



Evaluering af arbejdet med handleplanen

Devaluering D Knæk Kurven

COWI

team**arbejdsliv**

Udarbejdet af: Flemming Pedersen

December 2016



EVALUERING AF ARBEJDET MED HANDLEPLANEN

Udarbejdet af: Flemming Pedersen

Udgiver: TeamArbejdsliv og COWI

© TeamArbejdsliv

December 2016

INDHOLD

Indhold 3

Forord 4

1 Resumé 5

2 Handleplanens indsatser 7

2.1 Orkestrering, koordineret og integreret indsats 10

3 Handleplanen 16

3.1 Handleplanens aktører 16

3.2 Hvad er en handleplan? 17

4 Arbejdet med handleplanen 18

4.1 Afledte initiativer 19

4.2 Initiativer som fortsættes 21

5 Evaluering af handleplanen 22

FORORD

TeamArbejdsliv og COWI ansøgte i 2014 Arbejds miljøforskningsfonden om midler til evaluering af ”Sikkerhed hver dag - knæk kurven for alvorlige arbejdsulykker, Handleplan mod arbejdsulykker i Bygge- og anlægsbranchen”. I daglig tale kaldes indsatsen ”Knæk Kurven”.

Der gennemføres fire devalueringer i projektet:

A - Evaluering af samtlige 50 indsatser i handleplanen med særligt fokus på:

- At forstå og opstille programteorier for alle indsatser
- At evaluere om og hvordan indsatserne iværksættes

B – Evaluering af små virksomheders kendskab til og udbytte af indsatserne, herunder om der er sket en styrket integration af sikkerhed i planlægning og udførelse af arbejdet i bygge-anlægsbranchen.

C – Evaluering af de tre indsatser, der særs kilt er afsat økonomiske midler til at gennemføre med henblik på, hvordan de virker, og hvad deres virkning er:

- Indsats i forhold til lærlinge
- Indsats i form af en hotline til rådgivere i byggeprocessen
- Vejledning og information rettet mod små virksomheder

D – Evaluering af arbejdet med handleplanen og eventuelle afledte initiativer.

Denne rapport er delrapport D, som handler om evaluering af arbejdet med handleplanen og eventuelle afledte initiativer.

Evalueringen er finansieret af Arbejds miljøforskningsfonden.

TeamArbejdsliv og COWI

December 2016

1 RESUMÉ

Handleplanens indsatser

Handleplanens indsatser består af en række tværgående indsatser rettet mod virksomheder, ledere og medarbejdere, som udfører bygge- og anlægsopgaver, en række indsatser rettet mod bygherrer og rådgivere og en række brancherettede indsatser.

I forhold til tidligere indsatser inden for byggeriet er det nyt, at der er så mange indsatser rettet mod bygherrer og rådgivere.

Nogle af indsatserne som fx hotline for rådgivende og projekterende samt lærlingeindsatsen er deciderede nye indsatsområder, som adresserer de to områder på en ny og anderledes måde.

Det er kendetegnende for handleplanen, at der under næsten alle hovedindsatser er samlet mere end én indsats under hvert punkt og helt op til syv enkeltindsatser. Der er en række gode eksempler på, hvordan de enkelte indsatser under hvert punkt supplerer og dublerer hinanden.

Orkestrering

Handleplanen er systematisk organiseret omkring en række større indsatsområder og indsatser inden for delbrancher. På den måde er det nemt og overskueligt at se, hvilke indsatser der fx er rettet til bygherrer, til delbrancher, til små virksomheder, til lærlinge mv.

Det kan fx ud af handleplanen læses, hvordan bygherreansvaret både angribes i forhold til den helt lille private bygherre og i forhold til store offentlige og private bygherrer. Det fremgår, at hele den planlæggende del af byggeriet dækkes gennem indsatser rettet til rådgivende og projekterende og til bygherrer. Og der fremgår fx, at tømrer- og snedkervirksomheder nås gennem en række forskellige indsatser. På den måde fremtræder handleplanen dækkende og med mange facetter.

Handleplanen italesætter i sin indledning, at den vil benytte sig af en orkestreret indsats og der er mange gode eksempler på, hvordan det er beskrevet, hvordan indsatser er organiseret og grupperet og dækker forskellige indsatsgrupper. Begreberne koordineret og integreret indsats nævnes begge en enkelt gang i handleplanen, og orkestrering nævnes kun i indledningen. Generelt mangler der en udfoldelse af, hvordan handleplanen konkret benytter sig af orkestrering mellem indsatser.

Som det fremgår af devaluering A, er der ofte en god beskrivelse af, hvad indsatserne i handleplanen går ud på og en beskrivelse af målgruppen, ligesom der er en forestilling om, hvad slutmålet er for indsatsen, mens trinnene mellem indsatsen, det vil sige modtagelse af indsatsen, den umiddelbare virkning hos modtagerne og virkning på lidt længere sigt hos modtagerne, ikke er beskrevet.

For at arbejde mere konsekvent og struktureret med orkestrering kan det være en genvej, at der foreligger mere komplette programteorier for de enkelte indsatser, samt at det også via en samlet programteori beskrives, hvordan flere indsatser forventes at virke sammen.

Handleplanens aktører

Handleplanen ”Sikkerhed hver dag” er udarbejdet af arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer i byggeriet, Bygherreforeningen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Danske ARK og Arbejdstilsynet. Det er nyt, at Bygherreforeningen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Danske ARK og Arbejdstilsynet har været direkte inddraget på lige fod med byggeriets parter og Arbejdstilsynet i handleplanens tilblivelse og udførelse af dens aktiviteter.

Handleplanen er udarbejdet på initiativ fra Beskæftigelsesministeriet og støttes i perioden med 6 millioner kroner til initiativer beskrevet i handleplanen samt med et beløb, der ikke er en del af handleplanen, men som er gået til øgede aktiviteter i Arbejdstilsynet i den samme periode.

Arbejdet med handleplanen

Aktørerne bag handleplanen har løbende holdt møder, hvor de har haft fokus på planens fremdrift.

Der er ikke opstået væsentlige nye ideer til initiativer eller indsatsområde i løbet af den periode, hvor handleplanen er gennemført.

Arbejdet med handleplanen har en række betydninger internt blandt de aktører, som er med i planen. Det handler fx om bedre internt samarbejde mellem afdelinger i aktørernes egne organisationer, om et væsentlig større fokus og accept af arbejdsmiljø blandt de aktive medlemmer hos aktørerne og om en øget mødeaktivitet om ulykkesforebyggelse hos aktørerne.

En række af handleplanens initiativer er fortsat tilgængelige og kan læses og downloades. Andre initiativer er afsluttede i og med, at de er gennemført (fx møder med virksomheder). To af handleplanens nye og særligt støttede initiativer (Lærlingeindsatsen og Hotline) er efter handleplanens ophør videreført med andre finansieringskilder.

2 HANDLEPLANENS INDSATSER

Handleplanen er overordnet struktureret i forhold til: tværgående indsatser, bygherrer og rådgivere samt brancherettede indsatser.

Indsatser i forhold til bygherrer og rådgivere er tænkt sådan, at der allerede i planlægningen og projekteringen af bygge- og anlægsarbejder kan tages en række initiativer, der forebygger ulykkesrisici i selve udførelsen af bygge- og anlægsarbejdet. De tværgående indsatser og de brancherettede indsatser er rettet mod at reducere ulykkesrisici for de, der arbejder med at udføre bygge- og anlægsarbejder under udførelsen.

Tværgående indsatser:

- Lærlinge
- Unge og nyansatte
- Sikkerhed for udenlandsk arbejdskraft
- Små virksomheder
- Samarbejdet på byggeplads og i virksomheden, herunder AMO
- Arbejdstilsynets vidensgrundlag

Bygherrer og rådgivere:

- Styrke bygherrers og rådgiveres kompetencer på området
- Styrke arbejdsmiljørådgivning og arbejdsmiljøkoordinering
- Udvikling af nye materialer om arbejdsmiljø
- Den ikke professionelle bygherre

Brancherettede indsatser:

- EL
- VVS
- Maler
- Tømrer/snedker
- Murer
- Øvrige delbrancher

I forhold til tidligere indsatser inden for byggeriet er det nyt, at der er så mange indsatser rettet mod bygherrer og rådgivere.

Nogle af indsatserne som fx hotline for rådgivende og projekterende samt lærlingeindsatsen er deciderede nye indsatsområder, som adresserer de to områder på en ny og anderledes måde.

Det er kendetegnende for handleplanen, at der under næsten alle de oplyste indsatser er samlet mere end én indsats under hvert punkt og helt op til syv enkeltindsatser. Der er en række gode eksempler på, hvordan de enkelte indsatser under hvert punkt supplerer og dublerer hinanden.

Fx kan nævnes små virksomheder, hvor der med seks initiativer søges både at nå de små virksomheder via møder, flyers i byggemarkedet, og markedsføring af forebyggelsespakkerne

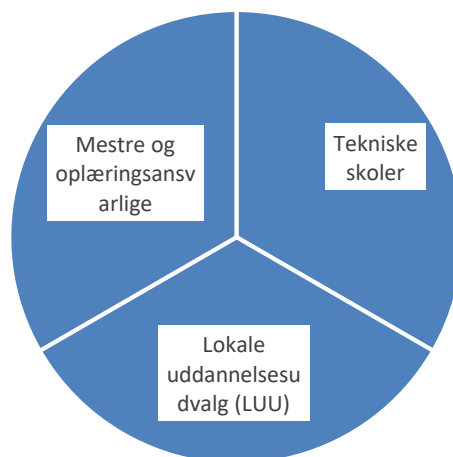
fra både AT og parterne m.m. Afsendelse af budskaberne sker således fra den bredest mulige kreds nemlig AT, BAR og organisationerne. Målsætningen i forhold til små virksomheder er i høj grad at oplyse om ulykker og forebyggelse af ulykker.

Figur 2.1: Små virksomheder - 6 initiativer

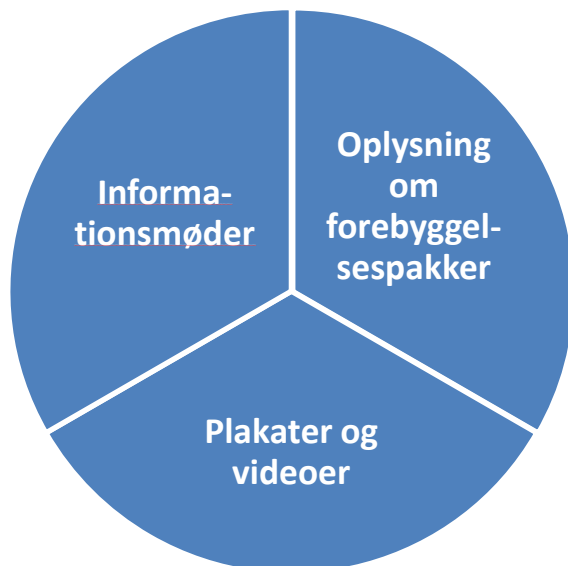


Et andet eksempel er lærlingeindsatsen, som er en samlet indsats, men indeholder tre delindsatser for at opnå sit mål om at reducere ulykkesrisiko for lærlinge på både skoler og i praktik. De to konsulenter, som ansættes, arbejder direkte i relation til de tekniske skoler, forsøger at få kontakt til mestre og praktikansvarlige og påvirker det lokale uddannelsesudvalg (LLU) med henblik på, at LLU herefter skal påvirke skolen.

Figur 2.1: Lærlinge

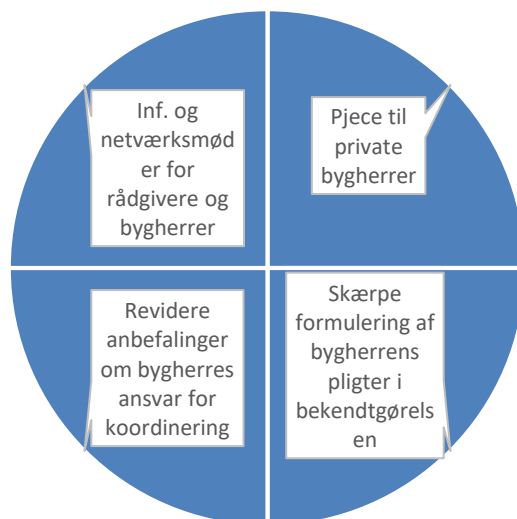


Et tredje eksempel er på delbrancheniveau og rettet mod tømrere og snedkere. Her kombineres oplysningsmøder, hvor alle små byggevirksomheder kan deltage, med oplysning om forebyggelsespakker samt en plakat og en række videoer. Alle indsatser er oplysningsindsatser.



Figur 2-3: Snedker og tømrer, tre typer af indsatser

Et fjerde eksempel er bygherreansvar, som både søges påvirket hos den professionelle bygherre, hos den lille private bygherre og ved at ændre lovgrundlag og anbefalinger.



2.1 Orkestrering, koordineret og integreret indsats

Handleplanen nævner i sin indledning, at initiativerne i handleplanen skal udgøre en orkestreret indsats ved, at arbejdsmiljøproblemstillingerne angribes fra forskellige vinkler.

Forskningen peger på, at det har en effekt, når arbejdsmiljøproblemerne angribes fra flere vinkler gennem forskellige initiativer. Det er ambitionen, at initiativerne i denne handleplan netop kan udgøre en sådan orkestreret indsats, som kan bidrage til at mindske ulykkerne (Handleplanen side 4)

Dermed skriver man sig, i handleplanen, overordnet ind i den nyeste forskning fra Dyreborg m.fl. Der eksisterer dog i øjeblikket en generel begrebslig uafklarethed på området vedrørende brug af begreber som:

- orkestreret indsats
- koordineret indsats
- integreret indsats
- synergi mellem indsatser

Det skal nævnes, at det ikke kun er handleplanen, som har udfordringen, den synes at være mere generel inden for de aktører, som har et mål om at formidle viden om arbejdsmiljø.

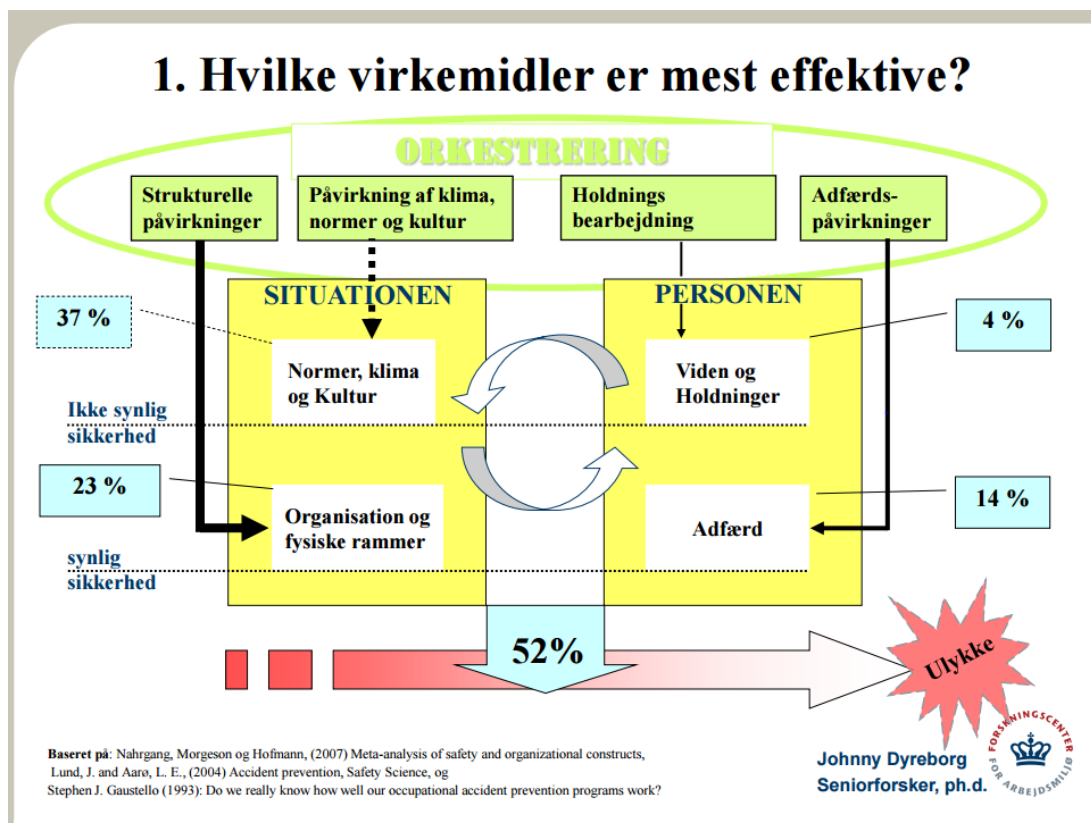
Begreberne synes i et vist omfang at blive anvendt i den samme mening forstået som, at der er tale om mere end en (samtidig) indsats, som er rettet mod at påvirke et arbejdsmiljøproblem hos en given målgruppe.

Orkestrering (se figur 2.1)

Johnny Dyreborg anvender begrebet *orkestrering*, som er hentet fra musikken og må tolkes som, at forskellige instrumenter skal virke sammen for at skabe en effektiv indsats. Modellen neden for viser overordnet, at effekten øges, når der både arbejdes med at påvirke arbejdsituationen og personen. Om det i sig selv er en forudsætning for orkestrering, at denne både angriber situationen og personen, er dog uklart.

Koordineret indsats

En *koordineret indsats* kan tolkes som et afsenderperspektiv: at afsender af indsatser koordinerer med hinanden. Et af de ofte nævnte eksempler er den koordinering, som var mellem at udvikle arbejdsmetoder og tekniske hjælpemidler mv. til meterløft i murerbranchen, og at Arbejdstilsynet først skærpede sin tilsynspraksis i det øjeblik, at det var praktisk muligt at arbejde med meterløft. Her var tale om en klar koordinering af indsatser.



Figur 2-1: Fra Dyreborg oplæg for LO¹

Integreret indsats

Integreret indsats synes især at være et modtagerperspektiv, som fx er anvendt på det sociale område, hvor et antal fagpersoner, der skal have kontakt til den samme borger, søger at organisere sig i fx teams, sådan at borgeren oplever, at indsatsen kommer fra samme sted, og at der er koordinering mellem de delindsatser, som rammer borgeren. Bogstaveligt oversat til arbejdsmiljøverdenen kan integrerede indsatser være svære at bedrive på tværs af aktører, fordi der er en række forskellige afsendere på arbejdsmiljøområdet, fx Arbejdstilsynet, arbejdstagerne, arbejdsgiverne, BAR m.fl. Enten skal en integreret indsats derfor være integreret hos den samme afsender, som afsender forskellige integrerede initiativer (fx kun arbejdsgiveren som afsender), eller også skal begrebet integreret indsats tolkes ved, at det er tilstrækkeligt, at modtageren oplever, at det er samme budskab, som afsendes fra alle afsendere (derved bliver det dog svært at skelne mellem koordineret og integreret indsats).

¹ https://www.lo.dk/Politik/Arbejds miljo/Ojepaarbejds miljoet/~media/LO/Politikomrader/Arbejds miljo/Oje%20paa%20arbejds miljoet/OPA%202012/Underrapportering_arbejdsulykker/oplaeg_johnny_dyreborg.ashx

Synergi mellem indsatser

Synergi mellem indsatser² tager sit udgangspunkt i, at der kan anvendes forskellige typer af virkemidler i arbejdsmiljøarbejdet, defineret af Vedung³ som: regulering, oplysning og incitament. Forestillingen er fx, at en kombination mellem oplysning og regulering, fx set som en kombination af en branchevejledning og Arbejdstilsynets tilsynspraksis på samme område, skaber større virkning end en branchevejledning alene og et tilsyn alene.

Orkestrering mv. i handleplanen

Ved en nærlæsning af handleplanen kan der, udover den indledende italesættelse af orkestrering, findes begreber som koordineret indsats og integreret indsats. Fx fremgår det i beskrivelsen af fem informationsindsatser til tømrer/snedker, at:

Rammen er en koordineret indsats fra alle parterne i perioden til og med 2015, og derefter ved den nationale handlingsplans afslutning i 2020 (Handleplanen side 42).

I praksis har der i forbindelse med indsatsen til snedker/tømrer været koordineret mellem 3F, Dansk Byggeri (tømrersektionen) og BAR i forbindelse med udvikling af de indsatser, som er formidlet til branchen. De indsatser, som er foretaget (og som er evalueret i delrapport B), kombinerer typisk elementer af adfærdspåvirkning knyttet til en konkret arbejdssituation. Indsatserne handler mest om at give informationer om, hvordan arbejdet kan udføres mest hensigtsmæssigt, men også om, at den enkelte medarbejder selv reflekterer over arbejdssituationen for at løse opgaven bedst muligt i forhold til at forebygge ulykker.

I relation til lærlingeindsatsen nævnes begrebet integreret indsats to steder i handleplanen. I citat nummer to synes integreret/integration anvendt i to betydninger:

Mange lærlinge kommer til skade på grund af usikre arbejdsmetoder på trods af, at arbejdsmiljø indgår i undervisningen på de tekniske skoler. Det er parternes opfattelse, at en indsats på dette område skal være integreret, det vil sige en samtidig indsats i forhold til de tekniske skoler og de virksomheder, som er godkendte praktiksteder (Handleplanen side 9).

Initiativet skal være integreret, dvs. der skal ske en samtidig indsats i forhold til de tekniske skoler og de virksomheder, som er godkendte praktiksteder. Det lokale uddannelsesudvalg, der er nedsat af skolerne i samarbejde med organisationerne, spiller en vigtig rolle for øget integration af sikkerhed i uddannelserne (Handleplanen side 19).

Anvendelsen af begrebet integreret anvendt i forbindelse med lærlingeindsatsen peger her på, at integreret tolkes som, at indsatsen er samtidig. Hvis vi tager udgangspunkt i, at definere 'integreret indsats' som et modtagerperspektiv og dermed kræver, at modtageren oplever én samlet afsender, lever lærlingeindsatsen ikke op til definitionen. Lærlingeindsatsen

² Limborg, Mathiesen: Virkemidler i Arbejdsmiljøarbejdet, april 2010

³ Vedung et al (Ed.). Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. London: Transaction Publishers, 1998

må nærmere betegnes som en koordineret indsats, i og med at samme påvirkning søges afsendt gennem forskellige aktører.

Lærlingeindsatsen er evalueret i evaluering C, som viser, at det ikke er lykkedes at få gennemført indsatsen opdelt som tre delindsatser som planlagt. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at ideen om integration er forkert, men at det var sværere at få det lokale uddannelsesudvalg til at spille en rolle i forhold til skolerne, og det var sværere at opnå kontakt til og interesse fra praktikvirksomheder end forventet, da indsatsen blev udviklet.

Samlet set fremstår den konkrete anvendelse af orkestrering (inklusive integreret og koordineret indsats) i beskrivelsen af indsatserne i handleplanen som spinkel. Det er spændende, at handleplanen tager orkestrering op som et mål og en metode, den vil arbejde efter, men der mangler konkretisering af, hvordan denne orkestrering foregår i praksis.

Evaluators tænker, at orkestrering ved hjælp af to eller flere indsatser kan og bør beskrives som en programteori med flere indsatser og med en modtager, der modtager flere indsatser.

Ved arbejdet med programteori i workshops (beskrevet i devaluering A) var der fokus på at skabe programteori for de enkelte indsatser. Deltagerne tog ikke af egen drift ideerne om orkestrering af indsatser op, som måske kunne have været at forvente, hvis orkestrering var en vigtig del af handleplanen.

På jagt efter orkestrering mv.

Evaluators har kigget i handleplanen efter eksempler på orkestrering mv., som ikke eksplicit er beskrevet.

Tømrer og snedker

Der er rettet en række indsatser mod tømrer- og snedkervirksomheder (se figur 2.3 oven for). Dels er der som evalueret i devaluering B udarbejdet informationsindsatser i form af en plakat og videoer om fem af de mest almindelige ulykker for snedkere og tømrere. Der afholdes informationsmøder for alle bygge- og anlægsvirksomheder herunder tømrer- og snedkervirksomheder, og Arbejdstilsynet tilskynder virksomhederne til at søge en forebyggelsespakke under det risikobaserede tilsyn med bygge- og anlægsvirksomheder herunder tømrer- og snedkervirksomheder.

Det vil være forkert at betegne de tre indsatser som en orkestreret indsats, men det er i alle tilfælde et forsøg på at nå et branchemråde med forskellige indsatser. Når det er svært at tale om orkestrering skyldes det blandt andet, at der mangler en forestilling om, hvordan den samme virksomhed vil modtage flere indsatser – som må være et første vilkår for orkestrering. Samtidig er der ikke overvejelser om, hvordan indsatserne fx virker på henholdsvis organisations- og personniveau. For at det kan være en orkestreret indsats mangler der tillige en forestilling om, hvordan indsatserne spiller sammen. Hvad forestiller man sig sker i en virksomhed, som modtager alle tre indsatser? Hvordan ser programteorien ud, når tre indsatser virker sammen?

Diskussionen her skal ikke misforstås. Det er fornuftigt, at handleplanen arbejder struktureret med målgrupper og viser, hvilke indsatser der er rettet mod den enkelte målgruppe. Her

diskuteres udelukkende, hvordan det kunne være søgt at nå et endnu højere niveau i overvejelserne omkring, hvordan indsatsen virker sammen.

Devaluering B og C af handleplanen viser i øvrigt, at der er få, som har set videoerne, der var få deltagere på informationsmøderne, mens der ikke i evalueringen er viden om, hvor ofte Arbejdstilsynet har oplyst om forebyggelsespakker. Det betyder, at den reelle mulighed for, at den samme virksomhed har modtaget mere end en indsats, nok er ganske beskedent.

Bygherreansvar

Et andet eksempel kan hentes i forhold til bygherreansvaret (se figur 2.2 oven for). Her udarbejdes fx en pjece til private bygherrer, som søges udleveret i forbindelse med byggetilladelser fra kommunen, som gør disse opmærksomme på deres bygherreansvar. Samtidig er det aftalt, at parterne bag handleplanen skal arbejde på at skærpe formuleringen af bygherres pligter i bekendtgørelsen. Bygherreforeningen reviderer 'Anbefalinger om bygherres ansvar for koordinering af arbejdsmiljø i byggeprojekter', og endelig afholdes der netværksmøder for rådgivende og projekterende samt bygherrer.

På den måde søger handleplanen at nå professionelle og ikke professionelle bygherrer med det formål både at oplyse om bygherreansvaret samt skærpe bygherres pligter. Det synes at være helt fornuftigt at sprede indsatsene for på denne måde at nå alle typer af bygherrer.

At man tænker struktureret over, hvordan alle typer af bygherrer nås via en indsats er fornuftigt, men ikke nødvendigvis orkestrering. De tre indsatsen i forhold til primært professionelle bygherrer er tættere på at være en orkestrering, hvor den samme målgruppe både bliver påvirket via konkrete informationsindsatser samt via en opstramning af loven.

Synergi mellem indsatsen

Vi har ledt efter synergi mellem indsatsen fx set som den førnævnte case omkring opmuring med meterløft, hvor der var en koordinering mellem Arbejdstilsynet og Branchearbejdsmiljørådet/parterne, som samtidig er en synergi mellem virkemidlet regulering (tilsyn) og virkemidlet oplysning (branchevejledning om opmurationsarbejde). Og vi har ikke kunnet finde lignende initiativer i handleplanen.

Det kan udefra set undre, at der ikke findes eksempler på denne type af synergi mellem indsatsen i handleplanen, da netop denne type af samarbejde mellem tilsyn og oplysning tidligere har vist sig produktiv⁴.

Devaluering B viser, at der kan være opstået en synergi mellem Arbejdstilsynets indsats i forhold til opsætning af bukkestilladser og den video, der som en del af handleplanen er ud-

⁴ Den form for samarbejde, som efterlyses, foregår dog i et andet og sideløbende spor i form af møder mellem Arbejdstilsynet og Branchearbejdsmiljørådet for Bygge & Anlæg

arbejdet omkring stilladsopsætning. Synergien fremtræder ved, at denne video er downloadet mange gange flere end de øvrige videoer, som er udarbejdet, og som tilsyneladende har været væsentlig mere relevant for brugerne at se⁵.

Det kunne have været en større del af handleplanen, at Arbejdstilsynet påtænkte at stramme op på området, og parterne samtidig arbejdede på at oplyse branchen om reglerne.

⁵ Videoen har muligvis også været relevant for andre end bygge- og anlægsbranchen, hvilket kan være med til at forklare det høje antal downloads

3 HANDLEPLANEN

3.1 Handleplanens aktører

Handleplanen ”Sikkerhed hver dag” er udarbejdet af arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer i byggeriet, Bygherreforeningen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Danske ARK og Arbejdstilsynet.

Handleplanen er udarbejdet på initiativ fra Beskæftigelsesministeriet og støttes i perioden med 6 millioner kroner til initiativer beskrevet i handleplanen samt med et beløb, som ikke er en del af handleplanen, men som er gået til øgede aktiviteter i Arbejdstilsynet i den samme periode.

Historisk har partsamarbejdet om forebyggende arbejdsmiljøinitiativer inden for byggeriet været placeret i Branchearbejdsmiljørådet for Bygge & Anlæg. Arbejdstilsynet har derudover gjort sine egne indsatser. Branchearbejdsmiljørådet for Bygge & Anlæg har i en årrække samarbejdet med Bygherreforeningen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Danske ARK, og de tre organisationer har status af observatører i Branchearbejdsmiljørådet. Der er i BAR-regi tidligere gennemført initiativer fx i forhold til bygherrer samt projekterende og rådgivende.

Det må dog ses som en væsentlig nyorientering, at Bygherreforeningen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører og Danske ARK har været direkte med til at formulere handleplanen og handleplanens indsatser. Der er stor enighed om, at det har været rigtigt, at de organisationer, som organiserer dem, der planlægger og projekterer et byggeri, også sad med til bords:

Hvis vi skal løfte noget som helst, så skal vi have hele kæden med. Selvfølgelig skal bygherren også inddrages. Vi skal have hele værdikæden med (Arbejdstagerorganisation).

Arbejdstilsynet tog ansvar for at være sekretariat og facilitator for handleplansarbejdet.

En stor del af den samlede økonomiske indsats omkring reduktion af ulykker er placeret i Arbejdstilsynet i form af flere tilsyn og byggepladsbesøg i samme periode, som handleplanen løber. De fleste af Arbejdstilsynets indsatser er dog ikke skrevet med ind i handleplanen. Når man læser handleplanen, er Arbejdstilsynet kun inde med forholdsvis få og små indsatser i handleplanen. Og når indsatserne ikke er skrevet ind i handleplanen, er de heller ikke blevet en del af de indsatser, som evalueres i nærværende evaluering af handleplanen.

Denne forskel mellem indsatser, som er beskrevet i handleplanen, og indsatser, som er gennemført af Arbejdstilsynet alene, skaber den udfordring, at der kun er en del af den samlede indsats, som evalueres.

Når det kun er indsatserne i handleplanen, som evalueres, skaber det potentielt den situation, at det netop er indsatserne i handleplanen, som enten lykkes og fører til færre ulykker, eller ikke lykkes og ikke reducerer ulykkestallet. På den måde bliver Arbejdstilsynets indsats ikke medvurderet og set som en del af indsatsen for færre ulykker.

3.2 Hvad er en handleplan?

Det bliver fortalt fra byggeriets parter, at der i begyndelsen ikke var en klar forståelse af, hvad en handleplan er og skulle være. Ønsket om en handleplan kom fra Beskæftigelsesministeriet og må i bred forstand tolkes som en måde at komme igennem med et ønske om, at parterne tog et ekstraordinært ansvar for at forebygge alvorlige arbejdsulykker.

Der er ingen entydig definition på, hvad en handleplan er. Men den skal umiddelbart indeholde en beskrivelse af, hvorfor der er grund til at lave handleplanen, hvad der skal sættes i værk, hvem der skal gøre det, hvornår det skal gøres, og hvordan det skal gøres.

Nogle steder i samfundet er en handleplan en del af en programlagt indsats. Det gælder fx kravet om, at der udarbejdes handleplaner i forhold til individer, som vedligeholdes løbende fx i forhold til den psykiatriske patient og til barnet i skolen.

I den aktuelle kontekst skal handleplan forstås som en ekstraordinær indsats, som sættes i værk, fordi der har vist sig et særligt behov for en indsats udover det sædvanlige.

En handleplan bliver i denne forståelse derfor en måde at rammesætte en særlig indsats, som ofte gennemføres i en afgrænset periode. En handleplan mellem flere interessenter bliver en forhandlet indsats, som man er blevet enige om, og som man i udførelsesfasen kan vende tilbage til, hvis der opstår uenigheder og tvister. I en handleplan ligger en indbygget forventning om, at man skal tage den og dens indhold mere alvorligt end ved en mere ordinær og vanlig indsats.

Kort og godt kan begrebet handleplan opfattes som en ramme for, at Beskæftigelsesministeriet ønskede, at byggeriets parter gik ind i en ekstraordinær indsats for at forebygge ulykker.

Der er stor enighed blandt aktørerne bag handleplanen om, at handleplanen er et fælles produkt.

4 ARBEJDET MED HANDLEPLANEN

Det beskrives blandt aktørerne, at der har været en god stemning i arbejdet både med at formulere og udmønte handleplanen. Der har været politiske uenigheder undervejs, og der er indgået kompromisser, men det er foregået i en god stemning. Samtidig har de forskellige parter været opmærksomme på at stå sammen om handleplanen udadtil.

Aktørerne bag handleplanen har løbende fulgt op på, om indsatser er sat i gang og gennemført. Arbejdet er primært foregået i den skrivegruppe, der som navnet tilsiger, var dem, der var de primære i at sætte de mange indsatser sammen til en handleplan. Devaluering A har også fokus på gennemførelse af de 50 indsatser i handleplanen. Dette afsnit forsøger at have et mere overordnet fokus på arbejdet med handleplanen og de afledte initiativer.

Den detaljerede statistik over de mest almindeligt forekommende ulykker både generelt og især fordelt på underbrancher, som Arbejdstilsynet har udarbejdet i forbindelse med handleplanen, bliver generelt rost. Kendskabet til ulykker er både anvendt direkte ind i handleplanen til at tilrettelægge fx indsatser inden for de enkelte delbrancher. En arbejdstagerorganisation fortæller, at det har haft betydelig vægt ude i delbrancherne, at man som organisation har kunnet gå ud og dokumentere de mest almindeligt forekommende ulykker. Branchen har på en anden måde end tidligere måttet erkende og indse, at der var en række konkrete indsatsområder i forhold til forebyggelse af ulykker, kort sagt har det betydet en større lydhørhed.

Det pointeres fra en af de organisationer, der organiserer dem, som planlægger og projekterer byggerier, at det, at der foreligger en handleplan, som er aftalt med Beskæftigelsesministeriet, har fungeret som en legitimitet i forhold til at sige til virksomheder, at der er aftalt de og de standarder.

Parternes vurdering af indsatsen

Der er blandt aktørerne bag handleplanen bred enighed om, at indsatser i forhold til bygherrer og rådgivende har været særligt succesfulde:

Jeg synes, at bygherreområdet som helhed har været en stor succes. Men det har også været nemmere at arbejde med, end vi havde forventet (Arbejdstagerrepræsentant).

Eksempelvis har vi sat fokus på arbejdsmiljø i den tidlige fase af byggeriet. Det har givet stor værdi, at vi er gået aktivt ind i det (Arbejdsgiverrepræsentant).

Det som er lykkedes, og som fungerer bedre i projektet her, er, at vi angriber feltet fra mange sider. Det har bl.a. betydet, at feltet har fået langt flere aktører og derigennem bevidsthed. Det føles som om, at arbejdsmiljøet ikke kun er i fokus for en lille skare mere.

Jeg synes, at projektet har været med til at skabe en forståelse af, at arbejdsmiljø ikke er en træls pligt, men at det er et element, som hænger sammen med hele arbejdet. Det hænger sammen med risikoanalyser, god planlægning, samarbejde, inddragelse af hinandens kompetencer – og det virker som om, at der er blevet skabt en be-

vidsthed om forbindelsen mellem de her ting og vigtigheden af arbejdsmiljø. Samtidig er der blevet åbnet en masse øjne ift. at der er penge at tjene i arbejdsmiljøet, der er et enormt økonomisk potentiale (Bygherreforeningen).

En repræsentant for arbejdstagersiden er inde på, at en del af læringen ved handleplansarbejdet er den viden, som er kommet til dem, der har arbejdet med at udforme og implementere handleplanen. Og at det er vigtige, men ikke umiddelbart målbare resultater.

Samtidig har vi fået cementeret en del ulykkesgrupper, eller fået mere opmærksomhed på dem. Samtidig er der en del ting, vi ville have gjort anderledes, hvis vi blev bedt om at gøre det hele om igen – Ikke at det bliver aktuelt, men det betyder jo stadig, at vi har fået en større erfaring i forhold til at arbejde med arbejdsmiljø. Så på den måde har vi også fået en masse ud af det – det er ikke kun målbare resultater, vi står tilbage med (Arbejdstagerrepræsentant).

Nogle af aktørerne bag handleplanen er inde på, at 50 indsatser var mange indsatser at sætte i gang også selvom, de ikke alle blev igangsat på samme tid. Det kunne være formålstjenligt med nogle færre indsatser, hvis der skal laves en handleplan en anden gang. Måske kunne der have været en større effekt med færre indsatser, hvor der var blevet lagt endnu flere kræfter.

Der er også fokus på, at nogle indsatser nok ikke vil blive gentaget, hvis der skal udarbejdes en ny handleplan:

Mange af indsatsområderne er stadig relevante, men vil gøre det på samme måde på en anden gang. Det gælder fx indsatsen omkring små virksomheder (Arbejdstagerrepræsentant)

Især arbejdstager- og arbejdsgiversiden kommer ind på, at det ikke altid har været naturligt kun at sætte fokus på ulykker. Især MSB, men også kemi, støv mv. er relevante samtidige indsatsområder i byggeriet.

Især i forhold til de indsatser, som handler om udførelse af bygge- og anlægsopgaver, kan det ses som en udfordring, at der har været uro i BAR-systemet, mens handleplanarbejdet er foregået. Der har været udfordringer med størrelsen på BAR'ens midler på grund af færre færdiggjorte arbejdsskadesager. Udfordringen ligger i, at en del af handleplanens initiativer er finansieret via BAR-midler, at der ikke har været plads til, at BAR i særligt stort omfang kunne finansiere afledte initiativer undervejs, og i den generelle usikkerhed, der har været omkring næste års budget.

4.1 Afledte initiativer

I forbindelse med interview med handleplanens aktører har vi spurgt til, om der undervejs er opstået nye ideer og initiativer, som enten allerede er sat i gang eller som planlægges at blive sat i gang.

Flere af de interviewede er samtidig kommet ind på, at der kan være afledte initiativer internt hos en aktør. Vi nævner derfor kort nogle eksempler på, hvilken betydning det kan have haft at være med i handleplansarbejdet.

Afledte initiativer

Bygherreforeningen beskriver handleplanen som en del af en opadgående kurve. Det har handlet om at udvide og brede bevidstheden om arbejdsmiljø. Handleplanen er lykkedes, når bygherren har lyst til at tage ansvar. De praksisnære initiativer er gode, men i sidste ende er det bygherren, som skal sikre, at de bliver overholdt.

På det generelle og overordnede plan er der ikke opstået ideer til eller igangsat væsentlige ny indsatser i den periode, som handleplanen har forløbet. Repræsentanter for en arbejdstagerorganisation fortæller, at der ikke er opstået ideer til væsentlige nye indsatser i perioden:

Der er sat tanker i gang, og på nogle måder er vi blevet klogere i forhold til, hvordan vi ville gøre det i dag. Men konkrete ting, som vi er kommet i tanke om, at vi mangler at gøre, eller ikke har gjort, det kan jeg ikke komme i tanker om (Arbejdstagerorganisation).

Der er dog sat et konkret arbejde i gang med at udarbejde en vejledning til, hvordan man kan arbejde med trinskamler med henblik på at forebygge faldulykker.

Handleplanens parter har påvirket andre områder til at foretage ændringer. Det gælder fx inden for flere lærlingeuddannelser i byggefagene, hvor arbejdsmiljø er blevet en del af det, som eleverne bedømmes på i svendepøver. Udviklingen kædes sammen med handleplanen og det fokus, som den har skabt.

Interne afledte initiativer

Hos Dansk Byggeri kan man fortælle, at det, at der har været fokus på, at forebygge ulykker gennem undervisningen på de tekniske skoler, har betydet, at arbejdsmiljøafdelingen og de, der arbejder med uddannelse i Dansk Byggeri er kommet tættere på hinanden og har fået et større samarbejde. Samtidig er der fx kommet et bedre samarbejde mellem arbejdsmiljøafdelingen og den afdeling i Dansk Byggeri, som arbejder med initiativer omkring bundlinjen.

I Bygherreforeningen har deltagelse i handleplansarbejdet betydet, at der er kommet flere initiativer rettet mod bygherrer. Og det er udnyttet internt til at formidle mere arbejdsmiljø i organisationen til udvalg, og der har været en stigende interesse for at deltage i dette arbejde i perioden. Derved er der også kommet et større bagland for Bygherreforeningens repræsentant til at sparre med.

Der har også været en bredere betydning i forhold at skulle kommunikere mere bredt til medlemmerne om deltagelse i handleplanen:

At være med i projektet har betydet, at vi har været tvunget til at skulle ud og formidle og forklare, hvorfor vi sætter ind, hvor vi gør. Det har vi også skullet tidligere, men ikke på samme måde. Jeg tror, at det har skabt en ny klarhed og en skarphed i måden, vi arbejder med feltet på (Bygherreforeningen).

Samtidig er arbejdsmiljøudvalget udvidet i perioden, hvilket har været med til at skabe et større fokus på arbejdsmiljø inden for foreningen.

I Dansk Byggeri fortæller man, at arbejdsmiljø har været sat på dagsordenen i årlige sektionsmøder. Det havde ikke været muligt på samme måde for få år siden, og handleplanen synes at være medvirkende hertil.

4.2 Initiativer som fortsættes

Der er mange initiativer i handleplanen, som lever videre efter handleplanens formelle afslutning. Det gælder fx en lang række af informationsindsatser i form af skriftlige materialer og materialer i form af videoer. Disse materialer kan fortsat hentes og anvendes.

Forskellige arbejder med at udvikle vidensgrundlag må også anses som blivende indsatser.

Andre indsatser har været engangsindsatser, som ikke umiddelbart fortsættes. Det gælder fx møder for små virksomheder og indsatser for at vælge arbejdsmiljørepræsentanter.

Der er to væsentlige initiativer i handleplanen, som fortsættes efter handleplanens udløb i form af, at der er ansøgt om yderligere midler gennem anden finansiering.

Den ene indsats, som videreføres er Hotline, der samtidig omdøbes til Videnstjeneste om arbejdsmiljø for bygherrer og rådgivere. Den anden indsats, som videreføres, er Lærlingeindsatsen, som får suppleret sit formål med også at omfatte lærlingenes fysiske sundhed.

5 EVALUERING AF HANDLEPLANEN

I dette korte afsnit diskuteres den overordnede fremdrift i handleplanens hovedindsatser.

Indsatsen i forhold til lærlinge har fungeret i forhold til at skabe større opmærksomhed på ulykkesforebyggelse på de tekniske skoler, mens indsatsen ikke nåede frem til mestre og oplæringsansvarlige, og kontakten til LUU fik ikke den ønskede effekt ind i skolerne. Effekten er ikke evalueret direkte i forhold til elevernes udbytte, men i forhold til den indsats som er sket på skolerne. Lærlingeindsatsen kan anses for vellykket, men kræver en opfølgning i årene fremover for at blive mere spredt og anvendt på skolerne.

Hotline til rådgivere og projekterende bliver evalueret positivt af brugerne både i forhold til selve vejledningssituationen og i forhold til brugernes udbytte. Evalueringen belyser ikke, om der er en langtidsvirkning af rådgivningen. Aktørerne omkring handleplanen peger på, at indsatsen i forhold til bygherrer, rådgivende og projekterende har været vellykket. At man er nået langt i forhold til at skabe forståelse blandt bygherrer for deres ansvar. Evalueringen har ikke data, som kan eftervise dette.

Indsatserne i form af møder for små virksomheder er evalueret, og det er skuffende, at så få har deltaget, og at de fleste kun har haft et middel udbytte.

Indsatserne i forhold til delbranchen: tømrer og snedker kan kun spores hos en begrænset del af branchen. Det synes til tømrer/snedker at være svært at afsende kommunikationsindsatser, som deltagerne selv skal opdage og hente på en hjemmeside. Indsatsen til el-området er sendt ud til alle mestre, men stadig kun kendt og anvendt af en mindre del af målgruppen.

Set i forhold til afstand mellem afsender og modtager er det de indsatser, som benytter sig af direkte kontakt mellem afsender og modtager, der har fungeret bedst (lærlingeindsatsen og hotline). Undtaget er dog møder for små virksomheder, der på trods af direkte kommunikation ikke har fungeret særlig godt.

Indsatserne med stor afstand mellem afsender og modtager - som at udarbejde videoer og lægge på en hjemmeside - er generelt set af få, og når de ikke modtages af branchen, kan de ikke have en direkte virkning i ulykkesforebyggelsen. Der er en enkelt undtagelse i form af video om stilladsopsætning, som er set af væsentlig flere formentlig, fordi Arbejdstilsynet strammede tilsynspraksis på området, mens handleplanen forløb.

Indsatserne rettet mod bygherrer, projekterende og rådgivende har en mindre og mere afgrænset målgruppe end indsatsene til byggevirksomhederne. Samtidig er målgruppen mere vant til at modtage informationer udefra, og det kan være en forklaring på, at parterne vurderer, at virkningen har været stor på dette område.