

Uppdrag att bilda ett byggbranschens kvalitetsråd, m.m.

I bilaga

Regeringens beslut

Regeringen ger Statens fastighetsverk Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och Fortifikationsverket, i fortsättningen benämnda verken, följande uppdrag.

Verken skall tillsammans ta initiativ till att ett byggbranschens kvalitetsråd bildas med företrädare för alla aktörer i byggandet och förvaltningen av byggnadsverk inklusive försäkringsbolag och finansieringsinstitut. Huvudsyftet med kvalitetsrådet är att intensifiera och påskynda arbetet med att få till stånd ett mera systematiskt kvalitetsarbete på byggområdet och i förvaltningen av byggnadsverk. Arbetet skall med existerande problem som utgångspunkt, och på sätt som närmare framgår av bilagan (avsnittet Uppdraget), inriktas bl.a. på samordning av kvalitetsarbetet hos skilda aktörer, erfarenhetsåterföring samt kompetensutveckling hos skilda personalkategorier dvs. att åstadkomma heltäckande sätt att säkra kvaliteten.

Verken skall vidare med tonvikt på utveckling av kompetensen hos statliga byggherrar, beställare och förvaltare redovisa hur bättre förutsättningar skall skapas för att samhällets krav på byggnadsverk enligt byggbestämmelser skall infrias och därmed minska kvalitetsfelen och kostnaderna, få färre byggsador, uppnå bättre inomhusmiljö med beaktande av arbetsmiljö- och utomhusmiljöaspekter.

Arbetet skall utföras inom befintliga anslagsramar, bedrivs på det sätt och redovisas vid de tidpunkter som anges i bilagan.

På regeringens vägnar

Kjell Larsson

Kerstin Wennerstrand

Likalydande till

Statens fastighetsverk
Fortifikationsverket
Luftfartsverket
Banverket

Kopia till

Finansdepartementet
Utbildningsdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Boverket
Högskoleverket
Akademiska Hus AB
Vasakronan AB
Postfastigheter AB
Landstingsförbundet
Svenska kommunförbundet

Uppdrag att bilda ett byggbranschens kvalitetsråd, m.m.

Regeringen anser att det är angeläget att skynda på arbetet med att säkra kvaliteten i byggandet och förvaltningen av byggnadsverk. Företrädare för statliga byggherrar och förvaltare bör därför utan dröjsmål ta initiativ till att en byggherresamverkan kommer till stånd samt att ett bygg-branschens kvalitetsråd bildas med början på det statliga området.

Utgångspunkter

Samhällsbyggandet har stor betydelse för svenskt näringsliv och en avgörande betydelse för utvecklingen i samhället. Utvecklingen av samhället ställer fortlöpande stora och nya krav på markplanering, byggande och förvaltning av byggnadsverk för att behovet av ändamåls-enliga bostäder, lokaler och infrastruktur skall tillgodoses. Byggnader och anläggningar representerar värden som överstiger 5000 miljarder kronor. Drift, underhåll och förnyelse inom samhällsbyggnadsområdet är en förutsättning för *ett effektivt utnyttjande av våra resurser* som en del i det samlade arbetet för en hållbar utveckling. Detta ställer krav fortlöpande på *ny kompetens* men också på att alla aktörer på byggområdet och i förvaltningen av byggnadsverk behärskar tidigare byggnadsätt och konstruktioner.

Den hittillsvarande utvecklingen med *ökande allergier och annan överkänslighet har föranlett staten att vidta åtgärder av olika slag som gäller byggnaders misstänkta bidrag till problemen*. Som exempel kan nämnas statligt ekonomiskt stöd för att komma tillrätta med fukt- och mögelskador i småhus, en lag om krav på att en tioårig byggförsäkring (1993:320) skall ha tecknats vid nybyggnad av flerbostadshus till skydd för de bo-ende samt ett motsvarande skydd beträffande småhus, s.k. småhus-garanti. Införandet år 1992 av en obligatorisk funktionskontroll av praktiskt taget alla ventilationssystem är ytterligare ett exempel.

Regeringen beslutade i maj 1996 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att belysa bl.a. frågor om kvalitetssystem i byggprocessen och förvaltningen, utvärdera system och ge förslag hur de snabbt kan introduceras samt göra en översyn av den obligatoriska funktionskontrollen av ventilationssystem (dir. 1996:39). Utredarens överväganden och förslag har presenterats i betänkandet *Byggkvalitet för framtiden* (SOU 1997:177). Utredningen konstaterade att det ännu inte finns några hel-täckande system som säkrar kvaliteten i byggandet och förvaltningen. Många företag och branscher på byggområdet har med ISO -9000 som bas utvecklat egna system och

benämner dem ISO - liknande system. Systemen är ofta branschanpassade eller framtagna för en viss produktionskedja eller ett visst produktionssystem. Kvalitetsarbetet på byggområdet har enligt betänkandet inte kommit särskilt långt jämfört med många andra sektorer.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att aktörerna i byggandet och förvaltningen av byggnader m.m. bör söka få till stånd en samordnad analys av problemen i de skilda leden i byggandet med inriktning på samordning av kvalitetsarbetet mellan de olika aktörerna. Förslag till ett heltäckande system bör tas fram. För ändamålet föreslår utredningen att branschen bildar ett kvalitetsråd sammansatt av företrädare för alla aktörer på byggområdet och i förvaltningsverksamheten samt för försäkringsbolag och finansieringsinstitut.

Betänkandet har remissbehandlats. Drygt fyrtio remissinstanser har behandlat kvalitetsfrågor i byggandet i sina yttranden. Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag om att ett heltäckande kvalitetssystem byggs upp och att arbetet lämpligen bör ske genom att bilda ett byggbranschens kvalitetsråd.

Byggkvalitetsutredningen konstaterar att samma byggfel upprepas över åren. Till detta skall läggas, förutom de olägenheter som orsakas människor, kostnader för att rätta till fel och skador uppkomna till följd av fel vid projektering, uppförande och förvaltning av byggnader m.m. samt ökad åtgång av byggmaterial och energi för tillverkning. Av utredningen framgår att studier visar att kvalitetsfelkostnaderna bedöms uppgå till mellan 6 och 10 procent av produktionskostnaden. Kan dessa kvalitetsfel utebli blir också kostnaderna lägre i förvaltningskedjet. Ett förbättrat kvalitetsarbete torde också öka konkurrenskraften och skapa export-möjligheter.

Det är svårt att klart definiera vad som avses med eller vad vi menar med kvalitet, en del påstår till och med att det är omöjligt att definiera. Oftast förknippas kvalitet med en produkt och brukar då inte sällan betyda att produkten har en högre standard än andra motsvarande produkter - är utförd med precision och perfektion. Enligt ISO 8402 - 1994 definieras kvalitet som alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade och underförstådda behov. Utvecklingen har generellt gått från synsättet att inspektera och kontrollera med fokus på varor och produkter till att det inte endast är varorna som erbjuds utan också servicen och sättet på vilket man gör det. Vidare har man kommit till insikt om att det är konsumentens/brukarens krav och specifikationer som en organisation har att möta och infria om man vill vara kvar på marknaden och inte bli utkonkurrerad.

Med rätt kvalitet avses, enligt byggkvalitetsutredningen, att beställaren/byggherren får den beställda kvaliteten infriad. Detta innebär att de aktörer som är involverade i projektet agerar fackmässigt.

Byggherresamverkan

År 1995 ändrades byggnadslagstiftningen (plan- och bygglagen 1987:10) med inriktning på att tydliggöra rollerna och ansvaret i byggandet och därmed skapa förutsättningar för bättre kvalitet. Enligt lagen är det den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten som skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i lagen och enligt föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen. Ansvaret ligger alltså på byggherren. Denne skall även se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning (9 kap. 1 § PBL). Byggherren skall vidare se till att byggnadsverk under en rimlig livslängd uppfyller väsentliga tekniska

egenskapskrav angivna i byggnadsverkslagen(1994:847). Även *byggprodukterna skall vara lämpliga för avsedd användning för att få ingå i byggnadsverk.*

Kompetensen hos byggherren/beställaren att formulera och precisera krav och genomföra upphandlingar är avgörande för utvecklingen inom byggande och förvaltning av byggnadsverk. Samspelet mellan kund, beställare och utförare måste utvecklas för att en bättre helhetssyn och ett tydligare produktansvar skall uppnås. Byggsektorns aktörer har med stöd av BFR utfört en kompetensutredning för bygg- och fastighets-sektorn, KOMPUT. I utredningen bekräftas efterfrågan på utbildning för beställare inom sektorn. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, har i programmet "Kompetens inom samhällsbyggnad" lyft fram beställar-rollen. Tankegångarna redovisas i skriften Kompetensutveckling inom samhällsbyggnad, Byggherren i fokus (IVA 1997). IVA har nyligen redo-visat en studie som klarlägger innehållet i en utbildning på högskolenivå i byggherre-/beställarfrågor. Inom ett statligt nätverk avseende upphandlings- och kvalitetsfrågor görs för närvarande en studie av byggherre-rollen. En handledning för att upphandla arkitekt- och teknikkonsult-tjänster som vänder sig primärt till offentliga upphandlare har utarbetats av Byggandets Kontrakts Kommitté (BKK) samt Arkitekt- och Ingenjörsföretagen. Kommunerna, landstingen, Svenska kyrkan och staten äger och förvaltar ett omfattande fastighetsbestånd. Kostnaderna för lokalbeståndet är stora och behovet av utveckling av fastighets-verksamheten anses påtaglig. Samarbete pågår i olika konstellationer omkring skilda byggherre-/beställarfrågor.

Det råder stor enighet om att *bygggherrar* i förening med finansiärer och försäkringsbolag har en nyckelroll i frågan om att ställa krav på kvalitet (prestanda, standardnivåer) i byggandet. I strävandena mot en hållbar och resurseffektiv utveckling måste *förmågan att formulera krav på bygg-material och konstruktioner* ur ett beständighets- och livslängdsperspektiv ingå som en nödvändig del liksom att skapa förutsättningar för ökad återanvändning av byggmaterial och inredning. Frågor som bör klar-läggas i sammanhanget är bl.a. följande. Hur skall byggherren/beställaren få trovärdiga underlag för att formulera de skilda krav som väger samman låga livstidskostnader med effektivt resursutnyttjande samt effekter av handlandet på inomhusmiljön, utomhusmiljön samt arbetsmiljön? Inomhusluften bör därvid tillmätas stor betydelse. En annan viktig fråga är: Hur skall man få till stånd öppna erfarenhetsbanker med redovisning av drift- och underhållskostnader fördelade på funktionella byggnads-delar?

Byggkvalitetsutredningen har diskuterat frågor om kvalitetsklassificering av byggherrar/beställare och av sådana konsultföretag som biträder byggherrar vid upphandling av byggprojekt enligt system som finns inom den finansiella sektorn med s.k. rating. Om ett sådant system skulle utvecklas skulle möjligheter föreligga att i ökad utsträckning differentiera finansieringsvillkor och försäkringspremier på så sätt att kompetens och kvalitetsarbete premieras. Det kan nämnas att en differentiering av premier för byggförsäkring förekommer redan nu med utgångspunkt i kvalitetsfrågor. Frågor om olika klassificeringssystem och vilka parametrar som skall ingå i bedömningarna måste noga över-vägas liksom frågor om konkurrensförhållanden, handelshinder m.m. Enligt byggkvalitetsutredningen är detta frågor som skulle kunna över-vägas närmare i ett branschens kvalitetsråd i kontakt med bransch-företrädare från medlemsstaterna inom EU.

Även i andra länder har man insett att kvaliteten måste förbättras inom byggområdet. Arbetet med kvalitetsfrågor på byggområdet anses inte ha kommit lika långt som i andra branscher. EG-kommissionen har i meddelande den 4 november 1997 (KOM (97)539 slutligt) Byggbranschens

konkurrenskraft, presenterat ett antal strategiska mål och rekommendationer för byggindustrin, kommissionen och medlems-staterna. Som grund för föreslagna rekommendationer har kommissionen analyserat de viktigaste faktorerna för branschens konkurrenskraft, nämligen kvalitetsaspekter, som betonas särskilt, lagstiftning på området, utbildningsmöjligheter samt strävan att ge en ny inriktning åt forskning och utveckling. I en bilaga till meddelandet anges ett stort antal åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i byggbranschen. Ministerrådet har den 7 maj 1998 godtagit de föreslagna slutsatserna och uppmanat kommissionen att diskutera de åtgärder som föreslås i nämnda bilaga med medlemsstaterna och byggbranschen i syfte att utarbeta en handlingsplan och lägga fram en rapport om diskussionerna för rådet inom ett år. Detta skedde den 9 november 1999. Enligt rådets beslut skall handlingsplanen beakta Europeiska unionens, medlemsstaternas respektive branschens kompetensområden. Oavsett vad medlems-länderna, industrin och kommissionen kommer fram till att en handlingsplan bör innehålla måste arbetet fortsätta inom Sverige för att förbättra kvaliteten på byggområdet och i förvaltningen av byggnads-verk.

Uppdraget

Byggherresamverkan

Som framgått i det föregående har byggherrarna, beställarna och förvaltarna en avgörande roll för utvecklingen inom byggande och förvaltning av byggnadsverk. Det samarbete som pågår på olika håll avseende enskilda frågor är lovvärt men torde behöva utvecklas, intensifieras och samordnas. En kompetensutveckling och kraftsamling bör för att effektivt utnyttja resurserna ske genom samverkan mellan olika byggherrar och förvaltare. De statliga byggherrarna bör ta initiativ till att leda utvecklingen av byggherrerollen. För att bidra till att skapa bättre förutsättningar för att samhällets krav på byggnadsverk skall infrias bör som ett första steg de statliga byggherrarna, beställarna och förvaltarna formera någon form av byggherreforum. Statliga byggherrar, beställare och förvaltare bör tillsammans redovisa hur ett sådant sam-arbete kan organiseras samt klarlägga angelägna frågeställningar, som skall syfta till bättre byggnader och anläggningar samt till effektivare resursutnyttjande genom kvalitetssäkring och erfarenhetsåterföring. I erfarenhetsåterföringen ingår att ta lärdom av begångna misstag samt av goda exempel m.m. Hur en sådan erfarenhetsåterföring skall utformas bör redovisas i uppdraget. I uppdraget bör vidare ingå att belysa förutsättningar för att genom återanvändning och återvinning av byggmaterial m.m. i statliga byggnader minska deponierna i enlighet med Byggbranschens kretsloppsråds frivilliga åtagande (prop. 1997/98: 145 Svenska miljömål, samt prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Vidare bör redovisas hur en utvidgning kan ske av ett sådant samarbete mellan statliga byggherrar, beställare och förvaltare till att omfatta andra byggherrar, beställare och förvaltare i statliga bolag samt utanför den statliga sektorn. De statliga byggherrarna, beställarna och förvaltarna bör i tillämpliga delar i uppdraget väga in de initiativ som regeringen tagit för att arkitektur, formgivning och design skall kunna utvecklas bl.a. genom propositionen Framtidsformer - Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop.1997/98:117, bet. 1997/98:KrU14, rskr. 1997/98:225) samt de särskilda uppdrag m.m., som myndigheter erhållit.

Byggbranschens kvalitetsråd

Utgångspunkten för alla förändringar av arbetssätt och arbets-organisation m.m. måste vara att problem skall lösas och miss-förhållanden rättas till. Detta

gäller givetvis också användningen av olika hjälpmedel för att säkra kvaliteten i byggandet och förvaltningen av byggnader och anläggningar. Ofta efterfrågas kvalitetssystem av beställare i olika led. Utarbetade system upplevs dock av de berörda ha ringa betydelse vid valet av den som skall få konsultuppdraget eller entreprenaden. Dessutom följs sällan eller aldrig kvalitetsdokumentet upp i så måtto att man med säkerhet kan dra slutsatsen att systemen och sätten att säkra kvaliteten fungerar som det var tänkt, dvs. att problem har lösts och byggnadsverken uppfyller fackmässigt utförande. Byggbranschens kvalitetsråd bör utarbeta sätt att mäta effekt och effekti-vitet hos olika sätt att säkra kvalitet i byggandet och förvaltning av bygg-nader och anläggningar. Arbetet i kvalitetsrådet bör inriktas på att åstad-komma system som säkrar kvaliteten i alla faser av byggandet och förvaltningen av byggnadsverk. Ett heltäckande system måste i byggan-det och förvaltningen av byggnadsverk inbegripa alla nivåerna, från den enskilda byggprodukten eller komponenten, som skall vara lämplig för sitt ändamål och dessutom lämplig tillsammans med andra omgivande produkter, till de enskilda aktörerna, som sammantaget på byggområdet är många. Alla aktörer måste ha ett eget yrkeskunnande för att bidra med sitt speciella arbetsmoment och också kunna anpassa det till andra i byggobjektet ingående delar. Slutligen krävs en uppföljning av det totala färdiga byggobjektet med hänsyn taget till kundsynpunkter m.m. och en tillbakaföring av erfarenheterna till alla aktörer. Enligt Byggkvalitets-utredningen bör följande delar återfinnas i ett heltäckande kvalitetssystem.

1. Säkring av *enskild produkt* till innehåll och prestanda genom t.ex. utveckling av mätteknik och metoder, standardisering och stickprovs-uppföljning. Ytterst sällan eller aldrig har hittills vidtagits uppföljningar för att se hur produkten passar tillsammans med andra produkter och omgivningen. Kvalitetsrådet bör överväga vilka åtgärder branschen behöver vidta för att byggprodukter i fortsättningen inte skall användas oprövade i verkliga byggnadsverk samt för att byggherren/beställaren skall kunna ställa krav på hänvisning till uppföljda referensobjekt vad gäller nya produkter och ny användning av befintliga produkter m.m.

2. Säkring av de *enskilda aktörernas yrkeskunnande* genom t.ex. auktorisering, licensiering och erfarenhetsåterföring. Kompetens, engagemang och yrkes stolthet hos alla aktörer på byggområdet och i förvaltnings-verksamheten utgör grunden för utveckling och konkurrensförmåga. Komplexiteten och svårighetsgraden i byggverksamheten torde kräva att kvalitetsrådet inleder arbetet med att identifiera några nyckelpersoner - alla kategorier - i byggandet och förvaltningen av byggnadsverk som har stor betydelse för byggnadsverkets funktion och beständighet och över-väga vari kompetensen skall bestå. Kompetensen torde behöva bestå av teoretisk utbildning och praktisk erfarenhet, som lämpligen kan visas genom uppföljning av konkreta byggprojekt. Det är också angeläget att kvalitetsrådet belyser hur kompetensen fortlöpande skall vidmakthållas t.ex. i vilken omfattning måste uppdatering av teoretisk kunskap ske, hur ofta bör uppföljning av faktiska projekt vidtas samt vilka mätningar bör göras och under hur lång tid. I detta sammanhang bör påpekas behovet av samordning med andra EU-medlemsstater för att undvika handels-hinder.

3. Säkring inom *de enskilda företagen* av olika processer, t.ex. admini-strativa och andra rutiner genom t.ex. ISO-system m.m., manu-aler /handböcker, processanalyser, utbildning och benchmarking. Kvalitetsarbetet måste ha sin bas i att företagsledningen formulerar och beslutar om mål och åtaganden med avseende på kvalitet. Detta utgör grund för att företagen skall utarbeta olika sätt att säkra kvaliteten i t.ex. arbeten som utförs på entreprenad. Med hänsyn till att mer än hälften av företagen i byggindustrin är enmansföretag och 40 procent av de anställda finns i företag med färre än 20 anställda bör kvalitetsrådet överväga åtgärder som förhindrar

att byggherrar/beställare rutinmässigt t.ex. i förfrågningsunderlag ställer krav på sätt att säkra kvaliteten som i sammanhanget inte är kostnadsmässigt försvarbara och som skulle utestänga små och medelstora företag från anbudsgivningen.

4. Denna fas är en utvidgning av punkt 3 när kvalitetsarbetet nått ett steg längre, nämligen till att också *inbegripa kunden-omvärlden i kvalitets-arbetet*. För detta krävs användning av procedurer som tar sikte på att säkra kvaliteten med hänsyn till förhållanden som ligger utanför företagets omedelbara verksamhet men som påverkar verksamheten. Hjälpmiddel för att uppnå detta kan vara olika utmärkelssystem såsom USK (Utmärkelsen Svensk Kvalitet) m.m. erfarenhetsåterföring och benchmarking. Denna samordning med andra verksamhetsmässigt näraliggande aktörer måste anses vara särskilt betydelsefull inom byggområdet. Kvalitetsrådet bör belysa hur denna fas i kvalitetsarbete kan läggas upp.

Verken skall gemensamt senast den 1 juni 2000 till regeringen redovisa följande.

- Arbetsläget beträffande omfattningen av samverkan mellan byggherrar/beställare och form för detta samt omfattning av ett Byggbranschens kvalitetsråd.
- Arbetsläget beträffande förutsättningarna för återanvändning och återvinning av byggnadsmaterial hos statliga byggherrar och förvaltare.
- Arbetsläget beträffande komponenterna i ett heltäckande kvalitetssystem.

En slutlig redovisning av uppdraget skall ske senast den 1 juni 2001.