

Félagsmálaráðuneyti

b.t. skrifstofu húsnæðis- og lífeyrismála

Skógarhlíð 6

105 Reykjavík

frn@frn.is

Efni: Umsögn vegna breytinga á lögum um mannvirki

Erindi þetta er sent vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um mannvirki, nánar tiltekið „*niðurfellingu á kröfum um faggildingu byggingarfulltrúa*“, sbr. 4. og 9. gr. frumvarpsdraganna. Ekki eru gerðar athugasemdir við aðra þætti breytinga á lögum þar sem þær virðast hafa það að markmiði að auka skilvirkni við framkvæmd og auka möguleika á rafrænni stjórnsýslu.

BSI á Íslandi ehf er faggilt skoðunarstofa sem hefur m.a. faggildingu fyrir skoðanir á gæðastjórnunarkerfum í byggingariðnaði. Fyrirtækið hefur starfað frá árinu 2004 og hjá okkur starfa í dag 16 starfsmenn sem hafa það m.a. að starfi að framkvæma eftirlit sem í mörgum tilfellum var áður í höndum ríkisins eða hjá fulltrúum heilbrigðiseftirlits.

Allt frá stofnun höfum við tekið virkan þátt í þróun á faggiltum skoðunaraðferðum í samræmi við það sem tíðkast víðast hvar í heiminum.

BSI á Íslandi er jafnframt þátttakandi í faggildingarhóp faggiltra fyrirtækja innan SVP sem stofnaður var haustið 2011. Hlutverk hópsins er að auka skilning almennings, atvinnulífs og hins opinbera á inntaki faggildingar og kostum þess að beita henni við ýmsa eftirlits- og prófunarstafsemi. Hópurinn hefur m.a. átt virkt samtal við helstu stofnanir og ráðuneyti um hvernig ríki og sveitafélög geta nýtt þjónustu faggiltra aðila til að lækka kostnað við framkvæmd eftirlits. Í þeim tilfellum sem eftirlit hefur verið úthýst til faggildra aðila hefur gjald fyrir þjónustu lækkað og framkvæmd eftirlits orðið skilvirkari heldur en áður hefur tíðkast. Þar má t.d. nefna framkvæmd rafmagnseftirlits, bifreiðaskoðana og skipaskoðana þar sem virk samkeppni er á markaði.

Í faggildingu felst að gerðar eru strangar kröfur til eftirlitsaðilans, m.a. um hæfni, vinnubrögð, vistun gagna, hlutleysi, sjálfstæði, tryggingar o.fl.

Framkvæmd eftirlits á vegum opinberra aðila á Íslandi er í mörgum tilfellum ekki í samræmi við kröfur um hlutleysi, hæfni og gæði og hefur það verið eitt af meginmarkmiðum European Accreditation (EA) að samræma framkvæmd eftirlits með því að styðjast við faggiltar eftirlitsaðferðir til þess að tryggja að neytendur fái sambærilega þjónustu óháð búsetu.

Byggingarhraði rót vandans?

Fasteign er að jafnaði verðmætasta eign einstaklinga sem þeir kaupa á lífsleiðinni og kostnaður við illa byggðar fasteignir fylgir slíkum eignum í áratugi með álögum á samfélög og einstaklinga til langs tíma. Á árunum fyrir 2008 var byggingarhraði á Íslandi slíkur á kostnað gæða að enn er verið að vinna með galla sem komu upp á þessu tímabili.

Það vekur undrun að tillögur Byggingarvettvangs skuli í einu og öllu snúa að hraða og einföldun sem neytendur koma til með að greiða fyrir þegar upp er staðið.

Hverjar voru ástæður fyrir því að þetta gat gerst þrátt fyrir að til staðar væri virkt eftirlit að hálfu hins opinbera? Helsti hvati til þess að setja inn kröfu um faggildingu byggingafulltrúa hefur verið sú að framkvæmd eftirlits hefur verið mismunandi eftir landshlutum og skoðunarmönnum og ef til vill handahófskennt hvernig unnið er með einstaka umsóknir. Það var því engin tilviljun að við breytingar á mannvirkjalögum var gerð krafa til þeirra aðila sem kæmu til með að hafa tæknilega umsjón með eftirlitsþáttum hefðu faggildingu til að tryggja samræmda framkvæmd eftirlits. Í hinu alþjóðlega eftirlitsumhverfi er enginn ágreiningur um ágæti faggildingar og hlutverk hennar að tryggja samræmingu í eftirliti og jöfn gæði á þeirri þjónustu sem er veitt.

Þegar breytingar á kröfum til byggingarfulltrúa voru kynntar var það til þess fallið að tryggja þá þætti sem hafa áhrif á gæði bygginga og hag neytenda. Jafnframt er það jákvæð þróun við framkvæmd byggingareftirlits ef einkafyrirtækjum gefst kostur að veita neytendum þjónustu sem getur í senn verið skilvirk og uppfyllt gæðakröfur.

Með því að falla frá kröfum um faggildingu þá sitja neytendur uppi með sömu framkvæmd eftirlits og hefur verið í áratugi takmörkuð trygging um hæfni úttektaaðila, ytra eftirlit á framkvæmd, hlutleysi eða samræmi.

Byggingareftirlit sveitafélaga – er þörf á að framkvæmd tæknilegs eftirlits sé í höndum sveitafélaga?

Þau rök sem nefnd eru í greinargerð frumvarpsins eru m.a. að hætta sé á að faggilding komi til með að þýða meiri kostnað fyrir neytendur. Þessi fullyrðing er algjörlega órökstudd og ekki í samræmi við það sem gerst hefur á öðrum sviðum þar sem framkvæmd eftirlits hefur verið færð í hendur einkaaðila. Þau fyrirtæki sem í dag starfa á byggingarsviði og hafa til þess faggildingu hafa m.a. fjárfest sl. ár í skilvirkum eftirlitskerfum og eru tæknilega vel til þess fallinn að bjóða upp á hagkvæma þjónustu sem er í dag mjög kostnaðarsamur þáttur í starfsemi byggingarfulltrúa.

Mega byggingafulltrúar ekki útivista þjónustuna til faggilda aðila?

Í þeirri tillögu sem liggur fyrir er lagt til að byggingarfulltrúaembætti hafi leyfi til þess að nýta þjónustu sérfræðinga sem uppfylla skilyrði 21. greinar frumvarpsins. Samkvæmt því mætti byggingarfulltrúi nýta tæknilega hæfan aðila sem t.d. starfar hjá verkfræðistofu, við framkvæmd eftirlitsins, án þess að gerð sé krafa um hlutleysi og samræmi í verklagi eins og fengist með því að nýta þjónustu faggiltrar skoðunarstofu. Sama fyrirtækið gæti þannig bæði boðið þjónustu við hönnun mannvirkja og opinbert eftirlit með hönnunargögnum, með tilheyrandi hættu á hagsmunaárekstrum. Faggildum skoðunarstofum er með öllu meinað að koma að hönnun, sölu, ráðgjöf eða vera umboðsmenn fyrir þá þætti sem þeir hafa eftirlit með. Engin slík heimild er í skilyrðum 21. greinar ef nota á sérfræðing án þess að starfa í umboði skoðunarstofu.

Ef starfsemi byggingarfulltrúa verður ekki til þess fallinn að uppfylla faglega kröfu um faggiltar úttektir þá er ekkert sem mælir á móti því að byggingarfulltrúar geti samið við skoðunarstofur um að veita slíka tæknipjónustu eða beina þeim tilmælum til neytenda að hafa samband við skoðunarstofur til að fá úttektir.

Þverfaglegur hópur sérfræðinga kom að samráði?

Að Byggingavettvanginum standa Samtök Iðnaðarins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Framkvæmdasýsla ríkisins, Nýsköpunarmiðstöð, Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun. Þegar tillögur hópsins komu fram í janúar 2019 sem nú liggja til grundvallar tillögu um breytingar á lögum um mannvirki var ekki haft samráð við faggildingarhóp faggiltra fyrirtækja innan SVÞ né kallað eftir sjónarmiðum hópsins. Það þarf kannski ekki að koma á óvart að einhliða afstaða komi fram í tillögu hópsins þegar ekki er kallað eftir áliti þeirra aðila sem tala fyrir öðrum sjónarmiðum. Ekki er að sjá að fulltrúar neytenda hafi átt sæti í hópnum þrátt fyrir að málefnið varði mjög hag neytenda.

Faggilding er framtíðarskipulag eftirlits á heimsvísu

Innan Evrópu er almennt notast við faggildingu til að tryggja samræmi vöru og þjónustu og er það hverfandi að lönd séu að víkja frá faggildingu, hvað þá á grundvelli kostnaðarhækkunar eða vegna þess að aðferðarfræðin sé íþyngjandi, enda ekki raunin. Krafa um faggildingu á ferli kemur að jafnaði fram út af áhættu eða óánægju með framkvæmd eftirlits til lengri tíma. Að jafnaði er krafa um skilvirkni og samræmi í eftirliti að aukast. Á Íslandi er rekin skrifstofa faggildingar innan Hugverkastofu og er hlutverk hennar m.a. að hafa eftirlit með þeim aðilum sem hafa með að gera framkvæmd opinbers eftirlits fyrir hönd ríkisins.

Samkvæmt tillögu frumvarpsins þá er lagt til að gæðakerfi byggingarfulltrúa og úttekt skoðunarstofu á starfsemi byggingarfulltrúa komi í stað faggildingar byggingarfulltrúa/tæknilegs framkvæmdaaðila eftirlits.

BSI á Íslandi leggst gegn slíkri útfærsla enda sé slíkt ekki nægjanleg ráðstöfun til að tryggja gæði framkvæmdar byggingarfulltrúa og kemur ekki í stað faggildingar á ferlinu.

Þróun eftirlits á Íslandi

Ef það er vilji samfélagsins að láta opinbera starfsmenn framkvæma allt eftirlit þá eru þessar tillögur vel til þess fallnar til að tryggja að ekki verði framþróun á eftirliti með því að falla að öllu frá kröfum um faggildingu. Að sama skapi er verið að minnka líkurnar á að til verði öflug, fagleg og sterk fyrirtæki sem geta tekið þátt í framkvæmd opinbers eftirlits með það að markmiði að tryggja hag neytenda.

Frá árinu 2004 hefur orðið sáralítill framþróun í því að úthýsa eftirlitsstörfum frá hinu opinbera og er það von okkar að ráðuneytið endurskoði tillögur um að viðhalda því kerfi sem hefur ekki reynst vel sl. ár.

Ísland – getum við ekki nýtt okkur reynslu annara landa?

Á vegum Evrópsku Faggildingarsamtakana er að finna mikinn fróðleik um ávinning faggildingar og reynslusögur frá löndum sem hafa nýtt sér faggildingu byggingareftirlits. Meðal annars er það að finna vefsvæðið <https://publicsectorassurance.org/> þar sem hægt að finna fjöldann allan af reynslusögum hvernig faggilding er nýtt við framkvæmd opinbers eftirlits.

Á Nýja Sjálandi hefur sem dæmi verið komið á skilvirku kerfi sem treystir á faggildingu byggingarfulltrúa/skoðanastofa til að framkvæma eftirlit og má sjá dæmi um útfærslu þeirra hér:

Accreditation of Building Consent Authorities (New Zealand)

<https://publicsectorassurance.org/case-study/accreditation-of-building-consent-authorities-new-zealand/>

Ástand á Íslandi ætti ekki að vera frábrugðið því sem er á Nýja Sjálandi og vel til þess fallið að læra af.

Ekki er hægt að sjá að ferlið verði meira íþyngjandi fyrir Íslenska byggingarfulltrúa heldur en þar er. Í lok snýst dæmið fyrst og síðast um hag kaupanda og það að fjárfesting hans sé tryggð.

Árni H. Kristinsson

Framkvæmdastjóri BSI á Íslandi ehf.