



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo

Høring - Forsvarlig byggkvalitet - rapport fra Byggkvalitetutvalget - forslag om endringer i plan- og bygningsloven

Huseierne er en uavhengig forbrukerorganisasjon uten kommersielle interesser og politiske bindinger. Vi er til for alle som eier sitt eget hjem. Våre 226.000 medlemmer bor i leiligheter, i rekkehus og i eneboliger, i borettslag, sameier og selvstendige enheter.

Huseierne ønsker at bygging av- og omsetning av boliger skal ha lavest mulig konfliktnivå. Det er viktig med gode og forståelige regler som gjør at norske forbrukere opplever disse prosessene som trygge. Vi mener utvalget har gjort en god jobb og at man er på riktig vei. Fra forbrukerhold vil vi presisere:

- Forbrukeren ikke skal belastes for feil som profesjonelle aktører har ansvar for.
- Det er trygt og oversiktlig for forbrukere å kjøpe håndverkertjenester og –entrepriser.

Huseierne bemerker at dokumentet som nå er på høring er en rapport der det som diskuteres er overordnede og systematiske grep, og det er ikke foreslått konkrete endringer i lov- og forskriftstekst.

Det legges opp til videre utredninger og diskusjoner rundt forskjellige løsninger, og utvalget har i sine anbefalinger gitt råd om hvilke hovedgrep et slikt videre arbeid bør bygge på. Huseierne kommenterer etter innledningen de enkelte forslagene i samme kronologi som høringsutkastet.

Hovedgrepet er at dagens system for ansvarsrett for håndverkere i plan- og bygningsloven foreslås avvirket. Ansvar flyttes til tiltakshaver – huseier – som blir stående alene ansvarlig overfor det offentlige dersom det ikke bygges i tråd med gitte tillatelser.

Dette kan høres dramatisk ut, men er i realiteten en mindre endring i ansvarsfordelingen mellom tiltakshaver og de forskjellige profesjonelle utførende enn det man i utgangspunktet kan få inntrykk av.

Dette skyldes at tiltakshaver, som ofte er en forbruker, også i dag er ansvarlig overfor bygningsmyndighetene. Dersom en ansvarlig går konkurs under et oppdrag der de har ansvarsrett, eller det har gått mer enn 5 år fra ferdigattest er gitt, vil tiltakshaver-være den bygningsmyndighetene forholder seg til dersom det skulle være avvik.

I forslaget legges det opp til forbedringer i regler, byggskaderegister og forsikringsordning for å sikre forbruker (tiltakshaver) og stimulere til økt byggkvalitet.

Huseierne mener oppsummert:

- Det er positivt med klargjøring av ansvar og risikofordeling blant aktørene i en byggesak. Vi mener tiltakshaver, som ofte er en forbruker, må sikres mot å få overført en økonomisk og rettslig risiko han eller hun ikke har forutsetning for å se omfanget av eller håndtere. Huseierne mener også at forslagene henger så godt sammen at de må sees på som en pakke. Vi mener de må utredes og vedtas i sammenheng.
- Det er positivt at kvalifikasjonskrav knyttes til person, og ikke virksomhet. Forslaget vil kunne motvirke den utstrakte praksisen hvor kompetanse finnes et annet sted i firmaene enn hos dem som faktisk utfører arbeidet.
- Det legges opp til økt kontroll fra kommunene i og med frigjorte ressurser på godkjenning. Huseierne mener at økt kontroll trolig vil medføre færre byggefeil. Innføring av flere kontroller kan gjøre at feil blir avdekket tidligere, slik at tiltakshaver kan gjøre kontraktsparten ansvarlig. Kombinert med den foreslåtte obligatoriske forsikringsordningen må det antas at forslaget vil gi færre byggefeil og større sikkerhet for tiltakshaver. Dette forutsetter at kommunene følger opp og prioriterer kontroll.
- Utvalget foreslår en obligatorisk byggskadeforsikring for byggefeil og byggskader. Forsikringen foreslås å gjelde i 10 år. Utvalget foreslår også at det bør være minst 2 etterkontroller av boligen, for eksempel etter ett og fem år for å avdekke eventuelle byggefeil og -skader. Utvalget foreslår at tilbud om forsikring må foreligge for at kommunen skal gi byggetillatelse og forsikring må være tegnet for at kommunen skal gi midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Huseierne mener innføring av koblingsregel samt riktig utformet forsikring vil gagne forbrukerne. Forsikringen bør for eksempel kobles til antall byggefeil, slik at et selskap med få feil vil få lavere premie. Kostnaden som legges videre til forbrukeren blir dermed lavere.
- Utvalget foreslår å opprette et byggskaderegister som vil gjøre det lettere for forbrukeren å velge seriøse aktører. Boligkjøpere og andre byggeiere vil kunne oppleve færre byggefeil og det vil være mindre kostnader til retting av feil og skade. Huseierne mener det kan bidra til reduserte kostnader for sluttbruker og en bedre opplevelse av å bruke byggene.
- Huseierne mener at riktig informasjon om risikoen knyttet til potensielle kontraktsparter vil være alfa og omega, så det er viktig at registeret utredes godt. For eksempel om hvem som skal «eie» registeret, kriterier for registrering, hva man gjør med firmaer som starter opp og har liten historikk mm.
- Forslaget omtaler også «seriøsitet i boligmarkedet» som et viktig tema. Dette mener Huseierne er viktig for å sørge for et trygt og godt arbeidsmarked. Men «seriøsitet» er et vidt begrep, og Huseierne mener det må klargjøres hva som skal forbedres i utredningene som kommer.
- Huseierne mener forslagene må vurderes under ett og i sammenheng. Det vil kanskje være naturlig å starte med forsikring og registeret i det videre arbeidet. Huseierne mener det er disse punktene som får mest betydning for forbrukeren med hensyn til pris og informasjon.



Huseierne

1.

Utvalgets forslag – hovedgrep

1.1 Ansvar:

1.1.1 Tydeligere plassering av ansvar / Avskaffelse av ansvarsrettssystemet

Utvalget foreslår tiltak som det mener vil bidra til at det lønner seg å levere kvalitet og være seriøs.

Hovedgrepet synes å være at ansvarsrettssystemet i plan- og bygningsloven foreslås avvirket, slik at tiltakshaver alene står ansvarlig overfor det offentlige dersom det ikke bygges i tråd med gitte tillatelser. Tiltakshaver er i pbl § 23-2 definert som «den person eller foretak tiltaket utføres på vegne av», f. eks en forbruker som skal bygge ny bolig.

I rapporten omtales utfordringene med dagens situasjon slik (utdrag rapp. s. 6):

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

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

Huseierne mener at ved å «skrote» dagens system for ansvarsretter, vil tiltakshavers ansvar, som ofte er en forbrukers ansvar, være klart for alle parter fra begynnelsen av prosessen, og det ligger da en oppfordring til å sette seg inn i ansvaret samt ta de nødvendige forholdsregler i kontrakt.

1.1.2 Tiltakshaver må knytte til seg kompetente aktører

Utvalget skriver i rapporten s. 76

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

Forslaget om å legge ansvaret over på tiltakshaver alene, må ses i sammenheng med de andre foreslåtte tiltakene for å sikre forsvarlig kvalitet. Ved å innføre digital søknadsprosess i alle trinn i kommunen, samtidig som gebyrene graderes etter medgått tid på hver enkelt søknad, vil det bli lønnsomt å heve kvaliteten på søknadene. Ved å stille kvalifikasjonskrav til dem som gjør arbeidet, og ved å gi kommunene anledning til å kreve kompetanse der det er behov for det, sikres kompetansen. En obligatorisk forsikringsordning gjør dessuten at forsikringssselskapene, på bakgrunn av risikovurderinger, belønner de prosjektene der det er benyttet profesjonelle og kompetente aktører.»

1.1.3 Kommunen må benytte mulighetene til å kreve sikkerhetsstillelse

Utvalget mener kommunen i større grad enn i dag må ta i bruk de verktøy de har for å sikre at boliger og bygg oppføres i tråd med regelverk og gitte tillatelser. Særlig vises det til at krav om sikkerhet kan være hensiktsmessig dersom det er risiko for at foretak oppløses eller går konkurs etter at midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er gitt. Dette har spesielt stor betydning for kjøpere av nye boliger.

1.1.4 Styrke kommunens sanksjonsmuligheter

Utvalget viser til at bygge- og anleggsbransjen er den klart største konkursbransjen i landet, og særlig single purpose-foretak kan gå konkurs dersom det kommer mangelskrav. Når foretaket opphører, har ikke kjøperne noen å rette krav mot.

Utvalget foreslår at det bør iverksettes tiltak for å redusere kjøpers risiko og tap ved kjøp av nye boliger, blant annet må det være mulig å gå på bakmenn. Ett slikt tiltak vil være å innføre en regel om gjennomskjæring som gjør det mulig å holde morselskap økonomisk ansvarlig for feil eller mangler til datterselskap. Dette kan være særlig aktuelt der morselskap har etablert et single purpose-foretak.

Utvalget mener videre at muligheten for å holde daglig leder i tiltakshaverforetak personlig ansvarlig, bør utredes. En slik mulighet vil være særlig viktig dersom tiltakshaver gjentatte ganger går konkurs.

Utvalget mener også at det bør utredes om det kan innføres direkte gjennomføring av pålegg (når fristen for å følge pålegget er gått ut, kan kommunen sette i gang retting på tiltakshavers regning. Forslag om en utvidet adgang til direkte gjennomføring av pålegg har allerede vært på høring i «Høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova» som hadde frist 1. september 2019. Det kan imidlertid synes som om utvalget mener det bør utredes ytterligere hjemler ut over de foreslåtte.)

Huseierne mener:

En økt bevisstgjøring og klargjøring rundt ansvarssituasjonen og risikofordelingen blant aktørene i en byggesak, er etter Huseiernes syn positivt. Som det fremgår nedenfor åpner dagens system - der firmaer melder ansvarsrett og får dette uten særlig prøving - for en rekke problemer.

Men som utvalget poengterer, må tiltakshaver, som ofte er en forbruker, sikres mot at han/hun får overført en økonomisk og rettslig risiko de ikke har forutsetning for å se omfanget av, eller håndtere på en hensiktsmessig måte.

Forslagene til endringer som skal bidra til dette kommenteres nærmere nedenfor i samme rekkefølge som i utvalgets rapport.

1.2 Kompetanse

1.2.1 Innføring av obligatoriske kompetansekrav på viktige områder

Et tilbakevendende problem etter dagens system er situasjonen der kompetansen ansvarsrettene er bygget på, ikke benyttes i de konkrete byggetiltakene. Vi i Huseierne ser stadig eksempler på at før avtaleinngåelse er det kompetente fagfolk som opptre som entreprenørs representant, mens det er ufaglærte som faktisk utfører arbeidet – under varierende grad av kontroll. Det er også en rekke andre problemstillinger rundt dagens kvalifikasjonskrav som er beskrevet i rapporten kapittel 11 (s. 77 flg).

Istedenfor å opprettholde dagens regelverk, samt for å sikre at kvalifikasjonskrav skal fungere effektivt, foreslår utvalget at sentral godkjenning for ansvarsrett foreslås avvirket og erstattet med lovregulerte yrker på sentrale/viktige områder.

Utvalget skriver på s. 80:

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

Og videre på s. 81:

«Ved å innføre lovregulerte yrker, åpnes muligheten for å sikre riktig kompetanse i prosjekter seg på nytt. Det vil gjelde yrker hvor det kan påvises at manglende kompetanse kan føre til alvorlig skade på helse eller sikkerhet for byggets eier eller bruker. Regelverket bør stille kompetansekrav til personer som skal utføre prosjektering og uavhengig kontroll innenfor brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk. En slik regulering ligner på kravene i andre EU-land. Også når det gjelder byggets brukbarhet, kan det være aktuelt med lovregulering av yrke, i og med at brukbarhet kan knyttes til helse og sikkerhet for bruker.»

For å sikre bygg med god og forsvarlig byggkvalitet, er det avgjørende med en kompetent bygge- og anleggsnæring i alle faser av arbeidet. Når det i dag ikke synes å være særlig handlingsrom til å stille offentlige kompetansekrav innenfor utførelsesfagene, hverken juridisk eller med hensyn til utdanning, må behovet for kompetanse på dette området ivretas på andre måter. For å sikre nok kvalifisert arbeidskraft, bør det fortsatt legges til rette for at flere tar yrkesfagutdanning.»

1.2.2 Kvalifikasjonskrav skal knyttes til person, og ikke til foretak

Utvalget skriver på s. 8:

«Det må ... stilles krav om at den som skal utføre et bestemt arbeid, har den nødvendige yrkeskompetanse. Det er slik det gjøres i andre land, som for eksempel i våre naboland Danmark og Sverige.

...

Selv om det er vanskelig å sikre riktig kompetanse gjennom lovregulerte kvalifikasjonskrav, og det derfor er uhensiktsmessig med krav på alle områder, er det på noen områder uomgjengelig med slike krav. Det gjelder særlig det som angår helse, miljø og sikkerhet, men også andre viktige områder, der tiltakshaverens interesser ikke samsvarer med bredere samfunnsinteresser.

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

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



Huseierne

1.2.2.1 Fjerne tiltaksklassene

Utvalget foreslår som en konsekvens av forslaget om kompetansekrav til enkeltpersoner, å fjerne tiltaksklassene. Utvalget skriver på s. 83:

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

1.2.2.2 Avvikle sentral godkjenning

Utvalget mener at det for å sikre kompetanse i det enkelte prosjektet, vil være både enklere og bedre om ordningen med Sentral godkjenning erstattes gjennom å videreutvikle andre eksisterende ordninger og utvikle nye (s. 83/84)

Huseierne mener:

Når det gjelder utførelsesfagene, f. eks tømmerarbeidet, er det i dette leddet det oftest svikter i et byggetiltak, og her foreslås det ikke lovfestede kompetansekrav. Utvalget peker isteden på at markedsmekanismene vil medføre at kompetanse etterspørres, og utdanningsordninger i bransjen. Utvalget skriver på s. 83:

«For å sikre nok kvalifisert arbeidskraft, bør det fortsatt legges til rette for at flere tar yrkesfagutdanning. I tillegg kan det legges bedre til rette for tilleggsopplæring for voksne fagarbeidere samt ufaglærte med realkompetanse. NOKUTs arbeid med å vurdere utenlandsk fagutdanning må styrkes. Dette vil gjøre det enklere for tiltakshavere å etterspørre riktig kompetanse i prosjektene, samtidig som det styrker seriositeten i næringen. Styrket og koordinert kontroll på byggeplass vil også være sentralt for å sikre at de riktige aktørene utfører riktig arbeid (se kapittel 12).»

Det fremstår for Huseierne som uklart om utvalgets tanker rundt markedsmekanismenes samt bransjens ønske og evne til å sikre kompetente utførende, vil slå til/er tilstrekkelig for å sikre tilstrekkelig kompetanse i utførelsesfagene som ikke er foreslått underlagt lovfestede kompetansekrav.

Huseierne mener det er positivt at kvalifikasjonskrav knyttes til person, og ikke virksomhet. Forslaget vil forhåpentligvis bla. kunne bidra til å forhindre ansvarspulverisering.

Forutsatt at den foreslåtte regelendringen medfører at riktig kompetanse i større grad er til stede i prosjektet, vil det med stor grad av sannsynlighet bedre kvaliteten på de kvalifikasjonsbelagte arbeidene som utføres.

1.3 Kontroll

1.3.1 Økt/mer effektiv kontroll

Etter plan- og bygningsloven har myndighetene to mekanismer for kontroll av byggetiltak; kommunal kontroll (tilsyn) og uavhengig kontroll utført av tredjepart. Kommunal kontroll kan foregå ved byggeplassbesøk, eller ved å kreve mer dokumentasjon enn hva regelverket

forutsetter. I tillegg til kontroll foretar kommunene byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging

Kommunens kontroll skjer pr. i dag hovedsakelig i forbindelse med søknadsbehandlingen og senere dokumentkontroll, og i tillegg utføres det i en viss utstrekning fysisk kontroll på byggeplass.

Utvalget foreslår å styrke kontroll og tilsyn i alle ledd, men særlig på byggeplass.

1.3.1.2 Økt bruk av uavhengig kontroll

Det foreslås videre økt bruk av uavhengig kontroll, og at midlertidig brukstillatelse (og eventuelt ferdigattest?) ikke kan gis før obligatorisk uavhengig kontroll er utført.

Utvalget skriver om dette (utdrag s.9):

«Mye av kontrollarbeidet krever spesialisert kompetanse som det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å etablere rundt om i kommunene. Sentrale deler av kontrollarbeidet – særlig det som gjelder helse, miljø og sikkerhet, herunder bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brann sikkerhet – utføres derfor av uavhengige tredjeparter. Det er en tendens både i Skandinavia og i Europa for øvrig at mer av kontrollarbeidet skjer på denne måten. Det er rom for både å utvide og ruste opp dette arbeidet, blant annet gjennom å ansvarliggjøre de uavhengige kontrollørene i større grad.»

På s. 90 skriver utvalget:

«Den uavhengige kontrollen bør forsterkes, herunder gjennom krav til stedlig kontroll på byggeplass. Det er uavhengige kontrollører med dokumentert byggt teknisk spesialkompetanse som vil kunne gjennomføre kontrollen mest effektivt.

Kontrollørenes ansvar bør utvides til ikke bare å bekrefte at vedkommende har gjennomført kontroll, men at området som kontrolleres, rent faktisk tilfredsstiller kravene i byggt teknisk forskrift. Kommunen skal ikke kunne gi midlertidig brukstillatelse før uavhengig kontrollør har verifisert arbeidet (vår understreking). Uavhengig kontrollør skal undersøke at riktig kompetanse er tilknyttet prosjektet, se kapittel 11 om obligatoriske kvalifikasjonskrav til enkeltpersoner. Kontrolløren bør også sjekke at produksjonsunderlaget følges i utførelsen. I tillegg bør uavhengig kontroll etterse at byggevarer har nødvendig dokumentasjon.

Som i dag skal uavhengig kontroll gjelde de mest samfunnskritiske og funksjonsbaserte byggt tekniske kravene, som fuktsikring, bygningsfysikk og brann- og konstruksjonssikkerhet. Kontrollen bør imidlertid målrettes, og kontrollmetodene må baseres på sannsynlighet for og konsekvens av byggfeil.»

1.3.1.2 Flere kontrollpunkter

Det foreslås at det skal innføres flere kontrollpunkter- fra prosjektering til ferdigstilling. Særlig påpekes det at det er behov for flere kontrollpunkter i utførelsesfasen.

Utvalget skriver på s. 90:

«Mer kontroll på byggeplass, herunder førstelinjekontroll og uavhengig kontroll, må sikres gjennom tydeligere regulering i plan- og bygningsloven. Det må fremgå at det skal føres stedlig kontroll ved nærmere angitte milepæler i utførelsesfasen. Det kan for eksempel være når viktige bygningsdeler bygges inn eller over.»



Huseierne

1.3.2.1.3 Risikobasert kontroll fra kommunen

Utvalget foreslår videre at kontrollmetodene i større grad bør baseres på risiko, og skriver på s. 9:

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

1.3.2.1.4 Byggskaderegister/kontroll

Utvalget foreslår at det opprettes et byggskaderegister s. 91:

«Det er en viktig oppgave for det offentlige å sørge for at informasjon om byggfeil blir samlet inn, bearbeidet og tilgjengeliggjort. Det bør etableres metoder for mer systematisk innhenting av informasjon. Det er behov for en kunnskapsdatabase slik at det i større grad blir mulig å gjennomføre risikobasert kontroll. KOSTRArapporteringen av tilsyn og ulovlighetsoppfølging bør både utvides og følges opp bedre, slik at KOSTRA kan bli et mer egnet verktøy for kommunene og næringen. Et byggskaderegister vil også bli en viktig kilde til kunnskap om byggfeil og gi et bedre grunnlag for læring og forbedring

1.3.2.1.5 Gebyrfinansiering av kommunal kontroll

Utvalget foreslår å endre gebyrreglene slik at kostnadene til kontroll kan gebyrbelegges.

Utvalget skriver på s. 91:

«Gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven bør endres slik at kommunen får adgang til å gebyrlegge både kontroll og ulovlighetsoppfølging som krever innsats fra bygningsmyndighetene eller andre sektormyndigheter. Dette vil være en mer rettfærdig innretning av gebyrer fordi det vil være den som foretar noe ulovlig, som bærer kommunens utgifter.»

Huseierne mener:

Økt kontroll er en grunnsten i systemet forslaget legger opp til.

Huseierne mener at økt kontroll vil med stor grad av sannsynlighet medføre færre byggfeil. Videre vil innføring av flere kontroller medføre at feil blir avdekket tidligere, slik at tiltakshaver kan gjøre kontraktsparten ansvarlig – uten problematikk rundt reklamasjonsfrister og foreldelse. Obligatorisk kontroll før ferdigattest kombinert med den foreslåtte obligatoriske forsikringsordningen (vi kommer tilbake til den nedenfor), må det antas at forslaget vil gi færre byggfeil og (betydelig) større sikkerhet for tiltakshaver enn situasjonen pr. i dag. I og med at tiltakshaver ofte er en forbruker, mener Huseierne at dette tiltaket vil gi en vesentlig bedre forbrukerbeskyttelse enn vi har i dag.

Ved i større grad å basere kontrollregimet på risikoen knyttet til aktører og type prosjekt, vil kontrollressursene også kunne utnyttes bedre. Kostnadene ved å benytte hjelpere det knytter seg høy risiko til overføres imidlertid til tiltakshaver.

Dersom tiltakshaver skal kunne velge seriøse og dyktige håndverkere, og kunne velge vekk useriøse firmaer, må det være offentlig tilgjengelig informasjon om risikoen knyttet til de

tilgjengelige aktørene. Utvalget foreslår at et eventuelt byggskaderegister register skal være offentlig tilgjengelig. Dette kommer vi tilbake til i pkt. 2.4.2 «byggskaderegister».

1.4 Garanti og forsikring

1.4.1 Byggskadeforsikring

Utvalget diskuterer både en utvidelse av dagens garantiordning etter bustadoppføringslova og innføring av en ny byggskadeforsikring. Utvalget skriver på s. 95:

«Hvis det innføres et krav om byggskadeforsikring, kan det tenkes flere alternativer for dagens garantiordning: den kan videreføres, avkortes, innlemmes i byggskadeforsikringen eller fjernes. Det mest betydningsfulle argumentet for å videreføre garantiordningen, er at den gjelder alle typer økonomiske tap. Garantien gjelder også hvis foretak har opphørt eller er gått konkurs. Boligkjøper er imidlertid kun dekket for krav som ligger innenfor garantibeløpene.»

Etter en gjennomgang av en rekke momenter ser imidlertid utvalget ut til å anbefale at det innføres byggskadeforsikring, enten istedenfor (som eventuelt også dekker dagens garantiordning) – eller i kombinasjon med en garantiordning.

Utvalget viser videre til at i både Sverige og Danmark er kravene til sikkerhet/forsikring koblet til de offentligrettslige kravene. I Norge er det ingen kobling mellom kravene i plan- og bygningsloven og garantiplikten i bustadoppføringslova.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en koblingsregel også i Norge.

Utvalget skriver på s. 96 under «anbefalinger»:

«For å sikre byggkvalitet for boligkjøpere og bedre etterlevelse av regelverket, bør det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring. Forsikringen bør dekke vesentlige byggfeil og byggskader som er forårsaket av byggfeilene. Forsikringen bør gjelde i ti år, og det bør være minst to etterkontroller av boligen, for eksempel etter ett og fem år, for å avdekke eventuelle byggfeil og skader. Tilbud om forsikring må foreligge for at kommunen skal gi byggetillatelse, og forsikring må være tegnet for at kommunen skal gi midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

Hovedformålet med en byggskadeforsikring er økt byggkvalitet. Det oppnås ved å introdusere forsikringsselskapene som nye og uavhengige aktører i byggemarkedet. En velfungerende byggskadeforsikring vil gi positive effekter for boligkjøpere, ved at de i større grad får økonomisk dekning ved vesentlige byggskader, og at omfanget av skader reduseres. En byggskadeforsikring antas også å påvirke seriositeten i bransjen, gjennom at forsikringsselskapene kan stille krav til entreprenørene.

....

Det bør utredes nærmere om byggskadeforsikringen bør komme i tillegg til garantiordningen i bustadoppføringslova, eller om forsikringen også skal dekke ferdigstilling. Det bør uansett innføres en regel i plan- og bygningsloven som, avhengig av hva utredningen kommer frem til, sikrer at garanti eller forsikring foreligger før byggingen kan starte»

1.4.2 Byggskaderegister/forsikring

Utvalget skriver på s. 96:

«Byggskaderegister En forutsetning for et velfungerende forsikringsmarked er at forsikringsaktørene på en enkel måte får innsikt i entreprenørenes historikk. Samtidig som



Huseierne

det etableres en byggskadeforsikring bør det derfor etableres et register, som forsikringsselskapene rapporterer til, og alle forsikringsselskaper og boligkjøpere får innsyn i. Registeret bør gi oversikt over entreprenører som har tegnet forsikring, registrerte byggskader og i hvilken grad skadene er rettet opp. De viktigste argumentene for et slikt register, er å gjøre det vanskeligere for entreprenørene å skjule dårlig historikk og lettere for forbrukere å velge seriøse aktører. Dårlig byggkvalitet vil derigjennom ha konsekvenser for forsikringspremie og oppdragstilfang. Etableringen av et slikt register vil gi entreprenørene incitamenter til å levere byggkvalitet.»

Huseierne mener:

En koblingsregel mellom pbl og buoffl. som medfører at igangsettingstillatelse ikke kan gis før garanti er stilt, vil tvinge samtlige entreprenører til å følge regelverket om garantistillelse i buoffl § 12.

Imidlertid oppfatter vi at innføring av obligatorisk byggskadeforsikring for byggefeil vil kunne gi en vesentlig bedre sikkerhet for tiltakshaver/eier - dersom ordningen utformes riktig. En prinsipiell forskjell på en skadeforsikring og dagens garantiordning er at ikke bare feilen i seg selv, men også konsekvenser av eventuelle følgeskader vil bli dekket. En riktig utformet forsikring vil således gagne forbrukerne.

Ved at prisingen av forsikringen gjenspeiler risikoen knyttet til entreprenøren, vil det også gi et incitament til bygge uten feil.

1.5 Arbeidslivskriminalitet

I rapporten s. 102 skriver utvalget under «anbefalinger:

«Det beste virkemiddel mot useriøsitet og kriminalitet er å gjøre det ulønnsomt. Plan- og bygningsloven kan bidra til det. Bransjeorganisasjonene har i en rekke sammenhenger uttrykt bekymring og etterlyst tiltak for å få bukt med arbeidslivskriminaliteten. De ønsker verktøyer som sørger for at de seriøse blir synliggjort, og de useriøse luket bort.»

I rapporten er det fremmet en rekke forslag for å motarbeide arbeidslivskriminalitet:

1.5.1 Avdekke kriminelle aktører gjennom koordinert kontroll

Utvalget foreslår at kontrollarbeidet utvides og koordineres i større grad, og at det gis nye hjemler for kommunen til å delta i koordinerte kontroller på byggeplass. Kommunene bør selv også ta initiativ til å gjennomføre byggeplasskontroll sammen med eksempelvis Arbeidstilsynet og brannmyndighetene.

Videre mener utvalget at for å redusere arbeidslivskriminaliteten, må kommunene også gis hjemmel til å varsle andre myndigheter dersom det oppstår mistanke om ulovligheter på deres områder. Det bør utredes om også uavhengig kontrollør kan pålegges en slik plikt. Det bør også utredes om det kan innføres en hjemmel for kommunene til å innhente opplysninger og videreformidle dem til Arbeidstilsynet eller andre relevante tilsynsmyndigheter.

1.5.2 Krav om å dokumentere gjennomføringsevne

Utvalget mener:

- Det bør innføres et krav om dokumentert tegning av byggskadeforsikring før kommunen kan gi igangsettingstillatelse, slik at prosjekter ikke kan starte uten at de nødvendige forsikringene foreligger. Ved at aktørene må tegne forsikring, vil det bli

vanskeligere for useriøse og kriminelle å påta seg oppdrag som de ikke har økonomisk evne eller vilje til å fullføre.

- Det bør utredes om det er mulig å stille krav om fremlagt skatteattest før kommunen gir igangsettingstillatelse.
- Det bør innføres et krav om digitalt førstevalg i søknadsprosessen, slik at søknader ikke kommer inn til kommunen for behandling uten at registeropplysningene er oppgitt

1.5.3 Offentlige anskaffelser og markedsbaserte ordninger

Huseierne har ikke noen kommentarer.

1.5.4 Offentlig registerinformasjon

Utvalget foreslår:

- Når det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring, skal det etableres et søkbart register over alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring.
- Det må være en oppgave for myndighetene å legge til rette for etablering av et slikt register.
- Registeret vil gjøre det enklere for bestillere å ta velinformerte valg av aktører som har evne og vilje til å levere kvalitet. Det vil synliggjøre aktørenes lovlidighet.
- De pågående prosessene for å øke informasjonsdelingen mellom sektormyndigheter og tilgjengeliggjøre informasjon fra offentlige registre, bør prioriteres og videreutvikles
- Tjenesten eBevis må utvides, slik at alle oppdragsgivere gis tilgang til sanntidsinformasjon om firmaattest, konkurs og regnskap, samt restanser på skatt og merverdiavgift, samlet i én portal og tilgjengelig digitalt.
- Systemet må også inneholde de samme opplysningene som i dag ivaretas i bygge- og anleggsprosjekter gjennom seriøsitetsskrav for Sentral godkjenning. Gjennom en utvidet eBevis-tjeneste kan oppdragiverne bidra til å styrke konkurransekräften til seriøse og lovlidige aktører

1.5.5 Registrering i ROT-markedet

Utvalget mener at mye av arbeidslivskriminaliteten i bygge- og anleggsnæringen knytter seg til ROT-markedet, hvor arbeidene ofte ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår både styrking av forskjellige frivillige ordninger, slik som boligmappa, men anbefaler også at det utredes nærmere om det bør innføres bla. registreringsplikt for en del tiltak som pr. i dag ikke er søknadspliktige. Departementet viser imidlertid til at det knytter seg flere problemstillinger til dette, bla. at det er de lovlidige som vil følge et slikt påbud.

Videre viser utvalget til at konsekvensene av at manglende registrering eventuelt blir oppdaget, er en utfordring. Hvis tiltaket må anses ulovlig, vil det utløse krav til søknad og saksbehandling. Det er derfor usikkert hvor effektiv en registreringsordning vil kunne bli for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Utvalget tar også opp spørsmålet om ROT-fradrag, men viser til ROT-fradrag har vært utredet en rekke ganger, senest av Finansdepartementet i 2014. Det ble den gang konkludert med at det fremstår som et lite tjenlig virkemiddel for å oppnå hensikten, blant

annet på grunn av reduserte skatteinntekter, høye administrative kostnader og et mer komplekst skattesystem.

Utvalget mener spørsmålet om registrering bør utredes videre, og skriver i sin anbefaling på s. 104:

«Mulighetene for å sikre digitale spor bør utredes nærmere, herunder om Boligmappa kan videreutvikles, eller om det kan innføres en registreringsplikt overfor kommunene, både for søknadspliktige og ikke søknadspliktige arbeider. Registreringsplikten bør omfatte arbeider av en viss størrelse som har særlig betydning for forsvarlig byggkvalitet. Den kan tenkes kombinert med en videreutvikling av Boligmappa eller som en selvstendig registreringsløsning»

Huseierne mener:

Huseierne er av den klare oppfatning at et ROT-fradrag vil kunne være viktig for å hindre bruken av svart arbeidskraft.

Vi er derimot ikke tilhenger av registreringsplikt av (hovedsakelig) ikke-søknadspliktige tiltak, her tror vi et ROT-fradrag vil være vesentlig bedre virkemiddel med mindre byråkrati.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.6.1 Samlet vurdering

Utvalget understreker at anbefalingene må ses som en pakke, som vurderes samlet. Når det gjelder de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslagene, viser imidlertid utvalget til at manglende data, statistikk og tall på området gjør det vanskelig å anslå kvantitative konsekvenser av anbefalingene.

Utvalget legger likevel til grunn (s. 105):

«Anbefalingene innebærer betydelige forenklinger i plan- og bygningslovens virkemidler for forsvarlig byggkvalitet. Reglene blir færre, tydeligere og enklere å etterleve. Det vil bidra til mindre byråkrati for både kommunene og næringen, og det vil bidra til rimeligere bygging. Bygge- og anleggsprosjekter vil i større grad gjennomføres i tråd med kravene i byggteknisk forskrift og kommunens tillatelser. I mange tilfeller blir byggkvalitet utover dette også sikret. Kommunene får et enklere regelverk å forholde seg til og kan i større grad påvirke utviklingen lokalt. Seriøse aktører i bygge- og anleggsvirksomheten får bedre vilkår, samtidig som det blir vanskeligere og mer ulønnsomt å være useriøs. Omfanget av byggfeil forventes redusert, noe særlig boligkjøpere vil nyte godt av.

1.6.2 Offentlig ressursbruk

Utvalget mener at deres anbefalinger innebærer forenklinger i den kommunale byggesaksbehandlingen. Det vises til:

- Kommunene får kun én ansvarlig aktør å forholde seg til. Avviklingen av ansvarsrettssystemet gjør det ikke nødvendig å kontrollere at fagområder er belagt med ansvar.
- Kvalifikasjonskravene til foretak fjernes, og kommunene skal dermed ikke lenger bruke tid på å kontrollere om disse følges. I tillegg fjernes tiltaksklasser.

- Dersom kommunene utnytter muligheten til å stille egne kvalifikasjonskrav til prosjekter, må det antas økt ressursbruk for å kontrollere disse kravene. Denne kontrollen forutsettes likevel å kunne gjennomføres innenfor frigitte ressurser.
- Når uavhengig kontroll styrkes, reduseres kommunens behov for å føre kontroll.
- Med mer digitale systemer åpnes muligheten for risikobasert kontroll, noe som vil kunne bidra til mer målrettet kommunal kontroll.
- Åpnes det for å gebyrfinansiere ulovlighetsoppfølging, gir det kommunene økte incitamenter til å prioritere kontroll
- Kommunene vil måtte bruke mer ressurser dersom de i større grad benytter seg av muligheten til å kreve sikkerhetsstillelse.
- Om kommunen også benytter seg av muligheten til å kreve gjennomskjæring, vil dette sikre økt etterlevelse av byggt teknisk forskrift og de kommunale krav som er stilt som forutsetning for byggetillatelse
- Flere av anbefalingene innebærer at kommunen må sjekke at papirer er i orden før tillatelser gis. Alt dette er det mulig å legge inn i digitale søknadssystemer og bør slik sett kunne kontrolleres automatisk uten ekstra ressursbruk.
- For staten ventes det ikke større endringer i ressursbruken.

1.6.3 Virkningen for bygge – og anleggsnæringen

Utvalget mener:

- Forslagene bidrar til at regelverket blir enklere å forstå, at det legges til rette for færre byggfeil, og at det blir vanskeligere å være useriøs.
- Selv under dagens regler har tiltakshaver det fulle ansvaret i prosjektene. Når det offentligrettslige ansvaret legges på tiltakshaver alene, innebærer dette derfor ingen endring for tiltakshaver.
- Avviklingen av ansvarsrettssystemet kan bety at tiltakshaver må sette av mer ressurser på å finne kompetente aktører til prosjektet.
- For næringen for øvrig, herunder prosjekterende og utførende, forventes et rent tiltakshaveransvar og avvikling av ansvarsrettssystemet alt i alt å få positiv innvirkning.
- Det foreslås kvalifikasjonskrav til personer fremfor til foretak og kravene vil gjelde på særlig viktige områder. Avviklingen av tiltaksklassene innebærer at kravene tar utgangspunkt i klasseinndelingen i byggt teknisk forskrift, som bygger på europeiske etablerte standarder. Det vil dermed bli færre særnorske krav og mer harmonisering på tvers av landegrensene, noe som vil innebære en forenkling for bransjen.
- Det foreslås også at kommunene kan kreve spesiell kompetanse i enkeltprosjekter. Samlet innebærer dette en målretting av kvalifikasjonskravene etter plan- og bygningsloven, samtidig som til dels u hensiktsmessige kvalifikasjonskrav til foretak fjernes.
- Gjennom offentlige anskaffelser må det stilles krav om fagarbeidere og læringer slik at kompetanse i det utførende leddet premieres. Dette forventes å bidra til å løfte kompetansenivået i næringen.

- Økt bruk av krav om sikkerhetstillelse og innføring av en gjennomskjæringsregel vil gjøre det vanskeligere for useriøse aktører. Mer uavhengig kontroll kan gi økte kostnader for næringen, men for dem som følger kravene, ventes kostnadsøkningen å bli liten.
- Mer målrettet kommunal kontroll vil gi den samme tryggheten.
- En gebyrfinansiering av ulovlighetsoppfølging vil kunne medføre økte kostnader for dem som mistenkes å bryte reglene. Mer risikobasert og digital kontroll bør imidlertid være ressursbesparende for alle involverte.
- Byggskadeforsikringen innebærer en tilleggskostnad i prosjektet. Fungerer ordningen etter intensjonen, vil premien gjenspeile forsikringstakerens skadehistorikk. Seriøse aktører vil få lavere premier enn useriøse aktører, noe som kan bidra til færre oppdrag for useriøse aktører.
- Forsikringsselskapene vil kunne avslå forsikring, slik at enkelte prosjekter ikke kan igangsettes, i hvert fall ikke av aktører med dårlig skadehistorikk. Byggskaderegisteret vil gjøre det vanskeligere for entreprenører å skjule dårlig historikk, noe som kan få ytterligere konsekvenser for fremtidige oppdrag.
- Samtidig vil et slikt register gi næringen incitament til å levere bedre byggkvalitet.

1.6.4 Virkninger for sluttbrukere

Utvalget mener:

Boligbyggere, boligkjøpere og andre byggeiere vil oppleve færre byggfeil. Følgelig vil det være mindre kostnader til retting av feil og skade. Det kan bidra til reduserte kostnader for sluttbruker og en bedre opplevelse av å bruke byggene. Innføring av en byggskadeforsikring innebærer en omfordeling fra alle boligkjøpere til de kjøperne som er så uheldig at de får en bolig med byggfeil. I den grad forsikringsordningen bidrar til færre feil og skader, vil kostnadene for boligkjøperne alt i alt reduseres, hensyntatt kostnadene ved å administrere ordningen. En forenkling eller fjerning av dagens garantiordning vil medføre besparelser.

Huseierne mener:

I og med at EØS/EU retten oppstiller skranker for hvilke kontroll/godkjenningsordninger et land kan ha, og Norges system med lokal godkjenning ble vurdert å være i strid med regelverket, er det etter Huseiernes syn et riktig grep å lage et nytt system fra bunnen av istedenfor å forsøke å flikke på dagens ordning.

Utvalgets forslag, som skal vurderes samlet som en «pakke», inneholder etter Huseiernes syn mange gode grep som vil kunne medføre færre byggefeil enn dagens system. Det er imidlertid viktig å se forslaget for det det er – nemlig et relativt grovmasket utkast, og flere av forslagene reiser kompliserte spørsmål som må utredes videre, noe også utvalget understreker.

Utvalget skriver bla. at «avviklingen av ansvarsrettssystemet kan bety at tiltakshaver må sette av mer ressurser på å finne kompetente aktører til prosjektet». Det er nedfelt i Huseiernes boligpolitiske program at det skal være trygt og oversiktlig for forbrukere å kjøpe håndverkertjenester og entrepriser. For Huseierne er det derfor viktig at tiltakshavere, som ofte er forbrukere, på en enkel, trygg og billig måte kan skaffe seg oversikt over- og tilgang til kompetente aktører til sine prosjekter, og dette er blant de temaene Huseierne vil følge nøye med på i det videre arbeidet med forslagene.

Huseierne støtter et videre arbeid med forslaget.



Huseierne

Oslo, 31. august 2020

Vennlig hilsen

Morten Andreas Meyer
Generalsekretær

Per Christian Nordal
Advokat