

Krafttag mot arbetsmiljöbrott

Den fortsatta kampen mot olyckor och ohälsa i byggandet

HENRIK BJÖRKLUND

bygg
cheferna **b**

 **BYGGNADS**

Krafttag mot arbetsmiljöbrott
Den fortsatta kampen mot olyckor och ohälsa i byggandet
HENRIK BJÖRKLUND

© HENRIK BJÖRKLUND, 2009

Svenska Byggdirektiv AB
Husargatan 41
411 22 Göteborg
0707-59 14 50
info@byggdirektiv.se
www.byggdirektiv.se

Kontakt: Henrik Björklund
Telefon: 0707-59 14 50
E-post: henrik.bjorklund@byggdirektiv.se

Göteborg 2009

Sammanfattning

God arbetsmiljö är av grundläggande betydelse för människors välbefinnande och livskvalitet. En byggarbetsplats är en farlig arbetsplats och skillnaden mellan en bra och dålig arbetsmiljö kan vara skillnaden mellan liv och död. Arbetsolyckor och arbetssjukdomar av såväl fysisk som psykisk karaktär är vanliga på svensk byggmarknad och sjukskrivningstiderna är långa. Vid en historisk återblick kan det konstateras att de problem som diskuterades för trettio år sedan även diskuteras idag och bristerna i arbetsmiljön är desamma nu som då. Brister uppstår inte av en slump. Syftet har varit att söka en förklaring till varför de situationer som orsakar olyckor och ohälsa i byggandet uppstår från första början. Utredningen har genomförts som en kvalitativ utredning och information har samlats in genom intervjuer och gruppdiskussioner. Resultaten visar att lägsta pris är överordnat andra värden vid en upphandling. Att anordna en säker byggarbetsplats med god arbetsmiljö kostar pengar. Företag som satsar på arbetsmiljön och säkerheten tappar därmed i konkurrenskraft mot företag som avstår. När en del avstår tvingas andra att följa efter. En negativ spiral hotar. Många entreprenörer och platschefer är medvetna om att de inte uppfyller kraven enligt lagstiftningen men uppger att det inte går för att de då skulle hamna för högt i pris. I praktiken konkurrerar inte företagen med en god arbetsmiljö och säkra arbetsplatser utan genom att inte ha det. Risken för att företag som begår arbetsmiljöbrott blir upptäckta är mycket liten och företag som mot förmodan blir det riskerar inga påföljder. Tillsyn och sanktioner är inga effektiva styrmedel på dagens byggmarknad och arbetsmiljölagstiftningen kan i stor utsträckning betraktas som frivillig. Lågkonjunkturen medför en risk att förhållandena på arbetsplatserna kommer att försämrats. I takt med att konkurrensen ökar kan många företag tvingas skära ner på kostnader för arbetsmiljön och säkerheten för att överleva. Åtgärder som motverkar detta måste sättas in omgående. Resultaten visar också att arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor inte beaktas under planeringen och projekteringen i den utsträckning som lagstiftning och föreskrifter ställer krav på. Riskbedömningar och förslag på hur det praktiska arbetet skall utföras saknas i stor utsträckning. Byggtiden är sällan beräknad och det är vanligt att byggtiden är för kort tilltagen. Det leder till stress i byggandet vilket ökar risken för olyckor och ohälsa. Kunskapen om vad lagstiftningen och föreskrifter ställer krav på är dålig såväl som kunskapen om de hjälpmedel som finns att tillgå på marknaden för att ordna en trygg och tillfredställande arbetsmiljö i byggandet. Arbetstagarna saknar många gånger den utbildning och kompetens som krävs för att utföra riskfyllda arbetsmoment. Det ökar risken för olyckor och ohälsa ytterligare. För att komma till rätta med de problem och brister som leder till olyckor och ohälsa i byggandet krävs ett branschgemensamt krafttag mot arbetsmiljöbrott. Utöver ett personligt lidande för den drabbade medför olyckor och ohälsa en betydande kostnad för såväl individen som arbetsgivaren och samhället som helhet. Brister i arbetsmiljön är ett problem som måste tas på största allvar.

Förord

Byggcheferna inom Ledarna och Svenska Byggnadsarbetareförbundet tog våren 2008 ett gemensamt initiativ för att minska olyckor och ohälsa i byggandet. Samarbetet gick under namnet "Nollvisionen – inga döda i byggnadsmiljön" och introducerades på Almedalsveckan i Visby juli 2008. Den här utredningen är en fortsättning på nollvisionen. Utredningen behandlar de förändringar som företag och individer på svensk byggmarknad anser kommer att krävas för att minska olyckor och ohälsa i byggandet.

Jag vill rikta ett stort tack till alla som medverkat i den här utredningen. Byggcheferna inom Ledarna och Svenska Byggnadsarbetareförbundet som initierat och finansierat utredningen, entreprenadföretag och organisationer som har upplåtit tid för gruppdiskussioner och intervjuer. Ett speciellt tack riktas till alla individer som medverkat vid intervjuer och gruppdiskussioner. Det är era uppgifter som ligger till grund för de resultat, slutsatser och rekommendationer som presenteras i den här rapporten.

Göteborg juni 2009



Henrik Björklund

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INLEDNING | 1 |
| 1.1 | SYFTE | 1 |
| 1.2 | METOD..... | 2 |
| 2 | LAGAR – REGLER – ANSVAR..... | 3 |
| 2.1 | ARBETSMILJÖLAGSTIFTNING OCH FÖRESKRIFTER | 3 |
| 2.1.1 | <i>Byggherrarnas och projektörernas projekteringsansvar.....</i> | <i>3</i> |
| 2.1.2 | <i>Byggarbetsmiljösamordnarnas uppgifter och ansvar.....</i> | <i>4</i> |
| 2.1.3 | <i>Arbetsgivaransvar och arbetstagaransvar.....</i> | <i>5</i> |
| 2.2 | REGERINGEN OCH KAMPEN MOT OLYCKOR OCH OHÄLSA | 6 |
| 2.2.1 | <i>En ny modell för arbetsmiljötillsyn.....</i> | <i>7</i> |
| 2.2.2 | <i>Utökade befogenheter för skyddsombud.....</i> | <i>8</i> |
| 3 | RESULTAT..... | 9 |
| 3.1 | VAD KOMMER ATT KRÄVAS FÖR ATT UPPNÅ NOLLVISIONEN?..... | 9 |
| 3.1.1 | <i>Åtgärder för att minska olyckor och ohälsa i byggandet.....</i> | <i>9</i> |
| 3.1.2 | <i>Byggprocessen och faktorer som styr beteende</i> | <i>11</i> |
| 3.2 | FÖRÄNDRINGARNA I ARBETSMILJÖLAGSTIFTNINGEN | 13 |
| 3.3 | LÅGKONJUNKTURENS PÅVERKAN PÅ ARBETSMILJÖN I BYGGANDET | 14 |
| 3.4 | ARBETSMILJÖVERKETS TILLSYNINGSVERKSAMHET | 14 |
| 4 | DISKUSSION..... | 16 |
| 4.1 | ARBETSMILJÖN SOM KONKURRENSMEDEL | 16 |
| 4.2 | EN NY MODELL FÖR ARBETSMILJÖTILLSYN | 16 |
| 4.3 | ENTREPRENÖRENS FÖRUTSÄTTNINGARNA | 17 |
| 4.4 | ARBETSMILJÖVERKETS TILLSYNINGSVERKSAMHET | 19 |
| 4.5 | BRANSGEMENSAM SAMVERKAN MOT ARBETSMILJÖBROTT..... | 20 |
| 4.6 | INDIVIDUELLT ANSVARSTAGANDE | 21 |
| 5 | SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER..... | 22 |
| 5.1 | SLUTSATSER | 22 |
| 5.2 | REKOMMENDATIONER | 23 |
| | REFERENSER..... | 24 |

1 Inledning

God arbetsmiljö är av grundläggande betydelse för människors välbefinnande och livskvalitet. Svensk byggmarknad sysselsätter cirka 285 000 personer och är en av de mest skadedrabbade sektorerna i landet (Arbetsmiljöverket, 2009). Arbetsolyckor och arbetssjukdomar av såväl fysisk som psykisk karaktär är vanliga och sjukskrivningstiderna är långa. De allvarligaste olyckorna är de med dödlig utgång. Under 2008 omkom 18 personer på svenska byggarbetsplatser. En byggarbetsplats är en farlig arbetsplats och skillnaden mellan en bra och dålig arbetsmiljö kan vara skillnaden mellan liv och död. Utöver ett personligt lidande medför arbetsolyckor och arbetssjukdomar en betydande kostnad för den enskilde individen, arbetsgivaren och samhället som helhet. Brister i arbetsmiljön är ett problem som måste tas på största allvar.

Vid en historisk återblick kan det konstateras att de problem som diskuterades för trettio år sedan även diskuteras idag (Jacobsen m.fl., 1978). Korta byggtider och stress, bristfällig projektering/planering och att ekonomi prioriteras före säkerhet och arbetsmiljö är precis lika aktuellt nu som då. Även bristerna i arbetsmiljön är desamma. Bristfälliga fallskydd, ställningar, stegar och arbetsbockar, felaktig användning av maskiner samt oordning på arbetsplatsen och slarv med personlig skyddsutrustning är huvudorsaken till det höga olycksantalet både idag och för trettio år sedan (Björklund & Jonsson, 2007). Beteendet har inte förändrats i någon större utsträckning de senaste decennierna utan är det samma då som nu. Vem bär ansvaret när det brister? Vilka åtgärder är gjorda och vilka kommer att krävas för att komma tillrätta med problemen? Vem eller vilka skall ta första steget mot en bättring? Frågorna är många. Några av dem kommer att försöka besvaras i den här rapporten, andra att väckas till liv för diskussion.

1.1 Syfte

Brister uppstår inte av en slump. Syftet har varit att söka en förklaring till varför de situationer som orsakar olyckor och ohälsa i byggandet uppstår från första början. Utredningen har grundat sig i en primär och tre sekundära frågeställningar.

Primär frågeställning:

1. Vad krävs för att uppnå Nollvisionen? Hur kommer vi till rätta med bristerna i arbetsmiljön och säkerheten på byggarbetsplatserna så att arbetsolyckor och arbetssjukdomar snabbt minskar?

Sekundära frågeställningar:

2. Hur har förändringarna i arbetsmiljölagen som trädde i kraft 1 januari 2009 tagits emot av byggherrar, projektörer och entreprenadföretag och hur förväntas de påverka arbetsmiljön och säkerheten i byggandet?

3. Hur påverkar lågkonjunkturen arbetsmiljön och säkerheten på arbetsplatserna?
Kommer entreprenadföretagen tvingas skära ner på kostnader för arbetsmiljön och säkerheten för att överleva i ett allt mer konkurrensutsatt läge?
4. Hur omfattande är Arbetsmiljöverkets tillsyn och vilka prioriteringar gör de i sitt tillsyningsarbete?

1.2 Metod

Utredningen har utförts som en kvalitativ utredning med personliga intervjuer och gruppdiskussioner för insamling av information. Insamlingen har koncentrerats till tre kategorier:

- Entreprenörer (företag mellan 1-130 anställda)
- Tjänstemän (arbetsledare, platschefer, mellanchefer)
- Byggnadsarbetare (skyddsombud)

Avsikten med valet av kategorier var att samla in information från personer som till vardags arbetar i eller i direkt anslutning till byggprojekt, bland annat med anbuds-förfarande, produktionsplanering, produktionsstyrning och byggande.

2 Lagar – regler – ansvar

Nedan följer en sammanfattad beskrivning av uppgifter, ansvar och skyldigheter som individer och aktörer i ett byggprojekt har. Texten grundar sig på Arbetsmiljölagen (1977:1160) samt föreskriften Byggnads- och anläggningsarbete (AFS 1999:3). Kapitlet behandlar också regeringens arbete mot olyckor och ohälsa i byggandet. Tanken med detta kapitel är att ge läsaren grundläggande kunskaper i ämnet arbetsmiljö för att på ett bättre sätt ta till sig övriga delar av rapporten.

2.1 Arbetsmiljölagstiftning och föreskrifter

Lagstiftningen som reglerar arbetsmiljön på en byggarbetsplats är arbetsmiljölagen och dess kompletterande regler i arbetsmiljöförordningen. Arbetsmiljölagen stiftades 1978 och sätter de yttre ramarna för vad som gäller för arbetsmiljön på en arbetsplats. Lagens ändamål är att *”förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö”*. Lagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Utöver arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen ger Arbetsmiljöverket på uppdrag av regeringen ut föreskrifter som mer i detalj tar upp de krav och skyldigheter som ställs angående arbetsmiljön. Det görs i Arbetsmiljöverkets författningssamling vilken utarbetats i samarbete med arbetsmarknadens parter. För byggsektorn finns cirka 40 föreskrifter som behandlar allt från asbest, kvarts, stegar, arbetsbockar och ställningar till belastningsergonomi och ensamarbete.

2.1.1 Byggherrarnas och projektörernas projekteringsansvar

Huvudansvaret för arbetsmiljön i ett byggprojekt ligger hos byggherren. Samtliga krav som ställs på byggherren ställs också på de projektörer som medverkar i projekteringen:

”Den som låter utföra ett byggnads- eller anläggningsarbete ska under varje skede av planeringen och projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas när det gäller såväl byggskedet som det framtida brukandet (AML 3:6).”

”Under varje skede av planeringen och projekteringen av ett byggnads eller anläggningsarbete ska arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar, inom ramen för sina uppdrag, se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas när det gäller såväl byggskedet som det framtida brukandet (AML 3:7).”

I föreskriften Byggnads- och anläggningsarbete (AFS 1999:3) specificeras och förtydligas byggherrens ansvar enligt arbetsmiljölagen. Ansvaret gäller både byggnadens eller anläggningens utformning, byggtiden och tiden för planering och projektering. Det som sägs om byggherren gäller även respektive projektör inom ramen för sitt uppdrag.

”§ 5 Byggherren ska under varje skede av planeringen och projekteringen se till att arbetsmiljön under byggskedet särskilt uppmärksammas när det gäller:

– objektets eller anläggningens placering och utformning

- val av byggprodukter
- val av konstruktioner för grundläggning, stomsystem - andra bärande element
- val och utformning av stomkomplettering
- val av installationer, deras placering och infästning
- val av inredningar

”§ 5a Byggherren ska under varje skede av planeringen och projekteringen se till att byggtiden och tiderna för deletapperna är så väl tilltagen att arbetena kan utföras i sådan takt att risk för ohälsa och olycksfall undviks.”

”§ 5b Byggherren ska se till att planering och projektering sker i så god tid före arbetenas utförande att det är möjligt att samordna arbetena utan att arbetsmiljörisker uppstår på grund av tidsbrist vid samordningen.”

Syftet med bestämmelserna är att de som upprättar och samordnar bygghandlingarna gör de riskbedömningar och visar på sådana lösningar som behövs för att säkerheten ska bli godtagbar i byggskedet. På så sätt underlättas den enskilde entreprenörens möjligheter att planera och genomföra de arbeten han åtagit sig på ett ur arbetsmiljösynpunkt godtagbart sätt. Paragrafen ställer också krav på att byggtiden och tiderna för deletapperna beräknas så att tillräckligt med tid finns för arbetets utförande. Det ställs även krav på god framförhållning för planering och projektering.

2.1.2 Byggarbetsmiljösamordnarnas uppgifter och ansvar

Den som utsetts att sköta byggarbetsmiljösamordningen för planeringen och projekteringen (BAS-P) har ett stort ansvar för att entreprenören får rätt förutsättningar under byggskedet.

”Den byggarbetsmiljösamordnare som utsetts för planering och projektering av ett byggnads- eller anläggningsarbete ska samordna tillämpningen av relevanta arbetsmiljöregler som under varje skede av planeringen och projekteringen ska följas i fråga om såväl byggskedet som brukandet av byggnaden eller anläggningen. Det gäller särskilt då frågor om planeringen av arbetsmoment som ska utföras samtidigt eller efter varandra avgörs och när tidsåtgången för sådana arbetsmoment beräknas (AML 3:7a).”

Den som utsetts att sköta byggarbetsmiljösamordningen för utförandet (BAS-U) har också ett stort ansvar att skapa goda förhållanden under byggskedet.

”Den byggarbetsmiljösamordnare som utsetts för utförande av ett byggnads- eller anläggningsarbete, ska se till att samordna arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall på arbetsstället samt samordna tillämpningen av relevanta arbetsmiljöregler när tekniska eller organisatoriska frågor om planeringen av arbetsmoment som ska utföras samtidigt eller efter varandra avgörs och när tidsåtgången för sådana moment beräknas (AML 3:7b).”

Som framgår av ovan ställs det stora krav på både BAS-P och BAS-U. En viktig uppgift enligt lagstiftning och föreskrifter är att beräkna tidsåtgången för arbetena. Korta byggtider är ett vanligt problem i dagens byggande. Det orsakar stress som medför ökad risk för olyckor och ohälsa. Kort byggtid kan också innebära att flera arbeten måste genomföras samtidigt på ett begränsat utrymme. Även detta ökar risken för olyckor.

2.1.3 Arbetsgivaransvar och arbetstagaransvar

Arbetsmiljölagstiftningen reglerar också arbetsgivarens och arbetstagaransvar för arbetsmiljön och säkerheten i byggandet. Huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren. Denne ska vidta alla de åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall.

”Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaransvar utsätts för ohälsa eller olycksfall (AML 3:2).

Arbetsgivaren är också skyldig att kartlägga risker, utreda ohälsa och olycksfall samt vidta de åtgärder som en kartläggning ger anledning till.

”Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (AML 3:2a).”

Grundtanken bakom den här bestämmelsen är att arbetsgivaren ska se till att verksamheten drivs så att han kan uppfylla sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Det ställs också krav på arbetsgivaren att han utbildar och instruerar sina arbetstagare.

”Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaransvar får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaransvar upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaransvar har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Arbetsgivaren skall se till att endast arbetstagaransvar som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns en påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall (AML 3:3).”

Det betonas särskilt att arbetstagaransvar ska upplysas om riskerna i arbetet. Om det finns påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall på ett arbetsställe ska arbetsgivaren se till att endast arbetstagaransvar som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde dit. Sådana instruktioner skall anpassas till varje enskild arbetstagaransvars individuella behov och förkunskaper. Lagstiftningen ställer inte bara krav på arbetsgivarna utan också på arbetstagaransvar.

”Arbetstagaransvar skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall (AML 3:4).

Arbetstagarens ansvar är alltså inte lika omfattande som arbetsgivarens men bestämmelsen innebär att tillsynsmyndigheten kan rikta föreskrifter, förelägganden och förbud även mot arbetstagare.

2.2 Regeringen och kampen mot olyckor och ohälsa

Det är regeringen som lägger fram förslag till riksdagen om ny och förändrad lagstiftning. Det är också regeringen som styr de statliga myndigheterna och som är ytterst ansvarig för att lagar får genomslag och efterlevs. Därmed är regeringens arbete och ställningstagande en viktig del i kampen mot olyckor och ohälsa i byggandet.

I samband med att arbetsmarknadsdepartementet gav ut promemorian "Arbetsmiljön och utanförskapet - en tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken" i februari 2008 redovisade arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin de principiella utgångspunkter som regeringen har för den framtida arbetsmiljöpolitiken. I ett pressmeddelande februari 2008 skrev Littorin: *"Arbetsmiljöpolitiken måste ges en mer offensiv och positiv innebörd. Det ska inte enbart handla om att förhindra en dålig arbetsmiljö, utan i mycket högre grad om att se arbetsmiljön som något som kan utveckla såväl individer som verksamhet och vara en framgångsfaktor och ett konkurrensmedel."* I samma pressmeddelande skrev Sven-Otto Littorin: *"En viktig uppgift för den framtida arbetsmiljöpolitiken är att lyfta fram arbetsmiljöns potential för ökad konkurrenskraft."*

I samband med att Arbetsmiljöverket presenterade sin projektrapport "Analys av utveckling av dödsfall till följd av olyckor på arbetsplatser" i september 2008 skrev Sven-Otto Littorin i en debattartikel i SvD: *"Lösningen är sannolikt inte alltid fler och hårdare regler. Snarare handlar det om att öka medvetandet om de risker och regler som redan idag finns. Regeringen anslår ytterligare 33 miljoner 2009 för att förbättra informations- och kunskapsinsatser mot enskilda företagare så att ett effektivare arbetsmiljöarbete stimuleras. En viktig del i denna satsning är att lyfta fram arbetsmiljöfrågornas potential från bland annat produktivitets- och konkurrenssynpunkt. Satsningen handlar även om förstärkt information till utländska företag och arbetstagare."*

Tidningen Byggnadsarbetaren presenterade i december 2008 en intervju med Karolina Johansson, politisk sakkunnig på arbetsmarknadsdepartementet, som behandlade minskade anslag och nedskärning av Arbetsmiljöverkets verksamhet.

B: *Varför skär ni ner på inspektörer?*

K: Regeringen detaljstyr inte Arbetsmiljöverket. Vi har valt att trycka mer på information för att vi tror att det är mer effektivt.

B: *Konsekvensen är ändå att många försvunnit.*

K: Vi känner till det. Men i Sverige har vi också skyddsombud. Man kan inte bara stirra sig blind på hur många som jobbar på Arbetsmiljöverket.

B: *Skyddsombud har ju inte samma befogenheter.*

K: Nej, men de kan få in tänket om skyddsutrustning i det dagliga arbetet.

B: *Många frustreras över att byggföretag inte bryr sig. Tror du information räcker?*

K: Till syvende och sist är det jag som byggnadsarbetare som måste tänka själv. Oftast har man perspektivet att arbetsgivaren ska vara det vakande ögat och glömmer att de flesta olyckor faktiskt sker i enmansföretag.

2.2.1 En ny modell för arbetsmiljötillsyn

Regeringen beslutade i november 2008 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten att införa ett marknadsorienterat styrmedel på arbetsmiljöområdet. Tanken var att arbetsmiljöns potential för ökad konkurrenskraft skulle tas till vara genom att lyfta fram och förstärka de verksamhetsmässiga och ekonomiska drivkrafterna av en god arbetsmiljö. Utredningen föreslår i sitt delbetänkande "En ny modell för arbetsmiljötillsyn" att Sverige bör införa en förstärkt tillsyn med marknadsinslag. Modellen bygger på att Arbetsmiljöverket skall inspektera samtliga arbetsställen på svensk arbetsmarknad och offentliggöra resultatet av inspektionen genom en "märkning" på Arbetsmiljöverkets webbplats. Märkningen skall vara tillgänglig för alla på marknaden, till exempel arbetssökande eller en presumtiv kund. Avsikten är att informationen skall kunna få betydelse i konkurrensen mellan olika verksamheter/företag och skapa positiva incitament på marknaden för en tillfredsställande arbetsmiljö. Utredningens förslag gäller samtliga arbetsställen i landet oavsett storlek och de föreslår att dessa skall inspekteras inom en femårsperiod. Märkningen är enligt utredningen tänkt att ske genom en principmodell som skulle kunna kallas en "trafikljusmodell".

1. En positiv symbol införs för att visa att arbetsstället vid genomgången har haft en arbetsmiljö som uppfyller arbetsmiljölagstiftningens krav och därför inga förelägganden eller förbud har meddelats.
2. En negativ symbol införs för att visa att arbetsstället vid genomgången och/eller efterföljande tillsynsbesök har haft brister som har lett till ett föreläggande eller förbud.
3. En neutral symbol införs för att visa att Arbetsmiljöverket efter genomgången eller efterföljande tillsynsbesök ännu inte har tagit ställning till resultatet av tillsynen.

Utredningen gör bedömningen att en inspektör kan klara 200 besök av screeningkaraktär per år. För att klara av att inspektera de 400 000 arbetsställen som beräknas finnas 2014 då tillsynsmodellen kan vara införd krävs cirka 1 000 inspektörer (det skall jämföras mot dagens cirka 280 stycken). Det innebär alltså att drygt 700 nya inspektörer skulle behöva rekryteras. Utöver fler inspektörer behöver stödpersonal (jurister, statistiker, experter) anställas för att ge det stöd som en screening medför behov av. Bedömningen är att det krävs ett trettio-tal årsarbetskrafter för detta. De statsfinansiella kostnaderna för den nya tillsynsmodellen uppskattas till runt 800 miljoner kronor per år samt ökade administrativa kostnader för företagen om cirka 400 miljoner kronor per år. De statsfinansiella kostnaderna är tänkt att finansieras på samma sätt som kostnaderna för den

nuvarande tillsynsverksamheten, det vill säga inom ramen för en anslagsfinansiering. Tillsyningsmodellen bedöms kunna vara genomförd fullt ut 2014.

2.2.2 Utökade befogenheter för skyddsombud

Regeringen överlämnade i mars 2009 en proposition till riksdagen som bland annat gällde ändringar i skyddsombudens roll och befogenheter på svensk arbetsmarknad. I propositionen föreslås att skyddsombuden får utökade befogenheter för att förbättra arbetsmiljöskyddet för utomstående arbetstagare.

Skyddsombuden skall ges möjlighet att agera även till skydd för arbetstagare från underentreprenörer och bemanningsföretag med rätten att begära beslut från Arbetsmiljöverket om föreläggande eller förbud att utföra visst arbete. När det gäller arbetstagare från bemanningsföretag föreslås även skyddsombud få rätten att avbryta arbete som innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa, den så kallade stoppningsrätten.

3 Resultat

I detta kapitel återges den fakta och information som samlats in vid intervjuer, gruppdiskussioner och arbetsplatsbesök.

3.1 Vad kommer att krävas för att uppnå Nollvisionen?

Vad krävs för att uppnå Nollvisionen? Hur kommer vi till rätta med bristerna i arbetsmiljön och säkerheten på byggarbetsplatserna så att arbetsolyckor och arbetssjukdomar snabbt minskar? Så löd den primära frågeställningen för den här utredningen. Frågan har delats upp i två delar. Den första delen redogör för de direkta åtgärder som entreprenörer, tjänstemän och byggnadsarbetare anser nödvändiga för att förhållandena i byggandet skall förbättras. Den andra delen avser att skapa klarhet i varför problem uppstår från första början.

3.1.1 Åtgärder för att minska olyckor och ohälsa i byggandet

Entreprenörernas, tjänstemännens och byggnadsarbetarnas förslag på åtgärder för att minska olyckor och ohälsa i byggandet har varit samstämmiga. I huvudsak rör det sig om sju förslag:

1. Införa böter för företag som bryter mot lagstiftning och föreskrifter.
2. Utöka Arbetsmiljöverkets tillsyningsverksamhet i byggandet.
3. Höj branschens generella kunskapsnivå om arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor.
4. Starta en samverkan mellan branschens fackförbund och arbetsgivarorganisationer för att motverka arbetsmiljöbrott.
5. Förändra arbetsplatsens skyddsorganisation och skapa en bättre samverkan mellan BAS-U och skyddsombuden.
6. Ge skyddsombud befogenhet att företräda samtliga arbetstagare på en byggarbetsplats, d v s även underentreprenörernas arbetstagare.
7. Varje individ behöver ta ett större ansvar för sin egen och andras säkerhet.

Ekonomiska sanktioner vid brott mot lagstiftning och föreskrifter

Ekonomiska sanktioner (böter) är den åtgärd som merparten nämnt som den mest effektiva för att stävja arbetsmiljöbrott. Frågan har särskilt diskuterats under de personliga intervjuerna med entreprenörer och tjänstemän. Budskapet är tydligt. Det är ekonomin som styr dagens byggande och för att komma till rätta med bristerna inom byggandet så måste det få konsekvenser för dem som missköter sig. En platschef angav: *"De flesta brister kan på ett eller annat sätt kopplas till ekonomi. Antingen har man försökt spara tid eller pengar. Om företagen riskerade böter skulle många inte våga chansa och då skulle en stor del av bristerna upphöra direkt."* Flera var inne på att straffen för att bryta mot lagstiftningen inte avskräckte från att missköta sig. En mellancheff på ett entreprenadföretag beskrev sin syn: *"Det är ett minimikrav att följa lagar och regler och det skall kosta*

skjortan att bryta mot dem. Annars kommer vi som sköter oss tappa mark till dom som missköter sig". En entreprenör som själv hade fått ett inspektionsmeddelande från Arbetsmiljöverket med krav på rättelse berättade: "Det är ju inga straff. Jag trodde vi skulle få böter när dom [Arbetsmiljöverket] var på en av våra arbetsplatser och hittade en massa fel. Men dom skickade bara ett brev där det stod att vi skulle åtgärda en del saker, sen hörde vi aldrig av dom igen. Det är ju inte undra på att många aldrig bättrar sig."

Vad krävs då för att entreprenörer och platschefer ska kunna garantera att deras arbetsplatser uppfyller kraven enligt lagstiftning och föreskrifter? Merparten svarade att det till stor del var en kostnads- och resursfråga. En platschef svarade: *"Vi skulle behöva gubbar som bara arbetade med skyddet och servade de andra. Ska vi städa och dammsuga arbetsplatsen en gång i veckan så behöver vi minst två gubbar till här."* En entreprenör berättade om svårigheten att få ihop ekonomin i mindre projekt där konkurrensen var hård bland företagen: *"Det handlar om pengar. Vi jobbar mycket åt privatpersoner och det är bara prislappen som räknas. Ställningar och skydd kostar mycket. Vi gör det vi kan men vi får inte ett jobb om vi skulle göra allt som det verkar vara lag på."* En annan entreprenör var inne på samma linje: *"Vi har tagit betalt för material och timmar, inte en krona mer och det var precis att vi fick jobbet. Ska vi ha hit någon som bygger ställning runt huset får vi betala för att vara här, det fattar ju vem som helst att inte det går."*

Resultaten beskriver alltså att det är en fråga om ekonomi. Det saknas ekonomiska förutsättningar för många företag att utföra arbetsmiljö- och säkerhetsåtgärder i den omfattning som lagstiftning och föreskrifter ställer krav på. För mindre och medelstora företag är det av allt att döma ett påtagligt problem. Inte minst i mindre projekt där kostnaden för arbetsmiljö- och säkerhetsåtgärder många gånger är hög i förhållande till den totala projektkostnaden.

Kunskap genom utbildning

Det är viktigt att alla som medverkar i ett byggprojekt har goda kunskaper i arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor. Det gäller särskilt alla som arbetar på en byggarbetsplats. Med ökad kompetens minskar risken för olyckor och ohälsa. Det är dock många som angett att arbetsmiljökunskapen är låg i byggsektorn och det är få som går utbildning. En platschef resonerade kring den generella bristen på kunskap: *"Det är jag och skyddsombudet som gått utbildning, men övriga tror jag inte kan så mycket om arbetsmiljö. Underentreprenörerna är ändå värst, de fräser bara på utan eftertanke och sen vidare till nästa ställe."* Ett skyddsombud talade i samma termer: *"Vi som skyddsombud får en del utbildning via facket varje år, men våra arbetskamrater på företaget får ingenting."* Ett annat skyddsombud resonerade vidare angående utbildning: *"Vi får aldrig någon vidareutbildning. När det är högkonjunktur finns det inte tid och när det är lågkonjunktur finns det inte pengar."*

Arbetsplatsens skyddsorganisation

En förändring av arbetsplatsens skyddsorganisation har efterfrågats av såväl platschefer som skyddsombud. Skyddsorganisationen utgörs i praktiken av platschefen (BAS-U) själv. Det har förts fram tankegångar att skyddsombudens uppdrag bör vara kopplat till ett gemensamt arbetsställe snarare än till en gemensam arbetsgivare, på samma sätt som BAS-U rollen. Det skulle medföra att skyddsombuden och BAS-U hade samma spelplan även om BAS-U även fortsättningsvis bar ansvaret. En platschef som var utsedd att sköta byggarbetsmiljösamordningen uppgav: *”Jag samarbetar med vårt skyddsombud när det gäller skyddet för våra egna gubbar, men för underentreprenörerna där är jag helt ensam. Det bästa hade varit att ha ett skyddsombud som var ombud för hela arbetsplatsen. Då hade jag fått hjälp att hålla koll på alla, nu är det svårt.”*

Det är flera som angett att skyddsombuden borde få möjlighet att företräda arbetstagare även från andra arbetsgivare än sin egen. Några skyddsombud diskuterade: *”Underentreprenörerna är det största problemet och vi har ingen möjlighet att lägga oss i deras arbete. De har sällan något eget skyddsombud på arbetsplatsen och ofta ett dåligt säkerhetstänk. Vi borde få möjlighet att företräda deras gubbar i frågor som rör skyddet och stoppa arbeten som är uppenbart livsfarliga.”*

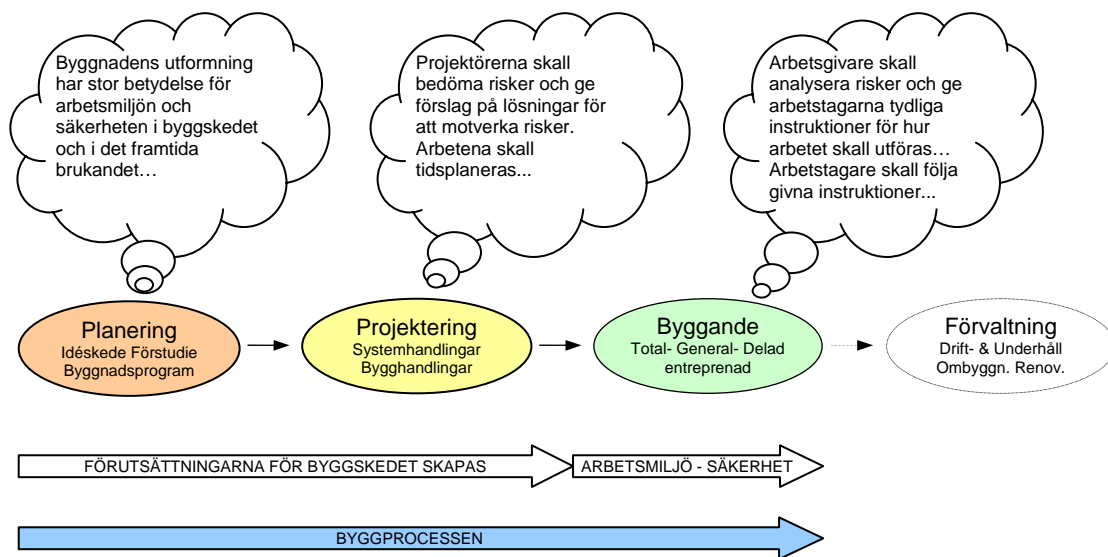
Individuellt ansvarstagande

Flera som intervjuats och medverkat vid gruppdiskussioner har talat om vikten av att varje individ tar ansvar för sin egen säkerhet. En entreprenör beskrev sin syn: *”Som arbetsgivare har jag ett stort ansvar, men varje gubbe måste ta ett eget ansvar. Alla vet att det är förbjudet att plocka bort skyddsräcke, men ändå sker det. Alla vet att hjälmen ska vara på, men många struntar i det. Jag har gubbar spridda över hela länet, det finns ingen möjlighet för mig att ha koll på alla hela tiden. Alla måste vara sitt eget skyddsombud”. Ett skyddsombud resonerade: *”Alla måste ta ansvar för sina egna handlingar. Många som utsätter sig för fara gör det av ren dumdristighet eller ren lathet. Det är lätt att skylla på någon annan men till syvende och sist måste varje gubbe tänka till själv.”**

3.1.2 Byggprocessen och faktorer som styr beteende

Byggprocessen är ett systematiskt förlopp som består av en kedja av ”skeden” (aktiviteter) som tillsammans bildar ett ”projekt”. Varje skede erhåller, bearbetar och lämnar vidare information till nästkommande skede. I ett byggprojekt är byggskedet den sista länken i kedjan och för att det skall finnas möjligheter att åstadkomma en tillfredställande arbetsmiljö där krävs det att arbetsmiljön och säkerheten beaktats redan i planerings- och projekteringskedet. Resultaten från den här utredningen visar att arbetsmiljö- och skyddsarbetet i regel påbörjas först i byggskedet. När detta arbete startar från noll i byggprocessens avslutande del försvårar det för företagen att skapa den fysiska och psykosociala arbetsmiljö som lagstiftning och föreskrifter ställer krav på.

Byggprocessen och dess skeden redovisas i figur 3.1.



Figur 3.1 Schematisk bild över byggprocessen och dess skeden. Det är under planeringen och projekteringen som förutsättningarna skapas för det kommande byggskedet.

Vikten av att arbetsmiljöfrågor beaktas i tidiga skeden

Informationen som samlats in i den här undersökningen har kategoriserats och sorterats i tidsmässig ordningsföljd utifrån byggprocessens olika skeden. Det ger en bild som visar på vikten av att arbetsmiljön och säkerheten i byggskedet beaktas från det att projektet startar och därefter löpande genom hela byggprocessen. Som vi känner till från kvalitetsdebatten (byggfel) så blir det både svårare och dyrare att rätta till brister ju längre fram i byggprocessen man kommer. Det resonemanget gäller även för arbetsmiljön och säkerheten. Det är enkelt och billigt att planera bort riskfyllda arbeten under projekteringsskedet – det är komplicerat och dyrt att ordna med säkerhet, skyddsutrustning och hjälpmedel i byggskedet.

Faktorer som påverkar arbetsmiljön och säkerheten i byggandet

Arbetsmiljön på en byggarbetsplats, såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön, påverkas av en rad faktorer. Dessa faktorer kan delas in i två huvudkategorier:

1. Utlösande faktorer

(Faktorer som är den direkta orsaken till olyckor och ohälsa – t ex bristfälliga ställningar, avsaknad av fallskydd, oordning och bristfällig städning, stress, etc.)

2. Bakomliggande faktorer

(Faktorer som ligger till grund för att de utlösande faktorerna uppstår – t ex ekonomiska drivkrafter, bristande kunskap, organisatoriska brister och bristfälligt ledarskap, otillräckliga praktiska och tidsmässiga förutsättningar, etc.)

Bakomliggande faktorer är av mer bestående slag medan utlösande faktorer är tillfälliga och äger rum inom en bestämd tidsperiod före det händelseförlopp de skall utlösa. I kampen mot olyckor och ohälsa läggs fokus i regel på byggskedet, men byggskedet är den sista länken i byggprocessen och ett skede som "bara" skall förverkliga det som planerats och projekterats under tidigare skeden.

Avsaknad av riskbedömningar från projektörerna

De som intervjuats och medverkat vid gruppdiskussioner i den här utredningen beskriver att det vanligtvis saknas riskbedömningar och förslag på hur arbetet skall utföras säkert från projektörerna. En platschef berättade om underlaget från projektörerna: *"Vi får ju ritningar, men det är aldrig någon projektör som tänkt igenom och beskrivit hur själva arbetet skall utföras, det får jag göra."* En entreprenör talade om liknande erfarenheter: *"Riskbedömningar, det har jag aldrig sett, men det hade kanske varit bra. Hade man planerat arbetena i projekteringen och satt byggtiden efter det så kanske alla hade sluppit trampa på varandra ute på bygget."*

Avsaknad av riskanalyser från arbetsgivarna

Det är inte bara riskbedömningarna från projektörerna till entreprenörerna som normalt saknas utan också de riskanalyser och arbetsinstruktioner som arbetsgivarna skall ge till arbetstagarna. Ett skyddsombud berättade: *"Man får ju inga direkta instruktioner utan det blir att man kastas in i ett arbete och löser problemen efter hand. Behöver man något speciellt [utrustning/hjälpmedel] så tar man det med platschefen då."* Det är särskilt viktigt att de som utför det praktiska arbetet känner till de risker som arbetet kan medföra men mycket tyder på att kunskapen om riskerna sällan når ut till dem. Arbetsmiljöplanen är det dokument där arbeten med särskild risk skall finnas analyserade och beskrivna. Planen skall hållas aktuell och anpassas med hänsyn till hur arbetet fortskrider och till de eventuella förändringar som äger rum. Både entreprenörer och platschefer medgav att arbetsmiljöplanen sällan är något levande dokument eller ett hjälpmedel som de använder i det dagliga arbetsmiljöarbetet. En platschef beskrev sin syn: *"Jag tror vår arbetsmiljöplan är rätt bra men jag vet ingen som använder den. Det är ju inte så att man springer och ändrar i den hela tiden utan är det något så tar man det med gubbarna direkt – det är ju snabba puckar ute på ett bygge."* Arbetsmiljöplanen upplevs av många som ett onödigt dokument som bara upprättas för att uppfylla lagstiftningen. Instruktioner för hur arbetet skall utföras beskrivs sällan i arbetsmiljöplanen utan de lämnas muntligen till arbetstagarna i den mån arbetena kräver det. En platschef berättade: *"Den [arbetsmiljöplanen] lever sitt eget liv och är mest till för att uppfylla lagkravet. När det gäller planeringen av arbetet och att instruera gubbarna så har vi andra rutiner för det."*

3.2 Förändringarna i arbetsmiljölagstiftningen

Den andra frågeställningen i utredningen var hur förändringarna i arbetsmiljölagen som trädde i kraft 1 januari 2009 tagits emot av byggherrar, projektörer och entreprenadföretag

samt hur de förväntas påverka arbetsmiljön och säkerheten på byggarbetsplatserna. Kunskapen om dessa förändringar har överlag varit mycket dålig. De är få som känt till vilka förändringarna är och vad de innebär. Därmed har det inte gått att dra några slutsatser utifrån intervjuer och gruppdiskussioner hur dessa förändringar kommer att påverka arbetsmiljön och säkerheten i byggandet.

3.3 Lågkonjunktorens påverkan på arbetsmiljön i byggandet

Den tredje frågeställningen i utredningen var hur lågkonjunkturen påverkar arbetsmiljön och säkerheten på arbetsplatserna. Kommer entreprenadföretagen tvingas skära ner på kostnader för arbetsmiljön och säkerheten för att överleva i ett allt mer konkurrensutsatt läge?

Entreprenörer, tjänstemän och byggnadsarbetare är eniga om att lågkonjunkturen kommer att medföra negativa konsekvenser för såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön i byggandet. En entreprenör berättar om sina farhågor: *”Konkurrensen kommer att hårdna då lågkonjunkturen slår igenom fullt ut. Det blir en prispress som inte är sund och det får konsekvenser för både kvaliteten och säkerheten. Många struntar ju redan idag i skyddet, hur blir det då framöver?”*

De flesta bygg- och anläggningsprojekt som personer i den här utredningen refererat till har varit upphandlade under högkonjunktur. Det var också få som angav att de känt av lågkonjunkturen för egen del. Däremot så befarade de allra flesta att det skulle bli tufft framöver. En byggnadsarbetare angav: *”Vi jobbar över nu, men till hösten vet vi inte om vi har några jobb. Det känns märkligt.”* En platschef uttryckte det som en känsla av: *”Lugnet före stormen. En storm som vi förmodligen inte kan ana vidden av”*. Det finns också flertalet händelser som diskuterats vid intervjuer och gruppdiskussioner som många ansåg vara en direkt effekt av lågkonjunkturen. Flera skyddsombud hade märkt av att anställda kom till dem i större utsträckning nu än tidigare för att uttrycka sitt missnöje och för att anmärka på fel och brister. Förr så gick de till en arbetsledare eller till platschefen direkt, men nu ville de inte stöta sig i onödan med platsledningen. Flera platschefer uppgav att deras arbetsuppgifter blir allt mer omfattande och resurserna allt mer begränsade. Samtidigt angav många att acceptansen för detta hade ökat i takt med att lågkonjunkturen blivit värre. En platschef berättade: *”Acceptansen för våra knappa resurser har blivit större senaste tiden. Att ringa in till kontoret och begära mer resurser då jag vet att jag kan stå som näste man på turlistan, det är inte att tänka på. Vi får helt enkelt lösa uppgiften med det vi redan har”*.

3.4 Arbetsmiljöverkets tillsyningsverksamhet

Utredningens fjärde frågeställning avsåg att utreda omfattningen av Arbetsmiljöverkets tillsyningsverksamhet och titta närmare på prioriteringarna de gör i sitt tillsyningsarbete.

Arbetsmiljöverket har drygt 30 renodlade byggnadsinspektörer som skall bevaka både nya och pågående bygg- och anläggningsprojekt. De skall också bevaka alla de övriga arbetsställen där planeringen och projekteringen äger rum. Distrikt Göteborg är de som har flest bygginspektörer i landet, de har 7st. De ansvarar för Västra Götaland och Hallands län vilket omfattar 55 kommuner.

Statistik från Arbetsmiljöverket (Arbetsmiljöverket 2008) visar att byggverksamheten i landet omfattar 53 517 arbetsställen. Det är osäkert vad den siffran säger. Uppgiften är hämtade från Statistiska centralbyråns företagsdatabas men enligt SCB så registreras inte tillfälliga arbetsställen (byggarbetsplatser) i deras databaser. Statistiken tar alltså inte hänsyn till att ett entreprenadföretag kan ha flera tillfälliga arbetsställen igång samtidigt utan varje företag registreras endast en gång. Enligt SCB omfattar troligtvis inte den siffran byggherrar, arkitekter och tekniska konsulter, men dessa arbetsställen skall också inspekteras av de drygt 30 bygginspektörer som Arbetsmiljöverket förfogar över för sin byggtillsyn.

Vid en gruppdiskussion i Lidköping där cirka 70 personer från 29 kommuner i distrikt Göteborgs norra inspektionsområde deltog framkom att ingen någonsin hade träffat på Arbetsmiljöverket ute på en byggarbetsplats. Bygginspektörerna i distrikt Göteborg utgår från Göteborg och den geografiska yta de skall täcka är ca 30 000 kvadratkilometer. Tur och retur Göteborg – Gullspång rör sig om en restid på cirka 6 tim. Citaten ur tidningen Byggnadsarbetaren från december 2008 vittnar om problematiken:

”Man får prioritera stenhårt, det går inte längre att kasta sig ut om någon ringer och säger att de jobbar oskyddat på ett tak tio mil bort”

(bygginspektör Växjö)

”Vi skall göra stickprovskontroller, det är verkligen stick vi talar om”

(bygginspektör Göteborg)

”Vi hinner inte åka ut på en bråkdel av det vi ska”

(bygginspektör Stockholm)

”Vi har nu fått fler områden, jag har nu även fastighetsbolag och sophämtning”

(bygginspektör Umeå)

Under 2008 inspekterade arbetsmiljöverkets dryga 30 bygginspektörer 3 229 arbetsställen i hela landet. Det är i genomsnitt 107,6 kontroller per inspektör och år. Enligt uppgifter från Svenskt Näringsliv arbetar en tjänsteman i genomsnitt 203 dagar per år vilket medför att en inspektör genomförde 2-3 inspektioner i veckan under 2008. Resterande arbetstid gick åt till administrativt arbete, information, föreskriftsarbetet, etc.

4 Diskussion

Olyckor och ohälsa i byggandet är inget nytt fenomen. En historisk återblick visar att samma problem diskuterades redan på 70-talet. Stress, bristfälliga fallskydd, ställningar, stegar och arbetsbockar, felaktig användning av maskiner samt oordning på arbetsplatsen och slarv med personlig skyddsutrustning var huvudorsaken till olyckor och ohälsa för trettio år sedan precis som idag. Hur ser det ut på byggmarknaden idag, tar alla sitt ansvar och gör alla vad de kan? Hur ser vi på framtiden? Vad kan regeringen göra och vilka krav kan ställas på enskilda individer? Det är frågor som ligger till grund för den här diskussionen.

4.1 Arbetsmiljön som konkurrensmedel

Regeringens linje är tydlig. Den handlar om att förändra attityder och beteenden på byggmarknaden genom informationsinsatser och frivillighet, inte genom tillsyn och tvingande åtgärder. Frågan är om det är möjligt och i så fall hur lång tid tar det innan det ger resultat? Attityder styrs av normer och värderingar vilka är svåra att påverka och förändra (Hofstede m.fl., 2005). Svensk byggmarknad har traditionellt en stark kultur där både tjänstemän och yrkesarbetare känner en stark grupptillhörighet. Samtidigt förekommer en hög grad av professionalisering, det vill säga en högt utvecklad kompetens inom givna fackområden. Professionella organisationer med stark grupptillhörighet har i regel en stark lojalitet mot gruppen och professionens ideal och motståndet mot nya tänkesätt, förändringar och styrning utifrån är vanligtvis stort (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Därmed finns det orsak att anta att enbart information inte kommer att medföra någon avsevärd förändring och förbättring av arbetsmiljön och säkerheten på arbetsplatserna utan det krävs ytterligare åtgärder. Vidare anser regeringen att arbetsmiljöfrågornas potential som framgångsfaktor och konkurrensmedel ska lyftas fram. Frågan är om förhållandena på dagens byggmarknad möjliggör detta? Vid en upphandling är lägsta pris överordnat andra värden och att anordna en säker byggarbetsplats med god arbetsmiljö kostar pengar. Det medför att företag som satsar på arbetsmiljön och säkerheten tappar i konkurrenskraft mot företag som avstår. När en del avstår tvingas andra att följa efter. Detta är något som flertalet företag upplever som ett problem. Många säger sig vilja satsa mer på arbetsmiljön och säkerheten men att det inte går då de skulle hamna för högt i pris. Arbetsmiljöfrågornas potential som framgångsfaktor och konkurrensmedel på byggmarknaden kan därmed ifrågasättas.

4.2 En ny modell för arbetsmiljötillsyn

Det finns en rad frågetecken kring tillämpningen av den nya tillsyningsmodell som arbetsmarknadsdepartementets utredning lämnat förslag på. Inte minst hur den är tänkt att tillämpas i byggandet. Ett entreprenadföretag bedriver normalt verksamhet på tillfälliga arbetsställen. Arbetet (arbetsställena) kan pågå från några timmar till veckor, månader och

ibland år. Hur är det då tänkt att en märkning ska ske på tillfälliga arbetsställen? Är det arbetsstället eller företaget som skall märkas? Enligt utredningens förslag skall modellen bygga på överklagbara och lagakraftvunna beslut. Har en negativ symbol delats ut skall det vara möjligt att återfå en positiv symbol när bristerna rättats till. Men vad händer med en negativ märkning när ett arbetsställe upphör att existera? Försvinner märkningen då eller finns den kvar på företaget? När ett arbetsställe upphör så finns det av förklarliga skäl inte några brister kvar och då borde rimligtvis en negativ märkning försvinna. Frågan är då vilka incitament företagen på byggmarknaden får för att ordna säkra arbetsplatser med god arbetsmiljö när det i praktiken inte är möjligt att märka tillfälliga arbetsställen? Den nya modellen för tillsyn är möjligen lämpad för fasta arbetsställen med kontinuerlig verksamheten men inte för tillfälliga arbetsställen som löper under en begränsad tid.

En annan fråga är i vilken utsträckning ett offentliggörande enligt utredningens förslag skiljer sig från det som Arbetsmiljöverket redan tillämpar? På Arbetsmiljöverkets webbportal under respektive distrikt offentliggörs alla avgjorda tillsynsärenden. En arbets sökande eller en presumtiv kund kan alltså redan idag se om ett företag har inspekterats och beslut om föreläggande eller förbud har fattats avseende brister i arbetsmiljön. Den informationen finns dessutom kvar på Arbetsmiljöverkets webbportal även efter att rättelse skett. Det gör att dagens offentliggörande av uppgifter är skarpare än det som föreslås i den nya modellen för arbetsmiljö tillsyn.

4.3 Entreprenörens förutsättningar

Brister och problem i byggskedet uppstår sällan av en slump utan som en följd av någonting annat. Det är också den bilden som växt sig allt starkare under de personliga intervjuerna i den här utredningen där brister som konstaterats vid besiktningar och revisioner diskuterats. Intervjuerna mynnade vanligtvis ut i en form av uppgivenhet och frustration där företagaren/platschefen ”tvingades” konstatera att förutsättningarna för att lyckas inte har funnits från första början. Det har saknats riskbedömningar och arbetsinstruktioner från projektörerna. Det har inte funnits tid och resurser att genomföra skyddsåtgärder i den omfattning som lagstiftningen och föreskrifter ställer krav på. Kunskapen om vad lagstiftningen och föreskrifter ställer krav på har varit dålig såväl som kunskapen om de hjälpmedel som finns att tillgå på marknaden för att ordna en trygg och tillfredställande arbetsmiljö i byggandet. Till detta kan läggas höga avkastningskrav, hög arbetsbelastning i andra frågor än det som rör arbetsmiljö och säkerhet, dåligt stöd från överordnade etc. – listan kan göras lång.

Arbetsmiljöverkets rikstäckande tillsynsprojekt

Alla brister i byggandet kan dock inte förklaras med att projektörerna inte gett entreprenörerna rätt förutsättningar. Även då entreprenörerna fått rätt förutsättningar så har de inte lyckats åstadkomma en tillfredställande och säker arbetsmiljö på arbetsplatserna, det visar en undersökning från Arbetsmiljöverket (Arbetsmiljöverket, 2009).

Arbetsmiljöverket genomförde under 2007/2008 ett rikstäckande tillsynsprojekt där de inspekterade 130 stycken ROT-arbeten (Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad). Tillsynen omfattade tre inspektioner per projekt:

1. Inspektion av byggherren och projektörernas arbete med avsikten att gå igenom de handlingar, riskbedömningar och åtgärdsförslag för riskfyllda arbeten som tagits fram under projekteringen (3-4 veckor före byggstart).
2. Inspektion av byggarbetsplatsen med inriktning på entreprenörernas arbeten.
3. Inspektion av byggarbetsplatsen för att följa upp fel och brister som konstaterats vid den första inspektionen av arbetsplatsen.

Resultatet från tillsynsprojektet visade att:

”Trots besök i tidigt skede hos byggherren och ett väl ifyllt och strukturerat förfrågningsunderlag angående byggkonstruktioner, el-tekniska anläggningar och VVS-anläggningar så följdes inte detta i byggobjekten”.

Den första inspektionen av byggarbetsplatserna resulterade i 73 inspektionsmeddelanden innehållande 204 krav, 11 underrättelser av förelägganden/förbud och 5 förbud med vite. Efter den uppföljande inspektionen av byggarbetsplatserna fanns det fortfarande 13 öppna ärenden kvar varav 4 gick vidare som förbud med vite. Arbetsmiljöverket drog följande slutsats av tillsynsprojektet:

”Själva utfallet av tillsynsinsatsen visade på att arbetssättet med besök i tidigt skede hos byggherrar med uppföljande inspektioner på arbetsstället var välbehövligt. Kunskapen som behövs för att redan vid projekteringen försöka identifiera och beakta arbetsmiljösynpunkter, som kan minska byggnadsarbetarnas risker för ohälsa och olycksfall varierar mycket bland dessa personer. Det skapas arbetsmiljödokument som tyvärr ofta innehåller bristfällig information om arbetsmiljöförbättrande åtgärder då det gäller att förebygga risker. Det visade sig också vid inspektionerna att det inte följdes, det som var överenskommet mellan byggherre och arbetsgivare vid upphandlingen då det gällde tillvägagångssätt som överensstämde med våra föreskrifters paragrafer för att minska risken för ohälsa”.

Arbetsmiljöverkets tillsynsprojekt beskriver att arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor inte beaktas under planeringen och projekteringen i den utsträckning som krävs för att skapa goda förutsättningar för entreprenören att lyckas i byggskedet. När de förutsättningarna trots allt finns så lyckas ändå inte entreprenörerna att åstadkomma en tillfredställande arbetsmiljö på arbetsplatserna. Inte ens med vetskapen att Arbetsmiljöverket kommer att inspektera arbetsplatsen eller ens efter att upprepade inspektioner genomförts. Det ger en bild av omfattningen av det problem svensk byggmarknad har framför sig att lösa.

4.4 Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet

Det är Arbetsmiljöverket som ansvarar för kontrollen och tillsynen av den svenska byggmarknaden. Deras arbete har varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen den senaste tiden. Dels med anledning av att Arbetsmiljöverket fått minskade anslag och skurit ned på sin tillsynsverksamhet, dels med anledning av att det inträffat ett stort antal dödsolyckor i byggandet de senaste åren. Hur fungerar då kontrollen över arbetsmiljön och säkerheten på den svenska byggmarknaden?

Frågan är kanske snarare vilka möjligheter Arbetsmiljöverkets dryga 30 byggingpektörer i praktiken har att kontrollera landets byggarbetsplatser och övriga arbetsställen med anknytning till bygg? Antalet arbetsställen uppgår till 53 517 stycken (med reservation) och det är över 1 780 arbetsställen per inspektör. Det är inte bara mängden arbetsställen som utgör en svårighet utan också den geografiska spridningen. Som exempel kan nämnas att byggnadsinspektörerna i distrikt Göteborg (vilka utgår från Göteborg) skall täcka två län, 55 kommuner med en geografisk yta om cirka 30 000 kvadratkilometer. Tur och retur Göteborg – Gullspång, som ligger i distriktets ytterområde, rör sig om en restid på cirka 6 tim. Då ligger ändå distrikt Göteborg i en tätbefolkad del av landet. På andra håll är spridningen större, inte minst i de norra delarna av landet.

För att få ett perspektiv över de resurser som Arbetsmiljöverket har till sitt förfogande är det intressant att jämföra Arbetsmiljöverkets kontrollverksamhet med andra myndigheter och deras kontroller inom respektive ansvarsområde. Fiskeriverkets landningskontroller av fisk i våra hamnar är ett exempel. Fiskeriverket fick 2005 skarp kritik från EU-kommissionen. Det genomfördes för få kontroller och sanktionsmöjligheter för brott mot fiskerilagstiftningen saknades. Det är kritik som liknar den många riktar mot arbetsmiljötillsynen på dagens byggmarknad. Fiskeriverket genomförde förändringar och har nu utökat sin kontrollverksamhet samt genomfört en lagändring så att kontrollanterna omedelbart kan besluta om sanktionsavgifter eller återkallande av fartygstillstånd. Det finns i dag 1 428 registrerade fiskefartyg i den svenska fiskeflottan och de landar fisk i 292 hamnar utmed den svenska kusten. Fångster över två ton som fiskats i Nordsjön, Skagerrak eller Kattegatt måste landas i någon av de sju utsedda hamnarna Glommen, Träslövsläge, Bua, Göteborg, Öckerö, Smögen eller Strömstad. På Fiskeriverkets avdelning för fiskerikontroll arbetar cirka 60 personer året runt med administrativ kontroll alternativt landningskontroll. Fiskeriverket har 26 stycken landningskontrollanter som genomför landningskontroller i hamnarna. De har också ett samarbete med Kustbevakningen som utför kontroller till sjöss. Fiskeriverket och Kustbevakningen driver tillsammans Fiskerikompetenscentret, en gemensam funktion för att stödja myndigheternas kontrollenheter i fält. Centret är bemannat 24 timmar per dygn och tar kontinuerligt emot rapporter och föranmälningar från yrkesfisket. Fiskare är skyldiga att i förväg anmäla när och var de kommer att landa sin fångst och alla fiskefartyg längre än 15 meter övervakas med ett satellitbaserat system som automatiskt överför positionsrapporter till Fiskeriverket

och Kustbevakningen. Det ger landningskontrollanterna möjlighet att förbereda sina kontroller på ett bra sätt.

Detta skall jämföras mot Arbetsmiljöverkets byggtillsyn där 30 inspektörer vardagar mellan 08:00–17:00 skall bevaka 53 517 arbetsställen vilka har en spridning över hela landets yta. Det är relevant att ställa sig frågan om Arbetsmiljöverkets kontrollverksamhet som skall förhindra att människor råkar ut för olyckor och sjukdomar i arbetet verkligen är tillräcklig?

Utredningen som regeringen tillsatt för att se över en ny modell för arbetsmiljötillsynen på svensk arbetsmarknad är intressant ur det avseendet. Utredningen förordar 700 nya arbetsmiljöinspektörer på svensk arbetsmarknad vilka skall utföra 200 kontroller per inspektör och år. Av dagens dryga 280 inspektörer på svensk arbetsmarknad är 30 specialiserade på bygg. Får byggmarknaden 10 % av de 700 nya inspektörerna kommer antalet bygginspektörer öka från 30 till 100 stycken. Genomför varje bygginspektör 200 inspektioner varje år är vi då uppe i 20 000 inspektioner per år mot dagens 3 229 stycken. Det är en förändring som gör skillnad.

4.5 Branschgemensam samverkan mot arbetsmiljöbrott

Det är många som angett att branschen behöver arbeta gemensamt med arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor för att komma till rätta med olyckorna och ohälsan i byggandet. Byggbranschen har idag ett intressant samarbete i form av ”Byggbranschen i samverkan” och projektet ”Krafttag mot svartarbete”. Det är ett samarbete mellan fackförbund och arbetsgivare som syftar till att motverka svartarbete för att skapa en byggsektor där företagen kan konkurrera på lika villkor. På Byggbranschen i samverkans hemsida står det skrivet:

”Svartarbetet och den ekonomiska brottsligheten är ett hot både mot samhällsekonomin och de seriösa företagen och deras anställda. Genom att delar av marknaden faller bort får de seriösa företagen dessutom en mindre marknad att slå ut de fasta kostnaderna på, vilket leder till stigande kostnader. Detta ökar risken för svartjobb även på dessa tidigare vita marknader. En negativ spiral hotar.”

På samma sätt som för skattebrott borde ett branschgemensamt krafttag mot arbetsmiljöbrott vara möjligt. Arbetsmiljöbrott är ett hot mot samhällsekonomin och de seriösa företagen och deras anställda i samma utsträckning som svartarbete och ekonomisk brottslighet. Som resultaten i den här utredningen visar så faller delar av marknaden bort då oseriösa företag avstår från att utföra arbetsmiljö- och skyddsåtgärder. När en del avstår tvingas andra att följa efter. Företag som satsar på arbetsmiljön och säkerheten tappar i konkurrenskraft mot företag som avstår. En negativ spiral hotar. Branschgemensamma krafttag är positiva och sänder tydliga signaler om vad som är acceptabelt och inte. Det kanske är tid att branschen tar ytterligare ett steg i gemensam riktning för att gynna de

seriösa företagen och deras verksamhet på svensk byggmarknad. ”Krafttag mot arbetsmiljöbrott” – branschens företrädare har en intressant utmaning framför sig.

4.6 Individuellt ansvarstagande

Resultaten i den här utredningen visar att ett ökat individuellt ansvarstagande är viktigt för att minska olyckor och ohälsa i byggandet. Det kan tyckas självklart att var och en tar ansvar för sin egen och andras hälsa och säkerhet. En del har valt att uttrycka det i ordalag om att ”det handlar om sunt bondförnuft – något som alla har”. Resultaten i den här utredningen har också visat att kunskapsnivån när det gäller arbetsmiljöfrågor är mycket låg. Det gäller såväl kunskapen om lagar och regler som om de hjälpmedel som finns på marknaden för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Förutsättningarna för att bedriva ett bra arbetsmiljö- och säkerhetsarbete har många gånger visat sig vara dåliga, bland annat i form av brist på vägledning och resurser. Frågan är vilka krav som kan ställas på en individ som saknar kunskap, kompetens och rätt förutsättningar? En rimlig förutsättning för ett individuellt ansvarstagande är att individen har den kunskap och kompetens som krävs för att ta ansvar.

Grundprincipen enligt arbetsmiljölagen är att arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön i förhållande till de egna arbetstagarna. Det är arbetsgivaren som skall se till att arbetstagarna får god kännedom om förhållandena på arbetsplatsen och de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren skall också se till att arbetstagaren har den utbildning som krävs för att undgå riskerna i arbetet och att endast arbetstagare som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns risk för olycksfall eller ohälsa. När arbetsgivaren gjort detta och försäkrat sig om att arbetstagaren förstått innebörden av riskerna i det arbetsmoment denne skall utföra så har också arbetsgivaren fullgjort sitt åtagande enligt arbetsmiljölagen. Då vilar ett individuellt ansvar på arbetstagaren. De ska då följa givna instruktioner och använda de skyddsanordningar som arbetsgivaren föreskrivit för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om arbetstagaren underlåter att göra det kan Arbetsmiljöverket rikta förelägganden och förbud även mot arbetstagare och denne kan ställas till svars för sina handlingar.

Det är rimligt att individer som har kunskap och kompetens får ta ansvar för sina handlingar om de bryter mot vad som är överenskommet. Det förutsätter dock att kunskapen och kompetensen finns. En individ som saknar detta kan inte ta något ansvar, inte ens för sina egna handlingar. ”Sunt bondförnuft” är inget någon föds med, det följer av kunskap och erfarenhet.

5 Slutsatser och rekommendationer

Olyckor och ohälsa i byggandet uppstår sällan av en slump utan det är konsekvensen av en rad misslyckanden genom byggprocessen. Det finns ett beteende hos företag och individer som gör att de handlar på ett irrationellt och felaktigt sätt vilket skapar situationer i byggandet där personer riskerar att skada sig och må dåligt. För att förändra detta beteende och åstadkomma en bestående förbättring behöver branschen komma till rätta med de bakomliggande faktorer som ligger till grund för att situationerna som orsakar olyckor och ohälsa uppstår från första början. Att förändra beteenden är mycket svårt. De uppmuntrande åtgärder som regeringen föreslår idag är inte tillräckliga. För att åstadkomma en förändring krävs det en balanserad blandning av åtgärder bestående av information/rådgivning, tillsyn/kontroll och ekonomiska sanktioner i form av viten/böter. Enbart rådgivning och information är mindre effektivt om det saknas utsikter för att verksamheten kan bli föremål för tillsyn och sanktioner. För att snabbt minska olyckor och ohälsa i byggandet krävs det alltså en kombination av stimulerande och tvingande åtgärder.

5.1 Slutsatser

Vid en upphandling är lägsta pris överordnat andra värden. Att anordna en säker byggarbetsplats med god arbetsmiljö kostar pengar. Företag som satsar på arbetsmiljön och säkerheten tappar i konkurrenskraft mot företag som avstår. När en del avstår tvingas andra att följa efter. En negativ spiral hotar. Många entreprenörer och platschefer är medvetna om att de inte uppfyller kraven enligt lagstiftningen men uppger att det inte går för att de då skulle hamna för högt i pris. I praktiken konkurrerar inte företagen med en god arbetsmiljö och säkra arbetsplatser utan genom att inte ha det.

Lågkonjunkturen medför en klar risk att förhållandena på arbetsplatserna kommer att försämrats. I takt med att konkurrensen ökar kan många företag tvingas skära ner på kostnader för arbetsmiljön och säkerheten för att överleva. Åtgärder som motverkar detta måste sättas in omgående.

Risken att företag som begår arbetsmiljöbrott blir upptäckta är mycket liten och företag som mot förmodan blir det riskerar inga påföljder. Tillsyn och sanktioner är inga effektiva styrmedel på dagens byggmarknad och arbetsmiljölagstiftningen kan i stor utsträckning betraktas som frivillig.

Projektörerna måste skapa bättre förutsättningar för entreprenörerna. Arbetsmiljö och säkerhetsfrågor beaktas inte under planeringen och projekteringen i den utsträckning som lagstiftning och föreskrifter ställer krav på. Riskbedömningar och förslag på hur det praktiska arbetet skall utföras saknas i stor utsträckning. Byggtiden är sällan beräknad och det är vanligt att byggtiden är för kort tilltagen. Det leder till stress i byggandet vilket ökar risken för olyckor och ohälsa.

Arbetsgivarna måste skapa bättre förutsättningar för arbetstagarna. Det är arbetsgivarna som bär ansvaret arbetstagarnas arbetsmiljö. Arbetsgivarna upplyser sällan arbetstagarna om riskerna i arbetet och det är vanligt att arbetstagarna inte får tillräckliga instruktioner när de ska utföra riskfyllda arbeten. Arbetstagarna saknar också många gånger den utbildning och kompetens som krävs för att utföra riskfyllda arbetsmoment. Det ökar risken för olyckor och ohälsa.

5.2 Rekommendationer

Utredningen har lett fram till nio rekommendationer för att snabbt minska arbetsolyckor och arbetssjukdomar i byggandet:

1. Fokusera på byggprocessen som helhet och säkerställ att planeringen och projekteringen skapar rätt förutsättningar för entreprenadföretagen, platschefer och byggnadsarbetare att lyckas under utförandet.
2. Etablera rutiner för att kontinuerligt analysera risker under byggskedet och för att säkerställa att kraven enligt lagstiftning och föreskrifter uppfylls.
3. Öka Arbetsmiljöverkets tillsyningsverksamhet och genomför fler kontroller under såväl planeringen och projekteringen som utförandet.
4. Inför ekonomiska sanktioner i form av direkta viten/böter för arbetsmiljöbrott. Det ger seriösa företag möjlighet att prioritera arbetsmiljön och säkerheten i byggandet.
5. Satsa på utbildning och höj den individuella kunskapsnivån hos samtliga involverade i ett byggprojekt, det gäller såväl byggherrar och projektörer som entreprenadföretagen och deras anställda.
6. Starta en branschgemensam samverkan, likt ”krafttag mot svartarbete”, och ta ett gemensamt krafttag mot arbetsmiljöbrott.
7. Förändra arbetsplatsens skyddsorganisation och utveckla en samverkansform där BAS-U och skyddsombuden har arbetsplatsen som gemensam spelplan.
8. Ge skyddsombuden befogenheter att företräda alla arbetstagare på ett gemensamt arbetsställe oavsett vem arbetsgivaren är. Ge skyddsombuden rätten att stoppa arbeten på ett gemensamt arbetsställe som utgör allvarlig fara för liv och hälsa, oavsett vem det är som utför dem.
9. Öka det individuella ansvarstagandet genom utbildning och kompetenshöjande åtgärder. Varje individ måste ta större ansvar för både sin egen och andras säkerhet/hälsa i byggandet.

Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (2008) *Arbetsmiljön och utanförskapet - en tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken*, Ds 2008:16, Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2009) *En ny modell för arbetsmiljö tillsyn*, SOU 2009:40, Stockholm.
- Arbetsmiljöförordningen (1977:1166)
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöverket (2009) *Arbetskador 2008*, Arbetsmiljöstatistik Rapport 2009:1.
- Arbetsmiljöverket (2009) *Inspektion av ROT-byggen*, Projektrapport, Stockholm.
- Björklund, H & Jonsson, A-K. (2007) *Brister i arbetsmiljön på byggarbetsplatsen – en konsekvens när ekonomi prioriteras före mänskliga värden*, Institutionen för bygg- och miljöteknik, Avdelningen för byggnadsekonomi, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.
- Byggnadsarbetaren, nr 15, december 2008, s.10.
- Byggnads- och anläggningsarbete, AFS (1999:3)
- Hofstede. G & Hofstede G. J. (2005) *Organisationer och kulturer*. Studentlitteratur, Lund.
- Jacobsen, D G. & Thorsvik, J. (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*, Studentlitteratur, Lund.
- Jacobsen, G & Johnsson, C-O. (1978) *Olycksfall på byggarbetsplatser – en pilotstudie*. Byggeforskningen, LiberTryck, Stockholm.
- Jonsson, B. (2008) *Analys av utveckling av dödsfall till följd av olyckor på arbetsplatser*, AIHÄ 2008/22164, Arbetsmiljöverket, distriktet i Härnösand.
- Josephson, P-E. Styhre, A. Wasif, I. (2008) *Organisera och leda för lärande i bygg- och anläggningsprojekt*, FoU-Väst Rapport 0802, Sveriges Byggindustrier, Göteborg.
- Littorin, S-O. (2008) *Jag oroas över 120 dödsolyckor*, Svenska Dagbladet, 2 september 2008, Stockholm.
- Regeringen (2009) *Elevers och studerandes medverkan i arbetsmiljöarbetet m.m.*, Proposition 2008/09:138, Stockholm.