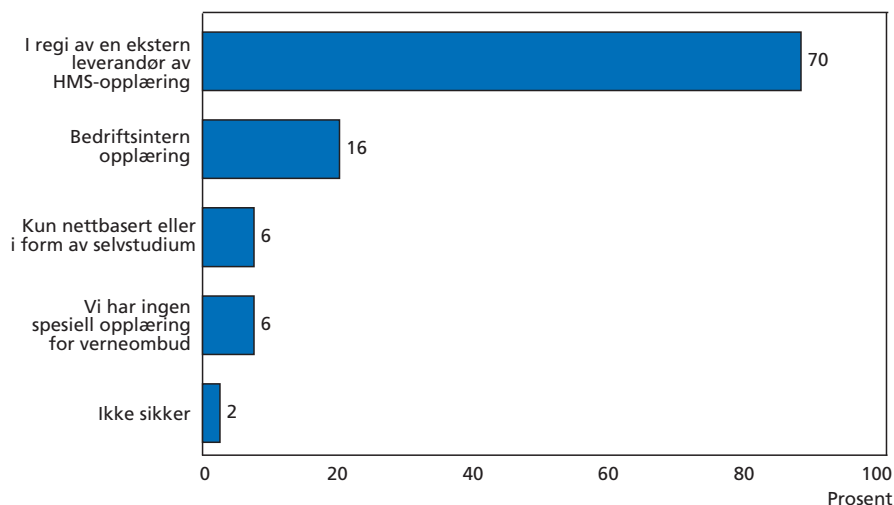
ikke har hatt verneombud tidligere, og at det tok tid både å velge verneombudene og å gi dem nødvendig opplæring. På intervjutidspunktet ble vi fortalt at alle verneombudene på plassen var valgt blant de ansatte, og at det kun var én som ikke hadde gjennomført 40-timers kurset i HMS – men at han var i gang med opplæringen. På bygge- og anleggsplassene hvor det ble jobbet etter en skiftordning, var det valgt verneombud per skift og per sone eller arbeidsområde.

Vi fant at det først og fremst var enkelte underentreprenører (UE) som praktiserte en ordning hvor bas/arbeidsleder også hadde rollen som verneombud. En slik ordning kan være av praktiske årsaker og ha sammenheng med hovedentreprenørens (HE) krav til verneombud hos UE. HE praktiserer ofte et terskelkrav for når UE må ha egne verneombud på plassen. Som hovedregel følger disse terskelkravene i arbeidsmiljøloven om verneombud hvis det er ti eller flere ansatte på bygge- og anleggsplassen. Som nevnt over viser spørreundersøkelsen dessuten at bedrifter med én–ni ansatte oftere svarer at bas/arbeidsleder også er verneombud, enn det de større bedriftene gjør. Vi har tidligere påpekt at slike dobbeltroller hvor bas/arbeidsleder også er verneombud, kan gi krysspressituasjoner mellom hensynet til sikkerhet og helse og bedriftsøkonomiske hensyn knyttet til framdrift og resultatet på bunnlinja (Bråten & Andersen 2015). I intervjuene var det også flere som nevnte at det var uheldig dersom bas/arbeidsleder også skulle fylle rollen som verneombud, da det kunne være vanskelig å være leder med økonomiansvar og samtidig følge med på sikkerhetssituasjonen ute på bygge- eller anleggsplassen.

Opplæring

Verneombudene har rett til og krav om opplæring for oppgaven som verneombud. Retten til opplæring er regulert i arbeidsmiljøloven (aml § 6.5), men det ligger også en del føringer for opplæringen i hovedavtalen LO-NHO (tilleggsavtale 3). Arbeidsmiljøloven fastslår at arbeidsgiver skal sørge for at de som blir valgt til verneombud, får nødvendig opplæring, og at arbeidsgiver skal dekke utgiftene til denne. I forskrift er det regulert at opplæringen skal være på minst 40 timer, men det kan avtales kortere opplæring dersom partene i fellesskap er enige om at det er forsvarlig (FOR-2011-12-06-1355 § 3-19). Figur

Figur 3.3 Hvordan gjennomføres i hovedsak opplæringen av nye verneombud? (N = 777)



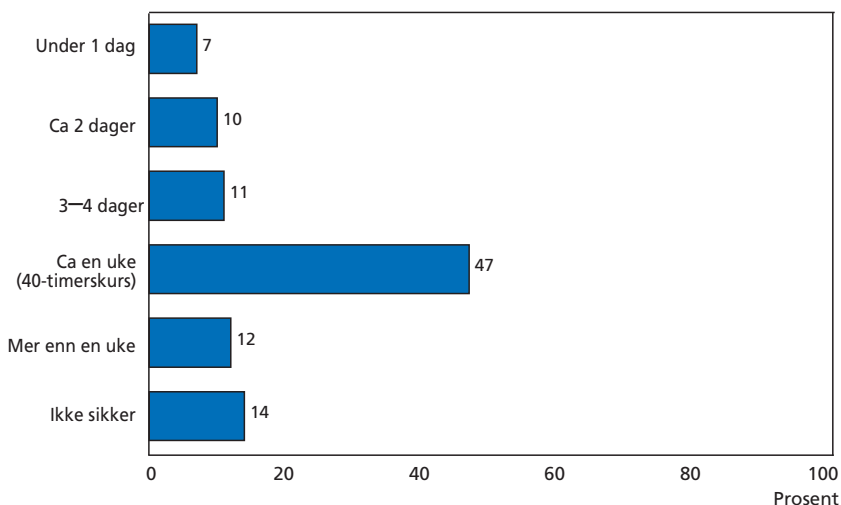
3.3 viser hvordan bedriftene oppga at opplæringen av verneombudene i deres virksomhet er organisert.

Flertallet av bedriftene oppga at opplæringen av verneombud skjer i regi av en ekstern leverandør. 16 prosent oppga at opplæringen er bedriftsintern. Vi ser også av figur 3.3 at 12 prosent oppga at opplæringen enten er kun nettbasert, eller at man ikke har noen spesiell opplæring. Om vi ser på de som oppga at opplæringen blir gjort internt, ser vi at det er noe flere som oppga dette blant de aller minste (1–9 ansatte) og de aller største (mer enn 50 ansatte). Vi ser også noe av den samme tendensen når vi ser på de som bruker eksterne leverandører: De største og de minste svarte i mindre grad dette enn de mellomstore. Blant de aller minste oppga halvparten at de bruker en ekstern leverandør, blant de største er andelen 78 prosent. I gruppen 20–50 ansatte er andelen 88 prosent. Blant de som oppga at opplæringen kun er nettbasert, eller at de ikke har noen spesiell opplæring, er det en klar overrepresentasjon av bedriftene med én–ni ansatte. Som nevnt over er det i forskrift regulert at hovedregelen er at verneombudene skal ha en opplæring på 40 timer eller mer. Figur 3.4 viser hvor lang tid bedriftslederen anslår at de nye verneombudene i deres bedrift bruker på opplæringen.

60 prosent av bedriftene med opplæringsopplegg for verneombud oppga at dette har en varighet på ca. 40 timer eller mer. Samtidig er det en god del som svarte at opplæringen har kortere varighet, 28 prosent oppga dette. Andelen som svarte at opplæringen er 40 timer eller mer, stiger med økende antall ansatte. Vi finner at blant de aller minste (1–9 ansatte), altså der man i utgangspunktet kan avtale seg bort fra verneombudsordningen, oppga 60 prosent av bedriftene at verneombudene enten har mindre enn 40 timer opplæring, eller at de ikke vet hvor lang tid verneombudene har brukt på opplæringen. 40 timer eller mer opplæring er også mer vanlig i de bedriftene som har tariffavtale, enn i de som ikke har dette.

På de store bygge- og anleggsplassene hvor vi intervjuet, hadde verneombudene hos hovedentreprenørene fått opplæring gjennom deltakelse i bedriftsinterne 40-timerskurs som ble arrangert jevnlig i regi av arbeidsgiver. Flere hadde lang erfaring og tidligere opplæring som verneombud fra andre prosjekter. Ett unntak var verneombudene i anleggsprosjektet med utenlandsk hovedentreprenør. Her gikk det noe tid fra prosjektet startet,

Figur 3.4 Anslått tidsbruk på opplæring av nye verneombud. (N = 712)



til verneombudene var på plass. Opplæringen ble gitt av HMS-lederen som er innleid på prosjektet, og som tidligere har holdt tilsvarende kurs i regi av studieforbundet AOF. Ett av verneombudene snakket verken norsk eller engelsk – selv om det er offisielle arbeidsspråk på anlegget – i dette tilfellet ble det leid inn tolk for å bistå i verneombudsopplæringen. Verneombud vi intervjuet hos ulike UE, fortalte stort sett at de hadde tatt 40-timerskurset gjennom Fellesforbundet. Generelt hadde HMS-ledelsen i prosjektene lite oversikt over hvilken opplæring verneombud hos UE og innleide hadde fått. Verneombudene vi intervjuet, ga uttrykk for at grunnopplæringen i 40-timerskurset hadde vært god, men etterlyste samtidig tilbud om tilleggskurs for å fortsette å legge vekt på sikkerhet og HMS.

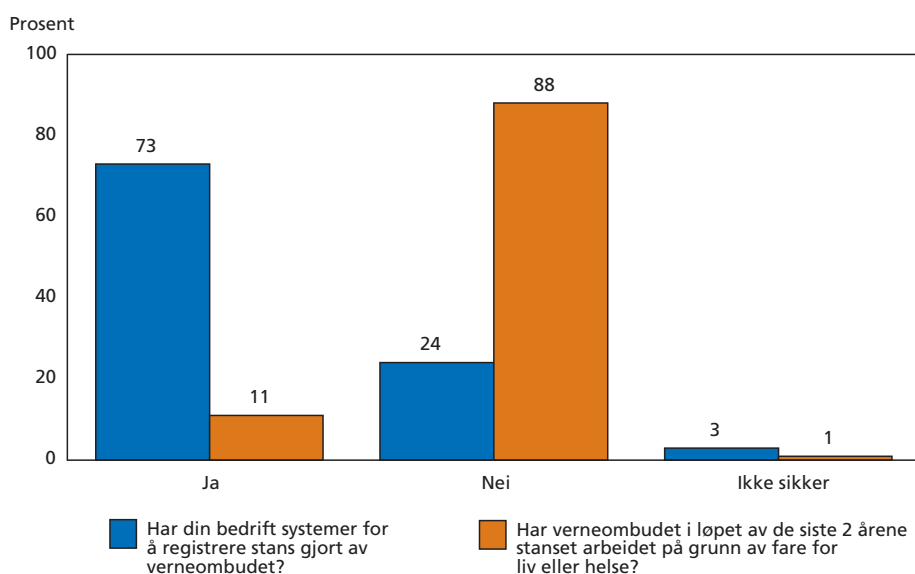
Stansingsretten

Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse (aml § 6-3). I bestemmelsen heter det at arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om arbeidet kan fortsette. Arbeidet må bare stanses i det omfang verneombudet anser det nødvendig for å avverge fare. Stansingen og grunnen til den skal omgående meldes til arbeidsgiveren eller dens representant. Det er altså ikke krav om at Arbeidstilsynet skal tilkalles i hvert enkelt tilfelle. Arbeidsgiver og verneombud kan selv finne fram til en løsning på problemet uten tilsynets hjelp.

I spørreundersøkelsen blant bedriftslederne stilte vi spørsmål om bedriften har systemer for å registrere stans gjort av verneombudene. Videre stilte vi spørsmål om verneombudet i løpet av de siste to årene har stanset arbeidet på grunn av fare for liv eller helse. Svarene er framstilt i figur 3.5 på neste side.

Nær tre av fire har systemer for å registrere stans gjort av verneombudet. Andelen bedrifter som svarte at verneombudet har stanset arbeidet på grunn av fare for liv eller helse i løpet av de siste to årene, er derimot relativt lavt, 11 prosent. Til sammenlikning fant vi i en undersøkelse blant verneombud i bygg og anlegg i 2015 at hele 31 prosent oppga

Figur 3.5 Andel bedrifter med systemer for registrering av stans gjort av verneombudet og andel som har opplevd stansing av arbeidet siste to år. (N = 777)



at de har brukt stansingsretten i løpet av de siste to årene (Bråten & Andersen 2015). Den betydelige forskjellen mellom bedriftslederne og verneombudene når det gjelder andelen som svarer at stansingsretten har blitt brukt siste to år, kan skyldes flere forhold. En forklaring kan være at verneombudene bruker retten til å stanse farlig arbeid umiddelbart i konkrete situasjoner på arbeidsplassen, men at mindre sikkerhetsavvik som blir rettet med en gang, ikke nødvendigvis blir rapportert videre til bedriftsledelsen. I hvilken grad bedriftene formaliserer registreringen av stans, må antas å variere, også blant de bedriftene som svarer at de har systemer for å registrere slike stans. I en tidligere Sintef-rapport om verneombudsordningen ble det konkludert med at stansingsretten brukes forsiktig, at bruken er i henhold til paragrafen, og at de problemer som stanses, blir løst (Torvatn et al 2007:10). Tilsvarende vurderinger av adgangen til å stanse farlig arbeid som viktig for verneombudene i deres daglige arbeid (men samtidig at denne retten bare brukes når verneombudene finner det nødvendig) ble gjort i Fafo-rapporten om verneombudsrollen fra 2015 (Bråten & Andersen 2015).

I spørreundersøkelsen blant bedriftslederne finner vi videre at bedrifter med tariffavtale i større grad enn de uten har systemer for å registrere stans. Videre finner vi også at andelen med systemer øker med stigende antall ansatte. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser som har vist at store bedrifter med tariffavtale i større grad har systemer og driver et systematisk HMS-arbeid (Andersen et al. 2009). Andelen som oppga at verneombudene har stanset arbeidet, er vesentlig høyere blant de største bedriftene (mer enn 50 ansatte) enn blant de mindre. Blant de største oppga nær én av fire at verneombudet har stanset arbeidet i løpet av de siste to årene. Det virker også logisk med tanke på at de store bedriftene ofte er involvert i flere prosjekter og flere arbeidsoperasjoner hvor det kan oppstå situasjoner med umiddelbar fare for liv og helse.

Verneombudene vi intervjuet på de aktuelle bygge- og anleggsprosjektene, ga alle uttrykk for at de kjente til stansingsretten, og at de ville bruke den dersom de mente det var nødvendig for å hindre akutt fare for liv og helse. Likevel var det få blant verneombudene

vi intervjuet, som hadde stanset farlig arbeid. Noen fortalte at de hadde stanset farlig arbeid på tidligere prosjekter. En fortalte også at han hadde stanset arbeid på nåværende prosjekt fordi et stillas manglet godkjenning – noe som ifølge verneombudene er en vanlig årsak til stans, og som blir rettet raskt. Inspektørene som ble intervjuet i Arbeidstilsynet, fortalte at det sjelden skjer at de må rykke ut for å løse opp i stans gjort av verneombudene. Inspektørene fortalte likevel at det kommer inn en del tips fra verneombud i bygge- og anleggsbransjen. Dette gir en indikasjon på at verneombudene ønsker Arbeidstilsynet ut på bygge- og anleggsplassen for å vurdere sikkerheten i ulike arbeidsoperasjoner og hos ulike underentreprenører. Representanter for byggherre og HMS-ledere vi intervjuet, ga på sin side uttrykk for ønsker om at verneombudene var mer aktive når det gjaldt bruk av stansingsretten og oppfølging av avvik.

På grunnlag av data fra spørreundersøkelsen blant bedriftsledere og intervjuer på tre store bygge- og anleggsplasser er det vanskelig å vurdere nivået på stansingsretten: hvordan den brukes, hva som var foranledningen, eller hvordan problemene ble løst. En dag vi var på deltakende observasjon i ett av de store byggeprosjektene, oppsto det en hendelse som ga en god illustrasjon på hvordan verneombudene syntes det var vanskelig å bruke stansingsretten, selv om det åpenbart var grunnlag for det:

Situasjon med løftekran

På en byggeplass midt i sentrum av en av de største byene i Norge bygges det stort på et relativt lite tomteareal. Det er vanskelig å få til god logistikk og arbeidsflyt. Totalt fem løftekraner brukes kontinuerlig, og det er vanskelig å unngå å komme under hengende last. Flere av kranene tar inn radiokommando fra en annen byggeplass i nærheten – hvilken har de ikke funnet ut av.

Forskeren gjør deltakende observasjon denne dagen da det skjer en nesten-ulykke som følge av kommunikasjonsproblemer mellom kranfører og flaggmenn: Lasten skal løftes «opp», men kranfører mottar beskjed om «ned» fra en annen byggeplass. Lasten blir senket ned og kommer i kontakt med tuppen på verneskoen til en av arbeiderne før kommunikasjonssvikten blir oppdaget. Det oppstår en situasjon med tydelig stor frustrasjon blant de som jobber på plassen. Forsker deltar i vernerunde sammen med verneombud, HMS-ledelse og representant for byggherre da flere kommer bort og spør om vi har kommunikasjonsutstyr slik at de kan komme i kontakt med kranfører – det er dessverre ingen som kan hjelpe. Tilbakemeldingen fra verneombud, HMS-ledere og byggherre til arbeiderne på plassen er at: «Vi skal melde fra videre i systemet».

Hendelsen framsto som svært farlig, og det var ikke første gangen man erfarte problemer som skyldtes dårlige tekniske løsninger på kommunikasjonssystemet med løftekran på denne byggeplassen. Det var likevel ingen blant verneombudene som gjorde tegn til å ville stoppe arbeidet – som åpenbart var akutt farlig for liv og helse. Frustrasjon knyttet til kommunikasjon med kran og farlige situasjoner ble også tatt opp senere på dagen i brannvernrunde – igjen var beskjeden fra stedlig ledelse hos hovedentreprenør at: «Vi skal se på det, ta det videre».

Utfordringer med forstyrrelser i kommunikasjon mellom kran og bakkemannskaper ble også tatt opp som første punkt på SHA-særmøte mellom byggherre og hovedentreprenør senere samme uke. Fra byggherres side ble det understreket at man har sett en konkret farlig situasjon. Problemet med kommunikasjonen har vært kjent i én uke, men ikke blitt rettet. Representanter for hovedentreprenøren forteller på sin side at de har søkt om tiltak oppover i systemet, men at det har vært liten respons fra sentral ledelse når det gjelder å følge opp med tiltak som innebærer en ekstra kostnad ute på byggeplassen. Byggherre understreker at de krever tiltak straks for å rette på kommunikasjonsproblemene.

I intervju med hovedverneombudet den påfølgende dagen valgte forskeren å stille spørsmål om arbeidsstans ble vurdert, og hvorfor verneombudene ikke brukte retten til å stanse arbeidet i dette konkrete tilfellet:

F: Har du brukt stansingsretten noen gang?

HVO: Nei, jeg har sluppet unna det.

F: Har det vært situasjoner der du har tenkt at nå må jeg stanse arbeidet?

HVO: Jeg og Olav [verneombud] er jo gode venner, og vi prater en del sammen. Han er sånn flaggmann, vet du. Det var noe med radioene her, vi får inn fra andre byggeplasser. Det sa vi fra i møte i går også, pris og sånn på å få ordnet tette kanaler, det burde egentlig ikke være noe tema, spør du meg.

F: Har dere sagt at dere kan stanse jobben?

HVO: Ja, vi har vært inne på tanken, men så er det litt opp og ned med støyen fra andre steder da, så vi har sluppet å gjøre det ennå. Men vi har vært ganske nære.

F: Tenker du at det er et skritt dere kan gå til [å stanse]?

HVO: Tenker på det innimellom, at vi har jo myndighet til å gjøre det når vi ser det er fare for liv og helse og sikkerheten.

F: Når dere kommer med den beskjednen til ledelsen her, skjønner de at det er alvor?

HVO: Ja, har inntrykk av at de skjønnte det ganske bra i går, de tar det jo alvorlig, de også. Det er jo ikke noe vi ønsker, det må gå an å få noen stengte radiokanaler, skulle en tro. Det koster sikkert, men jeg mener pengesum er vel ingen ting i forhold til at en blir klemt flat, mener jeg da. Det burde vel de fleste mene, håper jeg.

Oppsummering

- ▶ Andelen bedrifter med verneombud er stigende med antall ansatte. Blant bedriftene med mer enn ti ansatte, altså de som er pålagt å ha et verneombud, svarte nesten samtlige at de har dette.
- ▶ Blant de som er pålagt å ha AMU, de med mer enn 50 ansatte, oppga 82 prosent av bedriftene at de har dette. Det betyr at 18 prosent av de som er pålagt å ha AMU, ikke har dette.
- ▶ Som hovedregel velges verneombudene direkte av de ansatte, drøyt to av tre oppga dette. Men vi ser også at ledelsen i 20 prosent av bedriftene har pekt ut verneombudet, og det er 9 prosent som oppga at det er bas/arbeidsleder som har denne funksjonen.
- ▶ I de kvalitative intervjuene fant vi at det først og fremst var enkelte underentreprenører som praktiserte en ordning hvor bas/arbeidsleder også hadde rollen som verneombud. En slik ordning kan være av praktiske årsaker og ha sammenheng med hovedentreprenørens krav til verneombud hos underentreprenørene.
- ▶ Flertallet av bedriftene oppga at opplæringen av verneombud skjer i regi av en ekstern leverandør. 16 prosent oppga at opplæringen er bedriftsintern. 12 prosent oppga at opplæringen enten er kun nettbasert, eller at man ikke har noen spesiell opplæring.
- ▶ Verneombud vi intervjuet hos ulike underentreprenører, fortalte stort sett at de hadde tatt 40-timerskurset gjennom Fellesforbundet. Generelt hadde HMS-ledelsen i prosjektene lite oversikt over hvilken opplæring verneombud hos underentreprenørene og innleide hadde fått.
- ▶ Nær tre av fire har systemer for å registrere stans gjort av verneombudet. Andelen bedrifter som svarte at verneombudet har stanset arbeidet på grunn av fare for liv eller helse i løpet av de siste to årene, er derimot relativt lavt, 11 prosent.
- ▶ Verneombudene vi intervjuet på de aktuelle bygge- og anleggsprosjektene, ga alle uttrykk for at de kjente til stansingsretten, og at de ville bruke den dersom de mente det var nødvendig for å hindre akutt fare for liv og helse. Likevel var det få blant verneombudene vi intervjuet, som hadde stanset farlig arbeid.

4 Samordning i HMS-arbeidet på store bygge- og anleggsplasser

I dette kapitlet ser vi nærmere på systemkrav til samordning av HMS-arbeidet og hvordan det fungerer i praksis på store bygge- og anleggsplasser. Vi er særlig opptatt av verneombudenes rolle og hvordan disse involveres i HMS-arbeidet i de ulike fasene av bygge- og anleggsprosessen. Regelverket stiller krav om at virksomhetene skal ha sitt eget HMS-system, i tillegg skal byggherren sørge for at bygge- og anleggsplassen har sin egen plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan). Disse systemene skal integreres, og det er krav om koordinering og samarbeid på arbeidsplassene. Vi tar for oss hva som skjer i praksis i disse grenseområdene og krysningpunktene med særlig vekt på involvering av verneombudene hos hovedentreprenør og hos underentreprenør. Vi tar også for oss rollen til koordinerende utførende (KU) som er nedfelt i byggherreforskriften og gir eksempler på hvordan denne fungerer i praksis i store bygge- og anleggsprosjekter.

Tre arenaer hvor verneombudene kan påvirke i store bygge- og anleggsprosjekter

Byggherreforskriften ligger til grunn og fastsetter pliktene byggherren har gjennom hele bygge- eller anleggsprosessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) blir ivaretatt. I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift for å få til en bedre organisering og styring av SHA-arbeidet. Ikke alle er enige i at den nye byggherreforskriften har hatt den ønskede effekten når det kommer til samordning i HMS-arbeidet i bygge- eller anleggsprosjekter, som denne byggherreprerentanten uttrykte det:

Jeg har sagt at den [byggherreforskriften] egentlig er en samhandlingsforskrift, en forskrift som egentlig inviterer til involvering og samhandling. Men det fungerer egentlig ikke sånn. Og det er ingen tvil om at byggherre har det overordnede ansvaret og skal drive prosessen gjennom. (byggherre)

Byggherren i dette tilfellet mente at andre aktører ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg det ansvaret byggherreforskriften gir dem. Forskriften beskriver ikke bare byggherrens ansvar, men også andre aktørers ansvar knyttet til prosjektering og utførelse av et bygge- og anleggsprosjekt. Den aktuelle byggherren fortalte at han jobbet med å få HMS og risikovurdering inn allerede i arkitektkonkurransen:

Arkitektene må levere dokumentert risikovurdering både ved tegnekonkurranse og ved rammesøknad – det gjør at entreprenørene kan arve en risikovurdering som allerede er gjort. (byggherre)

Vi er spesielt opptatt av verneombudenes rolle når det gjelder muligheter for påvirkning i HMS-arbeidet i store bygge- og anleggsprosjekter. På bakgrunn av reglene i byggherreforskriften og arbeidsmiljøloven, som er nærmere beskrevet i kapittel 1 i denne rapporten, ba vi inspektører i Arbeidstilsynet om å identifisere hvilke arenaer verneombudene kan

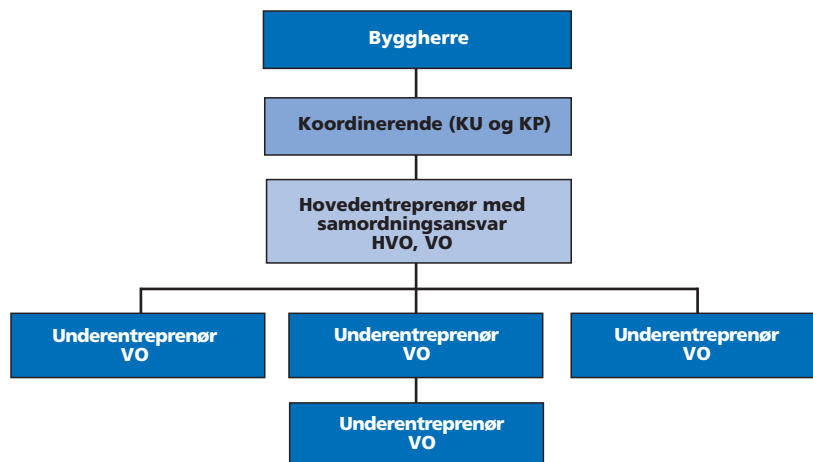
og bør medvirke på i HMS-arbeidet i bygge- og anleggsprosjekter. Det ble da pekt på tre aktuelle arenaer:

1. Vernerunder. Verneombudet har plikt til å følge med på at arbeidsgiver oppfyller kravene om forsvarlig arbeidsmiljø og gjennomfører nødvendige tiltak for å sikre dette. Gjennom regelmessige vernerunder kan verneombudene være med på å identifisere avvik samt hvordan avvikene følges opp og lukkes.
2. Framdriftsmøter. I byggherreforskriften § 8 plikter byggherre å ha en framdriftsplan som beskriver når og hvor de ulike arbeidsoperasjoner skal utføres. Kjernen i denne bestemmelsen er samordningsansvaret og bestemmelsen stiller krav om at både tidspunkt og sted for de enkelte arbeidsoperasjoner som skal gjennomføres på en bygge- eller anleggsplass, blir synliggjort i ett dokument. I store bygge- og anleggsprosjekter vil det ofte være nødvendig med flere framdriftsmøter underveis i prosjektet. I framdriftsmøtene diskuteres mye av det som skal skje de neste ukene – det er i disse møtene internkontrollsystemene i det aktuelle byggeprosjektet (krav i BHF) og i de involverte bedriftene (krav i aml) skal samordnes. I disse møtene ville verneombudene kunne kommet med viktige innspill omkring sikkerhet i de arbeidsoperasjonene som er planlagt for neste periode.
3. Sikker-jobb-analyse. Metoden sikker-jobb-analyse (SJA) er et kartleggingsverktøy for å risikovurdere konkrete oppgaver og aktiviteter. Det er arbeidsgiverne som har ansvaret for å påse at de ulike arbeidsoperasjonene er tilstrekkelig sikkerhetsvurdert. SJA skal gjennomføres før den risikofylte arbeidsoperasjonen finner sted, og rapporten skal være tilgjengelig på bygge- og anleggsplassen både før og etter arbeidsoperasjonen den gjelder for. SJA er innarbeidet rutine for operativ risikostyring og viktig for å involvere faggruppene og verneombudene i risikovurderingen. SJA er ikke bare en risikovurdering av enkeltstående arbeidsoperasjoner, men er også viktig for koordinering og samarbeid mellom ulike bedrifter som er inne i prosjektet samtidig.

I intervjuene med representanter for byggherre, HMS-ledere og verneombud har vi særlig vektlagt disse tre arenaene og stilt spørsmål om i hvilken grad og på hvilken måte verneombudene deltar.

I figur 4.1 har vi tegnet inn aktører og roller i et bygge- og anleggsprosjekt. I store bygge- og anleggsprosjekter er det vanlig med kontrakter for flere områder, for eksempel kontrakt på grunnarbeid, tett bygg og elektro m.m. I slike tilfeller vil det være en hovedbedrift med samordningsansvar for hver av kontraktene med byggherre. I denne fasen er det koordinerende for utførelsen (KU) som i størst grad er involvert av de to koordinatorene. KU følger av byggherreforskriften § 13, hvor byggherren plikter å utpeke en koordinator i de tilfeller det «er flere virksomheter på bygge- eller anleggsplassen samtidig eller etter hverandre». Verneombudene er knyttet til den enkelte bedrift og kommer vanligvis inn i prosjektet når arbeidet på bygge- og anleggsplassen har startet og blir bemannet.

Figur 4.1 Aktører i utførelsesfasen av et bygge- og anleggsprosjekt



Koordinerende utførende (KU)

I byggherreforskriften stilles det krav om en egen koordinator for prosjekteringsfasen (KP) og for utførelsesfasen (KU) (§§ 13–15). Koordinatorrollene er særlig viktige i store bygge- og anleggsprosjekter med mange aktører involvert, slik tilfellet er i de store bygge- og anleggsprosjektene som inngår i den kvalitative delen av vår undersøkelse. Prosjektene vi har undersøkt, har alle vært i utførelsesfasen, og det er derfor KUs rolle som har vært interessant å se nærmere på. KU er et sentralt ledd i samordningen mellom ulike aktører. KU har ansvaret for å kontrollere bemanningslister samt å følge opp byggherrens påseplikt overfor virksomhetene når det gjelder allmenngjort lønn, arbeidstid, orden og hygieniske forhold i pauserom og innkvartering. KU kan dessuten stanse arbeid og kreve tiltak før det settes i gang igjen (jf. handlingsplikten).

I de store bygge- og anleggsprosjektene vi besøkte, ble vi gjort oppmerksom på at KU var viktig i oppfølgingen av HMS-arbeidet ute i prosjektet. I ett av prosjektene var KU-rollen satt ut til et eksternt konsulentfirma etter anbud, mens i de øvrige prosjektene var det byggherre selv som hadde KU-rollen. Hvilke oppgaver KU anså som viktige, og hvor ofte de besøkte prosjektet, varierte mye.

I ett av prosjektene var KU tett på med kontor i byggherrerriggen direkte tilknyttet byggeplassen. KU fortalte at det på denne byggeplassen hadde vært flere utfordringer knyttet til kommunikasjonen med hovedentreprenøren og oppfølgingen av ulike underentreprenører som i all hovedsak bruker polske og litauiske bygningsarbeidere som leies inn via østeuropeiske foretak. Når det gjelder HMS-utfordringer, ble det særlig pekt på språkutfordringer som en høyrisikofaktor for ulykker og uønskede hendelser. I tillegg ble det pekt på dårlige holdninger og lite kompetanse om HMS samt mangel på faglig kompetanse som risikoutfordringer. KU har også ansvaret for å følge opp byggherres påseplikt og undersøke at lønns- og arbeidsvilkår er riktig. På denne byggeplassen syntes KU at oppfølging av påseplikten var vanskelig, særlig var det vanskelig å sjekke hvorvidt de som fikk betalt minstelønn, faktisk manglet erfaring og var uten ansiennitet. Det ble påpekt at arbeiderne ofte ikke har kunnskap om reglene selv, og at arbeidsavtalen ikke viser arbeidserfaring og minstelønn. På denne byggeplassen hadde dessuten byggherren

gått til det skritt å stenge en underentreprenør ute fra plassen etter at de hadde gjort en nærmere kontroll av lønns- og arbeidsbetingelser til de utenlandske arbeidstakerne:

Vi hadde en entreprenør som fikk sparken her. Disse er konkurs nå. Her måtte de ansatte melde flytting til Norge – slik at virksomheten slapp å betale reise, kost og losji. Dette ble enorme kostnader og tap for de ansatte. Fellesforbundet var ofte i kontakt med disse. (KU)

Samtidig ble det framholdt flere utfordringer knyttet til kontrollansvaret byggherre har på byggeplassen – arbeidstid og krav om fagbrev i offentlige kontrakter ble særlig løftet fram som vanskelig å kontrollere ute på plassen:

Arbeidstid er vanskelig. Vi fant at de som jobbet skiftordning, ikke fikk tillegg. Dette var ille. (KU).

Det offentlige setter 40 prosent [fagarbeidere hos entreprenør] som en grense. Jeg frykter at vi må sitte og vurdere om fagbrevet er godt nok. Det er en del problemer som det er vanskelig for oss ute på byggeplassen å vurdere. (KU)

I likhet med verneombudene har KU oppgaver knyttet til oppfølging og kontroll av HMS og risikofaktorer på bygge- og anleggsplassene. Hvor «tett på» KU var i det daglige arbeidet på bygge- og anleggsplassene, varierte i de tre prosjektene der vi gjorde intervjuer. Vi stilte spørsmål om hvorvidt KU-rollen erstatter verneombudene på plassen, eller om dette er komplementære roller. Fra byggherrenes side ble det gitt uttrykk for at de ønsket engasjerte verneombud som fulgte med og rapporterte om HMS-avvik ute. KU-rollen var på ingen måte en erstatning for verneombudsrollen, som understreket i dette sitatet:

Jeg tror ikke de [verneombudene] føler seg overflødige, for i de mest hektiske periodene så er jeg ikke på byggeplassen mer enn to ganger i uken, én til to timer. Fordi min oppgave er ikke å kontrollere at stillaset er i orden. (KU)

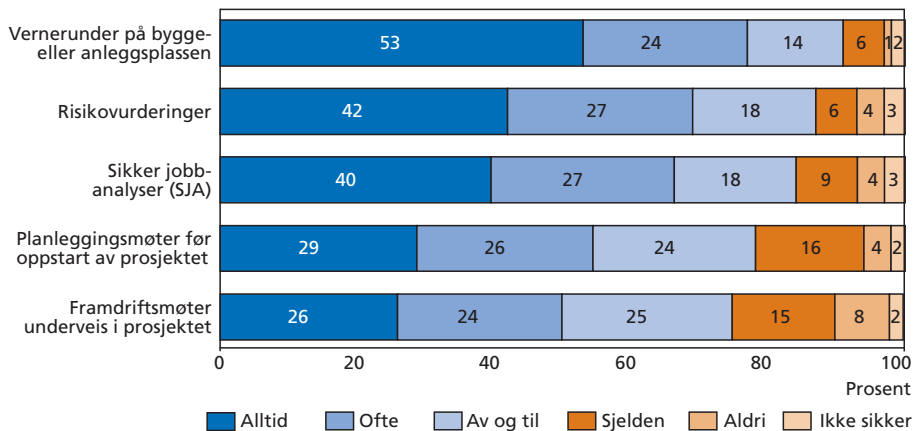
Vi ba KU i dette prosjektet om å beskrive hva denne rollen i praksis innebærer. Den koordinerende funksjonen mellom ulike aktører i byggeprosjektet ble vektlagt og illustrert på denne måten:

Jeg kommer på uanmeldt besøk. Pleier å melde meg for vernelederen når jeg kommer. Går en runde, snakker eventuelt med verneombudene underveis, kommer inn igjen og melder fra da til vernelederen om hva jeg har oppdagat eller sett. Og følger opp med en skriftlig tilbakemelding. Men som KU er jeg også med i byggherremøter, sånn at jeg får oversikt over om det er noen endringer i risikoer og hva som skjer. Ikke minst hvordan man ligger an når det gjelder framdrift. Jeg har også mulighet til å være med på framdriftsmøter hos entreprenøren. Spesielt hvis jeg vet at framdriften ikke går på skinner, så kan det bli høy temperatur i de møtene. Da kan jeg kontrollere at entreprenøren ikke sier at underleverandør skal levere på tid uavhengig av sikkerhet og alt annet. (KU)

Verneombudene hos hovedentreprenører

I spørreundersøkelsen kartla vi hvordan verneombudene ble involvert i ulike bygge- og anleggsprosjekter når bedriften de var ansatt i, var hovedentreprenør med samordningsansvar. Vi spurte først om hvor ofte bedriftene var hovedentreprenør: 7 prosent svarte alltid, 15 prosent ofte og 17 prosent noen ganger, 61 prosent svarte at de sjelden eller aldri

Figur 4.2 Hvor ofte er verneombudene involvert i ulike HMS-aktiviteter i de prosjektene der bedriften er hovedentreprenør? (N = 385)



var dette. Ikke overraskende er det tydelig sammenheng mellom antall ansatte og om man er hovedentreprenør: Dess større bedriften er, desto oftere er man hovedentreprenør med samordningsansvar.

De som har verneombud og svarte at de alltid, ofte eller av og til er hovedentreprenør med samordningsansvar, ble fulgt opp med noen spørsmål om hvordan verneombudene ble involvert i disse prosjektene. Dette er vist i figur 4.2.

Som det går fram av figuren, mente et flertall av de øverste lederne gjennomgående at verneombudet alltid eller ofte er involvert i samtlige forhold vi spurte om, men det er likevel noen forskjeller mellom disse hovedområdene. Bedriftslederne svarte i størst grad at verneombudene er involvert i vernerundene på byggeplassen. 77 prosent oppga at de alltid eller ofte er med på vernerunder, 69 prosent at de er med på risikovurderinger, 67 prosent at de er med på SJA-analyse. Det er noe færre som oppga at verneombudene er med på planleggingsmøter før oppstart (55 prosent) og framdriftsmøter (50 prosent).

Av bakgrunnsvariablene finner vi at de største bedriftene (mer enn 50 ansatte) i noe større grad enn de som er mindre, svarte at verneombudet alltid er med på vernerundene. Det er også en noe høyere andel av bedriftene som kun jobber innenfor anlegg, som svarte at verneombudene alltid er med på vernerundene, enn blant de som kun jobber i bygg, og de som har likelig fordeling mellom bygg og anlegg. I tillegg finner vi at bedriftsledere i Oslo og Akershus i mindre grad svarte at verneombudene alltid er med på vernerunder enn de som er lokalisert i andre deler av landet. Andelen som svarte at verneombudene alltid er med på risikovurderinger og SJA, er høyest blant de aller minste bedriftene (1–9 ansatte). Vi finner også at andelen som svarte at verneombudene er med på planleggingsmøter før oppstart av prosjektet og framdriftsmøter, synker med stigende antall ansatte.

Dette kan med andre ord tyde på at jo større bedriften er, desto lenger unna er verneombudene planleggingsmøter før prosjektoppstart og framdriftsmøter underveis i prosjektet.

Samlet gir figur 4.2 et inntrykk av at verneombudene i mange tilfeller involveres i ulike HMS-aktiviteter i de prosjektene hvor bedriftene er hovedentreprenør, men at det er store variasjoner mellom bedriftene (og prosjektene). Vi ser også at det er en betydelig andel som svarte at verneombudene aldri, sjelden eller av og til involveres i disse ulike aktivitetene. I disse tilfellene vil det være lav grad av arbeidstakermedvirkning i HMS-arbeidet på prosjektnivå på byggeplassene.

Intervjuene på de tre store byggeplassene bekrefter og utdyper det inntrykket som figur 4.2 gir når det gjelder involvering av verneombudene i ulike HMS-aktiviteter. På alle tre byggeplassene ble det gjennomført ukentlige vernerunder hvor verneombudene deltok. De ukentlige vernerundene ble gjennomført i regi av hovedentreprenørene. På den ene byggeplassen gjennomførte byggherre i tillegg egne vernerunder hvor HMS-ledere og verneombud hos alle bedrifter som var inne på byggeplassen den aktuelle dagen, var invitert/oppfordret til å delta. Vernerundene ble inndelt i soner med hvert sitt team, og det ble tatt bilder og skrevet avviksprotokoller i etterkant av rundene, som varte i cirka en time. Verneombudene ble også oppfordret til å melde fra om sikkerhetsavvik som de oppdaget utenom de ukentlige vernerundene – det ble da rapportert som «rapport av uønskede hendelser» (RUH). I det ene prosjektet stilte byggherren krav om et visst antall RUH-rapporter per arbeidet time. HMS-ledelsen og verneombudene samarbeidet da for å nå det måltallet byggherren hadde satt. I intervju ble det gitt uttrykk for at slike måltall kan være litt kunstige dersom det ikke er så mye å rapportere. Inntrykket vårt er imidlertid at det stadig blir mer vanlig at byggherre stiller krav om måltall for antallet RUH-er i prosjektene.

Når det gjelder planleggingsmøter før prosjektoppstart og framdriftsmøter underveis i prosjektet, var imidlertid verneombudene på de tre byggeplassene i mindre grad involvert i disse aktivitetene enn det inntrykket vi får fra tallene som kommer fram fra bedriftsundersøkelsen presentert i figur 4.2. Resultatene som kommer fram i figur 4.2 på spørsmål om planleggingsmøter før oppstart, stemmer heller ikke helt overens med hvordan verneombudene selv svarte på et tilsvarende spørsmål i 2015. Der oppga 28 prosent av verneombudene at de alltid eller ofte var med på planleggingsmøter før oppstart (Bråten & Andersen 2015:48). I de kvalitative intervjuene som ble gjort i forbindelse prosjektet i 2015, bekreftet både ledere og verneombud at verneombudene som regel ikke var en del av planleggingen før prosjektoppstart.

Verneombudene hos hovedentreprenør fortalte at de deltar på ukentlige morgenmøter hvor det blir orientert om arbeidsoppgaver og risikoutfordringer på byggeplassen de kommende dagene. Temaene i disse ukentlige morgenmøtene er knyttet til konkrete arbeidsoperasjoner som skal skje, og hvilke faremomenter som er forbundet med disse. Møter som angår selve prosjektgjennomføringen og framdriften, gjennomføres i regi av byggherre. På de byggeplassene hvor vi intervjuet, var ikke verneombudene invitert til å delta i møtene arrangert av byggherre for å komme med sine synspunkter på ulike HMS-utfordringer. Hovedverneombudet hos HE på den ene byggeplassen fortalte at han hadde gitt uttrykk for ønsker om å delta i framdriftsmøter for å få bedre innsikt i hvilke HMS-utfordringer som kunne oppstå i prosjektet i nærmeste framtid. Han svarte følgende på spørsmålet om han deltok i framdriftsmøter i prosjektet:

Nei, det er bare formenn og anleggsledere [som deltar på framdriftsmøter]. Det har jeg sagt fra om, at om ikke det er hver uke, så innimellom hadde det gått an å være med. Da får du jo greie på litt om hva som skal skje i uka som kommer, og hva du eventuelt kan passe ekstra på. (hovedverneombud, HE)

Sikker-jobb-analyser (SJA) og risikovurderinger av konkrete arbeidsoppgaver og materiell var aktiviteter som verneombudene på de tre store byggeplassene deltok i. SJA springer ut av interkontrollforskriftens krav om at virksomhetene skal kartlegge farer og vurdere risikoen ved arbeidet som utføres, og gjennomføres i forkant av risikofylte arbeidsoperasjoner. I bygge- og anleggsbransjen har SJA blitt etablert som en metodikk for å oppfylle denne forpliktelsen. SJA kan defineres som:

«en systematisk gjennomgang og vurdering av fare i forkant av en aktivitet der det kan oppstå farlige situasjoner. Hensikten er å vurdere om sikkerheten er godt nok

ivaretatt gjennom gjeldende arbeidsprosedyrer og planer, eller om det er behov for å iverksette ytterligere tiltak som kan fjerne eller kontrollere farene» (Tinmannsvik 2016:6)

I opplæringsopplegget til Tinmannsvik mfl. påpekes det at SJA ikke skal være et tiltak i byggherrens SHA-plan. SJA skal gjennomføres når noe uforutsett oppstår, eller om det oppstår et behov for å avvike SHA-planen.

Generelt ble det gitt uttrykk for at SJA er et godt kartleggingsverktøy for risikovurdering av konkrete oppgaver og aktiviteter. Vi fikk inntrykk av at SJA er godt innarbeidet i bransjen, og at verneombudene stort sett inviteres til å delta i de risikovurderingene som angår deres verne- og/eller fagområder. Dette sitatet er representativt for flere av verneombudene som ble intervjuet både hos HE og UE:

Jeg er med sammen med HMS-leder og de gutta som skal utføre jobben. Vi går sammen og ser på jobben ute og går gjennom de faremomentene som er rundt der. De som er med på den, må signere på skjemaet. (verneombud, UE)

Tilsynsinspektørene fra Arbeidstilsynet la i intervju stor vekt på SJA som et nyttig verktøy som etter deres vurderinger har bidratt til å redusere ulykkesfrekvensen på byggeplassene. Det ble særlig pekt på risikoutfordringer knyttet til arbeidsoperasjoner som skjer samtidig:

Parallelle arbeidsoperasjoner kan bli farlige. Da skal det gjøres en SJA. Verneombudene ser ofte dette behovet. (tilsynsinspektør, Arbeidstilsynet)

I intervjuene var det også flere av verneombudene som la vekt på den symbolske betydningen det har å gå med grønn hjelm på bygge- og anleggsplassen. Mange mente at denne hjelmen symboliserer HMS, og at de fikk større respekt når de gikk med denne, som i dette tilfellet:

Jeg skal si en ting, da jeg tok på meg den grønne hjelmen, så var det faktisk andre arbeidere som fikk en litt annen tone til meg [...] Etter hvert skjønnte jeg verneombudets rolle og hva slags makt det har. Og jeg vokste veldig raskt på oppgaven. (verneombud, HE)

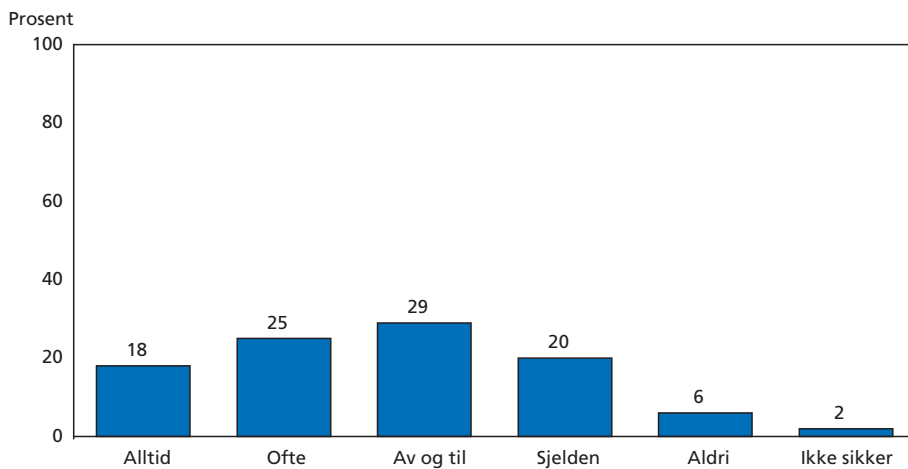
Den grønne hjelmen har en viktig symbolsk verdi ute på bygge- og anleggsplassen, og verneombudenes tilstedeværelse bidrar til å bygge sikkerhetskultur i praksis. Verneombudene er fysisk til stede i det daglige arbeidet og kan påpeke manglende bruk av personlig sikkerhetsutstyr og sikkerhetsavvik. Arbeidstakermedvirkningen i HMS blir konkret og umiddelbar ute på plassen.

Verneombudene hos underentreprenører

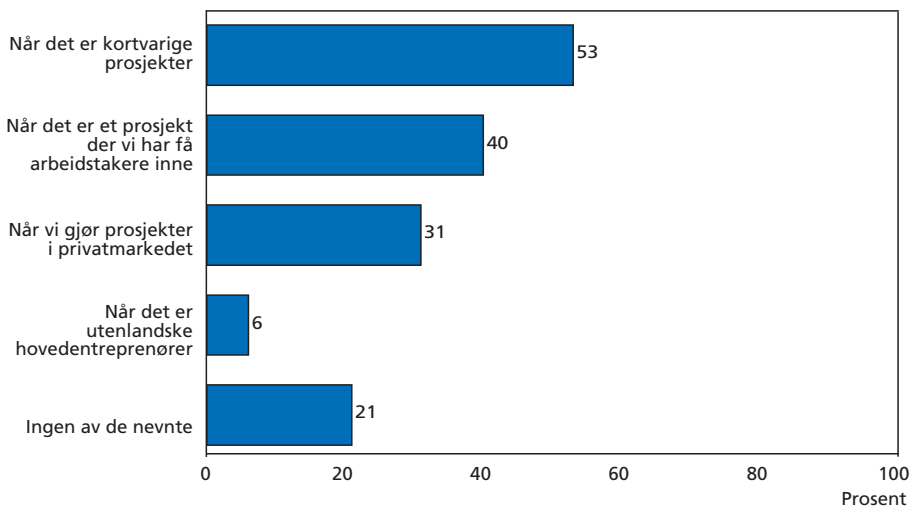
Vi var også interessert i å kartlegge hvordan verneombudsordningen fungerte i de tilfellene der bedriften var underleverandør på andres prosjekter. Til sammen oppga 72 prosent av bedriftene at de alltid (14 prosent), ofte (36 prosent) eller av og til (22 prosent) var underentreprenør på andres prosjekter. Disse ble deretter spurt om hvor ofte de hadde verneombud til stede på bygge- eller anleggsplassen, se figur 4.3 på neste side.

Som det går fram av figur 4.3, er det ganske stor variasjon i om bedriftene har verneombud på plass når de er underentreprenører. Snaut 20 prosent svarte at de alltid har dette, mens 6 prosent svarte at de aldri har det. Vi finner at de aller minste (1–9 ansatte) og de aller største (mer enn 50 ansatte) i større grad enn de mellomstore svarte at de alltid eller ofte har verneombud på plass når de er underentreprenører. Det er rimelig å anta at

Figur 4.3 Hvor ofte har bedriftene verneombud til stede på bygge- eller anleggsplassene i de tilfellene der de er underentreprenører? (N = 702)



Figur 4.4 I hvilke tilfeller er det som regel ikke verneombud til stede på prosjektene/arbeidsplassen når man er underentreprenør? (N = 558)



det er litt ulike mekanismer som gir dette resultatet. For de minste er det stor sannsynlighet for at verneombudet også jobber på prosjektet, ganske enkelt fordi det er få ansatte i bedriften. For de store vil det, som vi skal se under, ofte være slik at hovedentreprenøren stiller krav til underentreprenørene om at de skal ha et verneombud på prosjektet når de er inne med et gitt antall ansatte.

På de tre byggeplassene hvor vi gjennomførte intervjuer, var det, som tidligere beskrevet, krav fra hovedentreprenørene om at underentreprenørene stilte med egne verneombud på byggeplassen når de hadde et visst antall arbeidere på plassen. Det var krav om at verneombudene hos UE deltok i de ukentlige vernerundene arrangert av HE, og at de fortløpende rapporterte om sikkerhetsavvik som de oppdaget ute på byggeplassen.

Vi spurte også de bedriftene som ikke alltid hadde et verneombud på bygge- eller anleggsplassen når de var underentreprenører, om i hvilke tilfeller dette skjedde (figur 4.4). Drøyt halvparten svarte at de ikke har verneombud når prosjektet er kortvarig, 40 prosent at dette er tilfelle når de har få ansatte inne på et prosjekt. En god del svarte at de ikke har verneombud på prosjektet når de jobber i privatmarkedet.

Når det gjelder spørsmålet om krav til verneombud hos UE i store bygge- og anleggsprosjekter, fortalte byggherrerepresentantene vi intervjuet, at de ikke blander seg opp i dette. Det er opp til hovedentreprenøren å sette grenser for når UE må ha egne verneombud, samt å involvere disse i vernerunder og møter som angår prosjektet. Den ene HE stilte krav om eget verneombud hos UE hvis det var fem eller flere arbeidstakere på plassen, mens i de to andre prosjektene var kravet om at UE stilte med eget verneombud satt ved ti eller flere. Det generelle inntrykket fra de tre bygge- og anleggsprosjektene er at verneombudene hos UE inviteres til å delta i ukentlige vernerunder, og at de deltar i SJA som angår arbeidsoppgaver som skal utføres av egen bedrift. Ut over dette fikk vi inntrykk av at det var liten grad av samhandling mellom verneombudene hos HE og UE og mellom verneombudene hos UE og HMS-ledelsen hos HE.

Oppsummering

- ▶ Koordinatorrollen (KU) er nedfelt i byggherreforskriften. KUs rolle er konkretisert i seks punkter i § 14 i byggherreforskriften. Intervjuer vi har gjort med KU i ulike bygge- og anleggsprosjekter, understreker det bindeleddet denne rollen har mellom byggherre og utførende i prosjektene. I tillegg utøver KU byggherres påseansvar gjennom kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos entreprenørene.
- ▶ I de prosjektene hvor vi har gjennomført intervjuer, var det liten grad av kontakt mellom KU og verneombudene. For eksempel var ikke verneombudene med i møter om framdrift i prosjektene, hvor KU deltok. Inntrykket vårt er at verneombudene i liten grad involveres i møter hvor strategiske beslutninger omkring framdrift og HMS blir diskutert. Rollen til KU og verneombudene er forankret i ulike deler av lovverket og synes først og fremst å være komplementære i arbeidet for å minimere HMS-risiko på bygge- og anleggsplassene.
- ▶ I spørreundersøkelsen kartla vi hvordan verneombudene ble involvert i ulike bygge- og anleggsprosjekter når bedriften deres var hovedentreprenør med samordningsansvar.
 - ▶ 77 prosent av bedriftslederne oppga at verneombudene alltid eller ofte er med på vernerunder, 69 prosent at de er med på risikovurderinger, 67 prosent at de er med på SJA-analyse. Det er noe færre som oppga at verneombudene er med på planleggingsmøter før oppstart (55 prosent) og framdriftsmøter (50 prosent).
 - ▶ Andelen som svarte at verneombudene er med på planleggingsmøter før oppstart av prosjektet og framdriftsmøter underveis i prosjektene, synker med stigende antall ansatte. Dette kan med andre ord tyde på at dess større bedriften er, desto lenger unna er verneombudene planleggingsmøter før prosjektoppstart og framdriftsmøter underveis i prosjektet.

- ▶ Det er ganske stor variasjon i om bedriftene har verneombud på plass når de er underentreprenører. Snaut 20 prosent svarte at de alltid har dette, mens 6 prosent svarte at de aldri har det.
- ▶ De aller minste (1–9 ansatte) og de aller største (mer enn 50 ansatte) svarte i større grad enn de mellomstore at de alltid eller ofte har verneombud på plass ved underentrepriser. Det er rimelig å anta at det er litt ulike mekanismer som gir dette resultatet. For de minste vil sannsynligheten for at verneombudet også jobber på prosjektet, være høy, ganske enkelt fordi det er få ansatte i bedriften. For de store vil det ofte være slik at hovedentreprenøren stiller krav til underentreprenørene om at de skal ha et verneombud på prosjektet når de er inne med et gitt antall ansatte.

5 Verneombudsordningen for innleide og hos utenlandske hovedentreprenører

Bygge- og anleggsbransjen har vært preget av økende internasjonalisering. Dette handler både om arbeidstakere fra Øst-Europa som har kommet etter utvidelsene av EUs grenser, om endringer i regelverket for bruk av utenlandsk arbeidskraft og om utenlandske bedrifter som konkurrerer om oppdrag i Norge. I dette kapitlet tar vi for oss spørsmål som går rett i kjernen av hva vi har definert som «den nye tiden» og kontekstuelle endringer for verneombudsrollen. Det første spørsmålet handler om hvordan verneombudene møter innleide arbeidstakere og utfordringer knyttet til språk og sikkerhetskultur på arbeidsplasser med stort innslag av utenlandske arbeidstakere. Det neste er hvordan verneombudsordningen praktiseres, og hvilke vilkår den har når hovedentreprenøren er en utenlandsk storaktør innen veg- og tunellbygging.

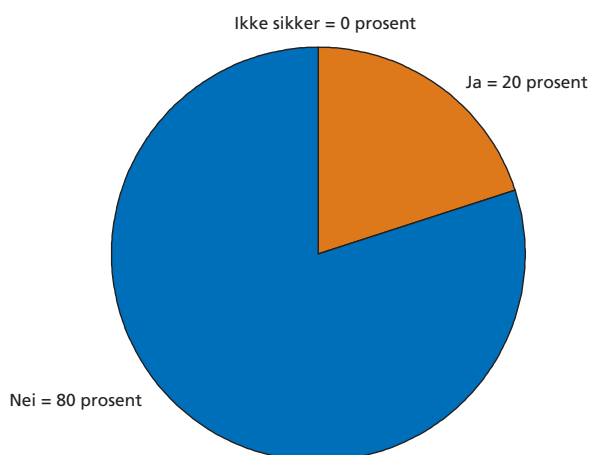
Verneombudene og innleide arbeidstakere

Ifølge NHO Service og Handel er bygg og anlegg den næringen i Norge som i størst grad bruker innleide arbeidstakere fra bemanningsselskaper (NHO Service 2016/2017:25) Nergaard (2017) har beregnet andelen innleide lønnstakere i byggebransjen totalt til å være mellom 6,3 og 8,6 prosent i 2016. Andelen er høyere for arbeideryrkene og i Oslo/Akershus. Hvordan verneombudsordningen fungerer når det gjelder innleid personell, er derfor et interessant tema. Som det framgår av figur 5.1, har 20 prosent av bedriftene benyttet seg av innleid arbeidskraft fra bemanningsselskaper i løpet av de siste to årene. Andelen som har benyttet seg av innleid arbeidskraft, stiger markant med antall ansatte. Blant de minste (1–9 ansatte) er det 13 prosent som svarte at de har leid inn arbeidskraft, blant de største (mer enn 50 ansatte) er andelen 73 prosent. De som hadde benyttet innleie, ble fulgt opp med spørsmål om hvem som var verneombud for de innleide.

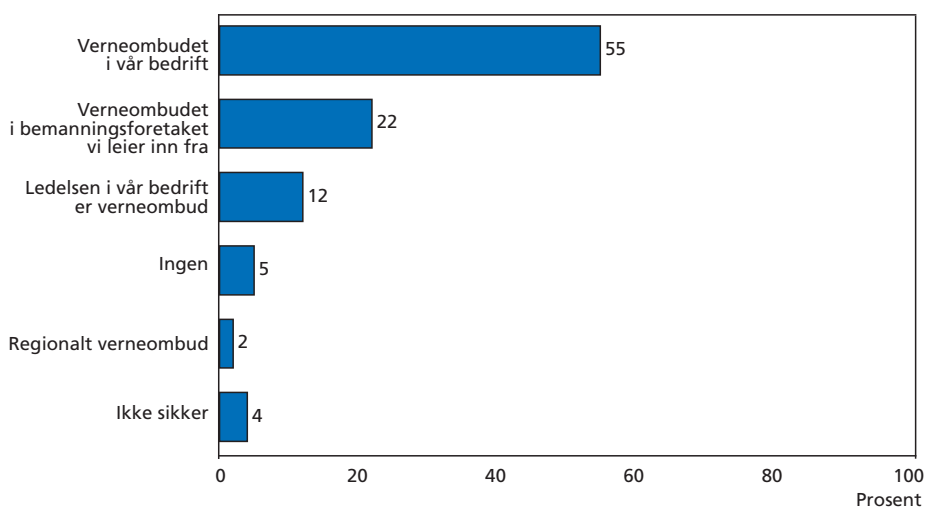
Som det går fram av figur 5.2, svarte de fleste lederne at bedriftens egne verneombud som oftest også er verneombud for de innleide arbeidstakerne. 22 prosent oppga at bemanningsforetaket selv har vært verneombud for de innleide. Det er også en del, 12 prosent, som oppga at ledelsen i innleiebedriften fungerer som verneombud. Av bakgrunnsvariablene finner vi at andelen som oppga at verneombudet i egen bedrift også er verneombud for de innleide, stiger markant med antall ansatte. Blant de største (mer enn 50 ansatte) oppga 90 prosent at verneombudet i innleiebedriften som regel også er verneombud for de innleide. Det er særlig de minste (1–9 ansatte) som oppga at det er verneombudet i bemanningsforetaket som har denne oppgaven (33 prosent), eller at det er ledelsen i innleiebedriften som har oppgaven.

I utgangspunktet skal utleiebedrifter og bemanningsforetak på lik linje med andre bedrifter ha egne valgte verneombud dersom de har mer enn ti ansatte. I praksis blir det likevel ofte slik at innleiebedriftens verneombud også påtar seg rollen som verneombud

Figur 5.1 Andel bedrifter som har benyttet seg av innleie fra bemanningsforetak de siste to årene. (N = 2000)



Figur 5.2 Hvem som oftest er verneombud for de innleide arbeidstakerne. (N = 398)



Svaralternativet «Verneombudet i vår bedrift» har kun gått til de bedriftene som har svart at de har et verneombud.

for de som leies inn på prosjektet (Bråten & Andersen 2015). I utgangspunktet er verneombudsoppgaven knyttet til å ivareta de ansatte i egen bedrift. At flertallet av innleiebedriftene svarte at deres verneombud også er verneombud for de innleide, skyldes nok først og fremst organiseringen i næringen. Særlig på større bygge- og anleggsprosjekter vil hovedentreprenøren som regel ha verneombud på plass på prosjektet. I det kvalitative materialet fant vi flere eksempler på hvordan disse utførte verneombudsrollen uavhengig av om det var bedriftens egne ansatte, ansattes hos underentreprenører eller innleide arbeidstakere det gjaldt.

På de aktuelle bygge- og anleggsplassene stilte hovedentreprenørene samme krav til verneombud hos bemanningsselskapene som hos underentreprenørene – altså krav om eget verneombud på plassen hvis ti eller flere var inne på prosjektet. Vi fikk inntrykk av at reglene om eget verneombud hvis ti eller flere arbeidstakere fra samme bedrift var involvert, stort sett ble fulgt, men at det samtidig var rom for å lempe på kravene dersom bedriften for eksempel kun var inne for å utføre arbeid i en kort periode. Verneombudene vi intervjuet hos hovedentreprenørene, var likevel opptatt av å understreke at de er verneombud og er opptatt av sikkerheten for alle som til enhver tid befinner seg på byggeplassen. Dette ble også påpekt av tilsynsinspektører fra Arbeidstilsynet, som dessuten understreket betydningen av den grønne hjelmen som et viktig symbol for verneombud uavhengig av bedriftstilknytning.

Når det gjelder ansatte i små virksomheter, er det ikke alltid de kjenner til verneombudet i egen bedrift, men de kjenner verneombudet hos hovedentreprenøren som er synlig på plassen med grønn hjelm. Dette verneombudet blir da ofte oppfattet som verneombud for alle som til enhver tid utfører arbeid på plassen. (tilsynsinspektør, Arbeidstilsynet)

Språkutfordringer og sikkerhetskultur

HMS-utfordringer som følge av omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft på norske byggeplasser er belyst gjennom en rekke tidligere prosjekter (se for eksempel Andersen & Ødegård 2017; Bråten & Andersen 2015; Bråten, Ødegård & Andersen 2012; Friberg & Haakestad 2015). Hovedutfordringene har vært knyttet til mangel på felles språk og ulikheter i arbeids- og sikkerhetskultur. HMS-utfordringer knyttet til omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft hos UE og innleide er også et aktuelt tema for verneombudenes rolle. Et stort innslag av østeuropeisk arbeidskraft gir utfordringer hva angår kommunikasjon og risiko for ulykker ute på byggeplassene. På de bygge- og anleggsplassene hvor vi gjennomførte intervjuer, var både HMS-ledere og verneombud opptatt av å fortelle om ulike situasjoner som hadde oppstått som følge av misforståelser. Ingen av våre informanter hadde selv erfart direkte farlige situasjoner som følge av forskjeller i språk og sikkerhetskultur, men vi fikk inntrykk av at slike situasjoner lett kunne oppstå. Verneombudene var generelt opptatt av hvordan en arbeidskultur der utenlandske arbeidstakere i større grad fulgte ordre fra «boss» uten selv å vurdere risikoen ved ulike arbeidsoperasjoner, kunne være en stor sikkerhetsutfordring. Til sammenlikning ble den norske fagarbeideren beskrevet som selvstendig og en som gir beskjed til verneombud eller HMS-ledelse hvis han eller hun oppdager farlige situasjoner eller sikkerhetsavvik:

Jeg er veldig tydelig på hva som er den største utfordringen vår i dag, det er språk og arbeidskultur [...] Deres kultur fra de byggeplasser de er vant til å jobbe på i de landene de kommer fra, er en helt annen sikkerhetskultur og sikkerhetstenkning enn det vi driver med. Her er det faktisk sånn at den norske fagarbeideren sier fra når ting er farlig. Mens en som kommer fra Øst-Europa, han sier bare: «Yes, boss» og så gjør han det selv om det er farlig. (konsernverneombud, HE)

Flere av verneombudene fortalte at de har lite kontakt med østeuropeiske arbeidstakere som ikke er ansatt i egen bedrift eller ansatt hos en UE. De som kommer inn gjennom bemanningsselskaper, har verneombudene generelt lite kontakt med. Lite kontakt mellom gruppene vanskeliggjør erfaringsutveksling og læring og kan ha direkte betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø.

Jeg jobber ikke med dem, de jobber med sitt og vi med vårt, så det er veldig vanskelig. (verneombud, HE)

Barrierer for samarbeid mellom ulike arbeidsgrupper på en bygge- og anleggsplass kan være av ulik karakter; både arbeidsorganisatoriske, kompetansemessige og kulturelle faktorer vil bidra til å fremme og hemme kontakt mellom de som jobber på plassen. Slike barrierer kan ofte være svært komplekse og vanskelige å definere (se for eksempel Friberg & Haakestad 2015; Kilskar et al. 2017). I flere av intervjuene med verneombudene ble det pekt på sikkerhetsutfordringer knyttet til lite kontakt med ansatte hos UE generelt og med innleide østeuropeiske arbeidstakere spesielt.

I intervju med verneombud på konsernnivå hos en av de store entreprenørene kom det tydelig fram synspunkter om at innleide fra bemanningsselskapene i mange tilfeller utgjør en sikkerhetsrisiko som følge av manglende opplæring:

Det med en stor del innleid arbeidskraft mener jeg også er en stor fare for et godt sikkerhetsarbeid framover. Når du har egne folk ansatt, så investerer du i 40 timers HMS-kurs, du investerer i sikker bruk av fallsikringsutstyr, alt som skal til for at du skal kunne jobbe sikkert. Men alle disse bemanningsselskapene, de investerer absolutt ikke noe som helst i de folkene de leier ut. Altså, hvem vil investere i en person som de kanskje skal leie ut i fjorten dager? (konsernverneombud)

Funnene fra våre intervjuer understøttes av hovedkonklusjonene i en større kartleggingsundersøkelse som Sintef har gjort av flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen (Kilskar et al. 2017). Sintef-undersøkelsen konkluderer blant annet med at ansettelsesforhold er av større betydning enn nasjonalitet når det kommer til utfordringer knyttet til flerkulturelle arbeidsplasser. I rapporten framholdes det at innleide fra bemanningsbyrå sjeldnere lærer språket, og at det investeres mindre i språkopplæring for disse sammenliknet med utenlandske arbeidstakere som ansettes direkte i bedriftene. Dessuten later det til at innleide har en dårligere forståelse av hvordan deres kultur, spesielt knyttet til hierarki og makt-distanse, kan skape misforståelser og utfordringer på arbeidsplassen, skriver Sintef-forskerne i sin rapport (Kilskar et al. 2017:93). Våre intervjudata gir klare indikasjoner på at omfattende bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa kombinert med en stor andel innleide arbeidstakere i en del store prosjekter har gitt utfordringer for verneombudene som skal påse sikkerheten og være arbeidstakernes representanter i HMS på bygge- og anleggsplassene.

Verneombudsrollen hos utenlandsk hovedentreprenør

Ett av spørsmålene vi har reist i dette prosjektet, er hvordan verneombudsrollen fungerer i store prosjekter med utenlandske hovedentreprenører og norske underentreprenører. Gjennom flere oppslag i media¹⁵ har det vært gitt uttrykk for bekymring knyttet til at store anbudskontrakter innen bygg og anlegg skal gå til utenlandske entreprenører med lite kjennskap til norske HMS-regler.

I ett av de tre store bygge- og anleggsprosjektene vi gjorde intervjuer i, var det en utenlandsk hovedentreprenør med hovedkontor i et EU-land og med global virksomhet innen veg- og tunellbygging. I dette tilfellet er det kontraktsfestet at den utenlandske entreprenøren skal bruke lokale firmaer som underentreprenører så langt det lar seg gjøre. Som beskrevet i kapittel 2 er det ikke mange arbeidstakere fra Øst-Europa i dette prosjektet sammenliknet med hva som ofte er tilfellet innenfor byggebransjen. Det er først og fremst på brukonstruksjonsdelen at det er innleide og arbeidstakere fra Øst-Europa som jobber. Det er bestemt at norsk og engelsk skal være arbeidsspråk på anleggsplassen.

¹⁵ Se f.eks. <https://frifagbevegelse.no/arbeidsmanden/frykter-at-norske-entreprenorer-ikke-kan-konkurrere-med-utenlandske-storselskaper-6.158.480187.c48b2dd199>.

Det utenlandske firmaet har som strategi å være en foretrukket aktør i anbudprosesser om utbygging av veg-, bru- og tunellprosjekter i Norge og har jobbet systematisk for å posisjonere seg i dette markedet. I dette aktuelle prosjektet har prosjektlederen flyttet til Norge og var godt i gang med å lære seg norsk språk – planen var å opparbeide en god posisjon for å vinne kontrakter om flere store prosjekter i Norge.

Som et ledd i strategien med å styrke virksomhetens posisjon i det norske anbudsmarkedet har man bevisst satsset på å bygge opp en HMS-organisasjon som skal etterkomme kravene i det norske regelverket. I det aktuelle prosjektet startet oppbyggingen av HMS-organisasjonen allerede i anbudsfasen, da to norske HMS-ledere ble innleid som konsulenter for å bygge opp HMS-systemer i tråd med norske krav. Entreprenøren har totalt fem verneombud i prosjektet: ett per skift i tunell, ett på veg og ett på bru. Det er valgt hovedverneombud blant de fem verneombudene. På intervjutidspunktet var man kommet cirka 1,5 år ut i kontraktperioden, men det gjensto fortsatt å få på plass noen sentrale elementer i HMS-apparatet. Blant annet manglet virksomheten AMU. Dessuten manglet fortsatt ett av verneombudene opplæring.

På bakgrunn av våre intervjuer med ledere og verneombud kan vi ikke si at verneombudsrollen møter på andre utfordringer her enn i de to andre prosjektene hvor hovedentreprenøren var norsk. I prosjektet med utenlandsk hovedentreprenør var det stor bevissthet knyttet til å etterkomme regler i det norske lov- og avtalesystemet. Det var leid inn ressurser for å bygge opp nødvendige HMS-ordninger, som også omfattet valg og opplæring av verneombud. Derfor er HMS-ressursene og apparatet for hvordan dette skal fungere, tilsynelatende likt hos de ulike hovedentreprenørene vi intervjuet. I alle de tre prosjektene var byggherre norsk, to offentlige og én privat. Byggherres krav om HMS-systemer og oppfølging av HMS-arbeidet må også antas å legge sterke føringer på hovedentreprenøren når det gjelder å etablere slike ordninger.

Våre erfaringer er basert på ett case med utenlandsk hovedentreprenør. Vi kan ikke på grunnlag av det si noe om hvorvidt dette er et typisk eksempel på hvordan de utenlandske aktørene tilpasser seg det norske HMS-regelverket. I intervjuene med tilsynsinspektørene i Arbeidstilsynet ble det pekt på erfaringer med at utenlandske entreprenører ofte har en verneingeniør som er ment å fylle verneombudsrollen:

De har ofte en verneingeniør. Ofte er dette en ansatt. I Polen og Baltikum har de ofte en vernelederrolle – den som har denne rollen, vil være arbeidsgivers representant. Disse gjør det de får beskjed om, og lever mer på arbeidsgivers nåde. Dette er noe helt annet enn hva verneombudet er tenkt i Norge. Men vi ser denne rollemiksen en del steder i Norge også – verneleder og verneombud mikses. (tilsynsinspektør, Arbeidstilsynet)

Inspektørene har også erfart at polske bedrifter som jobber på prosjekter i Norge, ofte tilpasser seg HMS-kravene om at de skal ha verneombud, og at disse skal ha opplæring. Inspektørene stilte imidlertid spørsmålsteget ved hvilken funksjon og kvalitet denne ordningen har i de utenlandske bedriftene. Det ble vist til at verneombudsopplæringen i disse tilfellene er et nettbasert kurs som tilbys av en polsk kursleverandør. Når Arbeidstilsynet kommer på tilsyn, oppfyller imidlertid disse bedriftene kravet om verneombud med opplæring, og inspektørene går sjelden nærmere inn på spørsmål om hvordan vernetjenesten fungerer i bedriften.

Oppsummering

- ▶ 20 prosent av bedriftene har benyttet seg av innleid arbeidskraft fra bemanningsselskaper i løpet av de siste to årene. Andelen som har benyttet seg av innleid arbeidskraft, stiger markant med antall ansatte. Blant de minste (1–9 ansatte) er det 13 prosent som svarte at de har leid inn arbeidskraft, blant de største (mer enn 50 ansatte) er andelen 73 prosent.
- ▶ Drøyt halvparten av lederne i bedriftene som hadde leid inn arbeidskraft, oppga at deres egne verneombud som oftest også er verneombud for de innleide arbeidstakerne. 22 prosent oppga at bemanningsforetaket selv har verneombud for de innleide.
- ▶ Verneombudene var opptatt av hvordan en arbeidskultur der utenlandske arbeidstakere i større grad fulgte ordre fra «boss» uten selv å vurdere risikoen ved ulike arbeidsoperasjoner, kan være en stor sikkerhetsutfordring. Til sammenlikning ble den norske fagarbeideren beskrevet som selvstendig og en som gir beskjed til verneombud eller HMS-ledelse hvis han eller hun oppdager farlige situasjoner eller sikkerhetsavvik.
- ▶ På bakgrunn av våre kvalitative intervjuer med ledere og verneombud i et stort anleggsprosjekt med utenlandsk hovedentreprenør kan vi ikke si at verneombudsrollen møter på andre utfordringer her enn i de andre prosjektene hvor hovedentreprenøren var norsk.

6 Konklusjoner

I denne rapporten har vi belyst spørsmål knyttet til hvilke utfordringer verneombudsordningen møter i en ny tid på bygge- og anleggsplasser. Den nye tiden har vi definert som kontekstuelle og institusjonelle endringer på grunn av utvidelsene av EUs grenser og i regelverket for bruk av utenlandsk arbeidskraft. Dette har medført omfattende bruk av østeuropeisk arbeidskraft på norske bygge- og anleggsplasser. Enkelte pendler til arbeidsoppdrag i Norge, mens andre har fått fast jobb og har bosatt seg her. Dessuten har det vært en omfattende bruk av innleid arbeidskraft i byggebransjen, og bruken har økt betraktelig over de senere årene. Det skjer også endringer på entreprenørsiden; store bygge- og anleggsprosjekter i Norge er også interessante for utenlandske aktører, som stadig deltar i konkurransen om disse. Bygge- og anleggsnæringen er skadeutsatte næringer, og de utenlandske arbeidstakerne er overrepresentert når det kommer til arbeidsulykkedødsfall. Parallelt har det også vært gjort endringer i HMS-regelverket som skal sikre tryggere arbeidsplasser. I 2010 ble det innført en ny byggherreforskrift med formål å bidra til bedre organisering og styring av HMS-arbeidet. I 2013 ble det vedtatt et treparts charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring. Ordningen med verneombud ble første gang nedfelt i norsk lov i 1956. Verneombudets rolle ble styrket i arbeidsmiljøloven av 1977 og har senere vært mer eller mindre uendret. Verneombudsordningen skal sikre ansattes representative deltakelse i HMS-arbeidet i en bedrift. Vi har stilt spørsmål om hvordan ordningen med verneombud praktiseres, hvordan den er tilpasset endringene i næringen, og hva som bidrar til å hemme eller fremme en effektiv verneombudsordning på norske bygge- og anleggsplasser i dag.

Medvirkning på ulike arenaer

Generelt tegner arbeidsgiverne i bygge- og anleggsbransjen et positivt bilde av verneombudsordningen. De som ifølge loven skal ha verneombud, har stort sett dette. Organisasjonisk legges det til rette for at verneombudene skal kunne utføre oppgavene sine, og de velges hovedsakelig blant de ansatte. I tillegg får verneombudene som regel opplæring (i de aller fleste tilfellene skjer dette i regi av en ekstern leverandør, men noen gir også opplæringen internt i egen bedrift), og verneombudene får stort sett den tiden de trenger for å utføre oppgavene. Hos de store entreprenørene er det dessuten vanlig at verneombudene kompenseres med et tillegg på fem eller ti kroner per time i lønn. Lederne er gjennomgående godt fornøyd med den jobben verneombudene gjør i bedriften. Andelen som er helt enige i at verneombudene gjør en god jobb, stiger med antall ansatte, den er også høyere blant de som har inngått tariffavtale, enn de som ikke har dette.

Selv om lederne stort sett er godt fornøyd med verneombudene og den jobben de gjør, viser også vår undersøkelse at det finnes flere barrierer når det gjelder å få til en effektiv verneombudsordning på bygge- og anleggsplassene. I kapittel 4 presenterte vi ulike arenaer verneombudene kan og bør medvirke på i HMS-arbeidet i bygge- og anleggsprosjekter, og i figur 4.1 presenterte vi ulike aktører i utførelsesfasen av et bygge- og anleggsprosjekt.

Avslutningsvis vil vi inkludere noen konkluderende betraktninger om verneombudenes deltakelse på disse ulike arenaene.

Vernerunder og sikker-jobb-analyse

Verneombudsordningen er nedfelt i arbeidsmiljøloven og knyttet til den enkelte bedrift. Ved store bygge- og anleggsprosjekter er det hovedentreprenøren som stiller med verneombud, og som setter krav om verneombud hos underentreprenørene – som oftest er dette krav knyttet til terskler for hvor mange ansatte underentreprenøren til enhver tid har inne på plassen. I de tilfellene hvor underentreprenør ikke har egne verneombud til stede i prosjektet, fungerer som oftest verneombudet hos hovedentreprenør som verneombud for disse også.

Deltakelse i vernerunder og i sikker-jobb-analyse (SJA) er konkrete oppgaver som skjer ute på den enkelte bygge- og anleggsplass. Ledere vi har snakket med, fortalte at verneombudene har en sentral rolle når det gjelder direkte og umiddelbar deltakelse i HMS-arbeidet på byggeplassen. Ledelsen ønsker verneombud som er engasjerte, og som har «øyne og ører åpne» for sikkerhetsavvik ute på bygge- og anleggsplassen. Stansingsretten er umiddelbar og effektiv hvis den brukes – inntrykket fra intervjuene er imidlertid at verneombudene prøver å unngå å bruke stansingsretten dersom de ikke mener det er helt nødvendig for å verne om liv og helse. Verneombudene spiller en viktig rolle for å bygge sikkerhetskultur i praksis. De påpeker manglende bruk av personlig sikkerhetsutstyr og akutt ulykkesrisiko eller brist på sikkerhet. Den grønne hjelmen har en viktig symbolsk funksjon ute på plassen – den symboliserer HMS.

På de store bygge- og anleggsplassene (casene) viser undersøkelsen at det er lite samarbeid mellom verneombudene på tvers av bedrifter utenom felles vernerunder i regi av byggherre eller hovedentreprenør. I store prosjekter med LO-koordinator inne har vi tidligere sett at LO-koordinatoren sørger for samarbeid og erfaringsutveksling mellom verneombudene i de ulike bedriftene som til enhver tid befinner seg på byggeplassen (Bråten & Andersen 2015).

Innleide arbeidstakere og utenlandske hovedentreprenører

Innleide arbeidstakere

På spørsmål om hvem som fungerer som verneombud for innleide arbeidstakere, svarte drøyt halvparten av bedriftslederne at deres eget verneombud tar denne rollen. Det samme svaret fant vi i en egen undersøkelse blant verneombud i bygg og anlegg, blant disse svarte også drøyt halvparten at de også har ansvar for innleide arbeidstakere (Bråten og Andersen 2015:43). Formelt sett er det bemanningsselskapet som har krav om å ha verneombud for sine utleide arbeidstakere. Årsaken til at mange både ledere og verneombud i bygg og anlegg mener at de har et slikt ansvar som innleier, skyldes nok i hovedsak hvordan en bygge- og anleggsplass er organisert. Verneombudene hos hovedentreprenør har god kjennskap til bygge- og anleggsplassene og ulike risikoutfordringer. Innleide er ofte inne i en kortere periode og har lite detaljkunnskap om spesifikke HMS-utfordringer. Sett ut fra et sikkerhetsperspektiv synes en ordning hvor verneombud hos hovedentreprenøren fungerer som verneombud for de innleide, å være det mest hensiktsmessige. Vi kjenner til få eksempler hvor utleier har stilt med egne verneombud på plassen. I det kvalitative materialet fant vi imidlertid flere eksempler på hvordan verneombudene hos hovedentreprenørene utfører verneombudsrollen uavhengig av om det er bedriftens egne ansatte, ansatte hos underentreprenører eller innleide arbeidstakere det gjelder.

Samtidig så vi også i det kvalitative materialet at flere av verneombudene fortalte om liten kontakt med østeuropeiske arbeidstakere som kom inn gjennom bemanningsforetak. I Bråten og Andersen (2015) kom det også fram at det var betydelige språkproblemer for verneombudene i relasjonen med de østeuropeiske arbeidstakerne. Flere studier har påpekt at lite kontakt mellom norske og østeuropeiske arbeidstakere vanskeliggjør erfaringsutveksling og læring og kan ha direkte betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø. Denne studien underbygger dette samt det at problemet langt fra er løst til tross for at det nå er mer enn 13 år siden den første EU-utvidelsen mot øst.

Utenlandske hovedentreprenører

I vårt kvalitative materiale har vi ett case med utenlandsk hovedentreprenør. Det er ikke tilstrekkelig grunnlag til å generalisere videre ut over det caset hvor vi faktisk har gjennomført intervjuer. Vårt case viser imidlertid at det er fullt mulig å få på plass et partsbasert HMS-apparat også når det er utenlandske hovedentreprenører. I vårt case har det riktignok tatt noe tid før dette var skikkelig på plass. Det gjaldt både å få på plass valgte verneombud og deretter å sørge for at disse fikk den pålagte opplæringen. Opplæringen av verneombudene ble utført av bedriftens innleide HMS-leder; denne hadde lang erfaring i å lære opp verneombud fra tidligere jobber. Uten at vi har vurdert opplæringen som ble gitt til verneombudene i denne virksomheten, kan det likevel stilles spørsmål om det å benytte bedriftsintern opplæring for verneombud i en bedrift med liten erfaring med den norske verneombudsordningen er hensiktsmessig. Verneombudenes uavhengige rolle kan være vanskelig å få godt nok fram når bedriften ikke har erfaring med det norske partsbaserte verneapparatet fra før.

Inspektører i Arbeidstilsynet pekte også på erfaringer med at utenlandske bedrifter i mange tilfeller tilpasser seg norske HMS-krav. Ved tilsyn fant man ofte at ordninger med verneombud og opplæring til disse er etablert hos de utenlandske entreprenørene. Inspektørene mente likevel at disse ordningene mest er «på papiret», og at de ikke fungerer slik den norske verneombudsordningen er ment å fungere. Det kunne blant annet settes spørsmålsteget ved verneombudenes uavhengige rolle i disse bedriftene. Mange steder erfarte inspektørene at verneombudsfunksjonen er lagt til verneleder i bedriften.

Svak kobling mellom HMS og SHA

Som vist i kapittel 1 og kapittel 4 er HMS-arbeidet hjemlet i arbeidsmiljøloven og ulike forskrifter til denne. I tillegg har man praksiser som etter hvert har blitt etablerte standarder for hvordan ulike deler av lovverket kan oppfylles. I byggherreforskriften ligger det konkrete krav om at byggherre har ansvar for å sørge for at helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt gjennom hele byggeprosessen, fra planlegging til utførelse. I byggherreforskriften stilles det krav til at byggherre utnevner en koordinator for utførelsesfasen, KU, og at det utarbeides en SHA-plan for hele bygge- eller anleggsperioden. Arbeidsmiljøloven stiller krav til bedriften om interkontroll og ut fra gitte kriterier at partsbaserte HMS-ressurser som verneombud og arbeidsmiljøutvalg er på plass. I tillegg har vi sett at en del store entreprenører har utviklet praksiser som ikke er regulert i lov eller forskrift, for eksempel at underentreprenører er pålagt å ha et verneombud på bygge- eller anleggsplassen dersom de har et visst antall ansatte inne på prosjektet samtidig.

Vi har først og fremst konsentrert oss om utførelsesfasen i denne rapporten. Vi har særlig vært opptatt av verneombudenes rolle i store, komplekse bygge- og anleggsprosjekter

der mange aktører er inne i utførelsen av prosjektet. Som vi så i kapittel 1, har Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmannsforbund i forbindelse med charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring som ett av sine prioriterte områder at verneombudet skal ha en klar rolle i planleggingen og utførelsen av arbeidet. Vi har sett i dette og andre forskningsprosjekter at verneombudene er godt integrert i noen hovedaktiviteter i gjennomføringen av prosjektene. Særlig er de involvert i vernerunder og SJA. På den andre siden ser vi også både i bedriftssurveyen og i det kvalitative materialet at verneombudene i liten grad er involvert når det gjelder byggherres planlegging, og i løpende framdriftsmøter gjennom prosjektet. Å involvere verneombudene i byggherrens planlegging av et prosjekt, det vil si i fasen før igangsetting av bygge- og anleggsaktiviteter, er neppe mulig eller hensiktsmessig. For det første vil man ikke i denne fasen vite hvem som skal jobbe på et prosjekt, ei heller hvem som faktisk skal gjennomføre prosjektet som hovedentreprenør. I mange tilfeller avgjøres dette først etter anbudsrunder.

Når man kommer til den utførende delen, er det imidlertid bestemt hvem som er hovedentreprenør, men vi finner fortsatt at verneombudene i liten eller ingen grad blir involvert i byggherrens planleggings- og framdriftsmøter underveis i prosjektet. I spørreundersøkelse har vi også sett at dess større entreprenøren/bedriften er, desto mindre er verneombudene involvert i dette arbeidet. På arbeidsplassnivå viser våre data at verneombudene i liten grad involveres i møter hvor byggherrens SHA-plan diskuteres. Derimot synes de å være godt integrert i det konkrete verne- og sikkerhetsarbeidet på arbeidsplassen, som utarbeidelse av SJA-planer og vernerunder.

Hva angår spørsmålet om arbeidstakermedvirkning og verneombudenes rolle i store bygge- og anleggsprosjekter, legges det institusjonelt lite til rette for at verneombudene skal delta på de arenaene hvor byggherrens SHA-planer og prosjektets framdrift drøftes. I byggherreforskriften har ikke det partsbaserte verneapparatet noen plass, og motsatt er byggherre fraværende i arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det er heller ingen krav om at koordinator for utførelsesfasen, som er byggherrens representant i utførelsesfasen av et bygge- eller anleggsprosjekt, har noen formell kontakt med verneombudene i de bedriftene som utfører arbeidet. Med andre ord mangles kobling mellom verneombudsrollen i den enkelte bedrift og byggherrens SHA-arbeid. Uten en slik kobling synes verneombudene i liten grad å bli invitert til å delta på arenaer der prosjektet planlegges og ulike løsninger diskuteres og velges – det vil si i planleggings- og framdriftsmøter. Disse møtene er viktige som arena for diskusjoner om ulike tema som angår HMS i prosjektet. Liten grad av involvering på arenaer hvor HMS diskuteres, løsninger velges og prosjekter formes, bidrar til at verneombudenes medvirkning i HMS-arbeidet etter vår vurdering ofte får en mer reaktiv enn proaktiv karakter i store bygge- og anleggsprosjekter.

Ifølge våre data synes det nærmest å være vanntette skott mellom byggherre og det partsbaserte vernearbeidet på den enkelte bygge- eller anleggsplass. Avstanden mellom det arbeidsmiljø- og sikkerhetsarbeidet som skjer i regi av byggherre, og det som skjer i den enkelte bedrift, kommer også klart til uttrykk i lovverket; i byggherreforskriften brukes forkortelsen SHA, mens i arbeidsmiljøloven brukes HMS. I flere av de kvalitative intervjuene ble det gjort et poeng av at forkortelsene symboliserer et viktig skille mellom to ulike systemer og ansvarsområder, og ikke er to sider av samme sak, slik enkelte har hevdet (se for eksempel Nykamp et al. 2011). Det gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt man har en optimal organisering av vernearbeidet og reguleringen av dette, eller om det finnes barrierer i lovverket som hindrer et effektivt samarbeid om HMS/SHA ute på store og komplekse bygge- og anleggsplasser.

Litteratur

- Alsos, K. & Jensen, R. S. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. Fafo-rapport 2013:20. Oslo: Fafo.
- Alsos, K., Bråten, M. & Trygstad, S. C. (2016). *Sjatteringer av likhet. Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft*. Fafo-rapport 2016:15. Oslo: Fafo.
- Andersen, R. K. & Jordfald, B. (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014*. Fafo-rapport 2016:39. Oslo: Fafo.
- Andersen, R. K. & Ødegaard, A. M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-notat 2017:10. Oslo: Fafo.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Gjerstad, B. & Tharaldsen J. E. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51. Oslo: Fafo.
- Bråten, M. & Andersen, R. K. (2015). *Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press*. Fafo-rapport 2015:42. Oslo: Fafo.
- Bråten, M., Albrechtsen, E., Andersen, R. K., Tovslid, T. & Værnes, R. (2014). *Innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien. Styling av arbeidsmiljø og personskaderisiko*. Fafo-rapport 2014:54. Oslo: Fafo.
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52. Oslo: Fafo.
- Dyreborg, J. (2011). Safety Matters Have Become Too Important for Management to Leave it Up to the Workers. The Nordic OSH Model Between Implicit and Explicit Frameworks. *Nordic journal of working life studies*, 1(1), 135–160.
- Dyreborg, J. (2006). *Mellem papiret & virkeligheden. Institusjonalisering af sikkerhed i byggebranchen*. København: Arbeidsmiljøinstituttet.
- Forseth, U. & Torvatn, H. (2015). Det norske verneombudet i et globalt arbeidsliv. I B. Bungum, U. Forseth & E. Kvanne (red.), *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Friberg, J. H. & Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(3), 182–205.
- Gullhaug, G. & Sangholt, K. (2016). *Byggherreforskriften med kommentarer*. Oslo: Gyldendal.
- Hasle, P., Seim, R. & Refslund, B. (2016). From employee representation to problem-solving: Mainstreaming OHS management. *Economic and Industrial Democracy*, 1–20
- Johansen, A. S. & Stueland, E. (red.) (2011). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarer og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kalleberg, R. (1983). *Miljøforbedring som demokratisering. En sosiologisk analyse av arbeidsmiljøloven*. Arbeidsnotat nr. 213. Institutt for sosiologi Universitetet i Oslo.

- Kilskar, S. S., Wasilkiewicz, K., Nygaard, B. & Øren, A. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen*. SINTEF rapport 2017:00352.
- Manifest (2015). *Fra sosial dumping til sammenbrudd? Byggenæringen i Osloregionen høsten 2015*. Rapport nr. 4/2015.
- Mostue, B. Aa., Sjøberg, M. & Winge, S. (2015). Arbeidstakerdødsfall i Norge. Utviklingstrekk 2009-2014 og analyse av årsakssammenhenger i fire næringer. *Kompass*, 3/2015. Arbeidstilsynet.
- Mostue, B. Aa., Winge, S. & Gravseth, H. M. (2016). Ulykker i bygg og anlegg i 2015. *Kompass*, 8/2016. Arbeidstilsynet.
- Nergaard, K. (2017). *Arbeidsutleie og selvstendig næringsdrivende*. Fafo-notat 2017:12. Oslo: Fafo.
- NHO Service (2017). *Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2016*. NHO Service.
- NHO Service (2016). *Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2015*. NHO Service.
- Nicolaisen, H. & Trygstad, S. C. (2015). Preventing Dualization the Hard Way – Regulating the Norwegian Labour Market. I F. Engelstad & A. Hagelund (red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way. Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter Open.
- Nykamp, H., Skålholt, A. & Ørstavik, F. (2011). *Sikkerhet i komplekse prosjekter. En undersøkelse av tiltak for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i fire byggeprosjekter*. NIFU rapport 23/2011.
- Tinmannsvik, R. K., Albrechtsen, E. & Wasilkiewicz, K. (2016). *SJA Sikker jobb-analyse. Et opplæringshefte*. Trondheim: SINTEF/NTNU.
- Torvatn, H., Forseth, U. & Andresen, T. K. (2007). *Partnerskap for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. Rapport A3085. SINTEF Teknologi og samfunn.
- Walters, D. & Wadsworth, E. (2016). *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER 2*. European Agency for Safety and Health at Work.
- Walters, D., Wadsworth, E. & Marsh, K. (2012). *Worker representation and consultation on health and safety. An analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER)*. European Agency for Safety and Health at Work.
- Willadssen, B. (1997). Demokrati som helsemessig nødvendighet. *Arbeiderhistorie 1997*, 45–50.
- Winge, S., Mostue, B. Aa & Gravseth, H. M. (2015). Skader i bygg og anlegg. Utvikling og problemområder. *Kompass Tema*, nr 4 2015. Arbeidstilsynet.

Verneombudsordningen i en ny tid

Verneombudsordningen skal sikre arbeidstakerne medvirkning i HMS-arbeidet. Hvilke vilkår har verneombudsordningen i bygge- og anleggsnæringen i dag? Hvordan praktiseres ordningen i store og komplekse bygge- og anleggsprosjekter der mange aktører er inne? Bygge- og anleggsnæringen har vært omfattet av store kontekstuelle og institusjonelle endringer de siste årene. Summen av disse endringene har vi definert som «en ny tid» for verneombudsordningen. En hovedkonklusjon er at verneombudene spiller en viktig rolle, men at deres medvirkning i HMS-arbeidet først og fremst er reaktiv. Det legges i liten grad til rette for arbeidstakermedvirkning på arenaer hvor det gis muligheter for en mer proaktiv rolle i HMS-arbeidet.



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

Fafo-rapport 2017:35
ISBN 978-82-324-0408-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20643