

Kommunal- og regionaldepartementet,  
 Bolig- og bygningsavdelingen,  
 Postboks 8112 Dep.,  
 0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP.	
13 DES 2005	
05/2258-146	
Ref.	451.0
Avd.	BB BY GAH

Deres ref: Ref: 05/2258-1 GAH

Oslo den 9.12.2005

## Hørings sak: Mer effektiv bygningslovgivning II

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) vil med dette gi sitt svar på høringssak fra Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende NOU:12 Mer effektiv bygningslovgivning II. Departementet har sendt høringssaken også til Forsikringsseksjonens Godkjennelsesnevnd (FG) som inngår i FNHs organisasjon. Foreliggende høringssvar omfatter derfor også FG. Vårt svar er også sendt på e-post til [bygninglov@krd.dep.no](mailto:bygninglov@krd.dep.no).

Vi viser for øvrig til telefonsamtale med Grethe Sibbern den 14.11.2005 som ga utsettelse for innsendelse av vårt høringssvar til den 12.12.2005.

### Innledning

Med sin gjennomgang av hele bygningslovgivningen, har Bygningslovutvalget med delutredning II åpenbart gjort et omfattende og grundig arbeid. Med det krav som i dag settes til så vel privat som offentlig virksomhet til effektiv og ressursbesparende løsninger, vil den nye plan- og bygningsloven forhåpentlig gi den forenkling, effektivisering og brukervennlighet som bygningslovutvalget har tilstrebet.

I det etterfølgende er våre kommentarer til de sider ved bygningslovgivningen som i særlig grad berører vår nærings virksomhet som forsikringsgiver for entreprenører og eiere av byggverk under oppføring og byggverk i drift.

### Kapittel 7. Lovens formål

Vi vil ikke gå inn i dyptgripende drøftelser av dette punktet, men kun peke på at Bygningslovutvalget finner det uhensiktsmessig å trekke frem en rekke verdier og hensyn i lovteksten og heller ta disse hensyn og verdier inn i merknadene til formålsbestemmelsen. Samtidig forstår vi det slik at merknadene ikke er ment å være uttømmende.

Etter vår oppfatning finnes det en mulighet for at grunnleggende "verdier og hensyn" ikke blir vektlagt i tilstrekkelig grad dersom dette ikke skal fremgå av lovteksten, men av merknadene som dessuten ikke vil være uttømmende. Det vil også være interessekonflikt mellom en del av de hensyn som skal ivaretas. I merknadene bør det derfor gis anvisning til bruk i prioriteringen mellom de ulike hensyn.

### **Kapitel 10.4.2.3. Tilsyns- og kontrolloppgaver**

Bygningslovutvalget skriver bl.a.: "Effektiviteten av tilsyns- og kontrollsystemet må bedømmes ut fra graden av etterlevelse av de rettslige normer, sammenholdt med de ressurser som medgår fra det offentlige side for å oppnå tilstrekkelig grad av etterlevelse." Det er vår oppfatning at tilsyns- og kontrollsystemet ikke fungerer tilfredsstillende, ikke minst fordi dagens system gir spillerom for aktører som har mangelfulle kunnskaper og sviktende seriøsitet.

Bygningslovutvalget synes selv å innrømme svakheter ved dagens system ved å skrive følgende: "Selv om det er bred enighet om at tilsyns- og kontrollsystemet ikke fungerer så effektivt som ønskelig, er det utvalgets oppfatning at det er mest hensiktsmessig å beholde et kontrollsystem basert på dagens prinsipper knyttet til oppgave- og rollefordeling."

Vi oppfatter dette slik at dagens system med sine svakheter skal opprettholdes med den begrunnelse at det er ressursbesparende for det offentlige. At det er ressursbesparende for det offentlige på kort sikt er ikke ensbetydende med at det er ressursbesparende for samfunnet eller det offentlige på lang sikt. Vi vil foreslå at det gjøres en konsekvensanalyse av dagens løsning med kartlegging av de merkostnadene som samfunnet må bære i form av byggefeil, uønsket risiko m.v. som et resultat av at kommunene sparer ressurser i øyeblikket.

### **Kapittel 16. Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker**

Vi bifaller at den lokale godkjenningsordningen foreslås fjernet og at den sentrale ordningen foreslås gjort obligatorisk. Vi er at den mening at den sentrale godkjenningsordningen fortsatt har livets rett selv om vi er enig i at de mange reformene som ordningen har gjennomgått har medført en klar forringelse av godkjenningsordningen i forhold til forventningene da ordningen ble innført.

Vi har registrert at i flg. Ot. prp. nr. 39, ble godkjenningsordningen innført for å gjøre kommunenes vurdering av ansvarsretten og gjennomføringen av byggesaken enklere og samtidig sikre god kvalitet og seriøsitet blant utøverne. Den skulle bidra til større oversikt i markedet, og heve kvaliteten på de forskjellige delene av en byggeprosess. Vi må dessverre registrere at utøvernes kvalitet og seriøsitet ikke er hevet. Det er heller ikke de forskjellige delene av byggeprosessen. Vår erfaring er snarere den motsatte, nemlig at kvaliteten og seriøsiteten blant utøverne er svekket som følge av ordningen. Vi begrunner dette med at en del utøvere, og trolig de utøvere som burde ha størst potensial for kvalitetsheving, ser på ordningen som egenreklame og deklarerer kompetanse som foretaket ikke besitter.

Når den deklarte kompetansen bare blir registrert uten måling og vurdering, vil en del foretak utnytte dette. I tillegg kommer at konsekvensene av manglende kompetanse, dvs. dårlig kvalitet på bygg og byggeprosesser, ofte ikke blir avdekket før bygget er fullført. Sanksjonstiltak blir bare i liten grad iverksatt.

#### **Forslag til forbedringer:**

- Den sentrale godkjenningen endres slik at det opprinnelige formålet, "sikre god kvalitet og seriøsitet blant utøverne", i større grad blir fokusert i ordningen. Dette kan gjøres ved å fjerne eller redusere mulighetene for egendeklarerer av kompetanse og kvalifikasjon hos foretakene og utøverne. Alternativt kan det etableres kontrollsystemer for deklarasjonene.
- Det må settes krav til godkjenningssinnehaveren om at kompetansen / kvalifikasjonen skal være til stede i det godkjente foretaket.

- Flere godkjenningsområder gjeninnføres, men gjerne ikke så mange som opprinnelig. Det vil for eksempel være naturlig at branntekniske installasjoner er tilgodesett med et eget område. Dette i erkjennelsen av at slike installasjoner i første rekke er livreddende- og effektive materiellskadeforebyggende og -reduserende installasjoner som krever høy spesialistkompetanse hos utøverne.
- Sanksjonstiltakene forsterkes eller håndheves strengere. Det sies i avsnittet "Kort vei mellom manglende etterlevelse av rettsreglene og tilbaketrekning av godkjenning" at dagens ordning praktiseres slik at sentral godkjenning gis tilbake så snart systemene er rettet etter de anmerkninger som måtte være gitt. Vi er enig i de innspill Bygningslovutvalget har mottatt som går på at det strider mot den allmenne rettsfølelse når et foretak kan gjøre alvorlige feil, men likevel kun pålegges å rette opp systemene slik at feilen ikke gjentar seg. Det virker derfor uforståelig når utvalget konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å kreve at faktiske feil ved byggetiltaket rettes for å få godkjennelsen tilbake.
- I avsnittet "Uavhengig kontroll" er vi usikker på hva utvalget mener. Det sies at uavhengig kontroll ikke er en kontrollform som unntaksvis praktiseres og som forbindes med manglende kompetanse hos foretakene, men at uavhengig kontroll i praksis sidestilles med egenkontroll og benyttes i større omfang enn hva som er tilfelle i dag. Slik vi oppfatter disse utsagnene, er de en erkjennelse av et egenkontrollsystem med uinnfridde intensjoner, og at uavhengig kontroll skal benyttes i større grad. En slik forståelse har det vår fulle støtte.

### **Kapittel 17. Tilsyn**

Av faktaundersøkelsen i kapittel 17.4.1, fremgår at kommunene fører tilsyn med prosjekteringen i bare 3 % av byggesakene og bare i 5 % av selve utførelsen. Årsaken til de lave tallene anføres å være at kommunene har prioritert tilsynsoppgaven lavt på grunn av manglende kapasitet.

I NOU 2003:24 sies på side 105: "Erfaringene så langt viser at tilsynsarbeid krever kunnskap, innsikt og tid. Dessuten må tilsynsarbeidet systematiseres og styres. Der er derfor sannsynligvis ikke mulig å gjennomføre tilsynsoppgaven uten at kommunen setter av ressurser til opplæring og skaffer medarbeidere med riktig fagbakgrunn. Dessuten bør tilsynsarbeid være en egen arbeidsoppgave som ikke konkurrerer med andre oppgaver, men som utføres i for eksempel egen arbeidsgruppe / -enhet."

Til tross for de gode anvisninger og intensjoner som finnes i NOU 2003:24, så har altså kommunenes tilsyn et svært beskjedent omfang. Vi frykter at slik vil det bli også i mange år fremover.

Forslag til forbedring:

- Internkontrollforskriften forsterkes ved at det presiseres at rapporter etter kontroll av prosjektering og kontroll av utførelse skal utferdiges av uavhengig kontrollforetak med sentral godkjenning og inngå i den tilsynsordning som kommunen skal forestå.
- Tilsynet må i større grad enn nå søke å samarbeide med tiltakshaver, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende slik at flest mulig avvik blir avdekket og utbedringer kan finne sted.

- Det gjennomføres en kost/nytte –analyse for å dokumentere de samfunnsøkonomiske effektene av dagens mangelfulle tilsynspraksis versus et godt fungerende tilsyn i den hensikt å skaffe dokumentasjon for valg av fremtidig tilsynsløsning.
- Statens bygningstekniske etat bør få som oppgave å følge utviklingen når det gjelder kommunalt tilsyn og påse at det skjer en videreutvikling av tilsynsordningen i tråd med samfunnets bygnings- og brannsikkerhetsmessige interesser, samfunnets miljøinteresser og samfunnets økonomiske interesser.

### **Kapittel 21-1. Forhåndskonferanse**

Vi støtter forslaget om forhåndskonferanse mellom berørte parter for avklaring av rammer og innhold i tiltaket på et tidlig tidspunkt. Slike forhåndskonferanser bør bidra til færre diskusjoner i prosjekteringsfasen og i byggefasen og dermed forenkle byggeprosessen. Forhåndskonferanser bør i særlig grad benyttes ved byggverk hvor særlige hensyn må tas til risiko for tap av liv, helse, miljø og store materielle verdier.

### **§ 21-9 Sluttkontroll og ferdigattest**

Vi gir vår tilslutning til en sluttkontroll som skal dokumenteres og at dokumentasjon for driftsfasen skal foreligge før ferdigattest gis. Vi ser her for oss en dokumentasjon som bekrefter at bygget er i overensstemmelse med prosjekteringsforutsetningene og som gir eier og bruker en praktisk anvisning for driften av bygget.

### **§ 27-1. Vannforsyning**

Vi har med tilfredshet festet oss ved at lovteksten inkluderer og dermed tydeliggjør krav om tilstrekkelig slokkevann. Vi har den oppfatning at tilgangen til slokkevann ofte er et spørsmål som ikke blir gjenstand for oppmerksomhet før sent i prosjekteringsfasen. Tilgangen til slokkevann for brannvesenet må foreligge tidlig i prosjekteringsfasen slik at gode løsninger kan etableres.

Når det gjelder mulige løsninger for tilgang til slokkevann for sprinkleranlegg, må grensesnittet mellom kommunens / vannverkets ansvar på den ene siden og tiltakshavers / byggeiers ansvar på den andre siden fastlegges på et tidlig tidspunkt for å unngå unødig dyre eller mindre gode løsninger. (Opplysningskontoret for sprinkleranlegg har p.t. under utarbeidelse et detaljblad som vil bidra til avklaringen mellom kommunens versus byggeiers formelle ansvar for slokkevann til sprinkleranlegg.)

I kapittel 13 om driftsbygninger i landbruket er det nevnt at manglende krav til sikkerhet ved brann har resultert i mange store branner i driftsbygninger der et stort antall dyr er omkommet. Dette bekymrer også forsikringsnæringen. Med stadig større driftsenheter i landbruket, kan det ikke utelukkes at stadig større verdier vil gå tapt i den enkelte brann slik utviklingen i finsk landbruk tyder på. Vi gir derfor vår generelle støtte til tiltak for bedre brannsikkerhet i landbruket. Forsikringsnæringen i Norge har for sin del i lengre tid arbeidet med brannforebyggende tiltak for nettopp landbruket.

## **Kapittel 28. Byggefeilforsikring**

Bygningslovutvalget anbefaler at ny garanti- eller forsikringsordning for byggfeil ikke innføres, Forsikringsnæringen slutter seg til dette. Dagens løsning bør beholdes med bl.a. et skille mellom erstatningsansvar som dekkes av forsikring og kontraktsansvar som dekkes av garantier. Dette er et logisk og akseptert system som bør gi entreprenørene insentiver til høy kvalitet på sine leveranser.

### **§ 28-1. Krav til byggetomta**

Vi viser til den foreslåtte lovteksten i § 28-1. Det er forsikringsnæringens oppfatning at lokale eller regionale bedriftsøkonomiske interesser med relativt kort tidshorison oft veier tungt ved spørsmål om utbygging av områder som ikke gir tilstrekkelig sikkerhet mot fare som følge av natur- eller miljøforhold. Vi foreslår derfor at samfunnsøkonomiske interesser i større grad legges til grunn ved utbygging av nye arealer og ved oppgradering av eksisterende arealer når det gjelder risikoen for ras, bortledning av overflatevann mv.

Når det eksempelvis gjelder flomrisiko, har vi fått forståelsen av at flomkart med 50 års historikk brukes i risikovurderingen. Med de klimaendringene som nå synes å finne sted, vil flomkart for siste 15 år antakelig kunne gi et godt og helt nødvendig korrektiv ved risikovurderingene.

Generelt er det vår oppfatning at mye kunnskap finnes lokalt og regionalt om fareområder. Dette gjenspeiler seg på forskjellige typer temakart og i risiko- og sårbarhetsanalyser. På bakgrunn av de siste årenes flommer og ras reiser vi imidlertid spørsmålet om det er tilstrekkelig vilje til å ta konsekvensene av denne kunnskapen ved arealplanleggingen og ved søknad om utbygginger til boliger, næringsbygg, veier m.v.

Vi minner om at forsikringsselskapene de siste årene har fremsatt flere regressaker mot kommunene fordi kommunene etter forsikringsselskapenes oppfatning ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til foreliggende skaderisiko.

## **Kapittel 31. Krav til eksisterende byggverk**

Brannvernlovgivningen stiller strengere krav til bygningseier for byggets driftsfase enn det plan- og bygningsloven gjør. Det er vanskelig å forstå at et nybygg er lovlig helt frem til det tidspunktet at bygget skal tas i bruk. Vil ber derfor om at anledningen benyttes til at bestemmelsene i brannvernlovgivningen og i plan- og bygningsloven nå blir harmonisert. Det vil gi en rasjonaliseringsgevinst for alle parter.

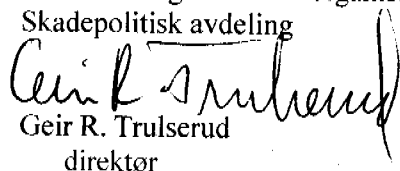
## **Kapittel 32. Byggeteknisk nemnd**

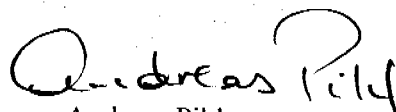
Praksis har vist at diskusjonene og uenigheten kan være stor mellom partene i byggesak, mellom tilsynsmyndighet, prosjekterende/kontrollerende, bygningsmyndighet og bygningseier. Det synes å være slik at tiltakshaver og tiltakshavers konsulent argumenter for og velger den løsningen som er rimeligst i et kort bedriftsøkonomisk perspektiv i stedet for den løsningen som er rimeligst i et langt bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk perspektiv. I praksis betyr det gjerne løsninger som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til driftskostnader, fleksibilitet for bygget, brannrisiko o.l.

Forslaget om og behovet for en byggeteknisk nemnd synes delvis å være et resultat av at dagens løsning for ansvarsrett og tilsyn ikke fungerer godt nok. Med en reell godkjenningsordning og effektiv tredjepartskontroll hadde det neppe vært behov for en byggeteknisk nemnd. I og med at det neppe blir aktuelt å utvikle dagens tilsyns- og kontrollsystem, vil vi derfor støtte etableringen av en byggeteknisk nemnd til bruk for eier, tilsynsmyndighetene, politiet, rettsapparatet, forsikringsselskapene m.fl. Nemnden må ha høy kompetanse for å oppnå faglig respekt slik at avgjørelsene blir fulgt og kort saksbehandlingstid slik at nemnden ikke oppfattes som et byråkratiserende element.

I merknadene til § 32-2 er det foreslått at nemndens uttalelser skal være rådgivende. Slik må det antakelig være for at ansvaret skal forbli hos lokal bygningsmyndighet. Forholdene bør imidlertid legges til rette for at det i størst mulig grad blir sammenfall mellom nemndas uttalelser og lokal bygningsmyndighets beslutninger.

Med vennlig hilsen  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Skadepolitisk avdeling

  
Geir R. Trulserud  
direktør

  
Andreas Pihl