

# HØRINGSINNSPILL TIL RAPPORTEN FORSVARLIG BYGGKVALITET

## Arkitektbedriftene i Norge

01.09.20

### 0 INNLEDNING

*Arkitektbedriftene i Norge (AiN) er bransje- og arbeidsgiverorganisasjonen for kontorer med praktiserende arkitekter, landskaps- og interiørarkitekter. Vi representerer ca. 90 % av arkitektbransjen gjennom våre ca. 600 medlemskontorer med til sammen ca. 6 400 ansatte.*

AiN leverer et bransjespesifikt, digitalt kvalitetssikrings- og ledelsessystem, MAKS. Vi er i front i utviklingen av nye digitale byggesøknadssystemer gjennom vår søknadsløsning MAKS-søk. Begge systemer er tilpasset rollene og ansvaret som søker, prosjekterende og kontrollerende.

Arkitekter og landskapsarkitekter kvalifiserer gjennom sin masterutdanning til både ansvarlig søker, prosjekterende og kontrollerende i tiltaksklasse 3.

Forslagene i rapporten er på et overordnet nivå, og det har vært et krevende arbeid å forholde seg et stort antall forslag som er lite konkret beskrevet og med innbyrdes avhengigheter. Skal man få på plass et godt system er det avgjørende med god dialog mellom myndigheter og byggenæring. Vi ønsker å være en aktiv del av denne dialogen, og utdyper gjerne synspunktene våre i de varslede innspillmøtene og på annen hensiktsmessig måte.

Vi har i arbeidet med høringsinnspillet samarbeidet med Norske arkitekters landsforbund (NAL), og våre innspill støtter hverandre, selv om utdyping av temaer er noe ulik.

# Innhold

<b>0</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>OPPSUMMERING AV INNSPILLET</b>	<b>3</b>
1.1	OVERORDNET OM RAPPORTENS FORSLAG	3
1.2	FORUTSETNINGER OG VIRKEMIDLER FOR Å IVARETA BYGGKVALITET OG SERIØSITET	3
<b>2</b>	<b>OVERORDNET OM RAPPORTEN</b>	<b>5</b>
2.1	PROSESS	5
2.2	BYGGKVALITET VS. BYGGFEIL	6
2.3	USERIØSITET OG ARBEIDSLIVSKRIMINALITET	6
2.4	FORHOLDET TIL EØS OG ANDRE LAND	7
<b>3</b>	<b>ANSVAR</b>	<b>7</b>
3.1	PLOSSERING AV ANSVAR	7
3.2	TILTAKSHAVERS IVARETAGELSE AV ANSVAR	8
3.3	FORENKLING	9
3.4	KOORDINERING	10
3.5	DIGITALE SØKNADER OG GEBYR	10
<b>4</b>	<b>KOMPETANSE</b>	<b>11</b>
4.1	KOMPETANSE AVGJØRENDE FOR BYGGKVALITET	11
4.2	KOMPETANSEKRAV TIL SENTRALE OMRÅDER	11
4.3	KOMMUNENS ADGANG TIL Å STILLE KOMPETANSEKRAV TIL OPPFYLLELSE AV PLAN	12
4.4	KVALIFIKASJONSKRAV KNYTTET TIL PERSON	13
4.5	LOVREGULERT AKTIVITET OG REGISTER	13
4.6	VIRKEMIDLER SOM BIDRAR TIL KOMPETANSEUTVIKLING	14
4.7	BEHOLDE TILTAKSKLASSER	14
4.8	VIDEREUTVIKLE SENTRAL GODKJENNING SOM SERIØSITETSREGISTER	14
<b>5</b>	<b>KONTROLL</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>GARANTI OG FORSIKRING</b>	<b>16</b>
6.1	BYGGSKADEFORSIKRING	16
6.2	REGISTER OVER BYGGFEIL FRA FORSIKRINGSSLESKAPENE	17
<b>7</b>	<b>ARBEIDSLIVSKRIMINALITET</b>	<b>17</b>

# 1 OPPSUMMERING AV INNSPILLET

## 1.1 Overordnet om rapportens forslag

Regjeringen ønsker virkemidler som sikrer at tiltak gjennomføres i samsvar med kvalitetskravene i Plan- og bygningsloven (PBL), gjør det enkelt å plassere ansvar og pålegge retting når det oppdages brudd på regelverket, bidrar til kvalifiserte og seriøse aktører. Vi kan dessverre ikke se at Byggkvalitetutvalgets forslag er de rette for å oppnå disse gode målene.

Overordnet mener vi utvalgets begrensede forståelse av byggkvalitet begrenser rapportens verdi. Dermed gir rapporten et svakere grunnlag for diskusjon og retningsvalg enn forventet, og på flere områder lite underbygde og til dels uheldige anbefalinger. Det er vanskelig å se at rapporten viser et godt alternativ til dagens ordning.

- **Utvalgets definisjon av byggkvalitet er ufullstendig og de foreslåtte virkemidlene er derfor ikke egnet til å ivareta hensynene i PBL eller de kvaliteter som er beskrevet der.**

Rapporten peker på flere utfordringer i dagens ansvars- og rollefordeling. Selv om vi deler oppfatningen om at det er utfordringer i dagens system, er vi uenige i utvalgets hovedanbefalinger om fjerning av ansvarsrettsystemet og sentral godkjenning, og begrensning av offentlige krav til kompetanse. Vår oppfatning er at dagens ordning med et offentlig ansvars-, kontroll- og godkjenningssystem i hovedsak er et riktig system. Tiltakene som foreslås i rapporten når det gjelder ansvar, kompetanse og sentral godkjenning mener vi vil ha negativ effekt på byggkvalitet og seriøsitet.

- **Fjerning av ansvarsrett, offentlig registerordning og kompetansekrav til aktørene vil føre til redusert byggkvalitet, flere byggefeil, større uklarhet om foretakenes reelle ansvar i byggesakene, redusert kompetanse og kvalitet, og åpne for økt andel useriøse aktører.**

I store trekk innebærer utvalgets forslag å gå tilbake til situasjonen vi hadde før innføringen av ansvarsrettssystemet i 1997, og utvalget benytter samme begrunnelse for å fjerne systemet som lå bak innføringen av det. For de prosjekterende fungerer dagens system relativt godt, og vi er av den oppfatning at utfordringene kan håndteres langt enklere og med færre omkostninger for alle parter med gode tilpasninger av dagens system.

- **Forslagene i rapporten er for umodne, og konsekvensene er ikke tilstrekkelig belyst, til å forkaste dagens ansvarsrettsystem og Sentral godkjenning, og til å gå rett på konkrete lovforslag knyttet til en pakkeløsning i henhold til utvalgets anbefaling.**

## 1.2 Forutsetninger og virkemidler for å ivareta byggkvalitet og seriøsitet

Kvalitet i det som bygges er mer enn oppfyllelse av tekniske krav, og byggkvalitet må defineres bredere enn det utvalget har gjort i rapporten. Det er vår oppfatning at byggkvalitet og seriøsitet best ivaretas gjennom følgende virkemidler:

- A. Et offentligrettslig ansvar som omfatter ulike aktører og roller i byggesaken**  
Bedriftsansvar må være det førende prinsipp for ansvar, fremfor personansvar. Dette sikrer også best samsvar med kontrakter som inngås mellom foretak.

**B. Det stilles proaktive kompetanse- og seriøsitetsskrav til aktørene i byggeprosjektet**

Ordningen må gi sikkerhet for at kvalifikasjonskravene er oppfylt hos de som utfører oppgaven, i forkant av at arbeidet påbegynnes, enten det er innen prosjektering, utførelse eller kontroll. Det må stilles kompetansekrav tilpasset tiltakets kompleksitet og konsekvens til alle aktører som har ansvar for oppfyllelse av lovkrav. Kompetansekravene må ivareta overordnede hensyn til de omgivelser og den sammenheng tiltaket inngår i, i tillegg til rent tekniske krav.

**C. Opprettholde og styrke et offentlig tilsyn- og kontrollsystem**

Manglende offentligrettslig ansvar svekker muligheten til tilsyn. Ensidig satsing på private ordninger vil ha redusert tillit, og mangle mulighet for klageadgang, dialog og utvikling av enhetlig praksis. En næring hvor betydelige deler har utfordringer knyttet til seriøsitet, kan ikke settes til å kvalifisere og kontrollere seg selv. Offentlig kontroll av kompetansen er nødvendig for tillit, til og i næringen.

**D. Klassifisering av tiltak i forhold til kompleksitet og konsekvenser slik at det kan settes ulike kompetansekrav**

Tiltak har ulik vanskelighetsgrad og konsekvenser, og det er derfor ikke hensiktsmessig med de samme kompetansekravene til alle typer tiltak.

**E. Offentlig register som ivaretar seriøsitys- og kvalifikasjonskrav fremfor private sertifiseringsregistre**

Et viktig prinsipp ved offentlig register er at kommersielle hensyn ikke blir styrende, og at registeret kan underlegges kontroll og klageadgang. Det gir også mulighet til kobling av ulike offentlig informasjon slik at både kvalifikasjons- og seriøsitetsskrav samles og ses i sammenheng.

**F. Særskilt fokus på kompetansekrav til ivaretagelse av tiltakets *kontekst* og utforming av *konsept* for oppfyllelse av PBL, TEK, regulering og andre myndighetskrav**

Helhetlig prosjektering og forståelse for sammenheng, virkning og kompleksitet er avgjørende for å sikre kvalitet. Dette gjelder spesielt for arkitektur og landskapsarkitektur.

**Disse hensynene ivaretas enklest ved å beholde dagens ansvarsrettsystem og et offentlig register over kvalifikasjoner og seriøsitet på foretaksnivå.**

Samtidig er det utfordringer i eksisterende ordninger og praktiseringen av regelverket, og ordningene kan med fordel gjennomgås og forbedres.

**I samarbeid med byggenæringen bør i tillegg følgende tiltak utredes for å styrke dagens ordninger:**

- Ansvarliggjøre tiltakshavere gjennom å tydeliggjøre tiltakshavers overordnede ansvar innenfor dagens regelverk
- Revidere godkjenningssområdene i sentral godkjenning, og utrede muligheten for tilsvarende faginnndeling for erklæring av ansvar
- Hensynta ulike utfordringer innenfor prosjektering, utførelse og kontroll ved å vurdere ulike virkemidler, slik som differensierte kompetansekrav til ulike roller og fagområder
- Revidere beskrivelse av tiltaksklassene
- Øke tilsyn med kvalifikasjonene til foretak som erklærer ansvar, og koble det mot offentlige registre for kompetanse og seriøsitet
- Ansvarsbelegge roller knyttet til prosjektledelse og koordinering (både for prosjektering og utførelse)

- Styrke kompetansekravene på områder som ivaretar kontekst, helhet og tverrfaglighet, herunder konsept for arkitektur- og landskapsarkitekturprosjektering.
- Forsterke og presisere ansvar for bærekraftige løsninger i alle tiltak

Enkelte av utvalgets forslag vil kunne fungere som et godt supplement til dagens system, og man bør uansett begynne med å konsekvensutrede og eventuelt innføre disse tiltakene.

**Følgende forslag fra rapporten bør utredes og utprøves som supplement til dagens system:**

- Et offentlig byggskaderegister
- Systematisk innhenting av informasjon om byggefeil
- Muligheten til å kreve sikkerhetsstillelse for kommunene
- Regler for gjennomskjæring for datterselskaper og single purpose-selskaper
- Mulighet til direkte gjennomføring av pålegg rettet mot tiltakshaver
- Utrede økt og endret kontroll, spesielt i utførelsesfasen og på byggeplass
- Utrede mulighet for forsikrings- og garantiordninger

Alternativt dersom videre arbeid i departementet fører til at ansvarsrettsystemet med kompetansekrav blir fjernet må andre mekanismer sørge for kvalifiserte og ansvarlige byggherrer og foretak. Forslaget om tiltakshaver som eneste ansvarlige er helt avhengig av nye, supplerende virkemidler, og punktene A-F ovenfor må uansett ivaretas i nye ordninger for å kunne sikre byggkvalitet og støtte tiltakshavers utvidete ansvar.

**Følgende må derfor minimum hensyntas:**

- Ansvar for oppgaver som i dag ligger på de ansvarlige foretakene må tydelig og direkte overføres til tiltakshaver
- Mulighet til å sette kompetansekrav til involverte aktører og foretak må gjelde for flere områder enn det utvalget foreslår (ref. alle områder som anses viktige i dagens godkjenningsordning).
- Kompetansekravene må kunne differensieres i forhold til kompleksitet i tiltaket og konsekvens av feil
- Aktivitet (utøvelsen av yrkesvirksomhet) bør lovreguleres fremfor selve yrket (yrkestitler)
- Spesielt er det viktig å sette kompetansekrav til ivaretagelsen av kontekstanalyse, helhetlig prosjektering og arkitektonisk konsept, og denne aktiviteten må lovreguleres slik at samfunnsbehov og forholdet til omgivelsene sikres.
- Kompetansekrav også på områder for uavhengig kontroll og tilsyn
- Registrerings- og sertifiseringsordninger må ivaretas av det offentlige for å sikre tillit til ordningen, og til kontroll og klageadgang.

## 2 OVERORDNET OM RAPPORTEN

### 2.1 Prosess

Utvalgets sammensetning oppleves dessverre ikke som representativt for de aktørene i byggenæringen som rapportens virkemidler vil påvirke. Det er uheldig at jus og økonomi primært er vektlagt fremfor innsikt i byggenæringen og de ulike bransjene. Referansegruppens sammensetning representerte en bedre bredde av aktører innenfor byggenæringen, men imidlertid opplevde vi som deltagere her utvalgets arbeid i praksis som en lukket prosess.

Utvalget foreslår store endringer, men rapporten inneholder få konkrete forslag til utforming av systemer eller løsninger. Det betyr også at konsekvensene av forslagene i liten grad er kjent, omtalt eller drøftet.

## 2.2 Byggkvalitet vs. byggfeil

Den overordnede målsetningen for rapporten er å sikre god byggkvalitet. Sett i lys av dette er det uheldig at utvalget setter likhetstegn mellom fravær av byggfeil og byggkvalitet. Det redegjøres for ulike definisjoner av byggkvalitet, og utvalget er oppmerksomme på at forståelsen av kvalitet vanligvis omfatter mer enn bare byggfeil. Likevel velger utvalget å bruke begrepene synonymt. Begge begrepene begrenses i rapporten til å bety oppfyllelse av kravene i teknisk forskrift. Slik utvalget definerer byggkvalitet ivaretas ikke kvalitets- og formålskravene som stilles til det som bygges gjennom Plan- og bygningsloven.

Rapportens drøftinger og konklusjoner er i hovedsak avgrenset til oppfyllelse av krav som er hjemlet i teknisk forskrift, dvs. om bygget oppfyller det som er tekniske minimumskrav for at det i hele tatt skal være lovlig oppført. Virkemidler som kan hindre byggefeil, vil ikke nødvendigvis fremme den helhetlige kvaliteten på det som bygges, samt kvalitet i forholdet til omgivelsene og samfunnsmessige hensyn.

Plan- og bygningslovens hovedformål, slik det fremgår av PBL § 1-1, er å *“fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner”*. Videre, *“skal det legges vekt på langsiktige løsninger”*, og *“konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives”*. Prinsippet om universell utforming *“skal ivaretas i planleggingen og i kravene til det enkelte byggetiltak”*. Det samme gjelder *“hensynet til barn og unges oppvekstvilkår”* og til *“estetisk utforming av omgivelsene”*. PBL sier uttrykkelig at loven gjelder for alle tiltak. En definisjon av byggkvalitet må speile gjeldende lovverk, og tiltakets kvalitet må dermed også vurderes ut fra om det innfrir hensynene i PBL, også i forhold til overordnede formål. Byggkvalitet i betydningen kun oppfyllelse av tekniske krav er derfor ikke dekkende for hvilke lovkrav som skal oppfylles.

- **Byggkvalitet kan dermed ikke kun gjelde de tekniske kravene til et byggverk, men må inkludere hvorvidt byggverket ivaretar langsiktige løsninger, og om det er tatt hensyn til materielle, immaterielle og miljømessige konsekvenser for individ, samfunn, landskap og natur.**

Regelverket må ha mekanismer som sikrer ivaretagelsen av byggkvalitet. Byggtekniske minstekrav er ikke egnet til å ivareta kvaliteter som for eksempel bærekraft, god funksjonalitet, estetisk utforming av bygninger og omgivelser, barn og unges oppvekstvilkår, bygningsvern, miljøpåvirkning på natur og landskap

Prosjektering uten tilstrekkelig faglig relevant kompetanse til å kunne ivareta formålene gitt i plan- og bygningsloven, helhetsforståelse og komplekse kontekstuelle forhold, avveining av ulike hensyn eller kunnskap om kravene i TEK, vil ofte resultere i lav kvalitet foruten direkte byggefeil.

Det er for enkelte områder nødvendig å sette tydelige ytelseskrav i lovverk, men som regel vil funksjonskrav være mest hensiktsmessig der mange ulike løsninger vil kunne ivareta kravene. Det er heller ikke mulig eller ønskelig med detaljert regelverk innenfor alle områder av dagens komplekse bygge- og anleggstiltak.

- **Kvalifiserte og seriøse aktører på alle områder er en forutsetning for å sikre kvalitet på det som bygges ved å ivareta både PBLs overordnede formål og hensyn, samt krav satt i TEK.**

## 2.3 Useriøsitet og arbeidslivskriminalitet

Rapporten skal videre se på useriøsitet/arbeidslivskriminalitet. Mye av useriøsiteten og arbeidslivskriminaliteten er knyttet til ROT-markedet. Dette er et marked med tiltak som ofte ikke er

omfattet av dagens ansvarsrettsystem, og dermed med mindre mulighet for oppfølging, tilsyn og kontroll. Den delen av markedet som omfattes av ansvarsrettsystemet er i langt større grad seriøst. Dette viser tydelig at dagens system bidrar til seriøsitet blant de aktørene som omfattes av dette. Utfordringene i ROT-markedet med arbeidslivskriminalitet, mangelfull bruk av kompetente aktører og liten kunnskap om og vilje til etterlevelse av regelverk, kan lett forplante seg til resten av næringen hvis det ikke lenger stilles offentligrettslige krav til aktørene.

- **Kvaliteten vil reduseres og de useriøse aktørene vil etter vårt syn få et større spillerom med forslagene i rapporten.**

Rapporten omtaler for en stor del utfordringer knyttet til utførelsesfasen og vurderer tiltakene i hovedsak i forhold til dette. Det kan være rimelig å anta at feil i utførelse står for den største andelen feil, og det er også her useriøsitet og arbeidslivskriminalitet har størst utbredelse, men grunnlag for helhetlig kvalitet legges i prosjekteringsfasen. Mangelfull prosjektering kan ha minst like alvorlige konsekvenser som feil i utførelsesfasen, og omfatter også samfunns- og brukerhensyn i tillegg til tekniske krav. Uten sikkerhet for tilstrekkelig kompetanse, og uten kontroll og krav til kvalitetssikring, også innen prosjektering, eller mangelen på sådan, vil omfanget av feil og useriøsitet bli mer utbredt. I dagens system har prosjekterende et ansvar for å sørge for at utførende får nødvendig underlag, og vice versa må utførende erklærer at de følger prosjekteringen. Rapporten viser ingen erstatning for dette systemet.

De foreslåtte virkemidlene er i all hovedsak reaktive, dvs. de bygger på kontroll etter at arbeidet, prosjektering eller utførelse, er gjort og feil allerede kan ha oppstått. Det som foreslås av forsikring og byggskaderegister synes å skulle virke avskrekkende, men virkemidlene for å hindre at feil oppstår er lite synlige.

## 2.4 Forholdet til EØS og andre land

Rapporten svarer på oppgaven med et system som legger vekt på ikke å utfordre EØS-regelverket ved å fjerne de av dagens ordninger man antar det kan være motstand mot.

Det må legges til grunn at vi ønsker en kvalifisert byggenæring, og da må det kunne settes krav til aktørene. Mulighetene til å vektlegge kvalitet er størst i tidlig fase, samtidig som kostnadene ved å avdekke feil er lavest. Norge bør etter vår oppfatning opprettholde et system for å dokumentere og kontrollere foretakenes kvalifikasjoner. Det kan gjøres nødvendige tilpasninger for å utforme dette på en slik måte at det ikke oppfattes som et hinder for aktører fra andre EU/EØS-land. Ansvarsrettssystemet i seg selv med erklæring av ansvar, er ikke til hinder for utenlandske foretak.

Utvalget henter inspirasjon til sine forslag fra Sverige, Danmark og Nederland. Men ifølge rapporten sliter imidlertid også disse landene med å finne metoder som ivaretar alle hensyn. Dersom man skal vurdere å gå over til tilsvarende systemer som Danmark og Sverige må det i langt større grad utredes hva som fungerer og hva som ikke fungerer, og det må tas hensyn til både prosjekterings- og utførelsesfase.

## 3 ANSVAR

### 3.1 Plassering av ansvar

Utvalget peker på det de mener det er en utydelig plassering av ansvar i dag, og at uklarheter og ansvarspulverisering er en følge av at ansvaret er lagt på flere aktører. De foreslår derfor å begrense ansvaret til tiltakshaver, og fjerne ansvarsrettsystemet og sentral godkjenning.

Vår oppfatning er at problemstillingene som påpekes knytter seg i større grad til uklar veiledning til regelverket, praktiseringen, svak organisering og svak kontroll, enn til en utydelig ansvars plassering i lovverket. Rapporten peker selv på at tiltakshaver også i dag har primæransvaret, og at det således ikke er regelverk og ansvars plassering som er problemet.<sup>1</sup>

- **Vi støtter at tiltakshavers ansvar kan presiseres i gjeldende lovverk, og tydeliggjøres i veiledning, men støtter ikke forslaget om å fjerne ordningen med ansvarlige foretak, og kun plassere et offentligrettslig ansvar på tiltakshaver.**

Forslaget om å fjerne det offentligrettslige ansvarlige foretaket bringer tilbake situasjonen fra før -95. Hovedintensjonen med reformen var å bedre kvaliteten på bygg, ved at ansvar og kontroll som hovedprinsipp ble lagt på det private foretaket som faktisk utførte arbeidet. Det ansvarlige foretaket skulle innenfor sitt ansvarsområde innestå overfor bygningsmyndighetene for at de formelle og materielle kravene i lov og forskrift var oppfylt<sup>2</sup>.

Prinsippet om å plassere ansvar hos den som er nærmest til å forhindre at feil skjer bør beholdes. Anbefalingen vil bety at man tar ansvaret bort fra de som har kompetanse og direkte ansvar for oppfyllelse av hovedoppgaver, og legger ansvaret til en tiltakshaver, ofte uten kompetanse og kanskje også uten vilje.

Dersom foretak ikke kan ansvarliggjøres direkte mister også det offentlige tilsyns-, kontroll og sanksjonsmulighet. I dag har man sanksjonsmuligheter gjennom å kunne ta fra foretak ansvarsretten. Med kun tiltakshaver som ansvarlig, vil de som utfører arbeidet i en stor del av tilfellene ikke være synlig i det hele tatt inntil en eventuell rettsak i ettertid. Dette er en svært reaktiv, og for alle parter inklusiv samfunnet, en svært kostnadskreven måte å sikre ansvar på.

### 3.2 Tiltakshavers ivaretagelse av ansvar

De fleste tiltakshavere har ikke kompetanse til selv å ivareta det ansvaret de pålegges etter dagens regelverk, og heller ikke etter forslaget fra utvalget. Tiltakshaver er ikke en profesjon og kan ha svært liten kunnskap om regelverk, krav, byggenæringen og byggeprosjekter. Selv om tiltakshaver må ta sitt ansvar som byggherre på alvor, kan det ikke forventes inngående kunnskap om fagenes leveranser eller grensesnitt mellom ansvarsforhold. Utvalget påpeker at de dermed må knytte til seg kompetente aktører. Det vil være utfordrende for en engangstiltakshaver å vite hvilken kompetanse og funksjon vedkommende skal etterspørre. Ansvarsrettsystemet gir føringer for hvilken kompetanse det er nødvendig for tiltakshaver å etterspørre, og sikrer en støtte gjennom å kreve en ansvarlig søker som har kunnskap om regelverk, søke- og byggeprosesser.

- **Tiltakshavers kompetanse og vilje alene er ikke tilstrekkelig for å sikre byggkvalitet**

Rapporten peker selv på at «for mindre kompetente tiltakshavere vil fjerning av kravet isolert sett føre til mindre profesjonell prosjektering. Dette kan kompenseres gjennom andre former for kvalifikasjonskrav». <sup>3</sup> Utvalget peker altså på utfordringen med å få tilstrekkelig kompetanse, men

<sup>1</sup> Forsvarlig byggkvalitet, s. 31

<sup>2</sup> I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 1.1 på side 9 uttaler departementet følgende om formålet med reformen: «Hovedintensjonen med forslagene er å legge til rette for å sikre kvaliteten på det som bygges. Regelverket foreslås endret slik at man oppnår større sikkerhet for at de byggverk som oppføres blir utført i samsvar med de kvalitative krav som stilles i bygningslovgivningen. Derfor legges ansvaret for at regelverket er fulgt som hovedprinsipp på den som faktisk utfører jobben.»

<sup>3</sup> Forsvarlig byggkvalitet, s. 74



fjerner den muligheten det offentlige har til å sikre dette gjennom ansvarsretten, og følger overaskende ikke opp med konkrete forslag til hvordan dette kan løses.

Et offentligrettslig ansvar med påse-plikt og rutiner for varsling, gir de ansvarlige foretakene et ofte nødvendig pressmiddel overfor tiltakshavere eller andre aktører som ønsker å ta snarveier. Det offentligrettslige ansvaret fungerer i dag som en motvekt til useriøsitet. Ved å ta dette bort mister aktørene et virkemiddel til å sikre kvalitet og etterlevelse av regelverk, noe som er spesielt viktig i de tilfellene tiltakshaver eller oppdragsgiver ikke er seg sitt ansvar bevisst eller er useriøse. Når ansvaret kun er knyttet til kontrakt vil oppdragsgivers ønsker være vanskelig å stå mot, også der disse er på siden av regelverket. Konsekvensen av å kun ansvarsbelegge tiltakshaver er at dennes «moral» og betalingsvilje blir avgjørende for hvilke aktører som brukes i tiltaket. Tiltakshaver har også i dag mulighet til å etterspørre dokumentasjon for seriøsitet, likevel er det et stort marked for useriøse aktører. Er tiltakshaver useriøs vil et offentligrettslig ansvarssystem virke som en motvekt.

Det er en utfordring i dag at tiltakshaver ønsker å belegge færrest mulig områder, og bruke få foretak for å spare kostnader. Fjerning av krav til å ansvarsbelegge roller og områder vil sannsynligvis forsterke dette. Å kutte aktører vil fremstå som en kostnadsbesparelse for tiltakshaver, med det resultat at viktige oppgaver og områder ikke blir ivaretatt. I den nylig avgjorte høyesterettssaken som utvalget refererer til i boks 10.2<sup>4</sup>, skjedde nettopp det at tiltakshaver ikke ønsket å knytte til seg en ansvarlig prosjekterende innen arkitektur, og viktig prosjektering ble derfor hverken utført eller kvalitetssikret av foretak med relevant kompetanse. Vi mener faren for dette øker med utvalgets forslag.

I ettertid vil det ikke være noen garanti for sporbarhet av hvilke foretak som er brukt i prosjektene, dersom det ikke er krav om å oppgi disse ved søknad. Det vil heller ikke være mulig med sanksjoner mot disse, dersom det viser seg at arbeidet har feil og mangler, eller de er useriøse eller kriminelle.

- **En tydeliggjøring av intensjonene i dagens regelverk og et sterkere og strengere tilsyn, vil være en bedre løsning enn å legge alt ansvar på tiltakshaver.**

### 3.3 Forenkling

Forslagene om å fjerne ansvarsrettssystemet kan virke som en forenkling, men flytter utfordringene til det privatrettslige området hvor man i mindre grad har mulighet til å drive påvirkning og kontroll.

Utvalget mener det vil være en forenkling for kommunen å slippe å ta stilling til ansvar i byggesaken. Men uten noen garanti for at tiltakshaver knytter til seg kompetente og seriøse foretak, representerer dette en betydelig risiko og kostnadene flyttes til andre deler av samfunnet. Samtidig er det ikke ved vurdering av ansvarsretter at hoveddelen av tidsbruken knyttet til byggesak skjer. Sannsynligvis vil kommunene oppleve å bruke mer tid på veiledning og på søknadene når det ikke stilles krav til kompetansen til den som utformer søknaden, eller til de som har utarbeidet materialet.

I dag har kommunen muligheten til pålegg og sanksjoner overfor foretak som ikke etterkommer krav eller retter feil og ulovlige forhold, for eksempel ved å trekke tilbake ansvarsrett. Dermed vil pålegget få konsekvenser for foretaket, og tiltakshaver vil også ha anledning til å bytte ut foretaket. Dersom tiltakshaver pålegges av kommunen å rette feil, men det avstedkommer tvist om forholdet, avstedkommer dette behov for en rettslig avgjørelse for å kunne kreve retting av entreprenør. Det kan dra ut i tid, og en tillatelse faller bort etter 2 år.

---

<sup>4</sup> Forsvarlig byggkvalitet, s. 72

Å forenkle ansvar blir fort å fraskrive seg ansvar, enten man er næring eller myndighet. Omkostningene ved tilsynelatende forenkling på et område vil kunne føre til en økning i privatrettslige tvister, og økt belastning for domstolene. Det øker også risikoen for aktørene. Det er dessuten sannsynlig at det vil innebære økt arbeid for kommunen når den må gå til den faglig ansvarlige via en tiltakshaver, spesielt når denne er uten relevant kompetanse.

### 3.4 Koordinering

Rapporten peker på koordinering i prosjektene som en utfordring. Vi deler synspunktet om at den faktiske koordineringen av arbeidet (ikke søkers ansvar for å koordinere byggesaken), er lite synlig i byggesakene. Heller ikke en totalentreprenørs ansvar vil nødvendigvis være synlig. Det er uheldig at rollen som privatrettslig har den reelle innflytelsen ikke er belagt med eget ansvar.

Som et svar på utfordringen foreslår rapporten at koordinering av prosjektet skal synliggjøres i søknad<sup>5</sup>, men den gir ingen anbefalinger rundt hvordan dette kan innrettes. Dersom det ikke følger et offentligrettslig ansvar med denne koordineringen, vil det igjen være opp til oppdragsgiver å finne en kompetent aktør. Det virker lite hensiktsmessig å oppgi denne i søknaden når det ikke er knyttet krav eller ansvar til rollen.

- **Vi støtter at faktisk koordinering av prosjektering og utførelse synliggjøres i søknaden, men det må knyttes et offentligrettslig ansvar til rollen og gis mulighet for tilsyn og kontroll.**

### 3.5 Digitale søknader og gebyr

Rapporten viser til at det er flere mangler i søknader der det er krav om ansvarlig søker, og bruker det som argument for å fjerne rollen. En mer nærliggende begrunnelse for dette er sannsynligvis at de søknadene tiltakshaver selv kan stå for, gjelder små og enkle tiltak. Dette er dermed enkle søknader, med lite krav til dokumentasjon og få ansvarlige foretak.

Videre foreslås det å knytte gebyret til medgått tid på hver enkelt søknad. Det er etter vår mening en feilslutning at det er feil i søknad alene som trekker tidsbruken opp. Kompliserte søknader med mange hensyn eller naboer, vil med det foreslåtte systemet straffes. Praktiseringen vil være uforutsigbart og avhengig av kompetanse og saksbehandlingen i kommunen i vel så stor grad som hos den som har utarbeidet søknaden. Vår erfaring er at enkle byggesaker (som saksbehandlere enkelt får oversikt over og forstår rekkevidden av) får dokumentasjonskrav på svært detaljert nivå, mens store og kompliserte utbygginger sklir rett gjennom uten merknader, da kommunen mangler tilstrekkelig kompetanse til å forstå materiale og konsekvenser.

- **Vi støtter ikke gebyr etter tidsbruk på søknader, da det vil være den som utfører søknaden som blir sittende med økonomisk ansvar for kommunens tidsbruk.**

Digitale søknader er allerede et hjelpemiddel til sikre at dokumentasjon innen gitte temaer er med, men vil ikke kunne kontrollere kvaliteten på innholdet i de opplysningen som gis, for eksempel plasseringen av byggverk eller hvilke naboer som er varslet. Digitale søknader har fokus på oppfyllelse av formalia, slik som tilstrekkelig antall vedlegg, men vil i begrenset grad kunne kontrollere alt det innholdsmessige. Det er derfor viktig å ikke overvurdere nytten av digitale søknader for kvaliteten på det som bygges. Digitale søknadsløsninger er et godt hjelpemiddel for effektive søknadsprosesser ved mulighet for gjenbruk av informasjon, sammenkobling av systemer

---

<sup>5</sup> Forsvarlig byggkvalitet, s. 73.

osv., men vil aldri i seg selv ha innvirkning på kvaliteten på det som prosjekteres eller bygges eller kunne frembringe et godt bygg eller landskapstiltak.

## 4 KOMPETANSE

### 4.1 Kompetanse avgjørende for byggkvalitet

Utvalget peker selv på at «*Kompetanse er avgjørende for byggkvalitet i alle ledd av bygge- og anleggsprosessen*». Da er det et paradoks at forslagene åpner for at hvem som helst nå kan gjøre det meste for de fleste fagområder. Aktørene trenger ikke lenger ha hverken prosjekterings- eller utførelseskompetanse for å prosjektere og bygge.

For det som bygges av store offentlige byggherrer eller store kommuner vil man forvente at fokuset på kompetanse hos aktørene vil være høyt, men også her vil et redusert formelt ansvar kunne svekke holdningene og innebære en økt risiko. Spesielt for engangsbyggherrer, privatpersoner eller kommuner som bygger sjelden, med manglende bevissthet om sammenheng mellom kompetanse og kvalitet, er det grunn til bekymring for at forslagene åpner for ensidig fokus på pris og gjør at kvaliteten på det som bygges, tilpassingen til omgivelser, klimautfordringer blir dårligere. Manglende bestillerkompetanse er en utfordring i næringen.

Det vil være vanskelig for tiltakshaver å avgjøre om et foretak besitter korrekt kompetanse uten å kunne lene seg på kvalifiseringskrav for foretakene. Det vil være tilsvarende vanskelig for tiltakshaver å sikre at alle deler av et tiltak er ivarettatt uten tydelige grensesnitt mellom ansvar og foretak. Spesielt i prosjekteringsfasen vil avgjørende fag kunne være fraværende, og dette vitner om liten forståelse for hvilken betydning prosjektering har for å sikre kvalitet og redusere feil og mangler. De foreslåtte endringene kan åpne for at foretak uten korrekt kompetanse påtar seg både prosjektering og utførelse de ikke er kvalifisert for, og at useriøse aktører med vitende og vilje vil ta lett på en del sider ved en byggesak og unnlate å hyre inn nødvendig kompetanse. Dette vil øke risikoen for feil og dårlig byggkvalitet.

- **Det må være enhetlige lovkrav som definerer nødvendig nivå på kompetanse og innenfor hvilke områder, ikke tiltakshaver subjektive vurdering.**

### 4.2 Kompetansekrav til sentrale områder

Bortfallet av et ansvarsrettsystem fjerner den muligheten man i dag har til å stille kompetansekrav til aktørene i en byggesak, dersom dette ikke sikres på annen måte. Det offentlige vil dermed ikke ha mulighet til *i forkant av et prosjekt* å sikre at det brukes kvalifisert kompetanse.

Rapporten viser til behov for å stille lovkrav på visse områder der tiltakshavers interesse ikke sammenfaller med bredere samfunnsinteresser eller er av betydning for helse og sikkerhet. Konkret pekes det på de tre områdene brann, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk, samt brukbarhet. De foreslåtte områdene er nødvendige, men ikke tilstrekkelige, for å sikre bygg med tilfredsstillende kvalitet. Dette er et lavere ambisjonsnivå enn det som angis som formålet med PBL. Rapporten belyser ikke hvorfor den unnlater å vurdere andre konsekvenser av lav kvalitet på våre bygde omgivelser som fysisk og psykisk helse, miljø- og klima mm.

Hverken hensyn til samfunns mål, brukbarhet (funksjonalitet), miljø- og klima, bygningsfysikk og fukt, er ivarettatt i utvalgets forslag til områder hvor det må stilles krav i lovverket. For eksempel står feil knyttet til bygningsfysikk, spesielt fukt, for en overveiende del av feil i bygg, og har både helsemessige, funksjonelle og konstruktive konsekvenser. Det er tankevekkende at en rapport som

foreslår så dyptgripende endringer ikke tar for seg bredden av fagområder i byggenæringen som i dagens system er definert som viktige nok til å ansvarsbelegges. Det blir altså opp til tiltakshaver om vedkommende ønsker å bruke kompetanse til prosjektering og utførelse på disse ofte kritiske områdene.

- **Utvalgets forslag til områder hvor det må stilles kompetansekrav i lovverket er for snevre til å sikre byggkvalitet, helse og sikkerhet.**

Alt kvalitet kan ikke detaljreguleres i lovverk. Her kommer kompetanse innen et fagområde inn som en viktig kvalitetssikring av kvaliteten på løsninger. Brukbarhet er også nevnt i rapporten som et område med behov for kompetansekrav. Det er ikke nærmere definert hva som legges i begrepet, men anta at det er funksjonskrav til bruken av bygg og rom som her er ment. Her er teknisk forskrift lite å støtte seg på for å sikre gode løsninger. Dersom byggenæringen skal bidra til å håndtere for eksempel klima- og tettsteds- / byvekstutfordringene, er det er avgjørende at kompetanse- og utdanningskravene som stilles til de ulike fasene av prosjektering, utførelse og kontroll, samsvarer med kompleksiteten i byggeoppgaven.

For å skape robuste samfunn som kan fungere under utfordrende forhold, i kritiske situasjoner og under endrede forutsetninger, er det helt nødvendig at helhet, funksjonalitet, kompleksitet og sammenhenger vurderes og ivaretas i et tiltak. Det er avgjørende for sammenheng og avveining av ulike faglige hensyn at det i alle tiltak stilles krav til ivaretagelse av arkitektonisk og landskapsmessig kvalitet.

Arkitektur, interiør- og landskapsarkitektur er fagområder med særskilt kompetanse på å ivareta de samfunnsmessige hensynene ved det som bygges, konkretisert i plan- og bygningslovens § 1-1. Lovens krav om arkitektonisk utforming og visuelle kvaliteter i samsvar med tiltakets funksjon er overordnet nasjonal lovgivning og vil gjelde for alle byggesaker, uavhengig av reguleringsplan, og må derfor sikres ivaretatt gjennom kompetansekrav.

- **Det må stilles krav om kompetanse for prosjektering av arkitektonisk utforming, helhet og konsept for å sikre at bygg og anlegg ivaretar forholdet til omgivelsene, bruker og samfunn.**

### 4.3 Kommunens adgang til å stille kompetansekrav til oppfyllelse av plan

Videre foreslår utvalget på at kommunene skal ha anledning til å stille særskilte kompetansekrav på bakgrunn av plan. Lokale krav til forsvarlig byggkvalitet, kulturhistorisk betydning, landskap og byutvikling mener utvalget må sikres gjennom reguleringsplan. De nevnte temaene er hensyn som må ivaretas i enhver byggesak, og vi mener det må stilles felles nasjonale krav til ivaretagelse. Konsekvensen av å ikke hensynta disse områdene i en byggesak vil være store, og dette er for viktige samfunnsinteresser til å overlate til ulik praksis. Kommunenes interesse for, og kompetanse på, å stille relevante kompetansekrav vil variere med ulikt kunnskapsnivå.

Det er uklart hvordan utvalget ser for seg at kompetansekrav til oppfyllelse av plan skal fungere i praksis. Planarbeidet er i dag ikke omfattet av kompetansekrav annet enn bruk av «plankyndig» som det ikke nærmere definerte kompetansekrav til. Det krever også en omlegging av eksisterende reguleringsplaner, noe som vil være et svært ressurskrevende arbeid.

Kommunene har i dag mulighet til å stille krav om at særskilte ansvarsområder skal belegges i byggesaken, og kan også stille krav om særskilte tiltaksklasser. For eksempel har Plan- og bygningsetaten i Oslo gjort dette når det gjelder overvannshåndtering. Å kun knytte denne muligheten til reguleringsplan vil være en innskrenkning av de mulighetene kommunen har i dag til å hensyn ta særskilte behov i kommunen, eller i den enkelte byggesak.

- **Det er ikke tilstrekkelig for å ivareta kvalitet at avgjørende forhold knyttet til byggkvalitet kun er avhengig av kommunal kompetanse og hjemmel i reguleringsplan.**

#### 4.4 Kvalifikasjonskrav knyttet til person

Som en følge av kompetansekrav ikke lenger er knyttet til ansvarlige foretak foreslår rapporten å erstatte dagens foretaksansvar med lovregulerte yrker som medfører personansvar.

Rapporten redegjør i liten grad for konsekvensene av å rette kravet til kompetanse til enkeltpersoner, og hvordan grensesnittet mellom foretakets privatrettslige ansvar og personlig ansvar skal trekkes.

- **Vår oppfatning er at bedriftsansvar fortsatt må være det førende prinsippet for offentligrettslig ansvar.**

I dagens ansvarssystem stilles det kun kompetansekrav til faglig leder i bedriften. Vi er enige i at dette ikke nødvendigvis sikrer at kompetansen brukes i tiltaket, og er en svakhet ved dagens system. Her bør det stilles krav til at kompetansen er knyttet til den utøvende av oppgaven. Dette er mulig uten å samtidig innføre personansvar.

- **Dagens ansvar må styrkes ved at det stilles strengere krav til at rett kompetanse brukes i selve utførelsen av arbeidet, og ikke kun er tilstede hos ledelsen i foretaket.**

Dette må følges opp av krav til system for å dokumentere at kvalifiserte deltar aktivt i oppgaven, og være en aktiv del av tilsyn og kontroll.

#### 4.5 Lovregulert aktivitet og register

Dersom departementet velger å fjerne dagens ansvarsrettssystem mener vi at en lovregulering av aktivitet (yrkesvirksomhet) vil være en bedre løsning enn en ren lovregulering av yrker (yrkestitler), for å sikre kompetanse i utøvelsen. Rapporten nevner denne muligheten, men foreslår det ikke.

Vi viser til forslaget til forskrift til avhendingslova som nylig var på høring. Der ble det foreslått å regulere aktiviteten tilstandsrapport i kombinasjon med et register over bygningssakkyndige. Som eksempel bør det innføres krav i alle bygg- og landskapsprosjekter til at det skal utarbeides en «helhetlig plan for ivaretagelse av kontekst og konsept».

I Tyskland har man en ordning som sikrer kompetanse i utformingen av helhetlig konsept i alle søknadspliktige byggesaker, ved at det er satt krav om masterutdanning som ingeniør eller arkitekt for å kunne påta seg dette ansvaret. Dette er knyttet til et offentlig drevet register.

En lovregulering må videre ta opp i seg at ulike kompetanse er relevant for ulike nivåer av kompleksitet og konsekvenser. For eksempel omfatter arkitektutdannelsen også konstruksjon, bygningsfysikk, brann mm, og vil være relevant for å prosjektere innen disse fagområdene for enkle til middels komplekse tiltak.

For at lovregulering av aktivitet skal virke etter intensjonen trengs i tillegg enten en offentlig sertifiseringsordning eller et offentlig register for foretak som er kvalifisert til å utføre denne aktiviteten. Register over kompetanse må være allment kjent og respektert skal ha en hensikt og allmenn utbredelse. Dette sikres best gjennom offentlige registre.

## 4.6 Virkemidler som bidrar til kompetanseutvikling

Rapporten nevner virkemidler for å videreutvikle kompetansen hos aktørene. Hovedutfordringen er ikke at det ikke finnes kompetente aktører, men at disse ikke alltid foretrekkes. Utvalget nevner utdanninge- og lærlingeordninger, sertifisering og register- og informasjonstiltak for å heve kompetansenivået. Alle er gode tiltak og allerede i bruk, men kan selvfølgelig alltid utvikles.

Utvalget påpeker at det offentlige må etterspørre kompetanse i anskaffelser. Det offentlige har også i dag mulighet til å stille kompetansekrav gjennom anskaffelsene. Likevel ser vi at dette virkemidlet, i hvert fall for prosjekteringsoppdrag, brukes svært ulikt. Det er ingen grunn til å tro at dette vil bedre seg kun på grunn av bortfall av ansvarsrettsystemet. Utvalget foreslår ingen andre insentiver for å ivareta at det offentlige etterspør kompetanse.

## 4.7 Beholde tiltaksklasser

Det hevdes i rapporten at ordningen med tiltaksklasser er krevende å praktisere, skaper uforutsigbarhet, redusert konkurranse og i noen tilfeller fører til utestengelse av kvalifiserte aktører. Et avgjørende kriterium for å fremme byggkvalitet og unngå byggfeil er å sørge for at det brukes aktører med kompetanse tilpasset kompleksiteten i ethvert tiltak. Vi mener utvalgets bekymring kan løses ved å revidere kravene som stilles for å godkjennes til de ulike tiltaksklassene, fremfor å fjerne ordningen i sin helhet.

En nivådeling av tiltak sikrer at oppgavens kompleksitet samsvarer med utdanningen og erfaringens lengde. Systemet bidrar nettopp til å sikre at arbeidet utføres av tilstrekkelig kvalifiserte aktører, samtidig som det åpner for en bredde av aktører med ulik utdannings- og erfaringslengde. I dag tillater tiltaksklasse 1 at foretak med kortere utdanningsforløp og mindre erfaring kan påta seg enklere oppgaver, samtidig som komplekse oppgaver i tiltaksklasse 3 må ivaretas av fagspesifikke utdanninger.

- **Nivådeling av tiltak er nødvendig for å synliggjøre kompleksitet og risiko, og sikre rett bruk av kompetanse**

En gjennomgang av tiltaksklassene er nødvendig for å rydde opp i saksforskriften og veiledningens inkonsistente beskrivelser av hva som inngår i en tiltaksklasse. Disse bør i større grad beskrive kompleksitet og risiko fremfor kun m2 og bygningstyper. Utvalget ønsker i stedet for tiltaksklasser å benytte Euro-koder. Euro-koder er i bruk innenfor noen fagområder, men for mange områder i TEK finnes ikke dette systemet. Her vil en gjennomgang av tiltaksklassene også kunne gi større grad av sammenfall med for eksempel Eurokoder.

## 4.8 Videreutvikle Sentral godkjenning som seriøsitetsregister

Til tross for at Sentral godkjenning har mistet noe av sin funksjon etter bortfall av lokal godkjenning oppfattes Sentral godkjenning fortsatt som et kvalitetsstempel, og en bekreftelse og kontroll på at aktørene oppfyller de kravene som settes i PBL. Et offentlig register med klageadgang sikrer at ordningen oppleves som seriøs.

Ordningen med sentral godkjenning har svakheter og kan forbedres, men ordningen har potensial til å sikre byggkvalitet, forbrukerrettigheter og bærekraft i enda større grad enn i dag. Registeret kunne med fordel videreutvikles og utvide tilgjengelig informasjon om det enkelte foretak, og dermed gjøres mer relevant for forbruker, f.eks. gjennom synliggjøring av kompetanse, erfaringsområder og

referanser fra tidligere prosjekter. Slik kan forbruker i større grad gjøre en selvstendig vurdering i om registrerte foretak oppfyller egne krav og behov.

Det er en utfordring at ordningen ikke er en plikt, men dette gjelder alle ikke-pliktige registre, og vil ikke endre seg med et markedsbasert register. At ordningen misbrukes, slik rapporten nevner, er også en fare uansett registertype. En useriøs aktør vil alltid kunne påberope seg både godkjenninger og kompetanse foretaket ikke har, uavhengig av om ordningen er privat eller offentlig, det avgjørende blir da mulighet for kontroll av opplysninger og sanksjoner. Her vi informasjon basert på offentlige registre stå sterkere, og ha større kredibilitet.

## 5 KONTROLL

Utvalget anbefaler en forsterket, mer målrettet og kunnskapsbasert kontroll, med tydeligere ansvarsdeling.

Vi er enige i at det med fordel kan gjennomføres flere kontroller, at det trengs mer kontroll på byggeplass og både prosjektering og utførelse kan kontrolleres tidligere enn praksis er i dag. Dagens system er imidlertid ikke til hinder for dette. Vi kan ikke se at økt tredje partskontroll av utvalgte ansvarsområder alene vil sikre bedre kvalitet, dersom kravet til ansvarsretter og kvalifisering for øvrig svekkes. Bortfallet av ansvarsrettsystem og sentral godkjenning reduserer muligheten for offentlig tilsyn og sanksjon, da det kun er tiltakshaver det kan føres tilsyn med eller sanksjoneres mot. Det vil heller ikke være praktisk mulig å føre tilsyn med alle aktører og tiltak. Forslagene i rapporten bør være et supplement, ikke en erstatning.

Et tilsyns- og kontrollsystem som fremmer seriøsitet og tillit er en viktig forutsetning for god byggkvalitet, og for å unngå byggefeil. En bransje kan ikke kun kontrollere seg selv dersom det skal være tillit og transparens i bransjen. Å gjøre kontroll til et byggherreansvar alene, mener vi øker risikoen for useriøsitet, og stiller mindre ressurssterke byggherrer/forbrukere i en utsatt posisjon med svekkede brukerrettigheter.

- **Både uavhengig kontroll og myndighetskontroll er viktige virkemidler å beholde for å sikre seriøsitet.**

Et offentlig system for tilsyn og kontroll er dessuten nødvendig for ikke å hindre nytenkning, eksperimentering og innovasjon. Mens private ordninger gjerne kan kontrollere visse deler av bransjen, kan de samtidig være hemmende for innovasjon da kontrollforetak ikke nødvendigvis vil påta seg risiko for andres innovative løsninger. Sammen med behovet for høy integritet og tillit i bransjen, er dette et vesentlig argument for offentlig kontroll, og for at offentlige ordninger bør opprettholdes og videreutvikles.

Utvalget ønsker å tydeliggjøre og utvide ansvaret til kontrollforetaket. I utgangspunktet er dette en god tanke, og vi støtter økt byggeplasskontroll. Kontrollen må her være at det er samsvar mellom prosjektering og utførelse. Vi ser likevel noen utfordringer ved utvidelsen av ansvaret. Når ansvaret og myndigheten til kontrollforetaket knyttes til oppfyllelse av TEK kan kontrollforetaket kan komme i erstatningsansvar, også dersom det ikke er gjennomført nødvendige undersøkelser. Skal dette ha effekt må dette følges opp med at kontrollforetaket både gis myndighet til å varsle og til å stanse arbeider der byggetiltaket ikke oppfyller TEK. Kontrollforetakene kan være langt mer konservative fordi det er en betydelig risiko å gå god for andres løsninger, og det kan være uklart hvem som har det faktiske ansvaret for løsningene.

**Videre utredning av bl.a. følgende forslag vil være interessante for å styrke kontroll og tilsyn:**

- Økt byggeplasskontroll bl.a. for å sikre at utførelse er i overensstemmelse med produksjonsunderlag
- Kontrollmetoder basert på risiko hvor det er sannsynlig å finne feil
- Mindre dokumentkontroll av foretak med tilfredsstillende, gjerne sertifiserte, kontrollsystemer
- Systematisk innhenting av informasjon om feil kan bidra til mer målrettet kontroll
- Økt samarbeid med andre myndigheter med varslingsplikt til andre relevante myndigheter dersom mistanke om brudd på andre regelverk.
- Bruk av digital kontroll for enkle ytelseskrav og der det er hensiktsmessig

En gebyrfinansiering av kommunens kontroll er problematisk sett i forhold til at ressursene til å foreta kontroll vil være avhengig av at det tidligere er funnet feil som er gebyrlagt. Det blir også et insentiv for kommunen til å finne feil og mangler. Dersom det avdekkes ulovligheter må dette selvfølgelig gebyr- og bøtelegges, men kommunens kontroll må være finansielt uavhengig av dette.

## 6 GARANTI OG FORSIKRING

### 6.1 Byggskadeforsikring

Utvalgets anbefaling er å innføre en obligatorisk byggskadeforsikring for nye boliger som skal gjelde i 10 år, supplert med etterkontroller 1 og 5 år etter byggets ferdigstillelse. Bakgrunnen for forslaget er ønske om å beskytte forbrukere. Utvalget har sett til lignende ordninger i Danmark og Sverige.

Innføring av en forsikringsordning for nye boliger kan være et godt tiltak, men må være nøye gjennomtenkt slik at den gir god beskyttelse for forbruker og ikke får uheldige sidevirkninger. I Sverige ble forsikringsordningen etter 20 år fjernet etter stadige endringer og kritikk mot både innretning og praksis. Danmarks ordning beskrives i rapporten som velfungerende, men våre undersøkelser gir et mer nyansert bilde.

Den danske ordningen har for det første et snevert anvendelsesområde, noe som er et stort paradoks sett fra et forbrukerperspektiv. Byggskadeforsikringen benyttes som en «siste utvei» der alle andre muligheter er utprøvd og dekker kun «alvorlige byggeskader» som «skal have væsentlig betydning for bebyggelsens levetid eller på afgørende måde nedsætte brugbarheden af bebyggelsen for at være dækningsberettiget». <sup>6</sup> Videre dekkes kun bolig som skal benyttes til helårs beboelse.. Forsikringen dekker heller ikke dersom forsikringstaker går konkurs. Noe som normalt nettopp øker behovet for en forsikring, jf. her dommen det refereres til i boks 10.2 i rapporten, hvor både tiltakshaver og utførende var gått konkurs.

For det andre har ordningen, slik den praktiseres, fått den konsekvens at visse gjennomføringsmodeller favoriseres. Dette skyldes at bygningsmyndighetene legger veiledningen, som står i motstrid til selve lovteksten og forarbeidene til loven, til grunn slik at det også ved delte entrepriser og hvor forbruker har engasjert en byggeleder praktiseres at det er forsikringsplikt.<sup>7</sup> Den danske forsikringen er en kausjonsforsikring, der den som tegner den er adressat for krav om retting og også hefter for de andre i byggeprosjektet. I praksis medfører det at byggeleder står som kausjonist for utførelsesleddet. Dette har ikke vært intensjonen og til tross for at det foreligger juridiske utredninger som konkluderer med at dette praktiseres feil, er ikke veiledningen endret på dette punkt. Da det få byggeledere er villige til å påta seg dette kausjonsansvaret, er konsekvensen at det

<sup>6</sup> Trafik-, bygge- og boligstyrelsens «Vejledning om byggeskadeforsikring», rev. av 2019 s. 9.

<sup>7</sup> Se her bygge-loven § 25 A stk. 3 og Vejledning om byggeforsikring side 5, avsnittene 4-7.



blir vanskeligere for forbrukeren å få realisert et unikt tilpasset hus i delte entrepriser, og forbruker ser seg nødt til å bruke hoved- eller totalentreprise, eller gå til en ferdighusprodusent.

Dersom en byggskadeforsikring innføres er det viktig å nøye vurdere følgende:

- I hvilke tilfeller inntreer forsikringsplikt (f. eks. nye boliger, hytter, utleieboliger, omfattende rehabiliteringer)
- Type forsikring (f. eks. skade, kreditt, kausjon)
- Hvem som skal tegne forsikringen (ref. den danske praksis)
- Dekningsomfang (f. eks. vesentlige feil/mangler, mindre byggfeil, antall år)
- Forholdet til garantibestemmelsene i Bustol.

En gjennomtenkt og godt innrettet forsikringsordning vil gi god forbrukerbeskyttelse. Kravet til forsikring må reguleres i lov og må ikke gi dårligere dekning enn det forbrukerne har gjennom dagens garantiordning i Bustol. Utvidelse av reklamasjonstiden vil være fordyrende og behovet bør derfor grundig vurderes ettersom det kan tenkes godt avhjulpet med etterkontrollene som foreslås.

Forsikringspremiene for nye, eksperimentelle løsninger og produkter vil kunne bli uforholdsmessig høye, slik at ordningen vil kunne hemme utvikling og innovasjon i bransjen.

## 6.2 Register over byggfeil fra forsikringsselskapene

Utvalget foreslår også å innføre et byggskaderegister, som boligkjøpere kan få innsyn i. Det foreslås at registeret skal være åpent tilgjengelig og at det gis innsyn i hvorvidt entreprenør faktisk har tegnet forsikring, hvilke skader de har hatt og hvorvidt disse er rettet eller ikke. Også her ses det til Danmark.

Forutsetningene for at et slikt register skal fungere må være at det ikke er hull slik at de useriøse velger å operere i markeder hvor det ikke er forsikringsplikt. Hvis ikke vil registeret kun bli en gapestokk for de seriøse som har byggskader, men ikke synliggjøre verstingene.

Et register som er foreslått kan også få den effekt at rådgiver/entreprenør tar på seg å rette forhold de er uenig i at de har ansvar for, men der de ikke ønsker å få en uheldig opplisting i registeret, eller rettsak med enda større omkostninger og erstatningsansvar for manglende fremdrift.

Dersom forsikringsordningen som innføres blir en skadeforsikring vil forsikringsselskapene etterspørre skadehistorikk ved tegning av forsikring og bytte av selskap. Premie vil reflektere skadehistorikk og det vil gi entreprenørene incitament til å unngå feil i utførelsen. Det vil også minske behovet for et offentlig register.

- **Dersom et register innføres, må etablering og drift være et offentlig ansvar for å sikre integritet og kredibilitet.**

## 7 ARBEIDSLIVSKRIMINALITET

Utvalgets forslag til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er å i større grad koordinere ulik myndighetskontroll og pålegge varslingsplikt, innføre mulighet til å kreve skatteattest, samt å forslå byggskadeforsikring og register over forsikringsinnehavere. Uavhengig av et ansvarsrettsystem eller ikke, mener vi det vil være en fordel å kunne utvide kommunenes sanksjonsmuligheter.

Økt offentlig koordinering og krav om opplysninger fra offentlige registre er gode tiltak. Registerordninger for seriøse aktører bør være offentlig, men kan eventuelt styrkes og kompletteres ved å kobles mot andre offentlige og bransjerelaterte private registre. Dette kan være bransjestyrte register som setter standard for bransjeetikk og akseptabel bransjeintern adferd, eller andre relevante kvalitetsstandarder. Videre bør det samkjøres med kompetanseregistre, dvs. Sentral godkjenning.

En registerordning må ha opplysninger om kompetanse, og må tydeliggjøre informasjon som er garanti for lovlidighet. Registeret må være allment kjent og benyttet, for å fungere som et seriøsitetsstempel. Ordningen må være transparent og ha tilstrekkelige kontroll- og klagefunksjoner som sikrer konsistent og seriøs behandling.

Det er en utfordring å sikre at insentivene for å delta i registerordninger er sterke nok for å få en allmenn oppslutning i bransjen når både registrering i registeret, og bruken av de foretakene som er registrert, er frivillig for tiltakshaver. Rapporten nevner START-bank som et eksempel på register, men dette er utilgjengelig for alle som ikke har abonnement. Når det er kostnader forbundet med bruken av registre, spesielt for forbruker, er det lite sannsynlig at det vil få allmenn utbredelse. Et slikt innrettet register vil heller ikke ha noen effekt på privat- og ROT-markedet, som sannsynligvis ville trengt det mest. Markedsbaserte registerordninger vil være styrt av mer kortsiktige, kommersielle interesser, der kravet om inntjening kan bli styrende for utforming.

I tillegg er det viktig at det ikke tillates mange og overlappende sertifisering- og registerordninger, da det kan svekke oversikten over hvilke ordninger som er legitime og viser rett kompetanse og seriøsitet. Det er en utfordring med registre for foretak som opererer i markedet for ikke søknadspliktige tiltak, da det er avhengig av tiltakshaver om registrering faktisk etterspørres. Det er også uklart hvordan krav om opplysninger skal håndteres i forbindelse med utenlandske foretak.

Krav om sikkerhetsstillelse er et virkemiddel det er anledning til å bruke i dag, og det bør jobbes for at dette i større grad praktiseres. Krav om å stille forsikringsmessige garantier før midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest kan være et godt tiltak. Likevel må en slik ordning vurderes nøye, slik at kravene stilles til riktig aktør, ref. tilsvarende ordning i Danmark som har hatt utilsiktede negative konsekvenser.

Vi støtter en utredning av ordninger med mulighet for gjennomskjæring og mulighet til å holde daglig leder hos tiltakshaver personlig ansvarlig som virkemiddel for å ansvarliggjøre useriøse foretak og single-purpose selskaper.

- **Ordninger for sikkerhetsstillelse, forsikringsmessige garantier, mulighet for gjennomskjæring og mulighet for å holde daglig leder hos tiltakshaver personlig ansvarlig kan med fordel vurderes som supplement til ansvarsrettsystemet.**