

BOLIGPRODUSENTENE

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
12/1667-1

Deres brev av:
29. juni 2012

Vår ref.
Per Jæger

Dato:
28. september 2012

HØRINGSSVAR FRA BOLIGPRODUSENTENES FORENING – FORSLAG TIL ENDRINGER I SAKSBEHANDLINGSFORSKRIFTEN (SAK10)

Boligprodusentenes Forening avgir herved merknader til forslag til endring av SAK10 med høringsfrist 28.9.2012.

GENERELL MERKNAD

Det er flere forhold ved forslaget til nye regler som kan trenge ytterligere bearbeiding:

- Mekanismen vedrørende avviksbehandling bør vurderes nærmere, og det bør etter vårt syn tydeliggjøres at kontrollforetakets oppgave i forbindelse med avvik er å fremme en påstand om avvik basert på kontrollforetakets objektive funn.
- Det er uklart hva kontrollen skal forholde seg til når denne kan bygge på bransjestandard eller norm.
- "Solnedgangsbestemmelsen" om unntak fra kontroll fremstår som en selvmotsigelse i forhold til det øvrige regelverket som foreslås og må stride mot alminnelige rettsprinsipper om likebehandling.

"Solnedgangsbestemmelsen" er et symptom på en regelverksreform som ikke er moden. Reformen mangler forutsatte ressurser (kontrollører), vil bli ulikt praktisert, vil innebære fare for nye konflikter (reduere dagens effektivitet) og vil medføre kostnader som vanskelig synes å kunne forsvares samfunnsøkonomisk.

Når regelverket får en form som gjør det vanskelig for kommuner og aktører i byggenæringen å vurdere om en er innenfor eller utenfor de kravene som stilles, blir regelverket en hemske.

Vi konstaterer at kommunene vil få merarbeid i form av nye oppgaver som følge av de foreslåtte bestemmelsene, uten at andre oppgaver reduseres.

Forslagene tilfører ytterligere byråkratisering og kostnadsøkninger til byggeprosessen, uten at det sannsynliggjøres gevinster.

Boligprodusentenes Forening kan ikke gi sin tilslutning til de foreslåtte endringene i SAK10 som fremgår av høringen.

DETALJERTE MERKNADER TIL FORSLAGENE

SAK10 § 9-1 Godkjenning

KRD foreslår å fjerne lokal godkjenning for sentralt godkjente foretak og at tidligere oversendt informasjon skal legges til grunn for foretak som ikke har sentral godkjenning.

Boligprodusentenes merknader:

Vi kan ikke se at den praksis som beskrives for foretak med sentral godkjenning innebærer noe vesentlig nytt. Kommunene har stort sett lagt sentral godkjenning til grunn uten nærmere vurderinger ved tildeling av ansvarsrett. For søknad om ansvarsrett uten sentral godkjenning synes det rimelig og ressursbesparende å gjenbruke tidligere søknadsunderlag. Vi går ut fra at kommunene i slike saker kun skal vurdere om tidligere godkjenning er relevant for det nye tiltaket. Dette går ikke klart frem av forslaget til forskrift.

SAK10 § 10-2 Dokumentasjon for oppfyllelse av systemkrav

Det synes å være et misforhold mellom høringsbrevet som omtaler forslag til dokumentasjon av kvalitetssystem sammenliknbart med ISO 9001 som tilstrekkelig etter SAK10, mens høringsnotatet beskriver forslag om å fjerne 2. ledd i § 10-2 som omhandler forenklet saksbehandling når sentral godkjenning foreligger.

Boligprodusentenes merknader:

Vi oppfatter at den foreslåtte endringen om fjerning av 2. ledd i § 10-2 er en konsekvens av endringene i § 9-1.

Vi oppfordrer departementet til å se nærmere på bestemmelsen i siste ledd i § 10-2 om at foretaket må *"redegjøre for at kvalitetssikringen er tilpasset det aktuelle tiltaket"*.

Siste setning skaper en rekke misforståelser for foretak som arbeider med standardisert produksjon og derfor også gjenbraker et standardisert oppsett for sin kvalitetssikring. Det er en rekke eksempler på at myndigheter krever tilpasninger også der det er hensiktsmessig og produktivt å gjenbruke standardiserte fremgangsmåter for å sikre rett kvalitet.

Vi foreslår at siste setning endres, eller at en presisering innarbeides i veiledning til bestemmelsen. Vårt forslag til alternativ formulering er:

"Foretaket må erklære at arbeidet er kvalitetssikret i henhold til pbl"

Vi tilføyer videre en merknad om bruk av ISO 9001 som referanse for foretakssystemer, siden dette er omtalt i høringsbrevet.

ISO 9001 gir ikke praktiske føringer for ivaretagelse av forskriftens systemkrav. Denne standarden er et generelt rammeverk som må fortolkes av eksperter. Det vil være mer matnyttig å utvikle praktisk rettet informasjon om hvordan SAK 10 § 10-1 kan tilfredsstilles.

Vi er bekymret for en regelverksutvikling som ikke klarer å omsette forskriftens krav til praktiske styringsopplegg som reflekterer god bransjepraksis. Hele systemtilnærmingen står i fare hvis regelverket ikke makter å gi retningslinjer som er forståelige på dette området. I dag er språket vanskelig og meningsinnholdet til dels overlappende mellom bestemmelsene i bokstav c) og d) til § 10-1. Ved å innarbeide referanser til ISO 9001 vil dette føre regelverket ytterligere ett skritt i retning av fremmedgjøring for svært mange brukere.

SAK10 § 11-1 Kvalifikasjonskrav

Dette er en teknisk endring av henvisninger som følge av at § 10-2 er endret.

Boligprodusentenes merknader:

Foreningen har ingen merknader til dette forslaget.

SAK10 § 12-3 Ansvarlig prosjekterendes ansvar

KRD foreslår å tilføye en ny oppgave j) til oppstillingen av prosjekterendes ansvar som:

j) Å lukke avvik ved å etterkomme kontrollerendes merknad eller ved verifikasjon for samsvar med tekniske krav, samt gi melding til ansvarlig kontrollerende om hvordan avvik er lukket.

Boligprodusentenes merknader:

Det er tungt å hente ut meningsinnholdet i denne bestemmelsen som etter vår mening er vel knapp i formen. Vi oppfatter at bokstav j) omtaler en tredelt oppgave:

1. å lukke eget prosjektert avvik når påstand om avvik er akseptert
2. å begrunne protest mot påstanden om avvik, ved å føre bevis for at de tekniske kravene er oppfylt
3. gi melding til kontrollforetak om hvordan avvik er lukket

Nummer 1 og 2 reiser spørsmålet om når en kan si at det foreligger et avvik. Hvis kontrollforetaket skal definere når en avvikssituasjon oppstår bør det stilles strenge krav til objektivt bevis for påstanden om avvik. Alternativt kan kontrollforetaket fremme påstand om avvik, som i neste omgang kan tilbakevises av kontrollert foretak når dette kan fremlegge en tilstrekkelig teknisk dokumentasjon. Dette vil plassere ansvaret for valg av løsning tydelig hos det kontrollerte foretaket, og vil dessuten bidra til å redusere konflikter i form av kompetansestrid.

Spørsmålet blir hvem som skal ha det siste ordet når det oppstår uenighet om et påstått avvik? Bestemmelsen omhandler ikke dette, men reiser likevel dette spørsmålet. Vi mener at ansvarlig foretak skal ha "det siste ordet" og foreslår derfor følgende oppgavebeskrivelse for prosjekterende foretak:

1. å besvare påstand om avvik fra kontrollforetak
2. å lukke avvik når påstand om avvik er akseptert, og gi tilbakemelding til kontrollforetak når avvik er lukket
3. å tilbakevise påstand om avvik ved å fremlegge teknisk dokumentasjon som beviser samsvar med tekniske krav

Vi mener at kontrollforetak ikke trenger informasjon om *hvordan* et avvik er lukket, men skal ha melding om at dette er skjedd. Kontrollforetaket skal ikke overprøve hvordan kontrollert foretak lukker sitt avvik, siden dette er kontrollert foretak sitt ansvar. Den foreslåtte oppgavebeskrivelsen vil redusere problemstillingen med åpne avvik, og dermed bidra til å redusere arbeidsmengden i kommunene.

SAK10 § 12-4 Ansvarlig utførendes ansvar

Forslaget tilsvarer endringene som foreslås til bestemmelsen § 12-3.

Boligprodusentenes merknader:

Vi viser til våre merknader under SAK10 § 12-3.

SAK10 § 12-5 Ansvarlig kontrollerendes ansvar

Departementet foreslår følgende tilføyelse som nytt punkt i listen over ansvar for ansvarlig kontrollerende foretak:

Ansvarlig kontrollerendes ansvar omfatter ikke ansvar for retting eller lukking av avvik.

Boligprodusentenes merknader:

Vi mener bestemmelsen bør utfylles med den kontrollerendes plikt til å underbygge påstand om avvik med *objektivt bevis* som grunnlag for påstand om avvik.

Vi foreslår en tilføyelse til departementets forslag:

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for å underbygge påstand om avvik med objektivt bevis, vise til krav som det er avvik fra og innhente uttalelse til påstand om avvik fra kontrollert foretak. Ansvarlig kontrollerendes ansvar omfatter ikke ansvar for retting eller lukking av avvik.

SAK10 § 14-6 Gjennomføring av uavhengig kontroll etter § 14-2 første ledd og annen uavhengig kontroll i tiltaksklasse 1

Departementet foreslår følgende nye bestemmelse som tilføyelse til § 14-6

Ansvarlig kontrollerende skal kontrollere:

c) at avvik lukkes, enten ved å etterkomme kontrollerendes merknad eller ved verifikasjon for samsvar med krav. Der avvik ikke lukkes skal det gis melding om dette, jf. § 12-5 bokstav d

Boligprodusentenes merknader:

Vi er usikre på om det er en tilsiktet presisering når en i forslaget til § 14-6 sier at kontrollforetaket skal "kontrollere" at avvik er lukket, mens i § 12-5 bruker ordet "påse" i ansvarsbeskrivelsen. Det er lett å tolke forslaget dithen at kontrollforetaket skal tilbake til tiltaket etter utbedring av avvik for ved selvsyn å kontrollere at avviket er lukket. Vi mener at dette ikke er hensiktsmessig. Når en mottar melding om lukket avvik må kontrollforetaket kunne ta for gitt at avvik er lukket, uten selv å skulle foreta nye inspeksjoner eller om utbedringen er tilstrekkelig.

Vi foreslår følgende alternativ til departementets forslag:

Ansvarlig kontrollerende skal:

c) påse at avvik blir lukket eller frafalle påstand om avvik når det fremlegges teknisk dokumentasjon for samsvar med krav. Der påstand om avvik ikke blir tilbakevist og uten at lukking skjer, skal det gis melding om dette, jf. § 12-5 bokstav d.

Departementet foreslår videre følgende nye bestemmelse som nytt tredje ledd:

Når prosjektering, utførelse og kvalitetssikring er gjennomført i samsvar med relevant anerkjent bransjestandard eller norm, begrenses kontrollkravet til kontroll av at bransjestandardens eller normens anvisninger er fulgt.

Boligprodusentenes merknader:

Forslaget reiser flere spørsmål enn det besvarer. Når kan det sies å foreligge en bransjestandard eller norm? Prosjektering etter anvisninger fra Byggforskserien kan sies å være bygget på en norm for byggevirkomheten, skal da kontrollen påse at disse anvisningene er fulgt?

Er det krav om at en faglig norm skal omfatte krav til prosjektering og utførelse og kvalitetssikring av disse for at regelen skal gjelde?

Når medlemmer i vår forening bruker foreningens utarbeidede bransjerutiner i sin prosjektering og utførelse, vil dette være eksempel på norm etter forslaget?

Er det slik å forstå at bransjenormer kan utvide kontrollområdet ut over det som er satt som obligatorisk nivå, og skal dette etterprøves av kontrollforetaket?

Hva er kriteriet for vurdering av om det foreligger en bransjestandard eller norm?

Vi mener at forslaget til ny bestemmelse åpner for en rekke nye spørsmål, og kan ikke støtte dette forslaget i sin nåværende form.

SAK10 § 14-7 Gjennomføring av uavhengig kontroll i tiltaksklasse 2 og 3

Departementets forslag omfatter ny bokstav e) i tredje ledd og ny bokstav e) i fjerde ledd som skal lyde:

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen skal kontrollere

e) at avvik lukkes ved å etterkomme kontrollerendes merknad eller ved verifikasjon for samsvar med tekniske krav. Der avvik ikke lukkes skal det gis melding om dette, jf. § 12-5 bokstav d.

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen skal kontrollere

e) at avvik lukkes ved å etterkomme kontrollerendes merknad eller ved verifikasjon for samsvar med tekniske krav. Der avvik ikke lukkes skal det gis melding om dette, jf. § 12-5 bokstav d.

Boligprodusentenes merknader:

Vi viser til våre merknader til tilsvarende bestemmelse under § 14-6 bokstav c.

SAK10 § 14-9 Unntak for krav om kontroll i unntakstilfeller

I denne bestemmelsen foreslår departementet at kommunen skal kunne unnta fra kravet om kontroll i en periode på ett år fra ikrafttreden, gitt at unntaket ikke medfører økt fare for helse, miljø og sikkerhet og at det foreligger særlige grunner for unntak fra krav om kontroll.

Boligprodusentenes merknader:

Forslag til bestemmelse er begrunnet ut fra hensynet til at byggetiltak ikke skal måtte stoppe opp, og ved det påføre tiltakshaver ekstrakostnader. Vi går ut fra at det er hensynet til manglende kontrollforetak som skaper behov for denne bestemmelsen.

En rekke skjønsmessige vurderinger følger av denne bestemmelsen, og kan eksemplifiseres som:

- Hvor få kontrollører (liten kapasitet) kreves for at bestemmelsen skal gjelde?
- Hvor lang reisevei (store merkostnader) kan ev. aksepteres eller er grenseverdi for at bestemmelsen skal komme til anvendelse?
- Er det tilstrekkelig at avtalte leveringsfrister ikke kan overholdes før en kan kreve unntak etter bestemmelsen?
- Hvordan kan kommunen vurdere hensynet til helse, miljø og sikkerhet når det ikke i noen vesentlig grad finnes kontrollpraksis i utgangspunktet?

Pålagt kontroll ut fra helse, miljø og sikkerhet er det i lite praksis for og kommunens vurderinger vil derfor måtte ta stilling til om de påståtte merkostnadene synes for høye. Kommunen skal dessuten vurdere skriftlig dokumentasjon fra tiltakshaver som begrunner at kvaliteten i tiltaket vil bli oppfylt. Saksbehandling av sannsynlighet for oppfylt kvalitet, ut over det som gjøres ved tildeling av ansvarsrett, kan vi vanskelig se at kommunen kan være i stand til.

Vi stiller spørsmål ved om unntak fra unntaksbestemmelsen knyttet til brann er fornuftig. Hvorfor skal en kunne få unntak fra krav om kontroll for geoteknikk og konstruksjonssikkerhet, men altså ikke for brannsikkerhet? Dette er ikke begrunnet, og vi påstår at et slikt unntak vanskelig kan begrunnes fordi det er umulig å sette et av flere viktige sikkerhetsaspekter i en særklasse.

Hvorfor skal kommuner måtte saksbehandle slike unntakssøknader i en periode på ett år? Dette er for kort tid til vesentlig samordning av praksis mellom kommunene. Bestemmelsen vil åpne for betydelig forskjellsbehandling mellom kommuner på grunn av de skjønsmessige temaene som kommunen skal håndtere. Hvorfor skal en lage regler på områder hvor det er umulig å vurdere om regelen er praktisert rett eller galt. Alle kommuner vil måtte sette seg inn i disse nye reglene, for at de deretter skal avvikles etter ett år? Vi mener dette er feil bruk av kommunenes ressurser.

Hvordan vet man at kapasitetsproblemet med hensyn til kontroll vil være overstått ved utløpet av 2013? Det utdannes ikke så mange nye geoteknikere at dette er sannsynlig.

Bestemmelsen om unntak indikerer at:

- det vil mangle kontrollører
- kontroll vil medføre ekstrakostnader som kan bli for store
- uavhengig kontroll er ikke viktigere enn at kommunen på relativt fritt skjønn kan dispensere fra krav om uavhengig kontroll

Dette forslaget fremstår som en selvmotsigelse i forhold til de øvrige bestemmelsene om kontroll. Vi mener at reformen har viktige uløste spørsmål og ikke er moden for iverksetting.

SAK10 § 14-10 Forlengelse av sentral godkjenning

Det foreslås å forlenge godkjenninger for foretak for å sikre et tilstrekkelig antall kontrollforetak, slik vi forstår bestemmelsen.

Boligprodusentenes merknader:

Vi har ingen merknader til forslaget.

SAK10 § 19-2 Overgangsbestemmelser

Regelen fastsetter ikrafttreden til 1. januar 2013. Søknader mottatt i kommunen vil fra dette tidspunktet være omfattet av kontrollreglene.

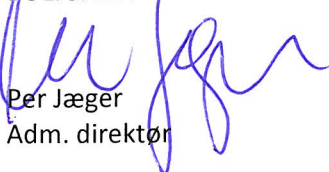
Boligprodusentenes merknader:

Vi understreker at det stadig vil være et problem med tilstrekkelig kompetanse for spesialister innen brann, konstruksjonsteknikk og geoteknikk.

Som vi har pekt på foran er det kontrollregimet man ønsker å innføre ikke modent for iverksetting etter vårt syn. Byggebransjen forutsettes å praktisere denne reformen fra og med 1.1.2013, og det er ikke rom for "øving". Boligprodusentenes Forening ber om at forslaget revurderes, og ikke iverksettes som planlagt 1.1.2013. Kvalitet i byggevirksomheten ikke kan kontrolleres på plass i byggeprosjekter av eksterne kontrollører, men må styres til rett nivå.

Med vennlig hilsen

BOLIGPRODUSENTE



Per Jæger
Adm. direktør