

Kommunal – og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:

Dato: 16. juli 2020

## **Høring - rapport fra Byggkvalitetutvalget**

### **1 Innledning**

Det vises til høringsbrev datert 26.02.20, hvor frist for høring er satt til 01.09.20.

Nordnorske entreprenørers service organisasjon AS er den største organisasjonen for byggebransjen i Nord Norge og den største frittstående næringslivsorganisasjonen i landsdelen. NESO har 131 eiere / medlemsbedrifter fra hele landsdelen, omsetter årlig for omkring 13 milliarder kroner og har omkring 5400 medarbeidere.

Administrasjonssted er Svolvær og NESO har nå 14 medarbeidere.

NESO er opptatt at rammebetingelsene til bransjen og var også representert i referansegruppa til byggkvalitetsutvalget.

På vegne av NESO gis det innspill til rapporten.

### **2 Merknader til forslagene i byggkvalitetsutvalget**

#### **2.1 Avvikling av ansvarsrettssystemet i plan og bygningsloven – tiltakshaver har ansvaret - rapportens kap. 10**

##### **a) Utvalgets forslag**

- Ansvarsrettssystemet avvikles – tiltakshaver har alene ansvaret

Det foreslås at ansvarsrettssystemet i plan og bygningsloven avvikles, slik at tiltakshaver alene står ansvarlig ovenfor det offentlige dersom det ikke bygges i tråd med gitte tillatelser.

Hovedbegrunnelsen for dette er at systemet gjør det mulig å misforstå eller omgå ansvar, og det er ressurskrevende for kommunene å finne frem til og sanksjonere mot den som har ansvar.

Et rent tiltakeransvar vil gjøre det enklere for kommunen å følge opp regelverksbrudd. Tiltakshaver må sørge for at aktørene vedkommende har inngått kontrakt med retter de ulovlige forholdene.

- Tiltakshaver må utpeke koordinator

I rapporten er det også angitt at tiltakshaver utpeker en eller flere koordinatører for å sikre at noen i tiltaket koordinerer arbeidet, slik at grensesnittene mellom fagområdene ivaretas. Tiltakshaver kan også selv ha rollen og at det skal fremgå av søknaden hvem som har rollen.

- Styrking av sanksjoner

I tillegg nevner rapporten at kommunen må benytte muligheten til å kreve sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse.

Avslutningsvis angir rapporten at man bør styrke kommunens sanksjonsmuligheter ovenfor tiltakshavere, herunder såkalte single purpose-foretak.

## **b) Merknader til forslaget**

- Ansvarsrettsystemet avvikles – tiltakshaver har alene ansvaret

NESO støtter forslaget til byggkvalitetsutvalget om at tiltakshaver alene har ansvaret ovenfor kommunen.

Det presiseres samtidig at det er viktig at tiltakshaver knytter til seg foretak med riktig kompetanse (utdanning og erfaring) både i forhold til utførelse og prosjektering. Dette må gjøres i alle fall for områder av betydning for liv, helse og miljø. Dette gjelder brann, konstruksjonssikkerhet, bygningsfysikk, geoteknikk og brukbarhet. Dersom det ikke stilles krav til dette blir det lett at tiltakshaver velger useriøse og lite kvalifiserte aktører. Det pekes også på at dagens ansvarsrett system også har en oppdragende effekt, da aktørene må ha nødvendige kvalifikasjoner og kan bli ansvarliggjort dersom noe ikke er i orden.

- Tiltakshaver må utpeke koordinator

Når det gjelder koordineringsrollen som skal fremgå av søknaden synes det uklart hvilken offentligrettslig rolle en slik koordinator skal ha. Slik vi leser rapporten synes utvalget ikke å ha ment at denne rollen skal belegges med ansvar ovenfor kommunen. En slik rolle vil også dels være ny (ved siden av roller som prosjektleder og byggeleder som tiltakshaver engasjerer) og de kontraktsmessige aspektene med en slik rolle må også utredes.

- Sanksjoner

Forslaget om å styrke kommunens sanksjonsmuligheter støtter NESO i prinsippet, men det må klarlegges nærmere vilkårene for nye sanksjoner (pålegg/bøter). Dette kan for eksempel utformes etter samme mønster som Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljøloven og dens forskrifter. Hvorvidt kommunen oftere skal be om sikkerhetsstillelse ved søknader om midlertidig brukstillatelse må vurderes fra sak til sak. Det påpekes imidlertid her at det både i forbruker og næringsentrepriser stilles sikkerhetsstillelse både fra tiltakshaver og aktørene. Dette gjelder for nye boliger som utvalget spesielt peker på.

## 2.2 Kompetanse – rapportens kap. 11

### a) Utvalgets forslag

- Kompetansekrav

Utvalget foreslår at regelverket bør stille obligatoriske kompetansekrav til enkeltpersoner som skal utføre prosjektering og uavhengig kontroll innenfor brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk.

Videre angir utvalget at for å sikre nok kvalifisert arbeidskraft, bør det fortsatt legges til rette for at flere tar yrkesfagutdanning. I tillegg kan det legges bedre til rette for tilleggsopplæring for voksne fagarbeidere samt ufaglærte med realkompetanse. NOKUTs arbeid med å vurdere utenlandsk fagutdanning må styrkes

Det vil også være hensiktsmessig at kommunene stiller egne kvalifikasjonskrav. Kommunene bør derfor få mulighet til å stille krav til kompetanse ved både planlegging og utførelse. For at en slik mulighet skal være i tråd med EØS-rettslige begrensninger, må det gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Særlig viktig er tiltak i tilknytning til områder eller bygg av kulturhistorisk betydning, eller til naturlandskap, samt prosjekter som har betydning for byutviklingen

- Sentral godkjenning avvikles

Utvalget foreslår at sentral godkjenning avvikles. Begrunnelsen for dette er at det ikke lenger er behov for denne ordningen når lokal godkjenning er bortfalt. I dag erklærer bedrifter ansvarsrett og sentral godkjenning er ikke noe krav. Det pekes også på svakheter med ordningen ved at det er mange fagområder som ikke er knyttet til ordningen, samt at krav er knyttet til foretaket (og ikke person i prosjektet) og at ordningen ikke hensyntar realkompetanse i noe særlig grad.

- Tiltaksklasseinndeling avvikles

Videre foreslår utvalget at tiltaksklasseinndelingen avvikles. Dette har sammenheng med at man foreslår at ansvarsrettsystemet avvikles. I tillegg peker utvalget på at feil forståelse i inndelingen i tiltaksklasser kan føre til at oppgaver plasseres i høyere tiltaksklasse enn nødvendig med den følge at det stilles unødvendig strenge krav til kvalifikasjoner og uavhengig tredjepartskontroll.

Videre peker utvalget på at det er uheldig med en slik inndeling ved siden av klasseinndelingen som gjelder etter Byggeteknisk forskrift (TEK) på områder som brann, konstruksjonssikkerhet og sikkerhet mot naturpåkjenninger.

## **b) Merknader til forslaget**

- Kompetansekrav

Vi er enig i at det skal stilles kompetansekrav til de enkeltpersonene som faktisk utfører oppgavene. Dette bør også gjelde entreprenørene i utførelsesfasen og forslaget inneholder ikke noe om dette. I dag er dette ivaretatt (i alle fall delvis selv om noen mener at den skulle vært bedre) gjennom ansvarsrettsystemet.

- Sentral godkjenningsordning avvikles

Vi er ikke enig i at sentral godkjenning bør avvikles og kan ikke se at begrunnelsen til utvalget er god nok. Utvalget ønsker at man i stedet skal ha privatiserte andre ordninger for å synliggjøre kompetanse (for eksempel Startbank). Dette vil være både uoversiktlig og vanskeliggjøre kontroll med bransjen.

Den sentrale godkjenningsordningen fungerer i dag som en god oversikt på hvilke kvalifikasjoner bedriftene har og den omfatter også i tillegg en dokumentasjon på at seriøsitetsskrav er oppfylt.

Bransjen har tillit til denne ordningen og vi anser det også som en fordel at den er offentlig styrt. Når den er offentlig styrt vil både myndigheter og aktørene kunne ha innflytelse og innspill til ordningen.

Man skal heller ikke undervurdere den kompetansen som er opparbeidet i direktoratet (DIBK) for å vurdere kompetanse og seriøsitetsskrav.

I tillegg er ordningen åpen og lett tilgjengelig og søkbar for aktørene i bransjen. I forhold til offentlig anskaffelser er ordningen også et nyttig verktøy (selv om det ikke kan stilles krav om aktørene har dette) for å velge seriøse og kvalifiserte aktører.

I den grad man mener den sentrale godkjenningsordningen er mangelfull få man heller styrke den.

- Tiltaksklasseinndeling avvikles

Tiltaksklasse inndelingen fungerer i dag slik at jo høyere tiltaksklasse jo større kompetanse stilles til aktørene.

Vi kjenner ikke til at det er noe stort problem at tiltak plasseres for høyt, slik at det stilles for strenge krav til aktørene. Ved å fjerne tiltaksklassene kan man imidlertid få motsatt problem, nemlig at det stilles for lite krav til aktørene i en byggesak. Det er også en god og omfattende veileder til tiltaksklasseplassering i de ulike fag, slik at det ikke skulle være noe problem å treffe på tiltaksklassen.

Det er godt mulig at man gjennom klasseinndelingene etter TEK oppnår at det må brukes kvalifisert personell i byggesaker. I så fall kan man fjerne tiltaksklassene. Dette må da utredes nærmere slik at det sikres at man er nødt til å bruke kvalifiserte aktører i prosjekter av en viss vanskelighetsgrad. I motsatt fall vil det være fritt frem for useriøse og lite kvalifiserte aktører.

## **2.3 Kontroll – rapportens kap. 12**

### **a) Utvalgets forslag**

- Mer byggeplasskontroll av kommunen

Utvalget foreslår at dagens kontroll bør forsterkes gjennom mer målrettet og kunnskapsbasert kontroll. Det bør i den forbindelse utredes nærmere hva som gjengangere hvilke feil som gjøres av bransjen. Det er generelt behov for flere kontrollpunkter i utførelsesfasen. Mer kontroll på byggeplass, herunder førstelinjekontroll og uavhengig kontroll må sikres gjennom tydeligere regulering i plan og bygningsloven.

En førstelinjekontroll beskriver utvalget som en kontroll av at det foreligger nødvendige tillatelser, produksjonsunderlag, at alle på byggeplass har HMS kort, og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende. Dersom reglene for kommunal kontroll presiseres og avgrenses, vil kontrollen bli mer lik på tvers av kommuner. Det blir også tydeligere hva den offentlige kontrollen omfatter.

- Mer kontrollsamarbeid

Det foreslås at kommunen bør ha en plikt til å varsle andre myndigheter dersom det oppstår mistanke om ulovligheter på deres områder, slik at andre myndigheter i dag har plikt til ovenfor bygningsmyndighetene. Det bør også utredes om uavhengig kontrollør kan pålegges en slik varslingsplikt.



- Forsterket uavhengig kontroll

Utvalget forslår at den uavhengige kontrollen bør forsterkes, herunder gjennom krav til stedlig kontroll på byggeplass. Kontrollørens ansvar bør utvides til ikke bare å bekrefte at vedkommende har gjennomført kontroll, men at kontrollområdet som kontrolleres rent faktisk tilfredsstillende kravene i TEK.

Som i dag skal uavhengig kontroll gjelde de mest samfunnskritiske og funksjonsbaserte byggetekniske kravene, som fuktsikring, bygningsfysikk og brann- og konstruksjonssikkerhet. Kontrollen bør imidlertid målrettes, og kontrollmetodene må baseres på sannsynlighet for og konsekvens av byggefeil.

Uavhengig kontrollør skal undersøke at riktig kompetanse er benyttet i prosjektet. Kontrolløren bør også sjekke at produksjonsunderlaget følges i utførelsen. I tillegg bør uavhengig kontroll etterse at byggevarer har nødvendig dokumentasjon.

- Mer risikobasert og digital kontroll

Ny teknologi åpner i stadig større grad for hel- eller halvautomatisk kontroll. Det er derfor et potensial for mer effektiv og målrettet kontroll gjennom bruk av digitale systemer. Det er mulig å samle inn og systematisere informasjon, og å bruke denne i kontroller gjennom alle faser i prosjektene.

Det bør vurderes å lette kontrollbyrden for foretak med sertifiserte kvalitetssystemer.

- Gebyrfinansiering av kommunal kontroll

Utvalget foreslår at gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven bør endres slik at kommunen får adgang til å gebyrlegge både kontroll og ulovlighetsoppfølging som krever innsats fra bygningsmyndighetene eller andre sektormyndigheter. Dette vil være en mer rettferdig innretning av gebyrer fordi det vil være den som foretar noe ulovlig, som bærer kommunens utgifter.

## **b) Merknader til forslaget**

Vi støtter forslagene om økt kontroll. Det er også viktig at kontrollen gjøres spisset mot de områder som er utsatt for feil og her bør man lage en oversikt på hva som typiske feil man bør fokusere på og når kontrollen skal foregå. Dettet gir forutsigbarhet og vil også ha en oppdragende effekt på bransjen om nettopp å ikke gjøre feil innen disse områdene.

Det som er uklart er hvordan man skal få oversikt over hvem som er aktørene i tiltaket når ansvarsrettsystemet avvikes. Her må det da av tiltakshaver fremlegges en oversikt i forbindelse med søknaden selv om aktørene ikke skal være belagt med ansvarsrett.

Vi er også enig i at foretak med sertifiserte kvalitetssystemer og/eller sentral godkjenning bør ha mindre kontroll og at fokus rettes mot dem som ikke har dette i orden. Det er ofte slik at de useriøse firmaer er dem som ikke har dette på plass.

Når det gjelder gebyrfinansiering av kontroll støtter vi forslaget om at dette skal ilegges de som har foretatt noen ulovlig. Det er imidlertid viktig at det er klare kriterier for å ilegge gebyr og dette må da selvsagt også kunne påklages videre.

I tillegg til dette bemerkes det at kommunene må få økt tilskudd (øremerkes) til kontroll. I motsatt fall vil nok dette bli nedprioritert.

## **2.4 Garanti og forsikring – rapportens kap. 13**

### **a) Utvalgets forslag**

- Byggskadeforsikring

Utvalget foreslår at det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring som, etter det vi forstår, skal gjelde boliger oppført etter bustadoppføringsloven (forbrukerentreprise). Forsikringen bør dekke vesentlige byggefeil og byggskader som er forårsaket av byggefeilene. Forsikringen bør gjelde i ti år, og det bør være minst to etterkontroller av boligen, for eksempel etter ett og fem år, for å avdekke eventuelle byggefeil og skader. Tilbud om forsikring må foreligge for at kommunen skal gi byggetillatelse, og forsikring må være tegnet for at kommunen skal gi midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

Utvalget mener at det bør utredes nærmere om byggskadeforsikringen bør komme i tillegg til garantiordningen i bustadoppføringslova, eller om forsikringen også skal dekke ferdigstillelse. Det bør uansett innføres en regel i plan- og bygningsloven som, avhengig av hva utredningen kommer frem til, sikrer at garanti eller forsikring foreligger før byggingen kan starte.

- Byggskaderegister

Utvalget mener at en forutsetning for et velfungerende forsikringsmarked er at forsikringsgiverne enkelt kan få innsikt i entreprenørens historikk. Det vises i denne sammenheng til Danmark hvor det finnes et offentlig tilgjengelig register som viser alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring, byggskader som har oppstått og i hvilken grad skadene er rettet opp.

Utvalget mener at et slikt register, som forsikringsselskapene rapporterer til, og alle forsikringsselskaper og boligkjøpere får innsyn i, også bør etableres i Norge. Registeret bør gi oversikt over entreprenører som har tegnet forsikring, registrerte byggskader og i hvilken grad skadene er rettet opp. De viktigste argumentene for et slikt register, er å gjøre det vanskeligere for entreprenørene å skjule dårlig historikk og lettere for forbrukere å velge seriøse aktører. Dårlig byggkvalitet vil derigjennom ha konsekvenser for forsikringspremie og oppdragstilfang. Etableringen av et slikt register vil gi entreprenørene incitament til å levere byggkvalitet.

## **b) Merknader til forslaget**

Vi forstår forslaget dithen at dette er en forsikring som følger boligen og hvor entreprenøren kan «kjøpe seg fri» fra ansvar ved at forsikringsselskapet overtar risikoen for byggefeil og byggsaker som følge av disse feilene ved at entreprenøren betaler en forsikringspremie. Dersom dette er tilfelle, så er vi positive til at forslaget utredes nærmere. Dette fordi den etter vår mening største potensielle gevinsten ved forslaget er at en slik forsikring vil kunne fremme seriøsitet ved at de mest seriøse entreprenørene tilbys en forsikring som er rimeligere enn useriøse entreprenører som enten må betale en forholdsvis dyr premie eller ikke får tilbud om slik forsikring.

Det er imidlertid mye som må undersøkes nærmere før vi kan stille oss bak forslaget, herunder hvordan markedet for slik forsikring vil være, i hvilken grad (om noen) dages garantiordning skal bestå, hvordan ordningen fungerer i Danmark (hvor utvalget nevner at praktiseringen av en slik ordning er god) og hvordan entreprenørene i praksis vil bli «ratet» av forsikringsselskapene og dermed kunne oppnå tilbud om forsikringspremie som faktisk reflekterer risikoen for byggefeil for den enkelte entreprenør.

Når det gjelder forslaget om et byggskaderegister er vår mening at tanken om innsyn og historikk i utgangspunktet er god, men at man har vanskeligheter med å se hvordan dette på skal fungere på en måte som er sannferdig og likebehandler entreprenørene. Spørsmål som må utredes er hva som skal regnes som en byggskade, hvem som skal avgjøre hva som er en byggskade, hvilke muligheter for klage som finnes osv. Vår mening er at et slikt forslag ikke kan støttes på nåværende tidspunkt, men at det må konkretiseres i detalj hvordan dette skal fungere i praksis for at man eventuelt kan tilrå dette. Det er nærliggende at man legges konkretiserer ordningen i tråd med hvordan denne praktiseres i Danmark, hvor utvalget mener at dette fungerer.

## **2.5 Arbeidslivskriminalitet – rapportens kap. 14**

### **a) Utvalgets forslag**

- Avdekke kriminelle aktører gjennom koordinert kontroll

I dag samarbeider offentlige myndigheter så som Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet om utveksling av informasjon og kontroll med sikte på å komme arbeidslivskriminalitet til livs.

Utvalget foreslår å utvide og videreutvikle samarbeidet, herunder ved at det gis hjemmel som sikrer at kommunene deltar i koordinerte kontroller på byggeplass. Kommunene bør selv også ta initiativ til å gjennomføre byggeplasskontroll sammen med eksempelvis Arbeidstilsynet og brannmyndighetene. For å redusere arbeidslivskriminaliteten, må kommunene også gis hjemmel til å varsle andre myndigheter dersom det oppstår mistanke om ulovligheter på deres områder (se kapittel 12).



Det bør utredes om også uavhengig kontrollør kan pålegges en slik plikt. Det bør også utredes om det kan innføres en hjemmel for kommunene til å innhente opplysninger og videreformidle dem til Arbeidstilsynet eller andre relevante tilsynsmyndigheter

- Krav om å dokumentere gjennomføringsevne

Utvalget mener det bør innføre krav om dokumentert tegning av byggskadeforsikring før kommunen kan gi igangsettingstillatelse. Ved at aktørene må tegne forsikring, vil det bli vanskeligere for useriøse og kriminelle å påta seg oppdrag som de ikke har økonomisk evne eller vilje til å fullføre.

Videre mener utvalget at det bør utredes om det er mulig å stille krav om fremlagt skatteattest før kommunen gir igangsettingstillatelse. Tjenesten eBevis bør utvides til private aktører. Det vil være forenklende for alle parter i byggesaksprosessen dersom registeropplysninger fra eBevis kan kreves fremlagt i forbindelse med søknaden. Det bør innføres et krav om digitalt førstevalg i søknadsprosessen, slik at søknader ikke kommer inn til kommunen for behandling uten at registeropplysningene er oppgitt.

- Offentlige anskaffelser og markedsbaserte ordninger

Utvalget er av den oppfatning at det pågående arbeidet med å veilede og lære opp offentlige oppdragsgivere om anskaffelsesprosesser, bør videreføres og styrkes. Myndighetene kan også bidra til å sikre kompetente og seriøse aktører gjennom minimumskrav i anskaffelseskontraktene, herunder krav til antall fagarbeidere og lærlinger. Offentlige oppdragsgivere kan stille krav om at leverandørene har økonomisk kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner til å gjennomføre oppdraget.

Videre mener utvalget at markedsbaserte ordninger, som leverandørregisteret StartBANK, kan gjøre det enklere også for private oppdragsgivere å velge kompetente og seriøse aktører. Ordningen bør videreutvikles som et felles register i regi av næringen, som henter og deler informasjon mellom ulike offentlige og markedsbaserte registre, for eksempel eBevis, HMSREG, Boligmappa og Mesterbrevordningen.

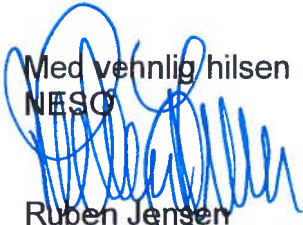
## **b) Merknader til forslaget**

Vi stiller oss positive til en utvidelse av samarbeidet mellom de offentlige myndighetene og mer kontroll fra kommunenes side på byggeplass. Dette er etter vår mening viktig for å sikre ytterligere seriøsitet i bransjen.

Slik vi har vist til overfor under punkt 2.4 er vi i utgangspunktet positive til å utrede byggskadeforsikring, men at vi ikke kan stille oss bak forslaget før detaljene om ordningen er på plass. Dersom det viser seg etter en gjennomgang og presentasjon av detaljene i en slik ordning at løsningen er formålstjenlig, så er vi positive til at kommunen kan stille krav om tegning av slik forsikring før igangsettingstillatelse gis.

Det samme gjelder krav om fremlagt skatteattest som kan fremme seriøsitet. Vi mener også at det er formålstjenlig at registeropplysninger fra eBevis kan utvides til å gjelde også dette formålet, da det vil gjøre føre til en tidsbesparelse for entreprenørene.

Når det gjelder utvalget syn om at man bør styrke oppdragsgivers kompetanse på anskaffessiden og stille minimumskrav til seriøsitet i kontrakter med leverandører, så er det det lett å være enig i dette. Vi er derimot ikke enig i at markedsbaserte ordninger som StartBANK bør videreutvikles slik at det blir et felles register i regi av næringen som også private kan benytte seg av. Etter vår mening er det mer nærliggende at den kompetansen som Direktoratet for byggkvalitet har opparbeidet seg med den sentrale godkjenningsordningen benyttes til å styrke denne ordningen som et felles register for næringen. I tillegg til allerede opparbeidet kompetanse, og etter vår mening et godt og innarbeidet navn, så vil de myndighetene ha eierskap til denne ordningen, da den formelt sett er underlagt dem. På denne måten får man mer direkte «styring» på virkemidlene som benyttes og nærmere kontroll.

Med vennlig hilsen  
NESO  
  
Ruben Jensen  
Adm. direktør

  
Karina Krane  
Advokat