



BOLIGPRODUSENTENE

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

Deres ref.
20/825-1

Deres brev av:
26.2.2020

Vår ref.
PJ/MM

Dato:
30.8.2020

Høringsmerknad fra Boligprodusentene: Byggkvalitetutvalgets rapport

Boligprodusentenes Forening gir med dette vårt høringssvar til rapport fra Byggkvalitetutvalget.

Generelle merknader

Våre medlemmer bygger i størrelsesorden 15.000 boliger i året. Av disse byggesakene behandles årlig mellom 50 og 60 saker i boligvistnemnda. Det vil si at for ca. 4-5 promille av kontraktene må nemnda bidra med gjennomskjæring av konflikt mellom boligleverandør og forbruker. Dette sier ikke alt om kvaliteten på nye boliger, men gir en pekepinn på omfanget av vesentlige konflikter/byggfeil/byggskader som oppstår ved kjøp og salg av ny bolig. Vi kjenner oss dermed ikke igjen i den virkelighetsbeskrivelsen som byggkvalitetutvalget legger til grunn for sin rapport.

Utvalget har på et overordnet nivå utredet alternative mekanismer til flere av de sentrale virkemidlene i plan- og bygningsloven som ansvarssystemet, kompetansekrav, kontroll og tilsyn samt garantier og forsikring. Byggkvalitetutvalgets rapport inviterer dermed til diskusjon om viktige pilarer i dagens regelverk, men uten at utvalget selv gir forslag til konkretiserte endringer regelverket. Dermed vil vårt høringssvar være en respons om hvilken retning vi mener regelverket bør utvikles i.

Anbefalingene fra utvalget krever gjennomgående mer utredning og konsekvensvurdering. Det blir viktig fremover å avklare gråsoner, spørsmål, vurdere ev. trinnvise endringer. Det fremgår av merknadene under at flere spørsmål bør kunne løses i samarbeid mellom myndighetene og bransjene i byggenæringen.

Merknader til de ulike delene av Byggkvalitetutvalgets rapport

1 Kompetanse: Ansvars- og kvalifikasjonssystemet

Boligprodusentene ønsker å videreføre dagens system for ansvarsrett bygget på kvalifikasjonskrav. Vi er dermed negative til ekspertutvalgets grep om at alt ansvar skal flyttes til tiltakshaver som prinsipp. Hvis store selskaper med finansiell evne og renommé som byggherre skal ivareta alt offentligrettslig ansvar, mener vi at kvalifikasjonsgrunnlaget må utredes nærmere før det er mulig å ta stilling til en slik løsning.

2 Kompetanse: Kompetansekrav til personer

Boligprodusentene går imot ekspertutvalgets forslag om å knytte kvalifikasjon og ansvar til enkeltpersoner ved lovregulering av yrker for byggenæringen. Det er ikke grunnlag for å peke ut hvilke fag eller områder som trenger en slik særlig lovregulering. Bruk av lovregulerte yrker i byggenæringen vil bidra til laugsvesen og monopolisering av funksjoner, og vil ikke være forenlig med en utvikling som er stimulert av

konkurranse. Bruk av lovregulerte yrker vil dessuten bryte med prinsippet om at kvalifikasjonskrav skal gjelde for foretakene og ikke enkeltpersoner. Boligprodusentene mener at lovregulerte yrker i tillegg vil skape en rekke nye grensesnitt og organisatoriske utfordringer. Boligprodusentene vil advare om bruk av lovregulerte yrker og fraråder at dette legges til grunn som kompetansekrav i byggenæringen.

Vi mener samtidig at vi må knytte kvalifikasjonskravene til den samlede kompetansen i foretakene som i dag. Organisatorisk kompetanse er en viktig del av foretakenes kompetanse. Det er foretakene som må være ansvarlige for eventuelle feil og som må bære det økonomiske ansvaret - ikke enkeltpersoner.

3 Kompetanse: Langvarig praksis

Boligprodusentene mener at det er viktig å anerkjenne realkompetanse og sikre muligheter for formalisering og etterutdanning parallelt med jobb. Realkompetanse bygget på bl.a. langvarig praksis må anerkjennes for alle virksomheter på nivå med de mer lempelige overgangsbestemmelsene for foretak som søkte sentral godkjenning før 1. januar 2016.

Det er også nødvendig å se nærmere på hvordan realkompetanse skal ivaretas i kompetansekravene, blant annet gjennom modulbaserte videreutdanninger som kan kombineres med å stå i arbeid.

Boligprodusentene støtter utvalgets vurdering om at bygg- og anleggsnæringen selv har hovedansvar for å utvikle kompetanse, da bransjene vet best hvilken kompetanse som er nødvendig for ulike oppgaver.

4 Kompetanse: Kommunale særkrav

Boligprodusentene kan ikke støtte at kommunene ut fra lokale forhold skal stille egne kvalifikasjonskrav. Dette vil føre til en ytterligere styrking av kommunal forskjellsbehandling. Det er snarere et sterkt behov for mer ensartet byggesaksbehandling, og dette forslaget vil bringe utviklingen i feil retning.

5 Kompetanse: Sentral godkjenning

Vi støtter ekspertutvalgets syn om at ordningen med sentral godkjenning har mistet mye av sin verdi som verktøy og register for seriøse foretak. Det er behov for et nytt kompetanseregister som viser foretakenes kompetanse og seriøsitet til bruk for både profesjonelle og private aktører.

Mesterbrevordningen kan være modell for et nødvendig samarbeid mellom myndigheter og bransjene om et nytt kompetanseregister. Dagens Startbank er et eksempel på et frivillig register som samler seriøsitetsinformasjon og informasjon om kvalifikasjoner. Et nytt frivillig kompetanseregister kan bygge på begge disse to modellene.

Kriterier for et nytt kompetanseregister bør være:

- Informasjon om kompetansen i registeret må ha høy troverdighet, og anerkjennes av myndighetene. Myndighetene må ha en posisjon i registret (minimum gjennom å fastsette regelverk og gi hjemler hvis dette legges utenfor offentlig forvaltning)
- Registeret må være frivillig (jfr. EØS og Tjenestedirektivet)
- Fokus på kvalifikasjoner og ansvarlige personer i foretaket tilknyttet kravene i byggereglene, slik at det er trygghet for at registrert kvalifikasjon foreligger
- Aktiv kontroll av foretakene i registret. Bransjeorganisasjonene kan innta for kvalifikasjoner hos sine medlemmer, men må da ha mekanismer for å følge opp registrerte kvalifikasjoner.
- Registeret må ha mulighet for sanksjoner
- Registeret er integrert mot andre informasjonskilder som sikrer tilgang på informasjon om seriøsitet
- Det bør være mulig for foretak utenfor arbeidsområder som er pålagt offentlig rettslig ansvar å registrere sine kvalifikasjoner, slik at disse også kan fremstå med transparent informasjon om sin seriøsitet som et ledd i et mer oversiktlig ROT-marked

6 Kompetanse: Tiltaksklasser

Boligprodusentene mener tiltaksklassene bør beholdes som del av systemet for ansvarsrett og kvalifikasjon. Samtidig er det behov for en gjennomgang av tiltaksklassene for å sikre at kvalifikasjonskrav står i forhold til oppgavene. Det er behov for et samarbeid mellom myndigheter og byggenæringens bransjer som kan gi et transparent system for justering av tiltaksklasser. Foreningen anbefaler at dette gjøres i et samarbeid mellom næringen og departementet.

7 Garanti og forsikring: Byggskadeforsikring

Utvalget foreslår å etablere en forsikringsordning etter dansk modell og samtidig gjøre "tilbud om forsikring" som vilkår for å gi igangsettingstillatelse. Videre foreslår utvalget at en forsikringsavtale må være på plass før man kan få midlertidig brukstillatelse.

Vi ser forslaget om en slik forsikringsordning i sammenheng med at utvalgets forslag om å legge alt ansvar til tiltakshaver, slik at forsikringen blir en sikkerhetsmekanisme for ukyndige byggherrer. Ved en videreføring av dagens ansvarsmodell, vil en forsikringsordning være lite aktuell, og vi kan legge til at det tidligere var en obligatorisk forsikringsordning for byggskader i Sverige som nå er avviklet.

Boligprodusentene ønsker ikke en byggskadeforsikring som en pliktig ordning for nye boliger. Erfaringene fra Danmarks Byggskadefond bygger på en annen forbrukerlovgivning enn vi har i Norge. Norske forbrukeres rettigheter er i dag godt ivaretatt gjennom bustadoppføringslovas bestemmelser om garantistillelse mm. og ansvar for byggfeil. Det har så langt vi vet ikke vært markedsgrunnlag for en frivillig forsikringsordning for nye boliger. Vi ser ikke gode grunner for at dette skal være pliktig ordning for alle, og frykter at dette i så fall vil bli en kostbar løsning for boligprodusentene og også for forbrukere.

8 Garanti og forsikring: Byggskaderegister

Byggskadeutvalget fremmer forslag om et byggskaderegister som del av en byggskadeforsikring.

Erfaringer fra saksbehandlingen i boligvistnemnda viser at tvister om feil og skadeforhold ofte er lite entydig, og svært mange forhold vil måtte sorteres i forbindelse med definisjon av skade eller byggfeil. I dag foreligger det et åpent register om avgjørelser i boligvistnemnda, og vi vet dermed forholdsvis mye om hvilke saker som skaper en konflikt i kontraktsforhold mellom boligleverandør og forbruker.

Ut over dette vil vi mene at et rendyrket byggskaderegister synes lite aktuelt uten at det er knyttet til en klar "eier". Boligprodusentene mener at forslaget om et selvstendig byggskaderegister må sees i sammenheng med den foreslåtte forsikringsmodellen i utvalgets rapport. Hvis forsikringsmodellen ikke gjennomføres, må også forslaget om et byggskaderegister falle bort.

Hvis departementet uansett skulle ønske å føre dette forslaget videre uavhengig av en forsikring, vil vi peke på en rekke problemstillinger som må utredes:

- hvordan skal et register finansieres?
- hvordan skal byggskade defineres?
- hvem skal kunne melde en byggskade inn til registeret?
- hvordan skal en tvist om påstått byggskade håndteres?
- hvordan skal en registrering kunne slettes?
- hvordan kan man unngå at dette blir en slags "svartebok"?
- hvem skal ha innsyn?
- hvordan skal en sikre at et samfunnsregnskap for et slikt register går i pluss?

Boligprodusentene har mer tro på et kompetanseregister som kan gi informasjon om foretaks historikk og ulike former for feed-back fra praksis som for eksempel revisjonsrapporter.

9 Sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse

I noen tilfeller er det behov for midlertidig brukstillatelse fordi ferdigstilling av utomhusarbeider vanskelig kan gjøres i vinterhalvåret. Når utvalget foreslår utvidet bruk av krav til sikkerhetsstillelse for å sikre fullføring av de gjenstående arbeidene, ser en bort fra at det allerede er knyttet sterke insitamenter og sanksjoner til fullføring av gjenstående arbeid. Det er et system med frist for når gjenstående arbeid skal være ferdigstilt, og det er gitt adgang til bruk av tvangsmulkt eller forelegg overfor ansvarlige foretak som ikke ferdigstiller sine arbeidere innen fristen.

Boligprodusentene mener at myndighetene allerede har sterke virkemidler for å ivareta ferdigstillelse og at krav om ytterligere sikkerhetsstillelse kun vil bidra til å øke kostnadsnivået. Boligprodusentene støtter ikke forslaget om utvidet bruk av sikkerhetsstillelse når det søkes om midlertidig brukstillatelse.

Alternativt kan det vurderes om det bør utredes nærmere om den lovbestemt garantien etter bustadoppføringslova skal kunne dokumenteres som ledd i behandling av byggesaker, og dermed settes som et vilkår for å oppnå byggetillatelse. Dette vil komplisere byggesaksbehandlingen, fordi det gjelder ulike garantibestemmelser for ulike gjennomføringsmodeller, og en må vurdere om andre seriøsitetstiltak vil kunne være mere egnet.

10 Kontroll: Kontroll av utførelse

Byggkvalitetutvalget etterlyser mer fysisk kontroll på byggeplassene, og mener at dagens uavhengige kontroll vektlegger dokumentkontroll i for stor grad. Utvalget skiller ikke tydelig mellom kontroll og tilsyn. Dette kan forklare utvalgets vektlegging av svak kontroll på byggeplass fordi eksempelvis tilsynet fra Sentral godkjenning i sin helhet er et tilsyn med dokumentasjon. Vår erfaring er at det ikke føres tilsyn med kontrollforetakene, og deler av kontrollen for boliger i tiltaksklasse 1 bærer preg av summarisk dokumentkontroll. Kravene til uavhengig kontroll omfatter imidlertid en rekke punkter som skal kontrolleres på byggeplass under utførelsen:

- Boliger
For boliger gjelder krav til kontroll av fuktsikring gjelder for våtrom. Det er først og fremst utførelsen som skal kontrolleres ved inspeksjon av våtrom:
 - plassering av sluk i plan og høyde som prosjektert
 - visuell kontroll av tilpasning mellom membran, slukmansjett og sluk
 - utløp til gulv for synliggjøring av eventuell lekkasje fra innebygget cisterne
 - samsvar mellom produktspesifikasjon for membran, slukmansjett og sluk og at disse produktene benyttes korrekt
- Bygningsfysikk i tiltaksklasse 2 og 3:
For utførelse skal kontroll av bygningsfysikk omfatte byggfukt, lufttetthet og ventilasjon, og at detaljene er gjennomført og dokumentert som prosjektert.
- Konstruksjonssikkerhet i tiltaksklasse 2 og 3:
For kontroll av utførelse skal det påvises at hovedbæresystemet er utført slik det er prosjektert. Kontroll skal også omfatte stikkprøver av at materialene som er valgt har de egenskapene som er forutsatt i prosjekteringen.

Slik det er vist over setter regelverket en rekke krav til fysiske kontroller på byggeplass. Det bør derfor vurderes nærmere om manglende kontroll på byggeplass skyldes svakheter i etterlevelse av regler om uavhengig kontroll, før en eventuelt foretar endringer i regelverket.

11 Kontroll: Krav om uavhengig kontroll i standardene

I dagens regler er det egne forskriftsbestemmelser om uavhengig kontroll i tillegg til det som følger av standarder for prosjektering og utførelse om bruk av tredjepartskontroll. Standarder for prosjektering og utførelse omfatter konstruksjoner i tre, betong og stål, som ivaretar de mest brukte konstruksjonene:

- NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner
- NS-EN 1997 Geoteknisk prosjektering
- NS-EN 1993 Prosjektering av stålkonstruksjoner
- NS-EN 1992 Prosjektering av betongkonstruksjoner
- NS-EN 1995 Prosjektering av trekonstruksjoner
- NS-EN 3516 Utførelse av lastbærende trekonstruksjoner
- NS-EN 13670 Utførelse av betongkonstruksjoner

Standardenes kontrollbestemmelser er basert på fagfolks vurdering av risiko, og legger grunnlag for målrettet og risikobasert kontroll. For å forsterke målrettet og risikobasert kontroll bør derfor plan- og bygningsloven harmoniseres med standardenes bestemmelser om kontroll, slik at det ikke oppstår overlappende og uklare regler.

Boligprodusentene mener at implementering av uavhengig kontroll kan forsterkes og tydeliggjøres ved at plan- og bygningsloven og forskrift viser til at uavhengig kontroll skal gjennomføres etter krav i de faglige standardene for prosjektering og utførelse. Myndighetene bør ikke gi egne krav som alternativ eller i konflikt med disse standardene.

12 Kontroll: styrking av de organisatoriske rammene for gjennomføring av kvalitetssikring

For å styrke foretakenes kvalitetssikring bør det utredes å tydeliggjøre de organisatoriske rammene for virksomhetenes kvalitetssikring. Rammene for HMS-arbeid på byggeplass, med sine definerte arbeidsformer, kan være en nyttig modell for oppfølging av kvalitetsarbeidet på byggeplass.

13 Kontroll: Tilsyn

Boligprodusentene mener at kommunene utfører viktig tilsyn ved søknader om byggetillatelse og ved ferdigstillelse. Tilsyn ved oppfølging av rammer i plan og at det bygges i henhold til tillatelsen er viktig dokumentkontroll på områder hvor kommunene har nødvendig kompetanse. Vår erfaring tilsier samtidig at kommunene verken har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å utføre tilsyn på byggeplassene ut over at tillatelsen er fulgt. Vi mener derfor kommunenes tilsyn bør begrenses til dokumentkontrollen ved søknader og at byggeplasskontroll ev. avgrenses til at byggearbeidet er i henhold til tillatelsen.

Boligprodusentene viser til utredning i rapporten Enkelt å være seriøs fra 2014, del VI om Sterkere og mer målrettet tilsyn og myndighetskontroll, og ber om at tilsyn videreutvikles i tråd med modellen for 1. linjetilsyn.

14 Kontroll: Byggesaksgebyr for tilsyn

Utvalget peker på muligheten for at kommunene skal få adgang for å innkreve et eget byggesaksgebyr for tilsynsaktivitet. Dette er en nærliggende tanke for større kommuner med et mer profesjonalisert tilsynsapparat. Vi advarer likevel mot en slik modell fordi mange kommuner er små og forholdene er svært tette mellom myndighet og utbygger. I flere kommuner ligger vanskeligheten med etterlevelse av regelverket faktisk på kommunens side, og kommunen vil uansett ikke ha interesse av eller prioritere å føre tilsyn.

Fra andre sektorer ser vi at tilsyn som er statlig finansiert prioriteres på enkle områder som gir målbare resultater, men uten at vanskelig forhold blir møtt med tilsyn. Det er altså en fare for tilpasning til premiering og gebyrinntekter uten at en samtidig oppnår å avdekke useriøs virksomhet. Vi mener derfor at

det kommunale tilsynet ikke kan tillegges oppgaver ut over å følge opp at det som blir bygget er innenfor tillatelsens begrensninger. Vi er usikre på om dette vil stimuleres av et eget tilsynsgebyr.

15 Kontroll: Kontrollørers myndighet

Utvalget foreslår at en uavhengig kontrollør skal ha mulighet til å stanse arbeidet både før og under utførelse. Kontrollørens ansvar er foreslått utvidet til å sjekke om tiltaket tilfredsstiller kravene i byggeteknisk forskrift. Videre foreslår utvalget at kommunen ikke skal gi midlertidig brukstillatelse før uavhengig kontrollør har verifisert arbeidet ved at;

- riktig kompetanse er tilknyttet prosjektet,
- om produksjonsunderlaget følges i utførelsen,
- etterse at byggevarer har nødvendig dokumentasjon.

Det må utredes nærmere om uavhengig kontroll skal omfatte kontroll av at riktig kompetanse er knyttet til tiltaket. En forutsetning for dette er at det må være mulig å innhente sanntidsopplysninger om utdanning fra offentlige registre og informasjon om erfaringer fra private registre via HMS-kortet. En slik videreutvikling av HMS-kortet vil bidra til å øke seriøsiteten i byggenæringen og forbedre og effektivisere tilsynsarbeidet. For et byggeprosjekt vil sammenstilling av informasjon fra HMS-kortet gjøre det mulig å få oversikt over de ansvarlige foretakene (arbeidsoppgaver) og hvilken kompetanse (ikke på personnivå, kun utdanning og erfaring) som er benyttet i prosjektet.

Det må videre avklares hvordan kompetanse tilknyttet byggeprosjektet skal løses som del av foretakets samlede kompetanse og at det foreligger en mekanisme for å vurdere realkompetanse. Samtidig må det utredes nærmere om hvordan kompetanse skal være representert i byggeprosjektet.

Oppgaver med å påse at produksjonsunderlag foreligger og at det foreligger informasjon om byggevarene er langt på vei ivarettatt innenfor dagens områder for uavhengig kontroll.

Boligprodusentene mener at uavhengig kontrollører ikke kan gis myndighet til å godkjenne tekniske løsninger, og dermed heller ikke til å stoppe arbeidet på en byggeplass. Dette vil forrykke hele ansvarssystemet, og i verste fall bidra til pulverisering av ansvaret hos prosjekterende og utførende aktører. Vi vil på det sterkeste advare mot tiltak i regelverket som kan bidra til å underminere det fullstendige ansvaret som ansvarlige foretak har innen sine arbeidsområder etter dagens regler.

Myndighet til å stoppe farlig byggearbeid ligger i dag til tilsynsmyndighetene og en videre delegering av denne myndigheten må i så fall utredes for å klarlegge nærmere konsekvenser.

16 ROT-markedet

Boligprodusentene mener det må innføres en registreringsordning for arbeider i privatmarkedet, slik det ble anbefalt i rapporten *Enkelt å være seriøs*. Det er ikke behov for videre utredning. Et slikt register er viktig fordi myndighetene må vite om arbeider som gjøres i private boliger dersom de skal kunne utføre kontroller for å sikre byggkvaliteten.

Boligprodusentene anbefaler at registreringsplikten inntreffer for viktige og kritiske arbeider samt tekniske installasjoner, og ikke knyttet opp til en bestemt verdi for byggearbeidene.

17 Direkte pålegg

Utvalget foreslår å utrede om det kan innføres direkte gjennomføring av pålegg, for å gjøre det det enklere for kommunen å gjennomføre pålegg om retting uten å gå veien om domstoler. Forslaget innebærer at kommunen skal kunne gjennomføre oppretting for tiltakshavers regning i de tilfellene hvor tiltakshaver motsetter seg å iverksette retting. Utvalgets rapport nevner eksempel på slike saker, men det er vanskelig å vurdere om dette er en utbredt problemstilling. I mange tilfeller vil antagelig kommunen ikke påta seg ansvaret som følger med å iverksette retting i en konflikt med tiltakshaver. Vi kan støtte at eventuelle sterkere sanksjoner må utredes og høres i en ny omgang.

Med vennlig hilsen

BOLIGPRODUSENTENES FORENING



Per Jæger

Adm. direktør