

Evaluering av sertifiseringsordningen hjemlet i *Forskrift om bruk av arbeidsutstyr* og forslag til videreutvikling.

Endelig utgave 27.10.2006

Sammendrag

Departementet som Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT) er underordnet ba i et brev den 28.2.2000 DAT lage opplegg for en evaluering av den nye sertifiseringsordningen. DAT svarte at det vanskelig lot seg gjøre før om to år, da ordningen først ble obligatorisk fra 1.1.2001. Høsten 2004 startet DAT en evalueringsprosess som innebar en forstudie med besøk hos seks sakkyndige virksomheter og seks opplæringsvirksomheter som er underlagt sertifiseringsordningen, et forprosjekt der spørreskjema ble sendt til alle sertifiserte virksomheter, og besøk hos alle sertifiseringsorgan høsten 2005.

Ved årsskiftet 2005/2006 ble DAT flyttet til Trondheim og ferdigstillelsen av evalueringen ble organisert som et prosjekt forankret i det nye DAT. Sentrale medlemmer i den tidligere evalueringsprosessen deltok i dette prosjektarbeidet, enten i prosjektgruppa eller i referansegruppa. Hovedmålet med dette prosjektet var å ferdigstille den pågående evalueringen av sertifiseringsordningen og utvikle en ordning som er kvalitativt forsvarlig og akseptert av myndigheter og sentrale bransjeaktører.

Spørreundersøkelsen til alle sertifiserte virksomheter medførte høy svarprosent. Svarene kan kortfattet presenteres slik:

- 8 av 10 mente at sertifiseringsordningen fungerer som forventet. De hadde hatt besøk av sertifiseringsorganet før sertifikat ble utstedt, mente at dokumentasjonskravene var greie å oppfylle, og har også hatt besøk av sertifiseringsorganet under revisjoner etter sertifiseringen
- 9 av 10 anså revisorene som kompetente på sitt område
- ca halvparten var fornøyd med Arbeidstilsynets oppfølging av ordningen
- 3 av 4 ønsket felles sjekklister for sakkyndig kontroll
- Sertifiseringsorganene har i ulik grad vært til stede under kursvirksomhet/sakkyndig kontroll under sertifisering eller revisjon
- Under revisjonen hos hvert sertifiseringsorgan ble de presentert for deler av funnene fra de første delene av evalueringsprosessen og det var gjennomgående samsvar mellom det som sertifiseringsorganet ga bilde av og det innkomne fra de sertifiserte virksomhetene.

Med utgangspunkt i resultatene fra evalueringen og antall virksomheter som inngår i sertifiseringsordningen (Sertifiseringsorganer og sertifiserte virksomheter), mener DAT at det ikke er behov for å gjøre vesentlige endringer med selve ordningen. De tre hovedgrepene som anbefales for å forbedre ordningen er:

1. Arbeidstilsynet må gjennomføre et visst minimum av tilsyn med etterlevelsen av ordningen
2. Arbeidstilsynet ansvarliggjør sertifiseringsorganene ved å tydeliggjøre handlingsrommet deres
3. Arbeidstilsynet oppretter et bransjebasert forum som skal gi sakkyndige råd for videreutvikling av krav til ordningen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 HISTORISK BAKGRUNN	3
1.1 TIDEN FØR FORSKRIFT OM BRUK AV ARBEIDSUTSTYR (-1998).....	3
1.2 EØS – INNLEMMELSE AV EFTA I EFS INDRE MARKED	5
1.3 FORSKRIFT OM BRUK AV ARBEIDSUTSTYR	5
2 UTVIKLING AV SERTIFISERINGSORDNINGEN	7
2.1 SERTIFISERINGSORDNINGEN	7
2.2 SAMORDNINGSRÅDET FOR KRAN, TRUCK OG MASSEFORFLYTTINGSMASKINER (SOR).....	7
2.3 SAMARBEIDSGRUPPEN AV SERTIFISERINGSORGANER (SGS).....	8
2.4 VIDEREUTVIKLING AV SERTIFISERINGSORDNINGEN 2001 - 2005	8
2.5 OPPLÆRINGEN	9
2.6 KOMPETANSEREGISTRERING	10
2.7 LØSNING I ANDRE NORDISKE LAND	10
3 EVALUERING AV SERTIFISERINGSORDNINGEN	12
3.1 BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING.....	12
3.2 RESULTATER FRA EVALUERINGEN	12
3.2.1 <i>Besøk hos et utvalg sertifiserte virksomheter</i>	12
3.2.2 <i>Spørreundersøkelse hos alle sertifiserte virksomheter</i>	13
3.2.3 <i>Revisjon hos sertifiseringsorganene</i>	13
3.2.4 <i>Utdypende vurdering av noen hovedfunn</i>	13
4 SENTRALE UTFORDRINGER	15
5 VEIEN VIDERE	16
5.1 ALTERNATIVER.....	16
5.2 ANBEFALINGER	17
5.3 VEDTAK.....	18

Begrepsbruk:

Med ”bransjen” menes her interessentene som Direktoratet for Arbeidstilsynet forholder seg til som utøvende myndighet for arbeidsutstyr omfattet av Forskrift om bruk av arbeidsutstyr¹.

¹ best nr 555

1 Historisk bakgrunn

Etter andre verdenskrig ble det ført en økonomisk politikk i Norge som skulle fremme industrialisering og gjenreisning. Målet var raskt å få balanse i vareutvekslingen med utlandet, få flest mulig i arbeid og øke levestandarden.

Det medførte store investeringer i produksjonsutstyr, anleggsmaskiner, kraner og andre løfteinnretninger. Som eksempel er det antydning² at 50 000 løfteinnretninger ble tatt i bruk de første 30 årene etter krigen. Den videre økningen innen kran kan illustreres med at det i 1992 ble utført omkring 280 000 kontroller på løfteinnretninger.³ Mye nytt utstyr ble tatt i bruk på kort tid, der spesielt utstyr for løfting medførte stor fare for skade på liv og helse ved uhell.

1.1 Tiden før Forskrift om bruk av arbeidsutstyr (-1998)

Før 1998 var maskinområdet inndelt i tre hovedområder: kran, truck og masseforflyttingsmaskiner.

Kran

Utstyrskontroll for kran har siden 1.1.1956 vært regulert ved at sakkyndig myndighet har godkjent "sakkyndige personer" til å utføre kontrollene. Sakkyndig myndighet var Direktoratet for Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

I 1974 ble det første regelverket for løfteredskaper⁴ utgitt av Direktoratet for Arbeidstilsynet. En mer omfattende sakkyndigordning med krav om periodisk kontroll av kraner og krav til kranføreropplæring, ble fastsatt i 1974, ut fra kravene i forskriften. Frem til 1991 hadde Direktoratet oversikten over "sakkyndige personer" i hele landet, et register som etter hvert omfattet 2000 godkjente personer.

I regi av Entreprenørenes Landssammenslutning ble det igangsatt en rekke kranførerkurs fra slutten av 60-tallet. Dette engasjementet førte også til at kranførerskolen AMO-senteret Lierskogen på Bleiker startet med kranføreropplæring midt på 70-tallet. Entreprenørene deltok aktivt i oppbyggingen sammen med Kirke- og undervisningsdepartementet og Arbeidstilsynet. AMO-senteret Lierskogen dekket kranopplæring innen kaikraner, beddingkraner, byggekraner (tårnkraner), mobilkraner, store traverskraner, derrickkraner, og løfteredskaper til bruk i kraner generelt.

Kommunal- og Arbeidsdepartementet oppnevnte Bransjeutvalget for kranføreropplæring (BUK) som hadde sitt første møte 31.1.1989. Utvalget skulle være rådgiver i opplæringsspørsmål og informant i faglige spørsmål over for næringsliv og myndigheter. Det fulgte ingen midler med utnevnelsen og driften baserte seg på frivillige tilskudd fra de deltagende partene. Kranteknisk forening engasjerte seg sterkt i opprettelsen av Bransjeutvalget og overtok etter hvert sekretariatet for utvalget samtidig som de ga økonomiske garantier for driften, men allerede sommeren 1991 var Bransjeutvalget selvfinansierende. Bransjeutvalget etablerte da eget sekretariat og avviklet avtalen med Kranteknisk forening. I Bransjeutvalget for kranføreropplæring var både partene i arbeidslivet, bransjeorganisasjoner og myndigheter medlemmer⁵. Direktoratet for Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet hadde observatørstatus.

² Noe av bakgrunnsstoffet her er hentet fra "Jubileumsbok for Kranteknisk Forening 20 år. 1979-99." v/ Bernt Amdahl (red).

³ Etter Direktoratet for Arbeidstilsynet sin oversikt over antall løfteinnretninger det ble utført årlige kontroller på.

⁴ Verneregel nr. 16 – Forskrift om løfteinnretninger og løfteredskap fra 7. mars 1974.

⁵ Myndighetsorganer som var medlemmer i BUK: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Forsvarets overkommando.

Videre var følgende organisasjoner medlemmer i BUK: Kranteknisk forening, Kranutleiernes landsforening, Landsforeningen for bygg og anlegg, LO, Norges bilbransjeforbund, Norges lastebileierforbund, Norges transportarbeiderforbund, Norsk arbeidsmandsforbund, AMO-senteret Lierskogen, Fellesforbundet, Norsk

Bransjeutvalget for kranføreropplæring utarbeidet etter hvert fagplanene for kranførere og krankontrollører. Opplæring ble også kvalitetssikret.

Kranteknisk forening (KTF) og Norsk Forening for Vedlikehold (NFV) opprettet i 1995 et felles sekretariat kalt Tekniske Foreningers Servicekontor (TFS). Dette sekretariatet overtok registeret til BUK da det ble oppløst (se kap 2.6).

Truck

I 1974 kom forskrift om truck og truckførere⁶ med blant annet krav til teknisk kontroll årlig også for truck. Bransjen utførte opplæring, og kontroller ble utført av leverandører og anerkjente verksteder.

Siden⁷ 1974 hadde Arbeidstilsynet registrert truckførere regionalt. Regionene sendte videre registerlister til Direktoratet hvor de ble lagret i arkivskap. Varierende registrering gjorde at dette registeret ble mangelfullt. Direktoratet for Arbeidstilsynet arbeidet for å opprette ett sentralt register utenfor Arbeidstilsynet. 4.12.1987 nedsatte Utdanningsdepartementet et fagplanutvalg for å utrede truckføreropplæringen. Våler videregående skole i Hedmark startet som første skole i landet med transportfagopplæring og ble med i fagplanutvalget. I sitt første møte 9.12.87 vedtok utvalget at et sentralt register for truckførerbevis skulle legges til Våler videregående skole.

Masseforflyttingsmaskiner

Kontroll av masseforflyttingsmaskiner ble regulert ved at Arbeidstilsynets distrikter godkjente "fagkyndige personer" etter Forskrift om gravemaskiner av 13. juni 1980 og Forskrift om masseforflyttingsmaskiner av 18. juni 1982⁸. Frem til 1991 holdt Arbeidstilsynets distriktskontorer oversikt over "fagkyndige personer" innen sitt distrikt.

Registrering av kompetanse

18.1.1989 vedtok styret i Arbeidstilsynet at Direktoratets truckførerregister med ca 100 000 personer, skulle overføres til Våler videregående skole. I mars 1989 starter registreringen under navnet *Sentralregisteret for truckfører – og truckinstruktørbevis* (SEFT), som en avdeling ved Våler videregående skole. Sentralregisteret ble omgjort til en stiftelse med et brukerbasert styre i 1993. Fra 4.4.1995 var navnet *Stiftelsen Sentralregisteret for Yrkesbevis – SSY*. I dag brukes navnet *Sentralregisteret for sikkerhetsopplæring* (SFS).

På begynnelsen av 90-tallet ble det en uttalt politikk fra Arbeidstilsynets øverste ledelse⁹ at registreringen av godkjente fagpersoner innen sakkyndigordningen (kraner) og fagkyndigordningen (masseforflyttingsmaskiner) skulle overleveres fra Arbeidstilsynet til eksterne kompetanseregistre. I 1991 ble listene som omfattet sakkyndige personer (kran) levert fra Arbeidstilsynet til Bransjeutvalget for kranføreropplæring (BUK), som fortsatte å utstede nye bevis for kranførere.

BUK videreførte utstedelse av nye bevis for kranførere og for førere av masseforflyttingsmaskiner. Sentralregisteret for Yrkesbevis (SSY) utstedte truckbevis og Forsvaret hadde utstedelse av kompetansebevis og sentralregister for militært personell innenfor kran- og maskinførersektoren. Det var da tre registre med god kvalitetssikring og oversikt.

I desember 1997 sender Kommunal- og Regionaldepartementet ut brev om den nye bruksforskriften der det står at "siktemålet er å opprettholde dagens ordning der private står fritt til å etablere dokumentasjonsregistre".

kjemisk industriarbeiderforbund, Norsk olje- og petrokjemisk fagforbund, Oljearbeidernes fellessammenslutning, Teknologibedriftenes Landsforening (TBL).

⁶ Best nr 294

⁷ Noe av stoffet her er hentet fra Jubileumsberetning for Stiftelsen Sentralregisteret for Yrkesbevis 1988-1998.

⁸ Best nr 396 og 425.

⁹ Dagfinn Habberstad, f. 18.12.1941, direktør mellom 5.4.1988 og 1.6.1994.

1.2 EØS – innlemmelse av EFTA i EFs indre marked

EØS-avtalen¹⁰ blir undertegnet av medlemsstatene i EF og EFTA 2.5.1992 og trer i kraft 1.1.1994. Det overordnede målet med avtalen er å fremme handel og økonomiske forbindelser mellom landene. Et sentralt mål er å skape like konkurransevilkår i hele EØS-området gjennom utvikling og forvaltning av et felles regelverk. EØS-avtalen omfatter fri handel med industrivarer og felles konkurranseregler – og konkurranseregulerende samarbeid (blant mye annet).

EØS-avtalen gjør Norge til del av EFs indre marked. Lovgivningen for maskiner er delt i to:

- Maskindirektivet som gjelder krav til *konstruksjon og bygging* av maskiner (1989).
- Bruksdirektivet som gjelder minimumskrav til helse og sikkerhet *ved bruk* av arbeidsutstyr (1989).

Den norske gjennomføringen av EF-direktivene skjer gjennom *Forskrift om maskiner* i 1994 og gjennom *Forskrift om bruk av arbeidsutstyr* i 1998.

1.3 Forskrift om bruk av arbeidsutstyr

19.8.1994 kommer Forskrift om maskiner (maskinforskriften best nr 522). Maskinforskriften beskriver de *grunnleggende kravene til sikkerhet og helse* ved konstruksjon og bygging av maskiner – i funksjonskrav, beskrevet i forskriftens vedlegg I.

Direktivet er oppbygd etter risikoanalytiske prinsipper og krever at produsenten skal

- foreta en kartlegging av risikoforhold
- identifisere farlige forhold, konsekvenser og eksponeringer
- estimere sannsynligheten for farlige hendelser¹¹

Det første høringsutkastet¹² av Forskrift om bruk av arbeidsutstyr (bruksforskriften, best nr 555) blir sendt ut rett før maskinforskriften kom, og legger til grunn at organisasjoner som skulle godkjenne virksomheter etter bruksforskriften, skal være akkrediterte som sertifiseringsorganer av Norsk akkreditering. Kommunal- og arbeidsdepartementet kommer¹³ imidlertid til at det ikke vil forskriftsfeste krav om bruk av akkrediterte sertifiseringsorganer. Departementet har den oppfatningen at slike ordninger skal gjennomføres på frivillig basis. I forskriften blir det derfor anbefalt akkreditering som sertifiseringsorgan, men det er ikke et krav. Ordet sertifisering og sertifiseringsorgan blir imidlertid ikke endret, selv om innholdet i begrepene nå blir et annet.

Mange i bransjen venter utålmodig på bruksforskriften som skal utfylle den nye maskinforskriften. I 1996 får bransjen bruksforskriften på andre gangs høring. På bakgrunn av høringsutkastet utarbeider deler av bransjen en veiledning til bruksforskriften som danner underlag for flere kurs. En fortolkning av forskriften som på flere punkter ikke blir delt av myndighetene, får dermed feste seg. Direktoratets kommentar til bruksforskriften kommer først 1.11.1998.

Den 26. juni 1998 blir Forskrift om bruk av arbeidsutstyr innført (bruksforskriften best nr 555). Med bruksforskriften blir 24 detaljbeskrivende spesialforskrifter for bruk av maskiner, innenfor tre gamle ordninger (kran, truck og masseforflyttingsmaskiner), samlet i en forskrift – basert på funksjonskrav.

Målet med forskriften er å sikre at alt arbeid der arbeidsutstyr er involvert, skal gjennomføres på en slik måte at det gir full trygghet for liv, helse og verdier. Forskriften stiller også krav til det arbeidsutstyret som ikke er omfattet av annet mer spesifikt regelverk. En konsekvens av at regelverket

¹⁰ I komiteer og korridorer. Håndbok i EØS-arbeid. Statsconsult 2002.

¹¹ Solfrid Engene Røyset: Innføring i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivning i EØS – med hovedvekt på maskindirektivet. SINTEF-rapport STF75 A94029. ISBN 82-595-8570-7.

¹² Følgebrev til første høring datert 6.7.1994, med høringsfrist 1.10.1994, ref 96/00181 OD.

¹³ Følgebrev til andre høring datert 18.12.1995 med høringsfrist 1.3.1996, ref 94/00181 OD.

er basert på funksjonskrav er kravet om at arbeidsgiver nå skal foreta risikovurdering av arbeidsutførelsen, for sikker gjennomføring av arbeidet og for å redusere farene som ikke kan fjernes.

Bruksforskriften omfatter de felleseuropeiske reglene for bruk av arbeidsutstyr i yrkesutøvelse. Enkelte områder har det imidlertid ikke blitt felles europeisk enighet om. Det nasjonalt bestemte regelverk omfatter:

- § 8 b) der det kreves samme sikkerhetsnivå for eldre maskiner som for nye, som beskrevet i maskinforskriften, vedlegg I.
- Kapittel VIII om sikkerhetsopplæring i bruk av arbeidsutstyr der feil bruk gir stor risiko for skade på liv og helse
- Kapittel IX om teknisk kontroll av arbeidsutstyr der svikt er forbundet med stor risiko for skade på liv og helse.

EF-direktivet om bruk av arbeidsutstyr setter minstekrav. Den norske bruksforskriften har flere krav som går lenger enn direktivets minstekrav. Dispensasjon fra krav i forskriften kan bare gis dersom forskriftskravene går ut over direktivets minstekrav.

Siden bruksforskriften kom ut 26.6.1998 er forskriften endret seks ganger.

2 Utvikling av sertifiseringsordningen

2.1 *Sertifiseringsordningen*

Med bruksforskriften av 1998 blir ordningen med ”sakkyndig person” erstattet med ”sakkyndig virksomhet” som skal godkjennes, eller sertifiseres, av et privat sertifiseringsorgan.

Kravet til en virksomhet som vil utøve sertifisering, er – at det har ”anerkjent kompetanse til å foreta sertifiseringen”, og at det sender dokumentasjon på slik kompetanse til Direktoratet for Arbeidstilsynet. Mangelen på formelle krav til sertifiseringsorganene gav god mulighet for at mer ”lettvinde” virksomheter kunne få innpass, og allerede før ordningen ble obligatorisk fra 1.1.2001, hadde den utløst mye usikkerhet og uro i bransjen¹⁴. Direktoratet utarbeidet derfor *Kriterier for dokumentasjon av anerkjent kompetanse som sertifiseringsorgan for opplæringsvirksomhet / sakkyndig virksomhet*. Disse kriteriene blir presentert og drøftet med de aktuelle sertifiseringsorganene i møter 8. og 10.2.1999.

Etter forespørsel fra Direktoratet, gir Departementet godkjenning til å utarbeide et forslag til prosedyre for utpeking av sertifiseringsorgan og utkast til endring av forskriften i tråd med dette, i brev den 30.6.2000. 14.12.2000 blir kravene til sertifiseringsorganene i bruksforskriften endret (§§ 51 og 59), slik at Direktoratet for Arbeidstilsynet fra 1.1.2001 formelt skal utpeke sertifiseringsorganene etter skriftlig søknad.

Direktoratet for arbeidstilsynets oppgaver i forbindelse med sertifiseringsordningen er:

- Utpeke sertifiseringsorgan som skal sertifisere opplæringsvirksomhet eller sakkyndig virksomhet. Dette skjer på bakgrunn av mottatt dokumentasjon på anerkjent kompetanse.
- Gi pålegg om retting innen en fastsatt frist eller trekke tilbake utpekingen dersom et Sertifiseringsorgan ikke lenger oppfyller kravene til et sertifiseringsorgan, eller på annen måte opptrer i strid med regelverket

Arbeidstilsynets oppgaver i forbindelse med sertifiseringsordningen er:

- Føre tilsyn på arbeidsplassen om brukere av arbeidsutstyr som omfattes av forskriften har nødvendig opplæring
- Føre tilsyn på arbeidsplassen om arbeidsutstyr som omfattes av forskriften har gjennomgått nødvendig kontroll
- Føre tilsyn med opplæringen, den sakkyndige kontrollen og sertifiseringen av de virksomhetene som driver opplæring og sakkyndig kontroll.
- Gi pålegg om retting dersom mangler ved opplæring eller sakkyndig kontroll mv. blir avdekket.

2.2 *Samordningsrådet for kran, truck og masseforflyttingsmaskiner (SOR)*

På initiativ fra partene i arbeidslivet¹⁵ som representerer deler av bransjen, blir ”Samordningsrådet for kran, truck og masseforflyttingsmaskiner” opprettet 26.2.1999.

Den 7.5.1999 samler Samordningsrådet noen av sertifiseringsorganene med tanke på et videre samarbeid etter retningslinjer utarbeidet av Samordningsrådet.

Opprettelsen av Samordningsrådet møtte et behov hos Direktoratet for å møte bransjen gjennom ett organ, og som også var villig til å gjøre et nødvendig arbeid på vegne av Direktoratet. I et brev til Samordningsrådet 31.5.1999, angående bransjestandarder, skriver Direktoratet at ”*direktoratet mener*

¹⁴ Se f eks brev fra Kommunal- og regionaldepartementet den 30.6.2000.

¹⁵ Organisasjonene som etablerte ”Samordningsrådet for sikkerhetsopplæring av truck, kran og masseforflyttingsmaskinførere og sertifisering av sakkyndig virksomhet”: Norsk Arbeidsmandsforbund, Fellesforbundet, Statens vegvesen, Teknologibedriftenes Landsforening, Maskinentreprenørenes forbund, Prosessindustriens Landsforening og Byggenæringens Landsforening. Brev den 26.2.1999.

også at arbeidet bør koordineres og styres av Samordningsrådet, som etter vårt skjønn bør være et normgivende og bransjeovergripende organ i opplærings- og sakkyndigspørsmål i fremtiden”.

Samordningsrådet nedlegger seg selv 20.12.2005. Nettsidene til Samordningsrådet er fra februar 2006 tilgjengelige på Arbeidstilsynets nettsider¹⁶.

2.3 Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer (SGS)

Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer ble startet av en gruppe av sertifiseringsorganene som var i opposisjon til det Samordningsrådet stod for før forskriften ble endret fra 1.1.2001. I direktoratets utpekingsbrev av sertifiseringsorgan kreves det at organene medvirker til opprettelse og bruk av et samarbeidsorgan, der samtlige sertifiseringsorgan deltar og samarbeider for å sikre en enhetlig praksis og lik forståelse av regelverket. Da Direktoratet formelt utpekte sertifiseringsorganene i 2001 ble Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer supplert med Norsk Sertifisering og Sertifiseringsorganet for sakkyndig virksomhet slik at alle sertifiseringsorganene var representert. Egne vedtekter for samarbeidsorganet ble utarbeidet. Nettsidene til Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer har oversikt over alle sertifiserte virksomheter i Norge¹⁷. Sidene er også tilgjengelig fra Arbeidstilsynet sine nettsider.

2.4 Videreutvikling av sertifiseringsordningen 2001 - 2005

I et møte hos Direktoratet den 18. januar 2001¹⁸, er de aktive sertifiseringsorganene, Samordningsrådet og deres utnevnte gruppemedlemmer innen de tre maskinområdene med og drøfter den praktiske gjennomføringen av den nye ordningen.

I løpet av 2001 blir 8 sertifiseringsorganer utpekt. I dag er det offisielt 7 sertifiseringsorganer i virksomhet, og disse følger opp ca. 290 opplæringsvirksomheter og 635 sakkyndige virksomheter. Disse dekker fagområdene kraner, løfteredskap, masseforflyttingsmaskiner, løfte- og stablevogner, arbeidsutstyr på bergningsvogner, personløftere, klatrestillas, studio- og scenerigger, byggeplassheiser og trallebaner.

Direktoratet for Arbeidstilsynet gir i januar 2001 Samordningsrådet mandat¹⁹ til å utarbeide såkalte bransjestandarder som presiseringer av bruksforskriftens § 50 gjennom *Tilleggsriterier for Opplæringsvirksomhet* og som presiseringer av bruksforskriftens § 58 gjennom *Tilleggsriterier for Sakkyndig virksomhet*. Det betyr at Samordningsrådet utarbeider planer for opplæring i arbeidsutstyr der bruk medfører spesiell fare for skade på liv og helse (listet i § 49) og normer for sikkerhetskontroll av kritisk arbeidsutstyr (listet i §§ 53 og 56). I følge mandatet går oppgaven ut på å ”*utarbeide og vedlikeholde en slik norm og til å ta initiativet til nødvendig faglig samarbeid.*” Samordningsrådet utarbeider også *Utdypende krav til sertifiseringsorgan for Opplæringsvirksomhet (§ 51)* og *Utdypende krav til sertifiseringsorgan for Sakkyndig virksomhet (§ 59)*, en oppgave som imidlertid ikke kan leses ut av mandatet.

Det synes å være et påtrengende behov for å spesifisere forskriftens funksjonskrav innenfor sikkerhetsopplæring (kap VIII) og sakkyndig kontroll av arbeidsutstyr (kap IX). Måten Samordningsrådet gjennomfører dette arbeidet på, blir imidlertid møtt med kritikk fra en stadig større del av bransjen. Også sammensetningen av Samordningsrådet blir tidlig kritisert. Fra Direktoratet blir imidlertid Samordningsrådet møtt som en balansert representant for en samstemt bransje uten interessekonflikter. Når Samordningsrådet ønsker Direktoratets godkjenning av tilleggskriteriene de har utarbeidet, mener derfor Direktoratet at det verken er ”*nødvendig eller formelt riktig å gi godkjenning siden dette var å oppfatte som ”bransjestandarder” som det var enighet i bransjene og*

¹⁶ <http://www.arbeidstilsynet.no/info/tema/sertifisering.html>

¹⁷ www.sert555.no

¹⁸ Møtoreferat datert 26.1.2001HR.

¹⁹ Brev av 30.1.2001 (ref 01/280-001 og -002)

*da spesielt mellom partene i arbeidslivet.*²⁰ ”Opplæringsplaner og tilleggskriterier blir derfor lagt ut på nettsidene til Samordningsrådet for kran, truck og masseforflytningsmaskiner.

Direktoratet fortsetter å forholde seg til Samordningsrådet som et representativt bransjeråd, uten at det blir supplert eller balansert i samsvar med begrunnet kritikk. Flere brev med uttrykk for misnøye og kritikk av sertifiseringsordningen og Direktoratets rolle sendes Direktoratet og etter hvert også departementet som Direktoratet for Arbeidstilsynet er underlagt.

Sertifiseringsorganet ASAS Sertifisering skriver følgende i et brev til Arbeids- og Sosialdepartementet 5.4.2005 angående etableringen av Samordningsrådet: *”ingen visste den gang at Samordningsrådet skulle utvikles så til de grader til et eneveldig forum som ikke hadde evne til verken kommunikasjon eller samarbeid med bransjen. Herunder mener vi blant annet sertifiseringsorganene med Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer og bransjeorganisasjonene som representerer opplæringsvirksomheter og kontrollvirksomheter. Selv ikke Samordningsrådets egne opprettede faggrupper innenfor truck, kran og masseforflytningsmaskiner tas med på råd når viktige beslutninger skal fattes... Vi har grunn til å stille spørsmål om Samordningsrådet faktisk representerer de organisasjoner som en gang hadde sine logoer på Samordningsrådet sin hjemmeside.”*

Denne fremstillingen underbygges av et brev til Samordningsrådet fra deres egen faggruppe for kran 28.1.2001: *”Arbeidsgruppen tar sterk avstand fra at Samordningsrådet har endret arbeidsgruppens utkast til opplæringsplanen før de ble sendt på høring”. I følgebrevet skriver Samordningsrådet likevel: ”Samordningsrådet har gjennom faglig opprettede undergrupper kommet frem til disse planer”.*

Den 6.1.2003 ber faggruppen for kran Direktoratet om en umiddelbar tilbaketrekking av opplæringsplaner som er presentert på Samordningsrådets hjemmeside: *”Nok en gang registrerer arbeidsgruppene at Samordningsrådet unnlater å følge de faglige råd som er fremkommet gjennom arbeidsgruppene. På samme måte som før opplæringsplanene ble sendt på høring i februar 2001 gjennomfører Samordningsrådet omfattende faglige endringer uten at faggruppene verken blir forespurt eller orientert før opplæringsplanene ble presentert”*²¹.

Den 2.12.2003 gir Direktoratet et nytt mandat for utarbeiding av kriterier for nettbasert opplæring. Samordningsrådet får etter dette ikke flere nye oppgaver. Sentrale personer i Samordningsrådet går over i andre stillinger eller blir pensjonerte, og de avslutter arbeidet og nedlegger seg selv 20.12.2005. Nettsidene til Samordningsrådet er fra februar 2006 tilgjengelig på Arbeidstilsynets nettsider²².

Harald A. Ryen og Kristoffer Kock fra departementet deltar i et evalueringsmøte i Direktoratet for Arbeidstilsynet den 25.1.2005, der det blir fremmet spørsmål om hva slags status dokumentene fra Samordningsrådet har²³. Det refereres at Direktoratet vil utrede dette sammen med Departementet. Det kom kritikk av måten disse dokumentene har framkommet på. Prosedyren har vært at Direktoratet gir sin vurdering av Samordningsrådets arbeid og oppfylging av mandatet, en framgangsmåte Direktoratet vil se nærmere på sammen med Departementet.

2.5 Opplæringen

Opplæring av kranførere har siden fylket nedla kranføreropplæringen på AMO-senteret Lierskogen i 2000, vært en del varierende²⁴. Det er generelt innenfor opplæring at de store forskjellene viser seg i dag. En viktig årsak er at Samordningsrådets tilleggskriterier for opplæringsvirksomhetene ikke ble gjort ferdig, hevder deltakerne i Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer i et møte 5. mai 2006.

²⁰ Sitat fra Jens Brynstad sitt rapportutkast til Evaluering av sertifiseringsordningen for sikkerhetsopplæring og sakkyndig kontroll 4.4.2006.

²¹ De tre siste sitatene er hentet fra NOORSI sitt brev til Direktoratet for Arbeidstilsynet 11.09.2004, 03/25023-8.

²² <http://www.arbeidstilsynet.no/info/tema/sertifisering.html>

²³ Møtereferat datert 14.3.2005, ref. 2005/688, fjerde punkt.

²⁴ Kranføreropplæringen på AMO-senteret Lierskogen på Bleiker ble nedlagt av Fylket i 2000.

2.6 Kompetanseregistrering

Bruksforskriften åpner for at alle opplæringsvirksomheter selv kan utstede dokumentasjon for opplæring og føre register over opplært personell (§ 50 strekpunkt 12 og 13). Bevisene er ikke lenger standardiserte, verken i form eller utførelse. Mangel på standardisering er et problem for Arbeidstilsynets inspektører når de skal kontrollere dokumentasjonen.

Tekniske Foreningers Servicekontor AS (TFS) har Kranteknisk forening som hovedaksjonær med i overkant av 50% av aksjene. Øvrige eiere er Norsk Forening for Vedlikehold og Norges Bygg- og Eiendomsforening. I alt står ca 700 medlemsbedrifter bak TFS. I forbindelse med oppløsningen av Bransjeutvalget for kranføreropplæring (BUK), var det en forutsetning at Tekniske Foreningers Servicekontor AS opprettet to selskaper:

- Norsk Kompetanseregister AS (NKR)
- Kompetanseregisteret for arbeidsutstyr AS (KOSAR)

Da disse selskapene var opprettet, ble registeret til BUK overtatt av Norsk Kompetanseregister AS, mens Kompetanseregisteret for arbeidsutstyr AS overtok de øvrige oppgavene. Kapitalen til BUK på ca 4 mill kroner ble overført til Kranteknisk forening som overførte pengene som aksjekapital til NKR, 2,5 mill kroner og KOSAR med 1,5 mill kroner.

Norsk kompetanseregister AS har om lag 150 000 kompetansebevis. Sentralregisteret for sikkerhetsopplæring (SFS) har i dag ca 450 000 kompetansebevis. Forsvaret utstedte alle tre kategorier bevis. De synes imidlertid å ha mistet oversikten over sin registrering etter en rekke omorganiseringer.

Ellers finnes det ca fem mindre kompetanseregistre. Det er også omlag 300 godkjente opplæringsvirksomheter. Hva som finnes av kompetanseregistrering hos disse, er det ingen oversikt over. Kvalitetssikringen av om kravene til kompetanse er oppfylt, varierer også mye.

2.7 Løsninger i andre nordiske land

For områder det ikke er felles europeisk enighet om innenfor bruksforskriften, er det av interesse å se på muligheten for nordisk harmonisering. Her tar vi opp bestemmelser knyttet til kommentarene i bruksforskriftens §§ 42 og 45 og bestemmelser i kapittel 8.

§ 45 i bruksforskriften gjelder bestemmelser knyttet til bruk av maskiner for løfting eller flytting av personer når maskinene ikke er konstruert og bygget for det formålet. I Norge har en laget egne ”Retningslinjer for løft av personer” som er knyttet opp til kommentarene til § 42 og 45.

I bruksforskriftens kommentar til § 42 åpnes det for anledning til å bruke maskiner til løfting av personer når arbeidet oppfyller visse kriterier som: varighet (kort), og arbeidets art (vedlikeholds- eller reparasjonsarbeid som skifting av lyspærer). Det var en periode godkjent praksis å drive fjellrenskingsarbeid der personer ble løftet i kurv festet i kran, og tunnelarbeid der personer ble løftet i kurv montert på hjullaster. Begge deler blir personløft av maskiner som ikke er konstruert for formålet, og praksisen ble godtatt med henvisning til §§ 42 og 45 og benevnt kortvarlig eller midlertidig arbeid i høyden. Bakgrunnen var at egnet utstyr ikke fantes tilgjengelig på markedet. Flere ulykker med fjellrenskingsarbeid, og erkjennelsen av at egnet utstyr ikke ville komme på markedet uten et aktivt påtrykk, gjorde at Arbeidstilsynet skjerpet praksisen sin sommeren 2005. Arbeidstilsynet fastholder dermed maskinforskriftens krav også for maskiner til personløft for arbeid under jord og fjellrensking.

Reguleringen av dette området er løst forskjellig i de ulike nordiske landene: ved å fastsette egne nasjonale forskrifter for noen maskiner eller en har nasjonale veiledninger. Fjellsikringsarbeid (fjellrensking) er et vanlig arbeid i vei- og grunnarbeid i Norge. Sverige har noe fjell, men vesentlig mindre, mens Danmark og Finland ikke har slike utfordringer. Fjellsikring er dermed en problemstilling Norge delvis har felles med Sverige. For slike problemstillinger er det derfor ikke rimelig å forvente stort engasjement for nordisk harmonisering.

Kapittel VIII i bruksforskriften omhandler sikkerhetsopplæring i bruk av arbeidsutstyr der feil bruk gir stor risiko for skade på liv og helse. Bruksdirektivet i EU har en generell formulering om at arbeidsgiveren har ansvar for å sikre at arbeidstakerne får tilstrekkelig opplæring²⁵ (også om risiko) til å bruke arbeidsutstyr uten fare for liv, helse.

Sverige har ikke mer spesifikke lovbestemmelser med krav til opplæring. Arbeidstaker skal vite nok og ha tillatelse fra arbeidsgiver til å bruke arbeidsutstyret. Det er imidlertid inngått avtaler innenfor bransjene, f eks er det en "Trucklæreplan" utarbeidet av opplæringsbedriftene. Det er imidlertid en tendens til at kursene kortes ned i forhold til læreplanen. Bygningsarbeidere har generelt høy status, stor yrkesstolthet og et høyt sikkerhetsnivå.

Danmark har detaljert regulering av opplæringen. Det er krav om kjørebrev for å håndtere truck og kran. Historisk var "Erhvervsutdanningen" en del av det offentlige skolesystemet. Nå er institusjonene selvstendige enheter, men utdannelsen er fremdeles gratis for elevene. Myndighetene godkjenner lærebokverkene som utarbeides av bransjen og arbeidslivspartene i regi av departementet. Myndighetene har krav til undervisningen når det gjelder både innhold og varighet. Det avholdes eksamen med sensorer som må oppfylle bestemte krav. Det vurderes å kreve kjørebrev for håndtering av personløftere også. En dansk kilde mener at det er lavere sikkerhetsnivå blant danske enn blant svenske arbeidere (jf. Erfaringer etter byggingen av Øresundbrua).

Finland har lov om yrkeseksamensordning, underlagt departementet. Det stilles bare krav til eksamen, ikke til hvordan kunnskapen formidles. Før en kan utføre selvstendig arbeid, må en kunne fremlegge eksamenspapirer.

Direktoratet mener at den norske sertifiseringsordningen ligger mellom den danske og den svenske ordningen med hensyn til krav og gjennomføring. Det er vanskelig å se en sammenheng mellom de ulike landenes implementering av bruksdirektivet - og sikkerhetsnivået. På den bakgrunnen ser ikke Direktoratet at det er formålstjenlig å direkte kopiere et av de andre nordiske landene, eller å legge mye energi i å oppnå nordisk harmonisering.

²⁵ Artikkel 7 i direktiv 89/655/EØF

3 Evaluering av sertifiseringsordningen

3.1 Bakgrunn og gjennomføring

Departementet ba allerede i et brev den 28.2.2000 om at Direktoratet lager opplegg for en evaluering av den nye sertifiseringsordningen. Bakgrunnen er innvendingene mot ordningen som har kommet fra ulike hold. Direktoratet svarer da at det vanskelig lar seg gjøre før om to år, da ordningen først er obligatorisk fra 1.1.2001.

Høsten 2004 starter Direktoratet en forstudie med besøk hos seks sakkyndige virksomheter og seks opplæringsvirksomheter som er underlagt sertifiseringsordningen. Forprosjektet som fulgte, innebar utarbeidelse av et spørreskjema til alle sertifiserte virksomheter, som blir utsendt sommeren 2005. De innkomne svarene blir lagt til grunn for utarbeidelse av et annet spørreskjema som sendes til de åtte sertifiseringsorganene som da var virksomme. Spørreskjemaet til de åtte sertifiseringsorganene blir fulgt opp av et besøk hos hver av virksomhetene høsten 2005.

Ved årsskiftet 2005/2006 blir Direktoratet for Arbeidstilsynet flyttet til Trondheim, og ferdigstillelsen av evalueringen organiseres som et prosjekt forankret i det nye Direktoratet. Sentrale medlemmer i den tidligere evalueringsprosessen deltar i dette prosjektarbeidet, enten i prosjektgruppa eller i referansegruppa. Hovedmålet med dette prosjektet er å ferdigstille den pågående evalueringen av sertifiseringsordningen og utvikle en ordning som er kvalitativt forsvarlig og akseptert av myndigheter og sentrale bransjeaktører.

3.2 Resultater fra evalueringen

3.2.1 Besøk hos et utvalg sertifiserte virksomheter

Høsten 2004 besøkte Direktoratet 12 sertifiserte virksomheter: seks sakkyndige virksomheter og seks opplæringsvirksomheter, og følgende ble avdekket:

- Forskjell i sertifiseringsorganenens sertifiseringskonsept
- Sterkt ønske om likhet i sertifiseringsprosessen
- Verifikasjonsprosedyrene/årlig oppfølging i etterkant av en kostnadskrevenne sertifiseringsprosess for kostbare
- Verifikasjonsprosedyrene er mer ressurskrevenne enn selve sertifiseringsprosessen
- "Tvilsumme virksomheter" blir sjelden eller aldri besøkt
- Savner større engasjement og uanmeldte besøk fra Arbeidstilsynet, for kontroll av sertifisert virksomhet
- Savner mer kontakt og informativt innspill fra sertifiseringsorganene
- Virksomheter blir forlatt når sertifisering er fullført og "penger betalt"
- Sertifiseringsorganene fører en mer intensiv oppfølging mot "ryddige opplæringsvirksomheter" med god økonomi
- Det blir jukset i timetall ved gjennomføring av korttidskurs
- For mange elever per maskin gir for dårlig praktisk opplæring
- Elever blir bedt om å signere på at kurset er gjennomført iht mandaterte planer
- Klager fra elever på at instruktørens pedagogiske bakgrunn sjelden blir sjekket av sertifiseringsorganene
- Retningslinjer for elever med skrive-/lesevansker savnes
- Kursplanene til opplæringsvirksomhetene må gjennomgås
- Savn av retningslinjer for opplæring av elever med utenlandsk opprinnelse
- Savn av besøk samt kort informasjon fra Arbeidstilsynets tjenestemenn ved gjennomføring av kurs
- Sikkerheten under praktisk opplæring for dårlig
- Sakkyndig kontroll av arbeidsutstyret som blir brukt har gått ut på dato

Resultatet av denne verifikasjonen ble presentert alle sertifiseringsorganene i et møte i Direktoratet den 21.01.2005.

3.2.2 Spørreundersøkelse hos alle sertifiserte virksomheter

På bakgrunn av erfaringene fra besøkene i et utvalg sertifiserte virksomheter ble det sendt ut spørreskjema til samtlige sertifiserte virksomheter, og tilbakemeldingen var meget god. Spørsmålene Direktoratet stilte speilet de overnevnte forholdene, og svarene kan kortfattet presenteres slik:

- 8 av 10 mente at sertifiseringsordningen fungerer som forventet. De hadde hatt besøk av sertifiseringsorganet før sertifikat ble utstedt, mente at dokumentasjonskravene var greie å oppfylle, og har også hatt besøk av sertifiseringsorganet under revisjoner etter sertifiseringen
- 9 av 10 anså revisorene som kompetente på sitt område
- ca halvparten var fornøyd med Arbeidstilsynets oppfølging av ordningen
- 3 av 4 ønsket felles sjekklister for sakkyndig kontroll
- Sertifiseringsorganene har i ulik grad vært til stede under kursvirksomhet/sakkyndig kontroll under sertifisering eller revisjon

3.2.3 Revisjon hos sertifiseringsorganene

Høsten 2005 gjennomførte Direktoratet systematisk tilsyn, eller revisjoner, med de sju virksomme sertifiseringsorganene. Dette var både et ledd i evalueringsprosessen og et tiltak for å imøtekomme krav om økt aktivitet og oppfølging fra Arbeidstilsynet.

Under revisjonsmøtet ble hvert sertifiseringsorgan presentert for deler av funnene fra de første delene av evalueringsprosessen, og det var gjennomgående samsvar mellom det som sertifiseringsorganet presenterte og det innkomne fra de sertifiserte virksomhetene.

3.2.4 Utdypende vurdering av noen hovedfunn

I det følgende gis en utdypende beskrivelse av fire av områdene som har skapt uro for sertifiseringsordningen:

1. Besøk og verifikasjon under sertifiseringen
2. Gjennomføring av opplæring
3. Fagrevisorer og bruk av disse
4. Manglende felles sjekklister for sakkyndig kontroll

Besøk og verifikasjon under sertifiseringen

De fleste av sertifiseringsorganene besøker sine virksomheter årlig, med to unntak. Ett av disse organene finner det ikke hensiktsmessig å besøke de sakkyndige virksomhetene som allerede er godkjent av direktoratets sakkyndig-ordning, men tilbyr besøk for nye virksomheter. Det andre sertifiseringsorganet opererer på et smalt marked for løfteutstyr i landbruket, og gjennomfører heller ikke årlige besøk av disse små sakkyndige virksomhetene som opererer i dette markedet. Øvrige sertifiseringsorganer verifiserer virksomhetene både gjennom dokumenter og besøk, og dersom det finnes flere avdelinger er det prosedyre for noen av organene at de oppsøker avdelingene slik at samtlige er verifisert gjennom fireårsperioden.

Retningslinjene som i sin tid ble laget av Samordningsrådet for truck, kran og masseforflyttingsmaskiner skulle fylle de utdypende krav til sertifiseringsorgan og til de sertifiserte virksomhetene. I etterkant av revisjonsrunden har Direktoratet fått bekreftet sin antagelse om at disse retningslinjene må revideres, og ett viktig punkt her er å utarbeide kriterier for årlig verifikasjon. Når er det nødvendig å gjennomføre den ved besøk? Dette kan gjøres ved å se på antall ansatte, avdelinger og sertifiseringsområder, og dermed kunne bidra til en mer enhetlig oppfølging av de sertifiserte virksomhetene – både praktisk og kostnadmessig.

Gjennomføring av opplæring

Gjennomføring av opplæring er området med flest kritikkpunkter. Et sentralt problemområde er praktisk opplæring som gjennomføres med for mange elever samtidig på hver maskin, noe som gir for lite praksis pr elev. Det er også kommet signaler om at kurs gjennomføres på for kort tid, men det har vært vanskelig å få noen til å stå frem i slike saker, og dermed gi Arbeidstilsynet konkret grunn til oppfølging.

Det er ellers behov for noen språklige presiseringer i gjeldende opplæringsplaner for å unngå unødvendige misforståelser.

Fagrevisorer og bruk av disse

Det har over tid kommet meldinger til Direktoratet om at det benyttes revisorer under bedømmingen som ikke innehar nødvendig kompetanse på området. Revisjonsmøtene har derfor spesielt konsentrert seg om prosedyre for besøk, og hvem som representerer sertifiseringsorganet i de ulike fasene av sertifiseringen. Vi har funnet ulike prosedyrer for sertifisering, avhengig av organisasjonsmodell. Imidlertid er de fleste sertifiseringsorganene opptatt av faglig kvalitetsvurdering av virksomheten. Det er to måter som brukes: enten gjennom bruk av kompetent personell som selv sertifiserer virksomheten, eller at revisoren fremlegger sitt forslag og at et fagstyre deltar i den endelige vurderingen.

De utdypende retningslinjene for sertifisering trenger også å revideres på dette punktet. Det må settes mer spesifikke krav til at den faglige vurderingen/ bedømmingen foretas uavhengig av sertifikatutsteder.

Manglende felles sjekklister for sakkyndig kontroll

I forkant av revisjonen sendte direktoratet som nevnt ut et spørreskjema for bl.a. å avdekke behovet for felles sjekklister for sakkyndig kontroll. Dette ble gjort med bakgrunn i misnøye med ulik kvalitet og ulik ressursbruk på den sakkyndige kontrollen hos maskineierne. Det har vært kjent at selv om sjekklister ser tilsynelatende dekkende ut, er det svært ulik praksis på hva som utføres i forhold til det enkelte punkt på sjekklister.

Når sertifiseringsordningen ble innført, skulle det etter hvert utarbeides normative dokumenter for kontrollomfang og innhold. Det er særlig punktet om innhold som hittil har manglet for de fleste kategorier. Det vil derfor være nødvendig å få utarbeidet disse dokumentene og forankret dem i sertifiseringsprosedyren. Direktoratet ser behovet for å nedsette arbeidsgrupper for de områdene som fortsatt mangler normative dokumenter for innhold i den sakkyndige kontrollen.

Øvrige utfordringer

Direktoratet har i de årene som sertifiseringsordningen har eksistert ikke kunnet nedlegge de nødvendige ressurser for å imøtekomme den nødvendige og forventede oppfølging. Delvis er manglende oppfølging grunnet i en stadig nedbemanning av teknisk personell. Et annet moment synes å være at SGS – samarbeidsgruppen for sertifiseringsorgan – synes å ha fått større oppgaver tillagt enn de har maktet å gjennomføre. Dette kommer i tillegg til den mistillit som har vært rettet mot tilsynets mandater gitt Samordningsrådet for kran, truck og masseforflyttingsmaskiner. Det har vært en oppfatning av at ikke alle interesseorganisasjoner har blitt hørt i de viktigste diskusjonene.

4 Sentrale utfordringer

Sertifiseringsordningen går i korthet ut på å sikre at brukere av farlig arbeidsutstyr har nødvendig kompetanse til å betjene utstyret på en forsvarlig måte, og at den tekniske tilstanden til utstyret er tilfredsstillende. Det spesielle med ordningen er at de som skal sørge for at dette skjer er private virksomheter og at kontrollen med at ordningen utøves på en forsvarlig måte også er overlatt til private virksomheter. Sertifiseringsordningen har dermed gitt grunnlag for en særskilt bransje som både skal forholde seg til – myndighetskrav knyttet til kvalitet på utførelse, og til – et marked som krever god ytelse med hensyn til kvalitet/pris. Dette er i seg selv ikke spesielt for privat næringsliv, men risikoen knyttet til området farlig arbeidsutstyr gjør at det ikke kan aksepteres at krav til kvalitet reduseres for å kunne konkurrere på pris eller øke inntektene.

For at en slik privatisert ordning skal fungere, må det være en god myndighetsoppfølging, både i form av at kravene til kvaliteten i ordningen følger utviklingen i bransjen (teknisk og organisasjonsmessig) og at det utøves kontroll med at kravene etterleves.

Arbeidsmiljøloven sier²⁶ at ansvarsdelingen mellom etaten og virksomheten er slik at arbeidsgiver (her representert ved bransjen) har ansvaret både for å løse sine arbeidsmiljøproblemer og for kontrollen med de helsemessige og sikkerhetsmessige forholdene i bedriften. Tilsynets oppgave er å påse at dette skjer. I denne sammenhengen betyr det at Arbeidstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at farlig arbeidsutstyr har gjennomgått forskriftsmessig teknisk kontroll og at brukerne har forskriftsmessig kompetanse. Direktoratet har fått signaler om at der Direktoratet har nedprioritert å gjennomføre tilsyn, har også etterlevelsen av spesielt krav til forskriftsmessig teknisk kontroll, gått ned.

Det at en virksomhet kan dokumentere at arbeidsutstyr som omfattes av krav til sakkyndig kontroll, har gjennomgått kontroll hyppig nok, er likevel ingen garanti for at kontrollen er gjennomført på en kvalitetsmessig god nok måte. Å føre tilsyn med kvaliteten på den sakkyndige kontrollen, krever teknisk kompetanse på nivå med fagrevisorer som kan utføre sakkyndig kontroll. Tilsvarende gjelder for tilsyn med sertifisert opplæring. Her har en i tillegg utfordringen med ulikt utformede kompetansebevis (avhengig av i hvilket register kompetansen er registrert.)

Arbeidstilsynet har i prinsippet tre grenseflater mot ordningen:

1. Krav til kvalitet/innhold
2. Tilsyn med aktørene i sertifiseringsordningen
3. Tilsyn med virksomhetene som bruker arbeidsutstyr som omfattes av ordningen

Arbeidstilsynet har ikke ressurser til å utøve tilsyn med alle virksomheter og må utøve risikobasert tilsyn.²⁷ Da er det viktig å få mest mulig effekt ut av de tilsyn som gjøres. Et spørsmål i den sammenheng er om et sertifiseringsorgan skal kunne ansvarliggjøres for mangler funnet hos virksomheter de har sertifisert, f eks i form av pålegg eller tilbaketrekking av utpeking.

En annen utfordring for Arbeidstilsynets ressursituasjon er behovet for å inneha så god løpende bransjekunnskap og utstyrs-kunnskap at kravene til sertifisert opplæring og sakkyndig kontroll holder tritt med utviklingen. Historien viser at det har ikke etaten klart i tilstrekkelig grad, og den omorganisering etaten er i ferd med å gjennomføre vil neppe bedre dette.

En tredje utfordring er forholdet til utenlandske borgere, spesielt EØS-borgere. Det økende volumet av EØS-borgere som arbeider i Norge medfører behov for ressursbruk for å sikre at godkjenningssprosessen er forsvarlig.

²⁶ Solveig Skaar og Berit Nicolaysen (1997): *Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til?* SINTEF IFIM STF38 A96524. ISBN: 82-595-9801-9

²⁷ Risikobasert tilsyn kan i noen tilfelle gjøres i form av ”stikkprøvetilsyn” der valg av tilsynsobjekt er begrunnet mer i typen virksomhet enn i risikobildet i den enkelte virksomhet det utøves tilsyn i.

5 Veien videre

5.1 Alternativer

Det kan tenkes flere alternativer for grunnleggende endringer med sertifiseringsordningen:

- A Fortsette med nåværende ordning, men at myndighetene tar et fastere grep om ordningen
- B Fortsette med nåværende ordning, men at myndighetene tar et fastere grep om ordningen og oppretter et sakkyndig bransjebasert råd
- C Nåværende ordning legges helt over på bransjene som selv godkjenner sertifiseringsorganene/opplæringsvirksomhetene
- D Det lages en helt nye ordning som er helt bransjetilpasset

De ulike alternativene er nærmere beskrevet i det følgende:

A Fortsette med nåværende ordning, men at myndighetene tar et fastere grep om ordningen

1. Direktoratet utarbeider politikk, retningslinjer og mandat for tilsyn med ordningen og utpeker sertifiseringsorgan
2. Regionene (evt som smalt område i en region) utpekes til å ha tilsynskompetanse med ordningen – hvilket innebærer:
 - Ansvar for oppfølging av sertifiseringsorganene gjennom årlig rapportering og revisjon
 - Ansvar for opplæringsplanene i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre sentrale samarbeidspartnere innen opplæring
 - Ansvar for kontrollplaner/sjekklistene for sakkyndig kontroll i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre sentrale samarbeidspartnere
 - Ansvarlig for å utarbeide årlige tilsynsaktiviteter overfor opplæringsvirksomhetene og de sakkyndige virksomhetene.
 - Ansvar for å vurdere om regelverket er hensiktsmessig og forståelig utformet. Ved behov utarbeide forslag til endring av regelverket. Være ansvarlig for etatens veiledning og informasjon om ordningen.

B Fortsette med nåværende ordning, men at myndighetene tar et fastere grep om ordningen og oppretter et bransjebasert forum

Tilsvarende som beskrevet over, men der et bransjebasert forum gis oppgavene i andre og tredje underpunkt over, med å utarbeide forslag til oppdaterte opplæringsplaner, sjekklistene for sakkyndig kontroll og lignende.

C Nåværende ordning legges helt over på bransjene som selv godkjenner sertifiseringsorganene/opplæringsvirksomhetene

Dette er fullt mulig ved at det etableres en "godkjenningnemnd" bestående av partene (NHO, LO) og med støtte i obligatorisk akkreditering. For opplæringsens vedkommende vil denne ordningen måtte følges opp med en bestemmelse om at arbeidsgiverne er pålagt å utstede en skriftlig arbeidstillatelse for kjøring av bestemte maskiner. Sakkyndigordningen vil bli som nå med godkjente virksomheter/kvalifiserte kontrollører for forskjellige maskinkategorier.

D Det lages en helt ny ordning som er helt bransjetilpasset

Denne ordningen vil i utgangspunktet bli svært lik den som er skissert i punktet ovenfor, men mer spisset mot den enkelte bransjen som industri, bygg- og anlegg, lager og transport osv. En slik ordning vil lettere kunne tilpasses fagarbeiderutdannelsen, for eksempel maskinkjørere, transport og logistikk mv. Denne ordningen vil også kreve en bestemmelse i bruksforskriften om at arbeidsgiverne er pålagt å utstede en skriftlig arbeidstillatelse for kjøring av bestemte maskiner. Sakkyndigordningen vil bli som nå med godkjente virksomheter/kvalifiserte kontrollører for forskjellige maskinkategorier.

5.2 *Anbefalinger*

Resultatene fra evalueringen og antall virksomheter som inngår i sertifiseringsordningen (sertifiseringsorganer og sertifiserte virksomheter) tilsier at det ikke er tjenlig å gjøre vesentlige endringer med selve ordningen. Vi har heller ikke funnet det formålstjenlig å endre ordningen i retning av hvordan noen av de andre nordiske landene har gjort det.

De tre hovedgrepene som anbefales for å forbedre ordningen er:

1. Arbeidstilsynet må gjennomføre et visst minimum av tilsyn med etterlevelsen av ordningen
2. Arbeidstilsynet ansvarliggjør sertifiseringsorganene ved å tydeliggjøre handlingsrommet deres
3. Arbeidstilsynet oppretter et bransjebasert forum som skal gi fagbaserte råd for videreutvikling av krav til ordningen

Ettersom det er Arbeidstilsynet som har forskriftsansvaret for ordningen og skal føre tilsyn med den, anbefales det også at det er Arbeidstilsynet som skal utgi mer detaljerte krav til hvordan sertifisert opplæring skal gis og sakkyndig kontroll utføres. Det bransjebaserte forumet som foreslås opprettet, vil derfor kun ha en rådgivende funksjon. Forumet (evt ved bruk av arbeidsgrupper med utspring i forumet) kan gis i oppgave å utarbeide relativt konkrete råd/krav, men Arbeidstilsynet må uansett ha full frihet til å bearbeide/endre disse.

Forslag til mandat for et slikt forum:

Forumet gir råd til Direktoratet for Arbeidstilsynet i sitt arbeid med å utøve myndighet innenfor sertifiseringsordningen (eller området omfattet av forskrift om bruk av arbeidsutstyr).

Representantene har som oppgave å

- gi faglige innspill på saker som blir forelagt forumet
- selv fremme saker i fagforumet
- begrunne og forsvare synet til organisasjonene de representerer
- informere tilbake til sin organisasjon betraktninger som forumet gjør seg
- bidra konstruktivt til å utarbeide omforente forslag

Forslag til medlemmer i et slikt forum:

De toneangivende aktørene bør være representert.

- Sentrale bransjeorganisasjoner som representerer brukerne av sertifiseringsordningen
- Ett sertifiseringsorgan
- De største kompetanseregistrene
- Eventuelt ett teknisk kontrollorgan

I tillegg bør både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden være representert.

Det er diskutert om et teknisk kontrollorgan skal være representert i fagforumet. I dag er tre virksomheter utpekt av departementet som teknisk kontrollorgan (TKO) innenfor maskiner. Det er Siv.ing. Finn Strøm AS, Nemko og Det norske Veritas.

Innenfor arbeidsutstyr er det i dag spesielt én sak som berører TKO. Når en maskin som ikke er konstruert og bygget for løfting eller flytting av personer, blir ombygd for dette formålet, og maskinen skal kunne løfte personer mer enn 3 m over grunnivå, må produsenten få maskinen "EF-typeprøvd" av et teknisk kontrollorgan²⁸ (se rapportens kap. 2.7).

I denne konkrete saken er det nyttig å ha et forum med mulighet for dialog mellom maskinprodusenter, maskinombyggere/ entreprenører, de tekniske kontrollorganene og myndighetene.

²⁸ Se Maskinforskriften § 9 pkt 3 a og b og vedlegg 4 pkt A strekpkt 16 og vedlegg 6.

Forslag til hvem som bør inviteres til å delta i et slikt forum:

Bransjeorganisasjoner	<i>Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)</i> <i>Maskingrossisternes forening (MGF)</i> <i>Norsk Organisasjon for Sikkerhetskompetanse (NOORSI)</i> <i>Kranteknisk Forening (KTF)</i> <i>Løfteteknisk forening (LTF)</i> <i>Personløfterforeningen (PLF)</i>
Sertifiseringsorgan	<i>SGS velger selv inn ett sertifiseringsorgan som representerer fellesskapet. Representanten og vara velges for ett år av gangen.</i>
Kompetanseregister	<i>Sentralregisteret for Sikkerhetsopplæring (SFS)</i> <i>Norsk kompetanseregister AS (NKR AS)</i>
Tariffpartene	<i>NHO</i> <i>LO</i>
Andre	<i>Kompetansesenteret for Arbeidsutstyr AS (KOSAR)</i>

Om et teknisk kontrollorgan skal delta, foreslås Det norske Veritas (DNV).

Det er ønskelig at medlemmene i forumet har kompetanse innenfor sakkyndig kontroll og/ eller opplæring. Medlemmene bør ha høy teknisk kompetanse innenfor størst mulig grupperinger av arbeidsutstyr, praktisk erfaring, godt kjennskap til forskrifter/bestemmelser og standarder.

Andre aspekter:

Direktoratet bør ha sekretariatet for rådet, og en til to med tilsynskompetanse bør delta fra region. Ledelsen av forumet velges blant forumets medlemmer for ett år av gangen, men skal ikke ledes av et sertifiseringsorgan. Medlemmene i rådet bærer selv kostnadene med sin deltakelse. Etter et par år bør sammensetningen av fagrådet vurderes.

5.3 Vedtak

Anbefalingen ovenfor ble presentert for Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL), som består av direktøren og de sju regiondirektørene. ATL gjorde følgende vedtak 7.6.2006:

1. Det gis støtte til anbefalingene i evalueringsrapporten, dvs:
 - Arbeidstilsynet må gjennomføre et visst minimum av tilsyn med etterlevelsen av ordningen
 - Arbeidstilsynet utarbeider kriterier for hvordan sertifiseringsorganene kan ansvarliggjøres for mangler oppdaget ved tilsyn hos sertifiserte virksomheter
 - Arbeidstilsynet oppretter et bransjebasert forum som skal gi fagbaserte råd for videreutvikling av krav til ordningen
2. Det gis tilslutning til mandatet for forumet
3. Det gis støtte til den representasjonen som er beskrevet i evalueringsrapporten
4. Forumet skal ledes av Direktoratet v/ avd. dir. Dokumentasjon og analyse (Stig Magnar Løvås). Etter ca ett år gjøres en vurdering av om forumet skal ledes av en av bransjerepresentantene
5. Arbeidstilsynet skal være representert med en sekretær (fra Direktoratet) og to med tilsynskompetanse fra ytre etat. Regionenes deltakelse: Heidi Rudshaug (Oslo) og Ole Kristian Vik (Midt-Norge).