

Beslutningsforslag nr. B 102. Fremsat den 27. februar 1997 af Anne Baastrup (SF), Aage Frandsen (SF) og Steen Gade (SF)

Forslag til folketingsbeslutning

om øget kontrol med sikkerhed og sundhed på byggepladser og i erhvervsbyggeri

Folketinget opfordrer regeringen til at sikre en øget kontrol med sikkerhed og sundhed på byggepladser og i erhvervsbyggeri på følgende måde:

1. Ved udbud af bygge- og anlægsarbejder i licitation skal det af udbudsmaterialet fremgå, hvilke arbejdsmiljøkrav der stilles til byggeriet. Udbudsmaterialet skal indeholde krav om og til den skriftlige plan for sikkerhed og sundhed på byggepladsen, jf. bekendtgørelse nr. 1017 af 15. december 1993. Denne plan skal som minimum indeholde (A) krav om, hvilke sikkerheds- og sundhedsforanstaltninger der skal træffes for fællesområder, (B) krav om redegørelse for, hvilke entrepriser der er ansvarlige for etablering af de i planen anførte foranstaltninger og krav, (C) krav om redegørelse for, hvilken BST de enkelte entreprenører er tilknyttet, samt (D) krav til bygningerne, som muliggør rationel og sikker vedligeholdelse.
2. Er der tale om erhvervsbyggeri, skal det af udbudsmaterialet fremgå, hvilke arbejdsmiljøkrav der stilles til det færdige byggeri indretning.
3. Den i udbudsmaterialet krævede plan, jf. bekendtgørelse nr. 1017 af 15. december 1993 om indretning af byggepladser m.v. § 6, gøres til forudsætning for at få en byggetilladelse.
4. Bygherren eller dennes repræsentant gøres ansvarlig for, at de fælles sikkerheds- og sundhedsforanstaltninger etableres og vedligeholdes.
5. Ansøgning om byggetilladelse for erhvervsbyggeri over en vis minimumsstørrelse skal indeholde en redegørelse for, hvilke erhvervsformål bygningerne er beregnet til, og hvilke arbejdsmiljøkrav der stilles til det færdige byggeri. Redegørelsen skal godkendes af Arbejdstilsynet, inden kommunalbestyrelsen kan meddele byggetilladelse. Som led i denne godkendelse skal brugere samt andre interessenter i videst muligt omfang inddrages. Ved erhvervsbyggerier, hvis fremtidige anvendelse på forhånd hører under en bestemt sikkerhedsorganisation, skal sikkerhedsorganisationen påtegne byggetilladelsesansøgningen.
6. Ved et byggeris færdigmelding og som forudsætning for ibrugtagningstilladelse skal bygherren redegøre for drift og vedligeholdelse af bygningen, i det omfang det har betydning for sikkerhed og sundhed. Drejer det sig om større erhvervsbyggeri, gøres ibrugtagningstilladelsen afhængig af overholdelse af de arbejdsmiljøkrav, der var indeholdt i den af Arbejdstilsynet godkendte redegørelse herfor i forbindelse med kommunens behandling af byggetilladelsen. Der udfærdiges bestemmelser for kommunalbestyrelsens samarbejde med Arbejdstilsynet om kontrol heraf.

Bemærkninger til forslaget

Der er et stort behov for nye tiltag til at forbedre arbejdsmiljøet i byggesektoren. Byggesektoren beskæftiger ca. 7 pct. af samtlige lønmodtagere i EU. Men sektoren tegner sig for godt 15 pct. af arbejdsulykkerne og 30 pct. af dødsulykkerne på arbejdspladserne. Disse tal, der stammer fra rapporten »Sikkerhed og sundhed inden for bygge- og anlægssektoren« udgivet i 1993 af Europa-Kommissionen, tegner et dystert billede af arbejdsmiljøsituationen i den europæiske bygge- og anlægssektor. De danske tal viser desværre den samme tendens. Antallene af arbejds- og dødsulykker er henholdsvis dobbelt og 4 gange så store, som sektorens beskæftigelsesandel umiddelbart skulle betinge.

Intet tyder på, at den hidtidige indsats er nok til at afhjælpe disse enorme problemer. Det går tværtimod den forkerte vej. Fra 1993 til 1995 havde det samlede arbejdsmarked en stigning i antallet af arbejdsulykker på 10 pct. I bygge- og anlægsområdet steg antallet af arbejdsulykker med 26 pct. En del af denne stigning kan forklares med væksten i byggeriet. Men det forklarer kun en stigning på 11 pct.

Byggeområdets arbejdsmiljøproblemer kan ikke isoleres til nogle bestemte typer problemer og ulykker. For samtlige kategorier af ulykker, undtagen forgiftninger, gælder det, at stigningen på bygge- og anlægsområdet har været markant større end i de øvrige brancher som helhed. Også de arbejdsbetingede lidelser inden for byggeriet er stigende.

Byggeriets store og voksende arbejdsmiljøproblemer er ikke et uundgåeligt resultat af arbejdet i en farlig branche. Kun hver tredje arbejdsulykke skyldes utilstrækkelig sikkerhedsinstruktion, risici betinget af arbejdsvilkårene i virksomhederne m.v. Kun få arbejdsskader er at betragte som enkeltstående tilfælde eller hændelige uheld.

Undersøgelser viser, at 2 ud af 3 arbejdsulykker på byggepladser er »forprogrammerede« i den forstand, at de er forventelige, fordi projektering af byggeriet og planlægningen af byggepladsen ikke sker med tilstrækkelig hensyntagen til sikkerhed og sundhed. Alt for ofte er arbejdsulykker blot det synlige bevis på, at der har været fejl og svage punkter i projektering og tilrettelæggelse af arbejdet.

En vigtig del af forklaringen på byggebranchens mange forprogrammerede arbejdsulykker er det spil om ansvar, udgifter og profit, der foregår i forbindelse med byggelicitationer. Arbejdsmiljøet bliver alt for ofte taberen i dette »licitationsspil«,

- hvor bygherrer har fri adgang til at lave et licitationsmateriale uden præcise krav til arbejdsmiljøet, hvis de dermed håber på at få billigere tilbud ind ved licitationen,
- hvor de, der byder på opgaven, har mulighed for at gøre deres tilbud billigere ved at undlade at indarbejde en præcis og forpligtende beskrivelse af sikkerhedsforanstaltninger m.v. i deres tilbud,
- hvor bygherren med den danske arbejdsmiljølov i ryggen og uden kontraktmæssige kontrolmuligheder kan overdrage ansvaret for sikkerheden ved projekteringen til den projekterende instans eller en hovedentreprenør,
- hvor underentreprenører kan gøre deres delentrepriser billigere ved at fralægge sig medansvar for sikkerhedsforanstaltninger på fællesområdet m.v.
- hvor projekterende ingeniører, arkitekter m.v. ikke er pålagt at indfri specifikke krav til selve byggearbejdet,
- hvor den kommunale procedure vedrørende bygge- og ibrugtagningstilladelse har alt for begrænsede muligheder for at opfange og forhindre de arbejdsmiljømæssige mangler, der følger heraf.
- hvor de ansatte og deres sikkerhedsrepræsentanter konfronteres med færdige projekter med konstruktioner, materialer m.v., hvor der ikke er taget hensyn til arbejdsmiljøet, men hvor det er nærmest umuligt at ændre noget afgørende på disse valg af materialer og indretninger.

SF's beslutningsforslag sætter målrettet ind mod denne forprogrammering af arbejdsulykker i byggebranchen.

Endnu er kun enkelte rådgivere og projekterende blevet stillet til ansvar i henhold til arbejdsmiljøloven, selv om både ejere og ansatte er helt afhængige af denne ekspertise. Forklaringen er først og fremmest, at regler for rådgiveres og projekterendes ansvar er for uklare. I anden omgang skyldes det, at Arbejdstilsynet kun bruger meget få ressourcer på kon-

trol af projektstadiet. SF's forslag vil bidrage til at skærpe rådgivernes og de projekterendes ansvar. Reglerne på området bør i tilknytning hertil strammes op, og myndighedernes indsats på området bør prioriteres. Indsatsen bør endvidere styrkes ved udarbejdelse af vejledninger for arbejdsmiljørigtig projektering, indkøb m.v.

Europa-Kommissionens rapport »Sikkerhed og sundhed inden for bygge- og anlægssektoren« påviser endvidere, at det er en overordentlig god forretning at forebygge arbejdsulykker. Anvendes de gældende bestemmelser for tekniske beskyttelsesforanstaltninger, vil udgiften hertil udgøre ca. 1,5 pct. af omsætningen i sektoren, mens arbejdsulykker koster, hvad der svarer til ca. 3 pct. af omsætningen.

Undersøgelser gennemført af forskellige europæiske forskningsinstitutioner har vist, at 80 pct. af skader på bygninger og dårligt udførte konstruktioner skyldes fejl, der er begået i løbet af hele planlægningsfasen. Fejl, der anslås til i alt at koste, hvad der svarer til 15 pct. af omsætningen i sektoren.

Disse konklusioner bakkes op af 2 danske rapporter om byggeriets produktivitet, udarbejdet af henholdsvis Statens Byggeforskningsinstituts rapport nr. 239 fra 1994 og rapport udarbejdet af Byggeriets Udviklingsråd og Boligselskabernes Landsforening, udgivet af Bygge- og Boligstyrelsen i 1995.

I dag etableres alt for mange nye arbejdspladser, uden at arbejdsmiljøet er sikret. Forebyggelsen foregår så at sige bagefter. Det er en både dårlig og dyr metode. Derfor er der meget at tjene både for samfundet og for virksomhederne ved SF's forslag. Arbejdsministeren vil med SF's forslag få en række vigtige nye instrumenter til realisering af handlingsplanen for rent arbejdsmiljø år 2005. Det gælder ikke mindst visionen om et bedre indeklima.

Der er derfor god grund til at styrke indsatsen for at nedbringe antallet af arbejdsulykker på byggepladserne, herunder i særlig grad at styrke indsatsen for sikkerhed og sundhed, inden byggeriet går i gang. Denne forstærkede indsats ligger fint i tråd med de seneste bestræbelser på at nedbringe fejl og skader i øvrigt i byggeriet (øget kvalitetssikring m.v.) og er på mange måder et supplement hertil.

Bemærkninger til forslaget enkelte punkter

Ad 1

Formålet med dette punkt er at sikre, at der allereede i udbudsmaterialet stilles krav vedrørende sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, herunder krav om redegørelse for håndtering af særlige risici og andre særlige forhold i forbindelse med projektet. Hvis

det drejer sig om fagentrepriser, skal der i udbudsmaterialet fastsættes krav om, hvilke sikkerheds- og sundhedsforanstaltninger der skal træffes for fællesområder, og der skal stilles krav om redegørelse for, hvilke entrepriser der er ansvarlige for etablering af de anførte foranstaltninger. Hermed forhindres det, at bygherrer kan spekulere i at spille underentrepriserne ud mod hinanden, og at alle underentreprenører kan fralægge sig ansvaret for sikkerhedsforanstaltninger på fællesområder.

Det foreslås endvidere, at der sker en præcisering af, at bygherren eller dennes repræsentant har det juridiske ansvar for etablering og vedligeholdelse af de nødvendige sikkerheds- og sundhedsmæssige foranstaltninger på fællesområder. Formålet er at undgå ansvarsforflygtigelse og økonomisk spekulation heri for de involverede parter.

På mange byggepladser bliver kravene om fælles sikkerhedsforanstaltninger ikke efterlevet af de respektive entreprenører. Ingen har ansvaret for at gribe ind. Byggeledelsen/bygherren har i henhold til loven blot forpligtelsen til at koordinere, hvorfor de samme forhold påtåles i det ene byggeriferat efter det andet, uden at der sker ændringer.

Erfaringen fra en række byggepladser viser, at der først sker væsentlige fremskridt, når byggeledelsen påtager sig ledelsen af sikkerheds- og sundhedsarbejdet, og når arbejdsmiljøforpligtelserne omfattes af kontraktforholdene. Sker det, kan man på disse byggepladser konstatere klare fald i såvel antallet af ulykker som antallet af påbud fra Arbejdstilsynet.

Endelig skal det i udbudsmaterialet præciseres, hvorledes byggearbejdets BST-tilknytning er organiseret. Formålet er at sikre både bygherre/byggeleder og de involverede entrepriser indsigt i, hvilke muligheder der er for at trække på BST-rådgivning i forbindelse med bl.a. den løbende proces omkring udarbejdelsen af arbejdspladsvurderinger, herunder arbejdspladsvurderinger vedrørende fællesarealer.

Ad 2

For at sikre, at der tages hensyn til arbejdsmiljøet ved fremtidigt arbejde i og drift af en erhvervsbygning, foreslås det, at bygherren forpligtiges til at redegøre for sine arbejdsmiljømæssige krav til det færdige byggeri. Disse krav kan senere lægges til grund for den redegørelse herom, der vedlægges ansøgning om byggetilladelse. Denne redegørelse foreslås godkendt af Arbejdstilsynet ved erhvervsbyggeri over en vis minimumsstørrelse.

Af hensyn til det fremtidige arbejdsmiljø er det vigtigt, at der så tidligt som muligt i et erhvervsbyggeprojekt tænkes på og tages hensyn hertil. Er der f.eks.

i en kommende kontorbygning taget hensyn til, at der kan laves arbejdsmiljøvenlige arbejdspladser med ordentlig lys? Eller er der f.eks. taget hensyn til, at der ved fremtidig vedligeholdelse kan udskiftes varmerør på en sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarlig måde?

Ved at indbygge krav om redegørelse for arbejdsmiljømæssige krav allerede i udbudsmaterialet sikres der de tidligst mulige overvejelser herom. Dette forventes yderligere at bidrage til at give entreprenører og planlæggere et forøget incitament til at konkurrere på evnen til at opfylde høje arbejdsmiljømæssige krav frem for en prismæssig konkurrence på det modsatte.

Ved efterfølgende at gøre Arbejdstilsynets godkendelse af redegørelser for erhvervsbyggeriers arbejdsmiljøkrav til en forudsætning for byggetilladelse sikres en tidlig og dermed mere effektiv sanktionsmulighed de steder, hvor der er behov for dette. Samtidig sikres en bedre brug af arbejdsmiljømæssig ekspertise i byggesagsbehandling vedrørende erhvervsbyggeri.

Ad 3

Formålet med dette punkt er at gøre de under punkt 1 stillede krav forpligtigende i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Ifølge bekendtgørelse nr. 1017 af 15. december 1993 om indretning af byggepladser og lignende arbejdssteder efter lov om arbejdsmiljø, kapitel 2 om projektering, planlægning og anmeldelse, skal der ved større byggerier, eller hvis byggeriet indebærer særlige farer etc., foreligge en skriftlig plan. Denne plan foreslås nu inddraget i forbindelse med afgivelse af byggetilladelse.

I dag skal ingen planer for byggeri, heller ikke større byggeri, godkendes af Arbejdstilsynet, men blot selvgodkendes og forefindes på byggepladsen. Det har vist sig helt utilstrækkeligt, hvilket er vist såvel ved Arbejdstilsynets som BAT-kartellet's stikprøvekontrol.

I dag bliver ansøgninger om byggetilladelser erfaringsmæssigt mangelfuldt behandlet, fordi arbejdsmiljøhensyn ofte prioriteres lavt i kommunernes sagsbehandling. Bl.a. opbygges der sjældent ressourcer eller sagsbehandlerkvalifikationer på dette felt. Ved i øget udstrækning at kunne trække på Arbejdstilsynets ekspertise vil det på længere sigt blive en økonomisk gevinst for kommunerne i form af færre kommunale udgifter forårsaget af bl.a. arbejdsskader og sygefravær.

For erhvervslivet vil der også være en gevinst ved en styrkelse af hensynet til det fremtidige arbejdsmiljø

i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Arbejdsmiljømæssige mangler ved arbejdslokaler, der er et resultat af bl.a. mangelfuld byggesagsbehandling, kan bl.a. dreje sig om følgende:

- manglende regulering af de akustiske forhold,
- manglende eller utilstrækkelige ventilationsanlæg,
- for snævre døre og pladsforhold,
- dårlige adgangsforhold til transport af varer,
- manglende foranstaltninger mod træk fra døre og porte,
- afgangninger fra byggematerialer,
- manglende solafskærmning,
- problemer med at styre varme og ventilation,
- vanskelige rengøringsforhold af gulve og vinduer.

Den foreslåede procedure kan også medvirke til at forbedre samarbejdet mellem virksomhederne og Arbejdstilsynet. I dag beklager mange arbejdsgivere sig højlydt, når Arbejdstilsynet stiller krav til væsentlige bygnings- eller installationsmæssige forandringer til arbejdslokaler, som kort tid forinden har været godkendt af bygningsmyndighederne. For arbejdsgiverne kan det opleves som urimeligt og unødvendigt omkostningskrævende, når den ene offentlige myndighed godkender og den anden myndighed efterfølgende kræver ændringer. Den foreslåede procedure vil bidrage til, at virksomhederne allerede i forbindelse med byggetilladelsen bliver gjort opmærksom på arbejdsmiljømæssige mangler.

Dette gælder også de offentlige institutioner. Senest har kommunerne med Kommunernes Landsforning i spidsen krævet bygningsmæssige forhåndsgodkendelser af Arbejdstilsynet, bl.a. på baggrund af en række sager vedrørende plejehjem, hvor Arbejdstilsynet har krævet bedre pladsforhold for at opnå en arbejdsmiljøforsvarlig håndtering af svagelige beboere. Der var her tale om forhold, der typisk har været forudsigelige, og som derfor vil kunne opfanges med den af SF foreslåede procedure.

Ad 4

I dag tillader arbejdsmiljølovgivningen, at bygherrer og entreprenører som led i det ovenfor beskrevne licitationsspil kan spekulere økonomisk og på anden måde i ansvarsforflygtigelse, for så vidt angår ansvaret for etablering af de nødvendige sikkerheds- og sundhedsmæssige foranstaltninger på byggeriets fællesområder. Forslaget sigter på at forhindre, at noget sådant kan finde sted.

Forslaget ændrer ikke på bygherrens muligheder for at delegerer dette ansvar videre ved at indgå kontrakt med en byggeleder.

Ad 5

For større erhvervsbyggeri suppleres de under punkt 3 nævnte krav med et krav om Arbejdstilsynets godkendelse af en redegørelse for arbejdsmiljøkravene til det færdige byggeri.

I dag er det således, at det alene er kommunen, der kan stille krav til bygningen, før den tages i brug, herunder krav til det fremtidige arbejdsmiljø. Der er indgået en aftale mellem Boligministeriet og Arbejdsministeriet om, at kommunen har mulighed for at høre Arbejdstilsynet, inden der gives byggetilladelse til mere arbejdsmiljøtunge erhvervsvirksomheder. I praksis er det sådan, at kommunerne kun i et mindre antal tilfælde hører Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynets udtalelser indgår ikke som en forpligtende del af byggetilladelsen.

Arbejdstilsynets tilsynsmulighed etableres først, når arbejdsstedet tages i brug.

Denne arbejdsdeling indebærer i praksis to uheldige tendenser set med arbejdsmiljøbriller:

- Arbejdsmiljøhensyn indtager ofte en tilbagetrukket plads i myndighedskontrollen i planlægnings- og byggefasen.
- Der sker ikke den nødvendige erfaringsbaserede kompetenceopbygning på arbejdsmiljøområdet hos den instans, der har mulighed for at stille krav til bygningen.

Ved at udbygge og systematisere samarbejdet mellem Arbejdstilsynet og kommunerne kan begge disse uheldige tendenser imødegås.

Samtidig foreslås det, at forskellige interessenter høres eller på anden måde inddrages i indretningen af den fremtidige arbejdsplads for at sikre, at den tilgodeser centrale hensyn til arbejdsstedets indretning. På trods af arbejdsmiljølovens krav herom, er det undtagelsen og ikke reglen, at der er foretaget en høring og arbejdsmiljøvurdering af erhvervsvirksomhe-

ders sikkerhedsorganisation, inden et byggeri eller en ombygning igangsættes. Ligeledes er det inden for det offentlige også undtagelsen, at ansatte og brugere høres i forbindelse med byggerier og ombygninger. Som andre eksempler på interessenter kan nævnes brugere, f.eks. fælleskommunal skolebestyrelse, ældreråd etc., eventuelt om muligt sikkerhedsorganisationen, hvis det er en eksisterende arbejdsplads, der flyttes, eller de involverede fagforeninger på den kommende arbejdsplads.

I den forbindelse bør kommunernes dobbeltrolle nøjere undersøges. Efter gældende regler kan en kommune som bygherre og samtidig ansvarlig for udstedelse af en ibrugtagningstilladelse komme i en inhabilitetssituation. Kommunalt byggeri bør derfor underkastes et nøjere eftersyn af Arbejdstilsynet.

Ved at indføre høring af brugere i forbindelse med byggetilladelser inddrages de virkelige eksperter i bygningernes anvendelse, de fremtidige brugere. De steder, hvor man har sat brugerinddragelsen i system, har det store gevinster. Fejlinvesteringer kan begrænses. Gode indeklimate og øvrige arbejdsmiljøforhold sikres i første hug. De allerbedste resultater er opnået de steder, hvor der på et tidligt tidspunkt er skabt en dialog mellem brugerne og den projekterende, leverandører m.v.

Ad 6

Det foreslås, at der i forbindelse med kommunernes afgivelse af ibrugtagningstilladelse følges op på de krav, der tidligere er opstillet og for erhvervsbyggeris vedkommende er gjort til forudsætning for afgivelse af byggetilladelse. En sådan opfølgning kan rumme et behov for nærmere retningslinjer for kommunens samarbejde med Arbejdstilsynet. Derfor lægges der op til udarbejdelse af sådanne retningslinjer.

Skriftlig fremsættelse

Anne Baastrup (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om øget kontrol med sikkerhed og sundhed på byggepladser og i erhvervsbyggeri.

(Beslutningsforslag nr. B 102).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager beslutningsforslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.