

RAPPORT FRA
BYGGKVALITETUTVALGET

Forsvarlig byggkvalitet

Kompetanse, kontroll og seriøsitet



2020



RAPPORT FRA
BYGGKVALITETUTVALGET

Forsvarlig byggkvalitet

Kompetanse, kontroll og seriøsitet

2020

Innhold

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	7
	1.1 Tydelig plassering av ansvar	7
	1.2 En kompetent næring	8
	1.3 Effektiv kontroll og økt oppdagelsesrisiko	9
	1.4 Et forståelig og hensiktsmessig regelverk som er lett å etterleve	9
	1.5 Opplyste bestillere	10
	1.6 Det må lønne seg å levere kvalitet og være seriøs	10
2	MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID	12
	2.1 Mandat	12
	2.2 Oppnevning og sammensetning	14
	2.3 Referansegruppe	14
	2.4 Arbeid	15
3	BYGGE- OG ANLEGGSNÆRINGEN	18
	3.1 Virksomhet og produksjon	18
	3.2 Byggeprosess og aktører	19
	3.3 Organisering av bygge- og anleggsarbeider	20
	3.4 Digitalisering	21
4	BYGGKVALITET OG BYGGFEIL	22
	4.1 Byggkvalitet	22
	4.2 Byggfeil	23
	4.3 Kartlegging av byggfeil	23
	4.4 Årsaker til byggfeil og byggskader	24
5	OFFENTLIGE VIRKEMIDLER	25
	5.1 Plan- og bygningsloven	25
	5.2 Annet regelverk	27
	5.3 Ansvar	31
	5.4 Kompetanse	33
	5.5 Kontroll	38
	5.6 Garanti	40
	5.7 Sanksjoner	42
	5.8 Digitalisering	43
6	MARKEDSBASERTE ORDNINGER	45
	6.1 Ansvar	45
	6.2 Kompetanse	46
	6.3 Kontroll	48
	6.4 Garanti og forsikring	49
	6.5 Sanksjoner	50
7	ANDRE LAND	51
	7.1 Sverige	51
	7.2 Danmark	54
	7.3 Nederland	57

8	ANDRE SEKTORER	58
	8.1 Broer og tunneler	58
	8.2 Elektriske anlegg	59
	8.3 Skipsbygging	60
	8.4 Periodisk kjøretøykontroll	60
9	ARBEIDSLIVSKRIMINALITET	62
	9.1 Arbeidslivskriminalitet og seriøsitet	62
	9.2 Omfang	62
	9.3 Tiltak	63
	9.4 Arbeidslivskriminalitet og byggkvalitet	67
10	ANSVAR	70
	10.1 Problemstillinger	70
	10.2 Vurderinger	72
	10.3 Anbefalinger	75
11	KOMPETANSE	77
	11.1 Problemstillinger	77
	11.2 Vurderinger	78
	11.3 Anbefalinger	82
12	KONTROLL	85
	12.1 Problemstillinger	85
	12.2 Vurderinger	86
	12.3 Anbefalinger	90
13	GARANTI OG FORSIKRING	92
	13.1 Problemstillinger	92
	13.2 Vurderinger	93
	13.3 Anbefalinger	96
14	ARBEIDSLIVSKRIMINALITET	97
	14.1 Problemstillinger	97
	14.2 Vurderinger	97
	14.3 Anbefalinger	102
15	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	105
	REFERANSELISTE	109



1

Innledning og sammendrag

Det er mye positivt å si om norsk bygge- og anleggsvirksomhet. Det bygges mye, og det bygges gjennomgående med høy kvalitet. Norsk arkitektur høster anerkjennelse både nasjonalt og internasjonalt, og næringen har mange svært kompetente miljøer og dyktige folk.

Ikke desto mindre har bygge- og anleggsvirksomheten sine utfordringer. Det skjer for mange og for alvorlige byggfeil, og det er et betydelig innslag av arbeidslivskriminalitet. Næringen er omfattet av et stort og komplisert regelverk, til dels med ukjent eller uklar effekt, og med virkemidler som ikke alltid henger godt sammen. Oppfølgingen og kontrollen er også mangelfull.

For å møte disse utfordringene, kreves det et sett av tiltak som til sammen kan bidra til

- tydelig plassering av ansvaret for at reglene etterleves,
- en kompetent næring,
- effektiv kontroll og økt oppdagelsesrisiko,
- et forståelig og hensiktsmessig regelverk som er lett å etterleve, og
- opplyste bestillere, slik
- at det lønner seg å levere kvalitet og være seriøs.

1.1 Tydelig plassering av ansvar

Plassering av offentligrettslig ansvar i et bygge- eller anleggsprosjekt er avgjørende for at prosjektet gjennomføres i tråd med regelverket og gitte tillatelser.

Dagens ansvarsrettssystem oppfyller ikke intensjonen om tydelig plassering av ansvar, men medfører tvert imot uklarhet og ansvarspulverisering.

Plan- og bygningsloven pålegger både tiltakshaver og dem som utfører arbeid på et prosjekt, ansvar for at lovens krav oppfylles. Tiltakshaver har ansvaret for alle sider av sitt prosjekt, men i tillegg må involverte foretak erklære ansvar overfor kommunen for det arbeid de skal utføre. Dette offentligrettslige ansvaret kommer i tillegg til det privatrettslige ansvaret som følger av kontrakter og alminnelig entrepris- og kontraktsrett.

Systemet bygger på den idé at det skal plasseres ansvar hos den som er nærmest til å forhindre at feil skjer. Det kan bidra til å bevisstgjøre foretakene om deres ansvar, og at de motsetter seg eventuelle ønsker fra tiltakshaver om å velge løsninger som ikke tilfredsstiller lovens krav.

Svakhetene med systemet er imidlertid mange. For det første utnytter kommunene bare i begrenset grad muligheten til å forfølge de ulike aktørene, men forholder seg som regel til den som står som ansvarlig søker eller tiltakshaveren selv.

For det andre vil det i praksis være deler av prosjektet der ingen oppfatter at de har ansvar, selv om alle deler av prosjektet i prinsippet skal være ansvarsbelagt. Det gjelder særlig der ulike ansvarsområder grenser opp mot hverandre, og det er nødvendig med koordinering for å forhindre at det skjer feil. Slike misforståelser kan ha sammenheng med at det ikke alltid er samsvar

mellom det offentligrettslige og det privatrettslige ansvaret; en aktør kan ha overført det privatrettslige ansvaret for en oppgave gjennom kontrakt, men allikevel stå ansvarlig overfor kommunen.

Mest alvorlig er det at systemet medfører at tiltakshaver ofte havner i en tilbaketrukket rolle – særlig i en tidlig fase av prosjektet – noe som gjør det vanskelig for kommunen å ansvarliggjøre tiltakshaveren i tilstrekkelig grad. Det kan skyldes at tiltakshaveren feilaktig tror at ansvaret er overført til dem som har avtale om å utføre arbeid på prosjektet. Slik sett kan systemet gi falsk trygghet, i den forstand at tiltakshavere tror de er beskyttet gjennom plan- og bygningsloven hvis det oppstår problemer i byggeprosessen.

Ingen andre land har så vidt vites valgt et lignende ansvarssystem.

For å forhindre uklarhet og pulverisering, må det offentligrettslige ansvaret plasseres entydig hos tiltakshaver. Tiltakshaveren kan og skal fortsatt hyre inn profesjonelle som kan bistå med søknad, prosjektering og utførelse, med privatrettslig ansvar nedfelt i kontrakter. Det skal fremgå av søknad om tillatelse hvem som koordinerer prosjektet. Ved en entydig plassering av ansvar overfor plan- og bygningsmyndighetene, får tiltakshaveren den sentrale rollen vedkommende skal og må ha, kommunen får én enkelt aktør å forholde seg til, og det blir ikke tvil om hvem som har ansvaret for at kravene i plan- og bygningsloven og kommunale planer etterleves og eventuelle feil rettes opp.

I tillegg må ansvaret til dem som utfører uavhengig tredjepartskontroll tydeliggjøres, slik at de både har ansvar for at kontrollen er korrekt utført og for at de relevante kravene i plan- og bygningsloven er oppfylt.

1.2 En kompetent næring

Kompetanse er avgjørende for kvalitet, på alle ledd i bygge- og anleggsprosessen. Dessverre er noen av de sentrale virkemidlene i plan- og bygningsloven lite egnet til å fremme kompetanse; i verste fall lar virkemidlene useriøse aktører fremstå som kompetente.

Loven krever at et foretak som erklærer ansvar for en bestemt oppgave, også må erklære at det er kvalifisert for oppgaven. Kravet har sørget for at seriøse foretak har den nødvendige kompetanse. På noen områder – kanskje særlig i prosjektering – har kravet også bidratt til et sterkere innslag av visse typer kompetanse enn det som ellers ville ha vært bragt inn i prosjektet.

Uaktet disse positive effektene har systemet alvorlige svakheter. Kommunene etterprøver i liten grad hvorvidt kvalifikasjonskravene er oppfylt, og foretakene løper derfor i praksis liten risiko for sanksjoner om de ikke oppfyller kravene.

Kravene er dessuten rettet mot foretak, og ikke mot dem som rent faktisk utfører oppgavene. Det er ikke engang sikkert at noen av dem som har en aktiv rolle i det aktuelle prosjektet, har kvalifikasjonene.

Det har også vært betydelige vanskeligheter med operasjonaliseringen av kvalifikasjonskravene. Kravene avhenger av funksjon og vanskelighetsgrad og omfatter i prinsippet både utdanning og praksis. På mange områder – særlig for utførende funksjoner – har det vært vanskelig å utforme riktige kvalifikasjonskrav, spesielt å finne balansen mellom utdanning og arbeidserfaring. Kravene har derfor vært omstridte og stadig blitt revidert.

Sentral godkjenning er en frivillig ordning som administreres av Direktoratet for byggkvalitet, der foretak kan få vurdert om de tilfredsstillers lovens kvalifikasjonskrav. Den benyttes av mange foretak, men på langt nær alle, og ordningens popularitet er avtagende. Ordningen kan misbrukes ved at kompetansen som ligger til grunn for godkjenningen ikke nødvendigvis brukes i prosjektet.

Så vidt vites er det ingen andre land som har et så omfattende og detaljert kvalifikasjonsregelverk.

Istedenfor å opprettholde dette regelverket, og for å sikre at kvalifikasjonskrav skal fungere effektivt, bør krav knyttes til person og ikke til foretak. Det må med andre ord stilles krav om at den som skal utføre et bestemt arbeid, har den nødvendige yrkeskompetanse. Det er slik det gjøres i andre land, som for eksempel i våre naboland Danmark og Sverige.

I tillegg må alle de andre virkemidlene, som kanskje bidrar mest til riktig og nødvendig kompetanse i bygge- og anleggsvirksomheten, videreutvikles. Det gjelder utdannelses- og lærlingeordninger, sertifiseringsordninger og register- og informasjonstiltak. Mange av disse ordningene er i regi av bransjeorganisasjoner, noe som gjør det lettere å tilpasse ordningene til de særskilte behovene i den enkelte bransje.

Det offentlige må i tillegg bidra til å sikre riktig kompetanse gjennom krav til anskaffelser, herunder minimumskrav til antall fagarbeidere og lærlinger.

Selv om det er vanskelig å sikre riktig kompetanse gjennom lovregulerte kvalifikasjonskrav, og det derfor er uheldig med krav på alle områder, er det på

noen områder uomgjengelig med slike krav. Det gjelder særlig det som angår helse, miljø og sikkerhet, men også andre viktige områder, der tiltakshaverens interesser ikke samsvarer med bredere samfunnsinteresser.

På områder som gjelder helse, miljø og sikkerhet – så som brann- og konstruksjonssikkerhet, bygningsfysikk, geoteknikk og brukbarhet – bør kravene være generelle og omfatte alle søknadspliktige arbeider.

På andre viktige områder bør kommunene kunne stille særskilte krav til kompetanse. Kommunenes behov for å ivareta lokale krav til forsvarlig byggkvalitet – herunder tiltak i tilknytning til områder eller bygg av kulturhistorisk betydning, i bevaringsverdige naturlandskaper eller av betydning for byutviklingen – sikres best gjennom reguleringsplaner. For å sørge for at disse etterleves, bør kommunene få mulighet til å stille krav til plan- og arkitekturkompetanse etter en konkret vurdering.

1.3 Effektiv kontroll og økt oppdagelsesrisiko

God oppfølging og kontroll er viktig både for å forhindre byggfeil, og for å rette opp feil og utbedre skader raskt og effektivt. Det forutsetter ressurser, kompetanse og effektive metoder.

Kommunenes kontroll er i stor grad konsentrert til en tidlig fase i prosjektene, før de fysiske arbeidene settes i gang. Mye av kontrollarbeidet rettes mot dokumentene i saken, og besøk på byggeplassen skjer bare i begrenset omfang. I tillegg utføres det ofte kontroll i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigstilling, tidspunkter der det er vanskelig å avdekke skjulte feil. Kommunenes innretning av kontrollarbeidet skyldes hovedsakelig at de har, og nødvendigvis vil ha, begrensede ressurser og begrenset kompetanse. Mye av kontrollarbeidet krever spesialisert kompetanse som det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å etablere rundt om i kommunene.

Sentrale deler av kontrollarbeidet – særlig det som gjelder helse, miljø og sikkerhet, herunder bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brann sikkerhet – utføres derfor av uavhengige tredjeparter. Det er en tendens både i Skandinavia og i Europa for øvrig at mer av kontrollarbeidet skjer på denne måten. Det er rom for både å utvide og ruste opp dette arbeidet, blant annet gjennom å ansvarliggjøre de uavhengige kontrollørene i større grad.

Det er også rom for forbedringer med hensyn til måten kontrollene utføres på. Det gjelder blant

annet gjennom utvidet bruk av digitale systemer; det foregår en rivende utvikling som gjør det mulig både å samle inn og systematisere informasjon, og å bruke denne informasjon til å kontrollere gjennom alle faser av prosjektene. Denne muligheten er ikke godt nok utnyttet. Det er også viktig at kontrollen er gjennomgående og følger hele prosessen fra prosjektering til ferdigstilling. Det er spesielt behov for flere kontrollpunkter i utførelsesfasen.

I tillegg bør kontrollmetodene i større grad baseres på risiko, for å øke sannsynligheten for at de mest alvorlige og kostbare byggfeilene avdekkes. Det betyr blant annet at kontrollinnsatsen bør innrettes mot aktører der sannsynligheten er stor for å finne feil. Selskaper som har tilfredsstillende, gjerne sertifiserte, interne kontrollsystemer, og som over tid har vist at de selv avdekker og retter feil, bør belønnes gjennom redusert ekstern kontroll. Mer systematisk innhenting og utnyttelse av informasjon om når, hvor og hvordan byggfeil oppstår, kan bidra til en mer effektiv og risikobasert kontroll, og gi et bedre grunnlag for kunnskapsbasert læring i næringen.

Kommunenes kontroll bidrar ikke bare til å avdekke byggfeil, men også til en mer generell etterlevelse av regelverket og derigjennom en mer seriøs bransje. Denne siden av kontrollarbeidet fungerer antageligvis best dersom kommunene samarbeider med andre myndigheter; slikt samarbeid forekommer allerede, men kan og bør videreutvikles. I tillegg vil en åpning for å gebyrfinansiere ulovlighetsoppfølging medføre at kommunen får bedre muligheter til å forfølge og sanksjonere aktører som bryter reglene.

I tillegg kan andre kontrollsystemer aktiveres. Ved å innføre en forsikringsordning for nye boliger etter modell av Danmark, kan forsikringsselskapene bidra til forebyggende kvalitetsarbeid. Det kan dels skje gjennom effektiv oppfølging av skader som skyldes byggfeil, dels ved å utnytte forsikringsselskapenes erfaringsgrunnlag om byggskader, og dels ved å gjøre tilgjengelig informasjon om hvilke aktører som er ansvarlig for skadene og ikke er villige til å utbedre dem.

1.4 Et forståelig og hensiktsmessig regelverk som er lett å etterleve

Plan- og bygningslovgivningen og annet regelverk er komplisert og krevende å etterleve. I noen grad må det være slik, men det er rom for forenklinger og tilpasninger som kan gjøre regelverket mer forståelig og derved lettere å etterleve.

Et eksempel på et slikt tiltak er fjerningen av ansvarsrettssystemet. Dette tiltaket er ikke først og fremst ment som en forenkling, men snarere som en klargjøring av de offentligrettslige ansvarsforholdene. Det vil bidra til å redusere usikkerhet og ansvarspulverisering og dermed gjøre det lettere å etterleve regelverket.

Fjerningen av Sentral godkjenning er begrunnet på tilsvarende måte. Selv om ordningen på noen områder nok bidrar til mer kompetanse, medfører den også uklarhet om godkjente aktører rent faktisk oppfyller lovens krav. Det vil være både enklere og bedre om denne ordningen erstattes gjennom en videreutvikling av andre, eksisterende ordninger.

Tiltaksklassene er krevende å praktisere, skaper uforutsigbarhet, redusert konkurranse og i noen tilfeller utestengelse av kvalifiserte aktører. Det er behov for et bedre tilpasset system, særlig i lys av at det anbefales å stille kompetansekrav til enkeltpersoner innen utvalgte områder. Kompetansekravene bør i stedet ta utgangspunkt i klasseinndelingene i byggt teknisk forskrift, som bygger på europeiske etablerte classesystemer i standarder. Dette gjelder særlig innenfor områdene brann- og konstruksjonssikkerhet og geoteknikk. Alle arbeidere skal uansett følge kravene i byggt teknisk forskrift, og kontroll skal medvirke til at arbeidene blir utført med påkrevet kvalitet. Avviklingen av tiltaksklassene vil fjerne dobbeltregulering, gi et mer forutsigbart regelverk, fjerne særnorske krav og bidra til harmonisering på tvers av landegrensene.

1.5 Opplyste bestillere

Oppdragsgivere kan selv bidra til å forhindre byggfeil ved å velge aktører som har vilje og evne til å utføre kvalitetsarbeid. For å kunne gjøre de riktige valgene, må de som skal bestille tjenestene, være opplyste, med tilgang til informasjon og kompetanse til å utnytte den.

Bransjen bidrar med slik informasjon gjennom ulike godkjenningsordninger, registre og informasjonsdatabanker. Det finnes også ulike private initiativer, herunder netttjenester, som skal hjelpe oppdragsgivere til å gjøre gode valg. Det er rom for å videreutvikle og kvalitetssikre disse systemene, for eksempel næringsens eget leverandørregister StartBANK.

Et eksempel på en slik ny ordning vil være et register over byggfeil og aktører som er ansvarlige og ikke retter feil med utgangspunkt i en forsikringsordning

for byggt skader. Det vil være forsikringsselskapene som rapporterer inn til registeret, og det må legges til rette for at informasjonen er pålitelig og tilgjengelig for alle.

Det offentlige har en særlig viktig rolle i å sørge for at informasjon, statistikk og data er tilgjengelig for alle aktører. Etablering og drift av et byggt skaderegister, bedre metoder for systematisk informasjonsinnhenting om byggfeil, videreutvikling av KOSTRA-statistikk samt etablering og drift av register over lovregulerte yrker, vil være viktige oppgaver for det offentlige, og nødvendig for at bestillere kan foreta mer opplyste valg.

Det er også en viktig rolle for det offentlige å tilgjengeliggjøre informasjon om aktørenes lovlydighet, herunder at selskapene har de nødvendige tillatelser, har betalt skatt og avgifter og ikke opererer i strid med lovverket. Det vil åpenbart være begrensninger med hensyn til hvilken informasjon som kan offentliggjøres, men de politiske myndigheter bør videreføre arbeidet med å tilveiebringe slik informasjon på en enkel og hensiktsmessig måte, herunder ordninger som eBevis.

I tillegg bør det offentlige gjennom sine anskaffelser bidra til å utvikle kompetansen; gjennom gode valg vil myndighetene synliggjøre kompetente og seriøse aktører.

1.6 Det må lønne seg å levere kvalitet og være seriøs

Det beste virkemiddel mot manglende kompetanse, useriøsitet og kriminalitet er å gjøre det ulønnsomt. Plan- og bygningsloven kan bidra til det.

Mer effektiv kontroll vil gjøre det mindre lønnsomt å forsøke å unndra seg regelverket. Bedre kontroll i søknadsfasen kan forhindre at useriøse aktører kommer inn i prosjekter, og hyppigere besøk på byggeplass kan luke ut eller straffe aktører som ikke følger reglene. I tillegg kan mer risikobasert kontroll lette byrden for kompetente og lovlydige foretak. Både hensynet til effektiv kontroll og et ønske om å minske den regulatoriske byrden for seriøse aktører, tilsier at foretak som har dokumentert evne og vilje til å forhindre og rette opp feil – for eksempel gjennom sertifiserte internkontrollordninger – undergis en lettere kontroll.

Et annet virkemiddel er mulighet for aktørene til å vise sine potensielle oppdragsgivere at de driver skikkelig og ordentlig, gjennom offentlige registre, bransjens godkjennelsesordninger og sertifikater. Slik kan oppdragiverne bidra til å styrke konkurransekraften til

seriøse aktører. Offentlige oppdragsgivere kan dessuten gjennom å stille spesifikke krav – for eksempel til andel fagarbeidere og lærlinger – bidra til en sterkere markedsstilling for kompetente og seriøse aktører.

En forsikringsordning for skade på nye boliger som baserer premien på aktørens skadehistorie, vil også gjøre det relativt sett dyrere for aktører som neglisjerer kvalitet. Det gjelder spesielt dersom ordningen kobles mot igangsettingstillatelse, slik at bygget ikke kan igangsettes og overdras uten at de nødvendige forsikringer er tegnet eller garantier gitt. Et register over entreprenørens skadehistorikk – og deres vilje og evne til å rette feil – vil gjøre det lettere for oppdragsgivere å velge seriøse aktører.

Det viktigste tiltaket for å sikre ordnede forhold i bransjen, vil allikevel være forsterket innsats mot arbeidslivskriminalitet. Plan- og bygningsmyndighetene kan bidra blant annet gjennom å samordne sine kontroller med andre myndigheter, herunder å informere om mulige lovstridige forhold. Adgang til å gebyrlegge kontroll som ledd i avklaring og konstatering av ulovlige forhold, vil øke kostnadene for dem foretar seg noe ulovlig. Det samme vil en gjennomskjæringsregel som gjør det mulig for kommunene å forfølge eiere av selskaper som ikke retter seg etter bygningsmyndighetenes vedtak.

2

Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Mandat

Bakgrunn

Plan- og bygningsloven har i dag en rekke virkemidler som samlet sett skal bidra til forsvarlig byggkvalitet. Dette omfatter Sentral godkjenning, erklæring av ansvarsrett i byggesak, uavhengig kontroll, tilsyn og muligheten til å ilegge sanksjoner.

Sentral godkjenning for ansvarsrett er en frivillig kvalifikasjonsordning¹ som ble innført i 1997. Ordningen retter seg mot foretak som forestår² søknadsppliktige arbeider etter plan- og bygningsloven, som f.eks. oppføring av byggverk, anlegg av veg og vesentlige reparasjon/hovedombygging. Ordningen var opprinnelig ment som et hjelpemiddel for kommuner ved behandlingen av lokal godkjenning. Ordningen med lokal godkjenning ble imidlertid opphevet i 2016, som følge av en dom i EFTA-domstolen. Lokal godkjenning ble erstattet med erklæring av ansvarsrett.

Det er mulig å få Sentral godkjenning for ansvarsrett og/eller erklære ansvarsrett innen følgende fem

områder: ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og uavhengig kontrollerende for prosjekterende eller utførende.

For å motvirke ulempene knyttet til opphevingen av lokal godkjenning, ble den frivillige sentrale godkjenningsordningen styrket i 2016, deriblant gjennom tydeligere krav til kvalifikasjoner og innføring av krav til seriøsitet. Dette omfatter krav til betaling av skatt og merverdiavgift, registrering i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, obligatoriske forsikringer og lønns- og arbeidsvilkår. Ved innføringen av seriøsitetskravene fikk den sentrale godkjenningsordningen også en rolle i Regjeringens kamp mot arbeidslivskriminalitet.

Et annet virkemiddel som har vært vurdert i denne sammenheng, er et seriøsitetsregister. Målgruppen for dette virkemiddelet er tiltak som er unntatt byggesaksbehandling, f.eks. oppussing, vedlikehold, oppføring av enkelte mindre tilbygg mm. Denne type arbeider omfattes av det såkalte ROT-markedet (ROT står for rehabilitering, oppussing og tilbygg). For slike tiltak stiller ikke plan- og bygningsloven krav til kvalifikasjoner. Det er tiltakshaver selv som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres i tråd med regelverket.

Det har den senere tid vært rettet til dels sterk kritikk både mot ordningen med sentral godkjenning for ansvarsrett og innrettingen av det planlagte seriøsitetsregisteret.

1 For å kunne få Sentral godkjenning (1997-2016) ble det stilt krav om at foretaket var registrert i foretaks- eller enhetsregisteret (el tilsvs register i utlandet), hadde kvalitetssikringssystem og at den faglige ledelsen oppfylte krav til relevant utdanning og praksis. Det ble ikke stilt krav til den enkelte fagarbeider, se Ot.prp.nr. 44 (1995-1996).

2 Begrepet "forestå" betyr å ta ansvar for at resultatet blir riktig.

Reglene om ansvar og kontroll i byggesaker har siden innføringen i 1997 vært gjenstand for hyppige revisjoner, og det er behov for å få vurdert om virkemidlene i tilstrekkelig grad bidrar til målsettingen om forsvarlig byggkvalitet, eller om det behov for å få på plass alternativer. Det er avgjørende at næringen, markedet og myndighetene har tillit til de ordninger som gjelder. Det er samtidig en forutsetning å sørge for likebehandling av norske og utenlandske foretak.

Utredningen

Formål

Et viktig formål med utvalgets arbeid er å gi norske myndigheter innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet.

Ekspertutvalget skal vurdere om dagens ansvars- og rollefordeling er hensiktsmessig:

- i. Hva bør være myndighetsoppgaver?
- ii. Hva bør aktørene i bygg- og anleggsnæringen selv ha ansvar for?
- iii. Hva er nødvendig å regulere i lov og forskrift?
- iv. Hva kan oppnås bedre gjennom andre virkemidler?

Regjeringen ønsker virkemidler som

- sikrer at tiltak gjennomføres i samsvar med kvalitetskravene i plan- og bygningslovgivningen
- gjør det enkelt å plassere ansvar og pålegge retting når det oppdages brudd på regelverket
- bidrar til kvalifiserte aktører
- bidrar til seriøse aktører

Referansegruppe

Til støtte for ekspertutvalgets arbeid, etablerer departementet en referansegruppe sammensatt av partene i bygg- og anleggsnæringen. Referansegruppen skal gi innspill til ekspertutvalget i deres arbeid.

Det forutsettes tett dialog mellom ekspertutvalget og referansegruppen. Det overlates til ekspertutvalget selv å vurdere hvordan referansegruppen skal benyttes, og videre oppfølging av referansegruppens synspunkter.

Nærmere om innholdet i utredningen

Ekspertutvalget skal:

- Vurdere om dagens system med Sentral godkjenning for ansvarsrett, erklæring om ansvarsrett i byggesak, uavhengig kontroll og det foreslåtte Seriøsitsregisteret for det såkalte ROT-markedet bidrar til å oppfylle målsetningen om:
 - forsvarlig byggkvalitet
 - tydelig plassering av ansvar
 - kvalifiserte aktører
 - seriøse aktører
- Vurdere rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheter, som f.eks. skattemyndighetene og Arbeidstilsynet, når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.
- Vurdere om ordningen med Sentral godkjenning og et arbeid med et Seriøsitsregister bør videreføres, eventuelt justeres/forbedres, eller om andre alternativer er bedre egnet til å oppfylle ønsket målsetning. Ved videreføring av Sentral godkjenning skal ekspertutvalget vurdere om ordningen skal videreføres som en foreståelsesordning eller innrettes som en utførelsesordning samt om det kan og bør stilles krav til formell fagkompetanse i det utførende ledd. Ved vurdering av alternative ordninger eller virkemidler i plan- og bygningsloven, skal ekspertutvalget innhente kunnskap om og erfaringer fra andre land, særlig Norden.

Forslag til tiltak

Ekspertutvalget skal på grunnlag av sine utredninger, anbefale virkemidler og fremme forslag til eventuelle lovbestemmelser eller andre tiltak.

Det er viktig at virkemidlene er i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Ekspertutvalget skal synliggjøre hvilket handlingsrom norske myndigheter har etter EØS-avtalens regler om etablering og tjenesteyting.

Ekspertutvalget skal legge til grunn oppgavedelingen som gjelder mellom departementer, og som fremgår av tilhørende sektorlovgivning.

Ekspertutvalgets forslag skal legge vesentlig vekt på effektive og forutsigbare virkemidler og prosesser med fokus på digitalisering, automatisering og selvbetjening. Forslag til tiltak skal ikke medføre unødige byråkrati, økte byggekostnader eller andre merbelastninger for næringsliv og innbyggere.

Ekspertutvalget skal tilpasse sitt arbeid til Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Ekspertutvalget kan peke på problemstillinger som ligger innenfor andre myndigheter eller regelverk enn plan- og bygningsloven.

Virkninger av tiltakene

Ekspertutvalget skal gi en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Arbeidsform

Ekspertutvalget skal ha en åpen arbeidsform og invitere til dialog med bygg- og anleggsnæringen og kommunene, samt andre berørte myndigheter og aktører.

Departementet kan på eget initiativ eller etter forslag fra ekspertutvalget konkretisere, utdype og foreta endringer/justeringer av mandatet.

Det forutsettes at ekspertutvalget gjør bruk av tilgjengelig statistikk, tidligere rapporter, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet.

Ekspertutvalget vurderer behovet for å sette ut oppdrag for å framskaffe nødvendig kunnskap for å svare på oppgaven.

Tidsramme

Ekspertutvalget skal ha en funksjonstid på ett år, og skal levere sin rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. juli 2019.

Utvalgsleder skal i samråd med departementet avtale milepæler hvor ekspertutvalget møter departementet, slik at departementet får informasjon om status og de vurderinger ekspertutvalget har gjort så langt.

2.2 Oppnevning og sammensetning

Utvalget ble oppnevnt 16. mai 2018 og har hatt følgende sammensetning:

- Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Hurdal. Professor i samfunnsøkonomi, Universitetet i Oslo, utvalgsleder

- Bjørne Grimsrud, Oslo. Direktør for Økonomi og virksomhetsstyring, Statens vegvesen
- Venke Moe, Kristiansand. Plan- og bygningsjef, Kristiansand kommune
- Håvard Grønstad, Ullensaker. Fagsjef, FG Skadeteknikk – Finans Norge Forsikringsdrift
- Gro Skaar Knutsen, Tromsø. Administrerende direktør, Bjørn Bygg AS
- Ingunn Gjermundnes, Bergen. Prosjektsjef, GC Rieber Eiendom AS
- Elisabeth Hofgaard Lycke, Bærum. Spesialrådgiver for kvalitet og HMS, Norconsult AS
- Lars Erik Bartnes, Bærum. HMS-direktør, Veidekke AS

Herdis Helle, daværende advokat hos kommuneadvokaten i Bergen, ble også oppnevnt til utvalget. Hun deltok i utvalgets to første møter, men måtte trekke seg fra arbeidet.

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Mariann Jodis Blomli, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: utredningsleder Else-Karin Øvernes, rådgiver Line Synnøve Bystrøm, førstekonsulent Eirik Dragsund, alle Kommunal- og moderniseringsdepartementet, advokat Torild Engh, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg og partner Simen Pedersen, Menon Economics. Førstekonsulent Sebastian Stene Law, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har vært observatør.

Analytiker Jon Espen Riiser i Menon Economics, Statens vegvesen og Sjøfartsdirektoratet har gitt innspill til kapittel 8 Andre sektorer.

2.3 Referansegruppe

Medlemmer i referansegruppen har vært

- Frank Ivar Andersen, Byggmesterforbundet
- Thor Olaf Askjer, Norsk Eiendom
- Eli Frøystadvåg Aubert, KS
- Finn Bangsund, Maskinentreprenørenes Forbund
- Merete Bellingmo, Norske anleggsgartnere – miljø og landskapsentreprenører
- Svein Bjørberg, Norges bygg- og eiendomsforening
- Stein Hesstvedt, Maler- og byggtapetsermestrenes landsforbund
- Jack Johnsen, Nordnorske Entreprenørers Service Organisasjon
- Sverre Kirkevold, Block Watne

- Karina Krane, Nordnorske Entreprenørers Service Organisasjon
- Elisabeth Kynbråten, Norsk Kommunalteknisk Forening
- Annita Magnussen, Huseiernes Landsforbund
- Geir Egil Paulsen, Arkitektbedriftene
- Kai Reaver, Norske Arkitekters Landsforbund
- Kari Sandberg, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg
- Vidar Seterløyken, Brannfaglig Fellesorganisasjon
- Ari Soilammi, Rådgivende Ingeniørers Forening
- Tore Strandskog, NELFO
- Edvard Eidhammer Sørensen, Fellesforbundet
- Oddgeir Tobiassen, Rørentreprenørene Norge

2.4 Arbeid

Utvalgets første møte ble avholdt i september 2018. Frist for å levere rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble utsatt til 1. februar 2020. Det har vært avholdt i alt 15 utvalgsmøter, hvorav fem gikk over to dager. Utvalget har vært på studieturer til Nederland, Sverige og Danmark.

I 2018 besøkte utvalget Nederland, hvor Innenriksdepartementet orienterte om forslag til nye kontrollregler i plan- og bygningslovgivningen og forslag til bedre forbrukerbeskyttelse. Forslagene ble vedtatt i parlamentet våren 2019. I Delft orienterte kommunen om hvordan den håndterer tilsyn og håndhevelse av regelverket. Kommunen har vært pilot for å teste ut nye kontrollregler og redegjorde for sine erfaringer så langt. Woningborg-gruppen, som tilbyr bygningskontroll og forsikringsordninger i tilknytning til boligbygging, har også vært pilot i uttestingen av nytt regelverk, og orienterte om sine erfaringer med forslaget til nye kontrollregler. Regelverket i Nederland er nærmere omtalt i kapittel 7.

I 2019 besøkte utvalget Sverige og Danmark. I Sverige redegjorde Kommittén för modernare byggeregler for sitt arbeid, der reglene for kontroll i plan- og bygningsloven har vært ett av temaene. Forsikringselskapet Gar-Bo orienterte om sin ferdigstillelsesforsikring og nybyggingsforsikring. I Danmark hadde utvalget møte med Trafik-, bygge- og boligstyrelsen som orienterte om nye byggeregler, sertifiseringsordningen for prosjekterende innenfor brann og statikk og byggskadeforsikringen for boliger. Regelverk og forsikringsordninger i Sverige og Danmark er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det har vært avholdt tre møter med referansegruppen. I det første møtet ga referansegruppen innspill om hva som skal til for å oppnå forsvarlig byggkvalitet. I de øvrige møtene ble sentrale problemstillinger fra utvalgets arbeid diskutert.

Det er kommet mange innspill til arbeidet. Følgende har innledet i utvalgsmøtene:

- Achilles/StartBANK, Carsten Krøger
- Archus arkitekter, Geir Egil Paulsen
- Bygg21, Sverre Tiltnes
- Bent Aasli AS, Bent Aasli
- Block Watne, Sverre Kirkevold
- Byggmesterforbundet, Jens Morten Søreide
- Direktoratet for byggkvalitet, Morten Lie
- Finans Norge, Hege Hodnesdal og Øyvind Flatner
- Firesafe AS, Morten Ameln
- Foreningen Samarbeid for digitalisering, Leif Øie
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Ann Ingeborg Hjetland, Else-Karin Øvernes og Knut Fredrik Rasmussen
- Maskinentreprenørenes forbund, Finn N. Bangsund og Jørn C. Evensen
- Norsk Eiendom, Thor Olaf Askjer
- Norske Boligbyggelags Landsforbund, Ketil Krogstad
- Oslo kommune, Jon Erik Reite Bang
- Prognosesenteret, Kjell Senneset
- Sula kommune, Terje Havnegjerde
- Statsbygg, Anett Andreassen
- Timber AS, Anders Frøstrup
- WSP Norge, Gjermund Kaupang
- Aas-Jakobsen AS, Per Erik Medhus og Joar Hagen

Sekretariatet har i tillegg hatt møter med

- Direktoratet for byggkvalitet
- Mittanbud
- NOKUT
- Skatteetaten
- Statens vegvesen



I

Bakgrunn

3

Bygge- og anleggsnæringen

3.1 Virksomhet og produksjon

Bygge- og anleggsnæringen omfatter virksomhet knyttet til oppføring, ombygging, reparasjon, vedlikehold og riving av bygninger, samt bygging og reparasjon av anlegg. Den omfatter også varer og tjenester som er nødvendige for å utføre bygge- og anleggsarbeid, som byggevarerindustrien og tjenester fra arkitekter og rådgivende ingeniører.

Næringen består for en overveiende del av små foretak. Statistisk sentralbyrås strukturstatistikk for bygge- og anleggsvirksomhet viser at det er rundt 75 000 foretak i næringen, herunder nærmere 60 000 utøvende foretak. Over 90 prosent av disse har færre enn ni ansatte. I underkant av én prosent av foretakene har over 50 ansatte.³ Enkelte foretak er veldig store, og det er en trend mot konsolidering i deler av bransjen. I 2017 ble det etablert i underkant av 8 000 foretak. Samtidig opphørte omtrent 10 000 foretak, hvorav 1 300 gikk konkurs.

Mange små foretak påtar seg oppdrag for privatpersoner med oppussing og rehabilitering av bolig, samt oppgaver innenfor bygging av eneboliger.

I kategorien små foretak finnes også mange anleggsbedrifter.

De større foretakene utformer og bygger gjerne større og mer komplekse bygg. De påtar seg også oppgaver innenfor offentlige anlegg og infrastruktur.

Det er mange, både store og små, rådgiverforetak hvor blant annet ingeniører og arkitekter har en sentral rolle. Disse påtar seg oppgaver innenfor ulike markedssegmenter, fra offentlig infrastruktur til boligbygg.

Bygge- og anleggsnæringen er konjunkturavhengig, med store svingninger i aktiviteten. I 2017 var 245 000 personer sysselsatt i næringen. Dette utgjør omtrent ni prosent av samlet sysselsetting i Norge.

En betydelig del av arbeidskraftbehovet dekkes av utenlandsk arbeidskraft. I 2017 hadde i underkant av 20 prosent av de sysselsatte utenlandsk statsborgerskap, mot 12 prosent i 2010. Av utenlandske sysselsatte på korttidsopphold i Norge jobber 27 prosent innenfor bygge- og anleggsnæringen.⁴

Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak har vært økende de siste årene. I 2018 ble det anslått at innleide arbeidstakere utgjør om lag syv prosent av alle arbeidstakere innen bygg og anlegg. For Oslo ble andelen anslått til å være rundt det dobbelte

³ Statistisk sentralbyrå, "Bygge- og anleggsvirksomhet, strukturstatistikk", 2019. De utøvende foretakene kategorisert under "bygge- og anleggsvirksomhet" står for oppføring av bygninger, anleggsvirksomhet samt "spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet", herunder riving og grunnarbeid, elektrisk installasjonsarbeid og VVS-arbeid. Det er drøye 58 000 foretak innenfor kategorien, "bygge- og anleggsvirksomhet", 5 500 foretak innenfor "arkitekttjenester og byggt teknisk konsulentvirksomhet" og 12 500 innenfor "byggevarerindustri".

⁴ Statistisk sentralbyrå, "Færre svensker, men flere polakker og litauere", 2017.

av landsgjennomsnittet, det vil si 14-15 prosent.⁵ En rapport fra 2019 indikerer at innleieandelen på byggeplassene i Oslo-regionen er på 35 prosent.⁶

Én av fem bedrifter i næringen rapporterer å ha opplevd problemer med å rekruttere arbeidskraft.⁷ De fleste endte med ikke å rekruttere noen, mens andre rekrutterte personer med lavere kvalifikasjoner enn ønsket. Det er særlig stor mangel på tømrere og snekkere, elektrikere, rørleggere og VVS-montører.

Bygge- og anleggsnæringen har en utpreget desentralisert struktur.⁸ De største aktørene er lokalisert i de større byene, men mange foretak er etablert utenfor byene. Omtrent en tredjedel av verdiskapningen skjer utenfor storbyregionene.⁹ De små foretakene konkurrerer først og fremst lokalt, og de mellomstore både lokalt og regionalt.¹⁰

Investeringene i nye bygg utgjorde 140 milliarder kroner i 2018, hvorav nye boliger utgjorde 77 milliarder kroner.¹¹ De totale anleggsinvesteringene, det vil si bygging av nye anlegg, vedlikehold og drift, utgjorde 123 milliarder kroner. I markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT) ble det investert 165 milliarder kroner, hvorav boligmarkedet utgjorde 81 milliarder kroner. Det norske ROT-markedet er relativt stort sammenlignet med andre land. Dette skyldes blant annet høy selveierandel, klimatiske forhold og god økonomi.

Siden 2000 er det årlig gitt igangsettingstillatelse til bygging av mellom 3,7 og 6,2 millioner kvadratmeter bruksareal til private næringsbygg, offentlige bygg og andre bygg utenom bolig. I samme periode er det gitt igangsettingstillatelse til bygging av mellom 2,7 og 4,5 millioner kvadratmeter bruksareal til bolig per år. Det tilsvarer mellom 19 000 og 36 000 boliger.

Historisk har bygging av eneboliger vært dominerende i boligproduksjonen, men etter år 2000 er flermannsboliger og blokkleiligheter blitt viktigere. I dag utgjør boligblokker den største andelen av boligproduksjonen. På landsbasis blir rundt 2 000 nye boliger bygget om fra eksisterende bygningsmasse årlig.¹² Det er en tendens til flere kombinerte bygg med eksempelvis næring i første etasje og boliger i øvrige etasjer.

3.2 Byggeprosess og aktører

Verdikjeden i næringen kan illustreres gjennom ulike faser i en byggeprosess. I denne sammenheng er det særlig prosjekterings- og utførelsesfasene som er sentrale. I prosjekteringsfasen identifiseres og planlegges prosjektet, og planene må godkjennes av bygningsmyndighetene. I utførelsesfasen skal prosjektet utføres i tråd med godkjente planer. Hvor kompleks byggefasen blir, avhenger blant annet av størrelsen på prosjektet og hvilken gjennomføringsmodell som velges. Mange av detaljene i prosjekteringen er ikke bestemt før bygging starter, og dermed foregår prosjektering gjerne et stykke på vei parallelt med byggingen.

I figur 3.1 er aktørene delt i fire kategorier, avhengig av hvilken rolle de har i prosessen; tiltakshaver, prosjekterende, utførende og kommunen.¹³

Eieren er den som initierer prosjektet. Eier har ulike benevnelser: tiltakshaver i offentlige prosesser, byggherre overfor prosjektets aktører, og oppdragsgiver overfor prosjektledelsen. Fordi plan- og bygningsloven benytter benevnelsen tiltakshaver, blir denne benevnelsen som hovedregel brukt i det følgende. Rollen som tiltakshaver kan settes bort til andre. Tiltakshaver kan delegere de fleste oppgaver til andre, men noen beslutninger må tiltakshaveren alltid ta selv, i egenskap av å være eier. Det gjelder overordnede beslutninger om å starte prosjektet, definere omfanget og endringer av leveransen, tildele ansvar for utførelsen og godkjenne resultatet.

Aktørene som skal gjennomføre produksjonsoppgaver i utredning, prosjektering eller bygging står for henholdsvis prosjektering eller utførelse av arbeidene. Aktørene hyres inn av tiltakshaver. De dekker hele verdikjeden og er tradisjonelt prosjekterende (arkitekter, tekniske rådgivere, spesialrådgivere) eller leverandører (entreprenører, underentreprenører, leverandører). Tjenesteleverandører, samt produsenter av byggevarer og byggeelementer, er også eksempler på involverte aktører.

Kommunen skal involveres i prosjektet, blant annet ved rammesøknad, søknad om igangsettelse og ansvarsrett, samt ved søknad om ferdigattest.

5 Prop. 73 L (2017–2018) *Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak)*.

6 Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus et al., *Slutt med mobilen i handa?*, 2019.

7 Kalstø, "NAV's bedriftsundersøkelse 2019: Økt etterspørsel etter arbeidskraft", 2019.

8 Espelien og Reve, *Hva skal vi leve av i fremtiden?*, 2007.

9 Espelien, Theie og Bygballer, *En verdiskapende Bygg-, Anlegg- og Eiendomsnæring (BAE)*, 2015.

10 BDO, *Bygg- og anleggsanalysen 2019*, 2019.

11 Prognosesenteret.

12 Statistisk sentralbyrå, "Vi bygger om", 2016.

13 Figuren er inspirert av Bygg21s fasenorm "Neste Steg".

**Figur 3.1:
Hovedtrekk i byggeprosessen**

	Konseptutvikling	Detaljprosjektering	Produksjon	Overlevering
Tiltakshaver	Engasjerer søker, prosjekterende, utførende og kontrollerende. Velger konsept ut fra alternative løsninger og anslag på omfang, pris og kvalitet.			Overtar bygget eller anlegget.
Prosjektering	Prosjekterende analyserer muligheter og løsninger. Prosjekterende utarbeider modeller og skisser for å dokumentere at valg av konsept kan gjennomføres.	Prosjekterende utarbeider en detaljert gjennomføringsplan og produksjonsunderlag. Dette må ofte justeres i produksjonsfasen.	Prosjekterende gjør eventuelle justeringer av produksjonsunderlaget.	
Utførelse			Utførende bygger i henhold til produksjonsunderlaget og planen for gjennomføring.	Ferdigstiller prosjektet.
Kommunen	Rammesøknad	Søknad om igangsetting		Søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest.

3.3 Organisering av bygge- og anleggsarbeider

Større bygge- og anleggsarbeider organiseres ofte i entrepriser, som bygger på kontrakter mellom tiltakshaver og entreprenører (se kapittel 6.1).¹⁴ Entrepriskontrakter kan inndeles i to hovedformer,

henholdsvis utførelsesentreprise og totalentreprise. I utførelsesentrepriser er det tiltakshaveren som selv, eller gjennom innleide foretak, har ansvaret for hele eller det vesentligste av prosjekteringen, mens entreprenøren står for utførelsen. I totalentrepriser har entreprenøren ansvar for både prosjektering

og utførelse.¹⁵ Uavhengig av kontraktsform finnes det ulike måter å organisere arbeidene på. De viktigste organisasjonsmåtene er delt entreprise, hovedentreprise og generalentreprise.

Ved delte entrepriser inngår tiltakshaver avtaler med flere sidestilte entreprenører, ofte kalt sideentreprenører, om utførelse av forskjellige deler av bygge- eller anleggsarbeidet. Sideentreprenørene påtar seg ansvar for sitt arbeid. Ansvaret i kontrakten med tiltakshaver gjenspeiler ansvaret entreprenørene må erklære overfor myndighetene som såkalte ansvarlige foretak (se kapittel 5). Delt entreprise kalles også byggherrestyrt entreprise.

¹⁴ I entrepriseretten benyttes begrepet "byggherre" i stedet for tiltakshaver.

¹⁵ Direktoratet for byggkvalitet, "HO-2/2012: Temaveiledning for kommunalt tilsyn", 2012.

Ved hovedentrepriser er det vanligvis én entreprenør, hovedentreprenøren, som påtar seg utførelsen av alle bygningsmessige arbeider, mens de installasjonstekniske arbeidene utføres i separate entrepriser. Hovedentreprenøren og de tekniske entreprenørene er sideentreprenører. Det er vanlig at hovedentreprenøren får ansvaret for koordinering på byggeplassen og for fremdriftskontroll av de andre sideentreprenørene. For utførelsen kan hovedentreprenør påta seg ansvar overfor bygningsmyndighetene for hele prosjektet, eller pålegge underentreprenører å påta seg ansvar for deres arbeider.

Ved en generalentreprise blir hele prosjektet levert av én entreprenør, generalentreprenøren. Arbeidsoppgavene omfatter alle fagene, både det bygningsmessige og det tekniske. Det er generalentreprenøren som har ansvaret for å inngå kontrakter, administrere og kontrollere alle de andre aktørene som skal involveres i prosjektet.

I økende grad benyttes såkalte samspillsentrepriser.¹⁶ Samspillsentrepriser kjennetegnes ved tidlig involvering av partene og åpenhet i prosessen. De viktigste prosjekterende og utførende har tidlig kontakt med tiltakshaver og inngår i en samspillsgruppe der de utvikler prosjektet i fellesskap. Denne typen prosjekter blir ofte gjennomført med en avtalt fordeling mellom partene etter en fastsatt målpris.

Det er ikke uvanlig at foretakene bruker underleverandører.¹⁷ Det kan være nødvendig for å sikre at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i prosjektet, spesielt hvis foretakene selv ikke er i stand til å utføre alle arbeider. Som regel påtar foretakene seg ansvar for underleverandørene, både overfor tiltakshaver og overfor myndighetene.

3.4 Digitalisering

Det finnes ingen samlet oversikt over hvor langt bygge- og anleggsnæringen har kommet i å ta i bruk ny teknologi og digitalisere sin virksomhet. Utviklingen skjer raskt, og den påvirker ikke bare næringens prosesser, men også hvordan det offentlige kan innrette sine virkemidler.

Systemer for modellering av bygningsinformasjon (BIM) gjør det mulig å prosjektere bygninger og andre byggverk der alle bygningsobjekter er tildelt egenskaper og har relasjoner mellom hverandre. Det betyr at når ett objekt endres, forteller programmet hvordan dette påvirker relasjonen til andre objekter. Med bruk av BIM blir kollisjoner og konflikter mellom for eksempel ventilasjonskanaler, byggetekniske strukturer og elektriske anlegg synlige og kan rettes opp i prosjekteringsfasen. Modellen gir informasjon om feil som ville oppstått under selve byggingen, og som kan rettes opp før bygningsstart. BIM legger grunnlag for standardisert informasjonsutveksling i hele verdikjeden, og gjør det også mulig å kontrollere prosjekterte bygg mot regelverk.

Blant annet basert på BIM-teknologien utvikles det stadig nye metoder og teknologi for ulike deler av byggeprosessen. Eksempelvis gjør teknologi for visualisering (VR-teknologi) det mulig å besiktige det digitale bygget før byggefasen starter. Bruk av digitale tvillinger av bygg vil lette oppfølging og kontroll. 3D-printing, robotisering og prefabrikasjon er i sterk utvikling. I tillegg kommer fjernstyrte anleggsmaskiner, selvkjørende transportmidler og droner som kan benyttes til kontroll. Georadar kan forenkle grunnundersøkelser og gi bedre grunnlag for å vurdere bygging.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Med "underleverandører" menes underkonsulenter ved prosjektering eller underentreprenører ved utførelse.

4

Byggkvalitet og byggfeil

4.1 Byggkvalitet

Byggkvalitet kan forstås på mange måter, og det finnes ikke en entydig definisjon av begrepet. I bygningslovgivningen knytter byggkvalitet seg først og fremst til at det ferdige byggverket oppfyller kravene i byggt teknisk forskrift.¹⁸ Forskriften regulerer de nasjonale minimumskravene til byggverk og skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.¹⁹ Dette omtales også som forsvarlig byggkvalitet.

I statuttene for Statens pris for byggkvalitet er det lagt til grunn en vid forståelse av begrepet. Den omfatter kvalitet som bygninger har i seg selv og i samspill med omgivelsene, knyttet til blant annet miljø, klima, tilgjengelighet og byggeskikk, og som bidrar til gode og bærekraftige bygg. Bygg21 har et liknende perspektiv i sine ti kvalitetsprinsipper for bærekraftige bygg og områder (se boks 4.1).²⁰

18 "Byggverk" omfatter bygninger, anlegg, konstruksjoner og installasjoner.

19 "Tiltak" omfatter oppføring, riving, endring av eksisterende byggverk, bruksendring, terrenginngrep og endring av eiendomsinndeling. Regelverket skiller mellom søknadspiktige tiltak og tiltak som er unntatt søknadspikt. Søknadspiktige tiltak omfatter blant annet oppføring av byggverk, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av byggverk, bruksendring og vesentlig terrenginngrep. En rekke mindre tiltak er uten søknadspikt. Dette omfatter blant annet oppføring av frittliggende bygning (garasje) på inntil 50 m², tilbygg på inntil 15 m², rehabilitering av våtrom, oppføring levegg, innhegning og forstøtningsmur. Selv om tiltaket er unntatt søknadspikt, gjelder imidlertid både arealplan og byggt teknisk forskrift.

20 Bygg21 var et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter i perioden 2013-2019.

Boks 4.1: Bygg21s kvalitetsprinsipper

Gode bygg og områder

1. stimulerer til kontakt, aktivitet og opplevelser
2. gir gode lysforhold og utsyn
3. gir god luftkvalitet og lav støybelastning
4. ivaretar sikkerhet
5. ivaretar god tilgjengelighet til og på stedet
6. har lang levetid
7. gir smart utnyttelse av arealene
8. utnytter energien godt
9. er bygget med god ressursutnyttelse og lave klimagassutslipp, og
10. gir lave drifts- og vedlikeholdskostnader

En annen definisjon av kvalitet er evnen til å tilfredsstillte kundens eller brukerens krav.²¹ Byggherrer og kjøpere kan avtale kvalitet som går utover de offentlige kravene.

Her er det naturlig å ta utgangspunkt i at kvalitet skal forstås som oppfyllelse av kravene i byggt teknisk forskrift.

4.2 Byggfeil

Det finnes heller ingen entydig definisjon av begrepet byggfeil. For bygningsmyndighetenes del kan byggfeil forstås som feil som gjør at det ferdige bygget ikke oppfyller kravene i byggt teknisk forskrift.²²

I forbrukerlovgivningen benyttes det videre begrepet mangel.²³ En mangel foreligger der resultatet ikke er i samsvar med det som er avtalt, herunder at resultatet ikke samsvarer med byggt teknisk forskrift.

Feil som ikke rettes, kan føre til byggskader. Byggskader oppdages som regel først etter at byggverket er tatt i bruk, og det kan derfor ta flere år før man blir kjent med at det forekommer byggfeil. Det er heller ikke nødvendigvis slik at alle byggfeil blir oppdaget etter at bygget er tatt i bruk. Slike skader kan også oppstå uten at det foreligger, eller kan påvises, brudd på byggt teknisk forskrift. Byggskader kan for eksempel oppstå på grunn av gal bruk. En byggskade vil ofte være en mangel etter forbrukerlovgivningen.

I dagligtale brukes begrepene byggfeil, mangel og byggskade gjerne om hverandre. Feil som oppdages og rettes under bygging, reduserer utbyggers lønnsomhet og kan forsinke prosjektet, men forstås ikke som feil når prosjektet er ferdigstilt. I fortsettelsen brukes begrepet byggfeil i betydningen at kravene i byggt teknisk forskrift ikke er oppfylt ved prosjektets ferdigstilling, altså manglende byggekvalitet.

4.3 Kartlegging av byggfeil

Det foreligger begrenset kunnskap om det faktiske omfanget av byggfeil. Mange av undersøkelsene av byggfeil er gamle, og det er lansert ulike hypoteser om årsaker til at feil oppstår. Det synes likevel å være en

utbredt oppfatning at omfanget er stort, selv om dette ikke er underbygget av systematiske undersøkelser.

Det finnes ikke datakilder som gir sikker informasjon om i hvilken grad nye byggverk oppfyller kvalitetskravene som følger av byggt teknisk forskrift.²⁴ Det foreligger imidlertid kilder som direkte eller indirekte gir indikasjoner på omfanget av slike feil.

Omfanget av byggskader kan i en viss grad være en indikasjon på omfanget av byggfeil. Den første, systematiske dokumentasjonen av byggskader i Norge er fra 1994.²⁵ Rapporten konkluderte med at omfanget av byggskader var stort. I en undersøkelse fra 2006 er prosessforårsakede byggskader, altså skader forårsaket under planlegging, prosjektering og utførelse, anslått å utgjøre to til seks prosent av netto produksjonsverdi.²⁶ De fleste byggskader skyldes fukt, der de vanligste årsakene er vannlekkasjer utenfra, sopp og råte og vannlekkasjer fra baderom. Andre skader skyldes problemer med ventilasjon, svakheter ved bærende konstruksjoner og brannforebyggende tiltak.

Byggfeil og byggskader oppdages gjerne etter at bygget er tatt i bruk. Noen feil oppdages etter kort tid, mens det kan ta flere år før andre feil og skader avdekkes. Undersøkelser gjort i forbindelse med NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova, indikerte at de fleste mangler av ordinær karakter oppdages i forbindelse med overtakelsen eller kort tid etter. Det ble konkludert med at dersom mangler ikke oppdages i løpet av de første to årene etter overtakelsen, så vil det "nok være tilfeldig om de oppdages i løpet av de neste tre årene eller etter at den absolutte reklamasjonsfristen er utløpt".²⁷

En undersøkelse gjennomført av Forbrukerrådet i 2019 blant kjøpere av ny bolig, kartla hvor mange som i løpet av de siste ti årene hadde opplevd feil med boligen. Feil ble her forstått som byggfeil, at avtalt kvalitet ikke ble levert, eller at det var andre problemer ved boligen. Det ble gjennomført intervjuer med 1000 personer, og over halvparten av dem hadde opplevd feil ved boligen. Mer enn én av fire hadde levert inn formell klage. Det var færre feil i eneboliger enn i andre boligtyper. De vanligste feilene gjaldt interiøret, som feil ved parkett og overflater på indre vegger. Dette er mangler som oppdages raskt etter overtakelse. Flere kjøpere med lang botid, seks til ti år, oppga at de hadde problemer med ytre tak, isolasjon og fukt, enn det kjøpere med kortere botid gjorde.²⁸

21 Store norske leksikon, s.v. "kvalitet", 2018.

22 Bygningsmyndighetene og byggt teknisk forskrift er nærmere forklart i kapittel 5.1.

23 Forbrukerlovgivningen omfatter blant annet bustadoppføringslova, avhendingslova og håndverkertjenesteloven.

24 Implement Consulting Group, *Kartlegging av status for byggekvalitet og bruk av offentlige virkemidler*, 2016.

25 Ingvaldsen, *Byggskadeomfanget i Norge*, 1994.

26 Ingvaldsen, *Byggskadeomfanget i Norge* (2006), 2008.

27 NOU 2016: 10 *Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova*, 2016.

28 Forbrukerrådet, *Rapport Nybolig og reklamasjon*, 2019. Ikke-publisert.

En evaluering av den danske byggskadeforsikringen i 2017 viste at 69 prosent av feilene som ble avdekket etter fem år, ikke var avdekket ved ettårskontrollen (se kapittel 7). Det svenske Boverkets kartlegging av byggfeil i 2018 viste at ulike skader som skyldes fukt og ventilasjonsproblemer først oppdages etter at garantitiden er utløpt.^{29,30}

Mangelssaker etter bustadoppføringslova i domstolene og Boligtvistnemda ble også kartlagt i 2019. Sakene var fra perioden 2010 til 2018. Totalt ble det kartlagt 361 saker, hvorav 25 prosent av sakene gjaldt brudd på offentligrettslige krav og 32 prosent av sakene gjaldt dårlig kvalitet og mangelfullt arbeid. I drøye to av tre saker om brudd på offentligrettslige krav fikk forbruker helt eller delvis medhold.³¹

4.4 Årsaker til byggfeil og byggskader

Feil oppstår i alle faser av et byggeprosjekt. Undersøkelsene fra 1994 og 2006 viser at en stor del av ansvaret for byggskader ligger hos tiltakshaver, men at årsakene kan føres tilbake til prosjektering og utførelse. Tiltakshaver og prosjekterende trekkes frem som de som i størst grad har mulighet til å redusere omfanget av byggfeil.³²

Samhandlingen i bygge- og anleggsprosjekter skjer parallelt gjennom juridiske, organisatoriske og sosiale prosesser. Lav tillit mellom partene og dårlig samhandling trekkes frem som forklaring på problemer med utydelighet, uforutsigbarhet, konflikter, dårlige løsninger, feil og unødig tidsbruk.^{33,34}

Byggeprosessen innebærer mange spesialiserte oppgaver, og byggfeil oppstår ofte i grensesnitt og gråsoner mellom fagområdene. Det er mange aktører involvert i et prosjekt, og uten tilstrekkelig koordinering mellom aktører og oppgaver vil feil kunne oppstå. Prosjektene krever spesialiserte foretak. Aktiviteten skjer på, og er tilpasset, tomten. Prosjektene er ofte unike, og det er lite standardisering og gjenbruk av løsninger. Prosjekter organiseres dessuten ulikt fra gang til gang. Dette gjør at det er vanskelig å dra nytte av tidligere erfaringer i nye prosjekter.³⁵

29 Boverket, Kartlegging av fel, brister och skador inom byggsektorn, 2018.

30 Privatrettslig regulert garantiid på fem år.

31 Forbrukerrådet, *Kartlegging av mangelssaker etter bustadoppføringslova*, 2019.

32 Se blant annet Byggforskserien 700.110 Byggskader.

33 Bygg21, *Samhandling i byggeprosjekter*, 2019.

34 Bygg21, *Vi bygger best - med åpenhet og tillit*, 2019.

35 Bygg21, *Industrialisering av byggeprosjekter*, 2019.

Boks 4.2: Eksempel fra Nord-Troms tingrett

Flere privatpersoner gikk til søksmål for det de mente var feil og mangler ved et nybygg fra 2016. Nord-Troms tingrett behandlet saken i 2019 og ga saksøkerne fullt medhold. Det ble blant annet påpekt at det var store skjevheter inne i leilighetene, lytt mellom leilighetene og dårlig bærekonstruksjon. Takstmannen konkluderte med at det ville være billigere å rive og bygge nytt enn å utbedre skadene.

Kilde: Nordlys, 23. oktober 2019.

Pris- og tidspress i trekkes også frem som forklaring på konflikter og at byggfeil oppstår.³⁶

Situasjonen i andre land synes å ligne på vår. For eksempel er dårlig tid og manglende kompetanse i ulike faser av prosjektet de dominerende årsakene til at feil oppstår i Sverige.³⁷ Prosjektene preges av manglende samordning, og aktørene har generelt problemer med å overføre erfaringer seg imellom og mellom prosjekter.

Det kan tillegges at byggt teknisk forskrift er detaljert og komplisert å etterleve. Ved oppføring av bygg og anlegg gjelder dessuten en rekke andre regelverk (se kapittel 5.2). Et komplisert og omfattende regelverk kan i seg selv være årsak til at feil oppstår.

Mange feil blir oppdaget og rettet underveis i prosjektet. De er derfor ikke byggfeil i lovens forstand, men de medfører økte kostnader. Entreprenører setter gjerne av midler for å ha økonomi til å foreta utbedringer etter levering. Prosentsatsen kan variere fra prosjekt til prosjekt avhengig av kompleksitet og entreprenørens økonomi. Satsen settes gjerne etter verdien av kontrakten.

36 Brekkhus, "Underentreprenører urolige over høyt konfliktnivå", 2018.

37 Boverket, *Kartlegging av fel, brister och skador inom byggsektorn*, 2018.

5

Offentlige virkemidler

Dette kapittelet beskriver de mest relevante virkemidlene som myndighetene har til rådighet for å fremme byggkvalitet. Virkemidlene er hovedsakelig regulert i plan- og bygningsloven. Det gjelder blant annet regler for ansvar i byggesaker, kvalifikasjonskrav til foretak, kontroll og tilsyn, sikkerhetsstillelse og sanksjoner. I tillegg har myndighetene virkemidler i annet regelverk. Garantiordningen i bustadoppføringslova og regelverket om offentlige anskaffelser er to eksempler.

5.1 Plan- og bygningsloven

Virkeområde

Plan- og bygningsloven er det sentrale regelverket for myndighetenes styring av arealbruk og byggevirksomhet. Loven har to hoveddeler. Den ene inneholder reglene for plansaker, den andre inneholder reglene for kvalitetskrav til byggverk, hvordan byggverk skal oppføres, og hvordan kommunen skal behandle søknader om tillatelse. Byggreglene skal sikre forsvarlig byggkvalitet. Det har vært det overordnede formålet siden de første byggelovene for Christiania (1827), Bergen (1830) og Trondheim (1854) ble innført.

Byggesaksdelen gjelder i utgangspunktet for alle typer bygge- og anleggsvirksomhet, på land og ut i sjøen.^{38, 39}

Forskrifter

Byggteknisk forskrift stiller nasjonale minimumskrav til byggverk. Forskriften skal sikre at alle nye byggverk, samt byggverk hvor det gjøres søknadspliktige ombygginger, oppfyller krav til blant annet konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet, miljø, helse og energi. Det følger også av formålsbestemmelsen at alle tiltak skal planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet og universell utforming. Med gode visuelle kvaliteter menes at byggverket gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon, det vil si hva byggverket skal brukes til.⁴⁰ Sentrale momenter er samspill mellom volum og høyde, materialvalg og fasadeuttrykk. De visuelle kvalitetskravene vil være forskjellige ettersom det for eksempel er tale om en kirke, et boligkompleks eller et industribygg.⁴¹

Forskriften har både funksjonskrav og ytelseskrav, og i enkelte tilfeller krav om bestemte løsninger.

38 Unntak er angitt i loven, se for eksempel plan- og bygningsloven § 1-3. Hvis et tiltak eller en virksomhet ikke er unntatt, kan man gå ut fra at loven gjelder.

39 En del virksomhet er regulert i annet regelverk, slik at det er holdt utenfor deler av plan- og bygningsloven. Dette gjelder blant annet offentlige veianlegg, vannkraftanlegg, jernbaneanlegg og anlegg som er konsesjonsbehandlet etter annet lovverk. Landbruksveier, enkelte reindriftsanlegg og anlegg som er gitt tillatelse etter akvakulturloven, er også delvis unntatt.

40 LA-2017-161803.

41 Innjord, *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, 2010.

Funksjonsbaserte krav betyr at det angis hvilke egenskaper et byggverk skal ha, eller hvilke mål det må ivareta. Ytelseskrav fastsetter hva som er godt nok, mens krav til løsninger viser hvordan en ytelse eller funksjon skal oppfylles.

Funksjonskrav kan bidra til innovasjon og nye løsninger. Samtidig innebærer funksjonskrav at aktørene må ha et høyt kunnskapsnivå og forutsetninger for både å prosjektere og utføre slik at kravene blir oppfylt. Innføringen av funksjonsbaserte regler ble evaluert i 2019.⁴² Konklusjonen var at funksjonskrav ikke fører til endring i kvalitet, hverken i positiv eller negativ retning.

Byggesaksforskriften stiller krav til gjennomføringen av byggeprosessen og byggesaksbehandlingen. Forskriften skal blant annet sikre at kravene i byggeteknisk forskrift blir oppfylt. Det stilles krav til ansvar, kvalifikasjoner, kontroll, tilsyn og sanksjoner, som supplerer reglene i plan- og bygningsloven. Loven og forskriften utgjør sammen det offentlige regelverket for å sikre forsvarlig byggkvalitet.

Dokumentasjonsforskriften inneholder krav om og regler for CE-merking av produkter til byggverk.⁴³ Det er også krav til dokumentasjon for byggevarer som ikke er CE-merket.

Heisforskriften retter seg mot heisinstallatører og produsenter, importører og distributører av sikkerhetskomponenter for heiser.

Direktoratet for byggkvalitet publiserer veiledninger til samtlige forskrifter.

Bygningsmyndighetene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter og fortolker plan- og bygningsregelverket.

Direktoratet for byggkvalitet er tilsynsmyndighet for byggevaremarkedet og har ansvar for den sentrale godkjenningsordningen for foretak med ansvarsrett. Direktoratet har et særlig ansvar for å overvåke virkningene av regelverket og følge opp kommunene og byggenæringen med informasjon om kompetansebyggende tiltak.

Kommunene behandler byggesaker og fører tilsyn med bygge- og anleggsprosjekter.

Fylkesmennene er statens representanter i fylkene og er blant annet delegert myndighet til å behandle klager i byggesaker.

Byggesaksprosessen

Byggesaksprosessen begynner med en søknad til kommunen om tillatelse til tiltaket.⁴⁴ Forut for søknaden må tiltakshaver eller en medhjelper (søker) avklare hva som er tillatt å bygge i henhold til plan- og bygningsloven og arealplaner, herunder reguleringsbestemmelser som angir avstandskrav, byggegrenser og beregningsregler som gjelder for eiendommen. Andre lover kan også ha betydning for hva som kan bygges (se kapittel 5.2). Hvis det finnes begrensninger, kan det være nødvendig å søke om dispensasjon før det kan gis tillatelse. Det er mulig å søke om dispensasjon samtidig med søknad om tillatelse.

Før søknaden sendes inn, må naboene varsles om prosjektet. Når fristen for nabovarsling er utløpt, eller hvis alle naboene har samtykket, kan søknaden sendes kommunen. Innholdet i søknaden avhenger av om tiltakshaver kan bygge selv, eller om det er plikt til å la seg bistå av medhjelpere (ansvarlige foretak). Loven fastsetter nærmere krav til søknadens innhold. Tiltakshaver har rett på forhåndskonferanse med kommunen i forbindelse med søknaden.

Søknaden kan deles opp i flere trinn ved at det først søkes om rammetillatelse og deretter om én eller flere igangsettingstillatelser. Tiltakshaver velger selv om det skal søkes i ett eller flere trinn. Fordelen med flere trinn er at bygge- eller anleggsprosjektet kan justeres etter hvert som forholdet til plan, regelverkskrav og naboer avklares. En rammetillatelse er en godkjenning av tiltakets ytre rammer og forholdet til eventuelle planbestemmelser.⁴⁵ Det er ikke lov til å sette i gang med tiltaket før det er gitt igangsettingstillatelse (byggetillatelse).

Kommunens involvering i byggesaken avsluttes når tiltakshaver søker om og får innvilget ferdigattest. En ferdigattest gis når tiltaket er helt ferdig. Hvis det gjenstår mindre vesentlig arbeid, kan kommunen utstede midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. For bygningstekniske installasjoner kan det tilsvarende gis driftstillatelse før de skal tas i bruk.

42 Multiconsult, *Evaluering av funksjonsbaserte byggeregler*, 2019.

43 Forskriften implementerer EUs byggevareforordning i norsk rett. CE er en forkortelse for Communauté Européenne. Når et produkt er CE-merket betyr det at produsenten garanterer at grunnleggende sikkerhetskrav for produktet er oppfylt og kan dokumenteres. CE-merking er hjemlet i EU-direktiver.

44 Med mindre tiltaket er unntatt fra søknadsplikt.

45 Med "ytre rammer" menes plassering, grunnforhold, høyde, avstand til nabogrenser, visuell utforming, grad av utnyttning, avklaring av formelle tillatelser som veg, vann og avløp, og om tiltaket i det hele tatt kan realiseres på det aktuelle sted i forhold til gjeldende arealplaner eller fremtidig ønsket arealdisponering.

Byggesaksprosessen finansieres gjennom byggesaksgebyrer, som tiltakshaver må betale i forbindelse med søknaden.

Bakgrunn for dagens regler

Byggesaksreformen av 1997 hadde som intensjon å oppnå færre byggfeil, gjøre det enklere å plassere ansvaret for feil, og sikre effektiv håndheving av regelverket. Ansvar ble flyttet fra kommunen og tiltakshaver til foretakene som gjennomfører arbeidet i byggeprosjektet. Reformen blir derfor ofte omtalt som "ansvarsrettsreformen".

Det ble stilt krav om at søknadspliktige arbeider skulle gjennomføres av profesjonelle og kvalifiserte foretak. Hovedansvaret for prosjektet skulle fortsatt ligge hos tiltakshaver, men i tillegg ble det lagt ansvar til de involverte foretakene. De nye ansvarsfunksjonene skulle gjøre det enklere å identifisere hvem som er ansvarlig for byggfeil, for derigjennom å oppnå den ønskede byggkvaliteten. De ulike oppgavene til foretakene skulle inndeles i tiltaksklasser, som fikk betydning for hvilke kvalifikasjonskrav foretaket måtte oppfylle.

Det ble innført krav om lokal godkjenning, som innebar at kommunene skulle forhåndsvurdere foretakenes kvalifikasjoner for det konkrete prosjektet. Sentral godkjenning for ansvarsrett ble opprettet som et frivillig hjelpemiddel både for kommunene og foretakene ved behandling av søknad om lokal godkjenning.⁴⁶ For Sentral godkjenning skulle foretakenes kvalifikasjoner vurderes generelt. Uavhengig av om et foretak fikk Sentral godkjenning, måtte det søke om lokal godkjenning for det enkelte prosjektet. Foretak med Sentral godkjenning skulle imidlertid få en enklere søknadsprosess.

Reformen økte mulighetene for å ilegge sanksjoner ved overtredelser, deriblant tvangsmulkt og tilbaketrekking av ansvarsrett. For å sikre at det ble gjennomført kontroll i større grad, ble ansvaret for bygningskontrollen overført fra kommunene til de ansvarlige foretakene. Kommunene fikk ansvar for å føre tilsyn med at regelverket ble etterlevd, og at ytre forhold som plan- og reguleringskrav ble ivaretatt.

Ansvarsrettssystemet ble videreført i gjeldende plan- og bygningslov av 2008.

I 2009 iverksatte EFTAs overvåkingsorgan, ESA, undersøkelser av ordningen med lokal godkjenning

av ansvarsrett.⁴⁷ Dette skjedde parallelt med ikrafttreddelsen av den nye loven og gjennomføringen av EUs tjenstedirektiv i norsk rett. Etter ESAs vurdering kunne ikke lokal godkjenning forsvares ut fra direktivets krav. I tillegg forelå det ikke tilstrekkelig dokumentasjon for at ordningen hadde bidratt til færre byggfeil og bedre byggkvalitet. I 2015 kom EFTA-domstolen derfor til at ordningen var i strid med EUs tjenstedirektiv. Kommunen kunne ikke lenger forhåndsvurdere og godkjenne foretak for ansvarsrett i den enkelte byggesak. Dermed bortfalt en viktig forutsetning for byggesaksreformen.

Lokal godkjenning ble i 2016 erstattet med en erklæring om ansvarsrett. For å kunne utøve de forskjellige funksjonene i et bygge- eller anleggsprosjekt, må foretakene erklære overfor kommunen at de påtar seg ansvarsrett for de respektive funksjonene, og at de er kvalifisert for dette ansvaret i samsvar med regelverket. Erklæringen innebærer, i likhet med tidligere lokal godkjenning, at foretakene påtar seg et direkte ansvar overfor kommunen for at kravene i regelverket, relevante arealplaner og selve byggetillatelsen er oppfylt. Samtidig kan feil ved gjennomføringen følges opp med sanksjoner mot foretakene fra kommunens side, for eksempel ved pålegg om retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr (se kapittel 5.7). Kommunen kan også frata ansvarsretten.

5.2 Annet regelverk

Plan- og bygningsloven er myndighetenes regelverk for styring av bygge- og anleggsvirksomheten, men annen lovgivning har tilgrensende eller overlappende regulering. I en rekke tilfeller er det nødvendig å innhente tillatelse eller uttalelser fra andre myndigheter før det kan gis byggetillatelse. Dette gjelder for eksempel byggverk som vil bli brukt av en virksomhet som hører inn under arbeidsmiljøloven, hvis det skal gjøres inngrep i kulturminner, eller hvis et tiltak kan medføre forurensning. Et tiltak kan være avhengig av flere tillatelser eller uttalelser fra ulike myndigheter som hver forvalter egen sektorlovgivning. Bygningsmyndighetene har i utgangspunktet en samordningsplikt overfor andre myndigheter.

46 Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.

47 The European Free Trade Association (EFTA) er en frihandelsavtale mellom Norge, Island, Liechtenstein og Sveits. Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) er et samarbeid inngått mellom EU og EFTA-statene, med unntak av Sveits. Samarbeidet ble etablert gjennom EØS-avtalen, som gir EFTA-landene tilgang til EUs indre marked. EFTA Surveillance Authority (ESA) skal gjennom tilsyn sikre at EFTA-landene overholder forpliktelsene etter EØS-avtalen.

Nedenfor følger en oversikt over annet regelverk som er særlig viktige for de problemstillinger som behandles her.

Kontrakslovgivningen og entrepriseretten

Rettsforholdet mellom tiltakshaver og tiltakshavers medhjelpere er et privatrettslig forhold som reguleres av avtaler som inngås mellom partene. Avtaler kan være skriftlige, muntlige eller basert på atferd, men det vanligste er at de er skriftlige. Avtale- eller kontraksrett er blant annet regulert i avtaleloven, kjøpsloven og lov om offentlige anskaffelser. Avtaleforholdene i bygge- og anleggsprosjekter utgjør en spesiell form for kontraksrett og er regulert i entrepriseretten (se kapittel 6.1). Avtalene inneholder gjerne bestemmelser om hvilken pris som skal betales, når arbeidene skal påbegynnes og ferdigstilles, valg av materialer og avgrensninger av ansvar og risiko. Det er i utgangspunktet stor avtalefrihet, men bransjen har utviklet standardkontrakter som vanligvis blir benyttet i entrepriser. For forbrukere er avtalefriheten begrenset av forbrukerlovgivning. Uavhengig av om det er inngått kontrakter, har aktørene i bygge- og anleggsprosjekter et ansvar overfor kommunen for å oppfylle kravene i plan- og bygningsloven.

Forbrukerlovgivningen

Forbrukerlovgivningen er ment å gi forbrukere et særskilt vern som den svake part i et kontraksforhold. Sentrale lover på bygge- og anleggsnæringens område er bustadoppføringslova, håndverkertjenesteloven, avhendingslova og eiendomsmeglingsloven.

Bustadoppføringslova gjelder for avtaler mellom forbruker og profesjonelle entreprenører om oppføring eller ombygging av eierbolig eller fritidsbolig. Loven gjelder også for avtaler knyttet til eierseksjoner og borettslagandeler. Den oppstiller krav til ytelsen fra entreprenøren og forbrukeren, regler om forsinkelse, mangler, mislighold og garanti. Reglene om reklamasjon og garanti er nærmere beskrevet i kapittel 5.6.

Håndverkertjenesteloven gjelder for avtaler mellom håndverkere og forbrukere om bestemte tjenester som reparasjoner, vedlikehold, installasjoner og ombygging. Loven har krav til oppdraget og forbrukerens medvirkning, samt regler om forsinkelse, mangler og mislighold av avtalen. Reglene er mest aktuelle for arbeider i markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg, det såkalte ROT-markedet.

Avhendingslova regulerer rettigheter og plikter ved kjøp, salg, gave eller bytte av fast eiendom som ikke er ny bolig. Loven gjelder altså for avtaler om

overdragelse av bygning som først blir inngått etter at oppføringen er ferdig. For nye boliger som selges etter avhendingslova gjelder de samme garantikravene som etter bustadoppføringslova. Loven har derfor begrenset betydning for byggeprosessen.

Det ble i 2019 vedtatt endringer i avhendingslova som innebærer at det i forskrift kan stilles krav til tilstandsrapporter og personene (bygningssakkyndige) som utarbeider dem.^{48,49} Endringen innebærer ikke noen plikt for selger til å innhente tilstandsrapport i forbindelse med salg av bolig. I stedet er det lagt opp til kontraksrettslige incitamenter som skal stimulere til økt bruk av tilstandsrapporter.⁵⁰

Eiendomsmeglingsloven regulerer omsetning av fast eiendom ved bruk av mellommann.

Anskaffelseslovgivningen

Anskaffelseslovgivningen skal sikre at pengene offentlig sektor bruker på varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, blir utnyttet best mulig, og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning og sikre at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Loven gjelder for statlige, kommunale, fylkeskommunale og offentligrettslige organer. Loven gjelder også for andre i saker om bygge- og anleggskontrakter, dersom det offentlige yter tilskudd på mer enn 50 prosent av kontraktens verdi. De nærmere kravene til offentlige kontrakter er fastsatt i forskriftene til loven.

Forskrift om offentlige anskaffelser stiller krav til blant annet dokumentasjon og skatteattest, samt gjennomføring av anskaffelsen. Forskriften oppstiller også hvilket handlingsrom oppdragsgiver har til å stille kvalifikasjonskrav, kontraktsvilkår og kravspesifikasjoner. Det er blant annet adgang til å stille relevante krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, krav til kvalitetssikringsstandarder, krav til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet, herunder forsikringsbevis og kredittvurderinger, og krav om at leverandøren er registrert i relevante registre. Krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter er regulert i egen forskrift.

48 Innst. 270 L (2018-2019) *Om endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

49 Lovvedtak 57 (2018-2019) *Om endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

50 Prop. 44 L (2018-2019) *Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

Arbeidsmiljølovgivningen

Arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter stiller krav til blant annet arbeidsforhold på byggeplasser og arbeidsplasser i bygg. I loven er det oppstilt plikter for arbeidsgiver og arbeidstaker, plikt til opplæring i arbeid for helse, miljø og sikkerhet (HMS), krav til arbeidsmiljø og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Av særlig betydning for byggkvalitet og innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er tre av lovens forskrifter; byggherreforskriften, internkontrollforskriften og forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser.

Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser har til formål å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (se boks 5.1).

Byggherreforskriften beskriver pliktene som byggherren har for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på byggeplassen blir ivaretatt gjennom planlegging, prosjektering og utførelse av bygg- og anleggsprosjekter. Byggherre er definert som enhver fysisk eller juridisk person som får utført et bygge- eller anleggsarbeid. Forskriften oppstiller blant annet krav til plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, krav til internkontroll og dokumentasjon, samt byggherrens, den prosjekterendes og arbeidsgiveres ansvar og plikter. Selv om det ikke er noen kobling mellom byggherreforskriften og plan- og bygningsloven, er kravene som stilles, relativt like. Byggherrer som er forbrukere er i hovedsak unntatt fra forskriften. I forbrukerforhold anses hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø for å være ivaretatt gjennom de kravene som følger av bustadoppføringslova, håndverkertjenesteloven, arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften.

Internkontrollforskriften regulerer systematiske tiltak som skal sikre at virksomheters helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i HMS-lovgivningen. Den som leder virksomheten, har plikt til å sørge for at kravene blir fulgt systematisk opp. Oppfølgingen gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

Boks 5.1: HMS-kort

Alle som jobber på bygge- og anleggsplasser eller utfører renholdstjenester, skal ha gyldig HMS-kort, som fungerer som et identifiseringsbevis. Kravet gjelder også for utenlandske virksomheter som utfører arbeid i Norge. HMS-kort skal bæres synlig på jobb. De er personlige og viser hvilket firma arbeidstakerne jobber for. Arbeidstakere som arbeider for flere ulike virksomheter, må ha ett HMS-kort for hver arbeidsgiver. HMS-kortene skal skape bedre oversikt over hvem som jobber på arbeidsplassen, og bidra til mer effektiv kontroll med helse, miljø og sikkerhet for personer, samt mer seriøsitet i næringen. På byggeplasser skal HMS-kortnummeret settes inn i oversiktslisten over personer som utfører arbeid. Det er arbeidsgiver eller enkeltpersonforetaket som skal bestille kortene. HMS-kortene er arbeidsgivers eiendom på lik linje med annet arbeidsutstyr. Arbeidsgiver eller enkeltpersonforetak som ikke har HMS-kort for seg eller sine ansatte, vil ved tilsyn få pålegg fra Arbeidstilsynet om å skaffe dette. Dersom Arbeidstilsynets pålegg ikke blir fulgt, kan virksomheten stanses inntil HMS-kort er skaffet til veie. Arbeidstilsynet kan også gi overtredelsesgebyr ved manglende HMS-kort. Særlig graverende tilfeller kan politianmeldes. Arbeidstaker og enkeltpersonforetak kan straffes hvis HMS-kortet overdras til andre.

Veglovgivningen

Formålet med veglova er å sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier, slik at trafikken kan avvikles på en måte som trafikantene og samfunnet er tjent med. Offentlige veianlegg som anlegges etter bestemmelser gitt i eller i medhold av veglova, er unntatt fra byggereglene i plan- og bygningsloven, så lenge tiltaket er detaljert avklart i reguleringsplan.

Kulturminnelovgivningen

Kulturminneloven er det sentrale lovverket for beskyttelse av kulturminner og kulturmiljøet. Det sterkeste virkemiddelet i loven er fredning. Det er blant annet begrensninger for tiltak som kan virke inn på fredede kulturminner.

Energilovgivningen

Energiloven gjelder for produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi. Reglene i energiloven har særlig betydning for store anlegg for produksjon av elektrisk strøm, for eksempel vindkraftverk. Slike anlegg krever konsesjon etter energiloven. I tillegg gjelder reglene i plandelen av plan- og bygningsloven, men ikke byggreglene. Loven har også en forskrift som krever energimerking ved omsetning og utleie av bygg. Vannkraftanlegg forutsetter konsesjon etter bestemmelser gitt i eller i medhold av vannfallrettighetsloven, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven. Havenergiloven regulerer konsesjon for nettanlegg og anlegg for fornybar energiproduksjon.

Brann- og eksplosjonsvernlovgivningen

Brann- og eksplosjonsvernloven fastslår at enhver plikter å vise alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og annen ulykke forebygges. Det er fastsatt egne plikter for eier og bruker av byggverk for forebyggende sikringstiltak og vedlikehold. Det er også fastsatt plikt til internkontroll med HMS-arbeid. Det er gitt forskrifter om brannforebyggende tiltak og tilsyn og håndtering av brann- og eksplosjonsfarlige stoffer.

El-tilsynslovgivningen

El-tilsynsloven omfatter alle elektriske anlegg og alt elektrisk utstyr med unntak av radiokommunikasjonsutstyr. El-tilsynsloven med forskrifter retter seg mot de som prosjekterer, utfører, eier og bruker elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Loven fastslår at elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, driftes, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke fører til fare for liv, helse og materielle verdier. Det er egne regler for tilsyn med anlegg og utstyr, med tilhørende sanksjoner. Det er også gitt forskrift med kvalifikasjonskrav til virksomheter og personer. Det følger av veilederen til forskrift om

elektriske lavspenningsanlegg at sikkerhetskrav kan oppfylles gjennom elektrotekniske standarder fra Norsk Elektroteknisk Komite (NEK). Når slike standarder ikke er benyttet, skal det foreligge en detaljert beskrivelse av løsningene som er valgt for å oppfylle forskriftens krav. Kravene i standardene er med andre ord ikke lovpålagte, men bruk av dem vil oppfylle lovgivningens sikkerhetskrav (se kapittel 6.1).

Helselovgivningen

Helselovgivningen oppstiller blant annet krav til inneklima, støy og radon. Folkehelseloven stiller krav til kommunenes planlegging. Forskrift om miljørettet helsevern stiller krav om at virksomheter og eiendommer skal planlegges, bygges, tilrettelegges, drives og avvikles på en helsemessig tilfredsstillende måte som ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe. Inneklima og innemiljø er regulert i arbeidsmiljøloven, barnehageloven og forskrift om strålevern og bruk av stråling. Krav til radonnivåer er stilt i strålevernforskriften.

Miljølovgivningen

Miljølovgivningen oppstiller en rekke krav ved utbygging. Naturmangfoldloven legger begrensninger på tillatt byggevirksomhet. Forurensningsloven oppstiller en allmenn plikt til ikke å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre forurensning uten at det er lovlig eller tillatt etter bestemmelsene i loven. Det er meldeplikt for virksomhet som kan medføre større forurensningsproblemer. Loven oppstiller også egne krav til avløpsanlegg. Forurensningsforskriften stiller blant annet krav til opprydning i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. Drikkevannsforskriften, som er hjemlet i matloven, stiller krav til tilfredsstillende drikkevann.

Diskrimineringslovgivningen

Likestillings- og diskrimineringsloven har blant annet til formål å hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Loven skal bidra til å bygge ned samfunnsfremmende barrierer og hindre at nye skapes. Derfor har loven egne krav til tilgjengelighet og universell utforming. Offentlige virksomheter og private virksomheter rettet mot allmennheten har en plikt til å fremme universell utforming. Det er egne krav til universell utforming og tilgjengelighet i byggeteknisk forskrift.

5.3 Ansvar

Plassering av ansvar i byggeprosjekter

Offentligrettslig ansvar for byggeprosjekter er regulert i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.⁵¹ Reglene blir kalt ansvarsrettssystemet og gjelder for tiltak på byggverk. Systemet bygger på den idé at ansvar overfor offentlige myndigheter skal ligge hos den aktør som har reell mulighet til å påse at byggfeil ikke oppstår.⁵² Hvis feil oppstår, skal ansvars plassering bidra til å sikre gjennomføring av kommunens pålegg om retting. Intensjonen er også at rollefordelingen mellom kommunen og de som eier og gjennomfører et byggeprosjekt, blir tydeligere.

Det er den som eier tiltaket, tiltakshaveren, som har det overordnede ansvaret for at byggereglene følges. Tiltakshaver kan enten være en faktisk eller en juridisk person. Det samme ansvaret gjelder altså både for alminnelige forbrukere og profesjonelle utbyggere.

Tiltakshaver plikter å videreføre ansvar til ansvarlige foretak, som erklærer ansvarsrett for koordinering av byggesøknadsprosessen overfor kommunen (ansvarlig søker), prosjektering (ansvarlig prosjekterende), utførelse (ansvarlig utførende) og myndighetspålagt kontroll (ansvarlig kontrollerende).⁵³ Begrepet "videreført" er brukt for å presisere at tiltakshaver fremdeles har primæransvaret; ansvaret overføres altså ikke. Det er en forutsetning for videreføring av ansvar at det foreligger et privatrettslig kontraktsforhold mellom tiltakshaver og de ansvarlige foretakene. Ansvaret er knyttet til foretaket, ikke enkeltpersoner. Videreføringen av ansvar gir kommunen mulighet til å velge om det er tiltakshaver eller et av de ansvarlige foretakene som skal stilles til ansvar for eventuelle regelverksbrudd. Foretakenes ansvar opphører ved utstedelse av ferdigattest for prosjektet. Kommunen kan imidlertid gi pålegg om retting eller andre sanksjoner inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, hvis det oppdages forhold i strid med regelverket eller tillatelsen.

Både tiltakshaver og foretakene påtar seg en juridisk bindende forpliktelse for at prosjektet blir i tråd med regelverkets krav til kvalitet. Myndighetene har ikke et

selvstendig ansvar for den tekniske kvaliteten på det som bygges, men skal sikre at aktørene har påtatt seg ansvar, og at gjennomføringen blir i henhold til kravene i regelverket.

Tiltakshaver

Tiltakshaver har hovedansvaret i alle bygge- og anleggsprosjekter. Tiltakshaver kan i noen tilfeller være selvbygger og dermed ha hele ansvaret selv, men ellers må ansvaret videreføres helt eller delvis til ett eller flere ansvarlige foretak. Det stilles ikke kvalifikasjonskrav til tiltakshaver. Hvis ansvarlige foretak går konkurs, blir tiltakshaver eneansvarlig overfor kommunen. Tiltakshaver vil i alle tilfeller være mulig adressat for kommunale pålegg og sanksjoner.

Tiltakshaver har altså alltid ansvar for etterlevelse av regelverket overfor kommunen, også hvis dette ansvaret er videreført til en utbygger eller entreprenør i en privatrettslig kontrakt. Hvis et ansvarlig foretak går konkurs eller ansvarsretten trekkes tilbake av kommunen, skal tiltakshaver sørge for å videreføre ansvar til et nytt foretak, uavhengig av forpliktelser etter kontrakter.

Ansvarlig søker

Ansvarlig søker er tiltakshavers representant overfor kommunen og skal normalt stå for all kontakt mellom kommunen, foretakene og tiltakshaver. Hvis tiltakshaver er kompetent til å inneha rollen som ansvarlig søker selv, skal dette fremkomme av søknaden. Det kan bare være én ansvarlig søker, men det er mulig å bytte ut ansvarlig søker underveis i prosjektet dersom tiltakshaver ønsker det. Intensjonen er at samme ansvarlig søker skal følge prosjektet fra start til slutt.

Ansvarlig søker skal samordne og koordinere de ansvarlige foretakene. Ansvarlig søker skal også påse at alle ansvarsfunksjonene blir ivaretatt, sikre helhet og avklare grensesnitt, slik at det foreligger ansvarsdekning på alle områder, med tilhørende erklæringer om ansvarsrett. En oversikt over ansvarsfordelingen skal fremgå av gjennomføringsplanen.

Utover dette har ansvarlig søker først og fremst en administrativ koordineringsfunksjon, samt ansvar for at søknaden inneholder all nødvendig dokumentasjon. Kommunene rapporterer årlig gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA), og her fremkommer det at nærmere 35 prosent av alle mottatte søknader i 2018 hadde mangler og trengte tilleggsdokumentasjon. Det utgjør om lag 30 000 søknader. Behovet for tilleggsdokumentasjon ser ut til å øke for de mer

51 Ansvar kan også være regulert i annet regelverk, for eksempel i forbrukerforhold (bustadoppføringslova, avhendingslova).

52 Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven*.

53 Tiltakshaver kan selv være ansvarlig for oppføring av blant annet tilbygg på inntil 50 m², frittliggende bygning på inntil 70 m² (som ikke kan brukes til beboelse) og driftsbygning i landbruket med størrelse inntil 1000 m². Det er i utgangspunktet krav om å bruke ansvarlige foretak ved oppføring av enebolig eller fritidsbolig. Det er likevel åpnet for at dersom boligen er til eget bruk, kan kommunen la tiltakshaver selv stå ansvarlig som selvbygger.

kompliserte søknadene. Nesten halvparten, det vil si 46 prosent, av alle behandlede rammesøknader har så store mangler at det er behov for tilleggsdokumentasjon. Til sammenligning er andelen mangelfulle søknader der det ikke er krav om ansvarsrett, på 33 prosent.⁵⁴

Ansvarlig søker skal møte på forhåndskonferanse dersom tiltakshaver ønsker det, håndtere nabovarsling, sørge for at det blir utarbeidet en avfallsplan, samt søke om ferdigattest. I tillegg er det ansvarlig søker som mottar og videreformidler tillatelser, vilkår og eventuelle pålegg til de ansvarlige foretakene.

Hvis ansvarlig søker skal ha ansvar for hele eller deler av prosjekteringen, må det fremgå uttrykkelig av søknaden. Ansvarlig søker har ikke ansvar for innholdet i den enkelte delprosjekteringen, dersom dette ivaretas av egne ansvarlig prosjekterende.

Ansvarlig prosjekterende

All prosjektering skal gjøres av en eller flere ansvarlig prosjekterende. Et ansvarlig prosjekterende foretak utarbeider tegninger av tiltaket og foretar dimensjonerende beregninger. Ansvarlig prosjekterende skal kvalitetssikre og dokumentere at tiltaket oppfyller alle aktuelle myndighetskrav, utarbeide situasjonsplan og gjennomføringsplan, samt koordinere grensesnitt mot andre prosjekterende foretak. Dette skal sikre at prosjekteringen er fullstendig som grunnlag for utførelsen. Utførende skal ikke foreta prosjektering eller være i tvil om hva som skal gjøres. Det er prosjekterende som er ansvarlig for at valgte løsninger er i samsvar med regelverket. Ansvarlig prosjekterende skal levere en samsvarserklæring til ansvarlig søker når prosjekteringen er avsluttet. Prosjekterende skal også tilrettelegge for kontroll og opplyse om eventuelle avvik.

Ansvarlig utførende

Ett eller flere ansvarlig utførende foretak skal gjennomføre tiltakets bygge- eller rivearbeider slik det er prosjektert, og slik at det oppfyller alle myndighetskrav. De utførende skal blant annet kvalitetssikre byggearbeidene, plassere tiltaket korrekt i terrenget og melde fra til ansvarlig søker om endringer. De skal også skaffe produktinformasjon for alle produkter som blir benyttet, levere forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsdokumentasjon (FDV-dokumentasjon) og avlevere samsvarserklæring til ansvarlig søker.

⁵⁴ Direktoratet for byggkvalitet, *Oppsummering og analyse av Kostra-tall 2018, 2019*. Kvaliteten på KOSTRA-tallene varierer da det på flere områder er enkeltkommuner som ikke har innrapportert tall.

Ansvarlig kontrollerende

Ett eller flere ansvarlig kontrollerende foretak skal kontrollere at prosjekteringen og utførelsen følger plan- og bygningslovgivningen og tillatelsen. Det er gjerne forskjellige foretak som kontrollerer henholdsvis prosjektering og utførelse. Kontroll skal gjennomføres på viktige og kritiske områder og oppgaver, eller når kommunen krever det etter en konkret vurdering. Det kontrollerende foretaket skal være uavhengig av foretakene som utfører arbeidene. Slik uavhengig kontroll er obligatorisk for enkeltområder definert i regelverket (se kapittel 5.5). Kontrollerende skal blant annet planlegge og gjennomføre kontroll av tiltaket og kontrollere at det er utført i tråd med regelverket. Kontrollerende skal avlevere en erklæring om at de avtalte kontrollpunktene er kontrollert. Hvis ikke påpekte avvik blir rettet, eller hvis det oppstår uenighet om tekniske løsninger, må kontrollerende informere kommunen om dette. Da er det opp til kommunen å avgjøre hvordan avviket skal følges opp.

Effekten av ansvarsrettsystemet

Byggesaksreformen ble sist evaluert i perioden 2002 til 2005.⁵⁵ Fagområdene som ble undersøkt var brannsikkerhet, bygningsfysikk, energi og inneklimate. Hovedkonklusjonene var at det fortsatt er uklare ansvarsforhold og områder som ikke er dekket med ansvar. Det ble likevel ansett som sannsynlig at reformen hadde bidratt til en forbedring av prosjekteringen, og dermed av kvaliteten på det som bygges, primært på grunn av forbedret kontroll.⁵⁶

Ansvar etter bustadoppføringslova

I entreprisprosjekter om oppføring av bolig eller fritidsbolig der forbruker er enten byggherre eller kjøper, har bustadoppføringslova regler for å beskytte forbrukerne. Loven gjelder ikke for avtaler om overdragelse av bygning som først blir inngått etter at oppføringen er ferdig; da gjelder avhendingslova.

I likhet med hva som gjelder i standardkontraktene for profesjonelle parter, stiller bustadoppføringslova krav om etterlevelse av offentligrettslige krav. Utbygger eller entreprenør påtar seg ansvar for å utføre arbeidet på

⁵⁵ Nordahl et al., *Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg?*, 2005.

⁵⁶ Stenstad og Næss Rolstad, *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering*, 2004.

“fagleg godt vis”.⁵⁷ Kvaliteten vurderes ut fra det som er avtalt, i tillegg til offentligrettslige forskrifter, standarder og bransjenormer. Bustadoppføringslova kan derfor bidra til å sikre plan- og bygningslovens formål om forsvarlig byggkvalitet.

5.4 Kompetanse

Utdanningssystemet

Det offentlige utdanningssystemet er den primære kilden til kompetanse i næringen. På bakgrunn av utdanningene det er mulig å tilegne seg, stiller myndighetene kvalifikasjonskrav for arbeid i ulike bygge- og anleggsprosjekter. Nedenfor følger en oversikt over de ulike utdanningsretningene som tilbys.

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt tilbud etter fullført grunnskole og er delt inn i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Elever har rett til tre års videregående opplæring, eller den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Studieprogrammene fører frem til studiekompetanse eller yrkeskompetanse.⁵⁸

Elever får fagbrev eller svennebrev når de har fullført et yrkesfaglig utdanningsprogram og vært lærling i en bedrift (se kapittel 6.2). Det vanligste er å ta to år på skole og to år i bedrift, men dette varierer avhengig av utdanningsretning. Etter endt opplæring i bedrift tar elevene en fag- eller svenneprøve.

Det er også mulig å få fag- eller svennebrev som praksiskandidat.⁵⁹ Dette er en ordning for personer som kan dokumentere lang og allsidig yrkespraksis. Den gir rett til å melde seg opp til fag- eller svenneprøve uten opplæring på skole og læretid i bedrift. Kandidatene må dokumentere minst 25 prosent lengre relevant praksis enn læretiden, vanligvis fem år, og ha bestått teorieksamen.

Fra 2018 er det mulig å ta fag- eller svennebrev på arbeidsplassen.⁶⁰ Ordningen “Fagbrev på jobb” har som målgruppe voksne i lønnet arbeid som har

fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. De får mulighet til å ta fag- eller svennebrev på grunnlag av allsidig praksis, realkompetansevurdering og opplæring kombinert med veiledet praksis i vanlig arbeid. Gjennom prøveordningen “Kompetansepluss” gis det opplæring i grunnleggende ferdigheter i sammenheng med det yrket man ønsker å ta fagbrev i.⁶¹ Målgruppen er arbeidstakere med lave grunnleggende ferdigheter og lang arbeidserfaring. Ordningen er ment å bidra til å øke antallet fagarbeidere, blant annet i bygge- og anleggsnæringen.

Noen fag- og svennebrev gir mulighet til å ta videreutdanning, herunder mesterutdanning og fagskole. Mesterutdanning kan tas dersom man har fag- eller svennebrev i et mesterfag og har minst ett års praksis. Etter fullført mesterutdanning kan man søke om mesterbrev hos Mesterbrevordningen (se kapittel 6.2). Det er også mulig å få innvilget mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse. Fagskoler tilbyr høyere yrkesrettet utdanning og er ofte tilrettelagt slik at utdanningen kan tas mens man er i arbeid.⁶² Det finnes omtrent 80 offentlige og private fagskoler i Norge, med om lag 15 000 studenter.⁶³ I 2019 tilbys det om lag 900 studier ved fagskolene, og om lag 60 prosent av disse er deltidsstudier.

En del fag- og svennebrev åpner for å søke opptak direkte til enkelte universitets- og høyskolestudier uten generell studiekompetanse. Det er også mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse og slik stå fritt til søke på høyere utdanninger etterpå. En annen mulighet er å studere yrkesfaglig vei til høyere utdanning (y-veien) eller ta forkurs. Studiene som tilbys gjennom y-veien er tilrettelagt for personer med yrkesfaglig bakgrunn. Y-veistudier er vanligst innen enkelte realfags- og ingeniørutdanninger. Høyskoler tilbyr ofte forkurs til ingeniørutdanninger, slik at det er mulig å innfri spesielle krav til fagkombinasjoner.

Opptak til høyere utdanning, altså universitets- og høyskolestudier, krever vanligvis generell studiekompetanse. Noen studier krever i tillegg bestemte fagkombinasjoner, har krav til karaktersnitt eller andre tilleggskrav. Tidligere var typiske universitetsutdanninger teoritunge, mens høyskolene tilbød mer praksisrettede profesjonsutdanninger. I dag er skillet mindre tydelig, blant annet på grunn av sammenslåinger og fusjoner mellom lærestedene. Studienivåene er delt inn i årsstudium, høyskolekandidat, bachelorgrad, mastergrad,

57 Mange entreprenører benytter bransjenormen Byggforskserien for å oppfylle kvalitetskravet. Serien utarbeides av SINTEF Byggforsk og inneholder cirka 800 anvisninger med dokumenterte løsninger og anbefalinger for prosjektering, utførelse og forvaltning av bygninger. Byggforskserien oppfylder minimumskravene i byggteknisk forskrift og andre lover og forskrifter som det er henvist til.

58 Utdanning.no, “Utdanningssystemet”, 2019.

59 Utdanningsdirektoratet, “Praksiskandidatordningen”, 2016.

60 Utdanningsdirektoratet, “Fagbrev på jobb”, 2019.

61 Kunnskapsdepartementet, “Gir flere voksne mulighet til å kvalifisere seg til fagbrev”, 2019.

62 Det skilles mellom høyere utdanning (universitet og høyskole) og høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole).

63 NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling*.

doktorgrad (ph.d.) og profesjonsstudium. Et årsstudium utgjør 60 studiepoeng og kan inngå i en bachelorgrad eller gi opptak til et profesjonsstudium. Noen høyskoler tilbyr toårige studier som gir tittelen høyskolekandidat. Den kan bygges på til en bachelorgrad. En bachelorgrad er en treårig utdanning som utgjør 180 studiepoeng. En mastergrad tar fem år, enten et integrert femårig løp eller med to ekstra studieår etter fullført bachelorgrad. En profesjonsutdanning kvalifiserer til bestemte yrker. Noen profesjonsstudier gir tittelen mastergrad. En doktorgrad er den høyeste akademiske graden i Norge og bygger på mastergrad eller tilsvarende utdanning. Studiet er en forskerutdanning der hoveddelen av utdanningen er selvstendig forskningsarbeid.

Arkitektur tilbys som masterutdanning i Norge. Ingeniørutdanningen er inndelt i ulike retninger med ulike utdanningsløp, som resulterer i en bachelor- eller mastergrad (sivilingeniør).

Etter- og videreutdanning gir påfyll av kunnskap og kompetanse (se kapittel 6.2). Det kan også gjøre både enkeltpersoner og foretak bedre rustet til å møte endringer og omstillinger i arbeidslivet, for eksempel digitalisering. Flere universiteter og høyskoler tilbyr videreutdanning. I motsetning til etterutdanning, gir videreutdanning studiepoeng.

Kvalifikasjonskrav ved erklæring om ansvarsrett

Plan- og bygningsloven stiller kvalifikasjonskrav til faglig ledelse i foretak som skal erklære ansvarsrett i et tiltak. Begrepet "faglig ledelse" omfatter en eller flere personer i foretaket som oppfyller kravene til kvalifikasjoner, og som har myndighet til å ta beslutninger av betydning for oppfyllelse av krav i plan- og bygningsloven ved gjennomføring av søknadspliktige tiltak. Kvalifikasjonskravene gjelder kun for den faglige ledelsen i foretaket, ikke for den enkelte ansatte som utfører selve tiltaket.

Kvalifikasjonskravene omfatter krav til relevant utdanning, arbeidspraksis og kvalitetssikringsrutiner. Alle ansvarlige foretak i et tiltak må oppfylle kravene. Kravene skal sikre at foretakene oppfyller visse minimumskrav til teoretiske og praktiske kunnskaper. Dette er ment å øke sannsynligheten for at tiltaket oppfyller regelverkets krav til kvalitet.⁶⁴

Utdanningskravene er delt inn i følgende nivåer:

- fag- eller svennebrev
- mesterbrev
- høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng
- bachelorgrad i ingeniørutdanning, høyskolegrad eller tilsvarende grad med 180 studiepoeng
- mastergrad i ingeniørutdanning eller arkitektur, sivilarkitekt, sivilingeniør, eller tilsvarende grad med 300 studiepoeng,

Krav til utdanning og praksis bestemmes ut fra oppgavens vanskelighet og hvilke konsekvenser feil og mangler kan få for helse, miljø og sikkerhet. Oppgavene er plassert i tre tiltaksklasser etter vanskelighetsgrad og konsekvenser av feil. Jo høyere klasse tiltaket ligger i, desto strengere krav stilles det til utdanning og praksis. Minimumskravet er fagbrev med to års praksis, mens det strengeste kravet er mastergrad med åtte års praksis.

Foretakets faglige ledelse skal oppfylle krav til relevant utdanning og praksis etter inndelingen i tiltaksklasser, funksjoner og fagområder. Funksjon tilsvarende ansvarsområdene, altså søker, prosjekterende, utførende eller kontrollerende, mens fagområdene er en mer detaljert oppdeling av funksjonen i forskjellige fagdisipliner, for eksempel utførende innen vannforsynings- og avløpsanlegg. Beskrivelsen av fagområdet skal basere seg på det kontraktmessige ansvaret foretaket har inngått med tiltakshaver.

Kommunen skal som hovedregel legge til grunn ansvarlig søkers forslag til plassering av oppgavene i tiltaksklasser. Kommunen har likevel mulighet til å kreve annen plassering.⁶⁵

Kommunene kan føre tilsyn med kvalifikasjoner og kan fatte vedtak om å frata ansvarsretten til et foretak hvis kravene ikke er oppfylt.

Kvalifikasjonskrav ved søknad om Sentral godkjenning

Sentral godkjenning for ansvarsrett er en frivillig ordning for kvalitet og kompetanse som er regulert i plan- og bygningslovgivningen. Foretak kan få Sentral godkjenning innenfor funksjonene ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og uavhengig kontrollerende. Det er ikke uvanlig at et foretak har Sentral godkjenning innenfor flere funksjoner.

64 Ot.prp.nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven og Kommunal- og regionaldepartementet, Høringsnotat - forskrift om godkjenning av foretak, 15. mai 1996.

65 En annen tiltaksklasseplassering får konsekvenser både med hensyn til kvalifikasjonskravene som må oppfylles og krav til uavhengig kontroll. Dette er derfor et eget vedtak som kan påklages særskilt til Fylkesmannen.

Ordningen er gebyrfinansiert og hadde i 2018 en gebyrinntekt på drøye 42 millioner kroner. Samme år var det rundt 12 500 foretak i ordningen, noe som er en nedgang på om lag 1 500 foretak siden 2016. Nedgangen har vært størst for funksjonene uavhengig kontrollerende (34 prosent) og ansvarlige søker (22 prosent), og minst for ansvarlig utførende (11 prosent).⁶⁶

Sentral godkjenning innebærer at aktørene regnes som kvalifiserte for den respektive typen av oppdrag, og at de følger myndighetskravene i regelverket.⁶⁷

For å få Sentral godkjenning, må faglig ledelse i foretakene oppfylle tilsvarende kvalifikasjonskrav som ved erklæring om ansvarsrett. I tillegg må foretakene oppfylle seriøsitetskrav. Seriøsitetskravene innebærer at foretakene må være registrert i merverdiavgiftsregisteret, levere HMS-erklæring, melde inn antall ansatte i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og ikke ha forfalt eller ubetalt skatt, forskuddstrekk, arbeidsgiveravgift eller merverdiavgift. Seriøsitetskravene ble innført i 2016 som et tiltak for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Det ble samtidig innført en hjemmel for å innføre en egen ordning for foretak som utfører arbeid uten krav om erklæring om ansvarsrett (altså i ROT-markedet), men hjemmelen er ikke tatt i bruk.

Foretakene søker Sentral godkjenning innen spesifiserte godkjenningsområder. Godkjenningsområdene består av funksjonen (søker, prosjekterende, utførende, kontrollerende), fagområdet det arbeides innenfor (for eksempel arkitektur, brannalarmanlegg, landskapsutforming eller tømrerarbeid og montering av trekonstruksjoner) og tiltaksklasser. Oppdelingen i godkjenningsområder gjelder kun for den sentrale godkjenningsordningen. Det finnes 18 godkjenningsområder for prosjekterende, 20 for utførende og 7 for uavhengig kontrollerende.

Et vedtak om Sentral godkjenning har tre års varighet og kan fornyes ved søknad. Ordningen administreres av Direktoratet for byggkvalitet. Direktoratet fører tilsyn med de godkjente foretakene og kan kreve fremlagt dokumentasjon for at vilkårene for å ha Sentral godkjenning er oppfylt, for eksempel at foretaket har de nødvendige kvalitetssikringsrutiner.

Dersom direktoratets tilsyn avdekker forhold som er i strid med vilkårene, kan Sentral godkjenning trekkes tilbake. Tilbaketrekkingen gjelder inntil foretaket

kan dokumentere at det forhold som forårsaket tilbaketrekking, er rettet, og at vilkårene for godkjenning for øvrig er til stede. Andre mulige sanksjoner er formell advarsel og illeggelse av overtredelsesgebyr.

Både avslag og vedtak om tilbaketrekking kan påklages til Klagenemnda for Sentral godkjenning, som er et uavhengig klageorgan.

I 2016 ble kvalifikasjonskravene presisert. Tabellen med oversikt over krav til utdanning og praksis ble flyttet tilbake fra veiledning til forskrift. Flere bransjeorganisasjoner påpekte at presiseringen i praksis innebar en innskjerping av kvalifikasjonskravene.⁶⁸ Det ble derfor innført en overgangsordning for kvalifikasjonskrav for foretak som skal fornye sin godkjenning. Denne innebærer i praksis at foretak som hadde fått Sentral godkjenning før 1. januar 2016, kan få denne fornyet uten endringer.⁶⁹ Overgangsordningen skal avvikles 1. juli 2022.⁷⁰

Lovregulering av yrker

For å kunne utøve spesifikke yrker eller bruke bestemte yrkestitler, må kompetansekrav fastsatt i lov eller forskrift være oppfylt.⁷¹ Dette kalles lovregulert yrke og er en form for personlig godkjenning. Lovregulerte yrker reguleres av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv. Kompetansekravene omfatter her en samlet helhetsvurdering av formell utdanning, yrkeserfaring og realkompetanse. Godkjenningsmyndigheten skal hele tiden ha yrkesutøvelsen for øye når det vurderes om vedkommende er kvalifisert. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonene som kreves i vertstaten og yrkeskvalifikasjonene til søkeren, kan godkjenningsmyndighetene pålegge yrkesutøveren å gjennomføre utligningstiltak, det vil si en prøveperiode på inntil tre år eller en egnethetstest. I slike tilfeller har godkjenningsmyndigheten først plikt til å vurdere om søkerens samlede yrkeserfaring helt eller delvis kan kompensere for forskjellene.

Det er rundt 160 lovregulerte yrker i Norge, men svært få innen bygge- og anleggsnæringen. I plan- og bygningsloven er det kun periodisk sikkerhetskontroll av heis som er lovregulert. Det er Direktoratet for

⁶⁶ Direktoratet for byggkvalitet.

⁶⁷ Prop. 99 L (2013-2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)*.

⁶⁸ Se blant annet Byggenæringens Landsforening, *Kvalifikasjoner for ansvarlige foretak*, 2016.

⁶⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, "Overgangsordning for kompetansekrav", 2016.

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, "Overgangsordning for kvalifikasjonskrav forlenges til 1. juli 2022", 2019.

⁷¹ Lovregulert yrke er definert som én eller flere former for yrkesvirksomhet som er underlagt lov- eller forskriftsfestede krav om bestemte yrkeskvalifikasjoner, eller hvor bruken av en yrkestittel ved lov eller forskrift er begrenset til innehavere av en gitt yrkeskvalifikasjon, se yrkeskvalifikasjonsloven § 3 bokstav a).

byggkvalitet som har ansvar for godkjenning av heiskontrollører. Andre lovregulerte yrker som er relevante i bygge- og anleggsnæringen, er blant annet heismontører, elektrikere, kranførere, gravemaskinførere og bergsprengere. Disse yrkene er regulert i regelverk underlagt andre sektormyndigheter.

Godkjenning av utenlandsk håndverkerutdanning

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT) forvalter en frivillig ordning hvor fag- og yrkesopplæring fra utlandet vurderes opp mot norske fag- og svennebrev. Ordningen omfatter i dag Estland, Latvia, Litauen, Polen og Tyskland og blant annet yrkene betongfagarbeider, glassfagarbeider, maler, murer, rørlegger, trevaresnekker og tømmer.

Kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og utstyr

Det følger av forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav, som er hjemlet i el-tilsynsloven, at alle foretak som tilbyr og utfører arbeid knyttet til elektriske anlegg, må være kvalifisert etter kravene i forskriften og registrert i Elvirksomhetsregisteret. Det er egne kvalifikasjonskrav for dem som bygger, for dem som vedlikeholder, for den faglige ansvarlige, for kontrollører og for dem som utfører tilsyn med slike anlegg. Kravene gjelder både for foretak og enkeltpersoner.

Kvalifikasjonskrav ved offentlige anskaffelser

Anskaffelseslovgivningen gir myndighetene adgang til å stille krav til leverandørers kvalifikasjoner.⁷² Det gjelder både tekniske og faglige kvalifikasjoner, krav til registrering, autorisasjoner, samt økonomisk og finansiell kapasitet. Som dokumentasjon for tekniske og faglige kvalifikasjoner kan oppdragsgiver blant annet kreve fremlagt opplysninger om utdanning, utførte bygge- og anleggsprosjekter de siste fem årene, attester for tilfredsstillende utførelse, samt beskrivelser av redskaper, materiell, arbeidsstyrke, styringssystemer og lignende. Leverandørene skal også levere det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD), som er en erklæring om at de oppfyller angitte etiske krav, kvalifikasjonskrav og eventuelle utvelgelseskriterier ved offentlige anskaffelser. Skjemaet skal redusere

⁷² Med "leverandør" menes motparten til offentlig oppdragsgiver i en gjensidig bebyrdende kontrakt.

administrasjonsbyrden for oppdragsgivere og leverandører ved gjennomføringen av anskaffelsene ved å standardisere kvalifikasjonsprosessen, slik at leverandører møter det samme skjemaet i alle konkurranser.⁷³

Mange kommuner har benyttet mulighetene som regelverket gir, til å stille ytterligere krav gjennom egne seriositetsbestemmelser (se kapittel 9.3). I praksis stiller kommunene ofte kravene i rammeavtaler. Direktoratet for forvaltning og IKT har utarbeidet veiledere og maler som offentlige oppdragsgivere kan benytte for å sikre nødvendig kompetanse i prosjektene, blant annet om mulighetene og begrensningene i adgangen til å stille kvalifikasjonskrav.⁷⁴ Det er også utviklet en kontraktstrategimal for bygg og anlegg.⁷⁵

Effekten av kvalifikasjonskrav

Det er ikke undersøkt om kvalifikasjonskravene i plan- og bygningslovgivningen fører til færre byggfeil og forsvarlig byggkvalitet.

Direktoratet for byggkvalitet gjennomfører jevnlig en undersøkelse blant sentralt godkjente foretak om næringens oppfatning av Sentral godkjenning. Resultatene fra 2017 viser at den viktigste årsaken til at foretakene har Sentral godkjenning, er at de oppfatter ordningen som et kvalitetsstempel (74 prosent). Et flertall av foretakene oppfatter også ordningen som et hjelpemiddel i byggesaker (45 prosent) og en fordel i konkurranse om jobber (42 prosent). Det har vært en nedgang fra foregående år i så å si alle kategorier.

EU har gjennomført seks studier om effekten av lovregulering av yrker på kvaliteten av tjenester og pris.⁷⁶ Funnene indikerer at lovregulering ikke har særlig innvirkning på kvaliteten. Det påpekes imidlertid at kvalitet både er vanskelig å måle og definere.

En undersøkelse om regulering av finans- og lånemeglere viste at lovregulering ga prisvekst og dårligere tilbud til kundene.⁷⁷ En annen undersøkelse for vektere og sikkerhetspersonell fant ingen

⁷³ EU-kommisjonens ESPD-tjeneste ble nedlagt i 2019. Det er derfor sannsynlig at det kommer endringer i bruken av ESPD. Alle oppdragsgivere kan uansett bruke et konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) som løser noen av utfordringene knyttet til nedleggelsen. Et slikt verktøy er et fagsystem som gir elektronisk støtte i hele konkurransegjennomføringen fra kunngjøring til kontraktsinngåelse.

⁷⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT, "Anskaffelsesprosessen steg for steg: Kvalifikasjonskrav", 2019.

⁷⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT, "Kontraktstrategi for bygg og anlegg", 2019.

⁷⁶ Europakommisjonen, *Effects of Regulation on Service Quality*, 2019.

⁷⁷ Kleiner og Todd, "Mortgage Broker Regulations That Matter: Analyzing Earnings, Employment, and Outcomes for Consumers", 2009.

dokumentasjon for at tjenesteleveransen var blitt kvalitativt bedre. Undersøkelsen konkluderte med at lovregulering ikke er tilstrekkelig for å fremme kvalitet, men krever oppfølging og håndheving.⁷⁸

Virkningen av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, herunder krav til faglærte, lærlinger og lønns-, arbeids- og skatteforhold, ble evaluert i 2018.⁷⁹ Evalueringen viste at krav om bruk av lærlinger og faglærte ved offentlige anskaffelser kan hindre useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag og dermed sikre bedre kvalitet og arbeidsvilkår. Slike prosjektspesifikke krav kan samtidig ha negative indirekte virkninger ved at foretakene flytter sine faglærte arbeidstakere fra private til offentlige oppdrag, spesielt på kort sikt, på områder med mangel på faglært arbeidskraft. Det kan også gi økte transaksjons- og produksjonskostnader, samt utilsiktede omfordelingsvirkninger mellom arbeidstakere og fra små til store foretak.

EØS-retten

Norge har gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til å overholde store deler av EU-retten, herunder rettsakter som skal sikre fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. Av særlig betydning for ansvarsrettsystemet og de tilhørende kvalifikasjonskravene er EØS-avtalen artikkel 31 og 36 om henholdsvis etableringsrett og fri bevegelse for tjenester. EU-direktivene om tjenester, yrkeskvalifikasjoner og forholdsmessighetsprøving før vedtakelse av nye bestemmelser om regulering av yrker er også relevante.⁸⁰

Tjenestedirektivet og tjenesteloven, som implementerer direktivet i norsk rett, setter grenser for hvilke krav som lovlig kan stilles til foretak.⁸¹ Det skilles mellom krav som kan stilles for etablerte foretak og for midlertidige tjenesteytere. Statene har større handlingsrom og kan stille strengere krav til etablerte foretak. Når det gjelder tjenester levert av foretak etablert i en annen stat, altså midlertidig tjenesteyting, er det derimot betydelig strengere rammer. Blant annet er det forbud mot tillatelsesordninger og registreringsplikt. Eventuelle unntak fra forbudet kan kun aksepteres når det er begrunnet i hensyn til offentlig orden,

offentlig sikkerhet, folkehelse eller miljøvern.⁸² Både EU- og EFTA-domstolen har lagt til grunn en streng fortolkning av begrepene, hvilket vil si at det må kunne påvises en reell og alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsinteresser. Eventuelle tiltak må ikke innebære direkte eller indirekte forskjellsbehandling, og de må tilfredsstille kravet til forholdsmessighet.

Forholdsmessighetsprøving innebærer en dokumentert vurdering av om et tiltak er den beste løsningen for å oppnå ønsket målsetting, herunder en utredning av uønskede konsekvenser. Det betyr for det første at tiltaket må være egnet til å beskytte det aktuelle hensynet, og for det andre at det ikke må gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet eller målsettingen.⁸³ Dette bygger på EU-domstolens praksis om at tiltak ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå målsettingen, og at det ikke skal få unødvendige økonomiske konsekvenser for den enkelte. Dersom det finnes andre og mindre restriktive midler for å nå målet, vil ikke kravet til forholdsmessighet være oppfylt.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven, som gjennomfører direktivet i norsk rett, regulerer adgangen til å stille krav til kvalifikasjoner til enkeltpersoner for å kunne utøve et yrke eller inneha en yrkestittel. Direktivet skal sikre at borgere som er kvalifiserte til å utøve et yrke i en EØS-stat, ikke blir diskriminert hvis de søker adgang til et regulert yrke i en annen EØS-stat.⁸⁴

Tjenestedirektivet og yrkeskvalifikasjonsdirektivet skal utfylle hverandre. Det betyr i praksis at krav som gjelder vurdering og godkjenning av en enkeltpersons kvalifikasjoner, normalt reguleres av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Krav som stilles til foretak for å kunne tilby tjenester eller etablere seg, som for eksempel krav om tillatelse, kvalifikasjonskrav til foretaket, krav om bestemt antall ansatte og krav om bestemt organisasjonsform, reguleres av tjenestedirektivet. Dersom det skal åpnes for forhåndskontroll av EU- og EØS-borgeres kvalifikasjoner,⁸⁵ må det dokumenteres at manglende kvalifikasjoner kan føre til alvorlig skade for offentlig

78 Fernie, "Occupational licensing in the United Kingdom", 2009.

79 Oslo Economics, *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, 2018.

80 Se henholdsvis EUs tjenestedirektiv (direktiv 2006/123/EF), EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (direktiv 2005/36/EF, med senere direktiv 2013/55/EU om modernisering av direktivet), og direktiv 2018/958/EU om forholdsmessighetsprøving før vedtakelse av nye bestemmelser om regulering av yrker.

81 Ot.prp. nr. 70 (2008-2009) *Om lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven)*.

82 Domstolen har for eksempel ikke godtatt krav til minimumskapital for å beskytte kreditorer, eller krav om at direktøren i en virksomhet må være bosatt i området selskapet var etablert for å lette forkynning av eventuelle bøter.

83 Prop. 99 L (2013-2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)*.

84 Prop. 139 L (2015-2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*.

85 Gjelder EØS-borgere som skal utøve yrket på midlertidig basis i Norge.

helse eller tiltakshavers (tjenestemottakers) sikkerhet.⁸⁶ Dette må følge av forholdsmessighetsvurderingen.

EFTA-domstolens avgjørelse fra 2015 om lokal godkjenning illustrerer betydningen av forpliktelsene etter EØS-avtalen. EFTAs overvåkningsorgan, ESA, bragte Norge inn for domstolen med påstand om at ordningen med obligatorisk forhåndsgodkjenning av foretak var i strid med tjenstedirektivet artikkel 16 og EØS-avtalen artikkel 36, som begge regulerer tjenesteyting. Både ESA og EU-kommisjonen pekte i sine innlegg på at det følger av langvarig rettspraksis at denne type tillatelsesordninger utgjør en restriksjon på retten til å yte tjenester.

Et spørsmål i saken var om hensynene til offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelse eller miljø er uttømmende, eller om det er mulig å innfortolke ytterligere hensyn, for eksempel konstruksjonssikkerhet. ESA la til grunn at hensynene var uttømmende. EU-kommisjonen nyanserte bildet, og ga uttrykk for at tjenstedirektivets fortale avsnitt 41 åpner for at offentlig orden kan inkludere menneskeverd, beskyttelse av mindreårige og utsatte voksne, samt dyrs velferd. Utover dette mente domstolen at det ikke er mulig å innfortolke ytterligere hensyn.

EFTA-domstolen fant det ikke nødvendig å ta særskilt stilling til spørsmålet. Det springende punktet for domstolen var at norske myndigheter ikke var i stand til å legge frem dokumentasjon for at lokal godkjenning faktisk hadde bidratt til færre byggfeil og bedre byggkvalitet. Kravet til forholdsmessighet var dermed ikke oppfylt.

I 2016 mottok ESA klage på at også Sentral godkjenning var i strid med tjenstedirektivet. Grunnen var at en rekke kommuner stilte krav om Sentral godkjenning for å kunne utføre arbeider på kommunale veier. Kommunenes praksis fulgte av lokale forskrifter eller retningslinjer med grunnlag i veglova. Ut fra dette mente ESA at ordningen ikke var frivillig og følgelig i strid med EØS-avtalen. Klagenemnda for offentlige anskaffelser har hatt flere saker der offentlige oppdragsgivere har stilt krav om Sentral godkjenning. Langvarig praksis fra nemnda er at et slikt krav kan virke begrensende overfor nyetablerte foretak som ikke har søkt om Sentral godkjenning, eller overfor foretak som av andre grunner ikke har Sentral godkjenning. I tillegg kan kravet ekskludere foretak fra andre EØS-land.

⁸⁶ Se yrkeskvalifikasjonsloven § 6, jf. yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 7 nr. 4. Europakommisjonen har for eksempel lagt til grunn at gassinstallatør kan være et yrke som omfattes av offentlig sikkerhet. Helseyrker vil gjerne være begrunnet i hensynet til offentlige helse.

ESA avsluttet saken i 2018 blant annet fordi det ble presisert i byggesaksforskriften at det ved offentlige anskaffelser ikke er tillatt å stille krav om Sentral godkjenning.

5.5 Kontroll

Offentlig kontroll skal skje på to måter i henhold til plan- og bygningslovgivningen; kontroll utført av kommunen og uavhengig kontroll utført av tredjepart. Formålet med kontroll er å avdekke feil, slik at disse rettes opp før byggverket ferdigstilles. Fordi kontroll innebærer en risiko for å bli tatt i å gjøre feil, kan den både ha forebyggende og oppdragende effekt.⁸⁷ De ulike formene for kontroll kan brukes i kombinasjon eller enkeltvis, og kontrollen kan gjennomføres på ulike tidspunkter i byggesaken.

Kontroll utført av kommunen

Kommunen plikter å utføre kontroll i byggesaker. Denne kontrollen kalles tilsyn og innebærer kontroll med at tiltakshaver og ansvarlige foretak overholder sine forpliktelser etter loven. Tilsyn er kommunenes virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til blant annet lovlighet og byggkvalitet.

Kommunen kan kontrollere alle forhold i en byggesak, det vil si overordnede rammer og tekniske forhold, formelle krav, ansvarsregler og materielle krav. Det kan også føres tilsyn med alle sakstyper, herunder saker som er unntatt fra krav om søknad og tillatelse.

Kommunen står fritt til å prioritere hva den vil kontrollere av prosjektering, utførelse, kvalifikasjoner og andre forhold knyttet til byggesaken. Kommunen avgjør selv hva som skal kontrolleres, hvordan kontrollen skal gjennomføres, hvor ofte og når. Et unntak er at staten hvert andre år gir føringer om tilsynsområder som kommunene skal prioritere ved en eventuell kontroll. Frem til 2021 skal kommunene prioritere tilsyn med kvalifikasjoner i foretak og produktdokumentasjon. Kommunene avgjør selv omfang, organisering, ressursbruk, metoder og intensitet også for denne kontrollen. Det må utarbeides en strategi for tilsynet, hvor det blant annet skal tas stilling til mål og rutiner, organisering og utvelgelse av kontrollområder.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

Kommunens kontroll kan bestå av enkle undersøkelser eller mer omfattende byggt teknisk kontroll. Kontroll kan gjennomføres fra søknad er mottatt inntil fem år etter at ferdigattest er gitt. Kommunens kontroll foregår i praksis i tre former, som dokumentkontroll, revisjonskontroll eller stedlig kontroll. Ved dokumentkontroll påser kommunen for eksempel at det er utført kvalitetssikring av arbeidet. Ved en revisjonskontroll gjennomgås foretakets kvalitetssikring i detalj, og kontrollen innebærer gjerne intervju med representanter for foretaket. Stedlig kontroll gjennomføres som befaring, men også her sjekker kommunen om det foreligger dokumentasjon for arbeidet. Mange kommuner retter stedlig kontroll inn mot sluttfasen av prosjektet og tidspunktet for midlertidig brukstillatelse.⁸⁸

Kommunen skal ikke gå god for de byggt tekniske løsningene. I etterkant skal det utarbeides en tilsynsrapport for den enkelte sak. Dersom kommunens kontroll avdekker forhold i strid med plan- og bygningsloven, har kommunen i utgangspunktet plikt til å forfølge forholdene gjennom sanksjoner for å gjenopprette lovlig tilstand. Dette omtales gjerne som ulovlighetsoppfølging. Kommunen kan vurdere en rekke sanksjoner, blant annet pålegg om retting eller stans, tvangsmulkt, forelegg og overtredelsesgebyr (se kapittel 5.7).

Utgiftene til kommunal kontroll finansieres gjennom byggesaksgebyrer etter kommunens gebyrregulativ. Ved utarbeiding av gebyrregulativet skal kommunen vurdere rimeligheten av gebyrene, slik at de belastes den som er nærmest til å betale for kontrollen. Som hovedregel skal utgiftene til kommunal kontroll dekkes inn i de vanlige gebyrene for søknadsbehandling og ikke belastes den enkelte tilsynssaken. Gebyret skal ligge innenfor rammen av selvkost. Med dette menes at kommunens gebyrer i utgangspunktet ikke skal være høyere enn de utgiftene kommunen har til behandling av en sak.⁸⁹ Gebyret kan settes lavt for å stimulere til byggeaktivitet, og gebyrsatsene varierer.⁹⁰ Et gebyr lavere enn selvkost tilsier at hver kontroll som utføres, utløser en ekstrakostnad for kommunen, i form av at saksbehandler må bruke mindre tid på andre arbeidsoppgaver. I kommuner med et fast antall årsverk til kontroll kan det være vanskelig å gjennomføre nok kontroller i perioder med relativt mange prosjekter. Det gjelder tidsfrister for kommunens behandling av byggesaker, og kommunen må tilbakebetale 25 prosent av byggesaksgebyret for hver påbegynt uke tidsfristen for saksbehandlingen overskrides.

88 Prognosesenteret, "Undersøkelse av kommunale tilsynsstrategier", 2015.

89 Direktoratet for byggkvalitet, "HO-2/2012: Temaveiledning for tilsyn", 2012.

90 Refling, *Gebyrregulativer for byggesaksbehandling*, 2017.

Uavhengig kontroll utført av tredjepart

Det er i tillegg til kommunal kontroll obligatorisk med uavhengig kontroll utført av tredjepart for viktige og kritiske områder ved arbeidene og byggverket, herunder fuktsikring, lufttetthet, bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brannsikkerhet. Kommunen kan i tillegg pålegge uavhengig kontroll for andre fagområder. Dette kan gjøres ut fra kjennskap til lokale utfordringer med bygging i enkelte områder, eller dersom kommunen ikke har så god erfaring med de foretakene som er involvert i byggesaken. Uavhengig kontroll skal sikre at tiltaket er i overensstemmelse med kravene som følger av plan- og bygningslovgivningen.

Kontrollkravene varierer etter tiltakets kompleksitet. Det kan dreie seg om sjekk av kvalitetssikringsrutiner, gjennomgang av dokumentasjon for utførte arbeider og anvendte produkter, samt kontroll av at anvisninger i regelverk og bransjestandarder er fulgt. Det er krav til helhetlig kontroll, med særlig vekt på grensesnitt mellom forskjellige fagområder. Helhetlig kontroll innebærer ikke at det uavhengige kontrollforetaket må føre kontroll med hele tiltaket. Intensjonen er å forebygge at det oppstår feil mellom ulike fagområder innenfor det enkelte kontrollområdet, for eksempel konstruksjonssikkerhet.

Det ansvarlig kontrollerende foretaket skal undersøke om foretaket som blir kontrollert, har rutine for kvalitetssikring i sitt foretakssystem, og om kvalitetssikring er utført og kan dokumenteres. I tillegg skal det foretas kontroll av prosjektering og utførelse. Kontroll av prosjektering innebærer blant annet innhenting av tegningslister og påvisning av at beregninger og tegninger foreligger. Kontroll av utførelse innebærer blant annet stikkprøvekontroll av at produksjonsunderlaget er tilgjengelig på byggeplassen, påvisning av samsvar mellom produksjonsunderlag og det utførte byggearbeidet, og påvisning av samsvar mellom dokumentert kvalitetssikring og utført arbeid. Når prosjektering, utførelse og kvalitetssikring er gjennomført i samsvar med relevant anerkjent standard eller bransjenorm, begrenses kontrollen til at standardens normer og anvisninger er fulgt. Relevante standarder er blant annet Norsk Standard og eurokoder. Relevante normer og anvisninger er blant annet Byggforskserien og byggebransjens våtromsnorm (se kapittel 6.1).⁹¹

Den ansvarlig kontrollerende påtar seg ansvar for at kontrollen er forsvarlig utført (se kapittel 5.3). Foretaket må også oppfylle relevante kvalifikasjonskrav (se kapittel 5.4). Det er dessuten krav til det kontrollerende

91 Direktoratet for byggkvalitet, "Temaveileder uavhengig kontroll", 2019.

foretakets uavhengighet. Det skal ikke være noen personlig eller økonomisk tilknytning mellom kontrolløren og de ulike aktørene i prosjektet som kan påvirke kontrollen. Det vil kunne være gråsoner i vurderingen av om et foretak er tilstrekkelig uavhengig til å bli godkjent som kontrollør. Det er kontrollforetakets ansvar å legge til rette for at ansattes eller innleides individuelle forhold ikke kommer i konflikt med kravet til uavhengighet. Så lenge foretaket kan innstå for at kontrollen er uavhengig, kan det være relasjoner mellom kontrollør og foretaket som blir kontrollert.

Det kontrollerende foretaket skal melde avvik fra lovfestede krav eller prosjekteringsgrunnlag til ansvarlig søker eller kommunen, avhengig av hva slags type avvik det er.⁹² Kontrolløren har ikke ansvar for at feil og avvik faktisk blir rettet, eller ansvar for å avklare eventuell uenighet om valg av løsninger. Det ansvarlig kontrollerende foretaket skal ikke gå god for de byggtkniske løsningene.

Effekten av offentligrettslig kontroll

Kommunene rapporterer årlig gjennom KOSTRA antallet kommunale kontroller (tilsyn).⁹³ Statistikken skiller ikke mellom nybygg og eksisterende bygg. I 2018 ble det gjennomført kontroll i omtrent 8,5 prosent av byggesakene, det vil si nærmere 7 000 av til sammen rundt 80 000 byggesaker. Andelen kontroller har ligget relativt stabilt rundt 8 prosent fra 2012 til 2018. Det ble ført rundt 250 kommunale kontroller med tiltak som var unntatt fra søknadsplikt.

Mer enn halvparten av kommunene mener at tilsynsarbeidet i stor eller svært stor grad fører til færre ulovligheter.⁹⁴ Foretakene opplever at tilsynene fungerer og bidrar til en "mer seriøs byggebransje", "mindre ulovligheter" og "bedre byggkvalitet".⁹⁵

En undersøkelse fra 2018 viser at noen kommuner utfører en betydelig mengde kontroller og har egne enheter som kun har kontrollrelaterte oppgaver.⁹⁶ Andre kommuner fører ikke kontroll. Flertallet av kommunene fører kontroll i begrenset omfang, og med ansatte som primært arbeider med saksbehandling.

De minste kommunene gjennomfører relativt sett mer stedlig kontroll og mindre revisjonskontroll. I storbyene er det omvendt. De store kommunene gjennomfører over dobbelt så mange kontroller relativt til antall byggesaker som de små kommunene.

I 2015 ble effekten av uavhengig kontroll undersøkt.⁹⁷ De fleste foretakene i undersøkelsen mente at uavhengig kontroll bidrar til at det bygges med riktig kvalitet, og at antallet byggfeil reduseres. De som var uenig, mente at "seriøse aktører (...) har god egenkontroll og interesse av å levere bygg av god kvalitet", og derfor blir uavhengig kontroll en unødvendig og byråkratisk aktivitet som ikke tilfører merverdi. Det ble også pekt på at det er få byggeplassbesøk, og at det i hovedsak er dokumenter som kontrolleres. Kontrollen er dessuten i liten grad risikobasert.

5.6 Garanti

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovgivningen har ingen krav til garanti eller forsikring for bygge- og anleggsprosjekter, men loven har en bestemmelse om sikkerhetsstillelse. Kommunen kan kreve sikkerhetsstillelse som forutsetning for å gi midlertidig brukstillatelse. Krav om sikkerhetsstillelse er en form for garanti. I motsetning til privatrettslige garantier etter bustadoppføringslova og entrepriseretten, som gjerne dekker hele eller deler av tiltaket, har sikkerhetsstillelse et mer snevert formål. Sikkerhetsstillelsen skal sikre oppfyllelse av myndighetskrav i lov, forskrift og plan, og kommunen er direkte involvert i vurderingen av om de aktuelle kravene er oppfylt. Vilkår om sikkerhetsstillelse kan stilles både for boliger og næringsbygg. Sikkerhetsstillelse er mulig der det dreier seg om alvorlige brudd på regelverket som ikke innebærer en umiddelbar fare, forutsatt at regelbruddet kan rettes, og at sikkerhetsstillelsen bidrar til eller sikrer dette. Kravet må som hovedregel være knyttet til et vilkår om retting av et regelbrudd.

92 Et "avvik" er manglende samsvar mellom definerte krav og utført arbeid eller et produkt.

93 Direktoratet for byggkvalitet, *Oppsummering og analyse av KOSTRA-tall 2018*, 2019. Kvaliteten på KOSTRA-tallene varierer da det på flere områder er enkeltkommuner som ikke har innrapportert tall.

94 Prognosesenteret, "Undersøkelse av kommunale tilsynsstrategier", 2015.

95 Direktoratet for byggkvalitet, *Årsrapport 2018: Gode bygg for et godt samfunn*, 2019.

96 Direktoratet for byggkvalitet, *Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen*, 2018.

97 Analyse & Strategi, *Undersøkelse om effekten av uavhengig kontroll i byggesaker*, 2015.

Boks 5.2: Bruk av sikkerhetsstillelse

Oslo kommune har benyttet seg av muligheten til å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse i saker hvor det er installert baderomskabiner uten nødvendig produkt dokumentasjon. Dette er gjort av hensyn til leilighetskjøpere i tilfeller der utbyggerne går konkurs eller foretaket oppløses før eventuelle mangler er utbedret.

Oslo kommune har i de aktuelle sakene stilt krav om sikkerhet i form av en transporterbar bankgaranti ("on demand") til dekning av eventuelle mangler. Dette var i praksis krav om selvskyldnergaranti på om lag 100 000 kroner for hver boligenhet. Garantiformularet som ble benyttet innebar at kommunen kunne kreve utbetaling uten særlig myndighet fra foretaket.

Garantiene slettes når det legges frem nødvendig dokumentasjon.

Bustadoppføringslova

For avtaler mellom entreprenør og forbruker om oppføring av eierbolig gir bustadoppføringslova boligkjøper reklamasjonsrett i fem år etter overtakelse av boligen.^{98, 99} Boligkjøper kan klage til entreprenør på feil og mangler dersom boligen ikke er i samsvar med det som er avtalt. Det foreligger også en mangel hvis boligen ikke er i samsvar med offentligrettslige krav, eller dersom entreprenøren har unnlatt å gi, eller gitt, feil opplysninger som er av betydning for forbrukeren. Fristen for reklamasjon er innen rimelig tid etter at forbrukeren oppdaget eller burde ha oppdaget mangelen, eller senest innen fem år etter

98 Flere som normalt ikke omtales som "entreprenør" i dagligtale, men som opptrer som "selger" i boligprosjekter, vil kunne være pliktsubjekt etter loven. Det er ikke avgjørende at man faktisk utfører byggearbeider. Begrepet "entreprenør" i bustadoppføringslova er noe snevert fordi nye boliger ofte selges av utbyggingselskaper som ikke har egen entreprenørvirksomhet.

99 "Eierbolig" omfatter selveie og sameie, inkludert eierseksjoner, men ikke bolig som er ment for utleie (leiebolig) eller aksjeboliger. Borettslagsboliger og fritidsboliger er også omfattet av loven.

overtakelsen.¹⁰⁰ Boligkjøper kan holde tilbake betaling for å sikre at utgiftene med å rette blir dekket. Hvis boligkjøper oppdager alvorlige feil før overtakelse, kan vedkommende nekte å overta boligen. Hvis feilen eller mangelen ikke blir rettet, kan kjøper kreve prisavslag, heving av avtalen eller erstatning. Det er ingen øvre kostnadsgrænse for reklamasjoner.

I tillegg til forbrukerens reklamasjonsrett, gjelder det krav om at entreprenør skal stille økonomisk sikkerhet for at feil og mangler skal bli rettet. Bustadoppføringslova innebærer at entreprenøren skal stille garanti for oppfyllelse av avtalen med boligkjøper. Garantien sikrer forbruker økonomisk dekning ved kontraktsbrudd. Garantien gjelder for krav boligkjøper gjør gjeldende i løpet av byggeperioden, ved overtakelse og i fem år etter overtakelse. Ved avtaler om oppføring av bolig der forbrukeren eier tomten, skal garantien i byggeperioden dekke en sum som tilsvarer minst ti prosent av entreprenørens vederlag. Der forbrukeren ikke eier tomten, skal garantien i byggeperioden dekke en sum som tilsvarer minst tre prosent av entreprenørens vederlag. Etter overtakelse justeres garantibeløpet til fem prosent av vederlaget i begge tilfellene.

Garantien stilles i form av en selvskyldnergaranti eller tilsvarende fra en finansinstitusjon, som regel en bank eller et forsikringselskap. Forbrukeren trenger ikke å søke inndrivelse av et eventuelt krav fra entreprenøren, men kan kreve betaling fra garantisten direkte. Dersom finansinstitusjonen utbetaler et krav under garantien, vil selskapet som regel fremme et regresskrav mot entreprenøren.

Garantien blir aktuell i tilfeller hvor det er uenighet om feil eller foretaket ikke har evne til å imøtekomme kravet, for eksempel dersom foretaket er opphørt eller konkurs. Garantien gjelder alle økonomiske tap, og det er ikke krav til egenandel. Forbrukeren er imidlertid kun dekket for krav som ligger innenfor garantibeløpene.

Effekten av garantiordningen i bustadoppføringslova

Garantiordningen ble sist gjennomgått av et utvalg i NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova. Det ble foretatt en spørreundersøkelse blant entreprenører, og over 200 av dem sendte inn svar. I tillegg ble det innhentet informasjon fra banker og forsikringselskaper som tilbyr garantier. Det ble ikke innhentet informasjon fra boligkjøpere.

100 Høyesterett har lagt til grunn at reklamasjon tre måneder etter at mangler ved boligen ble oppdaget, var for sent, se HR-2010-233-A.

Banker og forsikringsselskaper har noe forskjellig innretning når det stilles garanti etter bustadoppføringslova. Bankene krever som hovedregel kontrasikkerhet fra entreprenøren, for eksempel i form av pant i eiendom, kontanter eller lignende. Forsikringsselskapene krever normalt ikke kontrasikkerhet, men til gjengjeld stilles det strengere krav til entreprenørens økonomiske soliditet. Entreprenørens kostnader knyttet til garantistillelse varierer avhengig av entreprenørens økonomi. Utsteder av garantien vurderer kun entreprenørens økonomi, ikke entreprenørens kompetanse eller referanser.

Bankene som svarte på undersøkelsen, oppga at de tilbyr garanti til en premie på mellom 0,2 prosent og 4 prosent i året av garantisummen, i tillegg til et etableringsgebyr. Størrelsen på forsikringsselskapenes premier var mer uklar, men det ble lagt til grunn at disse i gjennomsnitt var på størrelse med bankenes, eller noe lavere. Entreprenørene meddelte at de årlige vederlagene lå mellom 0,3 prosent og 10 prosent i året av garantisummen.

Selv om banker og forsikringsselskaper stiller krav til kontrasikkerhet og egenkapital, oppga de fleste entreprenørene at de aldri hadde opplevd å få avslag på anmodninger om å inngå avtale om garantistillelse. Henholdsvis 17 og 38 av 194 entreprenører opplyste imidlertid at de hadde fått avslag fra bank og forsikringsselskap. Begrunnelsen for de fleste avslagene fra forsikringsselskapene synes å være for lav egenkapital eller "rating". Avslaget hadde fått konsekvenser for halvparten av entreprenørene; 28 opplyste at de ikke inngikk kontrakt om oppføring av det planlagte bygget, mens 16 valgte å flytte sin virksomhet bort fra boligmarkedet. 17 entreprenører valgte å selge etter avhendingslova i stedet, det vil si at avtale med forbruker først ble inngått etter ferdigstillelse. 17 andre entreprenører svarte at avslaget på garantistillelse medførte at det ikke ble stilt garanti overfor forbrukeren. Disse omgikk med andre ord garantiplikten.

Finansinstitusjonenes krav om kontrasikkerhet eller til entreprenørens økonomiske "rating" har indirekte virkninger ved at aktører som ikke har tilstrekkelig god økonomi eller tilgjengelige sikkerhetsobjekter, holdes utenfor forbrukermarkedet. Ordningen gir også en økonomisk fordel for entreprenører med god økonomi, fordi de tilbys lavere premier.

Det har vært få utbetalinger under garantien. I praksis benyttes garantien i tilfeller hvor entreprenør går konkurs, og hvor det ikke er mulig å rette krav mot kontraktsmedhjelpere. Dette kan tyde på at entreprenører som stiller garanti, selv har økonomi til å utføre utbedringer av de mindre feil og mangler som garantien dekker.

I NOU 2016: 10 ble det vist til noen beregninger av kostnadene ved garantibestemmelsene. Det ble gjort vurderinger både av direkte og indirekte kostnader. Premien, eller vederlaget, som entreprenøren betaler garantisten, eventuelt med et tillegg av et etableringsgebyr, utgjør de direkte kostnadene. Kostnadene som knytter seg til at entreprenør må stille kontrasikkerhet betegnes som indirekte kostnader. Det er særlig banker som stiller slike krav. Det varierer hva slags type kontrasikkerhet som stilles, og det fremgår av utredningen at krav om kontrasikkerhet synes å være mindre utbredt enn tidligere. Når det stilles krav om kontrasikkerhet, binder det opp betydelig likviditet hos entreprenøren.

Det ble anslått at for en bolig til fem millioner kroner utgjorde kostnadene for garanti 35 000 kroner dersom det ble bygget på kjøpers tomt og 28 000 kroner dersom det ble bygget på entreprenørens tomt. I begge tilfeller dekker garantien økonomiske tap ved boligen opp til et beløp på 250 000 kroner. I tilfeller der det bygges på kjøperens tomt, utgjør de direkte kostnadene om lag 14 prosent av den maksimale utbetalingen forbrukeren vil kunne få. Bygger entreprenør på egen tomt, utgjør kostnadene ved garantien om lag 11 prosent av den maksimale utbetalingen.

5.7 Sanksjoner

Sanksjoner skal bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Hvis kommunen oppdager eller blir gjort oppmerksom på forhold i strid med plan- og bygningslovgivningen, har kommunen plikt til å følge opp ulovlighetene ved å vurdere sanksjoner. Sanksjonene retter seg for det første mot å hindre eller rette opp det ulovlige forholdet, og for det andre mot straffereaksjoner.

Kommunen kan gi advarsel når det ved kommunal kontroll er avdekket avvik fra regelverket. Advarsel er den mildeste reaksjonen mot et regelbrudd og skal rettes mot det ansvarlige foretaket som har ansvar for avviket. En advarsel er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. Gjentatte advarsler kan gi grunnlag for å frata ansvarsrett og eventuell tilbaketrekking av Sentral godkjenning.

Kommunen kan rette pålegg mot den ansvarlige for forhold som er i strid med regelverket. Tiltakshaver vil alltid være ansvarlig, men kommunen kan også rette pålegget mot foretaket som har ansvar for feilen, for eksempel ansvarlig utførende. Pålegg kan gå ut på retting, opphør av bruk eller stans av arbeider. Det mest

aktuelle er pålegg om retting, slik at byggverket blir i overensstemmelse med regelverket. Et pålegg kan ikke gå lenger enn til å gjenopprette den lovlige tilstanden på eiendommen. Det skal settes en frist for å etterkomme pålegget. Pålegg er et enkeltvedtak som kan påklages.

Det er ingen foreldelsesfrist for adgangen til å gi pålegg. Et ulovlig tiltak blir aldri lovlig, uansett hvor lenge det blir stående eller hvor lenge bruken pågår. Hvis det er gitt ferdigattest for prosjektet, anses kommunens saksbehandling som formelt avsluttet, og det offentligrettslige ansvaret til foretakene opphører. Ferdigattesten er ikke en garanti for at tiltaket er utført uten feil og mangler.¹⁰¹ Når ferdigattest er gitt, vil normalt pålegg bli rettet mot eier, som eventuelt må forfølge ansvaret med foretakene, avhengig av hva som er avtalt i kontrakt. Det er likevel mulig for kommunen å gi pålegg til foretakene inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, dersom det oppdages vesentlige forhold i strid med plan- og bygningslovgivningen eller den gitte tillatelsen. Det er tilstrekkelig at pålegget gis innen utløpet av femårsfristen.

For å sikre oppfyllelse av pålegg, kan kommunen følge opp med tvangsmulkt (dagbøter) eller forelegg. Tvangsmulkt har som formål å påvirke den ansvarlige til å etterleve et pålegg om retting eller stans. Den ilegges som et engangsbeløp, en løpende mulkt eller en kombinasjon av disse. Tvangsmulkt er et enkeltvedtak som kan påklages. Form og størrelse fastsettes etter en konkret vurdering. Forelegg brukes normalt i spesielle tilfeller når det er grunn til å tro at tvangsmulkt ikke vil ha effekt, for eksempel hvis den ansvarlige ikke har økonomi til å rette det ulovlige forholdet eller betale tvangsmulkt. Forelegg er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Det får samme virkning som rettskraftig dom dersom forelegget ikke bringes inn for domstolene innen 30 dager.

Kommunen kan tvangsfullbyrde en rettskraftig dom eller et forelegg. Det vil si at de selv kan sørge for å gjennomføre rettingen på eiers regning. Forutsetningen for dette er at dommen eller forelegget ikke er oppfylt av eier.

Overtredelsesgebyr kan ilegges ved forsettlig eller uaktsomme brudd på regelverket. Gebyrene kan være fra 10 000 til 200 000 kroner, avhengig av alvorlighetsgrad. Det samlede gebyret kan ikke bli større enn 400 000 kroner i ett tiltak. Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak som kan påklages. Beslutningen om det skal ilegges overtredelsesgebyr, ligger imidlertid til kommunens skjønn og kan ikke overprøves.

101 TOSLO-2005-138072.

Vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser av regelverket kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Grove overtredelser kan straffes med fengsel i inntil to år. Det er kommunen som anmelder, mens påtalemyndigheten og domstolene avgjør om vilkårene for straff er oppfylt. Straffbare overtredelser foreldes etter to år. Selv om ulovligheten er strafferettslig foreldet, kan de ovennevnte administrative sanksjonene fortsatt ilegges.

Kommunene rapporterer årlig gjennom KOSTRA antall sanksjoner og annen oppfølging i forbindelse med kommunal kontroll (tilsyn).¹⁰² I 2018 behandlet kommunene rundt 80 000 byggesaker. Det ble gitt pålegg i om lag to prosent av byggesakene (1 931 pålegg). Tvangsmulkt er den mest brukte sanksjonen ved oppfølging av pålegg.¹⁰³ Pålegg om stans og overtredelsesgebyr er omtrent like mye brukt til sammen som tvangsmulkt alene. Forelegg og tvangsfullbyrdelse er i praksis ikke brukt de siste årene.

5.8 Digitalisering

I 2018 ble det sendt inn nær 84 000 byggesøknader til kommunene, og om lag 30 000 var mangelfulle (35 prosent).¹⁰⁴ Mangelfulle søknader innebærer merarbeid for både kommune og ansvarlig søker, og det tar lenger tid å få tillatelse til byggestart. Regelverksplattformen Fellestjenester BYGG er et digitalt verktøy for behandling av byggesøknader. Søknader kan sendes inn digitalt, verifiseres i Altinn og rutes til riktig kommune. Verktøyet er ment å være samlendende for sektormyndigheter og andre offentlige instanser knyttet til byggesaken. Eksempelvis arbeides det med å legge til rette for at Arbeidstilsynet kan motta sin del av byggesøknaden direkte fra Fellestjenester BYGG.

Nye tjenester, veivisere og byggesøknader blir gjort tilgjengelig fortløpende gjennom Fellestjenester BYGG. Så langt har 17 firmaer og Oslo kommune fått konsesjon til å bruke Fellestjenester BYGG for å tilby søknadsløsninger. Fem ulike nettbaserte tjenester for byggesøknader er per i dag tilgjengelig på markedet.

Digital nabovarsling er et eksempel på en tjeneste utviklet i markedet. Rekommanderte brev er byttet ut med en digital prosess der nabovarsel sendes og

102 Direktoratet for byggkvalitet, *Oppsummering og analyse av Kostra-tall 2018, 2019*.

103 Det ble gitt 255 advarsler, 119 tilbaketrekkinger av ansvarsrett, 235 pålegg om stans, 544 tvangsmulkt, 349 overtredelsesgebyr og 9 politianmeldelser.

104 Direktoratet for byggkvalitet, *Oppsummering og analyse av Kostra-tall 2018, 2019*.

mottas via Altinn. Ved hjelp av matrikkelen, Kontakt- og reservasjonsregisteret og Altinn valideres det at nabovarselet inneholder de opplysningene og vedleggene det skal ha, og deretter videresendes det til riktig mottaker. Siden løsningen ble lansert i november 2018, har over 140 000 nabovarsler blitt sendt digitalt.

Digitalisering av byggesaksbehandlingen i kommunene kan gi betydelige gevinster. Gevinstene gjelder særlig lavere tidsbruk knyttet til dokumentasjon av søknaden, færre feil i byggeprosessen samt større forutsigbarhet for eiendomsutviklere.¹⁰⁵ eByggesak er en standard for digital byggesaksbehandling i kommunene, og per 2018 hadde rundt 130 kommuner anskaffet dette saksbehandlingssystemet. Gjennom eByggesak kan det utvikles både mer og kvalitativt bedre statistikk. Gjennom eKOSTRA-prosjektet arbeider Statistisk sentralbyrå for at saksbehandlingsinformasjon som legges inn i eByggesak skal tilflyte Statistisk sentralbyrå gjennom Altinn ved hver milepæl i saksbehandlingen.¹⁰⁶ Informasjonen skal aggregeres til blant annet KOSTRA. Dette vil gi gevinster både for kommunene og for kvaliteten på dataene. Dataene blir bedre ved at de blir registrert i og hentet direkte fra kommunenes saksbehandlingssystem. Statistisk sentralbyrå kan utvikle mer analytiske indikatorsett og nye data blir tilgjengelige, for eksempel data som viser om utbygging tillates på ubebygde mark eller skjer som fortetting av bebygde områder.

Oslo kommune var i 2018 først ute med en heldigital løsning for gjennomføringsplan med ansvarsretter. Her legger ansvarlig søker inn alle ansvarsrettene og ber om digital signatur gjennom Altinn. I tillegg til å gjøre det enklere for brukeren, bidrar løsningen til at gjennomføringsplanen blir komplett og riktig.

Direktoratet for byggkvalitet utvikler digitale vevisere for å gjøre bygningsregelverket enklere å forstå. Blant annet finnes det en veviser som hjelper foretak å finne ut om de har tilstrekkelig kompetanse til å erklære ansvar i et prosjekt.

Direktoratet utreder også hvordan byggteknisk forskrift kan tilrettelegges for automatisk regelsjekk ved bruk av bygningsinformasjonsmodellering (BIM). Arbeidet er i startfasen og vil pågå over flere år.

105 Oslo Economics, *ByggNett – samfunnseffekter som følger av strategien*, 2014.

106 Statistisk sentralbyrå, *Arbeidsgrupperapporter 2019: KOSTRA*, 2019.

6

Markedsbaserte ordninger

Plan- og bygningslovgivningen regulerer forholdet mellom myndighetene og aktørene i bygge- og anleggsprosjekter, og kravene de må tilfredsstillere for å oppnå forsvarlig byggkvalitet. De fleste som skal bygge ønsker imidlertid kvalitet som går utover minstekravene i byggeteknisk forskrift. Dette kapitlet ser nærmere på ordningene bransjen selv har utviklet for å oppnå byggkvalitet. Eksempler er kontraktsfestede krav og standarder, kompetansehevende tiltak og sertifiseringer, byggherrenes og foretakenes egne kvalitetssikringssystemer, samt kontraktsfestede garantier og forsikringer som går ut over det som kreves i lovgivningen.

6.1 Ansvar

Kontrakt

Plan- og bygningsloven regulerer ikke rettsforholdet mellom tiltakshaver og de ansvarlige foretakene, entreprenørene, ingeniørene, arkitektene og håndverkerne, som vedkommende benytter seg av. Foretak som skal prosjektere eller utføre et byggeprosjekt på oppdrag fra en tiltakshaver, påtar seg ansvar for gjennomføring og levering gjennom en kontrakt. Kontraktsansvaret kan være mer eller mindre omfattende enn det ansvaret som foretakene erklærer overfor kommunen.

Når ansvaret som er avtalt i kontrakten, ikke er uttrykkelig formulert, har Høyesterett lagt til grunn at det er naturlig å ta utgangspunkt i forpliktelsene som

foretaket har erklært overfor kommunen. Foretak risikerer således erstatningsansvar, for eksempel ved mislighold av oppgaver som omfattes av ansvarsretten, eller ved at foretaket ikke har forstått omfanget av ansvarsretten.¹⁰⁷

Utgangspunktet er at partene har avtalefrihet. For kontrakter mellom profesjonelle parter benyttes gjerne kontraktstandarder som er fremforhandlet av næringen selv. For kontrakter mellom en forbruker og en profesjonell part, finnes det ufravelige regler som skal sikre et visst vern av forbrukeren som den svakere kontraktsparten. Det finnes ikke noe slikt vern etter plan- og bygningsloven, men bustadoppføringslova, avhendingslova, håndverkertjenesteloven og forbrukerkjøpsloven har alle regler som griper inn i avtaleforhold mellom tiltakshaver som er forbruker, og profesjonelle medhjelpere.

Kontraktstandarder og entrepriseretten

Entrepriseretten regulerer forholdet mellom profesjonelle byggherrer og entreprenører ved utførelse av bygge- og anleggsoppdrag. Aktørens ansvar beror på hvilken avtale som er inngått mellom partene. Avtalene kan inndeles i to hovedformer, henholdsvis utførelsesentreprise og totalentreprise. I utførelsesentrepriser er det byggherren som står for hele eller det vesentligste av prosjekteringen, mens

¹⁰⁷ Se blant annet HR-2015-537-A (Bori I), HR-2017-1834-A (Bori II), LE-2008-188228 og LB-2014-33500.

i en totalentreprise har entreprenøren et ansvar for prosjekteringen. I begge entrepriseformer er det vanlig med en hoved- eller totalentreprenør, som er direkte ansvarlig overfor byggherren. Det finnes også generalentrepriser, som omfatter situasjonen der en entreprenør har påtatt seg ansvaret overfor byggherren for alle bygningsmessige og tekniske arbeider. Uavhengig av avtaleform, kan byggherren organisere prosjektet på ulike måter (se kapittel 3.3). Dersom det direkte ansvaret overfor byggherren er fordelt på flere entreprenører, er det tale om en delt entreprise.

Det er vanlig å bygge på standardkontrakter ved inngåelse av entrepriserettslige avtaler, blant annet fordi de gjelder kompliserte prosjekter med mange involverte aktører. For offentlige anskaffelser gjelder en regel om at der det finnes fremforhandlede standarder, skal oppdragsgiver som hovedregel bruke disse.¹⁰⁸

Standard Norge er en privat og uavhengig medlemsorganisasjon som utvikler standardkontrakter for de fleste områder av samfunnet, også bygge- og anleggsnæringen. Standardene medfører forenkling, forutsigbarhet og effektivitet for partene, selv om det både er mulig og vanlig å avtale individuelle avvik og tilpasninger fra standardene. Etter standardkontraktene for utførelse gjelder ansvaret for feil og mangler inntil fem år etter overtakelse. Avvik fra offentlige kvalitetskrav utgjør en mangel også etter standardkontraktene. Partenes håndhevelse av kontraktene innebærer derfor etterlevelse av offentligrettslige krav. Slik bidrar privatrettslige avtaler til å sikre forsvarlig byggkvalitet etter plan- og bygningsloven.

Standard Norge har ansvar for standardiseringsoppgaver på alle områder unntatt elektro og post- og telestandardisering. Organisasjonen har enerett på å fastsette og utgi Norsk Standard. Norsk Elektroteknisk Komite har ansvaret for standardisering på det elektrotekniske området, og er ansvarlig for å utarbeide og godkjenne Norske Elektrotekniske Normer. Det følger av flere bestemmelser i byggt teknisk forskrift at myndighetskravene anses oppfylt dersom det benyttes metoder og utførelse i samsvar med Norsk Standard eller likeverdig standard. For prosjektering av konstruksjoner stiller byggt teknisk forskrift krav om bruk av eurokode. Eurokoder er felleseuropeiske standarder for materialer, produkter og bærende konstruksjoner i byggverk som er gjort om til norske standarder og publisert av Standard Norge. Det er forutsatt at standardenes nasjonale tillegg med de nasjonalt bestemte parameterne legges til grunn for prosjekteringen.

108 Anskaffelsesforskriften §§ 8-12 og 19-2.

6.2 Kompetanse

Bygge- og anleggsbransjen har selv utviklet mange kompetanse- og kvalifikasjonskrav, sertifiseringsordninger, kompetansehevingstiltak og prekvalifiseringsordninger for å bidra til å sikre kompetanse. Nedenfor presenteres noen eksempler på kompetansefremmende tiltak i næringen.

Kompetansekrav i kontrakt

Partene kan i kontraktene fritt stille kompetanse- eller kvalifikasjonskrav som går ut over det som følger av myndighetskravene. Det er dessuten både mulig og vanlig å avtale individuelle avvik fra eller tilpasninger til standardkontrakter. Det kan for eksempel være krav til attester, referanseprosjekter eller krav til kurs og sertifiseringer. Det kan også være krav om andel faglærte eller medlemskap i StartBANK. Sistnevnte ordning er nærmere omtalt nedenfor.

Sertifisering

Sertifisering innebærer at et uavhengig organ bekrefter at en person, tjeneste eller et system oppfyller nærmere spesifiserte krav. Sertifiseringsorganer er akkreditert av en uavhengig tredjepart som fører tilsyn med kvaliteten og uavhengigheten av sertifiseringen. Eksempler på sertifiseringsorganer i Norge er DNV GL og Kiwa.

Sertifisering av personer eller foretak brukes i liten utstrekning innen bygge- og anleggsnæringen, bortsett fra når det gjelder kvalitetssystemer. Kvalitetsstandarder som NS-ISO 9000-serien utgjør grunnlaget for sertifisering av kvalitetssystemer. DNV GL tilbyr også sertifisering av takstmann for boligsalgsrapportering og brannforebyggende elkontrollører for bolig.

FG Skadeteknikk, som er en del av Finans Norge og et akkreditert sertifiseringsorgan, har en sertifiseringsordning for slukkesystemer og brannalarmanlegg. Selskapet har også tilsvarende ordninger for varme arbeider, innbruddssikring og el-kontroll.¹⁰⁹ Det stilles krav til personell og foretak innen kategoriene prosjektering, utførelse, kontroll og vedlikehold. Personell må tilfredsstillende krav til formalkompetanse og praksis. Personersertifiseringen er gyldig i fem år. Foretak må ha et kvalitetssikringssystem som oppfyller gitte krav og ha gyldig forsikring og firmaattest, samt fast ansatte sertifiserte fagpersoner. Foretakssertifiseringen er gyldig i tre år.

109 Norsk brannvernforening, "Om sertifiseringsordningen", 2019 og FG Skadeteknikk, "Varme arbeider", 2019.

Sertifiseringsordningene suppleres av kompetansebygging i form av kurstilbud i de ulike kategoriene. Ved resertifisering tilbys kurs som kombinerer faglig oppdatering med gjennomføring av prøve.

Medlemskap i bransjeorganisasjoner

Bransjeorganisasjonene i næringen stiller opptakskrav for medlemskap. Dermed kan medlemskapet i seg selv bidra til å synliggjøre kompetanse. For eksempel stiller Byggmesterforbundet krav om mesterbrev i tømrerfaget eller svennebrev i kombinasjon med fagskole, bachelorgrad eller mastergrad, mens Norske arkitekters landsforbund (NAL) krever avlagt sivilarkitektksamen eller mastergrad i arkitektur.¹¹⁰ Maskinentreprenørenes forbund (MEF) krever at bedrifter som søker om medlemskap, dokumenterer å ha drevet i bransjen i minst to år sammenhengende og har kvalifiserende praksis. De må også være registrert i Enhetsregisteret.

Rådgivende Ingeniørers forening (RIF) tilbyr rådgivergodkjenning for enkeltpersoner eller firmagodkjenning for foretak. Godkjenningen er den eneste eksterne sertifiseringen av rådgivere i det norske markedet. For å bli godkjent, må rådgivere søke til RIFs godkjenningråd og oppfylle en rekke krav, herunder krav til ajourført faglig kunnskap tilsvarende høyskolenivå og relevant praksis.¹¹¹ Det er ikke absolutte minimumskrav til antall års praksis. Vurderingen av relevans er skjønnsmessig og tilpasset kompetansebehovet. Normalt tar godkjenningrådet utgangspunkt i praksiskravet som byggesaksforskriften stiller til faglig ledelse av prosjektering i tiltaksklasse 2, det vil si seks års relevant praksis.

Kurs og kompetansehevingstiltak

Det finnes en rekke frivillige kurs og andre tiltak for kompetanseheving i bygge- og anleggsnæringen. De fleste bransjeorganisasjonene tilbyr kurs og utsteder kurssertifikater. Nedenfor presenteres noen eksempler på slike tiltak.

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) tilbyr anleggsrelatert etter- og videreutdanning. Det tilbyr kurs innen for eksempel mellomledelse, kvalitets- og HMS-arbeid, bergsprengning, byggavfall, miljøkartlegging, sikkerhet, plan- og bygningsloven, avtaler med forbrukere og arbeidsrett.

Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) tilbyr gjennom Entreprenørskolen og Byggenæringens nettskole kurs for blant annet betongarbeider, anleggsledelse, prosjektering av energieffektive bygg, energikrav i byggeteknisk forskrift, HMS-regelverket, uavhengig kontroll med bygningsfysikk og arbeider i høyden.

Byggmesterskolen skal sikre etterutdanning og dagsaktuelle kurs innen blant annet fuktmekanikk og fuktkontroll, uavhengig kontroll, arbeider på eksisterende bygg, byggesaksreglene, stillasbygging og HMS.

Rørentreprenørene tilbyr kurs innen blant annet prosjektledelse, våtrom, kalkulasjon og anbudsberging. I tillegg tilbyr foreningen en nettskole med en rekke kurs.

NELFO-skolen har kurs innen elkontroll og elektriske installasjoner.

RIF, Arkitektbedriftene, NAL og andre foreninger tilbyr etterutdanningskurs, som skal bidra til kompetanseutvikling og høyt faglig nivå.

Norsk Standard avholder kurs om en rekke standarder, blant annet Beskrivelsessystem for bygg, anlegg og installasjoner, Igangsetting og prøvedrift av tekniske installasjoner, Inneklimateknikk, og Tilstandsanalyse av byggverk. Det gis også kurs i de juridiske standardene, herunder Norsk bygge- og anleggskontrakt og Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.

Prekvalifisering

Det finnes en rekke prekvalifiseringsordninger som er ment å bidra til å gjøre det enklere å finne kvalifiserte aktører. Et eksempel er StartBANK, som eies av Byggenæringens Landsforening (BNL) og er et felles leverandørregister som brukes av innkjøpere innenfor bygg og anlegg, forvaltning og forsikring av fast eiendom. Ordningen er ment som et verktøy for å forenkle anskaffelsesprosesser og bidra til økt seriøsitet. Registrering i StartBANK baserer seg på opplysninger om foretakets finansielle situasjon, kredittverdighet, produksjonskapasitet og kvalitetssystem, samt bekreftelser på at skatte- og avgiftsforhold er i orden. StartBANK er lenket opp til offentlige databaser, herunder Sentral godkjenning, Mesterbrevregisteret og Elvirksomhetsregisteret. Det er 7 000 leverandører registrert i StartBANK.

Godkjent våtromsbedrift

Godkjent våtromsbedrift er en ordning etablert av Fagrådet for våtrom (FFV) for å sikre at våtrom bygges

110 Personer som ikke oppfyller kravene til ordinært medlemskap kan søke på spesielle vilkår.

111 Rådgivende Ingeniørers Forening, "Rådgivergodkjenning", 2019.

og rehabiliteres på best mulig måte.¹¹² Ordningen omfatter over 1 100 våtromsbedrifter som er godkjent etter Byggebransjens våtromsnorm. Bedriftene blir godkjent av Fagrådet for våtrom. Våtromsnormen er utarbeidet av SINTEF, i samarbeid med fagrådet.

Norsk Gassnorm

Norsk Gassnorm er en bransjenorm for små og mellomstore anlegg og installasjoner for energigasser, utviklet av gasselskapene. Normen omfatter prosjektering, montering, kontroll, dokumentasjon, drift og vedlikehold. Både plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven krever at gassteknisk personell skal ha dokumentert kompetanse som grunnlag for å kunne utføre arbeid på gassanlegg. Sertifiseringsorganer kan verifisere at en person har relevant kompetanse i henhold til Norsk Gassnorm.

Mesterbrev

Mesterbrevordningen er regulert i mesterbrevloven, som forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet. Mesterbrevnemnda, oppnevnt av departementet etter forslag fra NHO og LO, tildeler og fastsetter kravene for mesterbrev. For å kunne søke om mesterbrev, må håndverkere ha fag- eller svennebrev i det aktuelle faget, ha arbeidet i faget minst to år etter fag- eller svenneprøve, og ha bestått mesterutdanning eller tilsvarende godkjent utdanning. Det kan innvilges fritak på grunnlag av annen utdanning eller realkompetanse.

Godkjent lærebedrift

Fylkeskommunen godkjenner foretak som lærebedrifter.¹¹³ Prosessen varierer noe fra fylke til fylke, men det kreves gjennomgående at bedriften kan gi opplæring i henhold til læreplanen, dokumentasjon på faglig leders kompetanse, bestått kurs for ny lærebedrift, og utarbeidet intern opplæringsplan. Lærebedrifter som har tegnet lærekontrakt med lærlinger mottar tilskudd til opplæringen. Det finnes en egen merkeordning for å synliggjøre samsfunnsansvaret bedriften påtar seg. Godkjente lærebedrifter blir registrert i Nasjonalt register for lærebedrifter.¹¹⁴

Bachelor i byggeplassledelse

Fra 2019 tilbyr selskapet Høyere Yrkesfaglig Utdanning (HYU), som eies av fylkeskommunene i Østfold, Vestfold,

Buskerud, Telemark, Oppland og Akershus, en bachelor i byggeplassledelse. Undervisningsinnholdet er utarbeidet i samarbeid med enkeltbedrifter, hovedsammenslutninger og bransjeorganisasjoner, herunder BNL, EBA og NELFO. Studiet kan gjennomføres enten som et tre års heltidsstudium eller deltid over fem år. Studiet skal ta for seg praktiske verktøyer for utøvelse av ledelse, prosjektstyring, byggeprosess, prosjektøkonomi og kontraktsjus. Det legger vekt på kommunikasjon og tverrfaglig samarbeid, samt digitale verktøyer som BIM.

Bransjeprogram i industri- og byggenæringene

BNL, Norsk Industri og Fellesforbundet har sammen med myndighetene inngått et trepartssamarbeid om et bransjeprogram for industri- og byggenæringene. I bransjeprogrammet skal partene samarbeide om å utvikle piloter med utdanningstilbud innenfor utvalgte områder der det skjer omstilling, og der det ikke finnes relevante tilbud tilpasset bedriftenes situasjon og behov.¹¹⁵ Seks pilotprosjekter har fått tilsagn om økonomiske midler fra myndighetene for etter- og videreutdanning av fagarbeidere, herunder moduler innen digitalisering i byggenæringen.¹¹⁶

6.3 Kontroll

Foretakenes interne kvalitetssikring

Nesten alle norske foretak i bygge- og anleggsnæringen har et kvalitetssystem i en eller annen form. Kvalitetssystemer er verktøyer et foretak selv velger å bruke for å oppnå ønsket kvalitet på egen leveranse. Systemene består i hovedsak av krav til prosedyrer ved gjennomføringen av prosjekter. De skal bidra til å tilfredsstille både myndighetskrav og byggherrekra, forebygge feil og mangler, redusere kostnader og sikre erfaringsoverføring til fremtidige prosjekter.

Mange store og mellomstore bedrifter har sertifiserte kvalitetssystemer, og det begynner også å bli vanlig i mindre bedrifter, blant annet på grunn av krav ved offentlige anskaffelser.

I tillegg til de generelle standardene for kvalitetsledelse, finnes det standarder for kvalitetssikring av prosjektering og utførelse innenfor enkelte fagområder,

112 Fagrådet for våtrom har 11 medlemmer, som blant annet omfatter RIF, EBA og Rørentreprenørene.

113 Se for eksempel Trøndelag fylkeskommune, "Bli lærebedrift!", 2019.

114 Utdanningsdirektoratet, "Nasjonalt register for lærebedrifter", 2019.

115 Byggmesteren, "Nytt bransjeprogram for byggenæringen", 2018.

116 Kunnskapsdepartementet, "Regjeringen gir 16 millioner til bransjeprogram i industri og byggenæringen som skal gi raskt påfyll av kompetanse", 2019.

for eksempel statikk. Disse standardene inneholder kvalitetssikringsregler som krav til sidemannskontroll og andre kontrollformer, avhengig av risikoklassifiseringen til byggetiltaket. Standardene innebærer at kravene er en integrert del av styringssystemet.

Byggherrekontroll

Ved store og komplekse prosjekter er det vanlig at byggherren engasjerer egne prosjekt- og byggeledere for å følge opp prosjektet og koordinere foretakenes prosjektering og utførelse. Ansvaret reguleres normalt i standardkontrakter.

Prosjektlederen har gjerne ansvar for overordnede administrative oppgaver, som å avklare kontrakter for de enkelte arbeidsoppgavene, prosjektering, utførelse og ivaretagelse av offentligrettslig regelverk. Prosjektlederen følger opp fremdrift, økonomi og kvalitet i prosjektet.

Byggelederen har en ledelses- og kontrolloppgave knyttet til produksjonen på byggeplassen. Primært skal byggelederen bidra til at foretaket leverer rett kvalitet til rett tid, innenfor avtalte rammer. I større prosjekter er det vanlig med flere byggeledere, gjerne med ansvar for forskjellige fagdisipliner, for eksempel brannteknikk, bygningsfysikk, varme-, ventilasjon- og sanitærteknikk (VVS) og elektroarbeider.

Standardkontrakt om uavhengig kontroll etter plan- og bygningsloven

Standardkontrakten NS 8404 regulerer avtaleforholdet mellom tiltakshaver og konsulent der det skal gjennomføres uavhengig kontroll etter plan- og bygningsloven. Standarden er utarbeidet av en komité bestående av medlemmer fra bransjeorganisasjonene og bygningsmyndighetene og ble fastsatt i 2013. Formålet er å skape ryddige kontraktsvilkår mellom oppdragsgiver og kontrollør.

6.4 Garanti og forsikring

Privatrettslige avtaler

Garanti og forsikring er i hovedsak ivarettatt gjennom frivillige avtaler mellom private parter. Profesjonelle aktører benytter som regel standardkontrakter. Etter standardkontraktene skal både byggherre og entreprenør stille økonomisk garanti for

sine kontraktsforpliktelser. Garantien kan være selvskyldnerkausjon fra bank, kredittforsikringsselskap eller annen finansinstitusjon, men partene står fritt til å avtale en annen ordning.

Garantien fra entreprenøren skal i henhold til standarden utgjøre ti prosent av kontraktssummen, redusert til tre prosent etter overtakelse. Byggherrens sikkerhet skal utgjøre rundt 15 prosent av kontraktssummen, avhengig av entrepriseform. Under byggingen skal dessuten et beløp avsettes som ytterligere sikkerhet inntil fem prosent av kontraktsverdien er nådd.

Kravene til økonomisk garanti eller sikkerhetsstillelse bidrar til å sikre at entreprenøren har evne til å fullføre, og at mindre feil blir kompensert for eller kan rettes.

Oppussingsforsikring

Tjenesten Mittanbud tilbyr sammen med Tryg Forsikring oppussingsforsikring. Forsikringen ble etablert i 2019 og er den første av sitt slag. Den er tilgjengelig for dem som legger ut et oppdrag eller velger et håndverkerfirma gjennom Mittanbud. Forsikringen koster fra 600 til 10 000 kroner, avhengig av størrelsen på oppdraget. Forsikringen dekker kostnader til utbedring av forsikret kontraktsarbeid i inntil 10 år, der arbeidet er utført fagmessig, eller der det oppstår feil på materiell. I tillegg dekkes underslag, tyveri, bedrageri, dokumentfalsk og konkurs.

Ansvars-, prosjekt- og entreprenørforsikringer

Flere forsikringsselskaper tilbyr ansvarsforsikringer, som blant annet dekker foretakenes erstatningsansvar for skade på person eller ting utenfor kontrakt, for eksempel ved at grunnarbeider medfører setningsskader.¹¹⁷ I tillegg tilbys det forsikringer for enkelttiltak, kalt prosjektforsikring, og entreprenørforsikringer, som skal dekke uforutsette hendelser og ekstrautgifter i samtlige byggeprosjekter entreprenøren er involvert i.

Bransjeorganisasjoners forsikringsordninger

Flere bransjeorganisasjoner tilbyr egne forsikringsordninger til sine medlemmer. For eksempel tilbyr Byggmesterforbundet både forsikring og garanti

¹¹⁷ Se for eksempel If Skadeforsikring, "Forsikring for bygg og anlegg/byggmesterforsikring", 2019. De tilbyr en forsikringspakke til bygge- og anleggsnæringen, med blant annet ansvarsforsikring og prosjekt- eller entreprenørforsikring.

gjennom et eget selskap, Byggmesterforsikring AS.¹¹⁸ Byggmesterforsikring leverer garanti både etter bustadoppføringslova og etter enkelte standardkontrakter. Av forsikringer tilbys blant annet byggherreansvarsforsikring, prosjektforsikring, bygge- og anleggsforsikring og alminnelig ansvarsforsikring. Maskinentreprenørenes forbund (MEF) har samarbeidet med If siden 1975, og har blant annet utviklet et eget forsikringsprodukt som tilsvarer bankgaranti, såkalt garantiforsikring.¹¹⁹ If tilbyr autoriserte MEF-spesialister, som er spesialutdannet for å kjenne næringens og medlemmenes forsikringsbehov. Arkitektbedriftene tilbyr forsikringer gjennom det heleide selskapet Arkitektbedriftenes Forsikringsservice AS. Det samme gjør Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) gjennom selskapet RIF Forsikringsservice.

6.5 Sanksjoner

Etter standardkontraktene finnes det ulike sanksjoner (reklamasjon), som prisavslag, retting, heving og erstatning for mangelfull eller for sen levering. For forbrukere er tilsvarende sanksjoner lovregulert i forbrukerlovgivningen.

Sanksjonsmulighetene er begrensede. For feil som oppstår senere enn fem år etter overtakelse, har ikke entreprenøren ansvar, med mindre det kan bevises at entreprenøren har utvist grov uaktsomhet. Det er dessuten forbrukeren eller byggherren som må bevise at det foreligger et avvik fra krav i lov eller forskrift, noe som ofte vil kreve fagkunnskap og nærmere undersøkelser.

En kartlegging av 361 mangelsaker etter bustadoppføringslova (se kapittel 4.3) viste at 18 saker gjaldt sanksjoner (reklamasjon), hvorav ni saker gikk helt eller delvis i favør av forbruker. Sakene som gikk i favør av forbruker gjaldt mangler knyttet til vannlekkasjer, isolering, fuktskader, vannforsyning, membran og fall i dusj.¹²⁰

118 Byggmesterforsikring, "Stødig forsikring fra fagfolk i byggebransjen", 2019.

119 If Skadeforsikring, "Garantiforsikring MEF", 2019.

120 Forbrukerrådet, *Kartlegging av mangelsaker etter bustadoppføringslova – en gjennomgang av tvister i domstolene og Boligtvistnemnda fra 2010-2018*, 2019. Ikke-publisert.

7

Andre land

I dette kapitlet omtales virkemidler for å sikre byggkvalitet i et utvalg av andre land. Det er i mandatet oppfordret til å se nærmere på systemene særlig i Skandinavia. Det er i tillegg sett nærmere på Nederland som nylig har gjennomført reformer i ansvarsfordelingen i byggesaker. Oppmerksomheten er hovedsakelig rettet mot der regelverket skiller seg fra det norske på vesentlige punkter.

De fleste landene har et sett av virkemidler der plassering av ansvar, krav til kontroll, kompetanse og forsikring samvirker for å sikre byggkvalitet. Vektleggingen av hvert enkelt virkemiddel varierer, og det er forskjeller i hvordan virkemidlene er regulert. For boliger gjelder ofte egne bestemmelser.

Felles for disse landene, er at de enten har, eller er i ferd med, å endre regelverket som skal sikre forsvarlig byggkvalitet. Samtlige land opplever utfordringer med byggfeil, og omfanget av problemet synes i liten grad å være avhengig av hvilke systemer som er valgt.

I regelverket i Sverige og Danmark benyttes begrepet byggherre. Dette svarer langt på vei til det norske begrepet tiltakshaver.

7.1 Sverige

I Sverige har byggherren alene ansvaret for at tiltaket gjennomføres i tråd med bygningsregelverket. Både kommune og byggherre skal utføre kontroll. Byggherren skal stå for kontrollen av prosjektet gjennom dokumentert egenkontroll.¹²¹ Dersom kommunen mener byggherren mangler tilstrekkelig kompetanse, er det mulig å stille krav om bruk av sertifiserte kontrollansvarlige, sakkyndige eller funksjonskontrollerende.

Hovedregelen er at det skal være en eller flere kontrollansvarlige ved gjennomføring av tiltak som krever søknad og tillatelse. Det kan være kontrollansvarlig både for prosjektering og utførelse.

Bruken av sertifiserte sakkyndige er avgrenset til områdene brann, energi, tilgjengelighet og kulturverdi. I tillegg er det sertifiserte funksjonskontrollerende for ventilasjonssystemer. Oppgaven til den sakkyndige går ut på å kontrollere og verifisere om kravene som stilles til de nevnte områdene, er oppfylt.

Kommunen skal godkjenne tiltakets prosjektplan og kontrollplan før igangsetting. Det er stilt krav til innholdet i kontrollplanen. Kommunen skal utføre minimum ett byggeplassbesøk. Dette er ulikt fra Norge der det er opp til kommunen å avgjøre om det skal føres tilsyn på byggeplassen eller ikke.

¹²¹ Norge hadde en slik kontrollform frem til 2010.

Byggherrens kontroll ligner på den norske uavhengige kontrollen, ved at den bestilles av byggherren i det private markedet. Kontrollansvarlig og eventuelle sakkyndige må ha tilstrekkelig kompetanse, som skal dokumenteres gjennom sertifisering.

Ferdigstillelsesforsikring for ene- og tomannsboliger, som i hovedsak beskytter forbrukeren ved konkurs hos selger eller entreprenør, er obligatorisk.

Ansvar

Byggherren har det totale ansvaret både for søknad om tillatelse, og for at tiltaket er i samsvar med offentligrettslige krav. Dette gjelder selv om byggherren har plikt til å engasjere sertifiserte sakkyndige.¹²²

Kontroll

Kommunen gjennomgår søknadsdokumentasjonen og skal undersøke om de tekniske kravene i loven er tilfredsstillende, noe som ikke er en del av byggesaksbehandlingen i Norge. I Sverige plikter kommunen i utgangspunktet å foreta minst ett byggeplassbesøk. Manglende byggeplassbesøk skal nedtegnes i ferdigattesten for bygget. Bygget kan ikke tas i bruk før kommunen tillater det. Ferdigattest gis blant annet basert på rapportering fra den kontrollansvarlige.

Byggherren skal, med unntak av mindre byggearbeider, engasjere én eller flere sertifiserte kontrollansvarlige.¹²³ Kontrollansvarlig skal blant annet bistå byggherren med å lage en kontrollplan og sørge for at denne følges. Kontrollplanen er en forutsetning for tillatelse. Den skal inneholde oversikt over hva som skal kontrolleres, hva kontrollen skal vurdere, hvem som skal gjennomføre kontrollen og være tilstede når kommunen er på byggeplassbesøk. Kontrollansvarlig skal dokumentere byggeplassbesøk og eventuelle avvik som oppdages og til slutt avgi en erklæring som danner grunnlag for kommunens ferdigattest. Er det flere kontrollansvarlige, har byggherren ansvar for å utpeke en av dem til å koordinere kontrolloppgavene. Kontrollansvarlig i Sverige har enkelte likhetstrekk med funksjonen ansvarlig søker i Norge. Dette gjelder blant annet oppgavene med å utarbeide gjennomføringsplan, påse at sluttkontroll blir gjennomført og legge til rette for kommunal kontroll.

Hovedregelen er at kontrollen gjennomføres av byggherren som dokumentert egenkontroll. For å sikre at offentligrettslige krav overholdes, og at tilstrekkelig kontroll utføres, kan kommunen stille krav om en sertifisert sakkyndig som skal foreta kontroll innen utpekte områder. Kontrollen kan omfatte oppfyllelse av energikrav, krav til brann- og konstruksjonssikkerhet, tilgjengelighet og sikkerhet ved bruk. Ordningen med sakkyndig tilsvarer langt på vei uavhengig kontroll i Norge.

Som i Norge skal kontrollansvarlige være uavhengige.¹²⁴ Det vil normalt innebære at de ikke er i nær slekt med eller er ansatt hos den som utfører arbeidene. Det avgjørende er at kontrollansvarlig ikke kan kontrollere sitt eget arbeid, og selvbyggere kan dermed ikke være kontrollansvarlig. En som er ansatt hos byggherren kan være kontrollansvarlig, forutsatt at personen er sertifisert og ikke selv utfører arbeidene. Det er presisert i forarbeidene til regelverket at det er ønskelig at kontrollansvarlig heller ikke har andre oppgaver i tilknytning til prosjektet. Det gjelder et tilsvarende krav til uavhengighet for sakkyndige.

Det er opp til kontrollansvarlig å avgjøre hvilken kontrollmetode som skal benyttes.

Kontrollen er i utgangspunktet en utførelseskontroll, men mange av valgene som er gjort i prosjekteringen blir også kontrollert. Det er likevel ikke et krav at byggherren engasjerer kontrollansvarlig til å kontrollere prosjekteringen i forkant av utførelsen.

Kontrollansvarlig skal utstede en erklæring om at kontroll er utført i henhold til kontrollplanen, og at tiltaket oppfyller gjeldende krav.

Dagens kontrollordning, og særlig byggherrens egenkontroll, har fått kritikk for at den ikke i tilstrekkelig grad har forhindret feil. Kritikken mot egenkontrollen går blant annet ut på at byggherren ikke gjennomfører egenkontrollen i samsvar med lovens intensjoner. En årsak kan være mangelfull kompetanse om både kontrollplan og innhold i egenkontroll. Det er også påpekt at egenkontroll fører til at dokumenter fylles ut i etterkant og ofte av leder i foretaket i stedet for den som faktisk har gjort jobben.¹²⁵

Det er nylig foreslått å fjerne krav om kontrollansvarlig og sertifiserte sakkyndige, hovedsakelig fordi kravene har vist seg ikke å motvirke byggfeil og fordi aktørene ikke er tilstrekkelig uavhengige av byggherren.¹²⁶

122 Ansvaret til byggherren er regulert i plan- og bygglag (2010:900) 10 kapittel 5, 6, 18, 23, 24 §§.

123 235 av 290 kommuner stilte i 2018 krav om bruk av sertifisert kontrollansvarlig i 31 400 saker, se Boverket, "PBL Kunnskapsbanken: Kontrollansvariga", 2019.

124 Plan- og bygglag (2010:900) 10 kapittel 9 §.

125 Boverket, *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, 2018.

126 SOU 2019:68 *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, 2019.

Dette innebærer at det ikke lenger skal være krav om uavhengig tredjepartskontroll.

Kvalifikasjonskrav

Det stilles kvalifikasjonskrav til kontrollansvarlige og sakkyndige. De skal ha erfaring og kunnskap tilpasset oppgavene, og en personlig sertifisering som understøtter dette. Det er nødvendig å søke om godkjenning fra Boverket av yrkeskvalifikasjonene forut for sertifiseringen (lovregulert yrke).¹²⁷ Når denne foreligger, er det mulig å henvende seg til et akkreditert sertifiseringsorgan som prøver om øvrige forutsetninger for å bli sertifisert, er oppfylt.¹²⁸

Det stilles ikke kvalifikasjonskrav til andre enn kontrollansvarlige og sakkyndige. I loven stilles det imidlertid krav om at kommunen skal ha arkitektkompetanse.

Hvis forslaget om å fjerne krav om kontrollansvarlig og sertifiserte sakkyndige blir vedtatt, vil det innebære at det ikke lenger stilles kvalifikasjonskrav til noen aktører i byggeprosessen.

Garanti og forsikring

For ene- og tomannsboliger er det pålagt å tegne ferdigstillelsesforsikring ved salg til forbruker. Formålet er å beskytte forbrukeren ved konkurs eller manglende ferdigstillelse av andre årsaker. Forsikringen har flere likhetstrekk med den norske garantiordningen etter bustadoppføringslova, blant annet at beskyttelse ved konkurs hos selger eller utførende er sentralt.

Ferdigstillelsesforsikring er en kredittforsikring som innebærer at forbrukeren kun har krav på kompensasjon for ekstra utgifter innenfor ti prosent av kontraktssummens verdi ved konkurs hos entreprenør eller selger. Forsikringen dekker ikke tapt forskuddsbetaling. Det siste henger sammen med at forbruker etter konsumentlovgivningen ikke plikter å betale for mer enn det arbeid som er utført. Forbruker må bestille ferdigstillelse selv dersom entreprenør eller selger går konkurs. Forsikringen skal dokumenteres før arbeidene starter.

For boliger i forbrukersegmentet gjaldt tidligere en byggskadeforsikring ("byggförsäkring"), som var obligatorisk for å få byggetillatelse. Det var entreprenørene som

skulle tegne forsikring. Forsikringen gjaldt etter overtakelse av boligen for vesentlige byggfeil og -skader og varte i ti år. Ordningen dekket ikke feil og mangler som kunne dekkes av andre forsikringer. Byggskadeforsikringen skulle dekke "skälig" kostnad, altså en rimelig kostnad, for å avhjelpe feil i bygningens konstruksjon, feil ved materialer brukt i byggingen samt kostnadene ved å bøte på skader i bygningen som skyldes byggfeil. Forsikringen skulle omfatte feil eller skader som ble godkjent etter befarig i regi av forsikringsselskapet, og som ble meldt innen ti år etter godkjennelsen.

Byggskadeforsikringen ble etablert i 1993.¹²⁹ Formålet var å beskytte forbruker mot byggfeil som ble avdekket etter ferdigstillelse. Bakgrunnen var erfaringer med innklimaproblemer som følge av fuktskader. Slike feil oppstod under bygging, men ble først oppdaget senere og innebar ofte omfattende og dyre reparasjoner. Det var også ofte uklarheter om hvem som skulle betale for opprettingen av skadene.¹³⁰ Ordningen innebar fra starten av at ingen næringsdrivende kunne igangsette bygging av flerbolighus, eller ombygging av slike, uten at det forelå en byggfeilforsikring. Senere ble ordningen utvidet til også å gjelde småhus, fritidsboliger med videre. Bygningsnemdene i kommunene skulle avgjøre om det forelå forsikringsplikt eller ikke, særlig gjaldt dette for småhus, fritidsboliger og søknadspliktige ombygginger. Forsikringsordningen ble utredet og endret flere ganger, blant annet som følge av kritikk av innretning og praktisering. Da kravet om obligatorisk byggskadeforsikring ble fjernet i 2014, hadde ordningen blitt utvidet til også å gjelde ene- og tomannsboliger.

I Ds 2011:2 Avskaffande av den obligatoriske byggförsäkringen ble det slått fast at det var flere svakheter ved det gjeldende forsikringssystemet. Det ble blant annet påpekt at det var manglende konkurranse i forsikringsmarkedet. Kun fire aktører tilbød byggskadeforsikring, og i tillegg hadde det blitt avdekket at det var nære koblinger mellom byggebransjen og forsikringsselskapene gjennom styreverv, eierforhold og driftsstillinger eller lignende. Forsikringsvilkårene enkelte selskaper opererte med ble vurdert å være uklare og inneholdt mange unntaksbestemmelser. Antallet saker som førte til forsikringsutbetaling, var lavt, og forsikringspremiene var ikke proporsjonale med den forsikrede risikoen. En annen svakhet var at det varierte fra kommune til kommune om bygningskomiteen mente det burde foreligge byggskadeforsikring eller ikke. Manglene ved ordningen var så store at det ble konkludert med at loven om byggfeilforsikring ikke hadde tjent sitt formål.

127 Boverket er underlagt Finansdepartementet i Sverige og har ansvar for samfunnsplanlegging samt bolig- og bygningssaker.

128 Boverket, "Ansök om validering av dina yrkeskvalifikationer", 2016.

129 Lag om byggförsäkring m.m. (1993:320).

130 Ds 2011:2 Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen, 2011.

Ifølge Ds 2011:2 ble forsikringspremiene satt etter en risikovurdering. Utgangspunktet for premien var en presentsats av produksjonskostnaden, men også andre faktorer hadde betydning for premien, herunder egenandeler, entreprenørens solvens og forsikringsselskapenes egne tekniske vurderinger. Premiene varierte mellom forsikringsselskapene. For småhus tilbød et forsikringsselskap byggskadeforsikring til en premie mellom 0,4 prosent til 1 prosent av produksjonskostnaden. I noen tilfeller kunne premiene være opp til 3,5 prosent av produksjonskostnaden. Et annet forsikringsselskap tilbød forsikring til en premie mellom 1-2 prosent av produksjonskostnaden. For flerbolighus tilbød et forsikringsselskap premier mellom 0,3 prosent til 0,4 prosent av produksjonskostnaden, og et annet selskap tilbød premier mellom 0,25 prosent og 0,45 prosent av den totale kontraktsummen. Over tid hadde premiene blitt lavere i tråd med at det hadde kommet flere forsikringsaktører på markedet. En premie på 0,3 prosent innebar at den totale kostnaden for byggskadeforsikring for en boligblokk med 50 leiligheter, til en gjennomsnittlig produksjonskostnad på to millioner kroner, kunne være opp til 300 000 kroner eller 6 000 kroner per leilighet. Tidligere hadde det blitt beregnet at byggherrenes årlige kostnader til byggskadeforsikringer utgjorde 520 millioner kroner.¹³¹ Dette anslaget ble ikke støttet av forsikringsbransjen, som mente kostnadene var om lag 300 millioner kroner i året.

Sanksjoner

Det er byggherren som er mottaker av eventuelle sanksjoner ved brudd på regelverket. Kommunen kan også gi kontrollansvarlig en såkalt åtgärdsförelägganden, som langt på vei tilsvarer pålegg om retting, ved manglende innlevering av nødvendig dokumentasjon.¹³²

7.2 Danmark

I Danmark har byggherren alene ansvar for at tiltaket er i samsvar med offentligrettslige krav. I 2018 ble det vedtatt å innføre en sertifiseringsordning for dokumentasjon av tekniske forhold. Ordningen innebærer at kommunen ikke lenger har ansvar for å vurdere tekniske krav i byggesaksbehandlingen, men overlate det til sertifiserte personer. Ordningen gjelder for statikk (konstruksjonssikkerhet) og brann sikkerhet. Kommunen tar stikkprøver på andre områder. Ettersom

¹³¹ Ds 2007:8 *Skydd mot fel och obestånd inom bostadbyggandet*, 2007.

¹³² Plan- och bygglag 11 kap 19 § og Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*. Se også Boverket, "PBL Kunnskapsbanken: Åtgärdsföreläggande", 2018.

sertifiseringsordningen er ny, er det for tidlig å si noe om hvilken effekt den har for byggkvaliteten.

For å få brukstillatelse, må det sendes inn dokumentasjon som viser at krav i regelverket er oppfylt på alle områder. Kommunen skal utøve stikkprøvekontroll med dokumentasjonen i ti prosent av byggesakene. Eneboliger og andre enkle bygg er unntatt fra stikkprøvekontroll.

I boliger sikres byggkvalitet i hovedsak gjennom en obligatorisk byggskadeforsikring. Ordningen er ulik de norske garantibestemmelsene etter bustadoppføringslova, blant annet ved at den ikke dekker konkurs eller småfeil, men større byggskader.

Ansvar

Byggherren har alene ansvar for at bygget er i overenstemmelse med offentlige krav overfor myndighetene. Byggherren har ansvar for å bruke sertifiserte statikere og brannrådgivere, som har ansvar for å dokumentere og kontrollere at bygningsreglens krav til henholdsvis konstruksjonssikkerhet og brann sikkerhet er oppfylt. Det er mulig å miste sertifiseringen ved brudd på forpliktelsene. Dersom man utfører arbeid man ikke er sertifisert for, eller gir uriktige opplysninger til sertifiseringsorganet, kan man miste sertifiseringen og ilegges bøter.

Kontroll

Kommunen kontrollerer overordnede krav, som samsvar med planer og at bygget ikke strider mot annen lovgivning. Dette gjelder for alle tiltak. Innen brann- og konstruksjonssikkerhet utfører sertifiserte kontrollører kontroll av både prosjektering og utførelse.

Kommunen kontrollerer dokumentasjon av byggets løsninger i minimum ti prosent av byggesakene gjennom en stikkprøvekontroll.

Det er fire konstruksjonsklasser og fire brannklasser. Kriteriene for nivåinndelingen beror på blant annet risiko og vanskelighetsgrad og henviser til fagstandarder på de respektive områder. For eksempel vil lengden på spenn ha betydning for fastsettelse av konstruksjonsklasse, men ikke bygningstype.

For både brann- og konstruksjonssikkerhet i klasse 4 kreves det uavhengig tredjepartskontroll. Dette er kontrollformen med det strengeste kravet til uavhengighet og kvalifikasjoner. Det finnes også andre kontrollformer med mindre strenge krav

til uavhengighet, der andre i samme foretak som prosjekterende kan utføre kontrollen.

Prosjekterende og kontrollerende bekrefter gjennom erklæringer at arbeidet er utført som påkrevet. I starterklæringen plikter eksempelvis prosjekterende å ha fastsatt korrekt brann- og konstruksjonsklasse og fremlegge dokumentasjon som viser at bygget tilfredsstillende aktuelle tekniske krav.

Kontrollen skal avsluttes med at kontrolløren avgir slutterklæring. Her skal det blant annet fremgå at kontrolløren står inne for at kravene er overholdt innenfor det aktuelle fagområdet, eller det skal gjøres nedtegnelser om eventuell uenighet mellom kontrollør og den sertifiserte prosjekterende.

Kvalifikasjonskrav

Det stilles kvalifikasjonskrav til statiker og brannrådgiver. Kravene er differensiert ut fra byggverkets brann- og konstruksjonsklasse. Kravene er rettet mot personer; dette er med andre ord lovregulerte yrker.¹³³

Det er seks sertifiseringsordninger. Tre gjelder statikere for ulike konstruksjonsklasser og tre gjelder brannrådgivere innen ulike brannklasser. For de enkleste konstruksjons- og brannklassene stilles det krav til utdanning på bachelornivå (ingeniør). For de mer kompliserte konstruksjons- og brannklassene, stilles det krav om utdanning på masternivå.

Det er et akkreditert sertifiseringsorgan som vurderer formell utdanning og praksis. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen publiserer oversikt over sertifiserte aktører.¹³⁴ Det er byggherrens ansvar å inngå kontrakt med sertifiserte rådgivere som kan fungere som prosjekterende og kontrollerende i et prosjekt.

Sanksjoner

Det er byggherren som er mottaker av eventuelle sanksjoner ved brudd på regelverket. Dette kan omfatte pålegg om retting og løpende tvangsmulkt. Dersom retting ikke skjer, kan kommunen gjennomføre retting på eiers eller brukers regning.¹³⁵ Det kan også ilegges bøter (straff) ved brudd på byggeloven, for eksempel ved manglende utlevering av tegninger, beregninger eller annet materiale.¹³⁶

Byggskadefond

For boligbygg som har mottatt offentlig støtte, er det opprettet et byggskadefond. Formålet med fondet er todelt. For det første skal fondet utføre og dekke utgiftene til ettårs- og femårsettersyn av bygninger. Svikt og byggskader registreres og danner grunnlag for utarbeidelse av tilbakemeldinger og veiledninger.

For det andre skal fondet dekke eiers utgifter til utbedring av skader. Fondet dekker skader som oppdages innen 20 år etter byggets overtakelsesdato. Fondet finansieres ved at byggherren må innbetale én prosent av kostnadene for byggeprosjektet til fondet. Det har vært rapportert om en vesentlig nedgang i antallet byggfeil for boliger som omfattes av ordningen.¹³⁷

Forsikring

Profesjonelle byggherrer som bygger bolig til forbruker, er forpliktet til å tegne byggskadeforsikring. Forsikringsordningen trådte i kraft i 2008, og var inspirert av "Byggeskadefondens forsikringsordning for støttet byggeri" (se omtale ovenfor) som ble etablert i 1986. Byggeskadeforsikringen ble innført etter at det i flere år hadde vært konstatert omfattende feil og mangler i boligbyggingen rettet mot det private markedet, og særlig fordi det hadde vært en rekke saker om muggsopp i nye boliger.¹³⁸ Formålet med ordningen er å styrke forbrukerens rettsstilling i forbindelse med utbedring av alvorlige byggskader, og å redusere omfanget av feil og mangler i boligbyggingen. Ved innføringen av ordningen ble det forutsatt at forsikringen i gjennomsnitt ikke skulle koste mer enn 1,5 prosent av anskaffelsessummen av boligen.

Forsikringen dekker alvorlige byggskader i en periode på ti år etter at den er tatt i bruk. Skadene skal kunne knyttes til feil som har oppstått i forbindelse med byggeprosessen. Det kan gjelde feil i prosjekteringen, utførelsen eller ved materialer. For at byggskaden skal være dekningsberettiget, skal den ha vesentlig betydning for byggets levetid eller på en avgjørende måte redusere byggets brukbarhet. Dette avgjøres etter en konkret vurdering.

Det er den som til enhver tid eier boligen som har rett på forsikringsutbetaling, og forsikringen følger boligen i hele løpetiden. Byggskader kan og skal meldes uten ugrunnet opphold i forsikringens løpetid. Når skaden er meldt til forsikringsselskapet eller registrert i forbindelse med kontroll, skal forsikringsselskapet

133 Danish Business Authority, "Certified fire safety consultant", 2019.

134 Underlagt Transport- og Boligministeriet.

135 Se blant annet byggeloven § 17

136 Byggeloven § 30 stk 5, jf. stk. 1 til 4.

137 Se for eksempel Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, *Serviceeftersyn av byggeskadeforsikringsordningen*, 2017.

138 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, *Serviceeftersyn av byggeskadeforsikringsordningen*, 2017.

kontakte entreprenøren som har stått for oppføringen, for å få skaden utbedret. Når en dekningsberettiget skade konstateres, sørger forsikringsselskapet enten for at utbedring blir satt i gang, eller at det utbetales erstatning til boligeieren.

Forsikringsplikten gjelder for den "ervervsdrivende" som bygger boliger for privatmarkedet. En "erversvdrivende" kan for eksempel være en totalentreprenør. Det er enkelte unntak fra forsikringsplikten, blant annet omfatter den ikke utleieboliger og forbrukere som bygger til seg selv.

Når det søkes om igangsettingstillatelse for et forsikringspliktig bygg, skal det legges ved kopi av tilbud på byggskadeforsikring. Det gis normalt ikke igangsettingstillatelse hvis dokumentasjon på forsikringstilbud ikke foreligger. I tilfeller hvor det ved søketidspunktet ikke er avklart om bygget er forsikringspliktig, kan kommunen gi byggetillatelse med forbehold. Slike tilfeller kan for eksempel være der det ikke er valgt entreprisform, eller det ikke er besluttet om boligene skal være til utleie.

Ved søknad om ferdigstillelsesattest skal det sendes inn dokumentasjon av at forsikringspremien er tegnet og betalt. Før boligen kan tas i bruk, skal betalt forsikringspremie dokumenteres. Kommunen kan illegge tvangsbot dersom boligen tas i bruk uten at det er tegnet forsikring.

Dersom ingen forsikringsselskaper vil tilby forsikring, må det i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse innhentes erklæring fra alle forsikringsselskapene om at de ikke vil forsikre. Kommunen kan da gi igangsettings-tillatelse, men i forbindelse med brukstillatelse eller ferdigattest skal det igjen foretas en vurdering av om forsikring fortsatt er umulig. Dette innebærer at det igjen skal dokumenteres at ingen av forsikringsselskapene vil tegne forsikring for det påbegynte bygget.

Kommunen skal registrere opplysninger om byggskadeforsikringen i Bygnings- og Boligregisteret. Dette skjer når kommunen har mottatt ferdigmelding. Kommunen registrerer navnet på forsikringsselskapet som har tegnet forsikring og dato for når forsikringen trådte i kraft. Det skal også fremgå av registeret om det ikke er tegnet forsikring.

Forsikringsordningen stiller krav til at en bygningsakskyndig skal kontrollere boligen innen henholdsvis ett og fem år etter at den er tatt i bruk. Det er ikke krav om at den bygningsakskyndige skal være ansatt i forsikringsselskapet. Boligens tilstand og skader skal registreres, og forsikringsselskapet lager liste over dekningsberettigede skader på bakgrunn av

rapporten. Alle disse opplysningene samles i en rapport som forbruker og andre berørte parter i byggesaken får tilgang til elektronisk via NemID (tilsvarende det norske MinID). Hvis forsikringsselskapet allerede har foretatt kontroll av tilsvarende boliger, kan denne kontrollen erstatte stedlig kontroll. Dette omtales som kopieftersyn. For leilighetskompleks, kan forsikringsselskapet foreta kontroll i et representativt utvalg av leilighetene.

I "Tjek Byggevirkomheden" er alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring, registrert. I dette offentlig tilgjengelige registeret fremgår det hvor mange byggskader en virksomhet har hatt i alt, og hvor stor andel skadene utgjør av foretakets byggevirkomhet. Det fremgår også hvilken bygningsdel på huset skaden er funnet i, og om skaden er blitt utbedret. Forsikringsselskapene vil ved byggskader henvende seg til utbygger for å få skadene utbedret. Dersom utbygger ikke utbedrer skaden, blir dette registrert i databasen.

Byggskadeforsikringsordningen administreres av et sekretariat som rapporterer til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.¹³⁹ Sekretariatets rolle er å samle inn, kontrollere og organisere opplysningene fra kontrollen utført i regi av forsikringsselskapene. Sekretariatets viktigste oppgaver er å veilede forsikringsselskapene om byggskadeforsikring, sikre at kontrollene utføres innen angitte tidsfrister og foreta stikkprøvekontroller av forsikringsselskapenes kontrollrapporter. Sekretariatet kan ikke fatte avgjørelser om dekning av konkrete skader; dette er det kun forsikringsselskapene som kan gjøre. Forbrukeren kan klage over forsikringsselskapets avgjørelse til Ankenævnet for Forsikring.¹⁴⁰

I 2017 tilbød syv forsikringsselskaper byggskadeforsikring.¹⁴¹ Antallet tegnede forsikringer har økt over årene fra ordningen ble etablert. I 2010 var antallet forsikrede boliger 2 160, og i 2018 hadde antallet økt til 14 513 boliger.¹⁴² Tegningsprosenten, her forstått som forholdet mellom antall forsikrede boliger og antallet fullførte private boliger, ble i 2016 anslått å være på over 90 prosent.¹⁴³

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fått opplyst fra forsikringsselskapene at forsikringspremiene i gjennomsnitt ikke overstiger 1,5 prosent av anskaffelsessum, og at prisen har falt de siste årene.¹⁴⁴ En forsikringspremie på 1,5 prosent vil utgjøre

139 Sekretariatet for Byggskadeforsikring ved Teknologisk Institut.

140 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, *Årsberetning 2018: Byggskadeforsikringsordningen*, 2019.

141 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, "Notat: Udbydere af byggskadeforsikring", 2017.

142 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, *Årsberetning 2018: Byggskadeforsikringsordningen*, 2019.

143 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, *Serviceeftersyn af byggskadeforsikringsordningen*, 2017.

144 Ibid.

45 000 kroner for en bolig til tre millioner kroner, og 75 000 kroner for en bolig til fem millioner kroner. Byggebransjen rapporterer til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen at forsikringen oppleves som en relativt dyr forsikring. Styrelsen har derfor forhørt seg med forsikringsselskapene om muligheten for lavere premier. Det er blant annet kommet frem at det er potensial for å redusere administrasjonskostnadene ved ordningen. Dette knytter seg særlig til et eldre og utdatert IT-system som ikke har vært oppdatert siden 2009.

7.3 Nederland

I Nederland ble det vedtatt et nytt regelverk for kvalitetssikring av bygging i 2019. Loven skal begynne å gjelde fra 2021. Regelverket vektlegger i stor grad kontroll av prosjektering og utførelse. Kontrollen skal foretas av private foretak og bestilles av byggherren. Det stilles kun kvalifikasjonskrav til kontrolløren, ingen andre aktører. Kontrollen skal i utgangspunktet gjelde alle offentligrettslige tekniske krav i alle byggverk. I første omgang vil reglene gjelde enkle byggverk, herunder boliger. Dette skiller seg fra kontrollen i Norge som gjelder forhåndsdefinerte viktige og kritiske områder, og som i hovedsak retter seg mot større bygg. Formålet er blant annet byggkvalitet og å styrke forbrukers stilling overfor entreprenøren. Alle detaljer i det nye regelverket er ikke på plass. Det skal stilles kompetansekrav til kontrollør. Metoden for kontroll skal være risikobasert og utføres på et slikt tidspunkt at kostnadene ved å rette feil er minst mulig. Digitale systemer som viser bilder og rapporter, skal bidra til effektivisering av kontrollen. Bruk av et digitalt kvalitetssikringssystem er en mulighet for å få en mer effektiv kontroll, men det er ingen plikt til å benytte dette. Loven skal evalueres etter tre år, det vil si i 2024.

Ansvar

Byggherren har alene ansvar for at bygget er i overensstemmelse med offentlige krav. Kontrolløren som bestilles av byggherren, har kun ansvar for at kontrollen er utført i henhold til reglene.

Kontroll

Tidligere kontrollerte kommunen prosjektering ved søknad om byggetillatelse og utførelse underveis og ved ferdigstilling. Kontrollen er nå overført til private aktører. Bakgrunnen for endringen er blant annet at prosjekteringen endrer seg underveis slik at kontroll på søknads-

tidspunktet ikke er tilstrekkelig. Særlig mindre kommuner har ikke kompetanse til å utføre en helhetlig kontroll.

Den nye ordningen innebærer at bygget kontrolleres under utførelse av en uavhengig kontrollør. En nøkkel for effektiv kontroll er digitalisering, herunder digitale overføringer av bilder og rapporteringer til kontrolløren. Kontrolløren gis tilgang til en digital fremdriftsplan slik at kontrolløren kan se oppdateringer av denne underveis i byggingen. Det er muligheter for samkjøring av byggherrens øvrige kontroll i samme digitale system.

Selve kontrollmetoden skal være risikobasert. Det utføres en risikoanalyse i forkant av kontrollen slik at de mest utsatte delene av bygget kontrolleres. Kontrollen skal være innrettet slik at feil avdekkes på et tidspunkt hvor kostnadene til retting er så lave som mulig. Der det bygges flere like enheter, kontrolleres kun et utvalg av disse. Det skal også gjennomføres byggeplassbesøk.

Kommunen skal bli orientert om feil som oppdages av kontrolløren, og som ikke rettes. Kommunen kan i så tilfelle beslutte stans i byggeprosjektet. Ved ferdigstilling skal kontrolløren utstede en erklæring om at bygget oppfyller offentlige kvalitetskrav.

Kvalifikasjonskrav

Det stilles kun kvalifikasjonskrav til kontrolløren, ingen andre aktører. Kontrolløren og kontrollmetoden må godkjennes av et nasjonalt organ. Hvilke kvalifikasjonskrav som skal gjelde, er ennå ikke avklart.

Forbrukerbeskyttelse

De nye reglene omfatter også styrking av forbrukerens stilling i forbrukerlovgivningen. Entreprenørens ansvar endres fra å gjelde for skjulte mangler til å omfatte mangler som ikke ble oppdaget ved overlevering av det ferdige bygget. Entreprenøren blir dermed ansvarlig for alle mangler som ikke er nevnt i den formelle ferdigstillingsrapporten. Entreprenøren har bevisbyrden for mangler, og ansvar for feil gjelder i 20 år etter ferdigstilling.

Forsikring

Forsikring er ikke lovpålagt. Forsikring er likevel allment utbredt, gjennom at banker ofte krever forsikring for å gi lån.

8

Andre sektorer

I dette kapitlet omtales virkemidlene ansvar, kompetanse, kontroll og garanti- eller forsikringsordninger i et utvalg av andre sektorer. Det er valgt ut sektorer som har kvalitetsutfordringer som ligner på dem man finner i bygge- og anleggsnæringen, og det er lagt særlig vekt på å beskrive regulering som kan sammenlignes med den man finner i bygge- og anleggsnæringen. De utvalgte sektorene er bygging av broer og tunneler, elektrikerarbeid, skipsbygging og EU-kontroll av kjøretøyer.

8.1 Broer og tunneler

Broer og tunneler er en av flere sektorer der ansvaret for kontroll er lagt til særlige statlige organer, blant annet fordi det er tale om store og kompliserte anlegg med risiko for omfattende skade på personer og omgivelser.

Offentlige veianlegg planlegges etter plan- og bygningsloven og anlegges etter veglova. Det er fastsatt utfyllende bestemmelser i forskrift og vegnormaler hjemlet i veglova. Formålet med regelverket er å sikre hensiktsmessig planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlig og privat vei. Offentlige veianlegg som er detaljert avklart i reguleringsplan, er unntatt fra bestemmelser om byggesaksbehandling i plan- og bygningsloven. Alle offentlige veianlegg hvor Statens vegvesen, fylkeskommunen eller et statlig utbyggingsselskap for vei (Nye Veier AS) er tiltakshaver,

er unntatt fra reglene om ansvar, kontroll og tilsyn i plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for unntaket fra reglene om ansvar og kontroll er at det finnes eget regelverk på dette området med forankring i veglova.

Veiforvalter (Statens vegvesen, Nye Veier AS eller fylkeskommunen) har ansvaret for planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av broer og tunneler. Forvalterrollen kan til en viss grad sammenlignes med det overordnede ansvaret tiltakshaver har etter plan- og bygningsloven. Statens vegvesen har som veiforvalter ansvar for broer og tunneler på riks- og fylkesvei, med unntak av Nye Veier AS sin portefølje. Det formelle ansvaret for fylkesveier endres ikke med regionreformen, men fra 2020 overføres oppgaven som veiforvalter for fylkesveiene fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.

Vegdirektoratet er myndighetsorgan for alle offentlige veier og har blant annet ansvar for å utvikle vegnormaler og veiledere for planlegging og bygging av offentlige veier og gater. Myndighet til å fravike vegnormalene er gitt Statens vegvesen ved Vegdirektoratet for riksvei, fylkeskommunen for fylkesvei, og kommunen for kommunal vei, med noen unntak. Vegdirektoratet er i forskrift gitt kompetanse til å fravike vegnormalene for broer og annen bærende konstruksjon på fylkesvei. Alle fravik som har betydning for utforming av reguleringsplan, skal være godkjent før utlegging til offentlig ettersyn. Dette er en rutine for å sikre samordning mellom godkjenning av teknisk løsning fra vegmyndighet og planløsning som foreslås for vedtak av planmyndigheten. Vegdirektoratet er

i forskrift og vegnormal også gitt kompetanse som myndighetsorgan til å forestå kontroll og godkjenning av broer og tunneler på riks- og fylkesvei.

Som myndighet for tunneler på riks- og fylkesvei har Vegdirektoratet ansvar for å kontrollere at sikkerhetskrav blir fulgt og skal på bakgrunn av innsendt dokumentasjon fra byggherre (Statens vegvesen, Nye Veier AS eller fylkeskommunen) gi sikkerhetsgodkjenning for tunneler før bygging starter og før tunnelen åpnes for trafikk etter bygging. Dette har likhetstrekk med kommunens behandling av søknad om igangsettingstillatelse og brukstillatelse eller ferdigattest. Vegdirektoratet er også ansvarlig for periodisk inspeksjon av riksveitunneler i driftsfasen for å kontrollere om tunnelene er i samsvar med sikkerhetskrav i tunnelsikkerhetsforskriften. Hver tunnel skal inspiseres minst hvert sjettede år. Slik kontroll finnes ikke for byggverk etter plan- og bygningsloven, men kan i en viss utstrekning sammenlignes med kravene til periodisk sikkerhetskontroll av heis.

For broer og andre bærende konstruksjoner er Vegdirektoratet gitt kompetanse som myndighetsorgan til å forestå kontroll og godkjenning på riks- og fylkesvei. Hensikten er å sikre at sikkerhet og teknisk standard er ivaretatt gjennom uavhengig kontroll. Vegdirektoratet er ansvarlig for kontrollen og teknisk godkjenning, men benytter seg også av rammeavtaler med konsulenter i gjennomføringen av den uavhengige kontrollen. Byggherre (Statens vegvesen, Nye Veier AS eller fylkeskommunen) har ansvar for å oversende kvalitetssikret prosjekteringsmateriale til kontroll, søke om teknisk godkjenning og ellers følge reglene i forskrift og vegnormaler. Teknisk godkjenning av arbeidsgrunnlag skal foreligge før byggearbeidene kan påbegynnes. Byggherre er også ansvarlig for å sikre riktig utførelse og at nødvendig informasjon overføres til forvaltningen.

Veiforvalter skal etter vegnormalene også gjennomføre en enkel inspeksjon av alle broer hvert år, og en mer omfattende inspeksjon hvert tredje eller femte år, avhengig av brotypen.

Vegtilsynet fører tilsyn med riksveiiinfrastrukturen for å påse at Statens vegvesen og Nye Veier AS oppfyller kravene til sikkerhet på sine veier. Vegtilsynet fører tilsyn med veieierens systemer, og prioriterer de sakene som har størst påvirkning på sikkerheten i riksveisystemet. Dette tilsvarer i det alt vesentligste kommunal kontroll etter plan- og bygningsloven.

Statens vegvesen åpnet for bruk av digitale informasjonsmodeller (BIM) i 2017 ved kontroll og godkjenning.

8.2 Elektriske anlegg

Arbeid på elektriske anlegg reguleres av forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og utstyr. Formålet er at arbeidet ikke skal føre til skade på liv, helse eller materielle verdier. Dette samsvarer langt på vei med formålet i plan- og bygningsloven. Arbeid på elektriske anlegg har stor betydning for sikkerhet generelt og brannsikkerhet spesielt. Det stilles derfor strenge krav, i form av lovregulert yrke.¹⁴⁵

Alle foretak som utfører elektrisk arbeid skal registreres i Elvirksomhetsregisteret. Ved søknad om registrering må den som har det faglige ansvaret identifiseres, og denne personens kvalifikasjoner må dokumenteres (lovregulert yrke). Det stilles krav til utdanning, erfaring og bestått elektroinstallatørprøve. Utdanningskravet er at faglig ansvarlig skal ha relevant bachelorgrad, mastergrad eller utdanning som fagskoletekniker i kombinasjon med relevant fagbrev. I tillegg må faglig ansvarlig ha tre års relevant erfaring etter endt utdanning. Elektroinstallatørprøven består av en kvalifiserende nettbasert prøve. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvaret for gjennomføringen av elektroinstallatørprøven. Direktoratet har delegert dette ansvaret til bransjeorganisasjonen Energi Norge. Forberedende kurs til prøven arrangeres av private kurstilbydere. For elektrikere er det krav om relevant fagbrev for de aktuelle arbeidsoppgavene.

Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som har ansvaret for å føre tilsyn med arbeid på elektriske anlegg. I praksis delegerer direktoratet ansvaret til lokale nettselskaper gjennom ordningen med Det lokale eltilsyn (DLE). Direktoratet fører selv tilsyn med DLE og nettselskapenes egne anlegg. DLE skal sjekke at nyregistrerte elektroforetak oppfyller kravene til registrering i Elektroforetakregisteret ved å undersøke om faglig ansvarlig oppfyller kvalifikasjonskravene. Direktoratet har bestemt at hvert DLE årlig skal kontrollere 35 prosent av virksomhetene i sitt område. Det stilles også krav til hvor mange kontroller av nyanlegg som skal foretas per foretak, avhengig av foretakets størrelse. Fem prosent av husstandene skal kontrolleres årlig.

¹⁴⁵ Et annet område der det finnes en rekke lovregulerte yrker er finansnæringen. Oppdrag som revisjon og regnskapstjenester krever personlig konsesjon eller autorisasjon. Flere organisasjoner innen finansnæringen har autorisasjonsordninger for ansatte i medlemsbedrifter.

8.3 Skipsbygging

Innenfor skipsbyggingssektoren er den uavhengige tredjepartskontrollen i større grad rendyrket enn i bygge- og anleggssektoren. Sjøfartsdirektoratet fører kontroll med classeselskapene og de godkjente foretakene som kontrollerer, men skipene kontrolleres i stor grad av den uavhengige kontrolløren.

Skipssikkerhetsloven stiller krav om at "et skip skal være prosjektert, bygget og utrustet på en slik måte at det ut fra skipets formål og fartsområde gir betryggende sikkerhet for liv og helse, miljø og materielle verdier". Dette kan til en viss grad sammenlignes med formålet forsvarlig byggkvalitet i plan- og bygningsloven.

I praksis kan hvem som helst bygge skip, uten tillatelse eller kvalifisering fra Sjøfartsdirektoratet. Dette skiller skipssikkerhetslovgivningen fra plan- og bygningslovgivningen, som stiller krav til søknad om tillatelse og kvalifikasjonskrav til alle ansvarlige foretak. Reder og verft har ansvar for at bygging skjer i tråd med gjeldende lover og forskrifter, i likhet med tiltakshavers overordnede ansvar etter plan- og bygningsloven.

Det er skipet som ferdig produkt som kontrolleres. Dokumentasjonskrav og inspeksjonskrav avhenger av fartøytype, sertifikater og fartøydimensjoner. Det er strengere dokumentasjonskrav desto mer komplisert skipet er. Et sertifikat fungerer som dokumentasjon av at skipet tilfredsstiller krav gitt i forskriftene. Sertifiseringene utstedes av Sjøfartsdirektoratet på bakgrunn av dokumentasjonskontroll og inspeksjoner om bord i skipet. Sertifikatet har enkelte likhetstrekk med ferdigattest etter plan- og bygningsloven, men med den forskjell at ferdigattest ikke er ment å være noen garanti for at byggverket oppfyller alle krav.

Gjennom klasseavtalen kan anerkjente classeselskaper føre tilsyn med og utstede sertifikater til norske skip på vegne av Sjøfartsdirektoratet.¹⁴⁶ Er skipet "klasset", innebærer det at classeselskapet foretar tilsyn på skrog og maskin og utsteder et classesertifikat, mens Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for tilsyn av skipets utstyr og innredning, samt utstedelse av sertifikatene til fartøyet. Det er rederiet selv som velger om et classeselskap skal benyttes. Hvilke krav som stilles til et anerkjent classeselskap, følger av klasseavtalen. Tilsvarende system finnes ikke for byggverk etter plan- og bygningsloven.

¹⁴⁶ Anerkjente classeselskaper er American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, DNV GL, Lloyds Register of Shipping, Rina S.p.A og Nippon Kaiki Kyokai.

For fiskefartøyer og lasteskip under 15 meter skal et godkjent foretak utføre dokumentkontroll og inspeksjoner, for å sikre at forskriftskravene er tilfredsstillt.¹⁴⁷ Det var rundt 70 godkjente foretak i 2019.¹⁴⁸ For disse fartøyene har Sjøfartsdirektoratet satt bort all form for kontroll og har normalt ingenting med dem å gjøre i byggeprosessen. Dette skiller kontrollen fra innretningen av kommunal kontroll etter plan- og bygningsloven, men den har likhetstrekk med plan- og bygningslovens uavhengige kontroll.

Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn med både anerkjente classeselskaper og godkjente foretak. Slike tilsyn skal sikre at like fartøyer blir behandlet likt. De skal også sikre organisatorisk uavhengighet for de enkelte aktørene.

8.4 Periodisk kjøretøykontroll

Periodisk kjøretøykontroll, ofte kalt EU-kontroll, er et eksempel på kontroll utført av uavhengig tredjepart i stort volum. Vegvesenet fører kontroll med dem som kontrollerer. Kjøretøykontrollen omfatter relativt enkle og standardiserte objekter, i motsetning til bygg- og anleggssektoren, der bygg og anlegg varierer i utforming og grad av standardisering.

Periodisk kjøretøykontroll gjennomføres av godkjente kontrollorganer, som regel verksteder, som er godkjent av Statens Vegvesen. Alle virksomheter som oppfyller kravene til lokaler, utstyr og kompetanse, kan utføre EU-kontroll. Formålet med kontrollordningen er å bidra til at kjøretøyer er trafikksikre og oppfyller gjeldende miljøkrav. Påviste feil og mangler må utbedres, og kjøretøyer med alvorlige feil og mangler nektes brukt til manglene er utbedret og godkjent. Formålet kan minne om periodisk sikkerhetskontroll av heis etter plan- og bygningsloven.

Ordningen reguleres av forskrift om periodisk kontroll av kjøretøy og kontrollopplæringsforskriften. Forskriftene stiller krav til godkjenning av virksomheter og personell som skal utføre kontroll. En virksomhet som søker om å bli kontrollorgan må oppfylle krav til lokaler og teknisk utstyr, og den må ha en godkjent teknisk leder. I tillegg må alle kontrollørene ha personlig godkjenning (lovregulert yrke).

¹⁴⁷ Med godkjente foretak menes private aktører som har fått en offisiell godkjenning av Sjøfartsdirektoratet til å utføre tilsyn på fiskefartøy under 15 meter. Det kan være verksteder, konsulentfirmaer eller andre som har fått en slik godkjenning.
¹⁴⁸ Inkludert forskjellige avdelinger av samme selskap.

Godkjenning som kontrollør skjer på bakgrunn av krav om relevant fagbrev, gjennomført pliktig opplæring i periodisk kontroll og tilfredsstillende vandel dokumentert ved ordinær politiattest. Kontrollører må også gjennomføre oppfriskningskurs hvert femte år for å beholde godkjenningen.

Teknisk leder skal være godkjent som kontrollør, ha relevant fagbrev og minst fire års relevant erfaring som kontrollør. Teknisk leder må også ha vært i relevant arbeid i minst tre av de siste ti årene. Kontrollorganet må ha et kvalitetsstyringssystem med informasjon og prosedyrer. Dette må være skriftlig dokumentert og tilgjengelig for personale og tilsynsmyndigheten.

Statens vegvesen fører tilsyn med kontrollorgan, teknisk leder og kontrollører. Tilsyn kan innebære inspeksjon av lokaler, utstyr, kompetanse, registrering og rapportering av kontroller, habilitet og kvalitetsstyring, i tillegg til inspeksjon av kontrollens innhold og metode. Tilsyn av innhold og metode kan blant annet skje ved stikkprøver og ved målrettet kontroll etter klage eller tips. Statens vegvesen foretar årlig stikkprøvekontroller av 0,3 prosent av gjennomførte periodiske kontroller. Stikkprøvene kan skje hos kontrollorganet, i en av vegvesenets egne haller eller ved kontroll av kjøretøyer langs vei. Tilsynet er i det alt vesentligste sammenfallende med kontroll etter plan- og bygningsloven.

Opplæring av kontrollører reguleres av kontrolloplæringsforskriften. Kursene gjennomføres av godkjente virksomheter på bakgrunn av virksomhetens kompetanse og læreplaner. Statens vegvesen fører tilsyn med virksomhetene for å sikre at opplæringen oppfyller forskriftens krav.

9

Arbeidslivskriminalitet

9.1 Arbeidslivskriminalitet og seriøsitet

Arbeidslivskriminalitet er alvorlige, profittmotiverte lovbrudd, som utføres med intensjon og en viss grad av organisering eller systematikk.¹⁴⁹ Det er handlinger som bryter med lovgivning om lønns- og arbeidsforhold, trygd, skatt og avgifter, og som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.¹⁵⁰ Kriminalitet fører også til vanskeligere konkurranseforhold for lovlidige aktører. Det begås ofte flere lovbrudd samtidig. Begrepet arbeidslivskriminalitet overlapper delvis med begrepene økonomisk kriminalitet, sosial dumping, svart arbeid og useriøse aktører.

I dagligtale brukes arbeidslivskriminalitet og seriøsitet om hverandre. Seriøsitetsbegrepet varierer i innhold, avhengig av regelverksområde og sektor, og det er beskrevet som notorisk uklart.¹⁵¹

Arbeidstilsynet skiller mellom kriminelle aktører, som begår lovbrudd, og useriøse aktører, som begår brudd på etikk og moral.¹⁵²

Bygningsmyndighetene knytter seriøsitet både til om foretaket kan dokumentere at tiltak oppfyller kvalitetskravene i plan- og bygningslovgivningen, og om foretaket overholder lovgivning som har direkte sammenheng med virksomheten, herunder skattelovgivningen og arbeidsmiljølovgivningen.¹⁵³ Denne forståelsen er dermed bare delvis relatert til arbeidslivskriminalitet.

Bygge- og anleggsnæringen legger vekt på kvalifikasjoner, utdanningsnivå, internkontrollsystemer for HMS-regler, tariffavtalte lønns- og arbeidsvilkår og bruk av innleid arbeidskraft som indikatorer på seriøsitet.¹⁵⁴ Det kan derfor virke som at mange oppfatter seriøse aktører som en samlebetegnelse på aktører som er faglig dyktige og leverer god kvalitet i tråd med regelverket.

9.2 Omfang

Svart arbeid og ulovlige lønns- og arbeidsforhold er fremtredende i bygge- og anleggsnæringen.¹⁵⁵ Arbeidstilsynet påpeker at det høye aktivitetsnivået i næringen og bruk av utenlandske arbeidstakere, gir høy risiko for ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser.¹⁵⁶

149 Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter, *Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2017*, 2017.

150 Departementene, *Strategi mot arbeidslivskriminalitet – revidert 5. februar 2019*, 2019.

151 Ulserød, *Kampen mot arbeidslivskriminalitet – en kamp på sviaktende grunnlag?*, 2018.

152 Arbeidstilsynet et al., *Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – situasjonsbeskrivelse 2014*, 2014.

153 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Høringsnotat – Forslag til endringer i byggesaksforskriften (Sentral godkjenning for ansvarsrett)*, 2018.

154 Fellesforbundet et al., *Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter*, 2018.

155 NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, 2015.

156 Arbeidstilsynet, *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg*, 2013.

Det har vært anslått at opp mot 40 prosent av totalt antall svarte arbeidstimer i norsk økonomi kan knyttes til bygge- og anleggsnæringen.¹⁵⁷ En undersøkelse av byggenæringen i Oslo og Akershus viser at andelen ulovlig innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak var 80 prosent i 2019.¹⁵⁸

En stor andel av arbeidslivskriminaliteten antas å knytte seg til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). Dette markedet omfatter i stor grad arbeider som er unntatt fra krav om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven. Tradisjonelt er det særlig mindre håndverkerforetak som påtar seg oppdrag for privatpersoner med oppussing og rehabilitering av bolig. Det er anslått at det ble investert 165 milliarder kroner i ROT-markedet i 2018, fordelt på 81 milliarder kroner i boligmarkedet og 84 milliarder kroner i markedet for yrkesbygg (se kapittel 3.1). Markedet er relativt stort sammenlignet med andre land.¹⁵⁹

Det er ikke gjort beregninger av den svarte økonomien blant forbrukere i ROT-markedet.¹⁶⁰ En undersøkelse fra 2018 viste imidlertid at andelen svart arbeid var størst ved kjøp av tjenester fra malere (16 prosent), snekkere (13 prosent) og andre bygg- og anleggstjenester (12 prosent), som er typiske tjenester innenfor ROT-markedet.¹⁶¹ Andelen svart arbeid er bare høyere for renhold (39 prosent) og barnepass eller hjemmehjelp (38 prosent). En undersøkelse blant foretakene i privatmarkedet fra 2014 viste at 28 prosent mente at det hadde blitt mer svart arbeid.¹⁶² Blant malere og byggtapetserere mente 60 prosent at det var blitt mer svart arbeid.

9.3 Tiltak

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet retter innsatsen mot kriminelle aktører i arbeidslivet, herunder bygge- og anleggsnæringen. Flere tiltak er gjennomført eller under oppfølging. Det arbeides blant annet med styrket informasjonsdeling mellom offentlige

myndigheter, mer effektiv sanksjonering, bedre tilgang på konkursopplysninger, bedre kvalitet i offentlige registre og informasjonsarbeid, samt videreutvikling av tverretattlig kontroll samarbeid.

Seriøsitetskrav og kvalifikasjonskrav for Sentral godkjenning av foretak

Svart arbeid, lønnsforhold og HMS-regler er ikke regulert i plan- og bygningslovgivningen eller omfattet av de formålene som regelverket skal ivareta. Bygningsmyndighetene skal heller ikke følge opp brudd på disse reglene.¹⁶³ Da ordningen for lokal godkjenning av foretak ble opphevet, ble det imidlertid innført særskilte krav i byggesaksforskriften til seriøsitet og kvalifikasjoner i ordningen for Sentral godkjenning for ansvarsrett. Seriøsitetskravene innebærer at Direktoratet for byggkvalitet ved behandling av søknad om Sentral godkjenning, vurderer opplysninger om foretaket som ivaretas av andre regelverk og myndigheter. Kvalifikasjonskravene omfatter utdanning og praksis for å bli et godkjent foretak.

Krav til pålitelighet og dugelighet gjennom ansvarsrett

Foretak som erklærer ansvarsrett eller får Sentral godkjenning for ansvarsrett, må oppfylle krav til pålitelighet og dugelighet. Kravene knytter seg til foretakenes evne (dugelighet) og vilje (pålitelighet) til å etterleve regelverket. Eksempler på forhold som kan inngå i kommunenes vurdering er mangel på fullgod gjennomføring av tiltak, gjennomføring av tiltak i strid med pålegg om stans, gjentatte tiltak uten dokumentasjon og uriktige opplysninger og overtredelser av sektorlovgivning, herunder arbeidsmiljø- og skattelovgivningen. Ved brudd på kravene kan kommunen frata ansvarsrett.

Krav til HMS-kort på byggeplassen

Det er regulert i forskrift til arbeidsmiljøloven at alle som utfører arbeid på en byggeplass skal ha HMS-kort (se boks 5.1). Kortet skal blant annet bidra til å motvirke svart arbeid og gjøre det lettere for myndighetene å identifisere arbeidstakere og virksomheter. Arbeidstilsynet gir pålegg til arbeidsgiver eller enkeltpersonforetak som ikke har utstyrt sine ansatte eller seg selv med HMS-kort, om å skaffe dette. 37 prosent av virksomhetene

157 Andersen et al., *Privatmarkedet i byggenæringen: usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*, 2014.

158 Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus et al., *Slutt med mobilen i handa?*, 2019.

159 Prognosesenteret.

160 Andersen et al., *Privatmarkedet i byggenæringen: usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*, 2014.

161 Opinion, "Undersøkelse om svart arbeid", 2019.

162 Andersen et al., *Privatmarkedet i byggenæringen: usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*, 2014.

163 Prop 131 L (2014-2015) *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*.

Arbeidstilsynet kontrollerte i perioden 2013-2016, fikk pålegg fordi ikke alle hadde HMS-kort.¹⁶⁴ Dersom Arbeidstilsynets pålegg ikke følges, kan arbeidsgivers virksomhet stanses inntil HMS-kort er skaffet til veie, eller det kan gis overtredelsesgebyr. Særlig graverende tilfeller blir politianmeldt.

eBevis

Direktoratet for forvaltning og IKT og Brønnøysundregistrene etablerte i 2019 en tjeneste som skal gi offentlige oppdragsgivere sanntidstilgang til dokumentasjon i tilknytning til anskaffelser og kontraktsoppfølging. Tjenesten eBevis gir innkjøpere tilgang til firmaattest, informasjon om konkurs og regnskap fra Brønnøysundregistrene, samt restanser på skatt og merverdiavgift fra Skatteetaten.¹⁶⁵ Tjenesten gjør informasjonen tilgjengelig digitalt i én portal. Dokumentasjonen bidrar til å vurdere firmaenes seriøsitet eller lovlidighet. Det vil bli vurdert hvordan tjenesten kan gjøres tilgjengelig for ulike tilsynsmyndigheter i deres arbeid, hvilke andre brukergrupper som kan være aktuelle, og om forbrukere kan og bør gis tilgang til denne typen sanntidsdata.

Kontraktsvilkår ved offentlige anskaffelser

Mange kommuner har benyttet mulighetene i anskaffelseslovgivningen til å stille strengere krav i egne seriøsitetsbestemmelser og dermed styrke innsatsen for et seriøst og kompetent arbeidsliv. Nærmere 170 kommuner har innført strengere krav, herunder den såkalte Skiensmodellen, innført i 2014, Telemarksmoellen, innført i 2015, og Oslo modellen, innført i 2017.

Modellene har til felles at de forbyr kontantbetaling av lønn, stiller krav til språk, rapporteringsplikt til Skatteetaten, lønn etter allmenngjøringsforskriften eller vilkår i tilsvarende tariffavtale, og at leverandørene skal være registrert i StartBANK. Oslo kommune stiller i tillegg krav om at det i hovedsak skal benyttes fast ansatte, minst 50 prosent av arbeidede timer i bygge- og anleggsfagene skal utføres av fagarbeidere eller personer med dokumentert fagopplæring, det skal være fagarbeidere innenfor alle relevante fag, og det skal være minst 10 prosent lærlinger i kontrakter på områder med behov for lærlinger. Det stilles også krav om HMS-kort og system for

elektronisk manskapsoppfølging (HMSREG, se omtale nedenfor). Ingen kontrakter skal ha mer enn ett ledd av underleverandører.¹⁶⁶

Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser

Direktoratet for forvaltning og IKT har utarbeidet veileder om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og hvordan denne kan etterleves. Veilederen inneholder informasjon om hvilke krav som stilles til innkjøpere, samt anbefalinger og maler om hvordan kravene kan etterleves i praksis. Veilederen inneholder også et risikovurderingsverktøy, for å avgjøre behovet for å gjennomføre mer kontroll av inngåtte kontrakter. Veilederen er blitt til som følge av et samarbeidsprosjekt med KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon), Arbeidstilsynet og Arbeids- og sosialdepartementet. Direktoratet for forvaltning og IKT har igangsatt opplæringsaktiviteter knyttet til veilederen og samarbeider med Arbeidstilsynet og KS for å gjøre den mer kjent. Den er ment å være et verktøy i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Samarbeid mot svart økonomi

Sentrale parter i arbeids- og næringslivet (LO, NHO, KS, Unio, YS) og Skatteetaten har gjennom flere år hatt et samarbeid mot svart økonomi (SMSØ). Fra 2019 inngår også byggenæringens Seriøsitetsforum i samarbeidet.¹⁶⁷ Formålet er å arbeide holdningsskapende og forebyggende mot svart økonomi. Tiltakene retter seg mot forbrukere, næringsliv og ungdom, og er nedfelt i en handlingsplan. Et sentralt tiltak for byggenæringen er nettstedet handlehvitt.no, der SMSØ sammen med Forbrukerrådet samordner og tilpasser informasjon til forbrukere om kjøp av bygg-, snekker- og renholdstjenester. SMSØ arbeider også aktivt med holdningskampanjer i forbrukermarkedet.

Tverretattlig a-krimssamarbeid

Det er forankret i regjeringens strategi at Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten skal samarbeide om å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Etatene samordner virkemidler og sanksjoner og arbeider

¹⁶⁴ Arbeidstilsynet, *Arbeidstilsynets satsing i bygg og anlegg i perioden 2013-2016*, 2017.

¹⁶⁵ Departementene, *Strategi mot arbeidslivskriminalitet – revidert 5. februar 2019*, 2019.

¹⁶⁶ Oslo kommune, "Oslo modellen", 2019.

¹⁶⁷ Seriøsitetsforumet ble opprettet som et prosjekt i 2002 og bestod da av Byggenæringens Landsforening, Arbeidstilsynet, Skattedirektoratet, Politidirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund. Prosjektet ble et fast forum fra 2007.

med økt informasjonsdeling og felles IKT-løsninger. I perioden 2015-2017 er det etablert a-krimsentre i Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Bodø og Tønsberg. Andre myndigheter deltar også i samarbeidet, blant annet Statens vegvesen, Tolletaten, Utlendingsdirektoratet, Mattilsynet, Eltilsynet og kommunene. En undersøkelse i bygge- og anleggsnæringen viser at aktørene i økende grad mener at kontrollatene er synlige og avdekker og stopper arbeidslivskriminalitet etter at a-krimsentrene ble opprettet.¹⁶⁸

I regjeringens strategi er det vist til et eksempel der samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Utlendingsdirektoratet, plan- og bygningssetaten i Oslo kommune og Skatteetaten bidro til å avdekke en virksomhet i byggenæringen med flere involverte kriminelle aktører.¹⁶⁹ Arbeidstilsynet stanset virksomheten på grunn av overhengende fare og manglende oppfyllelse av tidligere gitte pålegg, og ga samtidig byggherren tvangsmulkt. Politiet bortviste arbeidere, og sammen med Utlendingsdirektoratet pågrep og utviste de tredjelandsborgere uten oppholdstillatelse. Plan- og bygningssetaten fratok ansvarsretten fra et samarbeidende foretak grunnet manglende byggt teknisk kvalitet. Skatteetaten foretok bokettersyn og etterberegning av skatt og arbeidsgiveravgift. En av de medvirkende virksomhetene ble begjært konkurs. Det ble også foretatt ettersyn for innkreving og sikring av verdier.

tettpå:

tettpå: er et tverretatlig tiltak mot arbeidslivskriminalitet i regi av Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. Ifølge Skatteetaten er formålet "å redusere etterspørselen etter useriøs arbeidskraft i byggenæringen gjennom å påvirke forbrukere til å ta informerte valg av håndverkere".¹⁷⁰ Tiltaket gjennomføres i dag i flere kommuner i Viken, Agder, Trøndelag, Vestfold og Telemark. Veiledere fra offentlige myndigheter ringer til privatpersoner som har søkt om byggetillatelse eller som har kjøpt bolig- eller fritidseiendom, og informerer om hva de bør sjekke og hvor de kan gjøre det. Forbrukerne får også opplyst sine rettigheter og plikter.

Det foreslåtte Seriøsitetsregisteret

Det har vært foreslått å opprette et statlig register eller godkjenningsordning for foretak som utfører tiltak som ikke er søknadspliktige.¹⁷¹ Kun foretak som oppfyller krav til fagbrev, skulle omfattes av ordningen (ikke krav til praksis). En premisse for forslaget var at det måtte skje i sammenheng med krav om at alle bygge- og anleggstilltak som et foretak utfører med verdi over en halv G,¹⁷² skulle registreres i en database administrert av Kartverket og gjøres synlig i seeiendom.no.

I 2017 foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet å innføre Seriøsitetsregisteret. Det skulle være et frivillig register for foretak som utfører arbeider med prosjektering, utførelse og ferdigstilling av bygge- og anleggstilltak, men som ikke skal erklære ansvar etter plan- og bygningsloven. Formålet var å gjøre søkbar informasjon tilgjengelig for foretak, myndigheter og privatpersoner. Registeret skulle omfatte elektronisk tilgjengelige og bekreftede opplysninger, blant annet om foretakene fra Brønnøysundregistrene og om skatte- og avgiftsbetaling fra Skattedirektoratet. Registeret var tenkt opprettet parallelt med en Håndverkerportal, i regi av Forbrukerrådet.¹⁷³ Portalen skulle gi veiledning om kjøp av håndverkertjenester, tilby standardkontrakter og gi forbrukere mulighet til å velge seriøse foretak. Forslaget om et Seriøsitetsregister møtte motstand i høringen, fordi det ikke gikk langt nok. Flere høringsinstanser etterlyste kvalifikasjonskrav. Opprettelsen av registeret ble innstilt.

Private initiativer

StartBANK er et felles leverandørregister som brukes av innkjøpere innenfor bygg og anlegg, forvaltning og forsikring av fast eiendom i Norge (se kapittel 6.2). StartBANK har signalisert at det ønsker å bli næringens seriøsitetsregister.¹⁷⁴

HMSREG er et elektronisk verktøy for informasjon og mannskapsregistrering, som er utviklet av Oslo kommune og Omega AS for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.¹⁷⁵ Det ble utviklet for offentlige anskaffelser, men blir også benyttet av andre aktører. Skanska, Veidekke og AF Gruppen hadde per 2018 avdekket 30 useriøse selskaper etter funn i HMSREG-systemet.¹⁷⁶ Systemet

168 Arbeidstilsynet et al., *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet – felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet 2017, 2018*.

169 Departementene, *Strategi mot arbeidslivskriminalitet – revidert 5. februar 2019*, 2019.

170 Skatteetaten, "tettpå: er et tverretatlig tiltak mot arbeidslivskriminalitet", 2019.

171 Byggenæringens Landsforening et al., *Enkelt å være seriøs*, 2014.

172 G står for grunnbeløpet i folketrygden. Per 1. mai 2019 er grunnbeløpet kr 99 858.

173 Håndverkerportalen ble ikke innført.

174 Byggeindustrien, "Kraftig økning for StartBANK i 2018", 2019.

175 HMSREG, "Enklere å være seriøs", 2019.

176 Kunøe, "De store velger HMSREG", 2018.

mottar, lagrer og kontrollerer mannskapsdata og data om underleverandørers ivaretagelse av økonomiske forpliktelser. Funksjonaliteten inkluderer opplasting av mannskapslistene, registrering av inn- og utpassinger, godkjenning og kontroll av leverandører, kontrakter og rammeavtaler, samt løpende registerkontroll gjennom integrasjon mot Enhetsregisteret, HMS-kortet og StartBANK.¹⁷⁷

Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), KS og Direktoratet for forvaltning og IKT står sammen om forslag til seriositetsbestemmelser til bruk i bygg- og anleggskontrakter.¹⁷⁸ De anbefalte kravene omfatter dels forhold som etter regelverket må kontraktreguleres og dels bestemmelser som anbefales brukt. Det stilles blant annet krav til lønns- og arbeidsvilkår, HMS-kort, krav om faglærte håndverkere og lærlinger, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, begrensninger i bruk av underleverandører, samt adgang til kontroll og revisjon. Medlemskap i StartBANK er ett av kravene. BNL har i tillegg utarbeidet en veileder for valg av seriøse aktører, med råd om bedriftssjekk, kontraktinngåelse og kontroll underveis i prosjektet.¹⁷⁹

Statsbygg har utviklet egne seriositetsbestemmelser for kontrakter som inngås i forbindelse med byggeprosjekter. Det stilles blant annet krav til internkontroll, HMS-kort, rapporteringsplikt til Skatteetaten, faglærte håndverkere, medlemskap i StartBANK, bruk av HMSREG og utvidet skatteattest. Ved brudd på seriositetsbestemmelsene kan Statsbygg sanksjonere. I tillegg kan foretaket settes på Statsbyggs OBS-liste. Foretak som ikke betaler skatter og avgifter, kan utestenges fra oppdrag.¹⁸⁰

Mange hovedentreprenører og større foretak stiller krav om skatteattest ved innkjøp av tjenester fra underleverandører. Dette kan innebære at underleverandørene må levere en utvidet skatteattest, et såkalt SKAV-skjema. Det er Skatteetaten som tilbyr SKAV-skjemaet, forutsatt at underleverandøren gir fullmakt til det. Skjemaet inneholder mer utfyllende informasjon enn en alminnelig skatteattest, som for eksempel opplysninger om antall ansatte, bruk av utenlandsk arbeidskraft de siste seks månedene og bruk av underleverandører.

Mittanbud er en internettportal som blant annet tilbyr forbrukere å legge ut anbud, og foretak å tilby

sine håndverktjenester. Portalen samarbeider med flere sertifiserings- og godkjenningsordninger for å synliggjøre kompetanse og kvalitet hos foretakene som tilbyr tjenester. Den har blant annet inngått samarbeidsavtale med Mesterbrev, og alle bedrifter blir merket med eventuell registerinformasjon fra Sentral godkjenning, ordningen Godkjent våtromsbedrift, Brønnøysundregisteret, Elvirksomhetsregisteret og godkjenningsordningen til Statens vegvesen. Mittanbud tilbyr også en digital kontraktssmal for håndverkertjenester som baserer seg på håndverkertjenesteloven og er etablert i samarbeid med Standard Norge og Forbrukerrådet. Brukere av tjenesten har mulighet til å evaluere bedriften som utførte arbeidet, og bedriften kan kommentere. Evalueringene blir gjennomlest av Mittanbud før publisering. Bedrifter som forsøker å misbruke evalueringen, blir utestengt fra tjenesten.

Boligmappa er en internettportal som fungerer som "et servicehefte for alle typer bygg og boliger".¹⁸¹ Det er en gratis tjeneste for privatpersoner som er boligeiere. Pålogging skjer gjennom BankID. Det gjøres et søk i matrikkelen for å finne hvilke eiendommer som står tinglyst på personen som logger inn. Deretter søker tjenesten etter om håndverkere har loggført arbeidet på den samme eiendommen. Dette sammenstilles i en oversikt. Mappen følger boligen over tid og er tilgjengelig for den som er registrert som eier av boligen i tinglysingsregisteret. Over 3 500 håndverkerbedrifter registrerer arbeid gjennom tjenesten, og det loggføres 20 000 prosjekter i måneden. Det er over én million registrerte boligmapper. Nelfo, Rørentreprenørene, Elektroforeningen og Ambita AS, et selskap eid av Nærings- og fiskeridepartementet, står bak tjenesten. Ifølge Nelfo oppgir 90 prosent av foretakene som bruker tjenesten, at de sparer tid, og tre av fire mener de får mer kontroll og bedre informasjonsflyt i prosjektene.¹⁸²

Forbruksforskningsinstituttet SIFO undersøkte i 2014 bruk av internettportaler blant forbrukere ved valg av håndverkertjenester. Andelen som brukte Mittanbud.no og Finn.no hadde økt fra henholdsvis 10 prosent og 5 prosent i 2012 til 17 prosent og 11 prosent i 2014.¹⁸³ Det ble antatt at andelen som bruker internett for å velge tjenesteyter, hadde økt, og at den kommer til å fortsette å øke.

177 Oslo kommune, "Fellssystem for elektronisk mannskapskontroll", 2019.

178 Fellesforbundet et al., *Anbefalte seriositetskrav i bygg- og anleggskontrakter*, 2018.

179 Byggenæringens Landsforening, "Veileder for valg av seriøse aktører", 2018.

180 Hovland, "Nærmere 15 ulike krav på seriositetslisten til Statsbygg", 2019.

181 Boligmappa, "Om Boligmappa", 2019.

182 NELFO, "Boligmappa.no – Boligens servicehefte på nett", 2019.

183 Lavik, *Mobilitet i ulike tjenestemarkeder, portaler og håndverkertjenester*, 2014.

9.4 Arbeidslivskriminalitet og byggkvalitet

Det finnes ikke undersøkelser av om det er sammenheng mellom arbeidslivskriminalitet og manglende oppnåelse av forsvarlig byggkvalitet. Det er heller ikke undersøkt om virkemidlene i plan- og bygningslovgivningen fører til mindre arbeidslivskriminalitet.

I forarbeidene til dagens plan- og bygningslov er det lagt til grunn at det er sammenheng mellom brudd på regler om lønnsforhold, HMS og svart arbeid på den ene siden og kvaliteten på byggarbeider på den andre siden.¹⁸⁴ Det er antatt at foretak som benytter kompetente arbeidstakere og leverer høy kvalitet på utførelsen, også følger opp forpliktelser i annet regelverk.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) har pekt på at kriminelle virksomheter bruker ufaglært arbeidskraft til byggarbeider som forutsetter fagutdanning, benytter falsk dokumentasjon av spesialist- eller fagkompetanse og velger materialer av lav kvalitet. Konsekvensen er boliger med mange feil og mangler, et helseskadelig inneklima og brannfare på grunn av feil i de elektriske systemene.¹⁸⁵

184 Prop. 131 L (2014-2015) *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*.

185 Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter. *Arbeidslivskriminalitet i Norge: Situasjonsbeskrivelse 2017, 2017*.



II

Vurderinger og anbefalinger

10

Ansvar

10.1 Problemstillinger

Plassering av ansvar i et bygge- eller anleggsprosjekt er ment å bidra til at prosjektet blir som avtalt, og at regelverket etterlevs. Aktørene påtar seg ansvar gjennom privatrettslige kontrakter med tiltakshaver for arbeidene de initierer eller utfører. Uavhengig av slike kontrakter plasserer plan- og bygningsloven det offentligrettslige ansvaret for etterlevelse av regelverket på tiltakshaver. Det er tiltakshavers ansvar at det blir bygget i tråd med forutsetningene i igangsettingstillatelsen, herunder lokale plankrav og nasjonale byggtekniske krav. Hvis prosjektet er søknadspiktig, har tiltakshaver plikt til å bruke profesjonelle medhjelpere.¹⁸⁶ Det innebærer at tiltakshaver skal videreføre ansvar til søker, prosjekterende, utførende og kontrollerende foretak. Reglene skal bidra til klare ansvarsforhold og gjøre at kommunen enkelt kan sanksjonere mot den som er ansvarlig for byggfeil. Hvert foretak må erklære ansvar overfor kommunen. Dersom et tiltak ikke gjennomføres i tråd med regelverket, har tiltakshaver fortsatt hovedansvaret for at feil blir rettet. Kommunen står fritt til å velge om sanksjoner skal rettes mot tiltakshaver eller foretaket som feilen kan tilbakeføres til.

Ansvarsrettsystemet skal gjøre det synlig hvem som har ansvar for hvilke oppgaver og bevisstgjøre foretakene om sitt ansvar. Tiltakshaver må knytte til seg særskilt

kompetanse. For eksempel vil ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende ofte være foretak med arkitekt- eller ingeniørfaglig kompetanse. De skal inn tidlig i arbeidet, i søknads- og prosjekteringsfasen, og har mulighet til å påvirke utformingen av prosjektene. En sentral oppgave er å gi faglige råd, for å sikre oppfyllelse av krav i regelverket. Ansvarsreglene kan dermed ha oppdragende effekt ikke bare på tiltakshaver, men også på de øvrige ansvarlige i prosjektet. De ansvarlige foretakene skal se til at ansvaret overfor myndighetene samsvarer med oppgavene de faktisk utfører. Ansvarsreglene er rimelige, i den forstand at kommunen kan rette reaksjoner mot den som har ansvaret for feilen, og dermed har forutsetningene for å rette den.

Selv om hensikten med ansvarsrettsystemet er å bidra til klare ansvarsforhold, er det i praksis mulig å misforstå eget ansvar, bevisst eller ubevisst. Tiltakshaver kan for eksempel innta en tilbaketrukket rolle, i den tro at alt ansvar er overført til de ansvarlige foretakene gjennom private kontrakter (se boks 10.1).¹⁸⁷ Det bidrar også til misforståelser at ansvar etter plan- og bygningsloven og etter kontrakt- og entrepriseretten ikke er sammenfallende (se kapittel 5.3 og 6.1). Foretakene kan dermed påta seg et større ansvar enn hva som følger av kontrakten, dersom ansvaret ikke er beskrevet likt i ansvarserklæringen og kontrakten.

¹⁸⁶ Gjelder ikke selvbyggere.

¹⁸⁷ Det er for eksempel ikke et absolutt krav at tiltakshaver skal stille på forhåndskonferanse med kommunen, for å avklare rammebetingelser for prosjektet; tiltakshaver kan la seg representere av ansvarlig søker.

Rettspraksis har vist at foretak risikerer erstatningsansvar etter plan- og bygningsloven på bakgrunn av kontrakten med tiltakshaver. Det gjelder for eksempel ved mislighold av oppgaver som omfattes av ansvarsretten, eller ved at foretaket ikke har forstått omfanget av ansvarsretten (se kapittel 6.1). Et eksempel er når tiltakshaver utfører enkelte oppgaver i prosjektet selv, uten at det er avgrenset mot disse oppgavene i foretakenes ansvarserklæringer. Dermed kan en konsulent eller entreprenør som har erklært ansvar for de samme oppgavene, risikere å sitte med ansvaret (se boks 10.2). Tilsvarende vil foretak som har erklært ansvar for deler av de samme oppgavene, alle risikere å bli holdt ansvarlige. For tiltakshavere kan manglende samordning mellom kontrakter og plan- og bygningsloven føre til falsk trygghet, blant annet fordi tiltakshaver kan forledes til å tro at vedkommende er beskyttet gjennom plan- og bygningslovens ansvarsregler hvis det oppstår problemer som ikke lar seg løse i kontraktsforholdet.

Det kan også oppstå hull eller overlapp i fordelingen av ansvar mellom aktørene. Hull oppstår fordi ansvaret for helheten og koordineringen av det samlede prosjektet ikke er tydelig plassert hos én aktør. Både søker, prosjekterende og utførende har ansvar for koordinering. Å bedre samhandlingen mellom aktørene i bygge- og anleggsprosjekter er en vedvarende problemstilling i norske byggeprosjekter (se kapittel 4.4). Overlapp oppstår fordi foretakene har vært upresise i ansvarserklæringene. De kan påta seg ansvar som de ikke har kompetanse til, selv om de har erklært ansvar i god tro om å inneha tilstrekkelig kompetanse.

Ansvarsreglene gjør det også mulig både for tiltakshaver og andre aktører å begrense, og i visse tilfeller unngå, de økonomiske forpliktelser som ansvaret innebærer. Et eksempel kan være gjennom bruk av såkalte single purpose-foretak. Slike foretak opprettes for enkeltstående boligprosjekter, ofte med eiendommens adresse som foretaksnavn. Single purpose-foretak legges normalt ned når prosjektet er ferdigstilt. Det kan være gode grunner for å opprette slike foretak, for eksempel for å fordele risiko og ansvar mellom ulike aktører i prosjektet, men organisasjonsformen kan også brukes til å begrense eller omgå eget ansvar, særlig ansvar for byggfeil som oppdages etter ferdigstillelse. Kommunen kan gi sanksjoner opp til fem år etter at ferdigattest er gitt, men ved single purpose-foretak er det ofte ikke noen å rette sanksjoner mot fordi foretaket i mellomtiden er opphørt. Da blir boligeier mottaker av sanksjonene. Hvis foretaket har opphørt, har ikke boligeier et foretak å rette eventuelle krav mot, og har i praksis bare den begrensede dekningen i garantien etter bustadoppføringslova å forholde seg til (se kapittel 5.6).

Kravene til ansvar er kommunens verktøy for å følge opp at bygge- og anleggsprosjekter utføres i tråd med de tillatelser som er gitt. Det kan virke som kommunene i liten grad benytter muligheten for å gå på ansvarlige foretak (se kapittel 5.5 og 5.7). Årsaken til dette er sammensatt. Overlapp, hull og misforståelser knyttet til ansvarsfordeling kan gjøre det vanskelig å identifisere hvem som er ansvarlig. Samtidig er det ressurskrevende å gripe inn med sanksjoner i pågående bygge- og anleggsprosjekter. Regelverket stiller krav til forhåndsvarsel, begrunnelse og klage. Kommunen må gi pålegg om retting, som både kan klages inn til forvaltningen og prøves for domstolene. Først når det foreligger et endelig rettingspålegg, kan kommunene følge opp med forelegg. Også forelegget kan bringes inn for domstolene. Dermed kan det gå lang tid fra kommunen har avdekket feil og mangler, til det er fattet endelig vedtak om sanksjoner. Det gjør at enkelte kommuner vegrer seg for å sette i gang prosessene. En annen utfordring er at det er vanskelig å ha full oversikt over de mulighetene som plan- og bygningsloven gir til å få rettet feil og mangler. Dette kan føre til at kommunene ikke tar i bruk alle verktøyene de har til rådighet.

Boks 10.1: Tiltakshavers ansvar

Tiltakshaver kan ikke fri seg fra sitt ansvar etter plan- og bygningsloven ved å vise til at det er brukt faglige medhjelpere. Et eksempel på dette er en sak fra 2019, hvor en tiltakshaver ble idømt ubetinget fengsel for ulovlige arbeider på et landsted i strandsonen. Det var blant annet bygget tennisbane og underjordisk gang, opparbeidet en voll og anlagt en vei. Tiltakshaver hadde argumentert for at vedkommende ikke var kjent med at arkitekten og entreprenøren hadde utført arbeidene uten tillatelse fra myndighetene. Retten mente imidlertid at tiltakshaver hadde "utvist en nærmest total mangel på respekt for plan- og bygningslovgivningen".

Kilde: LA-2018-178766-2

Boks 10.2: Ansvarlig søkers ansvar

Hvis det offentligrettslige ansvaret ikke er klart beskrevet i søknaden, kan foretaket risikere å få større ansvar enn det som følger av kontrakt. Foretaket kan også risikere å stå ansvarlig både privatrettslig og offentligrettslig for valg som tiltakshaver har gjort. Et eksempel er en sak fra 2019, hvor et arkitektfirma og en entreprenør i lagmannsretten ble dømt til å betale 13,5 millioner kroner til fire huseiere. Arkitektfirmaet var ansvarlig søker og prosjekterende, mens entreprenøren var ansvarlig for tømrer- og betongarbeider. Boligene var oppført med ferdigproduserte tak- og veggelementer. Det var tiltakshaver som hadde inngått avtalen med leverandøren og montasjen ble gjort av dennes ansatte. Etter overtagelsen ble det oppdaget lekkasjer og råteskader. Tiltakshaver var gått konkurs, og huseierne rettet krav mot blant annet arkitektfirmaet. Arkitektfirmaet argumenterte for at dets ansvar var begrenset til arkitektonisk planløsning og utforming, men at kommunen ved en skrivefeil hadde utvidet dette ansvaret. Arkitektfirmaet var enig i at prosjektet hadde utførelsesfeil, men at dette skyldtes valget til tiltakshaver om bruk av modulbygg. Både tingretten og lagmannsretten kom til at forsømmelsen av pliktene som ansvarlig søker var grovt uaktsom. Saken skal avgjøres av Høyesterett.

Kilde: LF-2018-91155

Boks 10.3: Gjennomføring av rettingspålegg

Et leilighetsbygg oppført i 2005-2006 i strid med planens krav til tomteutnyttelsesgrad, var opprinnelig innvilget dispensasjon fra planen. Dispensasjonen ble senere opphevet. Leilighetsbygget var tilnærmet ferdig, og leilighetene solgt. Konsekvensen av at det ikke ble gitt dispensasjon, var at en etasje måtte fjernes. Saken var gjennom flere klageomganger hos kommunen, Fylkesmannen og Sivilombudsmannen. Tiltakshaver, som også var utbygger, vant ikke frem. Saken ble så bragt inn for domstolene. Tiltakshaver fikk heller ikke her medhold. Tiltakshaver søkte på ny om dispensasjon fra kravet til tomteutnyttelse, og fikk det innvilget på vilkår. Parallelt med dette prøvde tiltakshaver å få den første dommen gjenopptatt for domstolene. Dette førte ikke frem. Tiltakshaver gikk så til domstolen for å få prøvd gyldigheten av vilkåret, men vant ikke frem. For å kunne gjennomføre rettingspålegget har kommunen gitt forelegg i saken. Dette er opprettholdt av domstolene. Saken har siden 2009 versert i forvaltningen og domstolene, foreløpig uten tegn til at rettingspålegget blir gjennomført.

Kilder: LG-2011-192019, HR-2016-668-U, LA-2015-138004, HR-2016-1864-U, LG-2017-64254, HR-2018-466-U, LG-2015-59357

10.2 Vurderinger

Ansvarsrettsystemet 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. Både myndighetene og aktørene selv kan bidra til å avhjelpe disse problemene.

Det er likevel aktørene som har nøkkelrollen for å begrense misforståelser og ivareta grensesnittene dem

imellom. En bevisst tiltakshaver kan bidra til å avverge uklarheter slik at feil i mindre grad oppstår. Bygg21 peker på at tiltakshaver må definere og kommunisere prosjektets mål til aktørene, og avklare hvordan hver parts interesser kan håndteres til det beste for prosjektet.¹⁸⁸ Bedre gjennomføring av prosjektet gir mindre behov for offentlig kontroll og inngripen.

¹⁸⁸ Bygg21, *Samhandling i byggeprosjekter*, 2019.

Sanksjoner

Kommunenes sanksjonsmuligheter kan styrkes ved å innføre såkalt direkte gjennomføring av pålegg.¹⁸⁹

Når fristen for å følge pålegget er gått ut, kan kommunen sette i gang retting på tiltakshavers regning. I dag har tiltakshaver og ansvarlige foretak en rekke muligheter til å trenere gjennomføring av rettingspålegg, også der disse er opprettholdt som gyldige av domstolene. Gjennom direkte gjennomføring vil mulighetene for gjentatte klagerunder i det offentlige og i domstolene reduseres.

Det kan også innføres regler om såkalt ansvarsgjennombrudd eller gjennomskjæring. Det kan bidra til å motvirke omgåelser av ansvar gjennom opprettelse av såkalte single purpose-foretak, i tilfeller der foretaket er et datterselskap i et konsern. Det innebærer i praksis at morselskap kan holdes ansvarlig for både pålegg om retting og tvangsmulkt.

Sikkerhetsstillelse

Ved behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse kan kommunen i dag kreve at ansvarlige aktører stiller sikkerhet for gjenstående arbeider. Det kan stilles krav om sikkerhet når det er en alvorlig mangel som ikke innebærer en umiddelbar fare. Forutsetningen er at mangelen kan rettes opp slik at ferdigattest kan gis, og at garantien bidrar til eller sikrer dette (se kapittel 5.6). Formålet med sikkerhetsstillelse er å sikre oppfyllelse av krav i plan- og bygningsloven og arealplan. Det kan stilles krav om sikkerhet både for boliger og næringsbygg. Sikkerhetsstillelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller oppløses før eventuelle feil blir rettet. Er det først gitt midlertidig brukstillatelse og bygget tas i bruk, vil det i praksis kunne bli vanskelig for kommunen å kreve at feil og mangler rettes opp i etterkant.

Det finnes eksempler på bruk av sikkerhetsstillelse (se kapittel 5.6), men det er et verktøy kommunene i liten grad benytter seg av. Bestemmelsen er ikke umiddelbart enkel å finne i loven, og det er heller ikke utarbeidet informasjon eller veiledning om sikkerhetsstillelse og hvordan ordningen kan brukes. Det er derfor mulig at kommunene ikke er kjent med at ordningen finnes. Økt bruk av krav om sikkerhetsstillelse vil uansett bidra til å ansvarliggjøre tiltakshaver og aktørene i prosjektet, slik at arbeidene gjennomføres i tråd med regelverk og gitte tillatelser.

Koordinering

Koordinering i grensesnittene i prosjekter er viktig, men krevende og komplekst, noe som kan føre til feil og mangler. Både søker, prosjekterende og utførende har et ansvar for koordinering, ofte uten at noen tar ansvar for helheten. Samordningsbehovet er større jo flere aktører som er involvert, og jo mer komplekst tiltaket er.

En aktør med særskilt ansvar for koordinering vil kunne bidra til bedre byggeprosesser og klarere ansvarsforhold. Samtidig kan det isolert sett bidra til økte kostnader i prosjektene. Det var tidligere et krav om ansvarlig samordner for utførelse.¹⁹⁰ Ansvarlig samordner skulle være et bindeledd mellom de ansvarlig utførende, tiltakshaver og kommunen, og skulle koordinere kontrollerklæringer og anmode kommunen om ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Samtidig skulle ansvarlig søker koordinere grunnlagsdokumentasjon, engasjere og vurdere ansvarlige foretak i prosjektet, herunder utførelsesforetakene. Ansvarlig søker hadde også ansvar for å lage kontrollplan for prosjektering og utførelse og engasjere kontrollansvarlige. Ansvarlig søkers oppgaver ble ansett som så omfattende at ansvarlig samordners rolle i mange tilfeller ble redusert til et administrativt bindeledd.. Det var også uklarerheter ved samordners og søkers ansvar. Hvis det for eksempel ble oppdaget prosjekteringsfeil etter at utførelsen hadde startet, var det uklart hvem som hadde ansvar for å følge opp feilen og koordinere det nødvendige opprettingsarbeidet. Funksjonen ansvarlig samordner ble derfor lagt til ansvarlig søker som dermed alene fikk den overordnede koordineringsrollen gjennom hele byggeprosessen.

Det kunne tenkes et krav om prosjektledelse eller byggeledelse i utførelsesfasen. Rollen som prosjektleder er i stor grad regulert gjennom kontraktstandarder.¹⁹¹ Det er derfor grunn til å tro at det uansett finnes prosjektledere i de fleste store og komplekse prosjekter, slik at et krav kan være unødvendig. Et generelt krav vil for øvrig være kostnadsdrivende, og det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig når det er få aktører involvert. Det kan også oppstå ytterligere uklarerheter med hensyn til ansvar etter kontrakt og overfor bygningsmyndighetene. En aktør som påtar seg rollen som prosjektleder, kan risikere å påta seg et betydelig offentligrettslig ansvar. Dersom ikke aktøren har forstått omfanget av ansvaret eller begrenset ansvaret i kontrakt, kan vedkommende risikere erstatningskrav.

189 Eksempler på slik regulering finnes i naturmangfoldloven og havne- og farvannsloven.

190 Ot.prp. nr. 112 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)*.

191 NS-ISO 21500 Prosjektledelse og/eller NS 8403 Byggeledelse.

For å sikre at noen i tiltaket koordinerer arbeidet slik at grensesnittene mellom fagområdene ivaretas, kan det alternativt stilles krav om at tiltakshaver utpeker en eller flere koordinatore. Dette vil først og fremst være hensiktsmessig der det er flere virksomheter på bygge- eller anleggsplassen samtidig eller etter hverandre. Ved store bygge- og anleggsarbeider kan tiltakshaver utpeke flere koordinatore dersom den enkelte koordinator håndterer delfaser som faller etter hverandre i tid, for eksempel koordinator for prosjektering og koordinator for utførelse. Det er ikke noe i veien for at tiltakshaver selv kan stå for koordineringen. Det bør fremgå av søknaden hvem som innehar denne funksjonen i prosjektet. Det endelige ansvaret vil uansett ligge hos tiltakshaver. Dette samsvarer med byggherreforskriften.

Ansvar på færre aktører

At mange oppgaver i et tiltak er belagt med offentligrettslig ansvar, kan bidra til uklare ansvarsforhold. Å legge ansvar på færre aktører, kan tenkes å tydeliggjøre hvem som har ansvar. Det kan gjøres på flere måter, enten ved å legge ansvar på færre aktører, eller ved å legge ansvar på tiltakshaver alene.

Kravet om å bruke en ansvarlig søker kan tenkes fjernet. Da vil tiltakshaver kunne stå for hele prosessen selv, eller velge å hente inn profesjonell bistand. De fleste tiltakshavere vil formodentlig knytte til seg slik kompetanse. Samtidig kan ansvarlig søker ha en oppdragende effekt på tiltakshaver, blant annet ved å gi faglige råd om søknad og offentlige krav. Ofte ivaretas rollen av arkitekter, som gjerne er ansvarlig prosjekterende i tillegg. En god ansvarlig søker kan bidra til effektiv gjennomføring av prosjektet ved å sikre fullstendige søknader og dialog med naboer og involverte aktører. En god søker kan også bidra til koordinering. Det er imidlertid ikke gitt at tiltakshaver følger ansvarlig søkers råd og anbefalinger. Det er heller ikke alltid at tiltakshaver gir ansvarlig søker rom for å gi råd. Tiltakshaver står dessuten fritt til å bytte ut søker hvis det oppstår uenigheter. Tall fra KOSTRA viser en økning i mangelfulle søknader utarbeidet av ansvarlig søker (se kapittel 5.3). Det motsatte er tilfellet for søknader utarbeidet av tiltakshaver selv. Tallene kan indikere at funksjonen ansvarlig søker ikke sikrer fullstendige søknader. I praksis tillegges ansvarlig søker mer ansvar enn det er grunnlag for etter regelverket, noe som utgjør en økt risiko for foretak som påtar seg ansvaret for funksjonen (se kapittel 5.3 og boks 10.2).

Byggteknisk forskrift krever at alle tiltak prosjekteres slik at kravene om blant annet brann- og konstruksjonssikkerhet følges. Alle tiltak skal også gjennomføres i tråd med øvrige forutsetninger i

igangsettingstillatelsen, herunder lokale plankrav. Kravet om ansvarlig prosjekterende kan derfor tenkes fjernet. Da er det tiltakshaver som har ansvaret for at prosjekteringen gjennomføres i samsvar med regelverket. Fjernes kravet til ansvarlig prosjekterende, kan det likevel stilles krav til særskilt kompetanse i tiltaket eller generelt til visse typer arbeider. Dette kan være innenfor områder som er særlig viktige for forsvarlig byggkvalitet, liv og helse (se kapittel 11). For tiltakshaver vil det å fjerne kravet om ansvarlig prosjekterende, kunne medføre forenklinger, men tiltakshaver vil uansett ha ansvar for at prosjekteringen er riktig. For en god og profesjonell tiltakshaver er kravet om ansvarlig prosjekterende sannsynligvis overflødig, da vedkommende uansett må antas å knytte til seg slik kompetanse. For mindre kompetente tiltakshavere kan fjerning av kravet isolert sett føre til mindre profesjonell prosjektering. Dette kan kompenseres gjennom andre former for kvalifikasjonskrav. For kommunen vil fjerning av kravet om ansvarlig prosjekterende ha tilsvarende konsekvenser som for fjerning av krav om ansvarlig søker; kommunen må rette seg direkte til tiltakshaver.

Kravet om å bruke ansvarlig utførende, kan også tenkes fjernet. I gjennomføringsfasen av prosjektene er det ofte mange ansvarlig utførende foretak, også underentreprenører. Dette kan bidra både til at ansvaret pulveriseres, og at det oppstår hull i ansvarsforholdene. Fjernes kravet om ansvarlig utførende, behøver ikke kommunen bruke ressurser på å finne ut av hvem det skal rettes sanksjoner mot, men kan rette seg direkte til tiltakshaver. For tiltakshaver vil dette innebære at vedkommende må forfølge retting av feil og mangler privatrettslig. Et alternativ kan være å begrense hvor mange utførende det kan være i et prosjekt. Dette kan gjøres gjennom regler som hindrer oppdeling av ansvaret, for eksempel ved å stille krav om hovedentreprenør. En slik regel vil favorisere større, profesjonelle entreprenørforetak fremfor små og mellomstore håndverksforetak. Næringen består i hovedsak av små foretak, som vil kunne oppleve at et krav om hovedentreprenør nødvendiggjør konsolidering for å kunne konkurrere i markedet. Kravet kan også bidra til å hindre knoppskyting i næringen ved at det blir vanskeligere å være liten og nyetablert.

Ansvar på tiltakshaver alene

Ansvaret kan også legges på tiltakshaver alene. Et rent tiltakshaveransvar er regelen i andre land, herunder Sverige, Danmark og Nederland, se kapittel 7. En slik tilnærming harmonerer også med øvrig regelverk, blant annet arbeidsmiljøloven og tilhørende byggherreforskrift, hvor tiltakshaver alene har ansvaret. Det samme gjelder andre sektorer, som skipsbygging (rederi og verft) og broer og tunneler (veiforvalter), se

kapittel 8. Tiltakshaver vil alene stå ansvarlig overfor kommunen for at regelverket etterleves, og eventuelle sanksjoner rettes kun til tiltakshaver.

Et rent tiltakshaveransvar vil gjøre det enklere for kommunen å følge opp regelverksbrudd i og med at det er tiltakshaver som må sørge for oppretting. Tiltakshaver må sørge for at aktørene vedkommende har inngått kontrakt med retter de ulovlige forholdene. Det vil bevisstgjøre tiltakshavere om hvilket ansvar de faktisk har overfor kommunen, og samtidig tydeliggjøre viktigheten av gode bestillinger og privatrettslige kontrakter, herunder vurderinger av kompetansen og referansene til foretakene. Tiltakshaveransvar vil gjøre forskjellene mellom offentligrettslige og privatrettslige regler tydeligere, ettersom foretakene ikke lenger har et direkte ansvar overfor kommunen, i tillegg til kontrakten med tiltakshaver.

Ved å legge ansvaret på færre aktører eller tiltakshaver alene, kan tiltakshavers evne til å bestille riktig svekkes. For at tiltaket skal kunne gjennomføres i tråd med byggereglene, må tiltakshaver evne å knytte til seg riktig kompetanse i prosjektet og være kompetent til å ta de riktige valgene. Dette kan være særlig utfordrende for ikke-profesjonelle tiltakshavere, og de ansvarlige foretakene mister sin oppdragende rolle overfor tiltakshaver. På den annen side vil ansvaret være klart og tydelig plassert på tiltakshaver, noe som i seg selv kan ha en oppdragende effekt. Et mulig kompenserende tiltak kan være at byggesaksgebyrene graderes i henhold til medgått tid på hver enkelt søknad. Dette vil gjøre det mer lønnsomt for tiltakshaver å knytte til seg profesjonelle for å sikre god kvalitet på søknaden tidligst mulig i prosessen. Et annet kompenserende tiltak er å gi kommunen mulighet til å kreve bestemte typer kompetanse i tiltaket (se kapittel 11). Ansvaret for å rette og følge opp regelverksbrudd kan sette særlig ikke-profesjonelle tiltakshavere i en praktisk eller økonomisk vanskelig situasjon. Samtidig følger det allerede av dagens regler at tiltakshaver har hovedansvaret for at prosjektet gjennomføres i tråd med regelverket.¹⁹² Innføring av rent tiltakshaveransvar vil således ikke egentlig endre, men tydeliggjøre dette ansvaret.

Ansvarets omfang

Det kan oppstå uklarheter om hvilket ansvar foretakene påtar seg, særlig når det gjelder ansvar etter kontrakt og ansvar overfor kommunen. Tiltakshaver og foretakene har ansvar overfor kommunen for å etterleve

byggteknisk forskrift og krav gitt i tillatelse og arealplan. Det inngås privatrettslige kontrakter om prosjektering og utførelse av arbeidene (se kapittel 5 og 6). Det kan derfor synes unødvendig at foretakene i tillegg må påta seg offentligrettslig ansvar for byggtekniske krav.

Ansvaret foretakene påtar seg overfor kommunen, kan tenkes avgrenset til samfunnskritiske områder av betydning for liv, helse og miljø. Eksempler kan være brann- og konstruksjonssikkerhet, bygningsfysikk, geoteknikk og brukbarhet. Det vil kunne tydeliggjøre regelverkets formål om å oppnå forsvarlig byggkvalitet. Det vil også tydeliggjøre skillet mellom ansvar i kontrakt og ansvar overfor kommunen.

Det er samtidig flere kvaliteter etter plan- og bygningsloven som er viktige, utover de som har betydning for liv, helse og miljø. Eksempler kan være plassering av byggverk og estetikk (visuelle kvaliteter). Kommunene har en vid adgang til å stille krav for eksempel til estetikk gjennom arealplan.

Uklarheter rundt ansvarsforhold kan tenkes å være mer alvorlige i komplekse tiltak enn i enkle. Ansvarets omfang kan derfor tenkes gradert etter byggverkets kompleksitet, eller der det er mange aktører involvert.

10.3 anbefalinger

Det må bli tydeligere hvem som har offentligrettslig ansvar. Dagens ansvarsregler, der mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene, bidrar til uklarheter og ansvarspulverisering. Det offentligrettslige ansvaret kommer i tillegg til det privatrettslige ansvaret som følger av kontrakter og alminnelig entrepriser- og kontraktsrett, og synes langt på vei å innebære dobbeltregulering. Ansvarsrettssystemet bidrar til å tilsøre tiltakshavers ansvar slik at vedkommende ofte havner i en tilbaketrucken rolle.

Tydeligere plassering av ansvar

Det offentligrettslige ansvaret må plasseres tydelig hos tiltakshaver. Det er tiltakshaver som tar initiativ til å bygge, og tiltakshaver har ansvaret for at det bygges i tråd med regelverk og planer. Ved en entydig plassering av ansvar overfor plan- og bygningsmyndighetene får tiltakshaveren den sentrale rollen vedkommende skal og må ha. Kommunen får én enkelt aktør å forholde seg til, og det blir ikke tvil om hvem som har ansvaret for at kravene i plan- og bygningsloven etterleves og eventuelle feil rettes opp. Et rent tiltakshaveransvar vil også være

¹⁹² HR-2006-1515-A avsnitt 50: "Det er ikkje tvilsamt at det er byggherren som har ansvaret for byggjeprojektet, også byggjegrund og fundamentering. Bruken av ansvarshavande endrar ikkje dette...".

forenkler for næringen, som slipper å forholde seg til to ulike ansvarssystemer etter henholdsvis plan- og bygningsloven og kontrakt- og entrepriseretten.

Systemet for ansvarsrett avvikles

Det følger av å plassere ansvar hos tiltakshaver alene, at dagens ansvarsrettsystem avvikles. Krav om ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende vil med andre ord utgå. Uavhengig kontrollørs ansvar omtales nærmere i kapittel 12. Det er ingen andre land i Europa som har et tilsvarende omfattende system, uten at det ser ut til at byggskaedefanget i disse landene er større av den grunn. Det er heller ikke klare indikasjoner på at omfanget av byggfeil og -skader i Norge er redusert etter at kravet til ansvar for foretak ble innført.

Fjerning av ansvarsrettssystemet er ikke først og fremst ment som en forenkling av byggereglene, men som en klargjøring av de offentligrettslige ansvarsforholdene, som vil gjøre det lettere å etterleve regelverket. For kommunens del innebærer dette enklere saksbehandling, blant annet ved at det ikke lenger er nødvendig å påse at fagområder er belagt med ansvar.

Tiltakshaver må knytte til seg kompetente aktører

Tiltakshaver må selv sørge for å benytte profesjonelle aktører som kan bistå med søknad, prosjektering og utførelse, der det privatrettslige ansvaret er nedfelt i kontrakter. Tiltakshaver bør være seg bevisst hvilke aktører som involveres i prosjektet, og skaffe seg informasjon om hvem det skal inngås kontrakter med. Dette gjelder både å knytte til seg riktig kompetanse i prosjektet, og å etterspørre dokumentasjon for at utbygger har alle papirer i orden. Tiltakshaver må enten selv sørge for koordinering i prosjektet eller utpeke noen til denne oppgaven. Dette kan gjøres etter modell fra byggherreforskriften. Det må fremgå av søknad hvem som koordinerer prosjektet. Gjennom entydig plassering av det offentligrettslige ansvaret hos tiltakshaver, gis tiltakshaver incitamenter til å sørge for å knytte til seg profesjonelle medhjelpere.

Forslaget om å legge ansvaret over på tiltakshaver alene, må ses i sammenheng med de andre foreslåtte tiltakene for å sikre forsvarlig kvalitet. Ved å innføre digital søknadsprosess i alle trinn i kommunen, samtidig som gebyrene graderes etter medgått tid på hver enkelt søknad, vil det bli lønnsomt å heve kvaliteten på søknadene. Ved å stille kvalifikasjonskrav til dem som gjør arbeidet, og ved å gi kommunene anledning

til å kreve kompetanse der det er behov for det, sikres kompetansen. En obligatorisk forsikringsordning gjør dessuten at forsikringsselskapene, på bakgrunn av risikovurderinger, belønner de prosjektene der det er benyttet profesjonelle og kompetente aktører. Forslagene er nærmere omtalt i kapitlene 11-13.

Kommunene må benytte muligheten til å kreve sikkerhetsstillelse

Kommunene må ta i bruk de verktøyer de har, for å sikre at boliger og bygg oppføres i tråd med regelverk og gitte tillatelser. Det er grunn til å tro at muligheten til å kreve sikkerhet for gjenstående arbeider ved søknad om midlertidig brukstillatelse, ikke benyttes i tilstrekkelig grad. En årsak kan være at bestemmelsen ikke fremkommer tydelig i plan- og bygningsloven, og at kommunene derfor ikke er kjent med muligheten. Bestemmelsen bør derfor synliggjøres bedre i regelverket.

Krav om sikkerhet kan være særlig hensiktsmessig dersom det er risiko for at foretak oppløses eller går konkurs etter at midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er gitt. Dette har spesielt stor betydning for kjøpere av nye boliger.

Styrke kommunenes sanksjonsmuligheter

Mange boligkjøpere opplever mangler ved boligene etter en tid, og de kan bli påført store kostnader til utbedring. Bygge- og anleggsbransjen er den klart største konkursbransjen i landet, og særlig single purpose-foretak kan gå konkurs dersom det kommer mangelskrav. Når foretaket opphører, har ikke kjøperne noen å rette krav mot. Det bør iverksettes tiltak for å redusere kjøpers risiko og tap ved kjøp av nye boliger, blant annet må det være mulig å gå på bakmenn. Ett slikt tiltak vil være å innføre en regel om gjennomskjæring som gjør det mulig å holde morselskap økonomisk ansvarlig for feil eller mangler til datterselskap. Dette kan være særlig aktuelt der morselskap har etablert et single purpose-foretak. Muligheten for å holde daglig leder i tiltakshaverforetak personlig ansvarlig, bør utredes. En slik mulighet vil være særlig viktig dersom tiltakshaver gjentatte ganger går konkurs.

Det bør også utredes om det kan innføres direkte gjennomføring av pålegg. Et slikt tiltak vil gjøre det enklere å gjennomføre pålegg om retting uten å gå veien om domstolene.

11

Kompetanse

11.1 Problemstillinger

For å sikre byggverk med høy kvalitet, som fungerer etter sin hensikt, er det nødvendig med en kompetent bygge- og anleggsnæring. I begrepet kompetanse ligger mange dimensjoner, herunder kvalifikasjoner, erfaring, ferdigheter, etikk og normer. Myndighetene kan stille krav ved offentlige anskaffelser, og de stiller kvalifikasjonskrav i plan- og bygningsloven. Alle som skal erklære ansvarsrett, må oppfylle krav til utdanning og praksis. Formålet med kravene er å sikre at aktørene har den nødvendige kompetansen til å gjennomføre oppgavene de påtar seg. For å ha et grunnlag for å vurdere hvilke kvalifikasjoner som kreves, skal alle søknadspiktige tiltak klassifiseres ut fra vanskelighetsgrad og mulige konsekvenser av feil.

Kvalifikasjonskravene er tilpasset vanskelighetsgraden til oppgavene; det er ikke hvem som helst som kan utføre hvilke som helst oppgaver. Krav til kvalifikasjoner kan øke sannsynligheten for at arbeider blir gjennomført i tråd med plan- og bygningsloven. Kvalifikasjonskrav kan også gjøre det enklere for tiltakshavere å foreta velinformerte valg av hvem de vil knytte til seg i et prosjekt. Kvalifikasjonskravene er nærmere redegjort for i kapittel 5.4.

Gjennom den frivillige ordningen med Sentral godkjenning kan foretak få forhåndsvurdert om kvalifikasjonskravene er oppfylt. Kvalifikasjonskravene er de samme for erklæring om ansvarsrett til kommunen og for Sentral godkjenning. Sentral

godkjenning kan dermed brukes som dokumentasjon for at kravene er oppfylt ved erklæring av ansvarsrett. Ordningen er den eneste muligheten for offentlig forhåndsvurdering av kvalifikasjonskravene. Den gir derfor kommunene en viss trygghet for at aktørene er kvalifiserte. Foretak kan oppleve at Sentral godkjenning gjør dem mer etterspurt i markedet. At det stilles kvalifikasjonskrav for å erklære ansvar, og for å få Sentral godkjenning, bidrar til at aktørene videreutdanner seg og øker sin kompetanse, noe som igjen bidrar til en mer kompetent næring.

Da Sentral godkjenning ble innført, hadde ordningen en klar funksjon. Den skulle lette godkjenningsprosessen for foretakene og effektivisere saksbehandlingen i kommunene ved lokal godkjenning. Lokal godkjenning er opphevet, og dermed skal ikke kommunene lenger forhåndsvurdere om kvalifikasjonskravene er oppfylt. Det er ikke nødvendig for foretak å ha Sentral godkjenning for å kunne erklære ansvarsrett. Foretak med Sentral godkjenning får heller ingen økonomiske eller andre typer fordeler i byggesaken. For mange foretak kan det være vel så enkelt å stå utenfor ordningen og erklære ansvar i den enkelte sak. Sentral godkjenning har dermed mistet mye av sin opprinnelige begrunnelse og funksjon. Ordningen er likevel beholdt som et tilbud til foretak som ønsker å dokumentere at de er kvalifiserte for ansvarsrett, og som et virkemiddel for å opprettholde kompetanse i næringen. Dette forutsetter imidlertid at godkjenningen gir et reelt bilde av foretakets kvalifikasjoner, og at både kommuner og tiltakshavere kan stole på at sentralt godkjente foretak rent faktisk oppfyller kvalifikasjonskravene.

Kvalifikasjonskravene skaper misforståelser blant både foretak og kommuner. Sentral godkjenning er inndelt i godkjenningssområder. Disse er ment som et hjelpemiddel ved vurderingen av søknader om Sentral godkjenning og er kun bindende for godkjenningsordningen.¹⁹³ Kommunene og foretakene står fritt til å bestemme en mer hensiktsmessig oppdeling av ansvar, og tilpasse kvalifikasjonskravene ut fra det som er nødvendig for prosjektet. Det kan likevel se ut til at godkjenningssområder for Sentral godkjenning oppfattes som bindende også ved erklæring om ansvarsrett, og at hverken kommuner eller næringen benytter seg av fleksibiliteten som ligger i regelverket.

Godkjenningssområdene for Sentral godkjenning tar ikke høyde for kvalifikasjonskrav som følger av annet regelverk. Dette gjelder blant annet prosjektering av løfteinnretninger, brannalarmanlegg og ledesystem og utførelse av løfteinnretninger, installasjon av brannalarmanlegg og installasjon av ledesystem. Etter forskrift om elektrofag og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr, er en aktør med fagbrev, teknisk fagskole, samt elektroinstallatørprøven kvalifisert for å kunne utføre og prosjektere alle typer tekniske installasjoner i et bygg. Det finnes i tillegg en sertifiseringsordning i privat regi for prosjektering og utførelse av brannalarmlegg.

Enkelte av godkjenningssområdene i Sentral godkjenning tar heller ikke hensyn til hvilken formell kompetanse det er mulig å tilegne seg. Kompetanse opparbeides ikke bare gjennom utdanning, men også gjennom å praktisere og erfare.

Det er også andre utfordringer knyttet til å stille kvalifikasjonskravene til foretak. Både Sentral godkjenning og erklæring om ansvarsrett baserer seg på at det er faglig ledelse i foretaket som oppfyller kvalifikasjonskravene. Det er ingen garanti for at den faglige ledelsen er til stede og har en aktiv rolle i det konkrete prosjektet. Med mindre kommunene gjennomfører kontroll med kvalifikasjoner i den enkelte sak, er det mulig å omgå kvalifikasjonskravene.

Det er også vanskelig å operasjonalisere kvalifikasjonskrav, og det kreves betydelige ressurser for å følge opp at kravene etterleves. Dagens kvalifikasjonskrav tar ikke tilstrekkelig høyde for realkompetanse, noe som gjør det vanskelig for mange å innfri kvalifikasjonskravene.

De enkelte oppgavene i et tiltak skal inndeles i ulike tiltaksklasser basert på kompleksitet, vanskelighetsgrad

samt konsekvenser av feil og mangler for helse, miljø og sikkerhet. Valg av tiltaksklasse avgjør hvilke kvalifikasjonskrav foretaket må oppfylle. Jo høyere tiltaksklasse, desto strengere kvalifikasjonskrav. Det er ansvarlig søker som basert på skjønn, foreslår tiltaksklasseplassering. Feil forståelse av tiltaksklasser kan medføre at oppgaver plasseres i høyere tiltaksklasse enn nødvendig. Da vil ikke kvalifikasjonskravene være tilpasset det reelle behovet i prosjektet, og foretak som egentlig er kvalifiserte for oppgaven, blir utelukket fra oppdrag.

Det er ulike synspunkter på kvalifikasjonskravene i næringen. Noen mener kravene er for strenge, andre at de er for lempelige.¹⁹⁴ Et fellestrekk synes imidlertid å være at det er nødvendig med ordninger som bedre kan dokumentere kompetanse.

Næringen har også delte meninger om ordningen med Sentral godkjenning. Enkelte innen utførelsesfagene ønsker å fjerne ordningen fordi den har mistet sin betydning etter bortfallet av lokal godkjenning. Det er også pekt på at ordningen har mistet sin integritet ved at det ikke stilles krav om at foretaket må ha håndverkere ansatt for å kunne få godkjenning innen utførelse.¹⁹⁵ Innen prosjekteringsfagene mener flere at Sentral godkjenning er et verdifullt virkemiddel for å bidra til seriøsitet og forutsigbarhet, men at ordningen må tilpasses de ulike kompetansebehov innen fagområdene.¹⁹⁶ Det er i den forbindelse tatt til orde for at enkelte av godkjenningssområder bør forbeholdes aktører med en spesifikk type utdanning uavhengig av tiltaksklasse.¹⁹⁷

11.2 Vurderinger

Kompetanse i næringen kan, og må, sikres på flere måter. Utdanningssystemet er hovedkilden til kompetanse. Mye må skje i regi av næringen selv, og noe er det mer hensiktsmessig at myndighetene bidrar til eller sørger for. Kvalifikasjonskrav kan i utgangspunktet stilles til foretaket, til enkeltpersoner eller til selve prosjektet. Et sentralt spørsmål er om, og eventuelt hvilke, krav til kompetanse det offentlige bør stille, og hva som kan overlates til næringen selv.

¹⁹⁴ Byggenæringens Landsforening, *Kvalifikasjoner for ansvarlige foretak*, 2016, Byggmesterforbundet, *Kompetansekrav for ansvarlige foretak – Oppfølging etter møte mellom KMD og byggenæringen* (brev datert 15. november 2016 til Direktoratet for byggkvalitet), og Arkitekt- og rådgiverbransjen, *Innspill fra Arkitekt- og Rådgiverbransjen om Kvalifikasjonskrav for ansvarlige foretak* (brev datert 28. november 2016 til Direktoratet for byggkvalitet).

¹⁹⁵ Byggeindustrien, "Byggmesterne vil skrote sentral godkjenning", 2018.

¹⁹⁶ Byggeindustrien, "Sentral godkjenning: RIF er fornøyde", 2017.

¹⁹⁷ Husebø, "Uakseptable endringsforslag i byggesaksforskriften (sentral godkjenning)", 2018.

¹⁹³ Kommunal- og regionaldepartementet, *Høringsnotat – Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak (byggesaksforskriften)*, 2009.

Kvalifikasjonskrav i plan- og bygningsloven

I dag stilles det en rekke krav til kvalifikasjoner i bygge- og anleggsprosjekter. Hensikten er å sikre at aktørene har nødvendig kompetanse til å gjennomføre oppgavene i tråd med plan- og bygningsloven og kontraktsforpliktelser. Et avgjørende spørsmål er om dagens ordning med kvalifikasjonskrav til foretaket, herunder Sentral godkjenning, er en treffende og effektiv måte å dokumentere kompetanse på, eller om det finnes andre og bedre alternativer.

Kompetanse på viktige områder

Det er ikke gitt at myndighetene skal, eller er best egnet til, å stille kvalifikasjonskrav i bygge- og anleggsprosjekter. Det er imidlertid enkelte deler av et tiltak som har større betydning for eier, bruker og samfunn enn andre.

Kravene i byggteknisk forskrift skal følges for alle byggverk. Dette er krav som blant annet gjelder sikkerhet, miljø, helse og energi. Plan- og bygningsloven stiller også krav om at byggverket prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn får "en god arkitektonisk utforming" og "innehar gode visuelle kvaliteter i samsvar med sin funksjon". Kommunene kan stille spesifiserte krav i planbestemmelser.

Tiltakshaver har ikke nødvendigvis oppmerksomhet rettet mot alle viktige områder. Det kan gjelde fagområder som er av stor betydning for liv, helse og miljø. Brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk er eksempler på fagområder som er viktige for at bygg ikke skal brenne eller falle ned. Også byggverkets brukbarhet, som kan omfatte krav til tilgjengelighet og universell utforming, kan være et område tiltakshaver ikke nødvendigvis prioriterer. Brukbarheten er viktig av hensyn til sikkerhet, herunder rømning og atkomst for nødetater. Byggverkets brukbarhet omfatter også krav til forsvarlig planløsning og plassering på tomten, som er viktig når det gjelder klimatilpasning. I dag stilles det kvalifikasjonskrav til tiltak på alle disse områdene unntatt brukbarhet.

Kvalifikasjonskrav til foretak

Plan- og bygningsloven stiller kvalifikasjonskrav til den faglige ledelsen i foretaket. Intensjonen er at det skal være kvalifiserte fagfolk i det konkrete prosjektet, men det er ingen garanti for at den faglige ledelsen er til stede og har en aktiv rolle. Et spørsmål er om det er mulig å videreutvikle dagens modell med krav til foretaket slik at den gir trygghet for at riktig kompetanse benyttes i tiltaket.

Flere, både blant foretak og kommuner, opplever at Sentral godkjenning er nyttig for å synliggjøre kvalifikasjoner. Samtidig er det pekt på behov for å forbedre ordningen. Det er blitt foreslått å gjøre ordningen obligatorisk, men dette ble ikke fulgt opp fordi det ville være i strid med EUs tjenstedirektiv.¹⁹⁸ Selv en frivillig offentlig ordning som Sentral godkjenning kan være problematisk etter EØS-retten. Blant annet kan ikke offentlige oppdragsgivere stille krav til at foretak må ha Sentral godkjenning, fordi ordningen da ikke kan anses som frivillig.

Problemet med at faglig ledelse ikke nødvendigvis er inne i det konkrete prosjektet, kunne i utgangspunktet tenkes håndtert ved å kreve at en viss andel av foretakets fagarbeidere må oppfylle kvalifikasjonskrav. Det ville i praksis bety et krav om fagbrev, som nødvendigvis gjør egne kvalifikasjonskrav og en form for vurdering etter modell fra dagens sentrale godkjenningsordning. Kravet kunne vært stilt enten til foretaket eller til det konkrete tiltaket. Et slikt krav i plan- og bygningsloven vil sannsynligvis være i strid med EØS-retten. Det kan imidlertid være større rom for dette i anskaffelseslovgivningen. Offentlige anskaffelser omtales nærmere nedenfor. Et annet alternativ ville være å kreve at faglig ledelse skal være aktivt inne i alle tiltak. Det siste kan være enklere å oppfylle for prosjekteringsforetak enn for utførende foretak fordi det krever geografisk nærhet til tiltaket. At kravet griper inn i foretakets organisering og hvem som må være på byggeplass, kan bidra til redusert konkurranse.

Kompetansekrav til personer

EØS-retten åpner for at det kan stilles kompetansekrav til personer (se kapittel 5.4). Både yrkestittel og yrkesvirksomhet (aktivitet) kan reguleres. Dersom yrkestittel reguleres, er det ikke restriksjoner på hvem som kan utføre tjenestene. For eksempel kunne det tenkes at yrkestittelen arkitekt ble lovregulert, men dette vil ikke være til hinder for at andre kan påta seg oppgaver som å prosjektere hus. Dersom aktiviteten reguleres, kan det stilles krav til hvem som kan utføre tjenesten. I plan- og bygningsloven er aktiviteten periodisk sikkerhetskontroll av heis lovregulert.

Et lovregulert yrke kan bidra til å heve kompetansenivået i næringen. Det kan også gjøre det enklere for tiltakshavere å velge kompetente aktører, fordi godkjent utdanning signaliserer om aktøren er kompetent til oppgaven. En ulempe med lovregulering av yrke er at kompetente aktører uten tilstrekkelig formell utdanning,

198 Foreslått i NOU 2005:12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*, 2005.

men med lang erfaring, utelukkes. Problemet kan reduseres ved å legge til rette for videreutdanning. Det finnes også andre muligheter for å få formalisert realkompetanse, som praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb (se kapittel 5.4).

Hvis et yrke skal lovreguleres, må det finnes et samfunnsmessig problem som det er nødvendig å løse. Det må også kunne dokumenteres at manglende kvalifikasjoner kan føre til alvorlig skade for offentlig helse eller tiltakshavers (tjenestemottakers) sikkerhet. Et generelt ønske om å stille krav til kompetanse innen enkelte områder, er ikke tilstrekkelig. Før et lovregulert yrke kan innføres, må det foretas forholdsmessighetsprøving (se kapittel 5.4).

Den tidligere ordningen med lokal godkjenning innebar forhåndskontroll av kvalifikasjoner, noe som gjorde det mulig for kommunen å luke ut ikke-kvalifiserte aktører. Lovregulering av yrke vil gjeninnføre muligheten til å forhåndsvurdere kvalifikasjoner. Forhåndsvurderingen vil imidlertid bli gjort fra sentralt hold, og ikke av kommunen. Samtidig vil det være begrensninger på hvilke områder det kan stilles krav til kvalifikasjoner, da det kun er mulig for yrker hvor feilaktig utført arbeid kan få alvorlige konsekvenser for byggets bruker. Kravet til forholdsmessighet innebærer altså at ikke alle funksjoner og fagområder kan lovreguleres. De fleste land som lovregulerer yrker innen bygg og anlegg, avgrenser derfor dette til noen funksjoner og oppgaver, som oftest med henvisning til person- og samfunnssikkerhet.

Den som skal prosjektere, bør ha god forståelse av omgivelsene tiltaket skal plasseres i. Produksjonsgrunnlaget, som utarbeides av prosjekterende, danner grunnlaget for utførelsen. Prosjektering gjøres på grunnlag av byggt teknisk forskrift, som i stor grad er funksjonsbasert. Slike krav krever særskilt prosjekteringskompetanse, særlig innen samfunnskritiske områder som brann- og konstruksjonssikkerhet og geoteknikk. Kontroll er viktig for å sikre etterlevelse av regelverket, og det stilles allerede i dag kvalifikasjonskrav til uavhengig kontrollerende på viktige og kritiske områder. Uavhengig kontroll omtales nærmere i kapittel 12.

Utførelsen av tiltaket er vel så viktig som prosjekteringen, og kompetanse i utførelsen er avgjørende for kvaliteten i prosjektet. En utfordring er at det innen utførelse finnes flere spesialiserte fagområder hvor det ikke tilbys formell utdanning. Både for myndigheter og utdanningsinstitusjoner er det vanskelig å holde tritt med økende spesialisering innen de tekniske utførelsesfagene. Samtidig finnes det markedsbaserte etter- og videreutdanninger for tilpasning til ny teknologi og andre endringer (se kapittel 6.2). Det kan derfor være

mer hensiktsmessig å overlate til næringen å ivareta kompetanse hos utførende. Hvis kvalifikasjonskrav avgrenses til samfunnskritiske områder, er det heller ikke åpenbart hvilke fagområder for utførende som har direkte betydning for liv og helse. Kvalifikasjonskrav for utførende kan føre til at kompetente aktører blir utelukket fra å tilby tjenester på bakgrunn av manglende formell utdanning.

Hvis det ikke stilles kvalifikasjonskrav, kan konsekvensen være økt etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft. Bruk av ufaglært arbeidskraft er en utfordring med dagens regelverk, ettersom kvalifikasjonskravene kun retter seg mot faglig ledelse i foretakene. Samtidig er det i aktørenes interesse å levere gode tjenester slik at det ikke blir behov for å rette opp feil og mangler i etterkant. Mange fagområder behandles etter annet regelverk, og er dermed unntatt fra byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Dette gjelder særlig innen anlegg. Fordi slike arbeidere ikke kan følges opp av bygningsmyndighetene, er det lite hensiktsmessig å stille kvalifikasjonskrav i plan- og bygningsloven. Det finnes for øvrig en rekke ordninger både i privat og offentlig regi som ivaretar kvalifikasjonskrav til utførende (se kapittel 5.4 og 6.2).

Tiltaksklassene

Feil forståelse av 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. Tiltaksklassene ble innført i forbindelse med byggesaksreformen i 1997 og er regulert i byggesaksforskriften. Reglene om tiltaksklasser gjelder ved siden av byggt teknisk forskrift, som har egne bestemmelser om innplassering av særlig kritiske og viktige byggt tekniske områder i ulike klasser, herunder brann- og konstruksjonssikkerhet og sikkerhet mot naturpåkjenninger.¹⁹⁹ Klasseinndelingen i byggt teknisk forskrift bygger i all hovedsak på etablerte europeiske klassesystemer i standarder, som for eksempel eurokoder. Reglene i byggt teknisk forskrift er ikke nødvendigvis sammenfallende med inndelingen av tiltaksklasser etter byggesaksforskriften.

Det er mulig å fjerne tiltaksklassene slik at det ikke lenger blir overlapp i regulering mellom forskriftene,

¹⁹⁹ Krav knyttet til sikkerhet ved brann er delt inn i seks risikoklasser, som klassifiserer byggverk ut fra risikoen en brann kan innebære for skade på liv og helse, og fire brannklasser, som bestemmes ut fra risikoklassene og antallet etasjer i byggverket. Krav knyttet til konstruksjonssikkerhet er delt inn i fire pålitelighetsklasser, som er basert på konsekvenser ved brudd i en konstruksjon eller konstruksjonsdel. Krav knyttet til flom og skred er delt inn i tre sikkerhetsklasser etter sannsynligheten for at hendelser inntreffer.

og i tillegg sikre harmonisering med etablerte norske og felleseuropeiske standarder. Dette kan bidra til færre misforståelser av regelverket. Kommunene vil ikke lenger behøve å kontrollere om tiltaksprofilene i byggesøknadene er riktige. For næringen vil det blant annet innebære færre og enklere regler å forholde seg til, samt at kompetente foretak ikke utestenges fra oppdrag.

Å fjerne tiltaksklassene betyr ikke at muligheten til å stille differensierte kompetansekrav, forsvinner. Hvis det stilles kompetansekrav på områder som brann- og konstruksjonssikkerhet og geoteknikk, kan kravene ta utgangspunkt i klasseinndelingen som følger av byggt teknisk forskrift. Områdene som er inndelt i klasser, tilsvarer i hovedsak de områdene der det kan stilles kompetansekrav. Kravene vil differensieres ut fra den risiko og kompleksitet som klasseinndelingen i byggt teknisk forskrift tilsier. Dette vil tilsvare systemet i Danmark, der kravene til kompetanse er fastsatt ut fra brann- og konstruksjonsklasser som følger av standarder.

Innen utførelsesfagene finnes det også en rekke standarder som er aktuelle for oppfyllelse av byggt teknisk forskrift. Det er ikke uvanlig at slike standarder angir krav til kompetanse på et overordnet nivå. For eksempel stiller norsk standard for utførelse av trekonstruksjoner særskilte kompetansekrav til tømrer, prosjektleder, byggeplassleder, montasjeleder og kontrollør. Ved å bruke slike standarder kan bransjen og tiltakshaver sikre riktig kompetanse i prosjektene.

Kommunale kvalifikasjonskrav

I byggt teknisk forskrift stilles de nasjonale minstekravene til byggkvalitet som alle må følge. Disse kravene ivaretar ikke nødvendigvis kommunens behov for å forme lokalsamfunnet. Kommunene stiller egne krav gjennom arealplaner, noen ganger også ytterligere kvalitetskrav som forutsetning for ramme- og igangsettingstillatelser. Planbestemmelser kan gi føringer for blant annet arealbruk, utforming av bygg og miljø. Kommuner som ønsker å ivareta lokale hensyn og fremme kvaliteter, må utforme planer slik at disse hensynene ivaretas. Hovedregelen er at kommunene ikke kan regulere tekniske krav til byggverk, men det er unntak for planbestemmelser om uteområder, estetikk og reglene om høyde og avstand.

I enkelte sammenhenger kan kommunen ha behov for at særskilte hensyn ivaretas, noe som vil kunne sikres dersom aktører med en spesiell kompetanse er involvert i prosjektet. I dag har ikke kommunene mulighet til å stille krav til særskilte kvalifikasjoner hos

involverte i et byggeprosjekt. Krav til kvalifikasjoner er utelukkende regulert gjennom ansvarsrettssystemet i plan- og bygningslovgivningen. Tidligere kunne kommunene stille slike krav, men denne muligheten ble fjernet i forbindelse med innføringen av uavhengig kontroll i 2010. I Sverige kan kommunene for eksempel stille krav om at tiltakshaver må benytte en særskilt sakkyndig for "kulturverdi" som skal verifisere at løsningene oppfyller offentlige krav.²⁰⁰ Kravet kan stilles dersom kommunen ikke har tillit til at prosjektet oppfyller tekniske krav om ivaretagelse av kulturverdi.

For å gi kommunen større mulighet til å påvirke lokale bygge- og anleggsprosjekter, kan det åpnes for å stille krav til spesifikk kompetanse i konkrete prosjekter. Det kan være særlig viktig for tiltak i tilknytning til bevaringsverdige områder eller bygg, verdifullt kultur- eller naturlandskap og prosjekter som har særlig betydning for byutviklingen. For eksempel kan noen kommuner ha behov for at det finnes særskilt plan- og arkitekturkompetanse ved planlegging og utførelse av større og komplekse bygg og anlegg i by og tettsteder.

For at kommunen skal kunne stille særskilte kvalifikasjonskrav, må det gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Regelen kan ikke gjelde generelt, fordi den da vil komme i strid med EØS-retten.

Offentlige anskaffelser

Årlig investerer det offentlige milliardbeløp i bygg og anlegg, og offentlige anskaffelser har derigjennom påvirkningskraft i markedet og innvirkning på kvaliteten. Ved offentlige anskaffelser stilles det ofte krav om at det skal være en bestemt andel faglærte eller lærlinger i prosjektet. Blant annet stilles det krav om at leverandører må være tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. En del offentlige oppdragsgivere stiller strengere krav, for eksempel Oslo kommune.

Slike krav påvirker ikke bare de leverandørene som blir tildelt kontrakter, men også konkurrentene som erfarer at for å vinne senere anbudskonkurranser, må de stille med mer kvalifiserte fagfolk. For å lykkes i konkurransen om offentlige oppdrag, må foretakene dokumentere at fagarbeiderne har nødvendige kvalifikasjoner.

²⁰⁰ Kravene for å bli sertifisert som sakkyndig for kulturverdi, er regulert i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden (BFS 2011:15). Kravene til utdanning for sertifisering omfatter blant annet bachelor innen kulturhistorie, bygningsingeniør og arkitekt med bygningsantikvarisk innretning.

Krav om andel faglærte eller lærlinger ved offentlige anskaffelser kan bidra til høyere byggkvalitet og økt seriøsitet, blant annet fordi det hindrer useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag dersom de ikke benytter faglært arbeidskraft.²⁰¹ Samtidig bør praktiseringen av et slikt krav ikke bli til hinder for at prosjekter kan igangsettes, for eksempel dersom det ikke er tilgang på nok lærlinger eller faglærte personer. Krav kan være både en økonomisk og en praktisk utfordring for små så vel som store foretak. I dag må det gjøres en forholdsmessighetsvurdering ved krav om bruk av lærlinger. Det innebærer blant annet at kravet om lærlinger ikke gjelder hvis det må anses som uforholdsmessig etter en konkret vurdering av kontraktens innhold, omfanget av arbeidet og andre relevante forhold.²⁰² Det må også kunne dokumenteres at det er gjort reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes.

Sertifisering

I stedet for foretaksgodkjenning eller lovregulering av yrke, kan det tenkes mer bruk av sertifisering. Sverige og Danmark stiller krav til obligatorisk sertifisering av kontrollerende i tillegg til at dette er lovregulerte yrker (se kapittel 7). Sertifisering kan i prinsippet gjøres enten frivillig eller obligatorisk, gjennom markedet eller i regi av det offentlige. I motsetning til lovregulering av yrke er sertifisering tidsbegrenset, og sertifikatet må fornyes jevnlig. Dette sikrer en kontinuerlig og uavhengig kontroll av kompetansen. Fordi sertifisering vil være nødvendig for å utføre enkelte oppgaver, vil det kunne bidra til kompetanseheving i næringen. En annen fordel med sertifisering er at det kan bidra til å inngi tillit til at tjenesten, foretaket eller personen oppfyller visse krav.

Tiltak for kompetanseheving i regi av næringen selv

Næringen er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som er nødvendig for å utføre de ulike oppgavene i bygge- eller anleggsprosjekter. Det er også næringen som har incitamentene til å skaffe riktig kompetanse. Det skjer mye godt arbeid i næringen, og blant annet har Bygg21 bidratt til å skape oppslutning om beste praksis i byggevirksomheten. Bygg21 har påpekt at det er mye god kompetanse i bransjen, men at den ikke alltid brukes på riktig måte.

I regi av de mange bransjeorganisasjonene i næringen, og i markedet for øvrig, tilbys det en rekke ordninger som direkte eller indirekte bidrar til kompetanse (se kapittel 6.2). Foretak og bransjeorganisasjoner tilbyr, og til dels krever, deltakelse på kurs og videreutdanning for sine ansatte og medlemmer. Foretak markedsfører seg også på andre områder, for eksempel gjennom satsninger på lærlinger og fagarbeidere. Tiltakshavere kan selv kreve at de som skal involveres i prosjektene, har visse kvalifikasjoner, for eksempel ved å bestille bygg med kvaliteter som innebærer at aktørene må ha særskilt kompetanse. Bygg kan miljøsertifiseres, for eksempel etter BREEAM-NOR.²⁰³ Mange boligprodusenter profilerer seg også på svanemerkede hus, som forutsetter særskilt kompetanse.

Næringen har oversikt over hvilken kompetanse som er nødvendig for de ulike prosjektene, og hvilke kompetansekrav som følger av standarder. Næringen har også oversikt over etter- og videreutdanning, og relevansen av denne. Ordninger som StartBANK kan videreutvikles slik at de også omfatter synliggjøring av kompetanse.

Markedsbaserte ordninger med synliggjøring av kvalifikasjoner krever klare grenser mot det offentlige. Det kan være i strid med EØS-avtalen dersom myndighetene, direkte eller indirekte, er involvert i etablering, drift eller oppfordrer aktivt til bruk av markedsbaserte ordninger. EFTAs overvåkningsorgan, ESA, satte i 2016 i gang undersøkelser for å avklare om StartBANK hadde koblinger til det offentlige.

11.3 Anbefalinger

Kompetanse er avgjørende for kvalitet, i alle ledd i bygge- og anleggsprosessen. Noen av de sentrale virkemidlene i plan- og bygningsloven er lite egnet til å sikre kompetanse i prosjektene. Det er for enkelt å unndra seg kravene, og det er et problem at krav stilles til foretaket og ikke personen som skal utføre arbeidet. Det har vært betydelige vanskeligheter med å operasjonalisere kvalifikasjonskravene. Kravene avhenger av funksjon og vanskelighetsgrad og omfatter i prinsippet både utdanning og praksis. På mange områder har det vært krevende å utforme kvalifikasjonskrav som balanserer mellom formal- og realkompetanse. Kravene retter seg dessuten mot faglig ledelse i foretakene, som ikke nødvendigvis har en aktiv rolle i arbeidet. I tillegg kreves det betydelige

201 Oslo Economics, *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, 2018.

202 Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 6 (3).

203 BREEAM-NOR er den norske tilpasningen av BREEAM (Building Research Establishment Environment Assessment Method).

ressurser for å følge opp at kravene etterleves. Plan- og bygningslovgivningens krav til foretak bør derfor erstattes med kompetansekrav til de personene som faktisk gjør arbeidet.

Det er viktig å bygge på næringens erfaringer om kompetansebehov i byggevirksomheten. Eksempelvis finnes det mange utdannelses- og lærlingordninger, sertifiseringsordninger og leverandørregistre som ivaretar lignende formål som kvalifikasjonskravene i dagens plan- og bygningslov. Mye er i regi av bransjeorganisasjoner, noe som gjør det mulig å tilpasse ordningene til de særskilte utfordringene i den enkelte bransje.

Kompetansekrav

Tiltakshaver skal sørge for at det er nødvendig kompetanse for å oppnå den byggkvalitet kommunen har gitt tillatelse til.

For å sikre at det er kompetente personer som utfører oppgavene, bør det på sentrale områder stilles obligatoriske kvalifikasjonskrav for enkeltpersoner. Slike krav kommer inn under betegnelsen lovregulerte yrker. Da ordningen med lokal godkjenning ble kjent ulovlig, forsvant muligheten til å forhåndsgodkjenne foretak som skulle utføre søknadspliktige arbeider. Ved å innføre lovregulerte yrker, åpnes muligheten for å sikre riktig kompetanse i prosjekter seg på nytt. Det vil gjelde yrker hvor det kan påvises at manglende kompetanse kan føre til alvorlig skade på helse eller sikkerhet for byggets eier eller bruker. Regelverket bør stille kompetansekrav til personer som skal utføre prosjektering og uavhengig kontroll innenfor brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk. En slik regulering ligner på kravene i andre EU-land. Også når det gjelder byggets brukbarhet, kan det være aktuelt med lovregulering av yrke, i og med at brukbarhet kan knyttes til helse og sikkerhet for bruker.

For å sikre bygg med god og forsvarlig byggkvalitet, er det avgjørende med en kompetent bygge- og anleggsnæring i alle faser av arbeidet. Når det i dag ikke synes å være særlig handlingsrom til å stille offentlige kompetansekrav innenfor utførelsesfagene, hverken juridisk eller med hensyn til utdanning, må behovet for kompetanse på dette området ivaretas på andre måter. 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. Dette vil gjøre det enklere for tiltakshavere å etterspørre riktig

kompetanse i prosjektene, samtidig som det styrker seriositeten i næringen. Styrket og koordinert kontroll på byggeplass vil også være sentralt for å sikre at de riktige aktørene utfører riktig arbeid (se kapittel 12).

Tiltaksklassene er krevende å praktisere og det er behov for et bedre tilpasset system, særlig i lys av at det anbefales å stille kompetansekrav til enkeltpersoner innen utvalgte områder. Kompetansekravene bør i stedet ta utgangspunkt i klasseinndelingene i byggt teknisk forskrift, som bygger på europeiske etablerte klassesystemer i standarder. Dette gjelder særlig innenfor områdene brann- og konstruksjonssikkerhet og geoteknikk. Alle arbeidere skal uansett følge kravene i byggt teknisk forskrift, og kontroll skal medvirke til at arbeidene blir utført med påkrevet kvalitet. Avviklingen av tiltaksklassene vil fjerne dobbeltregulering, gi et mer forutsigbart regelverk, fjerne særnorske krav og bidra til harmonisering på tvers av landegrensene.

For kommunene er det viktig at byggverket oppføres i henhold til reguleringsplan og gitte tillatelser, og ikke kun de nasjonale, byggt tekniske kravene til forsvarlig byggkvalitet. Kommunene ønsker å utvikle sine lokalsamfunn ut fra lokale forhold, ambisjoner og mål. Det vil 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. Når det stilles slike krav, ville det være en fordel at kommunen har tilsvarende kompetanse. Ved å åpne for lokale kvalifikasjonskrav i prosjekter, får kommunen mer handlingsrom til å påvirke utviklingen i lokalsamfunnet i ønsket retning.

Avvikle Sentral godkjenning

I og med at kompetansekrav foreslås flyttet fra foretak til person, og til dels til konkrete tiltak, er det mindre behov for Sentral godkjenning. Selv om Sentral godkjenning på noen områder fortsatt bidrar til kompetanse i næringen og kvalitet i byggingen, medfører den også uklarhet om godkjente foretak rent faktisk oppfyller lovens krav. Tilliten til ordningen er svekket og den oppleves av mange som mindre relevant.

Foretaksgodkjenning har juridiske begrensninger, som blant annet førte til at lokal godkjenning måtte avvikles. Foretaksgodkjenning har også andre svakheter, som

at det ikke sikrer at personer med fagkompetanse faktisk er involvert i prosjektet. For å sikre kompetanse i det enkelte prosjektet, vil det være både enklere og bedre om ordningen med Sentral godkjenning erstattes gjennom å videreutvikle andre eksisterende ordninger og utvikle nye.

Offentlige anskaffelser

Det offentlige må ta i bruk sitt eget handlingsrom ved bygging og leie. Gjennom anskaffelser må myndighetene bidra til å styrke kompetanse og seriøsitet i næringen, for eksempel ved å stille krav om en viss andel fagarbeidere og lærlinger. I praksis stilles kravene i rammeavtaler. Lokale og andre myndigheter bør hente inspirasjon fra for eksempel Osломodellen og innkjøpskravene til Statsbygg og Nye Veier. Dette vil bidra til økt byggkvalitet og på generelt grunnlag heve kompetansen i næringen.

Næringens rolle

Bygge- og anleggsnæringen har selv hovedansvaret for å utvikle kompetansen. Næringen har best oversikt over hvilken kompetanse som er nødvendig for ulike oppgaver. Mange kompetansehevende ordninger finnes, ofte i regi av næringen selv. Bransjeorganisasjonene har også god oversikt over eksisterende etter- og videreutdanninger. Å tilby kurs og andre former for kompetansehevende tiltak til medlemsbedrifter, vil bidra til at medlemmer får konkurransefortrinn. Ordninger som StartBANK kan videreutvikles for å synliggjøre foretakenes kompetanse, slik at de blir enda mer hensiktsmessige verktøyer for tiltakshavere og foretak som skal bestille tjenester.

Bransjeorganisasjoner og andre kan også videreutvikle tilbudet av sertifiseringsordninger for foretak og personer.

12

Kontroll

12.1 Problemstillinger

Kontroll er et virkemiddel for å sikre at byggteknisk forskrift bli etterlevd, og at prosjektet leveres som avtalt. Kontroll gjennomføres av ulike aktører, og foregår på flere måter (se kapittel 5.5 og 6.3). Foretak og tiltakshavere sørger selv for egenkontroll.

Etter plan- og bygningsloven har myndighetene to mekanismer for kontroll av byggetiltak; kommunal kontroll (tilsyn) og uavhengig kontroll utført av tredjepart. Kommunal kontroll kan foregå ved byggeplassbesøk, eller ved å kreve mer dokumentasjon enn hva regelverket forutsetter. I tillegg til kontroll foretar kommunene byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging. I saksbehandlingen skal kommunen blant annet sikre at søknaden avklarer forholdet til omgivelsene slik det er bestemt i kommunens reguleringsplan (eller kommuneplan der det ikke foreligger reguleringsplan), at sektormyndigheter har fått uttale seg, og at tiltaket er belagt med ansvar og riktig tiltaksklasse.

Kontrollens formål er å forhindre og avdekke byggfeil og ivareta det offentlige interesser i byggesaker. For foretakene innebærer kontroll en risiko for å bli tatt i å gjøre feil, og den kan derfor både ha forebyggende og oppdragende effekt. Kommunal kontroll kan skje når som helst i prosjektet og på hvilket som helst område. Kommunal kontroll kan bidra til å ivareta lokale interesser og hensyn, og kan dessuten bidra til å luke ut kriminelle og useriøse aktører (se kapittel 14). Uavhengig kontroll er avgrenset til samfunnskritiske områder i henhold til byggteknisk forskrift og blir utført av foretak med dokumentert kompetanse.

Det er grunn til å tro at det føres for lite kontroll. Byggesaksgebyrenes størrelse og tidsfrister for saksbehandling gir kommunen incitamenter til å nedprioritere kontroll på byggeplass (se kapittel 5.5). I den kommunale kontrollen er det i hovedsak dokumenter som kontrolleres. Det er blitt påpekt at kommunene i liten grad følger opp erklæringer om ansvarsrett, og at det dermed er liten risiko for å bli oppdaget om noen misbruker erklæringen. Mange kommuner innretter kontrollinnsatsen mot sluttfasen av prosjektet og tidspunktet for midlertidig brukstillatelse. På dette tidspunktet kan det være for sent å avdekke feil og koste mye å gjennomføre rettinger. Når byggverket er ferdig, er ikke viktige egenskaper lenger synlige, for eksempel arbeider som gjelder brann- og konstruksjonssikkerhet. Også uavhengig kontroll handler i stor grad om kontroll av dokumenter, ikke faktiske løsninger. Dette skaper usikkerhet om byggverket oppfyller kravene i plan- og bygningsloven, og reduserer sannsynligheten for å oppdage byggfeil.

Det er også grunn til å tro at kontrollen ikke er tilstrekkelig målrettet. De som etterlever regelverket og gitte tillatelser, kontrolleres i prinsippet like mye som de som bevisst eller ubevisst ikke etterlever kravene. I tillegg kontrolleres ikke nødvendigvis de områdene der det erfaringsvis oppstår flest feil. Hvordan kommunene velger ut tiltakene de skal kontrollere, varierer betydelig.²⁰⁴ Tidligere erfaringer med foretaket og tips fra andre aktører er de viktigste

²⁰⁴ Direktoratet for byggkvalitet, *Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen*, 2018.

faktorene i utvelgelsen. Kommunene foretar i mindre grad systematiske risikovurderinger og benytter i liten grad statistikk. Majoriteten av de minste kommunene har ikke en systematisk tilnærming til tilsynene, mens nesten alle de store kommunene har en definert tilsynsstrategi. Uavhengig kontroll av boliger er standardisert og utføres langt på vei summarisk.

Uklare regler kan skape usikkerhet om hva kontrollen skal omfatte, og hvor langt kommunen kan gå uten å påta seg ansvar for tekniske løsninger. Det kan gjøre kommunene tilbakeholdne med å føre kontroll på byggeplass, særlig med funksjonskravene i byggeteknisk forskrift. For uavhengige kontrollører kan det føre til ulik praksis for gjennomføring av kontroll. Særlig gjelder det hvilke krav som stilles til dokumentasjon, og at kontroll utføres uten befaring på byggeplass.²⁰⁵

12.2 Vurderinger

Tidspunkt for kontroll

I dag er det først og fremst dokumenter som kontrolleres, ikke prosjektering eller utførelse. Når feil ikke oppdages av foretakene selv, er det viktig at de fanges opp gjennom kommunal kontroll eller uavhengig tredjepartskontroll. I dag er det ikke regulert når kontroll skal gjennomføres.

Kontroll på riktig tidspunkt gjør at feil er enklere og rimeligere å rette opp. Hvis kontrollen innrettes mot milepæler i prosjektering og utførelse, for eksempel før viktige bygningsdeler bygges inn eller over, vil flere feil kunne avdekkes.

Tidspunkt for kontroll av prosjektering og utførelse vil nødvendigvis være noe forskjellig. For prosjektering vil det typisk være behov for kontroll av valgte løsninger allerede ved søknad om rammetillatelse.

Det er en forutsetning for igangsettingstillatelse at det er gjennomført detaljprosjektering. For å være sikker på at valgte løsninger er i samsvar med regelverket, og at tilstrekkelig produksjonsunderlag foreligger, kan det være hensiktsmessig at det foretas kontroll på dette tidspunktet. Kontrollen kan også omfatte dokumentasjon av byggevarer.

En utfordring, særlig i store prosjekter, kan være parallellprosjektering eller såkalt faseforskjøvet

prosjektering.²⁰⁶ Det er ikke uvanlig at igangsettingstillatelsen deles opp nettopp fordi det av fremdriftsmessige årsaker er ønskelig å foreta prosjektering og utførelse parallelt. Dette er mest utbredt ved totalentreprise, hvor entreprenøren står for både prosjektering og utførelse og har stor grad av frihet til å velge løsninger. Fordelen med parallellprosjektering er at det kan gi raskere byggeprosesser. Samtidig fører parallellprosjektering til stramme frister for den som skal stå for detaljprosjektering og produksjon av tegningsmateriale. Parallellprosjektering krever derfor stor grad av oversikt, kontroll og styring for å bli vellykket.²⁰⁷ Det kan være aktuelt med kontroll før det gis delte igangsettingstillatelser. Det samme gjelder dersom det gjøres endringer i tidligere kontrollert og godkjent prosjekteringsgrunnlag.

Hva skal kontrolleres?

Et spørsmål er hvilke områder av et bygge- eller anleggsprosjekt som er så viktige at de må underlegges kontroll av en tredjepart, enten det er kommunen eller andre som har fått delegert slik myndighet.

Kontroll kan målrettes i større grad. Den kan rettes mot områder der feil erfaringsmessig oppstår, og som er av betydning for liv, helse og miljø. Dette gir både kommuner og næring forutsigbarhet med hensyn til hva som skal kontrolleres, og tydeliggjør hva det offentlige er mest opptatt av å ivareta. Med større grad av målretting er det heller ikke nødvendig for staten å gi føringer om prioriterte tilsynsområder.

I dag er ikke uavhengig kontroll alltid rettet mot det som er viktigst å kontrollere. Et slikt område er boliger i tiltaksklasse 1. For boliger er det obligatorisk uavhengig kontroll av lufttetthet og fuktsikring i våtrom. Det føres ikke systematisk tilsyn med kontrollen, og det er eksempler på summarisk gjennomføring av kontroll.²⁰⁸

Kommunal kontroll kan tenkes konsentrert om å sjekke om tiltaket samsvarer med hva det er søkt om og gitt tillatelse til, mens øvrig kontroll overlates til uavhengige tredjeparter. Den kommunale kontrollen vil da ikke omfatte byggetekniske krav, og spesielt ikke funksjonskrav, som kun et fåtall av kommunene har ressurser eller kompetanse til å kontrollere. Kommunal kontroll kan gjelde krav som er enkle å verifisere uten teknisk kompetanse, som plassering, avstand og høyde. Det vil bidra til forutsigbarhet og likebehandling i kommunene.

²⁰⁵ Analyse & Strategi, *Undersøkelse om effekten av uavhengig kontroll i byggesaker*, 2015.

²⁰⁶ Parallellprosjektering eller faseforskjøvet prosjektering innebærer at entreprenøren får levert produksjonsunderlag (arbeidstegninger, beskrivelser og beregninger) samtidig med utførelsen av arbeidet.

²⁰⁷ Barbo, *Totalentreprise: særlig om entreprenørens prosjekteringsrisiko*, 1990.

²⁰⁸ Boligprodusentene, *Kvalifisert for å bygge*, 2019.

Det stilles ikke krav til å sende inn dokumentasjon om oppfyllelse av byggt teknisk forskrift til kommunen, selv om foretaket er pålagt å utarbeide den. Det kan tenkes at et slikt krav kan stilles som forutsetning for midlertidig brukstillatelse. Kravet kan avgrenses til særlig viktige områder som brann- og konstruksjonssikkerhet. Dokumentasjonen vil gjøre det lettere å ansvarliggjøre useriøse og kriminelle foretak hvis byggfeil avdekkes senere.

Det kan også tenkes en førstelinjekontroll på byggeplass. Den kan være en del av den kommunale kontrollen og kan foretas av kommunene selv eller av aktører engasjert av kommunen. Det kan for eksempel kontrolleres at det foreligger nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag, at alle på byggeplassen har HMS-kort, og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende. Kontrollen kan gjennomføres som en stikkprøvekontroll før en eventuelt grundigere kontroll. Den kan også utføres i samarbeid med andre sektormyndigheter der det er mest hensiktsmessig. En førstelinjekontroll vil være godt egnet for å luke ut useriøse aktører i en tidlig fase. Hensikten er å avdekke ulovlige forhold og brudd på gitte tillatelser tidlig. Tiltak mot arbeidskriminalitet drøftes nærmere i kapittel 14.

Hvem skal kontrollere?

Både i Skandinavia og Europa for øvrig har kontrollen av bygge- og anleggsarbeider i økende grad blitt overlatt til andre aktører enn kommunene (se kapittel 7). Også i andre sektorer benyttes andre aktører i større grad (se kapittel 8). Vegmyndighetene overlater prosjekteringskontroll ved bygging av broer og tunneler til eksterne konsulenter, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap delegerer tilsyn med elektriske anlegg til lokale nettselskaper gjennom det lokale elektrisitetstilsyn, Sjøfartsdirektoratet overlater kontroll av fartøyer til godkjente foretak og anerkjente classeselskaper, og Statens vegvesen overlater periodisk kjøretøykontroll til godkjente kontrollorganer.

Kontroll i regi av kommunen

De fleste kommuner har begrenset med ressurser eller kompetanse til å gjennomføre kontroll. Kontroll av tekniske løsninger krever ofte spesialkompetanse, og tilgangen på kompetent arbeidskraft varierer. For kommuner med lav byggeaktivitet og begrenset tilgang på kompetent arbeidskraft, er det vanskelig å forsvare at det skal bygges opp fagmiljøer på komplekse byggt tekniske områder.

Den kommunale oppgaven i forbindelse med byggesaker kunne tenkes konsentrert om plan- og byggesaksbehandling, og at kontrollen ikke retter seg mot byggt tekniske krav, men kun mot forutsetninger gitt i byggetillatelsen. Dette kan være forhold som plassering på tomt, utnyttelsesgrad og visuelle kvaliteter. Kommunen må kunne foreta kontroll sammen med andre myndigheter (se kapittel 14). Om kommunen finner det nødvendig, kan det også foretas kontroll med ikke-funksjonsbaserte byggt tekniske krav, slik som krav til romhøyde og dørbredde i bolig.

Dersom kommunen i forbindelse med førstelinjekontroll eller annen kommunal kontroll oppdager forhold i strid med plan- og bygningsloven, må de vurdere sanksjoner. Oppdager kommunen forhold de mistenker er i strid med annet regelverk, for eksempel arbeidsmiljøloven, kan relevante myndigheter varsles. En slik plikt vil tilsvare plikten andre myndigheter har etter plan- og bygningsloven til å melde fra til kommunen om ulovlige forhold.²⁰⁹ Det kan utredes om også uavhengig kontrollør kan pålegges en slik varslingsplikt.

Kommunen kan fortsatt ha mulighet til å kreve uavhengig kontroll når det anses som nødvendig. Kommunens viktigste kontrollpunkt vil sannsynligvis være ved søknad om midlertidig brukstillatelse. Dette er gjerne den siste muligheten til å fremtvinge retting av feil, før boligen eller bygget overtas av kjøper.

Enkelte kommuner setter mål for hvor mye kontroll de skal gjennomføre. I Danmark er det krav om kommunal kontroll i ti prosent av sakene (se kapittel 7.2). Kontrollen gjennomføres da først når det er søkt om brukstillatelse og gjelder kun den tekniske dokumentasjonen for brann- og konstruksjonssikkerhet. Et lignende krav kunne vært aktuelt å innføre i Norge, men det ville legge føringer på kommunale ressurser og kompetanse som ikke er enkelt å følge opp. Et annet argument mot å regulere kontrollhyppigheten, er at det bryter med prinsippene for risikobasert kontroll. Risikobasert kontroll drøftes nedenfor.

Dersom reglene for kommunal kontroll presiseres og avgrenses, vil kontrollen bli mer lik på tvers av kommuner. Det er en fordel for foretak som jobber flere steder. Det blir også tydeligere for tiltakshaver hva den offentlige kontrollen omfatter. Dette vil kunne redusere risikoen for at kommunene brukes i privatrettslige konflikter mellom tiltakshaver og ansvarlig foretak. En mulig ulempe ved å innsnevre kommunens kontrollansvar, kan være at andre områder av betydning ikke blir kontrollert av en tredjepart.

²⁰⁹ Se plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd.

I Sverige er det krav om at sertifiserte kontrollansvarlige skal bistå byggherren med å opprette en kontrollplan og sørge for at den følges (se kapittel 7.1). Kontrollplanen er en forutsetning for igangsettingstillatelse. I Norge ble det i forbindelse med byggesaksreformen i 1997 innført krav om å utarbeide kontrollplan som skulle godkjennes av kommunen. Kravene til kontrollplanen ble endret flere ganger. Fra 2003 skulle den ikke lenger godkjennes av kommunen, men den skulle fortsatt sendes inn som en del av søknadsdokumentasjonen. Kravet ble omformulert til at kontrollplanen skulle fremgå av foretakenes eget styringssystem ved egenkontroll. I tillegg skulle det være en særskilt kontrollplan for "viktige og kritiske" områder, blant annet for å være mer egnet som grunnlag for kommunens kontroll. Kontrollplanen viste seg imidlertid ikke å være det hjelpemidlet til avklaring av kontrollansvaret som den var tiltenkt. Begrepet "viktige og kritiske områder" hadde for eksempel ikke fått noe konkret innhold, og ble oppfattet og praktisert forskjellig.

En digital søknadsprosess gjør registrering, rapportering og kontroll enklere og mer effektivt. Samtidig er informasjon i digital form egnet for utarbeiding av statistikk, noe som igjen kan bidra til mer systematisk og risikobasert kontroll.

Regionalisert kontroll

Myndigheten til å føre kontroll av om plan- og bygningsloven etterleves, er lagt til kommunene. I og med at kommunene har begrenset med ressurser til å føre kontroll, kunne det være et alternativ å opprette en regional byggekontroll. En regional kontroll kan innebære et bredere fagmiljø enn i dag, og gjøre kontroll og etterlevelse mer effektiv. Det kan også lette mulighetene for samarbeid med andre tilsynsmyndigheter og bidra til mer likebehandling i byggesaker. På den annen side vil regional kontroll bryte med nærhetsprinsippet og utfordre det lokale selvstyret.²¹⁰ Regionalisering vil innebære lang avstand til lokalkunnskapen i kommunene ved at kontrollvirksomheten ikke blir like tett integrert med øvrig kommunal virksomhet, som byggesaksbehandlingen og planarbeidet. En annen ulempe kan være at kontrollenheten konsentrerer seg om større prosjekter, mens prosjektene der behovet for kontroll er størst, i mindre grad kontrolleres.²¹¹

210 Nærhetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig.

211 Byggenæringens Landsforening et al., *Alternativ tilsynsordninger: delutredning til DiBKs tilsynsprosjekt*, 2018.

Uavhengig tredjepartskontroll

I plan- og bygningsloven er enkelte kontrolloppgaver tillagt uavhengig kontrollør (se kapittel 5.5). Å gi tredjeparter kontrolloppgaver kan være en god måte å sikre at regelverket etterleves. Den reelle kostnaden ved kontroll vil bli synlig, og næringen vil samle og bygge opp fagkunnskap om byggtekniske forhold. Særlig viktig er dette på områder med komplekse funksjonskrav. Det er for eksempel ikke naturlig at kommunene skal ha spesialkompetanse innenfor brann- og konstruksjonsfag.

Det må stilles kvalifikasjonskrav når kontroll overlates til en tredjepart. I plan- og bygningslovgivningen er dette håndtert ved å kreve at det kontrollerende foretaket oppfyller relevante kvalifikasjonskrav (se kapittel 5.4). I andre sektorer er det ikke uvanlig med sertifiseringsordninger, for eksempel classeselskapene innenfor skipsbygging (se kapittel 8). Både i Sverige og Danmark stilles det krav til obligatorisk sertifisering av kontrollører. Kravet om sertifisering kommer i tillegg til at kontrollansvarlig (Sverige) og kontrollerende (Danmark) er lovregulerte yrker. Sertifisering drøftes nærmere i kapittel 11.

Sentrale deler av kontrollarbeidet utføres i dag av uavhengige kontrollører, og denne kontrollen kan tenkes utvidet. Etter plan- og bygningsloven skal uavhengig kontrollør påta seg ansvar for at kontrollen er riktig utført. Uavhengig kontrollør skal undersøke om det kontrollerte foretaket har rutiner for kvalitetssikring, og om kvalitetssikring er utført og kan dokumenteres. Også prosjektering og utførelse skal kontrolleres. Denne kontrollen er langt på vei en dokumentkontroll, men det skal i utgangspunktet også gjennomføres byggeplassbesøk, for å sjekke om det er samsvar mellom produksjonsunderlag og det utførte byggearbeidet og mellom dokumentert kvalitetssikring og utført arbeid. Kontrolløren skal melde avvik fra lovfestede krav og prosjekteringsgrunnlaget til ansvarlig søker eller kommunen, avhengig av hva slags type avvik det dreier seg om. Kontrolløren har ikke ansvar for at feil og avvik faktisk blir rettet, eller for å avklare eventuell uenighet om valg av løsninger. Kontrolløren skal heller ikke gå god for de byggtekniske løsningene (se kapittel 5.5).

Det kan synes som at det forekommer for lite uavhengig kontroll på byggeplass.²¹² Et tiltak for å sikre økt etterlevelse av regelverket og færre byggfeil, kan derfor være å utvide oppgavene til den uavhengige tredjepartskontrollen. For eksempel kan uavhengig kontrollørs ansvar utvides til å påse at relevante krav i byggteknisk forskrift er oppfylt, eller i alle fall at de

212 Analyse & Strategi, *Undersøkelse om effekten av uavhengig kontroll i byggesaker*, 2015.

viktigste og kritiske områdene av byggetiltaket er i tråd med forskriften. Det vil forutsette flere byggeplassbesøk og synfaring av arbeider.

En annen forutsetning er at kontrolløren har kompetanse til å vurdere om byggteknisk forskrift faktisk er oppfylt. Har ikke kontrolløren foretatt nødvendige undersøkelser, vil dette kunne lede til erstatningsansvar. Det vil samsvare med utviklingen i rettspraksis (se kapittel 6.1). Det vil også samsvare med reguleringen i Danmark der kontrolløren skal erklære at arbeidet er utført som påkrevet, og kontrollen skal avsluttes med en slutterklæring. Her skal det fremgå at kontrolløren står inne for at kravene er overholdt innenfor det aktuelle fagområdet (se kapittel 7).

Når uavhengig kontrollør får ansvar for å påse at relevante byggtekniske krav er oppfylt, kan vedkommende også få mulighet til å stanse arbeider, både før igangsettelse og under utførelse. Dersom kontrolløren for eksempel vurderer at dokumentasjonen for valgte løsninger ikke er god nok, eller at produksjonsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig for utførelse, skal det ikke utstedes kontrollertklæring. Da skal heller ikke kommunen gi igangsettingstillatelse før forholdet er rettet opp. Tilsvarende kan gjelde dersom det ikke legges frem nødvendig produktokumentasjon. Underveis i byggefasen vil uavhengig kontrollør kunne stanse arbeider inntil feil er blitt utbedret.

Det kan også være aktuelt å legge til rette for samkjøring av uavhengig kontroll og byggherrekontroll (se kapittel 6.3). Det kan bidra til at kontrollen gjennomføres på en hensiktsmessig måte etter prosjektets fremdrift.

Det er også mulig å se for seg en løsning der forsikringsselskaper står for deler av kontrollen. I Danmark har forsikringsselskaper som tilbyr byggskadeforsikring, plikt til å gjennomføre kontroll av forsikrede boliger (se kapittel 7 og 13).

Det er tiltakshaver som må bære kostnadene ved uavhengig kontroll. Økt uavhengig kontroll vil innebære økte utgifter til selve kontrollen, men vil spare kostnader til retting av feil og skader, som følge av bedre prosjektstyring og økt oppmerksomhet om lovpålagte kvalitetskrav.

Hvordan kontrollere?

Hvordan kontrollen gjennomføres, har betydning for om byggfeil oppdages. Digitalisering åpner for enklere og mer effektiv kontroll. eByggesak og digitale bygningsinformasjonsmodeller er eksempler på løsninger som muliggjør andre og enklere former for

kontroll enn i dag. Spesielt kan kontroll innarbeides i digitale verktøyer. Det vil være et viktig bidrag for å redusere problemene med regelverkets kompleksitet og kan korte ned prosesser for implementering av endringer i regelverk.²¹³ Hvis tjenesten eBevis gjøres tilgjengelig for alle tiltakshavere, også private, vil det bli enklere for tiltakshavere å kontrollere at foretak har papirene i orden (se kapittel 9.3 og 14.2).

Kontroll kan bli mer effektiv gjennom risikobaserte kontrollmetoder. Risikobasert kontroll innebærer at det blir gjort en systematisk vurdering av hvor og når feil oppstår, og at kontrollen innrettes mot disse. For at risikobasert kontroll skal lykkes, må det utvikles relevante data og systemer for å rapportere dataene, tilgjengelige databaser og verktøyer som gjør det mulig å foreta risikovurdering. I dag er tilgangen på informasjon om byggfeil i byggeprosjekter dårlig. En mer systematisk innhenting av slike data kan bidra til en mer målrettet kontroll. Bedre kartlegging av byggfeil kan for eksempel gi grunnlag for mer detaljert KOSTRA-rapportering. Analyser av data kan vise at i enkelte geografiske områder er det hensiktsmessig å innrette kontrollen mot en bestemt type feil eller aktører. Selv om det er et stykke frem til at slike data kan være på plass, er det viktig å sørge for at regelverket legger til rette for at denne utviklingen skjer.

Ifølge byggherreforskriften skal byggherren (tiltakshaver) påse at det utarbeides en risikovurdering av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i forkant av prosjekter. Byggherreforskriften gjelder imidlertid ikke for forbrukerbyggere, og det kunne derfor være aktuelt å innføre en tilsvarende plikt i plan- og bygningsloven enten for alle tiltakshavere eller kun for tiltakshavere som er forbrukere. Risikovurdering omfatter kartlegging av forhold i prosjektet som kan medføre fare for liv eller helse, vurdering av om forholdene kan fjernes gjennom riktig prosjektering, eller om det må kreves sikkerhetstiltak under utførelsen av bygge- eller anleggsarbeidet. En risikovurdering kan bidra til at kontrollen avgrenses til de områdene i et prosjekt der det er størst behov for kontroll. Det vil tilføre merverdi til byggeprosjektet. På den annen side kan krav om risikovurdering for mindre prosjekter, hvor faren for liv og helse ikke nødvendigvis er stor, bli uforholdsmessig dyrt. Risikovurdering kan åpne for stikkprøvebasert kontroll. I dag skal for eksempel alle våtrom i et byggeprosjekt kontrolleres, uavhengig av om det er få eller mange i hvert prosjekt. Det kan tenkes at kontrollen i stedet kan begrenses til en viss andel av kontrollobjektene.

Forskjellen mellom foretakene i bygg- og anleggsnæringen er stor. Mange foretak har gode systemer og rutiner, mens

²¹³ Boligprodusentene, *Kvalifisert for å bygge*, 2019.

andre mangler dem helt eller delvis. Det er liten risiko for å bli oppdaget av myndighetene. Det bør utredes nærmere hvordan foretak som benytter gode kvalitetssystemer, kan få enklere regler for kontroll. Forutsetninger bør være at systemet dokumenterer i form av bilder og rapporter, slik at arbeidene enkelt kan etterprøves, og at systemet legger til rette for erfaringslæring og systematisk kvalitetsarbeid. Det er et viktig prinsipp at kontroll rettes mot der sannsynlighet og konsekvens av feil er størst, og ikke mot dem det er enklest å kontrollere.

Finansiering av kommunal kontroll

Kommunen har plikt til å forfølge ulovlige forhold. Det kan tenkes minst tre måter å kreve inn gebyr for å dekke kostnadene ved dette arbeidet. Gebyret kan utlignes som en overhead og del av byggesaksgebyrene, det kan kreves dekket som et tilleggsgebyr til byggesaksgebyret, eller det kan pålegges direkte til den ansvarlige.

Kommunen kan utligne kostnadene ved ulovlighetsoppfølging gjennom byggesaksgebyrene, men kan ikke ta gebyr for ulovlighetsoppfølging med mindre det er søkt om etterfølgende tillatelse.^{214, 215} Det kan diskuteres om dette er hensiktsmessig, eller om kommunen bør kunne gebyrlegge kontroll som er ledd i avklaring og konstatering av ulovlige forhold. Dette vil være i tråd med prinsippet om at den som har opptrådt ulovlig, bærer kostnadene med ulovlighetsoppfølgingen. Det vil også kunne ha preventiv effekt overfor andre tiltakshavere.

12.3 Anbefalinger

Dagens kontroll bør forsterkes gjennom mer målrettet og kunnskapsbasert kontroll. Målretting bør skje gjennom tydeligere ansvarsdeling for å unngå dobbeltarbeid, og gjennom tydeliggjøring av hva som skal kontrolleres. En risikobasert tilnærming til kontroll vil ha større reell innvirkning på omfanget av byggfeil. Forsterket kontroll vil også bidra til mindre arbeidslivskriminalitet.

Mer byggeplasskontroll

Dagens kontroll, enten den skjer i kommunal regi eller gjennom uavhengig kontroll, er i stor grad konsentrert

til dokumenter, og besøk på byggeplass skjer i begrenset omfang. Byggfeil oppstår av flere årsaker og i alle faser av et arbeid, men det er på byggeplass prosjektene gjennomføres. 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. Det må fremgå at det skal føres stedlig kontroll ved nærmere angitte milepæler i utførelsesfasen. Det kan for eksempel være når viktige bygningsdeler bygges inn eller over.

For boliger er det en særlig utfordring for kjøperne dersom det oppdages byggfeil og foretaket bak boligprosjektet har gått konkurs. Såkalte single purpose-foretak legges ned når prosjektet er ferdigstilt. Oppdages byggfeil sent, finnes det ingen å rette krav eller sanksjoner mot. Med økt byggeplasskontroll vil byggfeil oftere kunne oppdages og kreves rettet før selskaper eventuelt avvikles.

Mer kontrollsamarbeid

Innslaget av arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører er stort i bygge- og anleggsvirksomheten. Ulike sektormyndigheter som Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten samarbeider om å begrense arbeidslivskriminalitet, og gjennomfører koordinerte tilsyn. A-krimsentrene samarbeider også med blant annet Statens vegvesen, Tolletaten, UDI, Mattilsynet, Etilsynet og kommunene. Kommunene bør delta i de koordinerte tilsynene, og selv i større grad ta initiativ til å gjennomføre byggeplasskontroll sammen med eksempelvis Arbeidstilsynet eller brannmyndighetene. Kommunene bør ha plikt til å varsle andre myndigheter dersom det oppstår mistanke om ulovligheter på deres områder, slik andre myndigheter i dag har plikt til overfor bygningsmyndighetene. Det bør utredes om også uavhengig kontrollør kan pålegges en slik varslingsplikt.

Forsterket uavhengig kontroll

Den uavhengige kontrollen bør forsterkes, herunder gjennom krav til stedlig kontroll på byggeplass. Det er uavhengige kontrollører med dokumentert byggt teknisk spesialkompetanse som vil kunne gjennomføre kontrollen mest effektivt.

Kontrollørens ansvar bør utvides til ikke bare å bekrefte at vedkommende har gjennomført kontroll, men at området som kontrolleres, rent faktisk tilfredsstiller kravene i byggt teknisk forskrift. Kommunen skal ikke kunne gi midlertidig brukstillatelse før

214 Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

215 Med "etterfølgende tillatelse" menes at tiltakshaver søker om tillatelse etter at arbeider som skulle ha vært omsøkt, er påbegynt eller ferdigstilt. Gjennom kommunens behandling av søknaden kan arbeidene bli lovlige.

uavhengig kontrollør har verifisert arbeidet. Uavhengig kontrollør skal undersøke at riktig kompetanse er tilknyttet prosjektet, se kapittel 11 om obligatoriske kvalifikasjonskrav til enkeltpersoner. Kontrolløren bør også sjekke at produksjonsunderlaget følges i utførelsen. I tillegg bør uavhengig kontroll etterse at byggevarer har nødvendig dokumentasjon.

Som i dag skal uavhengig kontroll gjelde de mest samfunnskritiske og funksjonsbaserte byggtekniske kravene, som fuktsikring, bygningsfysikk og brann- og konstruksjonssikkerhet. Kontrollen bør imidlertid målrettes, og kontrollmetodene må baseres på sannsynlighet for og konsekvens av byggfeil. Der det bygges like enheter, skal det kunne gjennomføres stikkprøvekontroll. Slik kan de mest alvorlige og kostbare byggfeilene avdekkes på en mer ressurs- og kostnadseffektiv måte.

Tydligere kontrollansvar

Det er ineffektiv ressursbruk både for det offentlige og byggenæringen dersom kommunal kontroll og uavhengig kontroll overlapper. I dag kan kommune og uavhengig kontrollør i prinsippet føre kontroll med det samme. For kommunene er kontroll og tilsyn samtidig et prioriteringsspørsmål, der omfanget blant annet avhenger av kompetanse og ressurser. Kommunens kontroll må målrettes og tydeliggjøres. Kommunal kontroll skal først og fremst være dokumentkontroll i forbindelse med søknadsbehandlingen. Kommunen skal fortsatt kunne foreta stedlig kontroll, men skal da primært kontrollere at tiltaket samsvarer med krav i tillatelse og plan, herunder rekkefølgekrav. I tillegg skal kommunen kunne gjennomføre en enkel førstelinjekontroll på byggeplass, eventuelt i samarbeid med andre sektormyndigheter der det er hensiktsmessig. Ved kontroll på byggeplass kan kommunen fortsatt kontrollere lett verifiserbare krav i byggteknisk forskrift, som krav til dørbredde, terskler, romhøyde, rekkverk, høyde og avstand. Dersom kommunene avdekker forhold på byggeplassen som de mistenker er ulovlige etter andre regelverk, må relevante myndigheter, som politiet og Arbeidstilsynet, varsles.

Gebyrfinansiering av kommunal kontroll

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.

Mer risikobasert og digital kontroll

Kontroll bør innrettes der sannsynligheten for og konsekvensen av feil er størst. 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. Denne muligheten kan utnyttes bedre. Blant annet bør det utredes hvordan kontrollbyrden for kompetente og seriøse foretak kan lettes. Digital søknadsprosess bør tilbys i alle kommuner. Basert på denne bør det innføres digital kontroll og et differensiert gebyrsystem basert på tid medgått i kommunen slik at kvalitet i søknaden belønnes. Det bør utredes hvordan både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak kan ha digital dokumenteringsplikt i matrikkelen (se kapittel 14).

Det bør vurderes å lette kontrollbyrden for foretak med sertifiserte kvalitetssystemer. Dette kan ses i sammenheng med forslaget om en byggskadeforsikring i kapittel 13. Skadeforsikringsselskaper kan bidra med kontroll, der aktører med god skadehistorikk, som over tid har vist at de avdekker og retter feil, betaler lavere forsikringspremier enn andre. En skadeforsikringsordning vil i tillegg gjøre det mulig å utvikle et bedre erfaringsgrunnlag om byggfeil- og skader, noe som igjen kan legge bedre til rette for risikobasert kontroll.

Systematisk innhenting av informasjon

Det er mangelfull kunnskap om byggfeil, både når det gjelder omfang og når og hvor feil oppstår. Det gjør læring av feil vanskelig, og det er uklart i hvilken grad det byggtekniske regelverket blir etterlevd.

Det er en viktig oppgave for det offentlige å sørge for at informasjon om byggfeil blir samlet inn, bearbeidet og tilgjengeliggjort. Det bør etableres metoder for mer systematisk innhenting av informasjon. Det er behov for en kunnskapsdatabase slik at det i større grad blir mulig å gjennomføre risikobasert kontroll. KOSTRA-rapporteringen av tilsyn og ulovlighetsoppfølging bør både utvides og følges opp bedre, slik at KOSTRA kan bli et mer egnet verktøy for kommunene og næringen. Et byggskaderegister vil også bli en viktig kilde til kunnskap om byggfeil og gi et bedre grunnlag for læring og forbedring.

13

Garanti og forsikring

13.1 Problemstillinger

Reklamasjonsrett og garanti- og forsikringsordninger kan sikre at kjøpere får økonomisk dekning dersom et byggeprosjekt ikke blir ferdigstilt eller leveres med feil, skader eller mangler. Disse virkemidlene kan også ha en positiv effekt på byggkvaliteten.

Det offentlige virkemiddelapparatet på dette området er innrettet mot boligkjøpere. Bustadoppføringslova sikrer visse rettigheter for forbruker ved kjøp av ny bolig. Formålet med reglene er å sikre boligkjøpers rettsstilling overfor den profesjonelle part, entreprenøren. Det gjelder en femårig reklamasjonsrett etter overtakelse av boligen. I tillegg er entreprenører forpliktet til å stille sikkerhet for at avtalen oppfylles i byggeperioden og frem til fem år etter overtakelse. Sikkerhet skal stilles i form av en garanti for en andel av kontraktssummen (se kapittel 5.6). Denne garantiordningen skal sikre at det finnes midler til å dekke feil, selv om entreprenøren mangler evne til å gjøre opp for seg. Ordningen er først og fremst aktuell ved omtvistede krav samt i tilfeller hvor entreprenøren ikke er i stand til å rette opp feil som følge av sviktende økonomi eller konkurs. Kravene i bustadoppføringslova vil ha en disiplinierende effekt på entreprenør ved at boligkjøper kan kreve å få hele eller deler av beløpet tilbakebetalt dersom boligen ikke er i henhold til kontrakt.

Selv med garantiordningen i bustadoppføringslova bærer boligkjøper en betydelig del av risikoen for byggskader.

Ordningen har også den svakhet at den er avgrenset både når det gjelder skadeomfang og tidshorisont.

Mange byggfeil, og byggskader som følger av disse, oppdages først etter noen år (se kapittel 4.3). Dette er gjerne store skader som har fått utvikle seg over tid, og som er vanskelige å oppdage ved overtakelse fordi viktige bygningsdeler er bygget inn. Mange slike byggskader skyldes brudd på kravene i byggteknisk forskrift. Både reklamasjonsretten og garantibestemmelsene varer kun i fem år, og kjøper har dermed ingen å rette klage mot dersom feil oppdages senere enn dette. Det kan tyde på at forbrukervernet ikke er tilstrekkelig. Kjøperen risikerer å stå uten dekning for sitt krav dersom entreprenøren ikke har evne eller vilje til å imøtekomme krav som oppstår etter fem år. Dette kan få store økonomiske og praktiske konsekvenser for den enkelte boligkjøper. Tidsbegrensningen i regelverket svekker trolig ordningens disiplinierende effekt på entreprenørene.

Kravene til garanti har blitt vurdert en rekke ganger, senest i 2016.²¹⁶ Det foretas sjelden utbetalinger under den gjeldende ordningen i bustadoppføringslova. Når utbetaling først skjer, gir den i hovedsak dekning innenfor de rammer som er fastsatt, altså mellom tre og ti prosent av kontraktssummen. Selv om det har vært få utbetalinger under ordningen, kan beløpsgrensen i utgangspunktet synes lav i de tilfeller der det forekommer mange feil, og entreprenøren har gått konkurs.

216 NOU 2016: 10 *Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova.*

Innretningen av garantiordningen innebærer at det er entreprenørens økonomiske soliditet eller "rating" som avgjør prisen for garantien. Entreprenørens skadehistorikk reflekteres i utgangspunktet ikke. Ut fra et byggkvalitetsperspektiv kan det synes uheldig at prisene ikke reflekterer risikoen for større skader, mangler eller feil på boligen. Finansinstitusjonene får heller ikke så sterke incitamenter som de kunne hatt, til å undersøke entreprenørene de stiller som garantist for. Garanti- eller forsikringsordninger kan i større grad bidra til byggkvalitet gjennom økt involvering i kvalitetssikring og kontroll i regi av finansinstitusjonene.

Hverken reklamasjonsretten eller garantibestemmelsene synes å bidra til systematisk erfaringslæring hos entreprenørene. Ofte gjentas de samme byggfeilene fra prosjekt til prosjekt. Det er uklart om byggskadeomfanget er økende, men det er en utbredt oppfatning at omfanget er stort (se kapittel 4). Når det i garantiordningen kun er entreprenørens økonomi som ligger til grunn for sikkerhetsstillelsen, gir ikke ordningen i seg selv entreprenøren incitamenter til å bygge feilfritt.

Entreprenørene skal stille sikkerhet for at de kommer til å rette eventuelle feil. Allerede ved innføringen av garantibestemmelsene ble det påpekt at for strenge krav til sikkerhetsstillelse kunne gjøre det vanskelig for partene å innrette seg hensiktsmessig. Det ble blant annet vist til at det kan oppstå urimelig høye kostnader, og at entreprenører kan bli hindret i å påta seg oppdrag.²¹⁷ For seriøse entreprenører som etterstreber å følge byggereglene og levere som avtalt, og som har et langsiktig perspektiv i byggemarkedet, kan reglene i bustadoppføringslova synes unødvendige. I tillegg er reklamasjonsrett og garantikrav en form for dobbeltregulering. Reklamasjonsretten innebærer at boligkjøper skal få dekket feil og mangler, og entreprenøren skal betale for rettingen.

I NOU 2016: 10 ble det avdekket at flere entreprenører hadde omgått garantiplikten i bustadoppføringslova, og bygget boliger uten å stille sikkerhet. At dette er mulig bidrar til å stille boligkjøper i en vanskelig situasjon. I flere land er kravene til garanti og forsikring koblet til de offentligrettslige kravene i plan- og bygningslovgivningen. I Norge eksisterer ikke en slik kobling.

²¹⁷ Ot.prp. nr. 21 (1996-97) *Om lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova).*

13.2 Vurderinger

Dekningsgraden i reklamasjons- og garantiordningene

Dagens reklamasjonsrett er avgrenset når det gjelder tidshorisont, og garantiordningen er avgrenset mot både skadeomfang og tidshorisont. Det kan være hensiktsmessig å utvide dagens reklamasjonsrett og varigheten på garantien, eksempelvis fra fem til ti år. En utvidelse av garantiordningen kan også skje ved at den dekker større skader.

Utvidet reklamasjons- og garantiperiode vil gi entreprenørene økte incitamenter til å sikre kvalitet og varighet, ettersom økonomiske tap også følger av feil og skader som oppdages på senere tidspunkt.

Økt dekningsgrad i garantien vil gi kredittforsikringsselskapene økte incitamenter til å identifisere entreprenører som det er fare for at går konkurs. Så fremt det er en sammenheng mellom entreprenørers konkurssannsynlighet og byggkvaliteten de leverer, kan en utvidet garantiordning øke byggkvaliteten. Virkningen er imidlertid usikker.

En utvidelse av garantiordningen vil gagne boligkjøpere som opplever byggskader av en størrelse som overgår dagens garantibegrensninger, eller opplever byggskader etter fem år. Samtidig vil kostnadene øke, noe som formodentlig til syvende og sist må dekkes av boligkjøperne.

Koblingsregel

I både Sverige og Danmark er kravene til forsikring koblet til de offentligrettslige kravene (se kapittel 7). I Norge er det ingen kobling mellom kravene i plan- og bygningsloven og garantiplikten i bustadoppføringslova. En koblingsregel vil sikre at alle entreprenører stiller sikkerhet slik bustadoppføringslova forutsetter, bidra til økt forbrukerbeskyttelse og sikre flere lovlidige aktører i markedet. En koblingsregel innebærer at kommunen ikke kan godkjenne en søknad uten at det foreligger dokumentasjon av at garanti er stilt.

Byggskadeforsikring

Det kan tenkes en byggskadeforsikring for boliger. I Danmark er dette obligatorisk. Der følger forsikringen boligen og gjelder i ti år etter ferdigstillelse. I motsetning til den norske garantiordningen dekker den danske forsikringsordningen kun vesentlige skader, altså mer

alvorlige skader. Det er grunn til å vurdere innføring av en byggskadeforsikring, som enten supplerer eller erstatter dagens garantiordning. Også Sverige har erfaringer med byggskadeforsikringer. Der ble den obligatoriske forsikringsordningen avskaffet i 2014, blant annet på grunn av ugunstige vilkår for forbrukerne, og det som ble oppfattet som høye forsikringspremier for entreprenørene. Den danske ordningen beskrives derimot som velfungerende.

Hvis det skal innføres en byggskadeforsikring, er det interessant å se nærmere på hvorfor forsikringsordningen i Danmark vurderes som god, mens den ble avskaffet i Sverige. Selv om mye er likt mellom de to ordningene, er det også forskjeller. I Sverige ble det stilt krav til at forsikringen var på plass for å få byggetillatelse, mens den danske stiller krav om at forsikringen må være på plass for at boligen kan tas i bruk. Utover dette er det i den danske ordningen krav om at forsikringsselskapet skal kontrollere bygget ett og fem år etter overtakelse. I Danmark er det også etablert et register som viser alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring.

Det er en vesentlig forskjell mellom skadeforsikring og garantiordning eller kredittforsikring, slik vi har i Norge. I kredittforsikring er det forsikringstakers økonomi, soliditet eller "rating" som er risikofaktorer. I skadeforsikring er det sannsynlighet og konsekvens av en hendelse eller skade som er risikofaktorene. Et skadeforsikringsselskap som tilbyr en byggskadeforsikring, vil i større grad ha incitamenter til skadeforebyggende aktiviteter enn et kredittforsikringsselskap. Skadeforebyggende aktiviteter i form av befaringer eller vurdering av entreprenørens byggskadehistorikk, kompetanse eller kontrollregime kan redusere omfanget av byggfeil. Det kan gi den enkelte entreprenør incitamenter til å redusere antallet reklamasjoner og økonomisk belastende saker. Det kan også bidra til at bestemmelsene i byggt teknisk forskrift i større grad etterleves.

En skadeforsikring kan også bidra til at forsikringspremien avhenger av entreprenørens egenskaper i form av for eksempel skadehistorikk og kompetanse. Det kan ha flere fordeler sammenlignet med dagens ordning. For det første vil entreprenørene ha en ytterligere økonomisk interesse av å bygge riktig, og for det andre vil entreprenører med dårlig skadehistorikk få høyere forsikringspremier.

Innføring av skadeforsikring kan dermed gjøre det dyrere å være useriøs. Bygg oppført av useriøse entreprenører vil i mindre grad bli forsikret, eller premien kan bli dyrere. Konsekvensen vil være at forsikringsmarkedet oppdrar og disiplinere aktørene.

En annen fordel med en skadeforsikring kan være at tvister i større grad avklares utenfor rettsapparatet.

En prinsipiell forskjell på en skadeforsikring og dagens garantiordning er at ikke bare feilen i seg selv, men også konsekvenser av eventuelle følgeskader vil bli dekket. Dette vil gagne forbrukere som opplever byggfeil.

Hvis det etableres en skadeforsikring, vil alle entreprenører som er omfattet av forsikringen betale inn en premie som over tid skal dekke skadeutbetalingene. Selv om forsikringspremien veltes over på boligkjøper, vil også de innbetalte premiene betales ut igjen til boligkjøper ved skade. En byggskadeforsikring vil slik sett ikke gjøre boligbyggingen dyrere, men representerer en omfordeling fra alle boligkjøpere til dem som kjøper en bolig med byggfeil. Selv om kostnaden ved å bygge ikke blir høyere, vil etablering og drift av en ny forsikringsordning innebære økte administrative kostnader. Disse kostnadene vil innlemmes i forsikringspremien og representere en merkostnad i forhold til en situasjon uten forsikring. På den annen side vil boligkjøperne nyte godt av et redusert omfang av feil og skader. I en velfungerende ordning vil gevinstene ved færre feil og skader overstige de administrative kostnadene.

Forsikringspremien vil gjenspeile forsikringstakers skadehistorie, og det vil dermed lønne seg å være seriøs. Det gjelder spesielt dersom ordningen kobles mot igangsettingstillatelse, slik at det ikke kan settes i gang bygging før det foreligger tilbud om forsikring, og at bygget ikke kan overdras uten at forsikring er tegnet. Ved å gjøre tilgjengelig informasjon om aktørens skadehistorikk og villighet til å utbedre skader, kan aktørens incitamenter til å opptre seriøst, styrkes ytterligere.

Markedet for byggskadeforsikring

Med en byggskadeforsikring selges risikoen for byggfeil til et forsikringsselskap, mot at det betales en forsikringspremie. Skadeforsikringen representerer en overføring av risiko fra boligkjøpere til forsikringsselskapet. Avdekkes det byggfeil, kan boligkjøper søke forsikringsselskapet om erstatning. Erstatningen dekker utlegg for skadeutbedring, herunder følgeskader.

En sentral forutsetning for at det skal bli etablert en byggskadeforsikring, er at byggskade er forsikringsbart. Det forutsetter at forsikringsselskapene kan forvente at den samlede risikoen ikke er for høy i forhold til samlede innbetalte premier. Det er avgjørende at

størrelsen på porteføljen med forsikringsforhold forventes å være stor nok til å være risikoutjevne. Samtidig må omfanget av skader ikke være for høyt, og det må være tilstrekkelig variasjon i skadeomfang.

For at forsikringsselskapene skal kunne vurdere risikoen og størrelsen på markedet, bør det foreligge data eller anslag over forventet antall forsikringsforhold, andel av forsikringsforhold med skader og fordeling av skader etter alvorligheten. Antallet forsikringsforhold henger sammen med hvor mange boliger som innlemmes i ordningen. I siste tiårsperiode (2009-2018) ble det igangsatt i gjennomsnitt 29 000 boliger i året, noe som må anses å utgjøre et stort marked.

Det føres ikke statistikk for andelen boliger med skader og størrelsen på skadene. I en undersøkelse fra 2019 svarte imidlertid over halvparten av nyboligkjøperne at de hadde opplevd feil ved boligen (se kapittel 4.3). En annen undersøkelse viste at én av fire mangelsaker etter bustadoppføringslova gjaldt brudd på offentlig-rettslige krav, mens én av tre gjaldt dårlig kvalitet og mangelfullt arbeid.

Det finnes eksempler på forsikringsmarkeder som har blitt etablert med et begrenset datagrunnlag. I 2019 introduserte for eksempel Mittanbud og Tryg Forsikring i samarbeid en oppussingsforsikring (se kapittel 6.4). Når forsikringsbransjen har tatt risikoen med å etablere slike markeder, har det vært fordi det forventes å være tilstrekkelig lønnsomhet.

Lønnsomheten i markedet, herunder i hvilken grad det er grunnlag for å etablere et forsikringsmarked, avhenger også av hvor mye ressurser som går med til å finne ut hva som skal utbetales i forsikring. Siden skadeutbetalingen skal dekke opprettingskostnadene, som er observerbare på faktura fra selskapet som retter opp skaden, anses dette ikke å være et stort problem. Det finnes også bygningsakkordene som kan anslå skadekostnader før skaden er rettet opp.

Hva bør skje med dagens garantiordning?

Hvis det innføres et krav om byggskadeforsikring, kan det tenkes flere alternativer for dagens garantiordning: den kan videreføres, avkortes, innlemmes i byggskadeforsikringen eller fjernes.

Det mest betydningsfulle argumentet for å videreføre garantiordningen, er at den gjelder alle typer økonomiske tap. Garantien gjelder også hvis foretak har opphørt eller er gått konkurs. Boligkjøper er imidlertid kun dekket for krav som ligger innenfor garantibeløpene. Utfordringen med å videreføre

garantiordningen, er at det blir to parallelle ordninger, med delvis samme virkeområde. De administrative kostnadene ved en slik innretning vil være høyere enn med én ordning. En annen ulempe med to ordninger er at volumet som legger grunnlaget for forsikringsbasert risikodeling, reduseres. Det kan også være forvirrende og kostnadsdrivende for entreprenører og forbruker å ha to parallelle ordninger.

En annen mulighet er å avkorte garantiordningen tidsmessig slik at den gjelder frem til byggskadeforsikringen begynner å gjelde. Da vil boligkjøper være sikret ferdigstillelse i byggeperioden og deretter være forsikret mot byggfeil og -skader i ti år etter at boligen er tatt i bruk.

Byggskadeforsikringens virkeområde kan også utvides til å omfatte det dagens garantiordning omfatter. I så fall vil forsikringen bli mer enn en byggskadeforsikring og dekke også ferdigstillelse. En fordel med én ordning er at volumet som legger grunnlaget for forsikringsbasert risikodeling, blir større, noe som øker sannsynligheten for at forsikringsmarkedet blir vellykket. Det er samtidig grunn til å tro at samordning kan gi lavere administrative kostnader.

Garantiordningen kan også fjernes helt. Konsekvensen er at boligkjøpere med krav mot opphørte foretak og konkurser i større grad er overlatt til seg selv. Fordelen er at man slipper å ha to parallelle ordninger, og de administrative kostnadene det innebærer.

Byggskaderegister

En forutsetning for et velfungerende forsikringsmarked er at forsikringsselskapene enkelt får innsikt i entreprenørenes historikk. I Danmark 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.

Et slikt register vil bidra både til mer informasjon om markedsaktørene generelt og til mindre informasjonsasymmetri i markedet for boligbygging spesielt. Ved å gjøre registeret åpent tilgjengelig, kan det heller ikke benyttes til konkurransekadelig samarbeid i forsikringsbransjen. Et slikt register gjør det vanskeligere for entreprenørene å skjule dårlig historikk og lettere for forbrukere å velge seriøse aktører. Byggkvaliteten den enkelte entreprenør har levert, vil få konsekvenser for forsikringspremiene og deres oppdragstilfang. Etableringen av et slikt register antas følgelig å gi entreprenørene incitamenter til å levere byggkvalitet.

13.3 Anbefalinger

Byggskadeforsikring

For å sikre byggkvalitet for boligkjøpere og bedre etterlevelse av regelverket, bør det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring. Forsikringen bør dekke vesentlige byggfeil og byggskader som er forårsaket av byggfeilene. 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 byggfeil 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.

Hovedformålet med en byggskadeforsikring er økt byggkvalitet. Det oppnås ved å introdusere forsikrings-selskapene som nye og uavhengige aktører i bygge-markedet. En velfungerende byggskadeforsikring vil gi positive effekter for boligkjøpere, ved at de i større grad får økonomisk dekning ved vesentlige byggskader, og at omfanget av skader reduseres. En byggskadeforsikring antas også å påvirke seriøsiteten i bransjen, gjennom at forsikringsselskapene kan stille krav til entreprenørene.

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

En forutsetning for et velfungerende forsikringsmarked er at forsikringsaktørene på en enkel måte får innsikt i entreprenørenes historikk. Samtidig som det etableres en byggskadeforsikring bør det derfor etableres et register, som forsikringsselskapene rapporterer til, og alle forsikringsselskaper og boligkjøpere får innsyn i. 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.

14

Arbeidslivskriminalitet

14.1 Problemstillinger

Arbeidslivskriminalitet er et stort samfunnsproblem, også i bygge- og anleggsnæringen. Kriminalitet fører til vanskeligere konkurranseforhold for lovlidige aktører, blant annet fordi kriminelle aktører kan tilby billigere tjenester. Det får også betydning for faglig kvalitet og kompetanse. Byggenæringens omdømme blir svekket, og grunnleggende normer som lovlidighet og tillit undergraves. Fellesskapet tappes for ressurser, og skattebyrden blir skjevfordelt. Arbeidstakernes liv og helse blir truet av brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

Plan- og bygningslovgivningen er innrettet for å sikre forsvarlig byggkvalitet, og den er ikke alene egnet til å løse et sektorovergripende samfunnsproblem som arbeidslivskriminalitet. Ikke desto mindre kan tiltak innenfor plan- og bygningslovens område direkte eller indirekte bidra til å motvirke arbeidslivskriminalitet, for eksempel gjennom kontroll, krav til kompetente aktører og forsikring.

Plan- og bygningsloven bygger på en antagelse om at det er en sammenheng mellom arbeidslivskriminalitet og byggkvalitet, og at virkemidler for å redusere arbeidslivskriminalitet, bidrar til bedre kvalitet (se kapittel 9.4). Derfor stilles det krav til pålitelighet og dugelighet, kompetanse (kvalifikasjonskrav) og, for å få Sentral godkjenning, krav til betalte skatter og avgifter (seriøsitetskrav). Betalt skatt og avgifter er ikke i seg selv en garanti mot aktører som leverer dårlig kvalitet. Krav til kvalifikasjoner og fagmessig kvalitet er heller ikke tilstrekkelig. Selv om kriminelle aktører unndrar skatt

eller bryter med lønnsvilkår, kan de levere kvalitet, fordi de er avhengig av nye oppdrag. De kan også sørge for å oppfylle nødvendige kvalifikasjonskrav.

En stor del av arbeidslivskriminaliteten antas å knytte seg til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet), der flere arbeidere er unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven (se kapittel 9.2). Det gjør det vanskelig å avdekke lovbrudd i dette markedet.

Oppdagelsesrisikoen er lav og kravene i regelverket er langt på vei knyttet til kontroll av dokumenter. I konkurranse med de kriminelle aktørene kan det for seriøse aktører oppleves vanskelig å synliggjøre eget foretaks lovlidighet og kompetanse. Dermed blir det vanskelig for oppdragsgivere å ta velinformerte valg av foretak. Det er også en utfordring at tiltakshaver blir sårbar når aktører går konkurs underveis i et byggeprosjekt. Dagens virkemidler avhjelper kun i begrenset grad denne utfordringen.

14.2 Vurderinger

Oppdagelsesrisiko

Mer kontroll på byggeplassen vil øke oppdagelsesrisikoen både for kriminelle og useriøse aktører som ikke leverer forsvarlig byggkvalitet. Kontrollen skal blant annet omfatte en enkel førstelinjekontroll av om det foreligger nødvendige tillatelser og

produksjonsunderlag, at alle på byggeplassen har HMS-kort, og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende (se kapittel 12.3). Kontroll er nærmere omtalt i kapittel 12.

Mer kontroll kan bidra til å avdekke flere kriminelle aktører. Risikobasert og differensiert kontroll vil sikre at det lønner seg å være seriøs og lovlydig. Flere bransjeorganisasjoner har påpekt viktigheten av at ulike tilsynsmyndigheter koordinerer og målretter sin kontroll. Ved å bygge videre på eksisterende tverretattlig myndighetssamarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten, vil kontrollen effektiviseres, slik at den samlede oppdagelsesrisikoen øker.

Som en oppfølging av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, har Arbeids- og sosialdepartementet i 2019 foreslått å innføre en bestemmelse i allmenngjøringsloven. Dette vil gi Statens vegvesen myndighet til å innhente opplysninger som Arbeidstilsynet trenger for tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter for veitransport, og til å overføre disse opplysningene til Arbeidstilsynet.²¹⁸ Vegvesenet har allerede hjemmel i allmenngjøringsloven § 11 til å føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår. Forslaget gir grunnlag for et mer systematisert tilsynssamarbeid hvor Statens vegvesen i forbindelse med sin alminnelige kontrollvirksomhet innhenter opplysninger og dokumentasjon som Arbeidstilsynet trenger. Forslaget innebærer at vegvesenet kun skal innhente informasjonen, mens opplysningene følges opp av Arbeidstilsynet. Departementet argumenterer for at forslaget oppfyller vilkårene for behandling av personopplysninger i personopplysningsloven, og at Arbeidstilsynet i stor grad er avhengig av å samordne tilsyn med vegvesenet fordi det ikke selv har hjemmel til å stoppe kjøretøyer ved trafikkontroll. Vegvesenet har også et organisatorisk apparat som er innrettet for kontroller langs vei, og det har særlig kompetanse.

Det kan utredes om en lignende hjemmel kan innføres for kommunen som bygningsmyndighet, slik at kommunene kan innhente og overføre opplysninger til Arbeidstilsynet om forhold som tilsier at det bør føres kontroll på Arbeidstilsynets område. Alternativt kan det utredes om en hjemmel kan innføres for Arbeidstilsynet, slik at kommunene kan motta opplysninger om ulovlige forhold som avdekkes på tilsyn. Et mer systematisert kontrollsamarbeid vil gi etatene en bedre oversikt over aktørene i næringen og et bedre grunnlag for å risikovurdere og velge ut prosjekter for kontroll.

²¹⁸ Arbeids- og sosialdepartementet, *Høringsnotat om endring i lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. § 11 om tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår*, 2019.

Dokumentere gjennomføringsevne

Et krav om at foretakene må fremlegge skatteattest før kommunen kan gi igangsettingstillatelse, kan bidra til å sikre økonomisk gjennomføringsevne og dermed at prosjektet blir fullført. Det kan forhindre uforutsett konkurs og konkursrytteri. Det kan også øke oppdagelsesrisikoen for kriminelle aktører, som i dag unnlater å betale skatt og avgifter.

Ved offentlige anskaffelser har oppdragsgivere plikt til å kreve fremlagt skatteattest før anskaffelsen gjennomføres. EØS-avtalen og personvernlovgivningen setter begrensninger for et generelt krav i plan- og bygningsloven. Et slikt krav kan ikke innebære noen form for forhåndsvurdering fra kommunens side, og aktørene må enten samtykke til behandlingen av opplysningene, eller den må oppfylle strenge nødvendighetsvilkår etter personopplysningsloven. Kommunen skal ikke vurdere opplysningene; de er kun ment som et stengsel for gjennomføring av prosjekter som ikke kan dokumentere nødvendige økonomiske forutsetninger.

Foretakene kunne i forbindelse med søknad om tillatelse erklære at dokumentasjonen foreligger i prosjektet, på lik linje med dagens erklæring om ansvarsrett. Eventuelt kunne dokumentasjonen hentes inn direkte fra de enkelte aktørene som skal arbeide med prosjektet. Alternativt kunne tiltakshaver kreve dokumentasjon fra aktørene, før den ble viderefordlet til kommunen i forbindelse med søknaden. Dette forutsetter samtykke fra foretakene ved kontraktsinngåelsen til å dele dokumentasjonen med tiltakshaver. Videreformidlingen til kommunen må i seg selv være nødvendig etter personopplysningsloven. Det forutsetter dessuten at relevante aktører i prosjektet er avklart på søknadstidspunktet.

Selve innsendingen av informasjon kan kobles til en ny modul i Fellestjenester BYGG og en automatisert, digital søknadsløsning. Slik ville søknaden om tillatelse blitt stoppet elektronisk dersom dokumentasjonen ikke var vedlagt. Det kan også innføres et krav om digitalt førstevalg i søknadsprosessen. Dersom anskaffelsesverktøyet eBevis gjøres tilgjengelig for alle tiltakshavere, også privatpersoner og foretak, kan registeropplysningene i eBevis knyttes til den elektroniske byggesøknadsløsningen slik at søknaden ikke kommer inn til kommunen uten at opplysningene er tilgjengeliggjort eller vedlagt.

Skatteattesten kunne gjøres tilgjengelig gjennom et elektronisk HMS-kort, slik at bygningsmyndighetene får anledning til å frata et prosjekt byggetillatelsen hvis det blir avdekket at skatteattest manglet. Det kan

imidlertid være inngripende å stanse hele prosjektet fordi et dokumentasjonskrav ikke er oppfylt. Et slikt krav vil også kunne medføre økt byråkrati og forlenget saksbehandlingstid i kommunene, men automatisk regelsjekk kan trolig avhjelpe dette. For øvrig har Arbeidstilsynet i dag mulighet til å stanse alt arbeid på en byggeplass ved alvorlige overtredelser.

En byggskadeforsikring vil gjøre tiltakshaver mindre sårbar ved konkurs hos dem som utfører, eller har utført, et bygge- eller anleggsoppdrag. Dersom aktørene ikke leverer kvalitet, vil det gi seg utslag i høyere forsikringspremier og egenandeler. Det legges opp til at det skal stilles krav om at tilbud om byggskadeforsikring må foreligge før det gis igangsettingstillatelse (se kapittel 13). Det vil etablere et økonomisk incitament til å levere kvalitet, og samtidig gjøre det vanskeligere for useriøse og kriminelle aktører å fraskrive seg ansvar når feil eller skader oppdages.

Synliggjøre kompetanse og faglig seriøsitet

Mange aktører i næringen har påpekt at det er nødvendig med ordninger som synliggjør kompetanse. Innføring av lovregulerte yrker (se kapittel 11) vil bidra til å synliggjøre og sikre riktig kompetanse på områder av betydning for helse og sikkerhet hos tiltakets eier eller bruker, det vil si oppgaver innenfor brannsikkerhet, bærekonstruksjoner, geoteknikk og brukbarhet. Det er begrenset handlingsrom til å stille kompetansekrav innenfor utførelsesfagene. På noen områder må derfor behovet for å sikre og synliggjøre kompetanse ivaretas på andre måter enn ved lovregulering. Et tiltak kan være å styrke NOKUTs arbeid med å vurdere utenlandsk fagutdanning opp mot norsk fag- og svennebrev, slik at det blir enklere å vite hvilken kompetanse utenlandske fagarbeidere har.

Det har vært foreslått å utvide HMS-kortet (ID-kortet) med opplysninger i sanntid om kvalifikasjoner, for å synliggjøre at arbeidstakeren er kvalifisert for arbeidet som utføres.²¹⁹ Kortet kunne gi elektronisk tilgang til informasjon om bransjesertifiseringer, kurs og videreutdanning, i tillegg til formell utdanning. Kortet kunne også kobles til registre med opplysninger om lønns- og arbeidsforhold, skatt og avgifter, arbeidsgiveravgift, foretaket og konkurs. Kortet kunne gjelde alle arbeidstakere i prosjektene, også innenfor prosjektering. Et utvidet HMS-kort kunne sikre kompetente arbeidstakere på byggeplassen og samtidig effektivisert kontrollen.

Et utvidet HMS-kort byr imidlertid på utfordringer når det gjelder koordinering av sektormyndigheters registerinformasjon, samt personvernregler og EU/EØS-rett. Stortinget avviste i 2019 et lignende forslag om å utvide HMS-kortet med kvalifikasjonskrav og utvidet sanntidskontroll med registerinformasjon. Stortinget påpekte at det prinsipielt sett er arbeidsgivers ansvar å ansette kvalifiserte arbeidstakere til oppgavene som skal utføres, og den enkelte arbeidstakers ansvar å fremlegge kvalifikasjonene. Det ble også påpekt at kortet kun bør inneholde sanntidsinformasjon som er nødvendig for å finne ut om arbeidstakeren er lovlig på arbeidsplassen, og at det er viktig å ivareta personvern hensyn.²²⁰

Det har også vært foreslått å opprette et offentlig register for kvalifikasjoner (formell utdanning), som kunne dele informasjonen med HMS-kortet i sanntid, for eksempel gjennom å utvide Nasjonal Vitnemålsdatabase til å omfatte alle nivåer i det offentlige utdanningssystemet samt anerkjente private utdanningstilbud.²²¹

Stortinget diskuterte også denne problemstillingen i 2019.²²² Kunnskapsdepartementet frarådet å legge vitnemålsdatabasen inn som kvalifikasjonsregister i HMS-kortet.²²³ Departementet påpekte at vitnemålsportalen ikke er en database, men en portal for å gjøre tilgjengelig karakterdata fra universiteter og høyskoler. Det ville være krevende å utvikle tekniske løsninger for å omgjøre portalen til en database, og det ville også kunne bli utfordrende å holde et slikt register oppdatert, spesielt dersom yrkesutøveren i en periode har arbeidet og tilegnet seg tilleggskurs i utlandet. Det er også enkelte juridiske problemstillinger ved en slik utvidelse av Vitnemålsportalen. Hvis data skal kunne brukes til kontroll, slik tanken er med HMS-kortet, må hjemmelsgrunnlaget for bruk av portalen vurderes på nytt. Datatilsynet har påpekt at selv om karakterer i utgangspunktet ikke er definert som sensitive personopplysninger, er karakterer og vurderinger taushetsbelagt informasjon. Det har også betydning at dersom en myndighet pålegges å kontrollere om en arbeidstaker har formelle kvalifikasjoner, vil en i praksis ha innført et lovregulert yrke.

Ved offentlige anskaffelser kan det stilles krav til andel faglærte og andel lærlinger i prosjekter (se kapittel 5 og kapittel 11). Dette vil hindre useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag. Det vil også ansvarliggjøre aktørene

219 Byggenæringens Landsforening, *Enkelt å være seriøs*, 2014.

220 Innst. 310 S (2018-2019) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser*.

221 Boligprodusentene, *Kvalifisert for å bygge*, 2019.

222 Innst. 310 S (2018-2019) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser*.

223 Vedlegg til Innst. 310 S (2018-2019), brev fra Arbeids- og sosialdepartementet.

og gjøre det enklere å synliggjøre lovlidighet, seriøsitet og samfunnsansvar. Både bestillere og foretak kan selv synliggjøre kompetanse og seriøsitet, for eksempel ved å stille krav ut over det regelverket krever, eller markedsføre egen seriøsitet gjennom å bli godkjente lærebedrifter. Aktører med utenlandsk fagutdanning kan gjennom NOKUT få vurdert om deres kompetanse tilsvarende norsk fag- og svennebrev. En styrking av dette arbeidet vil bidra til å heve kompetansen og seriøsiteten i prosjektene, og gjøre det enklere for tiltakshaver å bestille riktig kompetanse.

Markedsbaserte ordninger, som StartBANK og Mittanbud, kan benyttes av oppdragsgivere for å velge kvalifiserte og økonomisk solide aktører. StartBANK har signalisert at det ønsker å bli næringens seriøsitetsregister. Det er blitt argumentert for at StartBANK bør videreutvikles som et "nav" for innhenting og levering av informasjon om kvalifikasjoner og seriøsitet.²²⁴ Det foreslås at StartBANK blir en bred registerordning, som leverer all nødvendig sanntidsinformasjon. Registerinformasjonen er tenkt å være tilgjengelig både for næringen og forbrukere, og alle foretak som bruker fagfolk bør registrere seg, også når det gjelder ikke-søknadspliktige tiltak. En videreutviklet StartBANK må samspille med offentlige registre, samtidig som det er viktig med klare grenser mot det offentlige (se kapittel 11.2).

Synliggjøre lovlidighet og tilgjengeliggjøre registerinformasjon

Det er vanskelig for foretak å synliggjøre lovlidighet i konkurranse med kriminelle aktører, og det er utfordrende for tiltakshavere å ta velinformerte valg av foretak. Deler av næringen har påpekt at begrensningene som følger av EØS-retten, innebærer at markedsbaserte ordninger må få en større rolle og understøttes av lovgivningen; næringen må ta et større ansvar for seriøsitet i egne rekker.²²⁵ Etter deres syn må myndighetene tilgjengeliggjøre og tilrettelegge informasjon fra offentlige registre, mens markedets aktører kan sørge for løsninger og verktøy som bidrar til en transparent bransje.

I Storbritannia har byggenæringen opprettet en markedsbasert ordning, Considerate Constructors Scheme.²²⁶ Ordningen er frivillig og uavhengig, men er anbefalt av myndighetene for å sikre god kompetanse og seriøsitet i prosjekter. Regelverket krever at tiltakshavere knytter til seg kompetente

aktører, og registrerte aktører anses å oppfylle dette kravet. Både byggeplasser, foretak og leverandører kan registrere seg. Ved registrering må aktørene slutte seg til egne retningslinjer for beste praksis og etikk. Sentralt er byggeplassens utseende, lokalmiljøet rundt byggeplassen, miljøhensyn og HMS for arbeidstakere. Ordningen fører kontroll gjennom byggeplassbesøk hos registrerte aktører. Naboer og andre privatpersoner kan kontakte ordningen direkte, for å finne ut om et prosjekt i deres nabolag er registrert, samt melde fra om kritikkverdige forhold.

I Irland finnes det et frivillig register, Construction Industry Register Ireland (CIRI).²²⁷ Ved å la seg registrere, forplikter aktørene seg til å levere kvalitet i alle ledd. Aktørene blir godkjent av en innmeldingsnemnd. De må blant annet sende inn skatteattest, bekreftelse på tegnet forsikring fra forsikringsselskap, firmaattest, dokumentasjon av HMS-rutiner, dokumentasjon av kvalitetssikringssystemer, oppfyllelse av miljøkrav og bærekraftsmål, minimum tre referanseprosjekter som er nyere enn ti år, opplysninger om eventuelle sanksjoner fra myndighetene, opplysninger om eventuelt eierskap i selskaper som har gått konkurs eller opphørt, og dokumentasjon av at ordningens introduksjonsprogram er gjennomført. Registrerte foretak må søke om å fornye medlemskapet årlig.

I Danmark finnes det et register for utenlandske tjenesteytere – "Registret for Udenlandske Tjenesteydere" (RUT-registeret) – hvor utenlandske foretak må registrere seg for å kunne utføre arbeid. Europakommisjonen vurderer registeret for å være en ulovlig restriksjon på reglene om fri bevegelse for tjenester, herunder tjenstedirektivet, og har åpnet sak mot Danmark. EU-domstolen har tidligere kommet til at et tilsvarende register i Belgia, Limosa-registeret,²²⁸ var en forbudt restriksjon på tjenestebevegelser over landegrensene.²²⁹ EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har i 2018 meddelt norske myndigheter at rapporteringsplikten til skattemyndighetene for utenlandske oppdragstakere og arbeidstakere er å anse som en restriksjon på reglene om fri bevegelse for tjenester i EØS-avtalen.²³⁰ Norge må nå vise at restriksjonen er nødvendig og dermed oppfyller forholdsmessighetsvurderingen.

En byggskadeforsikring med et søkbart register over foretak som har tegnet byggskadeforsikring, vil gjøre

224 Boligprodusentene, *Kvalifisert for å bygge*, 2019.

225 Ibid.

226 Considerate Constructors Scheme, "What is the Scheme?", 2019.

227 Construction Industry Register Ireland, "What is CIRI?", 2019.

228 Registeret innebærer krav om at selvstendige tjenesteytere må avgi en forhåndserklæring (Limosaerklæring).

229 Sag C-577/10 Europa-Kommisjonen mod Kongeriget Belgien.

230 Reasoned Opinion, Case No. 77290 Dec No. 104/18/COL, 5 December 2018.

det vanskeligere å være kriminell aktør, ettersom det blir enkelt for forbrukere å velge bort dem som ikke leverer kvalitet og utbedrer byggskader.

Det pågår flere prosesser for å styrke både informasjonsdelingen mellom offentlige myndigheter, og for å gjøre registerinformasjon tilgjengelig. Tjenesten eBevis skal gjøre det lettere å kontrollere foretak ved å gi tilgang til firmaattest, informasjon om konkurs og regnskap, samt restanser for skatt og merverdiavgift (se kapittel 9.3). Det utredes om tjenesten kan utvides til andre myndigheter, profesjonelle oppdragsgivere og forbrukere. Det vil kunne være forenklende for samtlige aktører. Selv om det er ønskelig med en utvidelse, er det flere forhold som må avklares før det er mulig å gi slik tilgang til sanntidsdata. Skatteetaten arbeider med juridiske avklaringer knyttet til deling, hjemler for innhenting og fullmaktsløsninger.²³¹ Forvaltningslovens regler om taushetsplikt vurdert opp mot etatenes behov for informasjon fra andre myndigheter for å bekjempe kriminalitet, er blitt utredet.²³² Det er også innført bestemmelser i personopplysningsloven som skal gjøre informasjonsdelingen enklere. De pågående prosessene for å bedre tilgangen til registerinformasjon, vil også kunne bidra til å redusere arbeidslivskriminaliteten i bygge- og anleggsnæringen ved å synliggjøre lovlydighet.

Markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT)

En stor del av arbeidslivskriminaliteten i bygge- og anleggsnæringen antas å knytte seg til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). Fordi arbeidene er unntatt fra søknadsplikt, er det begrenset hva plan- og bygningsloven alene kan bidra med for å håndtere arbeidslivskriminaliteten. Selv om tiltak er unntatt søknadsplikt, er imidlertid ikke bygningsmyndighetene helt uten virkemidler. Hvis kommunen får melding om mulige misligheter, kan det føres kontroll med at plan- og bygningsloven følges. Kommunen kan også pålegge uavhengig kontroll. Oslo kommune krever for eksempel uavhengig kontroll i forbindelse med rehabilitering av våtrom, som i utgangspunktet er unntatt søknadsplikt.

Å gjeninnføre søknadsplikt for flere tiltak, kunne vært et virkemiddel for å motvirke arbeidslivskriminalitet i ROT-markedet. Dette vil imidlertid motarbeide uttalte politiske målsettinger, uavhengig av regjering, om å

forenkle plan- og bygningsloven. For tiltakshavere ville utvidet søknadsplikt gjøre det vanskeligere og dyrere å utføre arbeider på egen eiendom.

Både fra næringens og myndighetenes side har det vært foreslått å innføre en enkel registreringsordning for foretak i ROT-markedet (se kapittel 9.3). Det er imidlertid flere juridiske forhold som vanskeliggjør etableringen av et offentlig register, herunder hjemmelsgrunnlag for og koordinering av ulike sektormyndigheters registeropplysninger, begrensninger i personvernlovgivningen og EØS-rettslige begrensninger. Et myndighetsstyrt register må være frivillig. Det vil være ressurskrevende å administrere og kontrollere i et marked med over 75 000 foretak. Til sammenligning administrerer Sentral godkjenning, med en stab på 25 personer, en ordning med i overkant av 12 000 foretak.

Det er ikke gitt at foretak som registrerer seg, er lovlydige. A-krimsentrene opplever at kriminelle aktører forsøker å fremstå som lovlydige overfor offentlige myndigheter, blant annet ved å følge formelle krav til registrering.²³³ Virksomheter som tidligere benyttet seg av uregistrert arbeidskraft, sørger for at ansatte blir registrert i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og foretar fiktiv timerapportering, de innordner seg øvrige registreringskrav, bruk av HMS-kort og andre innrapporteringsplikter. Dette svekker betydningen av registerløsninger som virkemiddel mot kriminalitet. Det arbeides med å tilgjengeliggjøre mye av den samme informasjonen som et register ville inneholdt gjennom tjenesten eBevis, og StartBANK har signalisert et ønske om å bli et markedsbasert seriøsitetsregister.

Plan- og bygningsloven fra 1985 skilte mellom tiltak som var søknadspliktige, underlagt krav til melding og unntatt søknadsplikt. Den såkalte meldingsordningen var en forenklet form for saksbehandling. Tiltak som falt inn under denne ordningen var enklere tiltak som tiltakshaver selv kunne være ansvarlig for. Tiltakshaver bar risikoen for at tiltaket oppfylte vilkårene for å kunne behandles som melding, og øvrige krav i plan- og bygningsloven. Kommunen hadde tre uker på å behandle meldingen. Dersom kommunen ikke overholdt fristen, kunne tiltakshaver sette i gang tiltaket. Ordningen skapte en rekke utfordringer, både for kommuner og tiltakshavere og ble opphevet i 2008.

En registreringsplikt for tiltak som er unntatt søknadsplikt, kunne være et virkemiddel for å gjøre kommunene oppmerksom på slike tiltak. I 2013 fremmet Kommunal- og moderniseringsdepartementet

231 Holte, "Enklere å velge seriøs leverandør, også for privatpersoner", 2019.

232 NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

233 Arbeidstilsynet et al., *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet*, 2018.

et forslag om at flere tiltak kunne unntas søknadsplikt, og kun sendes kommunen for registrering. Etter forslaget måtte tiltakshaver vente tre uker med å sette i gang tiltaket, i påvente av en lovlighetsvurdering fra kommunens side. Høringsinstansene var imidlertid negative, og forslaget ble ikke fulgt opp. Begrunnelsen var at registreringsordningen ikke ville gi tilstrekkelig forenklingsgevinst sammenlignet med omstillingskostnadene, merarbeidet og usikkerheten som ordningen ville føre til.

En forenklet versjon av dette forslaget er en registreringsplikt i en enkel database. Registreringsplikten kan gjelde for alle privatpersoner som selv, eller med medhjelpere, skal utføre arbeider i ROT-markedet. Det kan være en beløpsgrense for arbeidene, for eksempel 1G.²³⁴ Plikten kan avgrenses til arbeider av særlig betydning for forsvarlig byggkvalitet, som endring av konstruksjoner, brannsikring, klimaskall og våtrom. Registreringsplikten kan avgrenses til arbeid i boliger og ikke innebære noen form for saksbehandling eller vurdering fra kommunens side. Med et registreringskrav får kommunene oversikt over tiltak som settes i gang, og som er unntatt søknadsplikt, og de kan dermed vurdere om det er nødvendig med kontroll. Det kan legges opp til koordinerte kontroller, basert på registeropplysningene mellom kommunen og Arbeidstilsynet.

Aktører i næringen har tidligere foreslått å knytte en registreringsplikt til matrikkelen og seeiendom.no.²³⁵ Forslaget omfattet alle arbeider, både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige. Registreringen skulle skje gjennom bruk av BankID, slik at foretak og eier ble identifisert. I forbindelse med forslag til endringer i matrikkellova ble det i 2018 foreslått å åpne for at tiltakshaver selv kunne melde inn opplysninger i matrikkelen.²³⁶ De fleste høringsinstansene mente det måtte være begrensninger i dette, hovedsakelig med bakgrunn i manglende tillit til at opplysningene ville være pålitelige.

En eventuell registreringsplikt kunne i stedet tenkes kombinert med den markedsbaserte registreringsordningen Boligmappa. Tjenesten er gratis for privatpersoner som er boligeiere. Pålogging skjer gjennom BankID, og det gjøres et søk i matrikkelen for å finne ut hvilke eiendommer som står tinglyst på den som logger inn. Det er over én million registrerte boligmapper i tjenesten. Registrering av ikke-søknadspliktige tiltak kunne tenkes gjort gjennom Boligmappa, dersom myndighetene fikk tilgang til opplysningene.

234 99 858 kroner i 2019.

235 Byggenæringens landsforening et al., *Enkelt å være seriøs*, 2014.

236 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Høringsnotat – Strategi for bygningsdelen i matrikkelen*, 2018.

Oppfølging og kontroll av om tiltak er registrert i et eventuelt nytt register, vil være utfordrende. Lovlydige aktører vil trolig følge registreringsplikten. Kommunene har ikke selv mulighet til å oppdage slike tiltak og vil være avhengig av tips fra naboer og andre som kjenner til tiltak som ikke er registrert. Konsekvensene av at manglende registrering eventuelt blir oppdaget, er også en utfordring. Hvis tiltaket må anses ulovlig, vil det utløse krav til søknad og saksbehandling. Det er derfor usikkert hvor effektiv en registreringsordning vil kunne bli for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Det er i flere sammenhenger foreslått en ordning med skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem, et såkalt ROT-fradrag. Sverige har skattefradrag for oppussingsarbeid (ROT) og for husholdningstjenester (RUT), til sammen maksimalt 50 000 kroner i året. Skattefradraget utgjør 50 prosent av arbeidskostnadene når oppdragstaker er et foretak. En slik ordning vil i utgangspunktet gjøre det billigere å velge hvitt arbeid. Hensikten med ordningen vil først og fremst være å begrense svart arbeid og dermed motvirke arbeidslivskriminalitet. ROT-fradrag har imidlertid vært utredet en rekke ganger, senest av Finansdepartementet i 2014, og det ble konkludert med at det fremstår som et lite tjenlig virkemiddel for å oppnå hensikten, blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter, høye administrative kostnader og et mer komplekst skattesystem.²³⁷

Det finnes ulike informasjonstiltak som skal gjøre det enklere å finne lovlydige foretak i bygge- og anleggsnæringen, for eksempel Handle hvitt og tett på. Dette er tiltak som særlig retter seg mot ROT-markedet. Det arbeides også med informasjonstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. Det skal gjøre det enklere å velge lovlydige og faglig dyktige aktører. Slike informasjonstiltak kan bidra både til forsvarlig byggkvalitet og til å motvirke arbeidslivskriminalitet og fremme seriøsitet.

14.3 Anbefalinger

Det beste virkemiddel mot useriøsitet og kriminalitet er å gjøre det ulønnsomt. Plan- og bygningsloven kan bidra til det. Bransjeorganisasjonene har i en rekke sammenhenger uttrykt bekymring og etterlyst tiltak for å få bukt med arbeidslivskriminaliteten. De ønsker verktøyer som sørger for at de seriøse blir synliggjort, og de useriøse luket bort.

237 Finansdepartementet, *Skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem (ROT-fradrag)*, 2014.

Avdekke kriminelle aktører gjennom koordinert kontroll

Kontroll med prosjekter bidrar ikke bare til å avdekke byggfeil, men også til etterlevelse av regelverket gjennom økt oppdagelsesrisiko. Dette gir en mer seriøs og lovlydig bransje. Denne siden av kontrollarbeidet fungerer best dersom myndighetenes kontroll er mest mulig koordinert. Ulike sektormyndigheter som Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten samarbeider i dag om å begrense arbeidslivskriminalitet og gjennomfører koordinert kontroll. A-krimsentrene samarbeider også med blant annet Statens vegvesen, Tolletaten, UDI, Mattilsynet, Eltilsynet og kommunene. Dette samarbeidet kan og bør videreutvikles. Det må gis en hjemmel, eksempelvis i plan- og bygningsloven, 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

Det bør innføres et krav om dokumentert tegning av byggskadeforsikring før kommunen kan gi igangsettingstillatelse, slik at prosjekter ikke kan starte uten at de nødvendige forsikringene foreligger. 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. Aktører med god skadehistorikk, som over tid har vist at de avdekker og retter feil, vil i et velfungerende marked betale lavere forsikringspremier enn andre. Det vil relativt sett bli dyrere for aktører som neglisjerer kvalitet. Slik vil det lønne seg å være seriøs.

Det bør også 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 forenkling 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

Offentlige anskaffelser er et attraktivt marked også for kriminelle aktører. Oppdragsgiverne må derfor ha et bevisst forhold til hvordan de kan motvirke arbeidslivskriminalitet. Myndighetene bør bidra til å utvikle kompetansen når det offentlige selv skal bestille, slik at risikoen for å benytte useriøse eller kriminelle aktører reduseres. Gjennom gode anskaffelser vil dessuten myndighetene synliggjøre kompetente og seriøse aktører. 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. Det kan også stilles krav til at leverandørene er registrert i foretaksregister, faglig register eller handelsregister, og at de har en bestemt autorisasjon ved kjøp av tjenester.

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.

Selv om forslag om en utvidelse av HMS-kortet med kvalifikasjoner i sanntid har møtt motstand, kan det, ut fra både næringens og forbrukernes behov for å være opplyste bestillere, være grunn til å se nærmere på mulighetene som kan ligge i en utvidelse av Vitnemålsportalen eller lignende løsninger.

Offentlig registerinformasjon

Alle oppdragsgivere kan selv bidra til å forhindre byggfeil ved å velge aktører som har vilje og evne til å utføre arbeid med god kvalitet. For å kunne gjøre de riktige valgene, må de som skal bestille tjenestene, være opplyste, med tilgang til nødvendig informasjon og kompetanse til å utnytte den.

Når det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring, skal det etableres et søkbart register over alle foretak

som har tegnet byggskadeforsikring. Det må være en oppgave for myndighetene å legge til rette for etablering av et slikt register. Registeret vil gjøre det enklere for bestillere å ta velinformerte valg av aktører som har evne og vilje til å levere kvalitet. Det vil synliggjøre aktørenes lovlidighet.

Myndighetene må legge til rette for at aktører kan vise sine potensielle oppdragsgivere at de driver skikkelig og ordentlig, ved å tilgjengeliggjøre registerinformasjon. De pågående prosessene for å øke informasjonsdelingen mellom sektormyndigheter og tilgjengeliggjøre informasjon fra offentlige registre, bør prioriteres og videreutvikles. Det vil åpenbart være begrensninger med hensyn til hvilken informasjon som kan offentliggjøres, men myndighetene bør videreføre arbeidet med å tilveiebringe slik informasjon på en enkel og hensiktsmessig måte. Tjenesten eBevis må utvides, slik at alle oppdragsgivere gis tilgang til sanntidsinformasjon om firmaattest, konkurs og regnskap, samt restanser på skatt og merverdiavgift, samlet i én portal og tilgjengelig digitalt. Systemet må også inneholde de samme opplysningene som i dag ivaretas i bygge- og anleggsprosjekter gjennom seriøsitetsskrav for Sentral godkjenning. Gjennom en utvidet eBevis-tjeneste kan oppdragsgiverne bidra til å styrke konkurransekraften til seriøse og lovlidige aktører.

Registrering i ROT-markedet

Mye av arbeidslivskriminaliteten i bygge- og anleggsnæringen knytter seg til ROT-markedet, hvor arbeidene ofte ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. For slike arbeid har oppdragsgiverne en særlig viktig rolle i å velge seriøse og kompetente aktører. Eksisterende markedsbaserte ordninger, som Mittanbud og Boligmappa bør styrkes og videreutvikles. I Boligmappa er myndighetene involvert på eiersiden, og har formodentlig muligheter til å påvirke utviklingen av tjenesten. Tjenesten er, og bør fortsatt være, gratis for forbrukere å benytte. Både håndverkerbedrifter og forbrukere bør oppfordres til å registrere og dokumentere oppussing i Boligmappa, slik aktørene i Storbritannia oppfordres til å demonstrere seriøsitet og lovlidighet gjennom Considerate Constructors.

Mulighetene for å sikre digitale spor bør utredes nærmere, herunder om Boligmappa kan videreutvikles, eller om det kan innføres en registreringsplikt overfor kommunene, både for søknadspliktige og ikke-søknadspliktige arbeid. Registreringsplikten bør omfatte arbeid av en viss størrelse som har særlig betydning for forsvarlig byggkvalitet. Den kan tenkes kombinert med en videreutvikling av Boligmappa eller som en selvstendig registreringsløsning.

Forebyggende tiltak rettet mot privatpersoner, som tettpå: og Handle hvitt, bør videreutvikles. Det er under utredning om tettpå: kan bli en landsdekkende informasjonstjeneste for forbrukere. Det arbeides også med informasjonstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. Disse arbeidene bør prioriteres.

15

Økonomiske og administrative konsekvenser

Samlet vurdering

Anbefalingene innebærer betydelige forenklinger i plan- og bygningslovens virkemidler for forsvarlig byggkvalitet. Reglene blir færre, tydeligere og enklere å etterleve. Det vil bidra til mindre byråkrati for både kommunene og næringen, og det vil bidra til rimeligere bygging. Bygge- og anleggsprosjekter vil i større grad gjennomføres i tråd med kravene i byggt teknisk forskrift og kommunens tillatelser. I mange tilfeller blir byggkvalitet utover dette også sikret. Kommunene får et enklere regelverk å forholde seg til og kan i større grad påvirke utviklingen lokalt. Seriøse aktører i bygge- og anleggsvirksomheten får bedre vilkår, samtidig som det blir vanskeligere og mer ulønnsomt å være useriøs. Omfanget av byggfeil forventes redusert, noe særlig boligkjøpere vil nyte godt av.

Anbefalingene må ses som en pakke, som vurderes samlet. Dagens regelverk er til dels detaljert, inngripende og kan også virke mot sin hensikt. Det finnes lite data og statistikk på området, slik at det er vanskelig å vite nøyaktig hvordan regelverket virker og hvor stort omfanget av byggfeil rent faktisk er. Ressursbruken både i det offentlige og i næringen for å etterleve regelverket, er også i liten grad tallfestet. Dette gjør det vanskelig å anslå kvantitative konsekvenser av anbefalingene. Det er imidlertid på det rene at det årlig investeres flere hundre milliarder kroner i bygge- og anleggsvirksomheten, noe som betyr at til og med mindre lempinger i regelverket kan slå ut i betydelige gevinster.

Offentlig ressursbruk

Anbefalingene innebærer forenklinger i den kommunale byggesaksbehandlingen. Kommunene får kun én ansvarlig aktør å forholde seg til. Avviklingen av ansvarsrettssystemet gjør det ikke nødvendig å kontrollere at fagområder er belagt med ansvar.

Kvalifikasjonskravene til foretak fjernes, og kommunene skal dermed ikke lenger bruke tid på å kontrollere om disse følges. I tillegg fjernes tiltaksklasser. Dersom kommunene utnytter muligheten til å stille egne kvalifikasjonskrav til prosjekter, må det antas økt ressursbruk for å kontrollere disse kravene. Denne kontrollen forutsettes likevel å kunne gjennomføres innenfor frigitte ressurser.

Når uavhengig kontroll styrkes, reduseres kommunens behov for å føre kontroll. Det betyr besparelse for kommunen både med tanke på ressursbruk og kompetansebehov. Med mer digitale systemer åpnes muligheten for risikobasert kontroll, noe som vil kunne bidra til mer målrettet kommunal kontroll. Åpnes det for å gebyrfinansiere ulovlighetsoppfølging, gir det kommunene økte incitament til å prioritere kontroll.

Kommunene vil måtte bruke mer ressurser dersom de i større grad benytter seg av muligheten til å kreve sikkerhetsstillelse. Om kommunen også benytter seg av muligheten til å kreve gjennomskjæring, vil dette sikre økt etterlevelse av byggt teknisk forskrift og de kommunale krav som er stilt som forutsetning for byggetillatelser.

Flere av anbefalingene innebærer at kommunen må sjekke at papirer er i orden før tillatelser gis. Dette gjelder den obligatoriske byggskadeforsikringen for boliger, koblingsregelen som innebærer at det må være stilt garanti ved boligprosjekter, samt kravet om skatteattest for involverte aktører i prosjektet. Alt dette er det mulig å legge inn i digitale søknadssystemer og bør slik sett kunne kontrolleres automatisk uten ekstra ressursbruk.

For staten ventes det ikke større endringer i ressursbruken. Direktoratet for byggkvalitet har ansvar for den sentrale godkjenningsordningen som foreslås avvirket. Samtidig foreslås det å innføre lovregulerte yrker, hvor det vil være nødvendig med statlig forvaltning og administrasjon. Byggskaderegisteret må både etableres og driftes, noe som også kan være hensiktsmessig at foregår i statlig regi.

Virkninger for bygge- og anleggsnæringen

Forslagene bidrar til at regelverket blir enklere å forstå, at det legges til rette for færre byggfeil, og at det blir vanskeligere å være useriøs.

Selv under dagens regler har tiltakshaver det fulle ansvaret i prosjektene. Når det offentligrettslige ansvaret legges på tiltakshaver alene, innebærer dette derfor ingen endring for tiltakshaver. Avviklingen av ansvarsrettssystemet kan bety at tiltakshaver må sette av mer ressurser på å finne kompetente aktører til prosjektet. Samtidig vil avviklingen kunne gi færre mangelfulle søknader fordi det er færre aktører som må være på plass for at prosjektet skal få tillatelse. For næringen for øvrig, herunder prosjekterende og utførende, forventes et rent tiltakshaveransvar og avvikling av ansvarsrettssystemet alt i alt å få positiv innvirkning.

Det foreslås kvalifikasjonskrav til personer fremfor til foretak og kravene vil gjelde på særlig viktige områder. Avviklingen av tiltaksklassene innebærer at kravene tar utgangspunkt i klasseinndelingen i byggteknisk forskrift, som bygger på europeiske etablerte standarder. Det vil dermed bli færre særnorske krav og mer harmonisering på tvers av landegrensene, noe som vil innebære en forenkling for bransjen. Det foreslås også at kommunene kan kreve spesiell kompetanse i enkeltprosjekter. Samlet innebærer dette en målretting av kvalifikasjonskravene etter plan- og bygningsloven, samtidig som til dels uhensiktsmessige kvalifikasjonskrav til foretak fjernes. Gjennom offentlige anskaffelser må det stilles krav om fagarbeidere og læringer slik at kompetanse i det utførende leddet premieres. Dette forventes å bidra til å løfte kompetansenivået i næringen.

Økt bruk av krav om sikkerhetstillegg og innføring av en gjennomskjæringsregel vil gjøre det vanskeligere for useriøse aktører. Mer uavhengig kontroll kan gi økte kostnader for næringen, men for dem som følger kravene, ventes kostnadsøkningen å bli liten. De som ikke bygger etter kravene, kan oppleve økte kostnader og byggestans. For den seriøse tiltakshaveren vil styrket uavhengig kontroll gi økt trygghet for at prosjektet gjennomføres som forutsatt.

Mer målrettet kommunal kontroll vil gi den samme tryggheten. En gebyrfinansiering av ulovlighetsoppfølging vil kunne medføre økte kostnader for dem som mistenkes å bryte reglene. Mer risikobasert og digital kontroll bør imidlertid være ressursbesparende for alle involverte.

Byggskadeforsikringen innebærer en tilleggskostnad i prosjektet. Fungerer ordningen etter intensjonen, vil premien gjenspeile forsikringstakerens skadehistorikk. Seriøse aktører vil få lavere premier enn useriøse aktører, noe som kan bidra til færre oppdrag for useriøse aktører. Forsikringsselskapene vil kunne avslå forsikring, slik at enkelte prosjekter ikke kan igangsettes, i hvert fall ikke av aktører med dårlig skadehistorikk. Byggskaderegisteret vil gjøre det vanskeligere for entreprenører å skjule dårlig historikk, noe som kan få ytterligere konsekvenser for fremtidige oppdrag. Samtidig vil et slikt register gi næringen incitament til å levere bedre byggkvalitet.

Virkninger for sluttbrukerne

Boligkjøpere og andre byggeiere vil oppleve færre byggfeil. Følgelig vil det være mindre kostnader til retting av feil og skade. Det kan bidra til reduserte kostnader for sluttbruker og en bedre opplevelse av å bruke byggene.

Innføring av en byggskadeforsikring innebærer en omfordeling fra alle boligkjøpere til de kjøperne som er så uheldig at de får en bolig med byggfeil. I den grad forsikringsordningen bidrar til færre feil og skader, vil kostnadene for boligkjøperne alt i alt reduseres, hensyntatt kostnadene ved å administrere ordningen. En forenkling eller fjerning av dagens garantiordning vil medføre besparelser.





Referanseliste

Analyse & Strategi. *Undersøkelse om effekten av uavhengig kontroll i byggesaker*. Oslo: Analyse & Strategi, 2015. <https://dibk.no/globalassets/02.-om-oss/rapporter-og-publikasjoner/uavhengig-kontroll/undersokelse-om-uavhengig-kontroll---rapport---17032015.pdf>.

Andersen, Rolf K., Line Eldring og Johan Steen Røed. *Privatmarkedet i byggenæringen: usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem - Fafo-rapport 2014:14*. Oslo: Fafo, 2014.

Arkitekt- og rådgiverbransjen. *Innspill fra Arkitekt- og rådgiverbransjen om kvalifikasjonskrav for ansvarlige foretak*. Brev til Direktoratet for Byggkvalitet. 28. november 2016.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Høringsnotat om endring i lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. § 11 om tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår*. Publisert 01.11.2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae4ff359239b4081990c6807ca717a0a/horingsnotat-om-endring-i-lov-om-allmenngjoring-av-tariffavtaler-mv.pdf>.

Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Mattilsynet, NAV, Kripes, Politiets utlendingsenhet, Skattedirektoratet, Toll, Utlendingsdirektoratet og Økokrim. *Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – situasjonsbeskrivelse 2014*. Oslo: Kripos, 2014. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/arbeidslivskriminalitet/arbeidsmarkedskriminalitet-i-norge---tverretattlig-situasjonsbeskrivelse-2014.pdf>.

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet – felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidskriminalitet 2017*. Oslo: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten, 2018. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705e9c18/felles-arsrapport-for-styrket-innsats-mot-arbeidslivskriminalitet-2017.pdf>.

Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets satsing i bygg og anlegg i perioden 2013-2016*. Oslo: Arbeidstilsynet, 2017. <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/rapporter-fra-tilsynsprosjekter/arbeidstilsynets-satsing-i-bygg-og-anlegg-perioden-2013-2016-2108-2017.pdf>.

Arbeidstilsynet. *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg: Kompass Tema 4:2013*. Oslo: Arbeidstilsynet, 2013. <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/kompass-tema-rapporter/2013/kompass-tema-nr-4-2013-tilstandsanalyse-i-bygg-og-anlegg.pdf>.

Barbo, Jan Einar. *Totalentreprise: særlig om entreprenørens prosjekteringsrisiko*. Oslo: Tano forlag, 1990.

BDO. *Bygg- og anleggsanalysen 2019*. Oslo: BDO, 2019.

Boligmappa. "Om Boligmappa". Lest 29.10.2019. <https://www.boligmappa.no/omboligmappa/>.

Boligprodusentene. *Kvalifisert for å bygge*. Oslo: Boligprodusentene, 2019. https://www.boligprodusentene.no/siteassets/dokumenter/seriositet/rapport_kvalifisert-for-a-bygge_2019-1709.pdf.

Boverket. "Ansök om validering av dina yrkeskvalifikasjoner". Publisert 11.07.2016. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/ansok-om-validering-av-dina-yrkeskvalifikationer/>.

Boverket. "Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:15) om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden". Publisert 19.04.2011. <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/gallande/kul--bfs-201115/Hämtad 2019-12-10>.

Boverket. "PBL Kunnskapsbanken: Kontrollansvariga". Publisert 31.05.2019. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunnskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/kontrollansvariga/>.

Boverket. "PBL Kunnskapsbanken: Åtgärdsföreläggande". Publisert 01.07.2018. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunnskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/forelagganden/atgardsforelaggande/>.

Boverket. *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn. Rapport 2018:36*, 2018.

Brekkehus, Arve. "Underentreprenører urolige over høyt konfliktnivå". *Byggeindustrien*. 29.01.2018. <http://www.bygg.no/article/1341994>.

Bygg21. *Industrialisering av byggeprosjekter*. Oslo: Bygg21, 2019.

Bygg21. *Samhandling i byggeprosjekter*. Oslo: Bygg21, 2019.

Bygg21. *Vi bygger best – med åpenhet og tillit*. Oslo: Bygg21, 2019.

Byggeindustrien. "Kraftig økning for StartBANK i 2018". *Byggeindustrien*. 20.03.2019. <http://www.bygg.no/article/1387729>.

Byggeindustrien. "Byggmesterne vil skrote sentral godkjenning". Publisert 01.06.2018. <http://www.bygg.no/article/1356480>.

Byggeindustrien. "Sentral godkjenning: RIF er fornøyde". Publisert 04.12.2017. <http://www.bygg.no/article/1336373>.

Byggenæringens Landsforening, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Byggmesterforbundet og Byggevareindustrien. *Alternative tilsynsordninger: delutredning til DiBKs tilsynsprosjekt*. Oslo: Byggenæringens landsforening, 2018.

Byggenæringens Landsforening. "Veileder for valg av seriøse aktører". Publisert 06.07.2018. <https://www.bnl.no/arbeidsforhold/hms/valg-av-seriose-aktorer/>.

Byggenæringens Landsforening. *Enkelt å være seriøs*. Oslo: Byggenæringens Landsforening, 2014.

Byggenæringens Landsforening. *Kvalifikasjoner for ansvarlige foretak*. Oslo: Byggenæringens Landsforening, 2016. https://romorge.no/getfile.php/139362-1479732343/Dokumenter/bnl_kvalifikasjonerforansvarligeforetak_2016_nett_15nov.pdf.

Byggmesteren. "Nytt bransjeprogram for byggenæringen". Publisert 20.12.2018. <https://byggmesteren.as/2018/12/20/nytt-bransjeprogram-for-byggnaeringen/>.

Byggmesterforbundet. *Kompetansekrav for ansvarlige foretak – Oppfølging etter møte mellom KMD og byggenæringen*. Brev til Direktoratet for byggkvalitet. 15. november 2016.

Byggmesterforsikring. "Stødig forsikring fra fagfolk i byggebransjen". Lest 29.10.2019. <https://www.bmf.no/>.

Case No. 77290 Dec No. 104/18/COL, 5 December 2018. Reasoned Opinion. <http://www.eftasurv.int/da/DocumentDirectAction/outputDocument?docId=4667>.

Considerate Constructors Scheme. "What is the Scheme?". Lest 12.11.2019. <https://www.ccscheme.org.uk/ccs-ltd/what-is-the-ccs2/>.

Construction Industry Register Ireland. "What is CIRI?". Lest 12.11.2019. <https://www.ciri.ie/about-ciri/>.

Danish Business Authority. "Certified fire safety consultant". Lest 29.10.2019. <https://danishbusinessauthority.dk/certified-fire-safety-consultant-0>.

Departementene. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet – revidert 5. februar 2019*. Oslo: Departementene, 2019.

Direktoratet for bygg kvalitet. *Oppsummering og analyse av Kostra-tall 2018*. Oslo: Direktoratet for byggkvalitet, 2019.

Direktoratet for byggkvalitet. "HO-2/2012: Temaveiledning for tilsyn". Publisert 2012. <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn>.

Direktoratet for byggkvalitet. "Temaveileder uavhengig kontroll". Publisert 2019. <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/temaveileder-uavhengig-kontroll/>.

Direktoratet for byggkvalitet. *Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen*. Publisert 15.11.2018. https://dibk.no/globalassets/02.-om-oss/rapporter-og-publikasjoner/kunnskapsgrunnlag-om-tilsyn-i-byggenaringen_15.11.2018.pdf.

Direktoratet for byggkvalitet. *Årsrapport 2018: Gode bygg for et godt samfunn*. Oslo: Direktoratet for byggkvalitet. https://dibk.no/globalassets/02.-om-oss/rapporter-og-publikasjoner/dibk_arsrapport-20182.pdf.

Direktoratet for forvaltning og IKT. "Anskaffelsesprosessen for steg: Kvalifikasjonskrav". Publisert 14.11.2019. <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/kvalifikasjonskrav>

Direktoratet for forvaltning og IKT. "Kontraktstrategi for bygg og anlegg". Publisert 04.09.2019. <https://www.anskaffelser.no/verktoy/maler/kontraktstrategi-bygg-og-anlegg>.

Ds 2007:8 *Skydd mot fel och obestånd inom bostadbygget*. Stockholm: Regeringskansliet, 2007. <https://www.regeringen.se/49bb93/contentassets/ed28ec845cea4387a8526723e8913541/skydd-mot-fel-och-obestand-inom-bostadsbyggandet-ds-20078>.

Ds 2011:2 *Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen*. Stockholm: Regeringskansliet, 2011. <https://www.regeringen.se/49bbd3/contentassets/03872e54a36d4729b8c92e6e2a43de14/avskaffande-av-den-obligatoriska-byggförsäkringen-ds.-20112>.

Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus, Heismontørenes Fagforening, Rørleggernes Fagforening avdeling 605, Tømrer og Byggfagforeningen avdeling 601 og Oslo Byggningsarbeiderforening avdeling 603. *Slutt med mobilen i handa? Egenbemanning, underentreprise og innleie i byggenæringa i Oslo og Akershus*. Oslo Kongressenter: Oslo, 2019. https://rfag.no/wp-content/uploads/2019/10/rapport_web.pdf.

Espelien, Anne og Torgeir Reve. *Hva skal vi leve av i fremtiden? Forskningsrapport 5:2007*. Oslo: Handelshøyskolen BI, 2007. <https://www.bi.no/globalassets/forskning/senter-for-byggenaringen/publikasjon/2007-05-espelien-og-reve.pdf>

Espelien, Anne, Marcus Gjems Theie og Lena Bygballe. *En verdiskapende Bygg-, Anlegg- og Eiendomsnæring (BAE): Forskningsrapport 1:2015*. Oslo: Handelshøyskolen BI, 2015. <https://www.bi.no/globalassets/forskning/senter-for-byggenaringen/publikasjon/2015-01-espelien-theie-bygballe.pdf>.

Europakommisjonen. *Effects of Regulation on Service Quality: Evidence from Six European Cases*. Publisert 15.01.2019. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bfd2b0e8-1943-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>.

Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening, KS og Direktoratet for forvaltning og IKT. *Anbefalte seriositetskrav i bygg- og anleggskontrakter*. Oslo: Difi, 2018. https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/seriositetsbestemmelser_bae.pdf.

Fernie, Sue. "Occupational Licensing in the United Kingdom: the Case of the Private Security Industry". I *Employment in the Lean Years: Policy and Prospects for the Next Decade*, redigert av David Marsden, 102-117. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FG Skadeteknikk. "Varme arbeider". Lest 29.10.2019. <https://www.fgsikring.no/brann/varme-arbeider/>.

Finansdepartementet. *Skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem (ROT-fradrag)*. Oslo: Finansdepartementet, 2014. https://www.regjeringen.no/contentassets/967bf1d8678f4fdd85984fab1e8ea6a7/rot_rapport.pdf.

Forbrukerrådet. *Kartlegging av mangelssaker etter bustadoppføringslova – en gjennomgang av tvister i domstolene og Boligtvistnemnda fra 2010-2018*. Oslo: Forbrukerrådet, 2019. Ikke-publisert.

Forbrukerrådet. *Rapport Nybolig og reklamasjon*. Oslo: Forbrukerrådet, 2019. Ikke-publisert.

HMSREG. "Enklere å være seriøs". Lest 29.10.2019. <https://www.hmsreg.no/>.

Holte, Hans Christian. "Enklere å velge seriøs leverandør, også for privatpersoner". *FriFagbevegelse*. 13.08.2019. <https://frifagbevegelse.no/debatt/enklere-a-velge-serios-leverandor-ogsa-for-privatpersoner-6.490.643490.9329c6110f>.

Hovland, Lennart. "Nærmere 15 ulike krav på seriositetslisten til Statsbygg – utvides i disse dager". *Anbud365*. 26.07.2019. <https://www.anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/naermere-15-ulike-krav-pa-seriositetslisten-til-statsbygg-utvides-i-disse-dager/>.

HR-2006-1515-A

HR-2010-233-A

HR-2015-537-A (Bori I)

HR-2016-668-U

HR-2016-1864-U

HR-2017-1834-A (Bori II)

HR-2018-466-U

Husebø, Kjetil. "Uakseptable endringsforslag i byggesaksforskriften (sentral godkjenning), 2018. *Norske arkitekters landsforbund*. Publisert 18.09.2018. <https://www.arkitektur.no/uakseptable-endringsforslag-i-byggesaksforskriften-sentral-godkjenning>.

If Skadeforsikring, "Garantiforsikring MEF". Lest 29.10.2019. <https://www.if.no/bedrift/samarbeidsavtaler/mef/garantiforsikring>.

If Skadeforsikring. "Forsikring for bygg og anlegg/ byggmesterforsikring". Lest 29.10.2019. <https://www.if.no/bedrift/forsikring-for-bedrifter/riktig-forsikret/bygg-og-anlegg>.

Implement Consulting Group. *Kartlegging av status for byggkvalitet og bruk av offentlige virkemidler*. Oslo: Implement Consulting Group, 2016.

Ingvaldsen, Thorbjørn. *Byggs-kadeomfanget i Norge (2006): En vurdering basert på et tidligere arbeid og nye data. Prosjektrapport 17*. Oslo: Sintef Byggforsk, 2008.

Ingvaldsen, Thorbjørn. *Byggs-kadeomfanget i Norge: Utbedringskostnader i norsk bygge-/eiendomsbransje - og erfaringer fra andre land. Prosjektrapport 163*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, 1994.

Innjord, Frode A. *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2010.

Innst. 270 L (2018-2019) *Om endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

Innst. 310 S (2018-2019) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Geir Adelsten Iversen, Siv Mossleth og Willfred Nordlund om HMS-kort på bygge- og anleggsarbeidsplasser*.

Kalstø, Åshild Male. "NAV's bedriftsundersøkelse 2019: Økt etterspørsel etter arbeidskraft". *Arbeid og velferd*, 2 (2019).

Kleiner, Morris og Richard Todd. "Mortgage Broker Regulations That Matter: Analyzing Earnings, Employment, and Outcomes for Consumers". I *Studies of Labor Market Intermediation*, redigert av David Autor, 183-231. Chicago: University of Chicago Press, 2009. <https://www.nber.org/chapters/c3589.pdf>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Overgangsordning for kompetansekrav". Publisert 23.02.2016. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overgangsordning-for-kompetansekrav/id2476848/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Overgangsordning for kvalifikasjonskrav forlenges til 1. juli 2022". Publisert 16.10.2019. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overgangsordning-for-kvalifikasjonskrav-forlenges-til-1.-juli-2022/id2674211/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Høringsnotat – Forslag til endringer i byggesaksforskriften (Sentral godkjenning for ansvarsrett)*. Publisert 28.06.2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Høringsnotat – Strategi for bygningsdelen i matrikkelen*. Publisert 14.12.2018. https://www.regjeringen.no/contentassets/a4902a2ff6a648288fc28e3dcb4ddc2f/bygningsstrategi_horingsnotat.pdf.

Kommunal- og regionaldepartementet, *Høringsnotat – Forskrift om godkjenning av foretak*. Publisert 15. mai 1996.

Kommunal- og regionaldepartementet. *Høringsnotat – Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak (byggesaksforskriften)*. Publisert 23.06.2009. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/horinger/horing---forslag-til-forskrifter-til-ny-plan--og-bygningslov-byggesaksdelen.pdf>.

Kunnskapsdepartementet. "Gir flere voksne mulighet til å kvalifisere seg til fagbrev". Publisert 14.10.2019. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gir-flere-voksne-mulighet-til-a-kvalifisere-seg-til-fagbrev/id2673844/>.

Kunnskapsdepartementet. "Regjeringen gir 16 millioner til bransjeprogram i industri og byggenæringen som skal gi raskt påfyll av kompetanse". Publisert 07.05.2019. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gir-16-millioner-til-bransjeprogram-i-industri-og-byggenarinegn-som-skal-gi-raskt-pafyll-av-kompetanse/id2643998/>.

Kunøe, Christopher. "De store velger HMSREG". *Byggmesteren*. Publisert 09.04.2018. <https://byggmesteren.as/2018/04/09/de-store-velger-hmsreg/>.

LA-2015-138004

LA-2017-161803

Lavik, Randi. *Mobilitet i ulike tjenestemarkeder, portaler og håndverkertjenester: Prosjektnotat 7:2014*. Oslo: SIFO, 2014. http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/sifo/files/file79763_prosjektnotat_7-2014_web.pdf.

LB-2014-33500

LE-2008-188228

LF-2018-91155 (Trondheim Panorama)

LG-2011-192019

LG-2015-59357

LG-2017-64254

Lovvedtak 57 (2018-2019) *Om endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

Multiconsult. *Evaluering av funksjonsbaserte byggeregler*. Oslo: Multiconsult, 2019

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter. *Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2017*. Oslo: Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter, 2017. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/f674ff98062c43759df34b157a5232f6/arbeidslivskriminalitet-i-norge.-situasjonsbeskrivelse-2017..pdf>.

NELFO. "Boligmappa.no – Boligens servicehefte på nett". Lest 29.10.2019. <https://nelfo.no/Verktoy/Boligmappa/>.

Nordahl, Berit, Sidsel Sverdrup, Geir K. Hansen og Inger-Lise Saglie. *Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg?*. Oslo: Norges Forskningsråd, 2005.

Nordlys. "Bygget fra 2016 har så store mangler at takstmannen mener det er billigere å rive. Nå er utbyggerne dømt til å betale ni millioner". Publisert 23.10.2019. <https://www.nordlys.no/nord-troms-tingrett/soksmal/bolig/bygget-fra-2016-har-sa-store-mangler-at-takstmannen-mener-det-er-billigere-a-rive-na-er-utbyggerne-domt-til-a-betale-ni-millioner/s/5-34-1214951>.

Norsk brannvernforening. "Om sertifiseringsordningen". Lest 29.10.2019. <https://brannvernforeningen.no/sertifiseringer/varme-arbeider/om-sertifiseringsordningen2/om-sertifiseringsordningen/>.

NOU 2005:12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning, 2005.

NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2015.

NOU 2016: 10. *Evaluering av garantibestemmelsene i bustadoppføringslova*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2016.

NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2019.

NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

Opinon. "Undersøkelse om svart arbeid: Gjennomført for Skatteetaten mai 2018". Lest 29.10.2019. <https://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/wp-content/uploads/2018/08/undersokelse-om-svart-arbeid-i-forbrukermarkedet-2018.pdf>.

Oslo Economics. *ByggNett – samfunnseffekter som følger av strategien: Rapport 2014:13*. Oslo: Oslo Economics, 2014. https://dibk.no/globalassets/byggnett/byggnett_oe_-rapport-2014_13.pdf.

Oslo Economics. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*. Oslo: Oslo Economics, 2018. https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/OE-rapport-2018_16.-Nye-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser.pdf.

Oslo kommune. "Fellessystem for elektronisk mannskapskontroll". Lest 29.10.2019. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/fellessystem-for-elektronisk-mannskapskontroll-article64258.html>.

Oslo kommune. "Oslo modellen". Lest 29.11.2019. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/for-vare-leverandorer/oslo modellen>.

Ot.prp. nr. 112 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)*.

Ot.prp. nr. 21 (1996-97) *Om lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova)*.

Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven*.

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

Ot.prp. nr. 70 (2008-2009) *Om lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven)*.

Prognosesenteret. "Undersøkelse av kommunale tilsynsstrategier". Publisert 09.10.2015. https://dibk.no/globalassets/byggesaksdagene/2015/presentasjoner/16_kommunale-tilsynsstrategier_prognosesenteret.pdf.

Prop. 131 L (2014-2015) *Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak)*.

Prop. 139 L (2015-2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*.

Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- og bygglag*.

Prop. 44 L (2018-2019) *Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*.

Prop. 73 L (2017–2018) *Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak)*.

Prop. 99 L (2013-2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)*.

Refling, Dag. *Gebyrregulativer for byggesaksbehandling: Rapport nr. 2 2017*. Stavern: Refling ENK. <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/01/20171214-ke-byggesaksgebyr-rapport-2.pdf>.

Rådgivende Ingeniørers Forening. "Rådgivergodkjenning". Lest 29.10.2019. <https://www.rif.no/bli-medlem/radgivergodkjenning/>.

Sag C-577/10 Europa-Kommisjonen mod Kongeriget Belgien (ECLI:EU:C:2012:814)

Skatteetaten. "tett på: er et tverretatlig tiltak mot arbeidslivskriminalitet". Lest 29.10.2019. <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/forebyggende-arbeid/tettpa/>.

SOU 2019:68 *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, 19.12.2019. http://modernarebyggregler.se/wp-content/uploads/2019/12/sou-2019_68_slutlig.pdf.

Statistisk sentralbyrå, "Bygge- og anleggsvirksomhet, strukturstatistikk". Publisert 07.05.2019.

Statistisk sentralbyrå, "Færre svensker, men flere polakker og litauere". Publisert 04.04.2017.

Statistisk sentralbyrå. "Vi bygger om". Publisert 06.11.2016. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/vi-bygger-om>.

Statistisk sentralbyrå. *Arbeidsgrupperapporter 2019: KOSTRA*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2019. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/394528?ts=16c8a0e6940>.

Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad. *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering*. Oslo: Sintef Byggforsk, 2004.

Store norske leksikon. "Kvalitet", av Dag Gundersen og Leif Halbo. Publisert 28.05.2018. <https://snl.no/kvalitet>.

TOSLO-2005-138072

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. "Notat: Udbydere af byggeskadeforsikring". Publisert 21.09.2017. <https://historisk.bygningsreglementet.dk/file/651463/Udbydere.pdf>.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. *Serviceeftersyn af byggeskadeforsikringsordningen*. København: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2017. <https://historisk.bygningsreglementet.dk/file/655961/Serviceeftersynbyggeskadeforsikringsordningen.pdf>.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. *Årsberetning 2018: Byggeskadeforsikringsordningen*. København: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2019. <https://www.trafikstyrelsen.dk/~media/Dokumenter/09%20Byggeri/Forsikring/Årsberetning%202018.pdf>.

Trøndelag fylkeskommune. "Bli lærebedrift!". Lest 29.10.2019. https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/Oplaaering_i_bedrift/bedrifter-og-opplaaeringskontor/hvordan-bli-godkjent-laerebedrift/.

Ulserød, Torstein. *Kampen mot arbeidslivskriminalitet – en kamp på sviktende grunnlag? (Civita-notat 12:2018)*. Oslo: Civita, 2018.

Utdanning.no. "Utdanningssystemet". Lest 29.11.2019. <https://utdanning.no/utdanningssystemet>.

Utdanningsdirektoratet. "Fagbrev på jobb". Publisert 02.04.2019. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/fag-og-svenneprover/fagbrev-pa-jobb/>.

Utdanningsdirektoratet. "Nasjonalt register for lærebedrifter". Lest 29.10.2019. <https://nlr.udir.no/>.

Utdanningsdirektoratet. "Praksiskandidatordningen". Publisert 22.02.2016. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaaering/Fag-og-yrkesopplaaering/Praksiskandidatordningen>.



**Rapport fra ekspertutvalg nedsatt av
Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: H-2457 B
Design og ombrekking: Konsis Grafisk AS
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
02/2020 – opplag 300