



BOLIGPRODUSENTENE

KVALIFISERT FOR Å BYGGE
Enkelt å velge seriøst



Alle kvalifiserte foretak som bruker fagfolk innen og utenfor søknadspliktig område, må kunne registrere seg og gjøre sine kvalifikasjoner transparente og tilgjengelige!

INNHold

Forord	1
Oppsummering av anbefalinger	2
A Arbeidsdeling mellom private aktører og offentlig myndighet	2
B En felles registerordning for alle seriøse foretak	3
C Kvalifikasjoner	4
1 Innledning	8
2 Vår omverden - hva påvirker	9
2.1 Omfattende og komplekse regelverk	9
2.2 Distansen mellom byggenæring og offentlig sektor øker	9
2.3 Samarbeid om digitalisering	9
2.4 Utdanningssystemet og bransjens endringsbehov	10
2.5 Grensekryssende arbeidskraft og tjenester	10
2.6 Bransjenes ansvar for kvalitet/egne medlemmer	10
2.7 Samarbeid mellom partene i arbeidslivet mot arbeidslivskriminalitet	10
3 Erklæring om ansvarsrett	11
3.1 Bakgrunn	11
3.2 Fravær av tilsyn med erklært ansvarsrett	11
3.3 Kommunal saksbehandling av tiltaksklasse	12
3.4 Konklusjoner om ansvarsrett	13
4 Kvalitetssikring som regelverksgrep	13
4.1 Systemer tilpasset mange regelverk	14
4.2 Store ressurser vedlikeholder juridiske system	14
4.3 Systemer for foretak - ikke prosjekter	15
4.4 Bransjenormering	15
4.5 Konklusjoner om foretakssystem	16
5 Obligatorisk uavhengig kontroll	17
5.1 Bakgrunn	17
5.2 Tiltaksklasse 1	18
5.3 Tiltaksklasse 2 og 3 - konstruksjonssikkerhet	18
5.4 Syn på ordning med uavhengig kontroll	19
5.5 Uavhengig kontroll i et byggherreperspektiv	20
5.6 Konklusjoner om uavhengig kontroll	21
6 Sentrale godkjenning	22
6.1 Bakgrunn	22
6.2 Erfaringer med Sentral godkjenning	23
6.3 Nærmere om tilsyn	23
6.4 Godkjenningsområder	24
6.5 Godkjenningsområdet og arbeid i tiltaket	25
6.6 Ansvarsretter og godkjenningsområder	25
6.7 Seriositet og byggkvalitet	25
6.8 Nye oppgaver	26
6.9 Konklusjoner om sentrale godkjenning	26
7 Registerordning for seriøse foretak	26
7.1 Suksesskriterier	27
7.2 Forslag om seriositetsregister fra 2017	28
7.3 Seriositetsarbeid i en digital verden	28
7.4 Byggenæringens kvalifiseringsregister	28
7.5 Offentlig privat samarbeid om registerordning	30
7.6 Konklusjoner om registerordning	31
8 Kvalifikasjoner og klassifisering av arbeid	31
8.1 Tredelte tiltaksklasser og kvalifikasjoner	31
8.2 Eksempler fra godkjenningsområder og tiltaksklasser for utførelse	32
8.3 Todelt modell for utførelse - eksempel	33
8.4 Etter- og videreutdanning	34
8.5 Prosjektering i tiltaksklasse 1	35
8.6 Konklusjon om kvalifikasjoner	36
9 Ledelse av byggeprosjekter - «missing link»?	37
Vedlegg	
Vedlegg 1 - Mandatet for regjeringens ekspertutvalg	38
Vedlegg 2 - Klassifisering av områder for registrering i den irske registreringsordningen Ciri	39

FORORD

Det er en utfordring for både institusjoner og oss som enkeltmennesker å tilpasse oss endringer. Denne rapporten er et resultat av endrete betingelser for byggevirksomheten i Norge. Vi påvirkes av endrete reguleringer i EU, vi venner oss til å leve i et mer internasjonalt arbeidsmarked og oppdragsmarked og vi ser at kompetansebehovene endres og må løses både i offentlig og privat sektor.

Denne rapporten gir forslag til tiltak for bedre tilpasning mellom kvalifikasjonskrav og endringer i utdanningssystemet, vi foreslår endringer i registerordninger som kan hjelpe oss til å styrke seriøsiteten innen alle deler av byggevirksomheten, og ikke minst anbefaler vi grep for at kvalitetssikring skal bli et mer effektivt verktøy for foretakenes forbedringsarbeid.

En sammensatt arbeidsgruppe har bidratt til denne rapporten, også med viktige innspill utenfor foreningens rekke. Rapporten utgis av Boligprodusentenes Forening etter at den er behandlet i foreningens styrende organer, og alle anbefalinger og konklusjoner står for foreningens regning.

Vi håper at rapporten kan gi inspirasjon til diskusjoner om fremtidsrettede løsninger som gir både god retning og tilstrekkelig tempo i utvikling av gode rammebetingelser for byggenæringen.

Hilsen fra

Boligprodusentenes Forening

Per Jæger, adm. direktør

OPPSUMMERING AV ANBEFALINGER

A Arbeidsdeling mellom private aktører og offentlig myndighet

A1 Ansvarsrettssystemet

Arbeidsgruppen mener at dagens system med erklæring av ansvarsrett for foretak som påtar seg søknadspliktig arbeid bør videreføres. Det er imidlertid behov for å vurdere forholdet mellom kvalifikasjonskrav og tiltaksklasser for utførelse. Erklæring av ansvarsrett må følges opp av myndighetene i større grad enn det som skjer i dag.

Forslag:

- Ansvarsrettssystemet for søknadspliktige arbeider beholdes.
- Det bør innføres et standardisert 1. linjetilsyn til bruk for alle tilsynsmyndigheter.
- Informasjon i sanntid om personers kvalifikasjoner må kunne være søkbar fra Nasjonal Vitnemålsdatabase. Denne bør bygges ut til å omfatte søkbar informasjon om vitnemål også ut over videregående skole inkludert fag-/svennebrev.
- Ansvarsreglene bør endres slik at ansvarlig søker fastlegger både beskrivelser i gjennomføringsplanen og tilhørende tiltaksklasse.

A2 Krav til kvalitetssikring

Rutiner for de ulike bransjene bidrar til standardisering av god praksis på bransjenivå, og burde anerkjennes som "preakseptert løsning" for kvalitetssikring. Regelverket bør justeres slik at bransjene kan ta ansvar for regelverksfortolkning gjennom bransjemanualer. Ved å bygge på disse kan foretakene frigjøre ressurser til forbedringsarbeid, forebygging av strategisk art og økt kundetilfredshet.

Bransjestandarder må være transparente og etterprøvbare. Det må f.eks. være tydelig hvem som har utarbeidet disse, og hvem som "går god for" disse. Alle interesser i bransjestandardene må være synlige.

Med utvikling av bransjenes "normer/manual/lærebok" for kvalitetssikring, ville det også være en naturlig bransjeoppgave å følge opp at bransjenes normer blir etterlevet ved bruk av kvalitetsrevisjoner overfor registrerte foretak. Det vil selvsagt også være behov for at myndighetene fører tilsyn med foretak og tiltak.

Forslag:

- Bransjemanualer for kvalitetssikring behandles som preaksepterte løsning/dokumentasjon av krav til kvalitetssikring, og underlegges en revisjonsordning.
- Dagens detaljerte regler om krav til kvalitetssikringsrutiner må avløses av krav til systemer for foretak som bidrar til:
 - forbedringsarbeid basert på prioritering av tilgjengelige ressurser og med målbare og dokumenterte resultater,
 - effektive prosesser i byggeprosjektene som forebygger sløsing av ressurser,
 - overvåking av kundetilfredshet
- Myndighetene må tilrettelegge plan- og bygningslovens tekniske regelverk for digitalisering, slik at byggenæringen kan arbeide effektivt med etterlevelse av omfattende og komplekse reguleringer.

A3 Obligatorisk uavhengig kontroll

Byggherrer må ta et tydeligere ansvar for kvalitetssikring i sine byggeprosjekter, og det vil være nødvendig å forankre krav til kontroll i kontraktene. Ved bruk av standarder for prosjektering og utførelse vil byggherrer ha gode verktøy for å stille krav om kvalitetssikring. Obligatorisk uavhengig kontroll slik det er regulert i dag, skaper uansett ikke den nødvendige tilliten til at bygget produkt har de kvalitetene som er tilsiktet. Ordningen bør derfor revurderes, slik at den sikrer gjennomføring av uavhengig kontroll der dette er regulert i standarder for prosjektering og utførelse.

Forslag:

- Byggherren må fortsatt være ansvarlig for at uavhengig kontroll gjennomføres, ved å stille krav til kontrollens innhold og omfang gjennom kontraktene og ved å bygge på krav til kvalitetssikring i standarder for prosjektering og utførelse.
- Bestemmelser om kontroll i forskrift bør henvise direkte til fagstandarder for prosjektering og utførelse som regulerer kontroll fremfor bruk av egne bestemmelser om omfang av uavhengig kontroll i forskriften.
- Vi foreslår at forskrift skal vise direkte til bestemmelser om kvalitetssikring i standarder for prosjektering og utførelse. Med dette vil krav til uavhengig kontroll av konstruksjonssikkerhet forsterkes i forhold til dagens forskriftsbestemmelse.

- Vi mener at kontroll av bygningsfysikk i tiltaksklasse 2 kan oppheves slik det fremgår av tabell 3 i kapittel 5.
- For boliger i tiltaksklasse 1 bør uavhengig kontroll av våtrom og lufttetthet erstattes av standardiserte sjekklister og annen dokumentasjon, som samles i en dokumentasjonspakke for overlevering til forbruker.

B En felles registerordning for alle seriøse foretak

B.1 Markedsbasert registerordning kan avløse sentral godkjenning

Målet er å unngå at profesjonelle oppdragsgivere og forbrukere bidrar til arbeidslivskriminalitet ved å gjøre det enkelt å velge seriøse aktører! Staten må legge til rette informasjon fra sine registre, mens markedets aktører kan sørge for løsninger og verktøy som bidrar til en transparent bransje som er enkel å orientere seg i for forbrukere og profesjonelle aktører.

Det må være ett informasjonssted om foretakene med opplysninger om deres kvalifikasjoner og status med hensyn til etterlevelse og seriøsitet. Dette må være tilgjengelig også for forbrukere og fungere som nav med koplinger til sanntidsinformasjon om alle nødvendige opplysninger for å vurdere leverandørers seriøsitet. Det er avgjørende at alle foretak som bruker fagfolk kan la seg registrere, også utenfor områder for søknadsplikt etter plan- og bygningsloven.

Også blant organiserte aktører i byggenæringen er det behov for større grad av profesjonalitet for å sikre at arbeidslivets spilleregler etterleves. Bransjene må derfor ta et større ansvar for seriøsitet i egne rekker, mens myndighetene må fortsette å legge til rette for at informasjon i sanntid fra offentlige registre blir gjort tilgjengelig i egnede verktøy å skape trygghet for valg av foretak.

Forslag:

- Sentral godkjenning kan avvikles, og bør erstattes av markedsbaserte registre som kan anerkjennes av myndighetene.
- Revisjonskompetanse hos dagens sentrale godkjenning bør utnyttes til revisjon av en felles registerordning i byggenæringen, men også til revisjon på bransje- og foretaksnivå.
- I en eventuell ny registerordning for foretaks kvalifikasjoner må det være mulig å registrere grunnleggende utførelseskompetanse og fagspesialisering på en måte som henger sammen med videre- og etterutdanningssystemet.

B.2 Grunnlag for en markedsbasert registerordning

Utvikling av en markedsbasert registerordning bør skje i samarbeid mellom byggenæringen og myndighetene. Byggenæringen har over 15 års erfaring med sin registerordning kjent under merkenavnet "Startbank". Denne ordningen bør videreutvikles til et samlet tilbud til forbrukere og profesjonelle, i samarbeid mellom myndighetene og byggenæringen. Eierskap til ordningen må være hos byggenæringen, og myndighetene må kunne føre tilsyn med ordningen.

Forslag:

- Det bør være ett felles register over foretak som kan løse behovene til forbrukere og profesjonelle ved valg av aktører til byggeoppdrag.
- En felles registerordning for byggenæringen må videreutvikles som et digitalt nav med koplinger til offentlige registre og andre tjenester som samlet vil sikre at forbrukere og oppdragsgivere ikke bidrar til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.
- En markedsbasert registerordning for byggenæringen bør utvikles i samarbeid mellom næringen og offentlige myndigheter for å realisere punkt 17 i regjeringens strategidokument¹ om en registerordning for seriøse foretak. Ordningen må ha myndighetenes anerkjennelse og underlegges tilsyn.

B.3 Registreringsmulighet for alle seriøse foretak

Det er viktig å sikre at alle aktører i byggenæringen ivaretar spilleregler og opptrer seriøst. Sentral godkjenning gir ikke registreringsmulighet for mange foretak som arbeider uten krav til egen ansvarsrett eller søknadsplikt. En markedsbasert ordning må kunne gi registreringsmulighet som omfatter både søknadspliktig og ikke-søknadspliktig område.

Forslag:

- Alle kvalifiserte foretak som bruker fagfolk innen og utenfor søknadspliktig område, må kunne registrere seg og gjøre sine kvalifikasjoner transparente og tilgjengelige.

¹ punkt 17 i regjeringens strategidokument 2019:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/>

C Kvalifikasjoner

C.1 Kvalifikasjoner for utførelse som grunnleggende og spesialist

Endring i kvalifisering for utførelse er foreslått ved at grunnkvalifikasjonen som fagbrev bør kvalifisere for tiltaksklasse 2 når det foreligger lengre erfaring. Ved påbygging gjennom etter- og videreutdanning skal det være mulig å oppnå spesialistkompetanse med utgangspunkt i både fagbrev og mesterbrev, og dermed kvalifisere for arbeider i tiltaksklasse 3. Tilsvarende bør det også være mulig å bygge på fagbrevkompetansen for å kunne prosjektere i henhold til preaksepterte løsninger i tiltaksklasse 1.

De respektive bransjene må ha en viktig rolle i forvaltningen av fagspesialisering gjennom ordninger for etter- og videreutdanning i modulbaserte steg som kan forene jobb og spesialisering. Bransjene må dermed definere sine områder på spesialisert nivå som foretak kan la seg registrere under. Dette vil avlaste offentlig myndighet.

Forslag:

- Kvalifisering for utførelse bør tilpasses en tanke om generell kompetanse basert på fagbrev eller mesterbrev som kan påbygges spesialisering basert på modulbasert etter- og videreutdanning.
- Fagbrev bør være tilstrekkelig utdanningsgrunnlag for utførelse av ordinære byggeoppgaver som i dag er plassert i tiltaksklasse 1 og 2.
- Alle ordinære arbeider innen et fagområde bør kunne ivaretas med fagbrev, men hvor arbeid i tiltaksklasse 2 kan kreve lengre erfaring.
- Kvalifisering for spesialiserte byggeoppgaver etter dagens tiltaksklasse 3 oppnås ved spesialisering på grunnlag av fagbrev eller mesterbrev gjennom etter- og videreutdanning.
- Områder for faglig spesialisering må knyttes til de systemene som er under etablering for å sikre poenggivende etter- og videreutdanning i et modulbasert system.
- Prosjektering innen preaksepterte ytelser, tiltaksklasse 1, bør inngå som del av fagbrevspesialisering for utførelse, ved påbygging av fagbrev/mesterbrev med forankring i læreplaner.

C.2 Ledelse av byggeprosjekter

I dag er det ikke mulig å få noen offentlig anerkjennelse for kvalifikasjoner innen styring og ledelse av byggeprosjekter. Det bør vurderes hvordan prosjektlederkompetanse kan synliggjøres og anerkjennes. Ulike ledelsesaspekter bør inngå som del av tilbud i regi av fagskole og mer kortvarig og modulbasert poenggivende etterutdanning.

Forslag:

- Det bør vurderes hvordan prosjektlederkompetanse kan synliggjøres og anerkjennes. Dette bør i hovedsak være et bransjeansvar som kan realiseres også gjennom modulbasert etter- og videreutdanning, og dermed i forståelse med myndighetene.

1 INNLEDNING

Regjeringen har opprettet en ekspertgruppe som skal vurdere tiltak for å sikre god kvalitet og seriøsitet i byggenæringen. Utvalget skal vurdere om den sentrale godkjenningsordningen bør videreføres, forbedres eller om det er andre alternativ som er bedre egnet. Utvalget omtales som byggkvalitetutvalget og skal levere sin innstilling i 2019. Se utvalgets mandat i vedlegg 1. Regjeringen har videre etablert en referansegruppe til ekspertutvalget bestående av partene i bygg- og anleggsnæringen og interesseorganisasjoner. Referansegruppen skal gi innspill til ekspertutvalget.

Boligprodusentenes Forening har valgt å ikke delta i referansegruppen, fordi erfaringer har vist at mulighetene for å påvirke den endelige rapporten ofte er liten som medlem av en referansegruppe. Foreningens styre har i stedet besluttet at foreningen skal gjennomføre et eget og åpent utredningsarbeid som alternativ til deltakelse i referansegruppen. Bred invitasjon til deltagelse i arbeidet har vært viktig i forsøk på å kunne samle ulike interesser om spørsmålene knyttet til arbeidsdeling mellom offentlig myndighet og privat sektor og sentrale spørsmål om kvalifikasjoner.

Rapporten er utarbeidet med støtte i en arbeidsgruppe som har bestått av:

Hilde Skar, Kvalitetsdirektør BoligPartner, Arve Solheim, Leder boligfaglig Mestergruppen, Roger Howden, Daglig leder Leite og Howden, Lise Budde, Avdelingssjef byggesak Holte, Susanne Vist, Bransjedirektør Takentreprenørenes forening, Morten Meyer, Kvalitetssjef Boligprodusentenes Forening, sekretær for gruppen.

Andre som har gitt vesentlige innspill er Thor Olaf Askjer, Administrerende direktør i Norsk Eiendom og Geir Sandsmark, Teknisk leder i Jadarhus Gruppen og Jørgen Leegaard direktør for Samfunnspolitikk i Byggenæringens Landsforening.

Rapporten er utarbeidet av Boligprodusentenes Forening og konklusjoner og anbefalinger står for foreningens regning.

Vi kaller denne rapporten "Kvalifisert for å bygge" og bruker undertittel "Enkelt å velge seriøst" som henspiller på tidligere rapport om kvalifikasjoner fra byggenæringen med tittel "Enkelt å være seriøs". Selv om en del av forslagene innebærer endringer av regelverk, er det viktig å understreke at næringen selv må sørge for vesentlige deler av den justisen som trengs for å oppnå konkurranse på like vilkår blant seriøse foretak. Tilgjengelige data og transparente prosesser vil være avgjørende verktøy for å nå dette målet.

Formål

Det har vært sentralt for arbeidet med denne rapporten at forslag og anbefalinger skal gi bidrag til:

- Å sikre kvalifiserte og seriøse foretak, for hele byggemarkedet
- å åpne dørene til byggemarkedet for alle som har evne og vilje til å følge spillereglene
- å gi bedre kopling til utdanningssystemet for utførelse og håndverk ved å justere kvalifikasjonskrav for utførelse
- å redefinere kvalitetssikring som verktøy for forbedring og som instrument for virksomheter og byggherrer
- å støtte opp under regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

2 Vår omverden - hva påvirker

2.1 Omfattende og komplekse regelverk

Dagens byggenæring er gjennomregulert innen de fleste områder, både med hensyn til det bygde produktet og tilhørende materialer, virksomhetenes kompetanse, organisering av arbeidslivet og forbrukeres rettigheter. Samlet gir dette et svært innfløkt system for de som skal innrette seg etter reglene.

Vi påstår at ingen har oversikten over helheten i de samlede reguleringene. Dette er en utfordring fordi regelverk ofte er vanskelig å kommunisere og man kan stille spørsmål ved byggenæringens evne til å iverksette stadige endringer i flere regelverk. Ut fra erfaring vet vi at implementering av endringer har en lang horisont, og det vil ofte ta 3-4 år fra iverksetting til endringer har bredt gjennomslag i byggenæringens praksis.

2.2 Distansen mellom byggenæring og offentlig sektor øker

Vi ser mange indikasjoner på at avstanden øker mellom byggenæringen og det offentlige apparatet. Det har i mange år vært vanskelig å rekruttere tekniske fagfolk og personell med ingeniørkompetanse til offentlig forvaltning. Dette har ført til skjev faglig kompetanse mellom byggenæringen og den delen av forvaltningen som regulerer byggenæringen. I kommunenes byggesaksavdelinger er dette tydelig ved at saksbehandlere i økende grad har juridisk kompetanse på bekostning av teknisk kompetanse. Det samme gjelder også for det statlige embetsverket og direktoratene. Det er åpenbart for oss at distansen mellom det offentlige og byggenæringen har økt i løpet av de siste 20 årene. En følge av dette er at offentlig forvaltning får dårlige forutsetninger for å forstå hvordan regelverket virker når det tas i bruk. I lys av dette er det behov "klarere regulering i stort og mindre regulering i smått" og mer dialog om vesentlige reformer, fordi problemer knyttet til regulerings relevans er økende.

2.3 Samarbeid om digitalisering

Digitalisering gir nå utviklingsmuligheter som også påvirker arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor. Den inngående reguleringen av byggenæringen fører til at effektivisering av næringen vil påvirkes av hvordan myndighetene legger til rette gjennom digitalisering av regelverket og offentlige tjenester. Digitalisering av byggesaksbehandlingen er et godt eksempel på effektivisering av en offentlig tjeneste som kan gi betydelig mer effektive prosesser.

Staten kan legge til rette for grunnleggende standardisering som et kraftfullt virkemiddel for utnyttelse av digitale verktøy. Dette vil være en del av et fremtidssvar som innebærer at byggenæringens omfattende regelverk etter hvert kan ivaretas i digitale verktøy og løsninger. Den statlige fremtidsrollen innebære å legge til rette for effektivitet i privat og offentlig sektor ved at regelverk digitaliseres og offentlige registre gjøres tilgjengelige.

Med et digitalisert regelverk kan kontroll mot regelverk i økende grad innarbeides i digitale verktøy. Dette vil være et viktig bidrag for å redusere problemene med regelverkets kompleksitet og kan bidra til å korte ned mangeårig prosesser for implementering av endringer i regelverk. Rapporten Industrialisering av byggeprosjekter fra Bygg 21 gir en god fremstilling av tiltak og gevinster. Vi trekker frem særlig to tiltak som rapporten peker på:

Tiltak 3: Intensiver arbeidet i Standard Norge med å utarbeide produktdata (PDT) for produkter og systemer.

Tiltak 4: Automatisk regelsjekk av TEK må utvikles. Muligheten for maskinlesbare og tolkbare byggregler må utredes for aktiv bruk.

Disse tiltakene vil kreve bidrag fra både statlig hold og fra byggenæringen selv for å sy sammen løsninger i tråd med «Digitalt veikart for bygg, anleggs- og eiendomsnæringen for økt bærekraft og verdiskapning.»

Tilgang til offentlige registre vil være en viktig forutsetning for kampen mot arbeidslivskriminalitet. Arbeidet har så langt gitt gode bidrag til forenklet kvalifisering av seriøse aktører ved tilgang til Brønnøysundregistrene og opplysninger om foretaksregistrering og MVA, men det gjenstår viktige oppgaver knyttet til skatt og kvalifikasjoner/HMS-kort. Det vil være avgjørende å skape transparente forhold innen utdanning og fagspesialisering slik at markedet har effektiv tilgang til pålitelig informasjon. Som konsekvens av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet bør det iverksettes arbeid som kan lede til søkbar sanntidsinformasjon om kvalifikasjoner.

2.4 Utdanningssystemet og bransjens endringsbehov

Utdanningssystemet inngår som del av samfunnets felleseie og må forvaltes av det offentlige. Det er nærliggende at myndighetene setter minstekrav til utdanning for virksomheter i byggenæringen.

Et mer fleksibelt videre- og etterutdanningssystem er under utvikling gjennom bransjeprogrammer etter hovedavtalen for Industri og Bygg og vil gjøre byggenæringen bedre i stand til å løse sin samfunnsoppgave på en effektiv måte.

Særlig innen digitalisering av byggenæringens prosesser vil dette kunne åpne for kompetanseløft som kan kombineres med daglig jobb. Et mer fleksibelt videre og etterutdanningssystem må gjenspeiles i modellene for kvalifisering i ansvarsrettssystemet etter plan- og bygningsloven.

2.5 Grensekryssende arbeidskraft og tjenester

Avvikling av kommunal godkjenning er et eksempel på konsekvenser av den europeiske konkurransepolitikken. Lave terskler for flytting av arbeidskraft og tjenester på tvers av nasjonale grenser er en rammebetingelse for regulering av byggenæringen. Nedbygging av mekanismer som beskyttet nasjonale markeder, bør få som konsekvens at markedsbaserte ordninger får større plass og understøttes av lovgivningen. Når staten ikke kan løse alle forhold knyttet til trygghet for kvalitet, blir det viktigere å sørge for at informasjon er søkbar og tilrettelagt slik at det blir enklere å velge seriøse aktører for tiltakshaver og byggherrer.

2.6 Bransjenes ansvar for kvalitet/egne medlemmer

I balansen mellom offentlig regulering og bransjeløsninger som har selvregulerende og normerende effekt, mener vi at byggenæringen selv i sterkere grad kan legge til rette for løsninger som ivaretar samfunnsmessige behov. En viktig årsak til at utviklingen bør gå i en slik retning er økende fare for ineffektiv offentlig regulering fordi kompleksiteten er stor, distansen til næringen er betydelig og fordi faginnsikten om byggenæringen er liten i offentlig sektor.

Bransjene bør utfordres på å ta et større ansvar for kvalitet, og kollektive ordninger som bidrar til å ivareta samfunnshensyn. Dette må skje på en måte som kan skape tillit til bransjeintern selvjustis. Bruk av revisjonsmekanismer bør utnyttes i større grad for å skape tillit til bransjens egne ordninger. En slik utvikling vil kunne ha stor samfunnsmessig verdi, men vil forutsette en felles strategi og samarbeid mellom myndighetene og byggenæringens organisasjoner. Eksempler på slikt samarbeid er det arbeidet som er utført i regi av Byggenæringens Seriositetsforum, som nå videreføres i Samarbeid mot svart økonomi som del av regjeringens arbeid for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

2.7 Samarbeid mellom partene i arbeidslivet mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringens strategi for å bekjempe arbeidslivskriminalitet er fornyet i 2019 og vitner om at det er store fellesskapsverdier som trues av kriminelle adferd i arbeidslivet. Det er satt felles mål for det tverretatlige samarbeidet, og som er tatt inn i regjeringens strategi.

Disse målene er formulert som:

- Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
- Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
- Forbrukere og oppdragsgivere bidrar ikke til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester

Begge de to siste av etatenes felles mål vil kunne hjelpes ved flere av de tiltakene som bidrar til transparente forhold ved at offentlig registerinformasjon blir tilgjengelig i digitale verktøy. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet er grunnleggende for regjeringens strategi. Flere av tiltakene i denne rapporten forutsetter dette samarbeidet, og inviterer dessuten byggenæringen til å ta et større ansvar for etterlevelse i egne rekker. Tilgang til pålitelig informasjon fra offentlige registre og tilrettelegging for en transparent bransje vil være vesentlige bidrag fra myndighetene for at dette skal kunne lykkes.

3 Erklæring om ansvarsrett

3.1 Bakgrunn

Byggesaksreformen fra 1997 bygger på Ot. prop nr. 39 fra 1993-94 ved å innføre systemet med ansvarsrett knyttet til de ulike delene av de søknadsplichtige arbeidene. Dermed ble ordningen med den personlige ansvarshavende for utførelse opphevet. Hvert foretak har siden den gang vært ansvarlig for sine oppgaver. Iverksettingen i 1997 siktet mot å bedre byggkvaliteten på bakgrunn av Orkanrapporten i 1992, anslag over innemiljøproblemer og ikke minst anslag for samlet omfang av feil og mangler i norsk byggeri. Nivået på feil og mangler ble anslått til 5 % av prosjektomsetningen, men ble senere modifisert til 3 – 6 % som ga uttrykk for en betydelig usikkerhet i anslaget.

Kommunal kontroll ble avløst av rett til tilsyn og dessuten ble uavhengig kontroll innført som et nytt prinsipp, som konsekvens av at kommuner i mange år hadde nedprioritert den kommunale bygningskontrollen.

Ansvarsrettssystemet kom altså som del av en større pakke av endringer. Fordelen med dagens system er ansvarliggjøring av det enkelte foretak, mens svakheten er at helheten i et byggeoppdrag ikke blir godt ivaretatt. Dette henger sammen med at krav til system er satt for de enkelte foretakene, mens det ikke er krav til system for styring av helheten i et

byggeprosjekt! I byggesaken er det i dag mulig å påta seg fullt ansvar for helheten, ved å forestå deler av oppgavene med eget personell og dekke resten ved å engasjere andre foretak. Det er imidlertid ikke mulig å søke om sentral godkjenning for denne typen kompetanse, og det finnes heller ikke noen kvalifikasjonsregler for denne typen ansvar.

Regelverket har fått en slagside ved sin vektlegging av sporbarhet til de enkelte ansvarlige foretakene. Ut fra en tilsynstanke hvor det er avgjørende å kunne plassere ansvar, synes dagens løsning logisk. Men løsningen er ikke opplagt riktig om en vektlegger sluttresultatet og styring av helheten av foretak og aktiviteter i et byggeprosjekt. Med dette som utgangspunkt ville det være riktig å tone ned krav til foretakene, og legge mer vekt på betingelser som kunne styrke helhetlig prosjektledelse og prosjektgjennomføring, og dessuten anerkjenne slik kompetanse.

Et alternativ til dagens modell med offentligrettslig ansvar for hvert enkelt foretak, ville være å plassere hele det offentligrettslige ansvaret hos byggherren. Dagens system har bidratt til bedre grensesnitt mellom aktører og profesjonalisering. På den andre siden synes konsekvensene ved å endre dagens ansvarsrettssystem uoversiktlige. Arbeidsgruppen foreslår derfor reformering ved å beholde ansvarssystemet, men reformere krav til foretakssystem og søke å kompensere for manglende grep for å styrke prosjektets helhet og ledelse.

3.2 Fravær av tilsyn med erklært ansvarsrett

Ordningen med å erklære ansvarsrett følges i liten grad opp med tilsyn. Dette fører til at det er liten risiko for å bli oppdaget om en misbruker erklæring om ansvarsrett. Mange foretak med begrenset kjennskap til regelverket vil dessuten erklære ansvarsrett i god tro om å inneha tilstrekkelige kvalifikasjoner uten at dette nødvendigvis stemmer.

Kommunalt tilsyn burde i utgangspunktet prioritere foretak som erklærer ansvarsrett uten å inneha sentral godkjenning. Begrenset omfang av tilsyn fører til at foretaket som investerer i Sentral godkjenning ikke får noen fordel av en ønsket "skjevfordeling" av tilsyn, og erfarer at den sentrale godkjenningen gir liten uttelling.

Vi viderefører anbefalingene fra Byggenæringens rapport "Enkelt å være seriøs" om behovet for en systematisk tilnærming for et enkelt 1. linjetilsyn. Vi fastholder at kontroll og tilsyn er viktige virkemidler for å oppnå ønsket atferd i næringen. Dette behovet er forsterket ved innføring av erklæring av ansvarsrett.

I sammenheng med tilsyn, men også for kvalifisering av leverandører, må informasjon om kvalifikasjoner fra offentlig utdanningsinstitusjon må kunne hentes i sanntid fra offentlig register. Transparent og søkbar informasjon må gjelde alle nivå innen det offentlige utdanningssystemet som bygger på videregående skole.

Det er viktig er å få gjennomført så mange tilsyn som mulig for å skape atferdsendring i foretakene. Arbeidsgruppen viderefører forslaget i rapporten "Enkelt å være seriøs", og foreslår at det etableres et enkelt 1. linjetilsyn, som kan foretas av alle de aktuelle tilsynsmyndighetene.

Dette tilsynet bør bestå av fire standardiserte sjekkpunkter, som foreslås som:

- Sjekk av foretak og HMS-kort m/kvalifikasjoner
- HMS, blant annet fallsikring og stillas
- Kort vurdering av arbeidets beskaffenhet, elektroarbeider vurderes av lokalt el-tilsyn
- At det foreligger tilgjengelig produksjonsunderlag og nødvendige tillatelser

Informasjon i sanntid om personers kvalifikasjoner må kunne være søkbar fra Nasjonal Vitnemålsdatabase. Denne basen omfatter alle med eksamen fra videregående skolen etter år 2000, det vil si også fag-/svennebrev. Statens lånekasse sjekker f.eks. elektronisk mot denne basen når en person søker om studielån. Denne basen bør bygges ut til å omfatte søkbar informasjon også ut over vitnemål fra videregående skole inkludert fagbrev.

3.3 Kommunal saksbehandling av tiltaksklasse

Følgende er noen problemstillinger ved dagens regler om at kommunen skal fastsette tiltaksklasse:

- Kommunenes praksis blir vanskelig å forutse når det i saksbehandlingen brukes skjønnsmessig fastsetting av tiltaksklasse, uten at dette kan begrunnes på en faglig forståelig måte. Det er vanskelig å forstå at saksbehandlere uten teknisk bakgrunn, kun i kraft av sin myndighet, skal ha bedre grunnlag for å vurdere/overprøve en faglig vurdering fra ansvarlig søker som har teknisk kompetanse.
- Det er flere eksempler på at saksbehandler velger en høyere tiltaksklasse enn det som er nødvendig med utgangspunkt i veiledningens beskrivelse. Da hjelper det lite hva ansvarlig søker har foreslått. Det kan synes som om saksbehandler føler seg mer trygg ved å sette tiltaksklassen for utførelse fra 1 til 2 slik at det blir behov for mesterbrev eller fagskolegrad med 120 studiepoeng i foretaket selv om en med fagbrev har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter for å utføre det aktuelle arbeidet.
- Den eneste måten å utfordre kommunens vurdering av plassering i tiltaksklasse, er ved å be om et formelt avslag på søknaden for deretter å påklage avslaget til fylkesmannen.
- Byggesaksbehandlingen er under endring når kompetansen hos saksbehandlere skifter fra teknisk bakgrunn til økende grad av juridisk utdanning. Dette bør få betydning for hvilke oppgaver som bør ivaretas den kommunale saksbehandlingen. Eksempelvis bør det vurderes nærmere om fastsetting av tiltaksklasse skal foretas av ansvarlig søker uten nærmere etterprøving av kommunen. Dette er nærliggende siden ansvarlig søker allerede har ansvar for ansvarsbeskrivelsen i gjennomføringsplanen. Ansvarlig søker forutsettes å være teknisk kyndig, mens en ikke kan forutsette at en kommunal saksbehandler vil ha tilsvarende kompetanse. Vi foreslår derfor at ansvarsreglene endres slik at søker får ansvar for å fastsette tiltaksklasse.

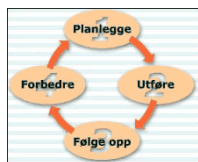
3.4 Konklusjoner om ansvarsrett

- Dagens system med ansvarsrett for foretak som påtar seg søknadspliktig arbeid bør videreføres.
- Ansvarsreglene bør endres slik at ansvarlig søker fastlegger både beskrivelser i gjennomføringsplanen og tilhørende tiltaksklasse.
- Det bør innføres et standardisert 1. linjetilsyn til bruk for alle tilsynsmyndigheter.

4 Kvalitetssikring som regelverksgrep

Endringene i plan- og bygningsloven som trådte i kraft sommeren 1997 (byggesaksreformen) hadde som mål å forbedre kvaliteten i bygg. Byggesaksreformen innførte nye prinsipper for bransjens egenkontroll av myndighetskrav og innførte krav til kvalitetssikring og kvalitetssystemer hos alle bedrifter med ansvarsrett.

Kvalitetssikring som ledelsesverktøy har opphav i industrialiseringen i USA i mellomkrigstiden. Deming var professor i statistikk, og er kjent som den som definerte kvalitetssikring som styringsteknikk. Deming innførte bruk av statistiske metoder for overvåking av industriell produksjon med formål å minimere feilkostnader og systemfeil. Den såkalte Demingsirkelen illustrer prinsippene for kvalitetssikring, se figur 1.



Figur 1: Demingsirkelen illustrer grunntanken i alt arbeid med kvalitetssikring, som bygger på at arbeid må planlegges og følges opp med måling av oppnådd resultat, som grunnlag for forbedring og ny runde med planlegging for ny produksjon.

Siden er kvalitetsstyring utviklet som ledelsesfilosofi basert på følgende prinsipper:

- definerte mål og krav
- oppfølging av oppnådd resultat
- medvirkning i forbedring fra de som står for drift/produksjon (opplæring)
- kundetilfredshet ved at produkt eller tjeneste leveres som forventet

Mål og krav defineres om til skriftlige rutiner som grunnlag for standardiserte arbeidsmåter samtidig som disse gir grunnlag for forbedring fordi en vet hvordan produksjonen har foregått.

Juridisk systemtilnærming

Når krav til kvalitetssikring ble innført som myndighetskrav, vil fokus for kvalitetssikring flyttes fra forbedring for mer effektiv produksjon og minimering av ressursbruk til tilfredsstillelse av myndighetskrav. Myndighetene vil definere hva som er godt nok, og systemenes rutiner og sjekkliste innrettes mot å svare på myndighetenes krav. Med dette dreier kvalitetssikring bort fra forbedring på bedriftens premisser og handler i økende grad om "forbedring" av dokumentasjon på regelverkets premisser. Vi omtaler dette som "juridisk systemtilnærming". Konsekvensen av denne utviklingen er at systemer for kvalitetssikring blir speilbilder av regelverket. Kvalitetssikringen som i utgangspunktet var en metode for måloppnåelse med et minimum av ressurser, skifter karakter til å bli internt byråkrati i bedriftene.

Slik byråkratisering er godt dokumentert fra evaluering av byggesaksreformen (Nørve 2005: 25-26) :

Erfaringer fra arbeid med innarbeiding og bruk av systemer tilsier at det er latent fare for at systemer blir sin egen herre når de løsrives fra mål og resultater. Hvis bedriftssystemene ikke knyttes til de målene som skal oppnås, har systemene en tendens til å få egenverdi som dokumentasjon overfor myndighetene, samtidig som de mister kontakt med praksis i virksomhetene.

4.1 Systemer tilpasset mange regelverk

Ut over utdanning og erfaring vil struktur og styringssystemer gi bidrag til å bygge en samlet kompetanse i virksomheter. I dette utgjør foretakssystemet som følges opp av Sentral godkjenning en begrenset del av kompetansen. Andre regelverk og hensyn må også ivaretas i foretakenes styringsopplegg. Eksempler på dette er krav etter arbeidsmiljøloven, bustadoppføringsloven og ikke minst krav og forventninger hos oppdragsgiver som forbruker eller profesjonell aktør.

For boligprodusenter er eksempelvis forbrukers erfaringer og opplevelse med byggeprosessen og sluttprodukt (kundereisen/omdømme) helt vesentlig, ut over skulle å oppfylle plan- og bygningslovens minstekrav. I økende grad bruker byggenæringen verktøy for evaluering av leverandører og overvåking av kundetilfredshet. For boligområdet forventes forbrukers opplevelse og status for kundetilfredshet å få økende betydning i konkurransen mellom boligleverandørene.

Rutiner utvikles og vedlikeholdes i dag av foretak og av bransjeorganisasjoner. Siden myndighetene stiller krav om rutiner, blir rutineene utformet slik at de spiller det offentligrettslige kravet, og i mindre grad behov i foretakene for praktiske anvisninger for standardiserte måter å løse oppgaver på. Derfor oppstår det lett et gap mellom de formelle skriftlige rutineene og det utøveren gjør i praksis. Ofte vil ikke praktikere kunne gjengi sine rutiner på en tilfredsstillende måte på forespørsel fra sentral godkjenning under tilsyn. Det er flere eksempler på at tilsyn med foretakssystem fremstår som lite relevant og oppleves som "en stor vits" blant håndverksbedrifter.

4.2 Store ressurser vedlikeholder juridiske system

Foretakenes systemer må vedlikeholdes når det skjer endringer i regelverkene. Dette er en dokumentasjonsoppgave som i mange tilfeller oppleves som meningsløs og som ikke bidrar til at kvalitetssikringen blir et effektivt verktøy for at et foretak skal kunne nå sine mål med minst mulig bruk av unødvendige ressurser. Tidligere kunne en daglig leder ivareta slike oppgaver på egenhånd eller med støtte av en konsulent. Nå har de aller fleste virksomheter med noe størrelse ansatt en egen person i en såkalt "kvalitetsfunksjon" i foretakets ledelse. Denne ivaretar regelverksoppdateringer i systemene, opplæring og etterlevelse av interne og eksterne krav. Gode strukturer oppfattes tradisjonelt å gi rasjonell oppgaveløsning, men utfordringen er at dagens juridiske systemtilnærming først og fremst skaper dokumentasjon og gir liten merverdi for foretakene.

Nye løsninger for kvalitetssikring må bygge på erkjennelsen av at all oppmerksomheten om skriftlige rutiner bommer på målet når disse ikke påvirker adferden. Det er det som brukes i gjennomføringen av et byggeoppdrag som teller og som former praksis. Derfor er det behov for at kvalitetssikring endres til mer praktisk orientert forbedringsarbeid og "beste praksis".

Vi erfarer at systemkrav er stillet på en form som gjør at disse kravene må oversettes for foretakene. Vi har også erfaring for at fortolkning og avklaring med Sentral godkjenning om hva som menes med kravene kan være prosesser som går over år. Dette skaper et marked for bransjeforeninger, men signaliserer også en fremmedgjøring hos foretakene som praktisering av regelverket bidrar til.

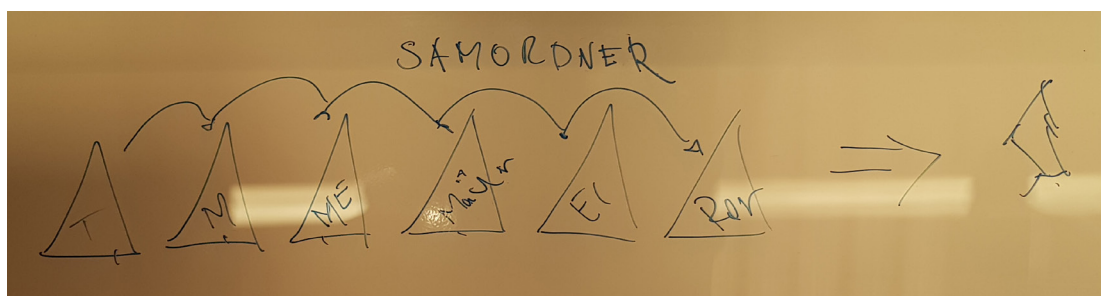
² Nørve, Siri (2005) Bedre kontroll over byggevirksomheten, en utredning av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis, prosjektrapport 390, Norges byggforskningsinstitutt

Byggenæringen bruker store ressurser for å vedlikeholde kvalitetssystem som "parallellutgaver" av offentlig regelverk. Vi viser også til varsel fra rådgiverstanden om at kvalitetssikring ikke utføres etter prosjekteringsstandardene og at uavhengig kontroll gjennomføres på en summarisk måte på tross av at det ikke mangler offentlige krav om kvalitetssikring. Se nærmere om dette i avsnitt 6.3. Dagens regelverk om krav til kvalitetssikring og praktisering av tilsyn, har bidratt til utvikling av kvalitetssikring som et juridisk system. Praxis i mange bedrifter demonstrerer at kvalitetssikring er blitt et slags "vegg-til-vegg teppe" av dokumentasjon som skal dekke alt regelverk, uten å være forankret i vurderinger av hva som er kritisk. Samlet gir dette grunn til bekymring.

Krav til foretakssystem må endres slik at disse kan utformes med utgangspunkt i foretakenes behov for styring, effektiv ressursbruk og forbedring, og nedtone krav til dokumentasjon av at detaljerte bestemmelser er oppfylt. Det siste vil gradvis overtas av digital prosessstyring og digitale verktøy for gjennomføring av byggeprosesser.

4.3 Systemer for foretak - ikke prosjekter

Krav til foretakssystemet tar i liten grad hensyn til at prosjektene normalt involverer flere foretak og dermed flere foretakssystem. Dette er en "silo"-tenkning med isolerte krav til hvert foretakssystem, uten å se på samspillet med de andre foretakssystemene i prosjektet. Dette begrenser nytten av krav til foretakssystem slik disse er regulert og følges opp i dag. Figuren 2 under indikerer at summen av foretakssystem ikke gir noen ekstra trygghet for sluttproduktet, så lenge disse ikke er bundet sammen i et overordnet prosjektsystem. Satt på spissen kan en si at dagens ansvars- og foretakssystem er rigget for å spore feil tilbake til den som har ansvar. Det mangler mekanismer i regelverket som ivaretar helheten i gjennomføringen av byggeprosjektet og helheten i byggeproduktet. Så er kanskje ikke dette det offentliges oppgave, men da bør kravene til foretakssystem tones ned og ressurser flyttes til utvikling av gode systemer for gjennomføring av byggeprosjekter.



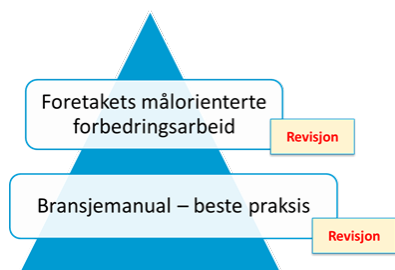
Figur 2: Individuelle foretakssystem er satellitter som ikke henger sammen i byggeprosjektet.

Mer effektiv informasjonsflyt mellom aktørene kan oppnås ved bruk av digitale verktøy for gjennomføring av prosjekter, og vi mener at økt bruk av digital kommunikasjon kan og vil utløse store effektiviseringsgevinster. Kvalitet i mange ledd vil kunne bedres når digitale løsninger bidrar til at arbeidsoppgavene er planlagt og henger sammen, arbeidsunderlaget er tilgjengelig og resultatet av utført arbeid blir fulgt opp. Med slike løsninger vil kvalitetssikring i stor grad kunne veves inn i digitale verktøy for prosjektgjennomføring. Dette vil bidra effektivt til å redusere gap mellom krav og det som faktisk utføres av kvalitetssikring.

4.4 Bransjenormering

Gode sider ved dagens praksisutvikling innen kvalitetssikring er en viss form for bransjenormering og standardisering og økene grad av integrering av kvalitetssikring i verktøy for prosjektgjennomføring. God praksis kan samles i bransjemanualer. En parallell til denne tankegangen kan finnes i Datatilsynets adferdskoder for ulike bransjer knyttet til innarbeiding av regler for behandling av personopplysninger.

Bransjeviser manualer kan fungere som referanser for utvikling av digitale verktøy med innebygget kvalitetssikring i gjennomføring av arbeidsoppgaver innen prosjektering eller utførelse. På denne måten kan bedriften med støtte av bransjesystemene innrette sitt kvalitetssystem etter egne behov med mer oppmerksomhet om målrettet arbeid for å redusere ressursbruk og øke kundetilfredsheten. En slik tilnærming er illustrert i figur 3.



Figur 3: Med støtte i bransjemanualer som beskriver beste praksis og setter nivå for etterlevelse av myndighetskrav, vil bedriftene i større grad kunne innrette sine systemer etter eget behov.

4.5 Konklusjoner om foretakssystem

Vi mener følgende tiltak kan bidra til å stimulere positive utviklingstrekk, samtidig som kvalitetssikring redefineres som verktøy for forbedring og effektiv ressursbruk:

- Bransjevise manualer behandles som preaksepterte løsning/dokumentasjon av krav til kvalitetssikring.
- Dagens detaljerte regler om krav til kvalitetssikringsrutiner må avløses av krav til systemer for foretak som bidrar til:
 - forbedringsarbeid basert på prioritering av tilgjengelige ressurser og med målbare og dokumenterte resultater,
 - effektive prosesser i byggeprosjektene som forebygger sløsing av ressurser,
 - overvåking av kundetilfredshet

5 Obligatorisk uavhengig kontroll

5.1 Bakgrunn

Byggesaksreformen i 1997 avviklet kommunal bygningskontroll, og erstatter denne med krav til foretakenes kvalitetssikring av eget arbeid samt privatisert kontroll ved en tredjepart eller såkalte uavhengige kontrollforetak. Kommunen fikk en mer uforpliktende tilsynsrolle, med rett til inspeksjon og innsyn.

Det ble innført to kontrollformer som henholdsvis "dokumentert egenkontroll" og "uavhengig kontroll". Uavhengige kontroll skulle gjennomføres for "viktige og kritiske" arbeider uten at dette var definert i de første årene etter iverksetting av byggesaksreformen. Da reformen ble evaluert, bl.a. med kartlegging av kontrollpraksis, fant en at kommunene prioriterte saksbehandling på bekostning av tilsyn. Andre funn var at det ble bygget opp kontrollsystemer for prosjektering og utførelse, men at kontraktkrav var en sterkere motivasjonsfaktor for kontrollarbeidet enn plan- og bygningslovens krav. Rapporten omtalte drivkreftene for kontrollarbeidet på følgende måte:

«Utførende som produserer dokumentasjon etterlyser litt større interesse for at noen vil gjennomgå den.»

Kontrollformen uavhengig kontroll skulle brukes der dette var "viktig og kritisk", men ble i liten grad benyttet i byggeprosjekter. Derfor ble det laget en veileder som definert hva som kunne forstås som «viktig og kritisk». Disse områdene ble så underlagt egne bestemmelser i forskriften og la grunnlaget for obligatorisk uavhengig kontroll som trådte i kraft i 2013 med kontrollområder slik det fremgår av tabell 1:

Se tabell 1 (neste side) om dagens krav og tilsvarende tabell xx med forslag til endringer. Forslaget vil styrke krav til kontroll av pålitelighet, og redusere krav til uavhengig kontroll i tiltaksklasse 1 og 2.

Kontrollklasse	Kontrollform			
	Prosjektering		Utførelse	
	Rutiner for kvalitetssikring etter § 10-1	Uavhengig kontroll	Rutiner for kvalitetssikring etter § 10-1	Uavhengig kontroll
Tiltaksklasse 1	Kreves	kreves ikke	kreves	kreves for: fuktsikring i våtrom og lufttetthet
Tiltaksklasse 2 og 3 -byggningsfysikk:	kreves	kreves for: energieffektivitet, lufttetthet og fuktsikring	kreves	kreves for: byggfukt, lufttetthet og ventilasjon
-konstruksjonssikkerhet	kreves	kreves for: hovedbæresystemet	kreves	kreves for: hovedbæresystemet
-geoteknikk	kreves	kreves for: geoteknisk rapport foreligger	kreves	kreves for: geotekn. oppgaver og rapportering
-brannsikkerhet, konsept	kreves	Kreves for: brannkonsept	kreves	Kreves ikke

Tabell 1: Krav til uavhengig kontroll etter dagens regelverk SAK10, § 14-2:

- Fuktsikring og lufttetthet i boliger, og i fritidsboliger med mer enn én boenhet med kontroll ved inspeksjon av våtrom og kontroll av utført lufttetthetsmåling.
- Byggningsfysikk i tiltaksklasse 2 og 3 med kontroll av energieffektivitet, forebygging av kuldebroer, byggfukt, lufttetthet, yttervegger, tak og terrasser, ventilasjon
- Konstruksjonssikkerhet i tiltaksklasse 2 og 3 med kontroll av hovedbæresystemet
- Geoteknikk i tiltaksklasse 2 og 3 med kontroll av geoteknisk kategori og pålitelighetsklasse
- Brannsikkerhet i tiltaksklasse 2 og 3 med kontroll av brannsikkerhetsstrategi/konsept

5.2 Tiltaksklasse 1

Det bør vurderes om ansvarsrett for uavhengig kontroll skal utgå for boliger i tiltaksklasse 1. Dette er en byråkratisk ordning som gjelder kun for bolig. Ordningen innebærer at forbruker må engasjere en kontrollør for å utføre et obligatorisk kontrollarbeid.

Kontrollen innebærer inspeksjon av våtrommet etter at membran er ferdig lagt, og skal omfatte:

- plassering av sluk i plan og høyde som prosjektert
- rett montering av sluk, membran og overgang sluk / membran ved visuell kontroll
- lekkasjeåpning er forberedt ved utløp til gulv når det brukes innebygget cisterne

Ut over dette skal det påsees at bygningsmessig prosjektering av våtrom (arbeidstegninger) foreligger samt at det foreligger kvalitetssikring fra utførelse av våtrom og fra måling av lufttetthet. Ut over dette skal det også foreligge produkt dokumentasjon for sluk og våtromsmembran.

For denne standardiserte kontrollen må forbruker betale ca. kr. 8.000 - 15.000 kr. Det føres ikke systematisk tilsyn med den uavhengige kontrollen, og det er eksempler på summarisk gjennomføring av kontrollen.

5.3 Tiltaksklasse 2 og 3 - konstruksjonssikkerhet

Boligprodusentenes forening har mottatt bekymringsmelding fra representant for et av de store rådgivermiljøene om svakheter innen kvalitetssikring av konstruksjonssikkerhet. Årsaken til bekymringen er todelt. Dels gjennomføres kontrolloppdrag som regelverksorientert kontroll ved bruk av standardiserte lange lister med spørsmål som den kontrollerte rådgiveren skal besvare. I eksempler fra praksis skiller kontrolloppdraget i for liten grad mellom ordinære konstruksjoner i tiltaksklasse 2 og mer krevende konstruksjoner i tiltaksklasse 3. Dels gjennomføres ikke intern kvalitetssikring av den som har prosjekteringsansvaret i henhold til standard for pålitelighet.

Når uavhengig kontroll blir en standardisert formalkontroll som tar utgangspunkt i krav til styringssystem og kvalitetssikring uten at dette kombineres med faglige vurderinger av det som er prosjektert blir kontrollarbeidet uten verdi. Det er svært

bekymringsfullt hvis konstruktører trapper ned sin egen kvalitetssikring fordi det vil komme en uavhengig kontroll i neste omgang.

Bekymringen om svakheter i uavhengig kontroll av konstruksjonssikkerhet, og at standard for pålitelighet⁴ (se tabell 2) ikke følges, er et svært alvorlig signal om at forskriftskrav ikke blir etterlevet på et område som kan få store konsekvenser for liv og helse. Krav om konstruksjonssikkerhet er regulert i teknisk forskrift og innebærer i praksis at denne standarden må benyttes for de ulike konstruksjonsmaterialene (eks.: stål, betong, tre og geoteknikk).

Kontrollklasse	Kontrollform					
	Prosjektering			Utførelse		
	Egenkontroll	Intern systematisk kontroll	Utvidet kontroll	Egenkontroll	Intern systematisk kontroll	Utvidet kontroll
PK 1 / UK 1	kreves	kreves ikke	kreves ikke	kreves	kreves ikke	kreves ikke
PK 2 / UK 2	kreves	kreves	enkel kontroll kreves	kreves	kreves	enkel kontroll kreves
PK 3 / UK 3	kreves	kreves	normal kontroll kreves	kreves	kreves	normal kontroll kreves

Tabell 2: Krav til kontroll etter NS-EN 1990:2002/NA:2016 Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner

Vi setter bekymringsmeldingen fra rådgiverhold i sammenheng med at kvalitetssikring er blitt en øvelse som gjennomføres av hensyn til myndighetenes krav og ikke som et ledd i et strategisk arbeid for å forebygge vesentlige feil. Den juridiske tilnærmingen med krav om kontroll av "alt", kan lett føre til at nødvendig vektlegging av kontroll av kritisk forhold ikke skjer! Det er relevant å trekke frem det historiske eksempelet fra Sleipner-plattformen, som havarerte. Årsaken var ikke mangel på kvalitetssikring, men at denne hadde feil innretning. Se faksimile fra Stavanger Aftenblad i figur 4.



Figur 4: 3. august 1991 gikk Sleipner-plattformen til bunns i Gandsfjorden. Allerede samme dag kunne representanter fra Norwegian Contractor (NC) orientere om at ulykken sannsynligvis skyldtes en underdimensjonering trekantceller ved feil bruk av et dataprogram hos Olav Olsen. Den samme feilen var blitt gjort på Draugen! Kvalitetssikringen hadde feil fokus, og det var ikke vanskelig å finne feilen i ettertid.

5.4 Syn på ordning med uavhengig kontroll

Virkninger av uavhengig kontroll kan oppsummeres på følgende måte:

- Innenfor de obligatoriske kontrollområdene har en "lært seg" å håndtere dokumentasjonskravene.
- For boliger er kontrollen standardisert og mye av kontrollen utføres summarisk. Uavhengig kontroll kan tillegges en viss opplæringsverdi i innledende fase, men det er tvilsomt om forbruker får en merverdi som står i forhold til kostnadene. Det er ingen kontroll med kontrollørene og hvordan disse utfører sine oppgaver.
- For konstruksjonssikkerhet viser teknisk forskrift i § 10-2 til prosjekteringsstandarden NS-EN 1990 med underliggende standarder. Krav til kontroll bør være i henhold til NS-EN 1990 og de reglene som følger av denne standarden for gitt pålitelighetsklasse. For geoteknisk prosjektering bør forskriften vise til at kontroll skal utføres i henhold til NS-EN 1997.
- Byggherrer/tiltakshaver (Norsk Eiendom) gir uttrykk for at de uavhengig av den obligatoriske offentlige kontrollen

⁴ NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner (standard for pålitelighet av konstruksjoner)

uansett må bruke tilleggsressurser for å skape trygghet for at leveransene blir som forventet.

- Uavhengig kontroll er blitt et oppdragsmarked for konsulenter som synes mer opptatt av å gjøre alt rett fremfor å gjøre de riktige tingene. Formalkontroll som ikke har et faglig og strategisk utgangspunkt i å redusere risiko, kan gi et skinn av trygghet uten at dette har grunnlag i virkeligheten.
- Kommunalt tilsyn praktiseres på forskjellig vis og fremstår som tilfeldig, og gir dermed en svært uviss sikkerhet for byggherren.

5.5 Uavhengig kontroll i et byggherreperspektiv

Det er byggherren/tiltakhaver som forbruker eller som næringsdrivende, som må bære kostnadene ved uavhengig kontroll. Et viktig spørsmål blir derfor om byggherren får merverdi for disse tilleggskostnadene eller om disse kunne vært brukt på en bedre måte for å sikre kvaliteten i byggeprosjektet?

Norsk Eiendom utfordrer dagens regler om uavhengig kontroll. Vi gjengir i dette avsnittet momenter som Norsk Eiendom har presentert for arbeidsgruppen. Et sentralt poeng er at regelverkets mekanismer ikke er tilstrekkelige for å sikre at byggherren kan overta den ferdigstilte bygningen med kvalitet "som forventet". Byggherren må uansett iverksette tiltak ut over krav i regelverket, slik det er presentert i figur 5.

I praksis må dette utvides vesentlig



Figur 5: Illustrasjon fra Norsk Eiendom viser hvordan de offentlige mekanismene med egenkontroll/intern kontroll, uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn må utvides med prekvalifisering, uavhengige prosjekteringsledere, egne fagkonsulenter, egen byggeledelse og prøvedrift i byggherrens regi.

Norsk Eiendom oppsummerer byggherrens situasjon i følgende fem punkt:

1. Uansett sentral godkjenning må foretak kvalifiseres på andre kriterier enn det som ligger til grunn for sentral godkjenning.
2. Prosjektering må ledes eller følges opp av en særlig engasjert ut over de prosjekterende som har ansvarsrett.
3. Egne fagkonsulenter må brukes på spesialområder i tillegg til de ordinære ansvarlig prosjekterende.
4. Byggeledelse for å binde sammen byggeprosessen vil være byggherrens ansvar. Her pretenderer heller ikke regelverket å ivareta slike ledelsesoppgaver.
5. På tross av prekvalifisering, kontroller som pålagt offentlig kontroll og ved bruk av egne spesialister, vil en ved overtagelse måtte finansiere de kostnadene som påløper ved prøvedrift for å sikre at tekniske anlegg fungerer som forutsatt.



Elementer i en ny kvalitetsløsning?

1. Tydeliggjøre byggherreansvaret (for kvalitet som for HMS)
2. Enklere foretakssystem
3. Fjerne obligatorisk uavhengig kontroll
4. Obligatorisk objektkontroll utført av private aktører basert på offentlig mandat
5. Sporadisk tilsyn utført av samordnede offentlige myndigheter
6. Mer virkningsfulle sanksjoner ved avvik



Figur 6: Norsk Eiendom foreslår at regelverket gir byggherren et tydeligere ansvar for kvalitetssikring av byggeprosjekt. Den obligatoriske kontrollen avløses av byggherrens kontrollregime.

Vi mener at byggherren må ha et tydelig ansvar for kvalitetssikring og kontroll av sitt byggeprosjekt. Den obligatoriske uavhengige kontrollen dekker ikke nødvendigvis det som tiltakshaver/byggherren har interesse av.

5.6 Konklusjoner om uavhengig kontroll

Når krav til kontroll har egne beskrivelser i forskrift og standarder blir reguleringen av uavhengig kontroll komplisert. For å rydde opp i dette bør forskriftsbestemmelser om uavhengig kontroll henvise direkte til de aktuelle standardene for prosjektering og utførelse. Dette vil tydeliggjøre at standardenes regler om kontroll skal legges til grunn for innslag og omfang av uavhengig kontroll og kvalitetssikring forøvrig.

- Byggherren må fortsatt være ansvarlig for at uavhengig kontroll gjennomføres, ved å stille krav til kontrollens innhold og omfang gjennom kontraktene og ved å bygge på krav til kvalitetssikring i standarder for prosjektering og utførelse.
- Bestemmelser om kontroll i forskrift bør henvise direkte til fagstandarder for prosjektering og utførelse som regulerer kontroll fremfor bruk av egne bestemmelser om omfang av uavhengig kontroll i forskriften.
- Vi foreslår at forskrift skal vise direkte til bestemmelser om kvalitetssikring i standarder for prosjektering og utførelse. Med dette vil krav til uavhengig kontroll av konstruksjonssikkerhet forsterkes i forhold til dagens forskriftsbestemmelse.
- Vi mener at kontroll av bygningsfysikk i tiltaksklasse 2 kan oppheves slik det fremgår av tabell 3 i kapittel 5.
- For boliger i tiltaksklasse 1 bør uavhengig kontroll av våtrom og lufttetthet erstattes av standardiserte sjekklistor og annen dokumentasjon, som samles i en dokumentasjonspakke for overlevering til forbruker.

Kontrollklasse	Kontrollform			
	Prosjektering		Utførelse	
	Rutiner for kvalitetssikring etter § 10-1	Uavhengig kontroll	Rutiner for kvalitets-sikring etter § 10-1	Uavhengig kontroll
Tiltaksklasse 1	kreves	kreves ikke	Kreves	kreves ikke
Tiltaksklasse 2 -bygningfysikk: (bygninger inntil 5 etasjer uten kjølebehov)	kreves	kreves ikke	kreves	kreves ikke
Tiltaksklasse 3 -bygningfysikk: (bygninger med flere enn 5 etasjer, bygg med kjølebehov)	kreves	kreves for: energieffektivitet, lufttetthet og fuktsikring	kreves	kreves for: byggfukt, lufttetthet og ventilasjon
Tiltaksklasse 2 og 3 -konstruksjonssikkerhet	kreves	I hht. NS-EN 1990:2002	kreves	I hht. NS-EN 1990:2002
-geoteknikk	kreves	I hht. NS-EN 1997-1:2004	kreves	I hht. NS-EN 1997-1:2004
-brannsikkerhet, konsept	kreves	Kreves for: brannkonsept	kreves	kreves ikke

Tabell 3: Forslag til endringer i regelverk for uavhengig kontroll er markert med fet skrift.

6 Sentrale godkjenning

6.1 Bakgrunn

Sentral godkjenning ble innført som ledd i byggesaksreformen i 1997, og var et verktøy for å forenkle kommunenes saksbehandling av ansvarsrett og vurdering av kvalifikasjoner. Ved at det ble etablert et sentralt register over forhåndsgodkjente foretak kunne kommunene spare arbeid under saksbehandling av ansvarsrett for foretak med oppføring i dette registeret. Andre foretak som ikke var sentralt godkjent måtte dokumentere sine kvalifikasjoner fra byggesak til byggesak, som grunnlag for kommunens saksbehandling av kvalifikasjonene.

Lokal godkjenning av foretak måtte oppheves i januar 2016 som følge av europeiske konkurranseregler og var etter dette ikke lenger en kommunal oppgave. Dermed forsvant kommunenes behov for sentral godkjenning, og ordningens plass i regelverket var ikke like selvsagt som før.

Samtidig som kommunenes ikke skulle saksbehandle kvalifikasjoner, ble selve kvalifikasjonskravene om utdanning og praksis flyttet fra veiledning forskrift. Med tidligere plassering som veiledning til forskrift kunne kommunene bruke skjønn og godkjenne foretak på grunnlag av lokal kjennskap til foretakets praksis. Denne muligheten falt bort da kvalifikasjonsbestemmelsene ble en del av saksbehandlingsforskriften. Dette har skapt problemer i Sentral godkjenning fordi en måtte operere med to sett med kvalifikasjonskrav.

Foretak som hadde sentral godkjenning på lempeligere grunnlag før kvalifikasjonskrav ble flyttet til forskrift, fikk ikke fornyet sin sentrale godkjenning etter at kravene ble flyttet til forskrift. Det ble dermed innført et tosporet kravsnivå med forskjellsbehandling for tidligere registrerte foretak i forhold til de som søkte sentral godkjenning for første gang. De tidligere registrerte kunne fornye sin godkjenning etter gamle krav til utdanning, mens nye foretak måtte tilfredsstille forskriftskrav til utdanning og praksis.

6.2 Erfaringer med Sentral godkjenning

De erfaringene som beskrives her bygger på arbeidsgruppens tilfang på informasjon med bakgrunn i bedrift, bransjeorganisasjon og som rådgiver for foretak som har søkt sentral godkjenning. Erfaringene kan beskrives som:

- Det er store frustrasjoner over tolkninger og endringer av godkjenningsområder, og over avslag på søknad om godkjenning for virksomheter som har utdanning og lang praksis innen områdene som de søker godkjenning for. Nyanser i formuleringer kan utgjøre forskjellen mellom å oppnå godkjenning eller avslag.
- I proffmarkedet er ordningen godt kjent, men i det private forbrukermarkedet vil mange være ukjent med Sentral godkjenning. Stadig flere finner at ulempene (søknadsprosess, tilsynspraksis og systemkrav) ved å være sentralt godkjent ikke står i forhold til de eventuelle markedsfordelene som sentral godkjenning gir ved tildeling av nye byggeoppdrag.
- Søkeverktøyet for førstegangssøknad eller fornying er lite intuitivt. Det er preget av juridisk språk og vanskelig å bruke også for de som er vant til å håndtere dataverktøy. Det kan tilføyes at ordningen er byråkratisk og det kreves samme omfang av dokumentasjon for søknad om fornyelse som for søknad for første gang.
- Flytting av reglene om utdanning og praksis fra veiledning til forskrift har påvirket balansen mellom krav til utdanning og krav til praksis. Nå vektlegges utdanning i økende grad, og det er vanskelig å få anerkjent kvalifikasjoner basert på lang praksis når utdanning mangler. I byggesaken kan foretak i tiltaksklasse 1, rett nok søke kommunen om lokal godkjenning når det mangler formell utdanning eller praksis er for kort, men slike mekanismer finnes ikke for Sentral godkjenning.
- Den eneste måten å løfte et foretak til en høyere tiltaksklasse er ved å rekruttere personell med høyere utdanning, eller ved at dagens ansatte gjennomfører utdanning på et høyere nivå enn det virksomheten allerede har.
- Det er strengere krav til foretakssystem for de som søker sentral godkjenning, enn de som står utenfor godkjenningsordningen. De økte dokumentasjonskravene gir ingen fordeler. For de som får sin kompetanse forhåndsgodkjent burde slike dokumentasjonskrav være redusert i forhold til de som ikke velger å gå inn i godkjenningsordningen.
- Ordningen er blitt akademisk orientert med vekt på rutiner, revisjoner, underskrifter og tilgodeser ikke tiltak de prosjekterende og utførende selv mener gir gode bygg. Fagspråket som brukes om krav til styringssystemer og under tilsyn har et byråkratisk/juridisk preg og blir i mange tilfeller ikke forstått.
- Dokument- og systemtilsyn fra Sentral godkjenning forholder seg kun til papirer uten noen kopling til de praktiske og

konkrete resultatene av byggearbeidet. Dette oppfattes å være byråkratisk og til liten nytte for foretakene.

- Det oppleves som meningsløst at det i prinsippet kan velges mellom to alternativ for å erklære ansvarsrett. Den enkle med erklæring uten Sentral godkjenning med liten sannsynlighet for kommunalt tilsyn, og den mer omfattende med Sentral godkjenning som innebærer strengere krav til KS-system og større sannsynlighet for tilsyn fra DIBK

6.3 Nærmere om tilsyn

Erfaringer fra mange foretak etter tilsyn fra Sentral godkjenning er at dette innebærer boring i formuleringer, uten å bidra til å løfte virksomhetene. Det er liten opplevd merverdi i det som er tilsynets praksis slik erfaringen er i dag. Det er et asymmetrisk forhold mellom partene under et tilsyn fra myndighetene. Klart språk er en mangel i både varsel om tilsyn og det er kommunikasjonsutfordringer under gjennomføringen av tilsyn. Bransjeaktørene fremmedgjøres i møtet med det juridiske tilsynsspråket.

Kommunalt tilsyn skulle prioriteres overfor foretak uten sentral godkjenning. Når kommuner ikke driver tilsyn i større grad enn i dag, gir dette fordeler til de foretak som ikke har Sentral godkjenning. Foretak uten Sentral godkjenning har dessuten reduserte krav til foretakssystem, de slipper å dokumentere kvalifikasjoner i en formell søknadsprosess og unngår formelle tilsyn fra Sentral godkjenning.

6.4 Godkjenningsområder

Godkjenningsområder og tiltaksklasser har stor bransjeinteresse siden de definerer og regulerer tilgang til arbeidsområdene gjennom kombinasjon av krav til praksis og utdanning. Derfor er også godkjenningsområder og tiltaksklasser gjenstand for konflikter og rivalisering mellom ulike bransjer, selv om ordningen er frivillig.

Godkjenningsområder for sentral godkjenning og grunnlag for klassifisering i tiltaksklasser er gitt i veiledning til saksbehandlingsforskriften. Dette er naturlig ut fra et ønske om å ha fleksibilitet for å kunne innføre nye eller justere eksisterende godkjenningsområder. Ulempen er at godkjenningsområder endres uten at det er transparente prosesser. Dette er problematisk siden beskrivelsen av godkjenningsområder med tilhørende inndeling i tiltaksklasser, vil påvirke foretakenes adgang til oppdragsmarkedet.

I dag er Sentral godkjenning kun mulig å oppnå for foretak som arbeider innen søknadspliktige områder. For arbeid utenom søknadsplikt som for eksempel fagområdet for maler- og tapetarbeid og mange arbeider utomhus er det ingen mulighet for å søke sentral godkjenning. Godkjenningsområdene har over tid gått fra en omfattende katalog med mange hundre godkjenningsområder til mindre enn 10 områder. Dagens modell har 18 godkjenningsområder for prosjektering og 20 områder innen utførelse. Dette illustrerer hvor vanskelig det er å beskrive byggenæringens oppdragsmarked i regelverket.

Definerte godkjenningsområder bidrar til å sikre markedsområder for de faggruppene som er innenfor ordningen. Det er grunn til å spørre om ordningen gir uheldige og konserverende virkninger for tilgang til markedet og dessuten bidrar til å løfte kompetansekrav ut over det som ellers ville oppfattes som rimelig og tilstrekkelig.

Ny kunnskap som etterspørres i markedet vil ofte ha karakter av å være spesialisering på avgrensede områder. Tradisjonelt har utdanningsinstitusjonene hatt vanskelig for å tilby slik spesialisering, uten et betydelig tidsmessig etterslep i forhold til etterspørselen. Tilsvarende ser vi at Sentral godkjenning har problemer med å ta opp i seg nye godkjenningsområder, som ofte er smale områder.

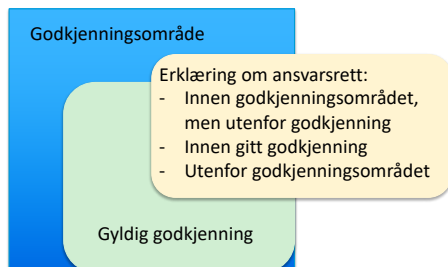
Historien har vist at statlige godkjenningsområder vanskelig kan ivareta spesialisering og faglige nisjer som følger av markedsdynamikken. Staten som myndighet bør derfor regulere grunnleggende kvalifikasjoner der disse henger sammen med det offentlige utdanningssystemet. Myndighetene bør ikke regulere det som ivaretas i etter- og videreutdanning for tilpasning til ny teknologi, nisjer i markedet og markedsendringer.

Se også avsnitt 10.4 om nye grep for modulbasert og poenggivende videre- og etterutdanning basert på hovedavtalen.

6.5 Godkjenningsområdet og arbeid i tiltaket

Det kan gis godkjenning for et område selv om praksis ikke dekker hele godkjenningsområdet. Dette innebærer at en ikke

skal kunne bruke godkjenningen for deler av et godkjenningsområde hvor det mangler referanseprosjekter. Dessuten kan oppgaver innenfor en erklæring om ansvarsrett falle både innenfor og utenfor et godkjenningsområde. Se figur 7.



Figur 7: Deler av et byggearbeid kan ligge innenfor godkjenningsområdet, mens andre deler kan ligge utenfor godkjenningsområdet. Se også figuren under om erklæring av ansvarsrett.

Det vil altså kunne oppstå forskjeller mellom en gitt godkjenning innen et godkjenningsområde og de arbeidene som det erklæres ansvarsrett for i tiltakene. I erklæring om ansvarsrett må en derfor skille mellom arbeid innenfor og utenfor den gitte godkjenningen. Se figur 8.

Foretak		
Foretakets navn		Organisasjonsnr.
Adresse	Postnr.	Poststed
Kontaktperson	Telefon	Mobiltelefon
E-post		
Foreligger sentral godkjenning? ☐ Ja ☐ Nei		
Hvis ja, dekkes ansvarsområdene av sentral godkjenning? ☐ Helt ☐ Delvis ☐ Nei		

Figur 8: Utsnitt av blankett for å erklære ansvarsrett hvor det må krysses av for ulike alternativ om samsvar mellom godkjenningsområdet og det arbeidet som inngår i erklæring om ansvarsrett.

På papiret kan dette synes enkelt, men mange foretak vil i praksis ikke være så presise om hva egen godkjenning faktisk dekker. Systemet med godkjenningsområder og erklæring av ansvarsrett er blitt et komplisert system som det i liten grad føres tilsyn med.

6.6 Ansvarsretter og godkjenningsområder

Sentral godkjenning spiller liten rolle i forbindelse med ansvarsplassering i gjennomføringsplanen som gjerne beskrives uavhengig av godkjenningsområder. Ansvaroppgavene i et byggeprosjekt omtales gjerne i kortfattede tekster og følger i all hovedsak oppdeling i de ulike kontraktene med sine typiske faginndelinger.

Det har vært diskutert om ansvarsretter bør gjøres lik godkjenningsområdene. Problemene med en slik type standardiserte arbeidsområder er at disse før eller siden vil komme i utakt med markedsutviklingen og etterspørselen. I dag kan godkjenningsområdene forstås som en klassifisering, som bare delvis vil passe med de konkrete kontraktene og aktørenes kvalifikasjon. Dette er også årsaken til at det ikke er noen direkte sammenheng mellom godkjenningsområder og beskrivelser i erklæring om ansvarsrett.

6.7 Seriøsitet og byggkvalitet

Sentral godkjenning har innført grunnleggende seriøsitetsskrav knyttet til registrering av foretak. Dette omfatter registrering i merverdiavgiftsregisteret og krav om betalt moms, skatt, skattetrekk og arbeidsgiveravgift. Disse seriøsitetsskravene er viktige, men blir likevel utilstrekkelig informasjon som ledd i å kvalitetssikre en leverandørs seriøsitet. Opplysninger i Sentral godkjenning må derfor uansett suppleres med informasjon fra andre kilder for å kunne fastslå om en virksomhet kan synes å drive lovlig.

Det er så langt ikke demonstrert at det er bedre leveranser fra sentralt godkjente foretak enn foretak uten sentral godkjenning. Under tilsyn etterprøves utført kvalitetssikring i henhold til krav i styringssystem, men uten at det fysiske byggeprosjektet blir vurdert. Dermed er det ingen som kan vise til noen sammenheng mellom å inneha sentral godkjenning og god kvalitet på det ferdige byggverket.

6.8 Nye oppgaver

Sentral godkjenning driver i dag utstrakt revisjonsvirksomhet og har kompetanse som kan komme til nytte også om registreringsordningen skulle legges utenom Direktoratet for byggkvalitet, slik vi foreslår.

Under et reformert regime vil revisjonskompetanse hos dagens Sentrale godkjenning kunne komme til nytte i revisjonsarbeid av bransjenes systemer. Bransjene må påta seg et større ansvar for kvalifikasjoner, seriøsitet og normering av kvalitetssikring mot å åpne for innsyn og transparens gjennom revisjon av ordninger knyttet til registrering og ivaretagelse av kvalifikasjon og seriøsitet. Vi ser også for oss at det vil være et behov for foretaksrevisjoner knyttet til bekreftelse av at bransjenes normer for kvalitetssikring og seriøsitetskrav etterleves.

6.9 Konklusjoner om sentrale godkjenning

Vi foreslår at derfor at Sentral godkjenning avvikles, og erstattes av markedsbaserte registre som bransjene må ta ansvar for i et definert samarbeid med myndighetene.

- Sentral godkjenning kan avvikles, og bør erstattes av markedsbaserte registre, som kan anerkjennes av myndighetene.
- Revisjonskompetanse hos dagens sentrale godkjenning bør utnyttes til revisjon av felles registreringsordning i byggenæringen, men også til revisjon på bransje- og foretaksnivå.
- I en eventuell ny registerordning for foretaks kvalifikasjoner bør det vurderes å kombinere generell utførelseskompetanse med fagspesialisering på en måte som henger sammen med videre- og etterutdanningssystemet.

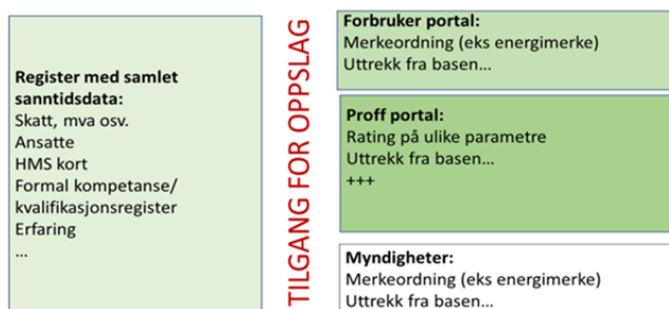
7 Registerordning for seriøse foretak

Det overordnede målet for en reformert registerordning må være at foretak har kvalifikasjoner som forutsatt i regelverket, herunder seriøsitetskrav, og bygger på en måte som ivaretar byggereglene og kundens eller byggherrens krav og forventninger. Regjeringens oppdaterte strategidokument mot arbeidsskivskriminalitet fra 2019, omfatter en tiltaksliste deriblant følgende som inngår som tiltak nummer 17:

«Videreutvikle ordningen med sentral godkjenning for foretak i bygge- og anleggsnæringen, og innføre en registerordning for seriøse foretak».

En felles registerordning som omtalt i regjeringens strategi bør være et felles verktøy som tilrettelegger søkbar informasjon for forbrukere, byggenæringens profesjonelle aktører, men også for myndighetenes behov. Se figur 9 på neste side.

Registerordning: seriøsitet og kvalifikasjoner



Figur 9: Illustrasjon av hvordan et felles register kan tilrettelegges med tjenester som gjør det mulig å søke seriøse foretak for målgrupper som forbrukere, profesjonelle aktører og myndigheter.

7.1 Suksesskriterier

I det følgende peker vi på noen suksesskriterier som vi mener vil være viktig for en fremtidig registerordning.

Bruk av fagfolk

Det er viktig å hold fast ved kriteriene som støtter opp under bruk av fagfolk. Seriøsitetskravene som mange kommuner og offentlige og private byggherrer har stilt, har nok hatt en større betydning for krav til bruk av fagfolk, enn det sentral godkjenning har bidratt til.

En erfaring er at lærlinger blir satt til repeterende arbeid, får for smal yrkeserfaring i læretiden og blir utkonkurrert av utenlandsk arbeidskraft når de siden kommer i jobb. Derfor er det viktig at en registerordning også stimulerer til økt faglig rekruttering.

Opplevd merverdi

En ny registerordning må tilføre noen klare fordeler som bidrar til at bedriften kommer bedre ut enn ved ikke å være del i ordningen.

Forbrukermarkedet

Det er få steder en forbruker kan henvende seg for å få veiledning om håndverkertjenester og leverandører. Det er viktig at en registerordning gir god informasjon til forbrukermarkedet for både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige arbeidere.

Treffer ikke om boligkvalitet

Sentral godkjenning bidrar til mye oppmerksomhet om deler av kvalifikasjonsgrunnlaget, men sier ikke noe om helheten i boligproduktet eller forbrukerens opplevelse av å kjøpe og ta i bruk ny bolig. Det er behov for en mer helhetlig ordning med vekt på godt bygget, seriøsitet, skadefri praksis på byggeplass.

Sentrale deler i dette er kravene i følgende regelverk:

- Plan- og bygningsloven, med SAK 10 og TEK 17
- Forbrukerlovgivningen ved Bustadoppføringslova, Avhendingsloven og Lov om håndverkertjenester.
- HMS-lovgivningen ved arbeidsmiljøloven, byggherreforskriften, internkontrollforskriften og forskrift om utførelse av arbeider
- Seriøsitetskrav om allmengjorte lønns- og arbeidsvilkår

En ordning må gi bidrag til de registrerte foretakenes utvikling og profesjonalitet. En modell kan være som en utviklingstrapp med ulike trinn som gir veiledning om hva som kreves for at en virksomhet kan løfte seg fra ett nivå til det neste. Slike utviklingssteg bør sees i sammenheng med bransjenes utdanningstilbud.

7.2 Forslag om seriøsitetsregister fra 2017

I rapporten fra byggenæringen "Enkelt å være seriøs", 2014, uttalte en samlet byggenæring ønske om et eget kvalifikasjonsregister. Det forslaget som siden ble fremmet svarte i liten grad på byggenæringens behov, som omfatter vesentlig mer enn en frivillig registreringsmulighet for foretak som arbeider utenfor det søknadspliktige området. Det er svært viktig at kvalifikasjoner fra offentlig utdanningsinstitusjon kan bekreftes på en autorativ måte, og slik informasjon bør derfor kunne hentes i sanntid fra offentlig registre tilsvarende som for tjenestene fra Nasjonal Vitnemålsdatabase. Dette bør være tilgjengelig for alle nivå innen det offentlige utdanningssystemet og anerkjente private utdanningstilbud som bygger på grunnskolenivået.

Diplom og vitnemål er enkelt å forfalske og blir forfalsket i utlandet og her i Norge. Derfor er det ikke tilfredsstillende å bygge på egenerklærte kvalifikasjoner. Et markedsorientert forbrukergrensesnitt må kunne bygge på informasjon som er verifisert. Dette er svært viktig for kampen mot useriøse virksomheter.

Konklusjoner om det foreslåtte seriøsitetsregisteret:

Regjeringens forslag fra 2017 om å opprette et eget Seriøsitetsregister fikk en kjølig mottagelse i byggenæringen fordi det ikke svarte på de behovene næringen hadde og fortsatt har, for særlig å skape ordnede vilkår i markedet for fornying og rehabilitering eller forbrukermarkedet.

Det byggenæringen trenger er:

- et register som kan bekrefte med autoritet at det foreligger kvalifikasjon i form av gjennomført offentlig godkjent utdanning på personnivå
- informasjon om utdanning som søkbar sanntidsinformasjon
- mulighet for å kople til et kvalifikasjonsregister via HMS-kortet

7.3 Seriøsitetsarbeid i en digital verden

Transparent informasjon er en avgjørende forutsetning for byggenæringens seriøsitetsarbeid. Digitaliseringen gjør dette mulig. Digitalisering i skrittvis prosesser er den viktigste metoden for å utvikle løsninger som gjør viktig informasjon tilgjengelig og dermed transparent. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene spiller en vesentlig rolle for å kunne gjøre gode valg og prioriteringer i seriøsitetsarbeidet. I Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) inngår nå byggenæringens seriøsitetsforum som en egen arbeidsgruppe og vil bidra direkte i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Ved samarbeidet i SMSØ er det etablert et godt organisatorisk apparat for å skape de nødvendige løsningene som sikrer transparente forhold i byggenæringen ved hjelp av koplinger til aktuelle offentlige registre. I mange år har byggenæringen arbeidet med å gjøre oppdatert informasjon tilgjengelig for virksomhetene som ledd i seriøsitetsarbeidet.

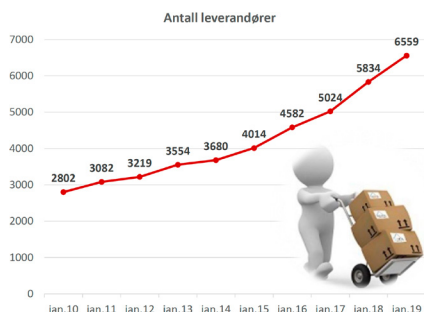
7.4 Byggenæringens kvalifiseringsregister

«Startbank» er byggenæringens register og ble etablert som del av byggenæringens Seriøsitetsprosjekt i 2002. Bakgrunnen var at det ble avdekket profesjonelle kriminelle i kontraktskjeden hos landsdekkende entreprenører. Strategien ble å utvikle et kvalifiseringsverktøy som kunne stoppe slike aktører allerede i tilbudsfasen.

Startbank har vært i kontinuerlig utvikling med å gjøre leverandørers informasjon tilgjengelig og strukturert for innkjøpere. Særlig har nye koplinger til offentlige registre som leverer sanntidsinformasjon om pliktige avgifter og skatteforhold vært viktige utviklingssteg.

Siden 2002 har byggenæringen utviklet og forbedret dette verktøyet i samarbeid med skattemyndighetene. Se figur 10.

StartBANK fakta



Figur 10: Startbank teller i dag 6.700 registrerte leverandører og leverer årlig i størrelsesorden 100.000 søk.

Viktige utviklingssteg har omfattet nye koplinger til offentlige registre som Registerinfo, Skattekontoret for utenlandssaker (elektronisk innmelding) og ikke minst til Brønnøysundregistrene. For byggenæringen er det også viktig at tjenesten i dette registeret gir tilgang til kredittinformasjon. I byggenæringens register eies informasjonen av byggenæringen mens selskapet Achilles eier den tekniske plattformen og er teknisk operatør. Registerordningen ledes i dag av en styringsgruppe som består av representanter fra byggenæringen.

Videreutvikling

Det er behov for å videreutvikle dagens kvalifiseringsregister til et verktøy som kan ivareta registrering av alle som vil følge byggenæringens spilleregler. Det er også ønskelig å utvikle en tjenesteflate som kan møte forbrukeres behov for informasjon om aktuelle leverandører til større eller mindre byggeoppdrag.

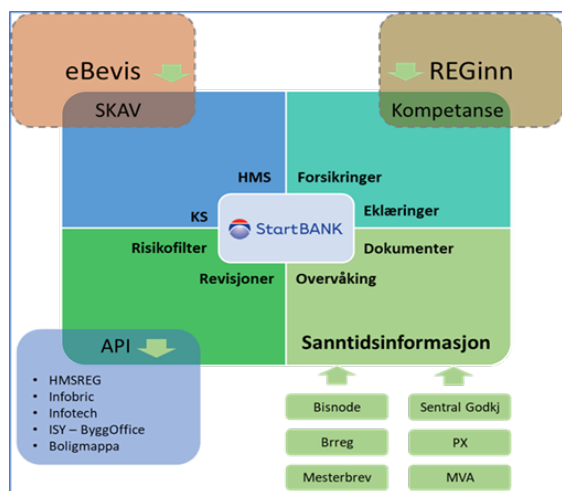
Den bærende ideen er å skape ett sted hvor slik informasjon kan være søkbar for ulike målgrupper ved:

- samle eierskap hos byggenæringens bransjer for å utvikle Startbank til en bred registerordning
- å åpne for at nye brukergrupper i byggenæringen kan registrere sine kvalifikasjoner
- å skape en samlet tjeneste som leverer all nødvendig sanntidsinformasjon slik at det blir enklere å velge seriøse

foretak

- å etablere en brukerflate for forbrukere slik at det blir enkelt og attraktivt å velge seriøse virksomheter.
- å tilby registrering til alle foretak som bruker fagfolk, enten det er innen søknadspliktige arbeider eller utenfor søknadsplikt

Videreutvikling til et felles register for byggenæringen vil innebære at Startbank tilrettelegges for å hente og dele informasjon med ulike tekniske løsninger. Tjenesten må kunne samspille med ulike tilbydere av programvare som organiserer og forenkler bruk av strukturerte data på foretaks- og personnivå, samtidig som offentlige registre må kunne levere det som skal til for å bidra til en transparent byggenæring, slik det er illustrert i figur 11.



Figur 11: Startbank som "nav" for innhenting og levering av informasjon om kvalifikasjoner. Løsningen samspiller med offentlige registre og leverer informasjon til forskjellige brukerapplikasjoner via API.

eBevis

Tjenesten eBevis, tiltak nr. 6 i regjeringens A-krim strategi, vil kunne åpne for tilgang til informasjon i offentlige registre levert som definerte informasjonspakker til bestiller. Typisk er informasjon om skatt og fra Brønnøysundregistrene. Nye områder vil legges til tjenesten etter avklaringer av juridiske, tekniske og sikkerhetsmessige forhold. BNL forventer at Startbank får tilgang til eBevis i løpet av 2019.

7.5 Offentlig privat samarbeid om registerordning

Med henvisning til regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og forslaget om registerordning for seriøse foretak, er det nærliggende å undersøke om dette tiltaket kan realiseres ved et samarbeid mellom myndigheter og byggenæringen om videre utvikling av dagens kvalifiseringsverktøy. Fordelen er at byggenæringens ordning er i operativ drift, og vil kunne være et markedsbasert alternativ som kan ivareta flere sider ved dagens Sentrale godkjenning. Det må nødvendigvis drøftes hvordan ordningen må videreutvikles for å kunne tilpasses nye oppgaver og tjenesteflater, men potensialet for et samarbeid mellom byggenæringen og myndighetene synes åpenbar og bør undersøkes nærmere.

Det finnes en parallell situasjon i Irland hvor en også har vært opptatt av bransjeutvikling og seriøsitet. I et samarbeid mellom myndigheter og byggenæringen har en utviklet et åpent bransjeregister.

Eksempel på samarbeid om en registerordning

Det Irske profesjonsregisteret Construction Industry Register Ireland (CIRI) er et frivillig register til bruk for profesjonelle innkjøpere innen offentlig og privat sektor. Se figur 12.



Figur 12: «Construction Industry Register Ireland» (CIRI) er det irske registeret for profesjonelle utøvere i byggenæringen i Irland. Registeret har vært etablert siden 2014.

CIRI tilbyr et åpent grensesnitt som også forbrukere kan utnytte. Ledelse av CIRI utøves av et styre som er sammensatt med et likt antall representanter utpekt fra myndighetene og fra byggenæringen i tillegg til en styreleder.

CIRI bruker et system for registrering og klassifisering av byggearbeid som er vesentlig enklere enn det norske godkjenningssystemet. Eksempelvis deler en utførelse (entreprenører) inn i tre kategorier:

A Builder (entreprenør)

B Building Service Contractors (teknisk entreprenør)

C Specialists Elements (spesialentreprenør)

De tre hovedkategoriene er delt i undergrupper som igjen knyttes til markedsområder innen bygg og anlegg. Se nærmere om klassifiseringssystemet i vedlegg 2.

7.6 Konklusjoner om registerordning

- Byggenæringens bransjer tar felles eierskap til Startbank.
- Det bør være ett felles register over foretak som kan løse behovene til forbrukere og profesjonelle for valg av aktører til byggeoppdrag.
- Registrering må tilbys til alle foretak som bruker fagfolk, enten det er innen søknadspliktige arbeider eller utenfor søknadsplikt
- En felles registerordning for byggenæringen må videreutvikles som et digitalt nav med koplinger til offentlige registre og andre tjenester som samlet vil sikre at forbrukere og oppdragsgivere ikke bidrar til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.
- Et markedsbasert bransjeregister bør utvikles i samarbeid mellom byggenæringen og offentlige myndigheter for å realisere en registerordning⁶ for seriøse foretak som kan oppnå myndighetenes anerkjennelse og underlegges tilsyn.

8 Kvalifikasjoner og klassifisering av arbeid

8.1 Tredelte tiltaksklasser og kvalifikasjoner

Alle godkjenningssområder er i dag inndelt i tre nivå eller tiltaksklasser for både prosjektering og utførelse.

Godkjenningssområder er beskrevet kvalitativt og gjerne med kvantitative grenseverdier mellom de tre tiltaksklassene.

Se tabell 4 om krav til utdanning og praksis for hver tiltaksklasse

	Prosjektering	Utførelse
Tiltaksklasse 1	• mesterbrev (b) • høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng (c)	• fag- eller svennebrev (a)
Tiltaksklasse 2	• høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng (c) • bachelorgrad i ingeniørutdanning • høgskolegrad, tilsvarende med 180 studiepoeng (d)	• mesterbrev (b) • høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng (c)
Tiltaksklasse 3	• mastergrad i ingeniørutdanning eller arkitektur, sivilarkitekt, sivilingeniør, eller tilsvarende grad med 300 studiepoeng	• høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng (c) • bachelorgrad i ingeniørutdanning • høgskolegrad, tilsvarende med 180 studiepoeng (d)

Tabell 4: Utdanningskrav knyttet til tiltaksklasser

Kvalifikasjonskravene for prosjektering passer godt til utdanningssystemets tredeling, med økt teoretisk fordypning for høyere tiltaksklasse. Den samme modellen fungerer mindre bra for utførelse ved at den setter krav om akademisk utdanning for klasse 2 og 3 uten at dette synes godt begrunnet i de oppgavene som skal løses for å utføre byggearbeid. Byggearbeid skal fortsatt utføres etter et prosjektert grunnlag også i tiltaksklasse 2 og 3. Økte krav til arbeidsledelse i tiltaksklasse 2 eller 3 kunne vært et utgangspunkt for å stille krav om mer teoretisk utdanning, men vi oppfatter at ingeniørutdanning på bachelornivå ikke gir nevneverdige kvalifikasjoner i ledelse. Slik dagens tredeling av kvalifikasjoner er innrettet kan vi ikke se at økte krav til alminnelig teoretisk utdanning er relevant for utførelse i høyere tiltaksklasser. Vi mener derfor at kvalifikasjonsmodellen er lite tilpasset utførelse og at den må endres på følgende måte:

- Det må innpasses en løsning i modellen som harmonerer med modulær etter- og videreutdanning, se avsnitt 9.4.

⁶ punkt 17 i regjeringens strategidokument 2019

- Oppgaver som ikke forutsetter spesialistkompetanse, må kunne utføres på grunnlag av fagbrev, men med krav om mer erfaring for mer omfattende arbeid.

8.2 Eksempler fra godkjenningsområder og tiltaksklasser for utførelse

Det følgende er eksempler fra veiledningens beskrivelse av godkjenningsområder, som beskriver hvordan grenser mellom tiltaksklasser for utførelse synes satt på en tilfeldig måte:

- For vannforsyning og avløpsanlegg går det en grense på 200 mm diameter på avløpsrør mellom tiltaksklasse 1 og 2. Når diameteren øker over 200 mm kreves godkjenning i tiltaksklasse 2. For å legge et rør større enn 200 mm i diameter øker krav til utdanning fra fagbrev til mesterbrev mens praksiskravet øker fra 2 år til 3 år. Det er uforståelig at en maskinfører med læretid og bestått fagprøve samt 2 års praksis ikke skal kunne være faglig ansvarlig for å legge rør med diameter over 200 mm.
- For tømmerfaget går det et skille mellom 3 og 4 etasjer for utførelse av trekonstruksjoner. Bolighus i tre etasjer kan oppføres i tiltaksklasse 1, mens bygg i fire etasjer er tiltaksklasse 2. I begge tilfeller skal tømmer utføre byggearbeidet etter produksjonsunderlaget. For prosjektering av trekonstruksjoner kan det være forhold som endrer seg ved overgangen fra 3 til 4 etasjer, men i utførelsen er det det er ingen åpenbare sprang som tilsier at en med mesterbrev vil være bedre kvalifisert enn en tømmer med svennebrev.
- For taktekkingsarbeid vil tiltaksklassen øke fra 1 til 2 når takflaten som skal tekkes overskrider 200 m². Det vil i praksis si at 2 års praksis med kvalifikasjon som fagbrev ikke holder når takflaten overstiger 200 m². Da kreves det minst 3 års praksis og mesterutdanning eller utdanning fra høyere fagskole med 120 studiepoeng. Vi kan vanskelig se noen faglig begrunnelse for at det skal være et forhøyet kvalifikasjonskrav for utførelse av taktekking når takflaten overskrider en grense på 200 m².

Ved siden av "godkjenningsområdene" i sentral godkjenning finnes en tilsvarende klassifisering som "veiledning for valg av tiltaksklasse" ved erklæring av ansvarsrett. Det følgende eksempelet i tabell 5 viser de to klassifiseringene for taktekkingsarbeid sammenstilt i tabell sammen med krav til utdanning og praksis.

Godkjenningsområde	Veiledning for valg av tiltaksklasse (SAK10)	Kvalifikasjonskrav som utdanning og praksistid
Tiltaksklasse 1: Godkjenningsområdet omfatter taktekkingsarbeider med liten vanskelighetsgrad. Eksempler på taktekkingsarbeider i tiltaksklasse 1 kan være: arbeider på enkle tradisjonelle takformer (saltak, pulttak med og uten takoppbygg), inntil 200 m ² , uisolerte tak.	Tiltaksklasse 1: Taktekkingsarbeider for småhus: enebolig, to- til firemannsbolig, rekkehus, kjedehus og terrassehus til og med tre etasjer som fritidsbolig, ene- og tomannsbolig, rekkehus og kjedehus, landbruksbygg, uisolerte tak uansett størrelse.	Tiltaksklasse 1: Fagbrev 2 års praksis
Tiltaksklasse 2: Godkjenningsområdet omfatter taktekkingsarbeid på middels krevende takformer. Eksempler på taktekkingsarbeid i tiltaksklasse 2 kan være: arbeider på tak med sammensatte takformer inntil 1200 m ² , flate isolerte tak med 2 til 4 stk. innvendige sluk.	Tiltaksklasse 2: Taktekkingsarbeider på isolerte tak med middels krevende takformer og størrelse inntil 1200 m ² .	Tiltaksklasse 2: Mesterbrev/fagskole 3 års praksis
Tiltaksklasse 3: Godkjenningsområdet omfatter taktekkingsarbeid på store tak og krevende takformer. Eksempler på taktekkingsarbeider i tiltaksklasse 3 kan være: taktekkingsarbeider på tak over 1200 m ² , taktekkingsarbeider på byggverk med en viss arkitektonisk eller kulturell verdi, taktekkingsarbeider på store tak med sammensatte takformer.	Tiltaksklasse 3: Taktekkingsarbeider på store isolerte tak over 1200 m ² og på krevende takformer.	Tiltaksklasse 3: Høgskoleingeniør/bachelor e.l. 5 års praksis

Tabell 5: Sammenstilling av beskrivelse av godkjenningsområder, veiledning for valg av tiltaksklasse og krav til utdanning og praksis for tiltaksklasse 1 til 3.

Takbransjen ønsker kvalifikasjonsnivået for utførelse skal starte med utgangspunkt i fagutdanningen og med fagbrev som naturlig inngangsnivå. Nivådelinger som er gitt for tiltaksklasse 2 og 3 synes tilfeldig valgt og det er vanskelig å forstå kopling til utdanningskravet. Mesterutdanning er i hovedsak en utdanning i å drive håndverksbedrift, mens

ingeniørutdanning er en teoretisk anlagt utdanning som det er vanskelig å begrunne som nødvendig kvalifikasjon for arbeid med utførelse av store takflater som i tiltaksklasse 3.

Slik taktekkingsarbeider er omtalt som godkjenningsområder er det ingen åpenbare tekniske sprang i arbeidet som tilsier kvalifikasjoner på høyere nivå for godkjenning i høyere tiltaksklasse.

8.3 Todelt modell for utførelse - eksempel

Vi har brukt ordet "fagbrevspesialisering" som begrep for etter- og videreutdanning som gir tilleggskompetanse på grunnlag av fagbrev og opparbeidet arbeidserfaring. Fagbrevspesialisering innebærer et løft i kompetanse for bedre tilpasning til ny teknologi eller spesialiserte arbeidsoppgaver hvor det er behov for tilleggskompetanse til fagbrevet.

Teknologi og markedsutvikling skaper nye arbeidsområder. Vi foreslår derfor en fleksibel modell hvor spesialisering og faglig påbygging etter fagbrev ivaretas ved etter- og videreutdanning som i tabell 6.

Kvalifikasjon	Arbeidsområde for utførelse av taktekkning		
Nivå 1 Fagbrev (dagens tiltaksklasse 1 og 2)	Alle ordinære arbeider som er dekket av fagbrevet.		
Nivå 2 Fagbrevspesialisering som etter- og videreutdanning (dagens tiltaksklasse 3)	Historiske og verneverdige bygninger	- Energitak med solceller - Grønne tak med fordrøyning	- Flate industitak - Kjørbare vanntette dekker

Tabell 6: Alternativ beskrivelse av kvalifikasjoner og tilhørende områder for utførelse av taktekkning som to nivå.

Tabellen over viser et alternativ til dagens regelverk ved et todelt system med fagbrev og fagbrevspesialisering med tilhørende beskrivelse av arbeidsområdet for utførelse og aktuelle markedsområder knyttet til spesialiseringen. Vi mener at fastsetting av nivå 1 bør skje i dialog mellom den aktuelle bransjen og myndighetene, på en slik måte at alle ordinære arbeider omfattes innen rammen av fagbrevet. Det er mulig å differensiere innen nivå 1 ved at mer omfattende arbeid forutsetter lengre praksis. For nivå 2 bør områdene knyttet til fagbrevspesialisering ivaretas av bransjene, siden dette vil være typiske markedsnisjer. Eksempelvis bør takbransjen selv definere sine markedsområder som følger på nivå 2 som fagbrevspesialisering. Det er nærliggende å knytte dette til tilbud innen etter- og videreutdanning som bransjen står for. Arbeidsdelingen mellom myndighet og bransjene vil altså kreve en grenseoppgang mellom disse. Fordelen vil være at det minstenivået som settes av myndighetene bør kunne ligge fast over tid. Den mer markedsstilpassete spesialiseringen kan håndteres av byggenæringens organisasjoner i samarbeid med fagskolenes videreutdanning og modulbasert etterutdanning.

8.4 Etter- og videreutdanning

Omstilling til en digital verden med tilpasning til sirkulær økonomi og grønt skifte krever nye kvalifikasjoner. Etterutdanning skal bidra til arbeidsrelatert kompetanseutvikling, som skal gjøre den enkelte bedre rustet til å møte ny teknologi.

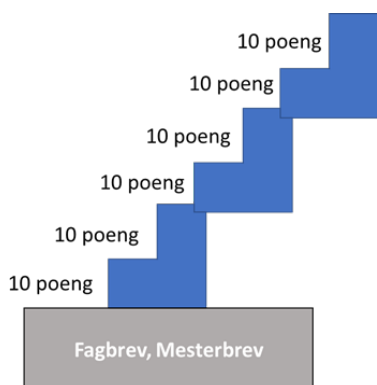
- Etterutdanningen er ikke-formalisert tilleggsutdanning
- Videreutdanning er formalisert utdanning som gis av fagskoler, høyskoler og universitet.

Systemet for kvalifisering må knyttes til systemet for etter- og videreutdanning, slik at det blir praktisk mulig å løfte foretakets kvalifikasjoner samtidig som produksjon og drift ivaretas.

Hovedavtalens bestemmelser om kompetanseutvikling og tilhørende bransjeprogram for Bygg og Industri skal legge til rette for modulbasert etterutdanning som utdanningstilbud i regi av fagskolene. Se figur 13.

Det forberedes for kursmoduler på 10 studiepoeng som vil gi nye muligheter for systematisk oppbygging av kompetanse på en måte som kan forenes med å være i full jobb. Det er viktig at plan- og bygningslovens kvalifiseringssystem tilpasses disse virkemidlene.

⁷ Les mer om bransjeprogrammet her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gir-16-millioner-til-bransjeprogram-i-industri-og-byggenaribegn-som-skal-gi-raskt-pafyll-av-kompetanse/id2643998/>



Figur 13: Faglig påbygning i modulbaserte steg gir nye muligheter for "fagbrevspesialisering" og opprykk til høyere tiltaksklasse.

Dagens tiltaksklasser og godkjenningssområder splitter utførelse av arbeid i noe tilfeldige kategorier for å tilfredsstille et krav om en tredelt struktur, med krav om mer teoretisk utdanning i høyere tiltaksklasser. Dette gir ikke nødvendigvis noe bedre grunnlag for utførelse av de aktuelle oppgavene. Regelverket burde i større grad ta hensyn til at kvalifisering for nye oppgaver og økt ansvar i byggenæringen skjer gjennom erfaringsbasert læring.

Første pilot i bransjeprogrammet etter hovedavtalen for Industri og Bygg er «Den digitale fagarbeider» på Fagskolen Oslo. Første kull skal etter planen starte sent høsten 2019.

Med den nye strukturen for etterutdanning vil tilpasninger til reelle behov innen fagspesialisering kunne ivaretas på en bedre måte, uten å måtte "akademisere" praktiske fag slik systemet langt på vei gjør i dag.

8.5 Prosjektering i tiltaksklasse 1

Det blir ofte påpekt at prosjektering ikke føres langt nok i detaljering til å gi tilstrekkelige anvisninger for utførelse. Dette har gitt opphav til begreper som "prosjektering på stedet". I praksis innebærer dette at håndverkere selv blir overlatt å gjøre tekniske valg i mangel av nærmere anvisninger.

I lys av dette er det nærliggende å vurdere om det burde være adgang til å utføre prosjektering for bedrifter med kvalifikasjoner for utførelse i tiltaksklasse 1. Dette vil i praksis anerkjenne håndverkernes planlegging av eget arbeid og tilrettelegging for detaljer ved utførelsen. Slike produksjonsforberedelser på et detaljert nivå har håndverkere gode forutsetninger for å utføre.

Denne prosjekteringen bør avgrenses til detaljprosjektering på grunnlag av preaksepterte løsninger, og vil ikke eksempelvis ikke kunne omfatte prosjektering på konseptnivå. Det er mange eksempler på at utførende har gode og til dels bedre forutsetninger for å velge tekniske detaljer enn tradisjonelle teoretisk orienterte prosjekterende. Teknisk planlegging av utførelse gjennom valg av preaksepterte løsninger kan anerkjennes som prosjektering, og vil kunne fylle et gap som i mange tilfeller ikke ivaretas i arbeidsunderlaget for utførelse i dag. Dette betyr ikke at alle som arbeider med utførelse skal måtte prosjekteres, men at de virksomhetene som ønsker å ivareta teknisk planlegging av eget arbeid, kan få adgang til å gjøre dette på grunnlag av sitt fagbrev med påfølgende spesialisering.

Med et slikt system ville for eksempel gravearbeider i tiltaksklasse 1 kunne prosjekteres av maskinentreprenør med fagbrev, mens prosjektering av detaljer for takteking vil kunne ivaretas av takentreprenør i tiltaksklasse 1. Kvalifisering for slik prosjektering bør kunne skje ved å gjennomføre en begrenset etterutdanning i tråd med det vi har omtalt som fagbrevspesialisering.

8.6 Konklusjon om kvalifikasjoner

- Kvalifikasjoner for utførelse bør tilpasses en tanke om generell kompetanse basert på fagbrev eller mesterbrev som kan påbygges spesialisering basert på modulbasert etter- og videreutdanning.
- Fagbrev bør være tilstrekkelig utdanningsgrunnlag for utførelse av ordinære byggeoppgaver som i dag er plassert i tiltaksklasse 1 og 2.
- Alle ordinære arbeider innen et fagområde bør kunne ivaretas med fagbrev, men hvor arbeid i tiltaksklasse 2 kan kreve lengre erfaring.
- Kvalifisering for spesialiserte byggeoppgaver etter dagens tiltaksklasse 3 oppnås ved spesialisering på grunnlag av fagbrev eller mesterbrev gjennom etter- og videreutdanning.
- Områder for faglig spesialisering må knyttes til de systemene som er under etablering for å sikre poenggivende etter- og videreutdanning i et modulbasert system.
- Prosjektering innen preaksepterte ytelser, tiltaksklasse 1, bør inngå som del av fagbrevspesialisering for utførelse, ved påbygging av fagbrev/mesterbrev med forankring i læreplaner.

Se også tabell 7 og 8.

Tabell 7 og 8 viser hvordan dagens kvalifikasjonssystem kan bygges ut og tilpasses modulær etter- og videreutdanning.

Utdanning for utførelse	Tiltaksklasse 1 med praksiskrav	Tiltaksklasse 2 med praksiskrav	Tiltaksklasse 3 med praksiskrav
a) fag- eller svennebrev, eller tilsvarende	2 år	Ikke kvalifisert	Ikke kvalifisert
b) mesterbrev eller tilsvarende	3 år		Ikke kvalifisert
c) høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng, eller tilsvarende	3 år		8 år
d) bachelorgrad i ingeniørutdanning, høyskole-grad eller tilsvarende grad med 180 studiepoeng, eller tilsvarende	5 år		

Tabell 7: Kvalifikasjonsoversikt for utførelse, dagens system

Utdanning for utførelse	Tiltaksklasse 1 med praksiskrav	Tiltaksklasse 2 med praksiskrav	Tiltaksklasse 3 med praksiskrav
a) fag- eller svennebrev, eller tilsvarende	2 år	4 år	Ikke kvalifisert
Fagbrev med spesialisering	6 år		
b) mesterbrev eller tilsvarende	3 år		Ikke kvalifisert
Fagbrev med spesialisering	4 år		
c) høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng, eller tilsvarende	3 år		8 år
d) bachelorgrad i ingeniørutdanning, høyskole-grad eller tilsvarende grad med 180 studiepoeng, eller tilsvarende	5 år		

Tabell 8: Illustrasjon av konklusjoner om kvalifisering for utførelse, hvor grå skravur er nytt forslag.

9 Ledelse av byggeprosjekter - "missing link"?

Organisatorisk kompleksitet i byggeprosjekter er en utfordring. Krav til organisatorisk samspill og organisatoriske ferdigheter blir viktig når byggeprosjekter når en viss størrelse og krever kontinuerlig tilstedeværende ledelse. Dette er i liten grad reflektert i regelverket og det bør diskuteres om det er hensiktsmessig å regulere det som kan omtales som "ledelse av byggeprosjekt".

De av dagens kvalifikasjonskrav som ligger nærmest krav til organisasjon og ledelse er krav til kvalitetssikring og foretakssystem. Som det er påpekt foran følger kravene av prinsippet om ansvarlige foretak, og har dermed ikke utgangspunkt i prosjektets overordnede styringsbehov.

Tidligere har det vært gjort forsøk på å regulere samordningsbehovet i byggeprosjekter gjennom rollen som samordner for utførelse og godkjenningsområdet for overordnet ansvar.

Samordner for utførelse ble omtalt i Ot. prop.nr. 39 1993-94 og var bygningsmyndighetenes adressat i utførelsesfasen, og hadde oppgaver knyttet til gjennomføring av kontrollplan. Samordner ble omtalt som en som har ansvar for koordinering av byggingen, og at samordningsansvaret naturlig lå hos hovedentreprenøren eller det foretaket som kom sterkest inn i utførelsen. Proposisjonen pekte på at samordner gjerne også kunne påta seg ansvarsrett for sideentreprenørers arbeid og dessuten også påta seg fullt ansvar for retting også for andre entreprenørers arbeid.

Det er åpenbart at Odelstingsproposisjonen gjennom samordner for utførelse forsøkte å finne et organisatorisk helhetsgrep under utførelsesfasen. Vi vet nå at denne rollen ikke fungerte som tiltenkt, og setter dette i sammenheng med oppgavene knyttet til kontrollplan, som viste seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Overordnet ansvar var et godkjenningsområde som anerkjente at styring av byggeprosjekt var en kvalifikasjon i seg selv. Dette var i tråd med prinsippet om å samle ansvar slik det omtales i Ot. Prop. Nr. 39 1993-94. Imidlertid ble overordnet ansvar senere fjernet som godkjenningsområde. Begrunnelsen var at overordnet ansvar kunne brukes som en mulighet for å unndra seg bruk av personell med faglige kvalifikasjoner. Etter dagens regler forstår vi at det fullt mulig å påta seg et slikt overordnet ansvar under forutsetning av at det blir engasjert kvalifiserte foretak i tråd med kvalifikasjonskravene, men det er ikke mulig å få sentral godkjenning.

Det bør vurderes hvordan prosjektlederkompetanse kan synliggjøres og anerkjennes. Dette bør i hovedsak være et bransjeansvar som kan realiseres også gjennom modulbasert etter- og videreutdanning, og dermed i forståelse med myndighetene.

Vedlegg 1 - Mandatet for regjeringens ekspertutvalg

Et viktig formål med ekspertutvalgets arbeid er å gi norske myndigheter innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet.

Arbeidsgruppen har foretatt en inndeling av utvalgets mandat slik det fremgår under.

Overordnet del av mandat

Ekspertutvalget skal vurdere om dagens ansvars- og rollefordeling er hensiktsmessig:

- i. Hva bør være myndighetsoppgaver?
- ii. Hva bør aktørene i bygg- og anleggsnæringen selv ha ansvar for?
- iii. Hva er nødvendig å regulere i lov og forskrift?
- iv. Hva kan oppnås bedre gjennom andre virkemidler?

Regjeringen ønsker virkemidler som:

- sikrer at tiltak gjennomføres i samsvar med kvalitetskravene i plan- og bygningslovgivningen
- gjør det enkelt å plassere ansvar og pålegge retting når det oppdages brudd på regelverket
- bidrar til kvalifiserte aktører
- bidrar til seriøse aktører

Detaljert del av mandatet

Inndelingen som er merket oppgave A til C er arbeidsgruppens beskrivelse.

Oppgave A:

Vurdere om dagens system med Sentral godkjenning for ansvarsrett, erklæring om ansvarsrett i byggesak, uavhengig kontroll og et foreslåtte seriøsitsregister for det såkalte ROT-markedet bidrar til å oppfylle målsetningen om:

- forsvarlig byggkvalitet
- tydelig plassering av ansvar
- kvalifiserte aktører
- seriøse aktører

Oppgave B:

Vurdere rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheter, som f.eks. skattemyndighetene og Arbeidstilsynet, når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Oppgave C:

Vurdere om ordningen med Sentral godkjenning og et arbeid med et Seriøsitsregister bør videreføres, eventuelt justeres/forbedres, eller om andre alternativer er bedre egnet til å oppfylle ønsket målsetning. Ved videreføring av Sentral godkjenning skal ekspertutvalget vurdere om ordningen skal videreføres som en foreståelsesordning eller innrettes som en utførelsesordning samt om det kan og bør stilles krav til formell fagkompetanse i det utførende ledd. Ved vurdering av alternative ordninger eller virkemidler i plan- og bygningsloven, skal ekspertutvalget innhente kunnskap om og erfaringer fra andre land, særlig Norden.

Vedlegg 2 - Klassifisering av områder for registrering i den irske registreringsordningen Ciri

CIRI REGISTRATION CATEGORIES & DEFINITIONS

1. PRIMARY CATEGORY	2. SECONDARY CATEGORY	3. TERTIARY CATEGORY CLASSES OF WORK (OR WORKS OF A SIMILAR NATURE, SCALE & COMPLEXITY)	DEFINITIONS
A. Builder For the purposes of Building Control Regulations a builder is the competent entity undertaking to construct, and certify, the construction of building works. A builder is defined as an entity with a single point of responsibility under a prime contract in its totality for a client, or for delivery for sale, of buildings and building works including associated services and specialist elements.	1. Building for Sale	a. Single House b. Housing Schemes c. Apartment Buildings d. Residential Extension & Refurbishment e. Commercial Buildings f. Commercial Extension & Refurbishment g. Commercial Fit Out h. Heritage Works i. Civil Engineering Works	Single House: A single domestic residential unit, including related services. Housing scheme: A number of detached, semi-detached, or terraced residential units (but not apartments or duplexes) forming a single estate, including site infrastructure and associated services. Apartment Buildings: One or several multi-user residential building(s) containing individual apartments and common areas, including site infrastructure and associated services. Residential Extension and Refurbishment: An extension and/or refurbishment of a single residential unit or group of residential units. Commercial Buildings: A building other than a residential building, including any building developed for industrial or public purposes. Including but not limited to occupancies for assembly, business, education, institutions, food sales and service, merchants and storage. Commercial Extension and Refurbishment: An extension and/or refurbishment of a Commercial Building (as defined above). Commercial Fit-Out: A Fit-Out comprises internal works only to a shell & core or existing Commercial Building (as defined above) to provide accommodation and services for an end user, or occupier. Heritage Works: The specialist conservation and restoration of heritage projects and sites. Civil Engineering Works: The construction, upgrading, and maintenance of infrastructure and facilities in the areas of roads, bridges, transportation, structures, environmental, water, ports and harbours and rivers
	2. Building under Contract		
	3. Civil Engineering		

1. PRIMARY CATEGORY	2. SECONDARY CATEGORY	3. TERTIARY CATEGORY CLASSES OF WORK (OR WORKS OF A SIMILAR NATURE, SCALE & COMPLEXITY)	DEFINITIONS
			but excluding site infrastructure forming part of a commercial or residential development.
B. Building Services Contractors Electrical, mechanical, and lifts (vertical transportation) contractors who contract, or subcontract under a secondary contract, to provide electrical and mechanical services to builders and/or directly to clients in new or existing residential and commercial buildings.	1. Electrical Contracting	a. Housing b. Apartment Buildings c. Commercial Buildings	
	2. Mechanical / Plumbing and Heating Contracting		
	3. Lifts Installation		
C. Specialist Elements: Contract or sub-contract under a secondary contract to provide specialist services to builders and/or directly to clients.	1. Civils, Site Works, Demolition	1.a. Civil Infrastructure 1.b. Demolition 1.c. Site Development 1.d. Road Surfacing & Reinstatement 1.e. Waste Water Treatment (Single Unit) 1.f. Waste Water Treatment Systems (Multi) 1.g. Rain Water Harvesting Systems 1.h. Other	
	2. Structures (incl. Substructure)	2.a. Piling 2.b. Substructure civil works 2.c. Formwork and Structural Concrete 2.d. Masonry, Block & Brickwork 2.e. Radon Membranes 2.f. Precast Concrete Frames, Floors, Stairs 2.g. Structural Concrete Floors 2.h. Structural Steel frames 2.i. Secondary Steel 2.j. Timber Frame Systems 2.k. Prefabricated Timber Trusses 2.l. Structural Carpentry 2.m. Modular Accommodation 2.n. Post Tensioning	

2

1. PRIMARY CATEGORY	2. SECONDARY CATEGORY	3. TERTIARY CATEGORY CLASSES OF WORK (OR WORKS OF A SIMILAR NATURE, SCALE & COMPLEXITY)	DEFINITIONS
		2.o. Other	
	3. Building Envelope	3.a. Roofing & Cladding 3.b. Windows, Glazing, External Doors 3.c. Industrial Doors 3.d. AOVs – Automatic Opening Vents 3.e. External Render Systems 3.f. Rainwater Goods 3.g. Soffit & fascia 3.h. Fall Arrest Systems 3.i. Brise Soleil 3.j. Other	
	4. Internal Completions	4.a. Carpentry 4.b. Insulation and Airtightness 4.c. Partition & Ceiling Systems 4.d. Plastering and Plastering Systems 4.e. Floor Screeds 4.f. Firestopping 4.g. Handrails & Balustrades 4.h. Clean Room Enclosure 4.i. Other	
	5. Internal Finishes	5.a. Doors & joinery 5.b. Wall & Floor tiling 5.c. Vinyl flooring and carpets 5.d. Painting and Decorating (Int & Ext) 5.e. Fittings and Furniture 5.f. Commercial Fit Out 5.g. Sealants & Protective Coatings 5.h. Other	
	6. Site (External) Finishes	6.a. Paving & Hard Landscaping 6.b. Road Surfacing 6.c. Road Marking 6.d. Landscaping	

3

1. PRIMARY CATEGORY	2. SECONDARY CATEGORY	3. TERTIARY CATEGORY CLASSES OF WORK (OR WORKS OF A SIMILAR NATURE, SCALE & COMPLEXITY)	DEFINITIONS
		6.e. Fencing, Gates, Railings. 6.f. Street Furniture 6.g. Signage 6.h. Other	
	7. Mechanical Elements	7.a. BMS – Building Management Systems 7.b. Sprinklers 7.c. Air Conditioning 7.d. Refrigeration 7.e. Industrial Piping 7.f. Fire Extinguishers 7.g. Ducting 7.h. Medical Gas 7.i. Ventilation 7.j. Domestic Renewable Systems 7.k. Mechanical Fire Prevention 7.l. Other	
	8. Electrical Elements	8.a. Fire Alarms 8.b. Access Controls 8.c. Door, Gate, and Barrier Automation 8.d. CCTV 8.e. Security Systems 8.f. Lightning Protection 8.g. Street Lighting 8.h. Photovoltaics 8.i. Comms & Data 8.j. Cabling Infrastructure 8.k. Specialist Lighting 8.l. Other	
	9. Maintenance & Remediation	9.a. Conservation and Restoration 9.b. Asbestos Removal* 9.b.1. Asbestos Removal (Higher & Lower Risk) 9.b.2. Asbestos Removal (Lower Risk)	

***Asbestos removal (Higher & Lower Risk) –**
Specialist contractors competent in the removal of higher risk asbestos containing materials (ACMs) under fully controlled conditions e.g. containment under negative pressure. Such ACMs

4

1. PRIMARY CATEGORY	2. SECONDARY CATEGORY	3. TERTIARY CATEGORY CLASSES OF WORK (OR WORKS OF A SIMILAR NATURE, SCALE & COMPLEXITY)	DEFINITIONS
		9.c. Dampness Protection 9.d. Traditional Crafts 9.e. Building Maintenance 9.f. Radon Remediation 9.g. Building Façade Restoration Works 9.h. Other	include highly friable spray-on material, thermal insulation, asbestos insulating board or any asbestos removal activity requiring notification to the Health and Safety Authority (as per the Safety, Health and Welfare at Work (Exposure to Asbestos) Regulations 2006-2010).
	10. Ancillary Site Services	10.a. Scaffolding 10.b. Hoarding 10.c. Access Equipment (MEWPS) 10.d. Cranes 10.e. Testing (on site) 10.f. Other	

***Asbestos removal (Lower Risk Only) –**
Contractors competent in the removal, under strictly controlled conditions, of lower risk bonded asbestos products such as asbestos cement roof sheeting in compliance with the requirements of the Safety, Health and Welfare at Work (Exposure to Asbestos) Regulations 2006-2010.

5

boligprodusentene.no





BOLIGPRODUSENTENE

Boligprodusentenes Forening

Besøksadresse Middelthunsgt. 27 Post Pb 7186 Majorstuen, 0307 Oslo
Tlf +47 23 08 75 00 Fax +47 23 08 76 21 e-post post@boligprodusentene.no
www.boligprodusentene.no