

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGS-
DEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

DATO
31.08.2020

REFERANSE
2020/823-2

SAKSBEHANDLER
Lars Arvid Nilsen, Faglig ressurscenter

DERES DATO
26.02 2020

DERES REFERANSE
20/825-1

Forsvarlig byggkvalitet - Rapport fra Byggkvalitetsutvalget - Forslag til endringer i plan- og bygningsloven - Hørings svar

Vi viser til brev fra Kommunal og Moderniseringsdepartementet datert 26.02 2020.

Byggkvalitetutvalgets rapport

Byggkvalitetutvalget ble nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018 med oppgave å vurdere tiltak og virkemidler for å sikre kvalitet og seriøsitet i bygge- og anleggsvirksomheten. Et viktig formål med arbeidet var å gi norske myndigheter et godt grunnlag for å vurdere virkemidler som bidrar til å ivareta målet om forsvarlig byggkvalitet. Utvalget pekte på at selv om det er mye positivt å si om byggenæringen, er det også utfordringer knyttet til bl.a. for mange og for alvorlige byggefeil, for komplisert regelverk med uklare ansvarsforhold, mangelfull oppfølging, kontroll og tilsyn, samt betydelig innslag av arbeidslivskriminalitet.

Byggkvalitetutvalget leverte sin innstilling 5. februar 2020. Utvalget foreslår en rekke endringer i dagens bygningslovgivning, herunder bl.a.:

- Klargjøre det offentligrettslige ansvaret i byggesaker
- Fjerne ansvarsrettssystemet og ordningen med Sentral godkjenning
- Innføre kvalifikasjonskrav til personer som utfører kritiske oppgaver i byggeprosjekter
- Forsterke/utvide uavhengig kontroll (UK)
- Innføre obligatorisk forsikringsordning for boliger
- Innføre et offentlig åpent byggskaderegister
- Tiltak for å motvirke arbeidslivskriminalitet

Statsbygg vil nedenfor kommentere noen av forslagene til endringer.

Offentligrettslig ansvar

Byggkvalitetutvalget foreslår at alt offentligrettslig ansvar i en byggesak legges på tiltakshaver. Dette er i samsvar med dagens regelverk. Statsbygg støtter utvalgets forslag om å gjøre ansvaret tydeligere i regelverket. Dette vil bidra til å fjerne tvil om hvor ansvaret er plassert.

Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på en modell der uprofesjonelle/private utbyggere kan få mulighet til å plassere det offentligrettslige ansvaret for tiltaket på andre aktører i byggesaken, eksempelvis til totalentreprenøren. Dette vil i så fall forutsette et tosporet system.

Ansvarsrett og frivillig Sentral Godkjenning

Statsbygg stiller i sine anskaffelser en rekke krav til aktørene i en byggesak. Dette gjelder ikke bare rådgivere og utførende entreprenører, men også byggeledelse og innlede prosjektledere. Systemet med ansvarsrett/Sentral godkjenning oppleves derfor som mindre relevante for Statsbygg.

Byggkvalitetsutvalget foreslår å fjerne dagens ordninger med ansvarsrett og frivillig Sentral godkjenning. Som et alternativ til dette foreslår utvalget å innføre lovfestede kvalifikasjonskrav til personell som skal utføre kritiske arbeider.

Å fjerne ordningen med ansvarsrett og Sentral godkjenning er et stort skritt og bør utredes nærmere. Statsbyggs inntrykk er at dagens system fungerer, men at det har en del svakheter. Vårt inntrykk er at det er for lite offentlig kontroll med utførte arbeider og foretak som har erklært ansvarsrett. Vårt inntrykk er videre at de sanksjonsmuligheter som er innarbeidet i systemet blir brukt i for liten grad.

Derom bestemmelsene om ansvarsrett/Sentral godkjenning skal utgå, vil det være nødvendig å lovfeste gode og egnede kvalifikasjonskrav til de som skal utføre arbeidene, ref. punktet nedenfor.

Kvalifikasjonskrav til personell

Byggkvalitetutvalget foreslår å innføre kvalifikasjonskrav til enkeltpersoner, dvs. krav om at den som skal utføre et bestemt arbeid har en gitt kompetanse og yrkeserfaring. Bakgrunnen for forslaget er at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at de som skal utføre arbeidet har rett kompetanse.

Statsbygg mener at forslaget bør utredes videre. Å lovfeste kvalifikasjonskrav til personell vil kunne medvirke til å heve kompetansen i bransjen og øke statusen på flere av yrkesfagene. Kravene bør være nyanserte og tilpasses arbeidenes størrelse og kompleksitet.

Utvalget foreslår å stille kvalifikasjonskrav til personell fremfor kvalifikasjonskrav til foretak. Dette innebærer blant annet at systemet med tiltaksklasser foreslås avvirket. Det fremgår også at kravene til personell vil gjelde på særlig viktige områder. Statsbygg er skeptisk til en ordning der det utelukkende stilles kvalifikasjonskrav til personell. Krav til personlig kompetanse og yrkeserfaring bør komme i tillegg til noen grunnleggende krav til selve foretaket.

Manglende byggkvalitet har mange og sammensatte årsaker. Én viktig årsak er at de som skal utføre arbeidet er for lite opptatt av planlegging og kvalitetssikring av egen produksjon. Andre viktige årsaker er mangel på tverrfaglig koordinering og samordning, samt høy andel innled og ufaglært arbeidskraft. Dette bør det tas hensyn til ved utforming av kvalifikasjonskrav til personell.

Uavhengig kontroll

I dag er det krav til uavhengig kontroll på spesielt samfunnskritiske områder som fuktsikring, konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet, bygningsfysikk, geoteknikk og lufttetthet. I tillegg kan kommunene bestemme at det skal gjennomføres uavhengig kontroll også på andre områder.

Den uavhengige kontrolløren skal påse at det er gjennomført kvalitetssikring av byggearbeidene, at prosjekteringen av tiltaket oppfyller kravene i TEK og at byggearbeidene er utført i henhold til tegninger og beskrivelser. Byggkvalitetutvalget foreslår økt bruk av uavhengig kontroll, særlig for arbeid som utføres på byggeplass. Statsbygg er i hovedsak enig med utvalget i dette.

Den uavhengige kontrollen er i stor grad en kontroll av systemer, planer og dokumentasjon. I praksis er det nokså begrenset kontroll med prosjektert underlag og faktisk utførte arbeider. Denne kontrollen bør forsterkes. Det bør etableres flere faste kontrollpunkter både i prosjekteringen og utførelsen.

Hvilke områder som skal underlegges uavhengig kontroll bør utredes nærmere i samarbeid med næringen. Kontrollen bør først og fremst gjelde områder som erfaringsmessig er beheftet med risiko. Et mulig nytt kontrollområde vil kunne være tverrfaglig koordinering og samordning.

Obligatorisk forsikringsordning for boliger

Byggkvalitetutvalget foreslår å innføre en lovpålagt forsikringsordning for å styrke forbrukervernet ved oppføring av boliger. Forbrukerforhold faller utenfor Statsbyggs virksomhetsområde. Statsbygg har derfor ikke vurdert forslaget om å innføre en obligatorisk forsikringsordning ved boligkjøp.

Opprettelse av byggskaderegister

Byggkvalitetutvalget foreslår å innføre et åpent nasjonalt register for byggskader.

Opprettelse av en nasjonal og offentlig tilgjengelig database over byggskader reiser en rekke problemstillinger og bør utredes nærmere. Det må utredes nærmere hvordan informasjonen i et offentlig byggskaderegister skal systematiseres, hvem som skal ha ansvaret for drift og vedlikehold av registeret, hvordan en kan sørge for at informasjonen i registeret til enhver tid er oppdatert og korrekt, samt hvem som skal ha ansvaret for innrapportering. Det må også bestemmes hvordan det skal tas stilling til uenigheter om feil mellom prosjekterende, utførende og byggherrer. I tillegg må det vurderes hvilke krav som skal stilles til kvaliteten på informasjonen i registeret og hvordan uenighet om innrapporterte byggskader skal håndteres. Det må også tas stilling til hvilke type feil/mangler/skader som skal rapporteres. Drift av databasen vil trolig kreve betydelige ressurser.

Et byggskaderegister vil trolig ha begrenset betydning for offentlige oppdragsgivere. Slik regelverket for offentlige anskaffelser er utformet i dag, vil anmerkninger i registeret ikke være avvisningsgrunn. Det vil også være vanskelig å legge stor vekt på enkeltanmerkninger i registeret ved evalueringen av tilbud.

Informasjonen i registeret kan likevel gi offentlige innkjøpere verdifull informasjon om hvilke aktører og arbeidere som bør kontrolleres nærmere. Registeret vil også gi muligheter for mer målrettet kontroll. Registeret vil videre kunne gi nyttig erfaring og kunnskap om byggskader. Dette vil på sikt kunne bidra til å luke ut hyppige/gjentakende skader og hendelser.

Tiltak mot arbeidslivskriminalitet

Byggkvalitetsutvalget foreslår å styrke arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Per i dag synes det å være bred enighet om at en bør styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, noe Statsbygg også mener er svært viktig. Som virkemiddel foreslår utvalget en rekke forskjellige tiltak, herunder blant annet:

- Flere koordinerte kontroller med deltakelse fra politi, NAV, Skatteetaten og Arbeidstilsynet
- Videreutvikle eksisterende samarbeid mellom de forskjellige sektormyndighetene

Utvalget foreslår også å gi kommunen hjemmel til å delta i koordinerte kontroller og varsle andre offentlige etater ved ulovligheter innenfor sine respektive fagområder. Utvalget mener også at det bør vurderes å gi kommunene adgang til å stille vilkår om byggskadeforsikring og skatteattest før det innvilges igangsettingstillatelse (IG) for tiltaket. Innenfor område offentlige anskaffelser foreslås det å videreføre og styrke arbeidet med veiledning og opplæring av oppdragsgivere.

Statsbygg kan i all hovedsak slutte seg til forslagene. Statsbygg vil imidlertid påpeke at arbeidet for å fremme seriøsitet og motvirke arbeidslivskriminalitet er krevende. Regelverket er omfattende, komplisert og fragmentarisk. Kontroll og tilsyn legger også beslag på betydelige ressurser.

Statsbygg mener at arbeidet mot arbeidskriminalitet kan styrkes ved blant annet:

- Bedre samordning av regelverk og klargjøring av de offentlige etatens mandater knyttet til kontroll og tilsyn. Dette vil gjøre det lettere å samarbeide på tvers av instanser.
- Gjøre det lettere for offentlige etater å utveksle informasjon som er relevant i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Blant annet taushetsplikt gjør dette vanskelig i dag.
- Klargjøre forventinger til når politiet kan yte bistand til andre offentlige etater og byggherrer ved mistanke om ulovligheter.
- Riktig plassering av ansvar for brudd på bestemmelser om blant annet lønns- og arbeidsforhold. Brudd på bestemmelser som fanges opp av byggherre får som regel ingen konsekvenser for de ansvarlige utover kontraktsforholdet. Sakene blir sjelden anmeldt og etterforsket. Det er liten risiko for straff ved brudd på bestemmelsene.
- Å gi Arbeidstilsynet hjemmel for å kreve etterbetaling av lønn til ansatte, uavhengig av om den ansatte på selvstendig grunnlag har krevd dette av sin arbeidsgiver.
- Å styrke statusen til yrkesfagene. Dette kan blant annet skje ved lovregulering av yrker.

Med hilsen
Bjørn Kuvås
avdelingsdirektør

Anders Fylling
direktør faglig ressurscenter

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.