



Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven

Utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Holth & Winge

Holth & Winge har ekspertkompetanse på plan- og bygningsrett. De besitter oppdatert fagkunnskap fra forskning, undervisning og tidligere arbeidserfaring på området.

Fredrik Holth er dosent i juridiske fag ved NMBU og har tidligere arbeidet som advokat i offentlig og privat sektor, med blant annet plan- og bygningsrett og fast eiendoms rettsforhold som sentrale arbeidsområder. Nikolai K. Winge er daglig leder i Holth & Winge AS. Han har tidligere vært seniorrådgiver hos Sivilombudet og førsteamanuensis ved Juridiske Fakultet, UiO. Han har særlig erfaring innen forvaltningsrett, eiendomsrett, plan- og bygningsrett og miljørett. Sammen har de skrevet boken «Plan- og bygningsrett, Kort forklart».

Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven/Rapport nr. 2022-07

© Oslo Economics, 14. januar 2022

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1. Oppdrag og metode	15
1.1 Bakgrunn og mandat for utredningen	15
1.2 Utredningsinstruksen	15
1.3 Informasjonsgrunnlag	16
1.4 Forsvarlig byggkvalitet	17
1.5 Ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn i byggeprosjekter – begrepsbruk	18
1.6 Utredningens oppbygning	19
1.7 Avgrensning	20
2. Plan- og bygningsloven som rammeverk	21
2.1 Rettslig regulering av ansvar for gjennomføring av byggeprosjekter	22
2.2 Aktører og ansvarsroller	22
2.3 Rettslig regulering av tilsyn	26
3. Beskrivelse av problemet og hva vil vi oppnå	32
3.1 Utdringsbildet knyttet til ansvar og kontroll	32
3.2 Hva vil vi oppnå med et kontrollregime?	35
3.3 Kontroll sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv	36
4. Hvilke tiltak er relevante?	39
5. Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen	41
5.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak	41
5.2 Berørte parter vurderinger av tiltaket	41
5.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	42
5.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	46
5.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?	46
5.6 anbefaling	54
5.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	61
6. Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør	63
6.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak	63
6.2 Berørte parter vurdering av tiltaket	63
6.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	64
6.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	65
6.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?	66

6.6 Anbefaling	70
6.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	73
7. Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn	74
7.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak	74
7.2 Berørte parter vurdering av tiltaket	74
7.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	74
7.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	75
7.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?	75
7.6 Anbefaling	77
8. Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)	78
8.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak	78
8.2 Berørte parter vurdering av tiltaket	78
8.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	79
8.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	81
8.5 Positive og negative virkninger av tiltaket	83
8.6 Anbefaling	85
8.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	87
9. Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet	89
9.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak	89
9.2 Berørte parter vurdering av tiltaket	89
9.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	89
9.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	90
9.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?	91
9.6 Anbefaling	95
9.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	96
10. Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse	97
10.1 Forslag til tiltak	97
10.2 Berørte parter vurdering av tiltaket	97
10.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket	97
10.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?	98
10.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?	99
10.6 Anbefaling	101
10.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	102

11. Fremtidig innretning av kontroll	103
11.1 Behovet for kontroll og asymmetrisk informasjonsproblematikk	103
11.2 Hovedforslag til nytt kontrollregime	104
11.3 Andre anbefalinger som støtter opp under fremtidens kontrollregime	105
11.4 Hva skal kontrolleres, når skal det kontrolleres, hva skjer hvis det avdekkes feil eller mangler, og hvem skal ha ansvar for hva?	106
12. Referanser	108

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn, mandat og dagens kontrollregime

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹ nedsatte i 2018 et ekspertutvalg (Byggkvalitetutvalget). Formålet med utvalgets arbeid var å gi norske myndigheter innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Byggkvalitetutvalget leverte sin rapport 5. februar 2020. I rapporten foreslås flere tiltak knyttet til den samlede reguleringen av kontroll i byggesaker.

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker å få utarbeidet konkrete forslag til hvordan Byggkvalitetutvalgets anbefalinger knyttet til kontroll kan gjennomføres. Departementet er opptatt av at oppgave- og ansvarsdelingen ved uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn er tydelig, og at virkemidlene blir benyttet effektivt for å bidra til forsvarlig byggkvalitet. Departementet ønsker videre forslag til nye bestemmelser eller endring av eksisterende bestemmelser i plan- og bygningsloven og byggesakforskriften. Det er også ønskelig at andre forslag, som kan bidra til å sikre effektiv, målrettet og tilstrekkelig kontroll og tilsyn, utarbeides.

Oslo Economics i samarbeid med Holth & Winge ble valgt til å gjennomføre et slikt arbeid med utredning av tiltak for styrket kontroll i byggesaker. Arbeidet er utført i perioden juni 2021-januar 2022.

Behovet for kontroll

Behovet for ekstern kontroll oppstår når det er vanskelig å sikre at de som utfører en jobb på oppdrag fra en oppdragsgiver yter den nødvendige innsatsen som kreves for å oppnå den avtalte kvaliteten på produktet og/eller tjenesten. Problemstillinger som dette utgjør et velkjent incentivproblem i økonomifaget og betegnes som prinsippal-agent problemet. I utgangspunktet skal agenten levere et produkt/tjeneste for prinsippalen. Når kvaliteten på agentens arbeid er lett å observere vil agenten ha incentiver til å levere et produkt/tjeneste til avtalt kvalitet. Når kvaliteten på agentens arbeid er vanskelig å observere, vil agenten kunne være tjent med å levere et produkt/tjeneste som ikke tilfredsstiller avtalt kvalitet. En løsning på dette er bedre «monitorering» for å sikre at leveransen blir av avtalt kvalitet. I byggesaker oppstår prinsippal-agent problemet som følge av en informasjonsasymmetri mellom tiltakshaver og foretaket som er kontrahert til å utføre arbeid i prosjektet. Prinsippal-agent problemet oppstår også i byggesaker fra et offentlig perspektiv ettersom kommunen skal påse at byggetiltak er i henhold til plan- og bygningsloven (pbl.).

I plan- og bygningsloven er det opprettet et kontrollregime og et ansvarssystem som skal forsøke å imøtekomme denne problemstillingen. Kontrollsystemet består av kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll fra ansvarlig kontrollerende foretak.

Kontroll og ansvar i byggesaker - dagens regime

Ansvarsreglene i pbl. kap. 23 er gitt for å sikre at kravene til byggeprosjekter, som fremgår av lov, forskrifter og arealplaner, følges opp i praksis. I pbl. § 23-1 første ledd slås det fast at tiltakshaver som et utgangspunkt er ansvarlig for at tiltak utføres i tråd med regelverket. Lovens hovedregel er imidlertid at tiltak som er søknadsplichtige krever ansvarlige foretak (jf. pbl. § 20-2 jf. § 20-1). Ved søknad om tiltak som krever ansvarlige foretak skal erklæringer om ansvar følge søknad om tiltak, eller senest før foretaket starter arbeidet.

Ansvarlige foretak er: ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende. Innenfor hvert av områdene kan det være flere ansvarlige foretak, for eksempel ansvarlig prosjekterende for konstruksjon og ansvarlig prosjekterende for brannkonsept.

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for å påse at prosjekteringen og løsningene som er valgt er tilstrekkelige. Videre skal den ansvarlig kontrollerende påse at utførelsen er i tråd med prosjekteringen, og at både prosjekteringen og utførelsen er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser. Oppgavene til den ansvarlig kontrollerende er en kontroll utført av private foretak. Kontrollen skal sikre at arbeider som er gjennomført er i tråd med offentligrettslige bestemmelser om byggkvalitet. I denne rapporten bruker vi begrepet «uavhengig kontroll» når vi behandler denne delen av kontrollregimet.

Kommunal tilsynsvirksomhet kan karakteriseres som offentlig kontroll. Etter dagens lov har kommunene både rett og plikt til å føre tilsyn med alle tiltak som faller inn under plan- og bygningslovens område. At kommunalt tilsyn

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet endret navn til Kommunal- og distriktsdepartementet i januar 2022.

er offentlig kontroll og myndighetsutøvelse, innebærer at myndighetene har særskilte hjemler til å gi pålegg om stans eller retting i et byggeprosjekt, samt mulighet til å drive ulovlighetsoppfølging. Kommunen kan innhente sakkyndig bistand ved gjennomføring av tilsyn. Kommunene kan også organisere tilsynsvirksomheten gjennom interkommunale selskaper. I tillegg kan private aktører trekkes inn for å gi nødvendig, sakkyndig bistand i tilsynsarbeidet.

Sentrale begrepsdefinisjoner

I plan- og bygningslovens formålsbestemmelse heter det i tredje ledd at: «*Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig*». Lovens forarbeider presiserer at dette innebærer at bebyggelse skal utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet. Våre analyser legger til grunn at forsvarlig byggkvalitet ses i nær sammenheng med byggtekniske feil. Problemstillinger knyttet til ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn forstår vi som i all hovedsak rettet mot planlegging, prosjektering og utførelse i henhold til byggteknisk forskrift og byggtekniske standarder.

Plan- og bygningsloven benytter flere begreper som beskriver forskjellige ansvars- og kontrollfunksjoner i byggeprosjekter. I denne rapporten er «kontroll» en samlebetegnelse på uavhengig kontroll (pbl. § 23-7) og kommunalt tilsyn (pbl. kap. 25). «Uavhengig kontroll» er kontroll utført av uavhengig aktører (pbl. § 23-7), og «tilsyn» er kommunal kontroll med byggeprosjekter (jf. pbl. kap. 25). «Ansvar» refererer til reglene om private aktørers offentligrettslige ansvar for hele eller deler av byggeprosjekter (pbl. kap. 23.)

Hovedutfordringer med dagens kontrollregime

På bakgrunn av Byggkvalitetutvalget, skriftlige kilder og intervjuer kan det trekkes frem fire hovedutfordringer med dagens system for ansvar og kontroll. En første utfordring er knyttet til *når* det kontrolleres. En annen utfordring er knyttet til *hva* som kontrolleres, særlig med henblikk på at det først og fremst er dokumenter som er gjenstand for uavhengig kontroll og tilsyn i dag. En tredje utfordring er knyttet til *hvem* som skal ha ansvar for å kontrollere hva, der en problemstilling er hva kommunen som tilsynsmyndighet har kompetanse og kapasitet til å kontrollere, og hva en uavhengig kontrollør har kompetanse til å kontrollere. En fjerde utfordring er knyttet til *hvordan* uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn gjennomføres i praksis, og at det kan være et utnyttet effektiviseringspotensial.

Foreslåtte tiltak og mandat for oppdraget

For å møte utfordringene med dagens kontrollregime, foreslår Byggkvalitetutvalget flere tiltak som skal bidra til bedre kvalitet og kontroll i bygge- og anleggssaker. Seks tiltak er vurdert i rapporten, disse er listet opp under. De fem første er foreslått i Byggkvalitetutvalgets rapport, mens det sjette tiltaket er ønsket utredet av Kommunal- og distriktsdepartementet:

1. Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen
2. Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør
3. Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn
4. Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)
5. Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet
6. Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

Mandatet for oppdraget vårt er å utrede de seks tiltakene etter utredningsinstruksen. Det skal i tillegg gis en samlet anbefaling om fremtidig innretning av kontroll i byggesaker. Det skal foreslås: a) oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunene og private aktører om tilsyn og uavhengig kontroll, b) milepæler for når kommunenes tilsyn og uavhengig kontroll skal gjennomføres, c) innholdet av kommunens tilsyn og uavhengig kontroll og d) metoder for hvordan kommunens tilsyn og uavhengig kontroll skal gjennomføres.

Vurdering og anbefalinger av foreslåtte tiltak

Rammene for våre vurderinger og anbefalinger

Våre anbefalinger forholder seg til kontroll innenfor rammene av dagens system i plan- og bygningsloven. Byggkvalitetutvalget har anbefalt å utvikle ansvarsrettssystemet, mens vi legger til grunn at ansvarsrettssystemet består.

Vi legger også til grunn at formålet med kontrollregimet i plan- og bygningsloven er å påse at bestemmelser som stiller krav til forsvarlig byggkvalitet gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven med forskrifter, etterleves. Formålet med kontrollregimet i plan- og bygningsloven er i utgangspunktet ikke å påse at annet regelverk etterleves.

Tiltak 1 – Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen

Formålet med tiltaket om risikobasert og digitalisert kontroll ved nærmere angitte milepæler er å sikre at uavhengig kontroll og tilsyn rettes mot fasene av et byggeprosjekt der sannsynligheten for og konsekvensen av byggfeil er størst. Dette innebærer at det bør gjøres en systematisk vurdering av hvor og når feil oppstår på bakgrunn av innsamlet data om byggfeil, for så å innrette kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll etter disse funnene. Byggkvalitetutvalget mener at dagens kontroll ikke er tilstrekkelig målrettet, at den er for dokumentbasert, og det er behov for mer stedlig kontroll på byggeplass. Byggkvalitetutvalget mener også at digitale systemer kan bidra til mer effektiv uavhengig kontroll og tilsynsvirksomhet.

Basert på informasjonsgrunnlaget og analyser mener vi at det er fornuftig å både bedre målrette og styrke dagens kontroll av byggesaker. Videre mener vi at kontroll i første rekke bør målrettes mer mot arbeider tidlig i byggeprosessen og knyttet til utførelse, og at denne kontrollen bør gjennomføres av uavhengig kontrollører som har byggteknisk kompetanse. Vi foreslår også egenerklæringer fra ansvarlige fortak og tiltakshaver. For at dette skal ha den ønskede effekten på forsvarlig byggkvalitet bør styrket kontroll tydeliggjøre at det skal være større grad av stedlig kontroll på en byggeplass til angitte tider. Årsaken til dette er at kunnskapsgrunnlaget antyder at potensielt alvorlige byggfeil med store økonomiske konsekvenser oppstår på visse punkter i en byggeprosess, og at det er vanskelig å kontrollere dette senere. Sintef Byggforsk (2005) anslår at prosjektering (prosjekteringsunntakelser/forenklet prosjektering og feil i prosjekteringsmaterialet) utgjør omtrent 40 prosent av byggfeil i byggeprosessen, mens 30 prosent av feil oppstår under bygging – det vil si hos utførende. Kontroll på byggeplass kan avdekke både feil i utførelse og feil i prosjektering. At det i dag er vesentlig større andel kontroll av dokumenter og prosjekteringsgrunnlaget, virker ikke å korrespondere godt nok med distribusjonen av hvor byggfeil oppstår og når.

Oppdagelsesrisiko er essensielt for å insentivere til å utføre bedre arbeid blant annet gjennom bedre intern kvalitetsikring. Undersøkelser om byggfeil tilsier at feilene medfører kostnader som utgjør 5 til 13 prosent av produksjonsverdien i byggebransjen. Det er dermed stort stort potensial for samfunnsmessige besparelser. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil samfunnsnyttene avhenge av at kontrollvirksomheten er målrettet mot risikoområder for alvorlige og kostbare byggfeil. Vi foreslår at styrket kontroll implementeres gjennom fastsatte milepæler. Fastsatte milepæler innebærer at det i forskrift spesifiseres når kontroll skal gjennomføres og hva som skal kontrolleres. Vi avviker noe fra Byggkvalitetutvalgets forslag ved at vi i mindre grad vektlegger at kontrollobjekter utvelges på bakgrunn av risikobaserte dataanalyser. Anbefalingen til Byggkvalitetutvalget virker å bygge på en antagelse om at det eksisterer kvantitative data av solid kvalitet om byggfeil som er egnet til å identifisere kontrollobjekter. Basert på vårt informasjonsgrunnlag stemmer ikke denne antagelsen.

Vi foreslår istendenfor faste milepæler der utvalget av milepæler er gjort ut fra en kvalitativ vurdering av når og hvor det er stor sannsynlighet for byggfeil og sannsynlighet for store negative samfunnskonsekvenser. Våre anbefalinger om fastsatte milepæler drøftes inngående, men overordnet er det foreslått at kontroll målrettes mot milepæler knyttet til a) tillatelsen (kontroll etter at tillatelse er innvilget), b) byggegrep, c) plassering av bygg og d) konstruksjon, der flere av disse er stedlige kontroller. Dersom feil ikke rettes eller det gjennomføres tilstrekkelige sikringstiltak ved enkelte av milepælene, skal ansvarlig kontrollerende varsle kommunen. Et slikt varsel bør etter vårt syn utløse en plikt for kommunen til å gjennomføre nødvendig tilsyn, og ta stilling til om byggeprosjektet kan fortsette, eller om det må foretas endringer i den gitte tillatelsen.

Tiltaket vi anbefaler har en betydelig kostnadsside, som er krevende å estimere. I vårt svært usikre estimat fremkommer en årlig økt kontrollkostnad på i størrelsesorden en milliard kroner. Vi mener dette likevel kan være mulig å forvare, gjennom reduserte kostnader knyttet til byggfeil.

Anbefalingene til Byggkvalitetutvalget virker også å bygge på en antagelse om at det eksisterer et marked for digitale løsninger for kontroll – både tilsyn og uavhengig kontroll. I hvilken grad digitale systemer på kort sikt er egnet til å erstatte andre metoder for kontroll, varierer også med kontrollobjekt og type kontroll som gjennomføres. På noe lengre sikt virker det sannsynlig at tilsyn og uavhengig kontroll vil kunne ta i bruk digitale hjelpemidler i mye større grad, og ved flere typer kontroller. Digitale systemer er best egnet til å effektivisere

kontroll av for eksempel dokumenter og prosjekteringsgrunnlag, men per nå svarer ikke digitale systemer etter vårt syn på utfordringer knyttet til behovet for stedlig kontroll på byggeplass.

Vi foreslår to supplerende tiltak. For det første at det gjennomføres en kartlegging av søknadsprosessene i kommunen og bruk av digitale løsninger. På denne bakgrunn kan det avgjøres om kommunene skal pålegges en plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader. Vi oppfatter at teknologien er moden nok til å innføre en slik plikt for kommunene, men er mer tvilende til pålegg om bruk av konkrete digitale systemer for bransjeaktører siden vi oppfatter det som inngripende inntil systemene er mer modne og tilgjengelige. For det andre anbefaler vi at departementet tar ansvar for å anskaffe/utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil. Når et brukervennlig system er på plass, foreslår vi at uavhengig kontrollør pålegges å rapportere på visse variabler om samtlige avvik som oppdages ved en uavhengig kontroll. Dette kan bidra til at man over tid styrker data på byggfeil og kvaliteten på datagrunnlaget. Dette kan i fremtiden gi verdifull informasjon for kommuner i deres strategiske tilsynsvirksomhet, og gi et faktabasert grunnlag for å justere eller utvikle milepæler for kontroll.

Tiltak 2 – Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør

Byggkvalitetutvalget mener at det er ineffektiv ressursbruk dersom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll overlapper. Det vises til at kommune og uavhengig kontrollør i dag i prinsippet kan føre tilsyn og kontroll med det samme. Etter vårt syn løfter dette frem to hovedproblemstillinger; en praktisk problemstilling knyttet til ineffektiv ressursbruk ved dobbeltarbeid og en prinsipiell problemstilling som stiller spørsmål til systemet med to kontrollinstanser. At denne problemstillingen samtidig knyttes opp til «ansvardeling», og ikke ren «oppgavedeling» åpner også opp for spørsmål om det juridiske ansvaret mellom de to kontrollinstansene er uklar.

Når det gjelder den praktiske innretningen forstår vi det som at Byggkvalitetutvalget foreslår en tydeligere oppgavedeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll. Kommunalt tilsyn bør være dokumentkontroll, slik at kommunene kan konsentrere seg om å sjekke om tiltak samsvarer med det som er omsøkt og gitt tillatelse til. Øvrig kontroll, da spesielt byggteknisk kontroll, overlates i de konkrete byggeprosjekter til uavhengige tredjeparter. Uavhengig kontrollers ansvar foreslås videre å utvides slik at det ikke bare omfatter å bekrefte at det er gjennomført kontroll, men også inkludere at området som kontrolleres tilfredsstillende oppfyller kravene i byggteknisk forskrift. Andre metoder for økt ansvar, som for eksempel en sertifiseringsordning for uavhengig kontroll, er også relevant sett i lys av utvalgets anbefaling om lovpålagte kvalifikasjonskrav.

Vi er av den oppfatning at det *juridiske* skillet mellom kommunalt tilsyn som myndighetsutøvelse og uavhengig kontroll innenfor ansvarsrettssystemet fremstår tydelig i lovverket. Vi er videre ikke overbevist om at det *prinsipielt* er et problem at tilsyn og uavhengig kontroll kan kontrollere samme objekt. Det prinsipielle spørsmålet er om kommunen langt på vei skal nektes å gjennomføre en byggteknisk kontroll. Vi anser det som prinsipielt riktig at kommunalt tilsyn ikke pålegges store begrensninger i hva og hvem de har anledning og myndighet til å kontrollere. Kommunal tilsynsaktivitet har funksjon som en selvstendig og overordnet kontrollinstans, og denne rollen foreslår vi å styrke. Dette er også viktig med tanke på at kommunalt tilsyn er den eneste instansen som kan forfølge feil og ulovligheter når mangler avdekket gjennom den uavhengige kontrollen ikke utbedres. Kommunalt tilsyn kan fungere som en kontroll av den uavhengige kontrollen. Ettersom informantutsagn antyder at uavhengig kontroll er for svak og summarisk, forsterker dette etter vårt syn behovet for at kommunen som tilsynsmyndighet har en vid anledning til å drive tilsyn med byggeprosjekter. Vi understreker at dette er en prinsipiell vurdering sett fra et systemperspektiv, og må ikke sammenblandes med våre forslag om oppgavedeling i den ordinære kontrollvirksomhet.

Etter vår mening er det i *praksis* er et problem hvis kontroll gjennomføres av en person som ikke har den korrekte kompetansen, og hvis uavhengig kontroll og kommune kontrollerer de samme forhold uten nærmere grunn. Fra et praktisk perspektiv er det etter vår mening fornuftig at den *ordinære* oppgavedelingen innen kontrollvirksomhet i en byggesak innebærer at kommunens kontroll i hovedsak er dokumentkontroll knyttet til søknadstidspunkt og ferdigattest, mens uavhengig kontroll er knyttet til byggefaglig kontroll av prosjektering og utførelse underveis i byggeprosjektet.

Vi anbefaler videre, og i tråd med Byggkvalitetutvalget, at ansvarlig kontroll utvides til å bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstillende oppfyller kravene i byggteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrensnes til å bekrefte at ansvarlig kontrollerende har gjennomført kontroll. Basert på høyesterettspraksis vil grov uaktsomhet fra uavhengig kontroll i sitt offentligrettslige ansvar også kunne føre til et privatrettslig økonomisk erstatnings-

ansvar til tredjepart. Økt ansvar for ansvarlig kontrollerende vil antagelig gi økte kontrollkostnader for tiltakshavere som i dag gjennomfører en overfladisk uavhengig kontroll. Samtidig vil insentivene til å gjøre ting riktig første gang styrkes, noe som kan gi reduksjon i byggfeil og kostnader knyttet til byggfeil.

Samlet sett anbefaler vi etter vår forståelse en bredere og ytterligere forsterkning av insentivene for å unngå byggfeil enn Byggkvalitetutvalget. Vi forstår utvalgets forslag som at uavhengig kontrollør selv skal verifisere om arbeidet oppfyller byggt teknisk forskrift. Dette anbefaler vi også, men i tillegg anbefaler vi en styrking av kommunens tilsynsplikt ved at kommunen skal føre tilsyn der uavhengig kontroll har avdekket feil og mangler og varslet kommunen der dette ikke rettes, jf. forslag om milepæler. Dette kan riktignok fordele noe økt bruk av sakkyndige med byggt teknisk kompetanse som del av kommunens tilsyn, men er begrenset til særlige tilfeller. Med tanke på prinsipal-agent problemet bidrar økt ansvar for uavhengig kontrollerende til at risikoen ved dårlig utført kontroll øker, samtidig som kommunen utøver sin myndighet som en siste kontrollinstans etter tydeligere regler.

Videre er sertifiseringsordning for uavhengig kontrollør en (tilleggs)mulighet som har den fordel at det er personrettet og målrettet i den forstand at det blir enklere å velge kompetent personell til kontrollvirksomhet. På bakgrunn av informasjonsgrunnlaget er vi usikre på om en sertifiseringsordning er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg er det en risiko knyttet til å gjøre for mange og omfattende endringer samtidig, slik at vi på nåværende tidspunkt ikke anbefaler innføring av sertifiseringsordning. Vi anbefaler at Departementet vurderer en slik innføring på sikt, dersom de anbefalte tiltakene viser seg å ikke gi tilstrekkelig virkning.

Tiltak 3 – Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn

Byggkvalitetutvalget foreslår en førstelinjekontroll på byggeplass. Dette er foreslått som en del av kommunens tilsyn, eventuelt i samarbeid med andre sektormyndigheter. En førstelinjekontroll kan for eksempel bestå av kontroll om det foreligger nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag, at alle på byggeplassen har gyldig HMS-kort og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende.

Det er flere relevante aspekter ved det foreslåtte tiltaket som bør trekkes frem før vi kommer med vår anbefaling. For det første har kommunen anledning til å gjennomføre en enkel førstelinjekontroll innenfor dagens regelverk. For det andre vil behovet knyttet til mer stedlig kontroll på byggeplass til en viss grad dekkes av anbefalingen om mer målrettet kontroll etter nærmere angitte milepæler. En av milepælene vi foreslår er knyttet til å sjekke nødvendige tillatelser og produksjonsgrunnlag. Noen aspekter ved forslaget er likevel relevante å ta stilling til uavhengig av dette. Med tanke på kommunens kompetanseprofil virker det mindre fornuftig at kommuner skal ha et ordinært ansvar for å kontrollere forhold som fallsikring og stillaser. Dette skyldes at vårt overordnede forslag, i likhet med Byggkvalitetutvalget, er at kommunens ordinære kontroller i all hovedsak skal gjennomføres som en dokumentkontroll. Det er ikke opplagt at det vil være naturlig eller hensiktsmessig for alle kommuner å besitte kompetanse på praktisk kontroll av fallsikring og stillaser.

Vi opplever at forslaget også retter seg inn mot arbeidslivskriminalitet. I likhet med flere av Byggkvalitetutvalgets anbefalinger og tiltaksforslag foreligger det et premiss om det er en sammenheng mellom arbeidslivskriminalitet og byggkvalitet. Dette premisset virker også å finne gjenklang hos en del aktører. Fra andre informantere og vårt perspektiv er det ikke åpenbart i hvilken grad denne forutsetningen stemmer. Det kan være rimelig å legge til grunn en viss korrelasjon, men det er usikkert i hvor stor grad. Hvis man er av den oppfatning at det ikke nødvendigvis kan forutsettes sterk korrelasjon mellom arbeidslivskriminalitet og forsvarlig byggkvalitet, blir det mer uklart hva formålet med forslaget er sett i sammenheng forsvarlig byggkvalitet. At arbeidsforhold på byggeplass er av myndighetsinteresse, er likevel klart. Handlingsrommet for å målrette innsats mot for eksempel arbeidslivskriminalitet på byggeplass er også stort. Hvis dette er noe regjeringen mener bør være et prioritert område, kan relevante offentlige instanser sammen øke sin kontrollvirksomhet rettet mot mistanke om arbeidslivskriminalitet på byggeplass. Vi mener dette er mer hensiktsmessig enn å permanent innføre en plikt til stikkprøvebasert førstelinjekontroll for kommunen, når mange av de sentrale hensynene i forslaget knyttet til forsvarlig byggkvalitet er ivaretatt av de andre anbefalingene våre.

Et konservativt anslag på de totale kostnadene ved en førstelinjekontroll av 10 til 20 prosent av alle byggesaker viser en årlig kostnad på mellom 85 og 170 millioner kroner. Etter vår syn er dette en betydelig kostnad, noe som også er et argument mot å innføre dette tiltaket.

Tiltak 4 – Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)

Byggkvalitetutvalget foreslår såkalte «seriøsitetsskrav». For eksempel at foretakene i forbindelse med søknad om tillatelse må erklære at dokumentasjonen foreligger i prosjektet, på lik linje med dagens erklæring om ansvarsrett. Det har også blitt lagt frem forslag om å innføre krav til tegnede byggskadeforsikringer. Videre mener Byggkvalitetutvalget at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre bestemmelsen knyttet til kommunens mulighet til å stille krav om sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse og at det kan være fornuftig å utvide dagens reklamasjonsrett.

Det vil etter vårt syn være begrenset med merkostnader knyttet til å innføre enkle dokumentasjonskrav for eksempel krav til fremlagt skatteattest som dokumenterer at foretaket ikke har forfalt, ikke-betalt skatt, HMS-erklæring osv.

Fra vårt perspektiv er det sentrale spørsmålet hvilken effekt slike enkle dokumentasjonskrav vil ha på forsvarlig byggkvalitet og om tiltaket er treffsikkert for dette formålet. Dersom det ikke er stor korrelasjon mellom oppfyllelse av enkle dokumentasjonskrav og at man bygger forsvarlig, og kommunen likevel bruker slik informasjon aktivt i sin tilsynsstrategi, er det risiko for at det benyttes ressurser på tilsyn som i liten grad har effekt på forsvarlig byggkvalitet. Dette kan ta vekk ressurser fra annen tilsynsvirksomhet som er mer effektiv og mer rettet mot byggkvalitet. I ytterste konsekvens kan dette vært kontraproduktivt med tanke på forsvarlig byggkvalitet. Byggesaksforskriften § 5-4 oppstiller også en rekke krav til dokumentasjon ved byggesøknad. Krav om for eksempel tegninger og målsatt situasjonsplan, atkomst, vannforsyning, avløp osv. Dette kan i seg selv avdekke hvor seriøs søker er med hensyn til byggkvalitet. Erklæring om ansvarsrett krever også dokumentasjon av kvalifikasjonskrav. Dette er krav som knytter seg til foretaket, og ikke til det enkelte byggeprosjekt.

Vi ser poenget med at krav om skatteattest eller lignende dokumentasjon knyttet til ansvarlig foretak kan bidra til å luke ut useriøse aktører. Etter vårt syn vil dette imidlertid høre inn under andre rettsområder enn plan- og bygningsloven, og andre oppgaver enn det kommunene skal utføre som plan- og bygningsmyndighet. Kravene i SAK § 11-1 er i stor grad knyttet til gjennomføring av byggeprosjekter. Vi er usikre på om å innføre nye dokumentasjonskrav, som for eksempel skatteattest, vandel, forsikring mv., er hensiktsmessig med hensyn til de oppgaver som hører inn under plan- og bygningsloven, men samtidig ser vi at dette i praksis er et enkelt og relativt lite kostbart tiltak, uten vesentlig risiko for uønskede effekter, og tiltaket er enkelt å reversere. Vi venter i liten grad at et slikt krav vil redusere antallet byggfeil, men at virkningen i større grad vil kunne knytte seg til redusert skatteunndragelse. Totalt sett er vi derfor usikre på anbefalingen her, men vi mener at tiltaket kan gjennomføres dersom det etter noen års virkningstid gjøres en evaluering.

Når det gjelder det foreslåtte tiltaket om tydeliggjøring av kommunens mulighet til sikkerhetsstillelse kan dette bidra til å redusere noen transaksjonskostnader i særlige tilfeller, og at det kan være fornuftig å tydeliggjøre dette i lovverk. Det kan også være særlig nyttig å igangsette pedagogiske tiltak for å heve kunnskapen og kompetansen om denne muligheten i kommuner.

Tiltak 5 – Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet

Byggkvalitetutvalget mener at en stor del av arbeidslivskriminaliteten i byggebransjen er knyttet til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). I dette markedet, som utgjør om lag 40 prosent av totalmarkedet for bygg og anlegg, er det spesielt vanskelig å avdekke lovbrudd, fordi arbeidene i liten grad er søknadspliktige, og dermed «usynlige» for kommunen. Byggkvalitetutvalget foreslår at det innføres krav om registrering av arbeider i en enkel registreringsordning i ROT-markedet. Dette skal gi kommunene oversikt over hvilke byggeprosjekter som pågår, slik at de kan vurdere om det er nødvendig med tilsyn.

Ved innføring av en slik ordning vil det være foretakene som utfører arbeid, som er pliktig til å registrere arbeidet. Kommunen har fra et rettslig ståsted plikt å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven kap. 25, og ulovlighetsoppfølging etter kap. 32, uavhengig av om et tiltak er søknadspliktig eller ikke.

Vi oppfatter den foreslåtte registreringsordningen som i all hovedsak å ha som intensjon å rette seg mot kriminalitet i markedet, og i mindre grad være direkte rettet mot forsvarlig byggkvalitet. Etter vår vurdering er det positivt med styrkede tiltak rettet mot ROT-markedet, fordi det er indikasjoner på at dette markedet i relativt stor grad har innslag av useriøse/kriminelle aktører. For eksempel viste undersøkelsen til Opinion fra 2020 at 11 prosent av respondentene har brukt håndverker til å utføre elektriker-, snekker-, maler- eller annet byggearbeid i hjemmet sitt helt eller delvis svart. Et annet viktig hensyn er at forbrukere står i en svak stilling i dette markedet som følge av en rekke informasjonsasymmetrier.

En viktig forutsetning for å kunne anbefale tiltaket er imidlertid at registreringsplikten er reell og etterleves. Konsekvensene av manglende etterlevelse blant useriøse aktører er at registeret i ytterste konsekvens kun vil inneholde arbeidene som utføres av de seriøse foretakene i ROT-markedet, og at det er disse foretakene som potensielt utsettes for en økt kontrollbyrde. Følgelig vil innføring av registreringsordning blant annet kreve kontroll og sanksjonsmuligheter. Det er videre en forutsetning at registeret faktisk blir brukt til å plukke ut tilsynsobjekter i et tilstrekkelig stort omfang, både for at tiltaket skal ha en positiv effekt på byggkvalitet, men også for at oppdagelsesrisikoen blir reell. Basert på informasjonsgrunnlaget fremstår det som usikkert hvorvidt kommunene vil prioritere ressurser til å gjennomføre tilsyn i et tilstrekkelig omfang til å oppnå dette. Videre legges det i andre forslag til grunn at kommunen ikke har kompetanse til å føre tilsyn med byggkvalitet, hvilket kan trekke i retning av at tiltaket ikke vil ha en særlig effekt på byggkvalitet, i hvert fall ikke direkte.

Når det gjelder kostnader knyttet til den tekniske løsningen for utvikling og drift av registreringsordning, er disse relativt lave, og det finnes allerede lignende løsninger i dag, slik som Boligmappa.no. Dette er likevel bare en del av kostnadene. I tillegg kommer kostnader knyttet til tilsyn av byggeprosjekter og kostnader knyttet til tiltak for å sikre etterlevelse av ordningen. Alt i alt er det for oss usikkert hvorvidt tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, samtidig som det også er usikkert om det ikke kan finnes andre tiltak som på en mer effektiv måte bidrar til den ønskede forbedringen i ROT-markedet.

Vi er i utgangspunktet positive til at det iverksettes tiltak i ROT-markedet og utelukker ikke at en registreringsordning kan ha en positiv effekt gjennom forbrukerens egeninteresse av at arbeider registreres. På den andre siden er det usikkert om tiltaket samlet sett har en målrettet effekt på de aktørene og de arbeidene man ønsker at tiltaket skal treffe. Vi mener det også er en risiko for at man innfører en enkel registreringsordning når det potensielt er behov for større grep. Vår vurdering er at en enkel registreringsordning kan være en del av løsningen på problemene i ROT-markedet, men at et slikt tiltak med fordel kan utredes i mer detalj og i sammenheng med et samlet målrettet arbeid for å forbedre dette markedet.

Tiltak 6 – Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

Byggkvalitetutvalget mener at dagens ansvarsregler, der mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene, bidrar til uklarheter og kan føre til «ansvarspulverisering». Byggkvalitetutvalget drøfter at innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse kan sikre at grensesnitt mellom fagområder ivaretas bedre. Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker at dette også skal utredes. Det foreslåtte tiltaket er ment å avhjelpe utfordringer knyttet til feil som oppstår som følge av mangelfull koordinering i grensesnittet mellom prosjektering og utføring. Byggkvalitetutvalget foreslår å fjerne ansvarsrettssystemet. Vi vurderer tiltaket innenfor dagens ansvarsrettssystem.

Vi anbefaler at det innføres krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll. Bakgrunnen for anbefalingen er at Sintef Byggforsk (2005) har anslått at prosjektering (prosjekteringsunntatelser/forenklet prosjektering og feil i prosjekteringsmaterialet) utgjør omtrent 40 prosent av byggfeil i byggeprosessen, mens 30 prosent av feil oppstår hos utførende under bygging. Dette kan antyde at det er særlige utfordringer knyttet til samordning innad i ansvarsområdene og at dette er en betydelig kilde til byggfeil, hvilket også har blitt trukket frem av informanter i intervju. Vårt forslag har den fordel at det i første omgang bidrar til å sikre grensesnitt mellom arbeid som foregår innenfor de ulike ansvarsområdene. Prosjekteringsgrunnlaget skal koordineres og utgjøre en koherent helhet. På samme måte skal utførelsen koordineres med tanke på å sikre at riktig arbeid utføres til riktig tid.

Samhandling, kommunikasjon og koordinering mellom prosjektering og utførelse er også en kilde til byggfeil. Vi er imidlertid usikre på hensiktsmessigheten av å innføre en koordinator på tvers av ansvarsområder. Det skyldes at det potensielt er svært krevende med tanke på å sikre kompetanse til å påta seg et slikt ansvar, og at en slik rolle i praksis vil måtte følge et byggeprosjekt over svært lang tid. Vi anser også dette forslaget som å først og fremst være hensiktsmessig dersom man avskaffer ansvarsrettssystemet. Innad i ansvarsrettssystemet innebærer dette i praksis en helt ny ansvarsrolle som vi synes er utfordrende å implementere grunnet grensesnitt mellom de ansvarlige foretakene.

Forslaget vårt imøtekommer likevel til en viss grad utfordringen knyttet til grensesnittet mellom prosjektering og utførelse til en viss grad. Det skyldes at én ansvarlig koordinerende prosjekterer, én ansvarlig koordinerende utfører og én ansvarlig koordinerende uavhengig kontrollør vil forenkle kommunikasjonen og samhandlingen mellom de ulike ansvarsområdene – det vil være ett kontaktpunkt for prosjekterende om utførende trenger avklaring eller dokumenter for eksempel. Det er også rimelig å tro at feil under for eksempel utføring oppstår fordi

prosjekteringsgrunnlaget sett under ett ikke er koherent, ikke bare fordi utførende misforstår prosjekteringsgrunnlaget.

Pbl. § 23-4 andre ledd sier at ansvarlig søker skal «samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende, og påse at alle oppgaver er belagt med ansvar». Forslaget vårt innebærer en konkretisering av dette ved at ansvarlig søker skal påse at det er en koordinator innen områdene prosjektering, utførelse og kontroll når det er flere ansvarlige foretak innenfor et område og ansvaret for slik samordning ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett. Koordinatoren kan for eksempel være et av de ansvarlige foretakene. Ansvarlig søker vil fortsatt ha et overordnet samordningsansvar som i dag og ansvarsrettene vil ligge fast. Ansvarlig søker kan imidlertid bedre utøve sitt samordningsansvar gjennom delegering til koordinerende innenfor ansvarsområdet. Samordningen mellom ansvarsområder kan også forbedres ved at det er foretak med en koordinerende funksjon innenfor hvert område. Etter vårt syn er det potensielt en svakhet med dagens system at samordning tilfaller ansvarlig søker, som ikke trenger å ha kompetanse på for eksempel grensesnitt innenfor utføring. Dette er vårt beste forslag til hvordan dette kan løses innenfor ansvarsrettssystemet, uten for omfattende endringer av plan- og bygningsloven.

Dette kan være et fordyrende element i en noen byggeprosesser. I andre byggeprosjekter vil det allerede i praksis finnes en slik rolle. Vi vektlegger imidlertid at en koordineringsrolle og metoder for å sikre bedre samordning er noe som over lengre tid har blitt etterspurt av flere aktører, hvilket kan indikere at mange aktører mener nytten oppveier kostnadene. Vi understreker at vi ikke har tilstrekkelig datagrunnlag egnet til å konstatere at dette stemmer, men bemerker at tidligere studier antyder at samordning og koordinering er en sentral årsak til store byggfeil med alvorlige konsekvenser.

Anbefalinger om fremtidig kontroll i byggesaker

Hovedforslag til nytt kontrollregime

Vi foreslår tre større endringer innenfor dagens kontrollregime. I tillegg har vi noen supplerende anbefalinger som kan styrke kontrollregimet i fremtiden.

1. Økt kontroll ved faste milepæler i utførelsesfasen, økt innslag av stedlig kontroll og kommunal tilsynsplikt når avvik ikke rettes.

Det er fornuftig å styrke dagens kontroll av byggesaker, og vi mener dette bør rettes mot uavhengig kontroll i utførelsesfasen og at det gjennomføres kontroller tidligere i byggeprosesser enn i dag. Kunnskapsgrunnlaget antyder at alvorlige byggfeil med potensielt store konsekvenser oppstår på visse stadier i en byggeprosess, og at dette ikke avdekkes i tilstrekkelig grad i dag fordi kontroll ikke gjennomføres på riktig tidspunkt. Metodene for kontroll og områder for kontroll korresponderer ikke i tilstrekkelig grad med hensyn til hvor og når byggfeil oppstår. I dag er det relativt sett for stort fokus på kontroll av dokumenter og prosjekteringsgrunnlag.

Vi anbefaler at det fastsettes konkrete milepæler for kontroll innenfor a) tillatelse b) byggegrop, c) plassering av bygg og d) konstruksjon, der de tre sistnevnte milepælene også innebærer en stedlig kontroll. Dette tiltaket mener vi vil styrke oppdagelsesrisikoen av alvorlige byggfeil, og ha en netto nytte knyttet til å unngå kostbar feilretting og potensielt forhindre alvorlige konsekvenser. Dersom det avdekkes feil som ikke rettes, eller sikringstiltak ikke gjennomføres, ved byggegrop, plassering av bygg og/eller konstruksjon, skal ansvarlig kontrollerende varsle kommunen. Vi anbefaler en tydeliggjøring om at et slikt varsel utløser tilsynsplikt fra kommunen. Dette understreker at kommunen har overordnet ansvar for å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen og funksjonen som en sikkerhetsventil innen kontrollregimet.

2. Økt ansvar til uavhengig kontrollør gjennom utvidelse til å bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstillende kravene i byggeteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrenses til å bekrefte det er gjennomført kontroll.

Vi anbefaler å øke ansvaret til uavhengig kontrollør ved å innføre et krav om at det ved bekreftelse på gjennomført kontroll også skal bekreftes at området som er kontrollert tilfredsstillende krav i byggeteknisk forskrift. Økt ansvar for uavhengig kontrollør vil styrke insentivene til å gjennomføre tilfredsstillende kontroll. Kontrolltidspunktet skal være underveis i byggeprosjektet, og kan ikke forskyves til slutføringen. Når uavhengig kontrollørs ansvar utvides til kontroll av etterlevelse av byggeteknisk forskrift, vil det fremstå vesentlig mer risikabelt å ikke dokumentere at arbeidet på det angitte kontrolltidspunktet var i orden. Dette er skjerpene for insentivene til uavhengig kontrollør for å gjennomføre en solid jobb, og kan tenkes å gi lavere utbedringskostnader i byggeprosjekter gjennom bedre kontroll. Dette vil også føre til noe økte totale kontrollkostnader i byggeprosjekter, men vil sannsynligvis i størst grad ramme aktører som per i dag anskaffer en overfladisk

uavhengig kontroll. Forslaget kan dermed stimulere til at slik praksis opphører. Vi understreker samtidig at det økte ansvaret til ansvarlig kontrollør skal begrenses til en kontroll av etterlevelse av byggeteknisk forskrift (i form av en sjekklister). Det vil med andre ord ikke kreve en faglig vurdering av om det finnes bedre tekniske løsninger innenfor gjeldende regelverk.

3. Innføre krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll.

Av denne gjennomgangen ser vi at antallet ansvarlige foretak i et byggeprosjekt kan bli stort. Dertil kommer at det ofte vil være flere ansvarlige foretak innenfor samme ansvarsområde. Ansvarspulverisering oppstår når to aktører med rette kan peke på hverandre og skylde på den andre. Ansvarspulverisering forekommer i byggeprosjekter når ansvarlige foretak erklærer ansvar for et begrenset område og det er mange ansvarlige foretak. Grensesnittene for ansvar blir fort uklare. Vi anbefaler at det innføres krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én ansvarlig aktør for koordinering innen henholdsvis prosjektering, utførelse og uavhengig kontroll der det er flere ansvarlige foretak innen områdene og en koordinator ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen. Koordinatoren innen et ansvarsområde kan for eksempel være et av de ansvarlige foretakene. Ansvarlig søker vil fortsatt ha et overordnet samordningsansvar som i dag og ansvarsrettene vil ligge fast. Ansvarlig søker kan imidlertid bedre utøve sitt samordningsansvar gjennom delegering til koordinerende innenfor ansvarsområdet. Samordningen mellom ansvarsområder kan også forbedres ved at det er foretak med en koordinerende funksjon innenfor hvert område. Dette er vårt beste forslag til hvordan dette kan løses innenfor ansvarsrettssystemet, uten for omfattende endringer av plan- og bygningsloven.

Andre anbefalinger som støtter opp under og styrker fremtidens kontrollregime

I vurderingen vår har vi også kommet frem til supplerende anbefalinger, som kan leses som tiltak som støtter opp under og styrker fremtidens kontrollregime. Vi anbefaler at:

- Kommunene pålegges en plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader, etter en kartlegging av byggesøknadsprosesser i kommuner for å kvalitetssikre at dette ikke byr på særlige utfordringer
- Staten får i oppgave å utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil der ansvarlig kontrollør blir pålagt å rapportere på samtlige avvik som er avdekket ved en uavhengig kontroll.
- Rettsregel om sikkerhetsstillelse tydeliggjøres og det iverksettes pedagogiske tiltak for å informere kommuner om mulighetene for bruk av sikkerhetsstillelse som forutsetning for midlertidig brukstillatelse.

De supplerende anbefalingene kan støtte opp under fremtidens kontrollregime på følgende måter. Kartlegging av byggesøknadsprosesser og plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader kan styrke effektiviteten, transparensen og kontrollfrekvensen av dokumentasjon. Statlig initiativ til å utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil kan bidra til at kunnskapsgrunnlaget for når og hvor det oppstår byggfeil i en byggeprosess blir bedre. Dette kan benyttes til å justere regler for kontroll i retning av å bli mer risikobasert. Pedagogiske tiltak for å informere kommuner om mulighetene for sikkerhetsstillelse kan bidra til å redusere transaksjonskostnader ved vanskelige beslutninger, og bedre sikre seg mot strategiske konkurser eller tvister etter at midlertidig brukstillatelse er utstedt fra kommunen.

1. Oppdrag og metode

Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte i 2018 et ekspertutvalg (Byggkvalitet-utvalget). Formålet med utvalgets arbeid var blant annet å gi norske myndigheter innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Byggkvalitetutvalget leverte sin rapport 5. februar 2020. I rapporten foreslås flere tiltak knyttet til den samlede regulering av kontroll i byggesaker.

1.1 Bakgrunn og mandat for utredningen

Byggkvalitetutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018. Utvalgets rapport ble overlevert 5. februar 2020. Utvalgets mandat var å vurdere om dagens system med sentral godkjenning av foretak, erklæring om ansvarsrett, uavhengig kontroll og det foreslåtte seriøsitetsregisteret for ROT-markedet bidrar til å oppfylle målsettingen om: (i) forsvarlig byggkvalitet, (ii) tydelig plassering av ansvar, (iii) kvalifiserte aktører og (iv) seriøse aktører. Utvalget hadde videre i oppdrag å vurdere rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheter når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, samt å vurdere hvorvidt ordningen med sentral godkjenning og et seriøsitetsregister bør videreføres, eventuelt om disse bør justeres eller forbedres, eller om andre alternativer er bedre egnet til å oppfylle målsettingen.

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker som del av oppfølgingen av Byggkvalitetutvalget å få utarbeidet konkrete forslag til hvordan anbefalinger knyttet til kontroll kan gjennomføres. Departementet er opptatt av at oppgave- og ansvarsdelingen ved uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn er tydelig, og at virkemidlene blir benyttet effektivt for å bidra til forsvarlig byggkvalitet. Departementet ønsker videre forslag til nye bestemmelser eller endring av eksisterende bestemmelser i plan- og bygningsloven og byggesakforskriften. Det er også ønskelig at andre forslag, som kan bidra til å sikre effektiv, målrettet og tilstrekkelig kontroll og tilsyn, utarbeides.

Oslo Economics og Holth og Winge fikk derfor i oppdrag å vurdere seks tiltak, hvorav de fem første er foreslått i Byggkvalitetutvalgets rapport, mens det sjette tiltaket er foreslått av Kommunal- og distriktsdepartementet:

1. Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen
2. Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør
3. Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn
4. Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetskrav»)
5. Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet
6. Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

Overordnet skal leveransen bygge opp under en samlet anbefaling om fremtidig innretning av kontroll i byggesaker, der det spesifikt skal foreslås:

- Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunene og private aktører om tilsyn og uavhengig kontroll
- Milepæler for når kommunenes tilsyn og uavhengig kontroll skal gjennomføres
- Innholdet av kommunens tilsyn og uavhengig kontroll
- Metoder for hvordan kommunens tilsyn og uavhengig kontroll skal gjennomføres

1.2 Utredningsinstruksen

Dette oppdraget er løst med utgangspunkt i utredningsinstruksen.² Utredningsinstruksen hører inn under Finansdepartementet og formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Statlige tiltak kan for eksempel være reformer, regelendringer eller investeringer. I vår sammenheng er relevante tiltak endringer i lovverk relatert til ansvar og kontroll i byggeprosjekter.

² Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Statlige tiltak kan både ha et mindre eller større ambisjonsnivå, samt mindre eller større konsekvenser. For å sikre likebehandling på tvers av statlige tiltak i ulike sektorer er det etablert minimumskrav til en utredning etter utredningsinstruksen. Minimumskravene tar form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger av statlige tiltak uavhengig av omfanget.³

De seks spørsmålene er spesifisert i utredningsinstruksens kapittel 2-1:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Instruksen presiserer at en utredning etter utredningsinstruksen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

De seks tiltakene fra Byggkvalitetutvalget og Kommunal- og distriktsdepartementet er utformet mer eller mindre overordnet. Noen av tiltakene er konkrete, mens andre tiltak bærer mer preg av å være en skisse til tiltak. Vår utredning er strukturert og utformet for å oppfylle kravene i utredningsinstruksen. Utredningen står imidlertid både overfor et overordnet tiltak knyttet til den totale innretningen av fremtidig ansvar og kontroll i byggesaker, samt seks tiltaksforslag fra Byggkvalitetutvalget og Kommunal- og distriktsdepartementet. Noen av de seks foreslåtte tiltakene kan også anses som «pakker» av tiltak.

Som følge av kompleksiteten har vi derfor måttet ta noen valg, og vi har forsøkt å finne et hensiktsmessig nivå for utredningen. Vi har valgt å utrede hvert av de seks tiltakene hver for seg etter kravene i utredningsinstruksen, og påpeke sammenhenger til de andre tiltakene der dette er hensiktsmessig. Når et tiltak bærer preg av å utgjøre en «tiltaks pakke», vurderer vi deltiltak hver for seg.

På bakgrunn av oppdragets mandat legger vi til grunn at problemet og relevante tiltak for tiltak 1-5 allerede er besvart i Byggkvalitetutvalgets rapport. Dermed blir spørsmål 1 og 2 i vårt arbeid en redegjørelse for, og forsøksvis tydeliggjøring av, Byggkvalitetutvalgets beskrivelse av utfordringer med dagens situasjon, samt behovet for tiltak. Tiltak 6 er ønsket utredet av Kommunal- og distriktsdepartementet og gjelder koordinatoransvaret i byggeprosjekter. Dette ble også diskutert i Byggkvalitetutvalgets rapport. Vi har på bakgrunn av arbeidet som er gjort av Byggkvalitetutvalget, skriftlige kilder, samt gjennom egen informasjonsinnhenting forsøkt å sikre at tiltak 6 blir utredet på lik linje med øvrige tiltaksforslag.

Etter å ha utredet hvert av de seks tiltakene og kommet med anbefalinger relatert til disse, drøfter vi de større linjene under ett og kommer med en samlet anbefaling som svarer ut spørsmål om oppgave- og ansvarsfordeling. Her vil vi også redegjøre for alternative tiltaksforslag som har fremkommet gjennom vårt arbeid.

1.3 Informasjonsgrunnlag

Byggkvalitetutvalgets rapport er en sentral kilde til informasjon for denne utredningen. Sammen med mandatet fra oppdragsgiver, setter utvalgets rapport rammen for de spørsmål og problemstillinger som behandles i denne utredningen.

I arbeidet med utredningen har vi benyttet flere andre, skriftlige kilder. Helt sentralt er plan- og bygningsloven, herunder tilhørende forskrifter, lovens forarbeider, rettspraksis og juridisk litteratur. For en oversikt over skriftlige kilder vises det til referanselisten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte Byggkvalitetutvalgets rapport på høring. Departementet mottok 83 høringssvar, der aktører uttalte seg om rapporten og om de foreslåtte tiltakene. Vi har benyttet oss av høringssvarene som del av det kvalitative datagrunnlaget.

³ Kravene til utredning etter utredningsinstruksen og ressursene som brukes på utredninger, bør imidlertid stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Fra 2016 er i tillegg EØS- og Schengen-avtalene integrert i instruksen som temaer som skal drøftes i enhver utredning etter utredningsinstruksen.

I tillegg til høringsvar har vi gjennomført supplerende dybdeintervjuer med et utvalg relevante aktører, herunder både aktører som har levert høringsvar og aktører som ikke har gjort dette.⁴ Intervjuene ble gjennomført i to omganger, der vi i første omgang gjennomførte innledende intervjuer med en gruppe informanter for å samle informasjon om hvordan informantene stiller seg til forslagene fra Byggkvalitetutvalget. I neste omgang gjennomførte vi intervjuer med en ny gruppe informanter der formålet var å innhente tilbakemelding på våre tentative anbefalinger. I begge omganger snakket vi både med entreprenører, byggfaglige miljøer og kommuner. Informantene ble valgt ut for å belyse hvordan ulike berørte parter vil påvirkes av endret regulering.

Vi gjennomførte intervjuer med følgende aktører som del av vår informasjonsinnhenting:

- Bodø kommune
- Trondheim kommune
- Oslo kommune
- Sandnes kommune
- AF-gruppen
- Boligprodusentene
- Byggencæringens Landsforening
- Obron (uavhengig kontrollør)
- Norsk Byggekontroll (uavhengig kontrollør)
- Follohus
- Telemark Byggentreprenør AS
- Obos

Informasjonen som er innhentet gjennom skriftlige kilder og intervjuer utgjør utredningens informasjonsgrunnlag. Vurderinger og konklusjoner er våre egne.

1.4 Forsvarlig byggkvalitet

Et viktig formål med Byggkvalitetutvalgets arbeid var å gi myndighetene innspill og et grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som kan bidra til å ivareta målsettingen om *forsvarlig byggkvalitet* (Byggkvalitetutvalget 2020). Hensynet til forsvarlig byggkvalitet har også i lang tid vært et sentralt formål med plan- og bygningslovgivningen. I plan- og bygningslovens formålsbestemmelse heter det i tredje ledd at: «*Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig*»). Lovens forarbeider presiserer at dette innebærer at bebyggelse skal utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet.⁵ For å oppnå forsvarlig byggkvalitet er det viktig at lovens bestemmelser er innrettet på en måte som tilrettelegger for at disse hensynene blir ivaretatt.

Plan- og bygningsloven gir en rekke bestemmelser som skal bidra til å operasjonalisere lovformålet om forsvarlig byggkvalitet. Helt sentralt er reglene om ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn. Byggesaksforskriften fastsetter videre en rekke krav til byggverk og skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres med hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, helse, miljø og energi.

Våre analyser tar utgangspunkt i at forsvarlig byggkvalitet ses i nær sammenheng med «byggtekniske feil». Problemstillinger knyttet til ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn forstår vi som i all hovedsak rettet mot planlegging, prosjektering og utføring i henhold til byggteknisk forskrift og standarder. Vår forståelse av «forsvarlig byggkvalitet» er altså i denne sammenheng å unngå byggfeil.

Begrepet «byggfeil» er imidlertid også noe upresist. Byggkvalitetutvalget bruker for eksempel begrepet byggfeil i betydningen «*at kravene i byggteknisk forskrift ikke er oppfylt ved prosjektets ferdigstilling, altså manglende byggkvalitet.*» Byggkvalitetutvalgets rapport synes derfor å avgrense byggfeil til feil ved prosjektets ferdigstilling.

Andre rapporter om byggfeil i Norge, herunder Sintef Byggforsk (1994) og Sintef Byggforsk (2008) har en bredere definisjon av «byggfeil». Studiene definerer byggfeil som både de feil som oppstår i løpet av byggeprosessen og som blir rettet før overlevering, og de feilene som foreligger ved overlevering. Dette betyr

⁴ Totalt 40 ulike aktører ble invitert til å delta på intervju i perioden august til desember 2021. Vi har intervjuet alle som hadde tid til rådighet og takket ja.

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 171.

at begrepet byggfeil ikke kun omfatter brudd på byggt teknisk forskrift ved et ferdigstilt bygg, men også feil som skjer i løpet av byggeprosessen, men som rettes opp før ferdigstillelse.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil en bred definisjon av byggfeil være hensiktsmessig. Det skyldes at samtlige feil, uavhengig av tidspunkt for oppdagelse og utbedring, er kostnader fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette tydeliggjør også at uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn spiller en større rolle fra et samfunnsøkonomisk perspektiv; kontrollfunksjoner kan bidra til å redusere ressursbruk under bygging.⁶

Som sagt er hovedfokuset i vår utredning målet om forsvarlig byggkvalitet. Noen av tiltakene som diskuteres kan ha virkning og motiver utover det å forhindre byggfeil. For eksempel kan foreslåtte tiltak ha som et hovedmål å avdekke arbeidslivskriminalitet i byggebransjen. I våre analyser og drøftinger vil arbeidslivskriminalitet mv. berøres, men tiltak vil i første rekke vurderes opp mot målsetningen om forsvarlig byggkvalitet. Andre målsetninger og virkninger vil ikke vurderes like utførlig.

Byggkvalitetutvalget legger til grunn at det er et betydelig omfang av byggfeil i Norge, og at det derfor er et stort forbedringspotensial knyttet til å redusere byggfeil. Dette er en oppfatning vi også finner blant våre informanter. Det mest brukte anslaget for byggfeil i Norge stammer fra en analyse gjennomført av Sintef Byggforsk i 1994 og en revurdering av dette arbeidet gjennomført i 2008. I revurderingen anslås det at omfanget på byggfeil er på 5 til 13 prosent av produksjonsverdien i byggebransjen. Dette inkluderer både byggfeil som rettes i løpet av byggeprosjektet og feil som oppdages etter overlevering. Det er usikkerhet rundt det eksakte omfanget av byggfeil i Norge og kostnader knyttet til dette, ref. kapittel 4 i Oslo Economics (2020). Estimater på 5 til 13 prosent er basert på kvalitativ data fra et spørreskjema og intervjuer gjennomført blant 40 aktører i bransjen, og dette datagrunnlaget ble utarbeidet i 1993 og 1994. Siden den tid har bransjen, teknologi, arbeidsmarkedet og reguleringer endret seg vesentlig. Men det finnes også nyere analyser som kan sannsynliggjøre at byggfeil medfører en betydelig kostnad for samfunnet; svenske myndigheter (Boverket 2018) har funnet at byggfeil medfører kostnader på 83-111 milliarder svenske kroner per år, når de også inkluderer indirekte effekter. Det er grunn til å tro at byggebransjen i Sverige har mange likhetstrekk med den norske byggebransjen.

Men selv om det er sannsynliggjort at byggfeil gir vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader, er det stor usikkerhet rundt det nøyaktige omfanget. Dette igjen medfører en usikkerhet rundt virkninger av tiltakene og særlig samfunnsøkonomiske nettonyttevurderinger. I våre vurderinger av tiltak vil denne usikkerheten også gjøre seg gjeldende, slik at enkelte forslag vil fremmes med forbehold at det er nødvendig med mer kunnskap før tiltakene eventuelt iverksettes. I de tilfeller der vi anbefaler et tiltak vurderer vi det som sannsynlig at nytten er større enn kostnadene basert på det samlede informasjonsgrunnlaget vi besitter.

1.5 Ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn i byggeprosjekter – begrepsbruk

Forsvarlig byggkvalitet forutsetter tydelig ansvarsfordeling og gode kontrollfunksjoner. Begrepene «ansvar» og «kontroll» favner imidlertid vidt og kan ha mange betydninger. Herunder er det mange begreper som beskriver de forskjellige ansvars- og kontrollfunksjonene i byggeprosjekter. Det er plan- og bygningslovens bestemmelser som avgjør grensesnittet i ansvars- og kontrollfunksjonene, og det er lovteksten som danner grunnlaget når vi forsøker å klargjøre begrepene. Begrepene er imidlertid ikke definert i loven, men ut fra en tolkning av lovgivers motiver lar det seg gjøre å klargjøre betydningen.

Plan- og bygningsloven er det sentrale styringsverktøyet for å sikre kontroll med byggeprosjekter. I Byggkvalitetutvalgets redegjørelse av lovens kontrollfunksjoner omtales «kontroll» under betegnelsen «offentlig kontroll». Det vises til at offentlig kontroll av byggeprosjekter kan skje på to måter; «(kontroll utført av kommunen og uavhengig kontroll utført av tredjepart.)»⁷ Etter vår vurdering er dette noe upresist og kan lede til misforståelser. Det er kun kontroll utført av kommunen, det vil si kontroll som del av kommunal tilsynsvirksomhet, som vi mener kan karakteriseres som offentlig kontroll.⁸ Vi mener det er viktig å skille mellom offentlig tilsyn og uavhengig kontroll, ettersom det gjelder forskjellige regler for offentlig kontroll og kontroll utført av private foretak. For eksempel har kommunene særskilte hjemler til å gi pålegg om stans eller retting i et byggeprosjekt,

⁶ Denne definisjonen av forsvarlig byggkvalitet er knyttet opp til byggt tekniske feil etter lovverk. Definisjonen tar ikke nødvendigvis inn over seg feil i form av avvik fra privatrettslig avtalt kvalitet.

⁷ BKU 2020 s. 38

⁸ Kommunene har en viss anledning til å innhente privat sakkyndig bistand på tiltakshaver regning som ledd i tilsynet, jf. pbl. § 25-2, men dette som del av kommunalt tilsyn.

samt mulighet til å drive ulovlighetsoppfølging. Uavhengig kontroll utført av private foretak omtaler vi ikke som en del av «offentlig kontroll».

Uavhengig kontroll utført av tredjepart er regulert i pbl. § 23-7. I tillegg er det gitt bestemmelser om gjennomføring av uavhengig kontroll i pbl. kapittel 24. Uavhengig kontroll er forbeholdt utbyggingstiltak av en viss karakter, og skal omfatte kontroll med viktige og kritiske områder ved prosjekteringen og utførelsen. I denne utredningen bruker vi begrepet «uavhengig kontroll» når vi behandler denne delen av kontrollregimet. Offentlig kontroll utført av kommunene reguleres av plan- og bygningsloven kapittel 25 og omtales som «tilsyn». Der vi bruker begrepet «kontroll» som sådan, siktes det til kontrollsystemet som sådan. Det vil si både uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn.

Kontroll i byggeprosjekter har en klar sammenheng med reglene om ansvar. Ansvar er regulert i pbl. kap. 23, og omfatter en rekke ansvarsområder fordelt på forskjellige aktører (se punkt 2.2 nedenfor). Utgangspunktet er at tiltakshaver har hovedansvaret for at byggeprosjektet utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 23-1 første ledd. For tiltak underlagt krav om ansvarlig foretak, skal tiltakshaver videreføre sitt ansvar til dette foretaket. Det er to viktige kontrollfunksjoner knyttet til ansvarsreglene. For det første de ansvarlige aktørenes egenkontroll med at lov- og forskriftsatte krav følges. Blant annet plikter ansvarlig søker å påse at alle oppgaver som skal være belagt med ansvar, er belagt med ansvar. For det andre kan pliktene etter ansvarsreglene utløse kontroll av uavhengig tredjepart eller kommunene. I denne utredningen omtaler vi ikke ansvarsreglene som sådan, herunder de plikter som gjelder egenkontroll, som en del av kontrollen i byggeprosjekter. Reglene om ansvar er likevel relevante når vi skal vurdere og foreslå endringer som kan bidra til mer forsvarlig byggkvalitet.

Tabell 1-1: Sentrale begreper

Kontroll: Samlebetegnelse på uavhengig kontroll (§ 23-7) og kommunalt tilsyn (kapittel 25).

Ansvar: Reglene om private aktørers ansvar for hele eller deler av byggeprosjekter, jf. pbl. kapittel 23.

Uavhengig kontroll: Kontroll utført av uavhengig aktører, jf. pbl. § 23-7.

Tilsyn: Kommunal kontroll med byggeprosjekter, jf. pbl. kapittel 25.

1.6 Utredningens oppbygning

Kapittel 2 omtaler vi plan og bygningslovgivningen som rammeverk. I dette kapittelet beskriver vi hvordan tilsyn og uavhengig kontroll fungerer i dag, aktører og ansvarsroller under ansvarsrettssystemet, og rettslig regulering av tilsyn og kontroll. Dette kapittelet danner rettslig bakgrunn for den videre utredningen.

Kapittel 3 svarer ut utredningsinstruksens første spørsmål – *Hva er problemet og hva vil vi oppnå?* Dette spørsmålet er delvis besvart av Byggkvalitetutvalget, og vi kommer her med en beskrivelse av utfordringsbildet knyttet til ansvar og kontroll og en oppsummering av identifiserte problemer. Videre diskuterer vi utfordringer knyttet til kontroll sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv, herunder en drøfting av prinsipal-agent problemet i byggesaker. Avslutningsvis ser vi i kapittelet på hva vi ønsker å oppnå med et kontrollregime.

I kapittel 4 gir vi med en kort beskrivelse av de seks tiltakene som omfattes av denne utredningen. Dette kapittelet svarer ut utredningsinstruksens spørsmål 2 knyttet til hvilke tiltak som er relevante.

Deretter, i kapittel 5 til 10, tar vi for oss det enkelte tiltak hver for seg, og svarer ut utredningsinstruksens spørsmål 3 til 6. Vi beskriver, for hvert enkelt tiltak, hva berørte parter mener om det aktuelle tiltaket, kommer med en nærmere drøfting og konkretisering av tiltaket, diskuterer hvilke prinsipielle spørsmål tiltaket reiser, hva som er positive og negative virkninger av tiltaket, og kommer med en anbefaling. Der vi anbefaler å gå videre med tiltaket, fremmer vi også konkrete forslag til endringer i lov og forskrift, og beskriver forutsetninger for vellykket gjennomføring.

Avslutningsvis, i kapittel 11, diskuterer vi fremtidig innretting av tilsyn og kontroll i byggesaker i lys av våre anbefalinger. Her svarer vi ut spørsmål knyttet til hva som skal kontrolleres, når kontrollen skal skje, hva som skjer dersom kontrollen avdekker feil eller mangler og hvem som skal ha ansvar for hva. I besvarelsen av disse spørsmålene legger vi dagens system til grunn, og foreslår suppleringer, tilpasninger og endringer som kan bidra til å sikre forsvarlig byggkvalitet i Norge.

1.7 Avgrensning

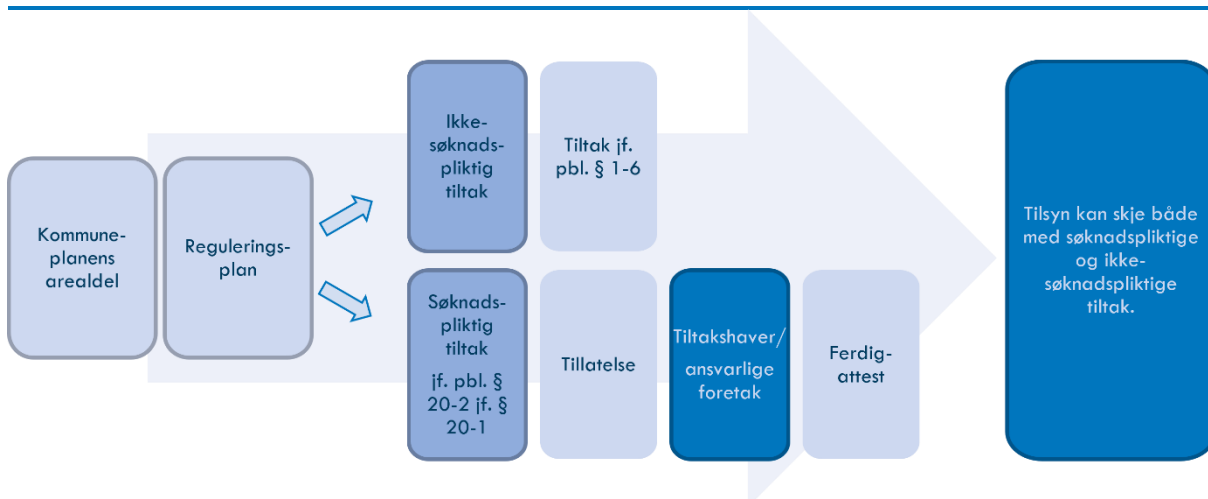
Enkelte av tiltaksforslagene kan reise spørsmål knyttet til EØS-lovgivningen. Dette gjelder særlig i våre vurdering av mulige seriøsitetskrav og registeringsplikt i ROT-markedet. Vi har ikke foretatt en inngående vurdering av hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, EØS-retten vil sette begrensninger for de tiltak vi diskuterer. Dette vil kreve mer inngående studier, som bør foretas dersom departementet vurderer å gå videre med forslagene. Vi peker imidlertid på hvor man bør være oppmerksom på EØS-rettslige spørsmål der dette gjør seg gjeldende.

2. Plan- og bygningsloven som rammeverk

Dette kapittelet gir en oversikt over gjeldende regler for ansvar, uavhengig kontroll og tilsyn i byggesaker. Hensikten med kapittelet er å klargjøre gjeldende rett. Dette danner grunnlaget for de juridiske drøftelsene senere i utredningen.

Plan- og bygningsloven er det viktigste regulatoriske rammeverket for byggsektoren. Loven har imidlertid et langt bredere nedslagsfelt, og har som formål å fremme en bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Plan- og bygningsloven kan grovt sett deles inn i en plandel og en byggesaksdel. Mens plandelen i loven er preget av prosessregler, overordnede føringer og i stor grad åpner for planfaglig og politisk skjønn, består byggesaksdelen av mer detaljerte regler, blant annet krav til tiltak. Krav til byggeprosjekter er i tillegg utfyllende regulert i forskrifter til loven. Gjennom plansystemet kan plan- og bygningsmyndighetene styre arealbruken i et helhetlig perspektiv. Kommunale arealplaner er et sentralt styringsmiddel for å sette rammer for utforming av våre fysiske omgivelser, herunder krav til det enkelte byggetiltak. Ut ifra en systembetragtning er det viktig å understreke at plan- og bygningsloven legger opp til prosesser som skal sikre at tiltak som utføres skjer på en samfunnstjenlig, effektiv og kvalitetsmessig god måte. I systemet ligger også en forutsetning om at det skjer en kontroll med både planprosesser og byggesaksprosesser. Det er viktig å være oppmerksom på at det er summen av krav i loven, forskrifter og planer som utgjør det rettslige rammeverket for byggeprosjekter, og dermed også de rettslige rammene for uavhengig kontroll og tilsyn. Figuren nedenfor illustrerer betydningen av rettslig bindende arealplaner, og at tilsyn gjelder både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak.

Figur 2-1: Tilsyn kan skje med både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak



Illustrasjon: Holth & Winge

Plan- og bygningsloven er myndighetenes sentrale virkemiddel for kontroll med byggeprosjekter, og dermed også det viktigste verktøyet for å sikre forsvarlig byggkvalitet. Målet om å sikre forsvarlig byggkvalitet vært et grunnleggende hensyn helt siden de første bybaserte bygningslovene ble innført i første halvdel av 1800-tallet.⁹ Plan- og bygningslovgivningen har gjennom årene hatt forskjellige virkemidler for å sikre forsvarlig byggkvalitet. Mens ansvaret tidligere i all hovedsak lå hos kommunene, er det aktørene i byggencæringen som i dag har hovedansvaret for at krav i lover, forskrifter og planer etterleves.

Når det gjelder regulering av ansvar og kontroll i byggesaker, er det lovens byggesaksdel og tilhørende forskrifter som er mest relevant, og det regelverket som behandles i den videre fremstillingen.

Plan- og bygningsloven oppstiller en rekke bestemmelser om ansvar og kontroll i byggesaker. Lovbestemmelsene er nokså overordnede i sine formuleringer, mens mer detaljerte regler er fastsatt i forskrift om byggesaker (SAK) og teknisk forskrift (TEK17). Samlet sett er det et omfattende og komplekst regelverk.

⁹ BKU 2020 s. 25.

2.1 Rettslig regulering av ansvar for gjennomføring av byggeprosjekter

I plan- og bygningsloven kap. 23 finner vi bestemmelsene som slår fast utgangspunktet om at ansvaret for at regelverket er fulgt, skal ligge på den som faktisk utfører jobben. Ansvarssystemet i lovens kapittel 23 gjelder bare byggesaker, ikke plansaker.

Kapittel 23 opererer med fem ulike roller når det kommer til ansvar for å påse at plan- og bygningslovgivningen er overholdt. De fem rollene er tiltakshaver, ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende. Ansvarssystemet medfører at kommunene ikke har ansvaret for en løpende kontroll med all byggevirksomhet. Gjennom «privatiseringen» av kontrollfunksjoner har lovgiver lagt til grunn at kommunene skal kunne stole på at tiltakshaver eller ansvarlige foretak følger reglene. I Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) er bakgrunnen for lovendringen som da ble gjort oppsummert på følgende måte:

Måten de offentlige kvalitetskravene kan styrkes på, vil først og fremst være gjennom å stille krav til god saksbehandling, krav til oversiktlige og effektive ansvarsforhold, krav til kvalifikasjoner hos de som utfører arbeidet, og til effektiv kontroll. Det er disse elementene som danner grunnlaget for forslaget, og som søkes ivaretatt gjennom nye regler.

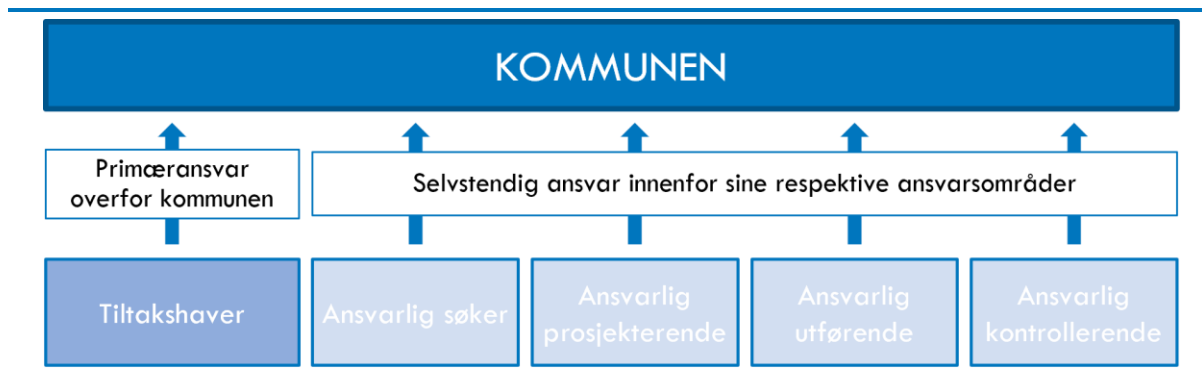
Ansvarsrett inntreder ved at signert erklæring sendes kommunen, jf. pbl. § 23-3 andre ledd.

I det følgende gis en oversikt over de forskjellige aktørene innenfor ansvarsrettssystemet, hvor vi vil peke på aktørenes oppgaver og plikter, hvor hensikten er å klargjøre og problematisere grensesnittet mellom aktørenes rolle og ansvar.

2.2 Aktører og ansvarsroller

Det er viktig å merke seg at ansvarsreglene i pbl. kap. 23 blant annet er gitt for å sikre at kravene til byggeprosjekter, som fremgår av lov, forskrifter og arealplaner, følges opp i praksis. Lovgivningen bygger på en tanke om at byggeprosjektene vil variere svært mye når det gjelder omfang, og dermed også med hensyn til behov for kontroll. I enkelte byggeprosjekter stilles det ikke krav til ansvarlige foretak. Dette vil typisk være byggeprosjekter som er små og ukompliserte, eller som av andre grunner eksplisitt er unntatt krav om ansvarlige foretak. I svært mange tilfeller, jf. pbl. § 20-3, oppstiller loven et krav om ansvarlige foretak. Figuren nedenfor viser de ulike rollene lovens kapittel 23 opererer med. Loven og byggesaksforskriften gir en opplisting av det ansvar og de oppgaver som følger med de enkelte roller.

Figur 2-2: Aktører og ansvarsroller



Illustrasjon: Oslo Economics/Holth & Winge

2.2.1 Tiltakshaver

I pbl. § 23-1 første ledd slås det fast at tiltakshaver som et utgangspunkt er ansvarlig for at tiltak utføres i tråd med regelverket. Et generelt og overordnet ansvar ligger dermed på tiltakshaver. Tiltakshaver har alene ansvaret for overholdelse av regelverket i to situasjoner. For det første der tiltaket faller utenfor plikten til å søke etter plan- og bygningslovgivningen. For det andre der tiltaket er søknadspliktig, men ikke utløser plikt til å engasjere ansvarlige foretak.

Lovens hovedregel er imidlertid at søknad om tiltak, jf. pbl. § 20-2, jf. § 20-1 krever ansvarlig foretak i form av ansvarlig søker. Dette følger av pbl. § 20-3. Ved søknad om tiltak som krever ansvarlig søker skal erklæringer

om ansvar følge søknad om tiltak. Kommunen kan ikke gi igangsettelsestillatelse før ansvarsrett er tildelt, jf. pbl. § 21-4. Det er likevel viktig å understreke at ikke alle ansvarsroller må være belagt ved innsendelse av søknad.

2.2.2 Ansvarlig søker

Etter plan- og bygningsloven § 23-4 har den ansvarlige søker tre hovedoppgaver. For det første å være tiltakshavers representant overfor kommunen, for det andre å være ansvarlig for å samordne de ulike oppgavene og for det tredje ansvarlig for å innsele nødvendig sluttokumentasjon for kommunens utstedelse av ferdigattest.

I tillegg til ansvaret som følger av pbl. § 23-4 er ansvarlig søkers ansvar utdypet og presisert i SAK § 12-2 bokstavene a) til m). I SAK § 12-2 er en rekke oppgaver som påligger den ansvarlige søker konkret angitt.

2.2.3 Ansvarlig prosjekterende

Etter pbl. § 23-5 har den ansvarlig prosjekterende ansvar for å prosjektere tiltaket i *samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov*. Bestemmelsen oppstiller også krav til dokumentasjon på forutsetningene for og løsningene i prosjekteringen.

I tillegg til ansvaret som følger av pbl. § 23-5 er ansvarlig prosjekterendes ansvar utdypet og presisert i SAK § 12-3 bokstavene a) til j). Ansvaret etter bestemmelsen dekker en rekke ulike forhold, som for eksempel kvalitetssikring av prosjekteringen, koordinering av grensesnitt mot andre ansvarlig prosjekterende og plikt til å informere ansvarlig søker om forhold av betydning for dennes oppgaver.

2.2.4 Ansvarlig utførende

Etter plan- og bygningsloven § 23-6 har den ansvarlig utførende ansvar for at tiltaket utføres i tråd med prosjekteringen, og at gjennomføringen skjer i samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

I tillegg til ansvaret som følger av pbl. § 23-6 er ansvarlig utførendes ansvar utdypet og presisert i SAK § 12-4 bokstavene a) til l). I dette ansvaret ligger blant annet kvalitetssikring av utførelsen, koordinering av grensesnitt mot andre ansvarlig utførende og plikt til å melde fra til ansvarlig søker om forhold av betydning for dennes oppgaver.

2.2.5 Ansvarlig kontrollerende

Etter plan- og bygningsloven § 23-7 har den ansvarlig kontrollerende ansvar for å påse at prosjekteringen og løsningene som valgt er tilstrekkelig. Videre skal den ansvarlig kontrollerende påse at utførelsen er i tråd med prosjekteringen, og at både prosjekteringen og utførelsen er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. I pbl. § 23-7 første ledd er det understreket at kontrollen som gjennomføres av den ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. Dette henger sammen med tilliten til systemet og en forsvarlig systeminnretning. Kontroll gjennomført av foretak etter pbl. § 23-7 omtales generelt som uavhengig kontroll.

I tillegg til ansvaret som følger av pbl. § 23-7 er ansvarlig kontrollerendes ansvar utdypet og presisert i SAK § 12-5 bokstavene a) til f). I dette ansvaret ligger blant annet å foreta sluttkontroll, kontrollere tiltak og melde fra om avvik og koordinere grensesnittet mot andre ansvarlig kontrollerende.

2.2.6 Oppsummering

Av denne gjennomgangen ser vi at antallet ansvarlige foretak i et byggeprosjekt kan bli stort. Dertil kommer at det ofte vil være flere ansvarlige foretak innenfor samme ansvarsområde. Lovgiver har tatt høyde for at grensesnittet mellom de ulike typene ansvarsretter kan være vanskelig å trekke jf. ansvarlig søkers oppgaver. Lovgiver har videre i SAK, som vi har sett ovenfor, også tatt høyde for at det kan være utfordrende å trekke opp grensesnittet mot andre ansvarlige foretak innenfor samme ansvarsområde.

En overordnet betraktning er at skillet mellom tilsyn som en offentlig oppgave, jf. pbl. kap. 25 og ansvar for gjennomføring av tiltak etter reglene i pbl. kap. 23 er et relativt tydelig skille. Innad i ansvarsrettsreglene ser vi imidlertid at grensesnittet mellom de ulike ansvarsrollene og innad mellom de ulike foretakene innenfor de

enkelte ansvarsrollene, kan være vanskelige å trekke. Det kan virke som lovgiver har vært klar over systemets utfordringer ved vedtakelse av bestemmelsene:¹⁰

Hvor ansvarsretten blir delt opp skal både bygningsmyndighetene og den koordineringsansvarlige (samordner) påse at alle nødvendige deler av byggeprosjektet blir omfattet av ansvarsrett. Koordineringsansvaret vil være tilsvarende som ansvarlig søkers ansvar i søknadsfasen. Dersom det oppstår «gråsoner» vil den koordineringsansvarlige ha det faglige ansvar for disse områdene.

Forslaget om en koordineringsansvarlig ble aldri innført i loven. I stedet er ansvarlig søker gitt et særskilt ansvar om å «samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende», jf. pbl. § 23-4, SAK § 12-2 og Solemdommen HR-2020-312-A.

Det er imidlertid elementer av ansvaret, og kanskje særlig den delen av ansvaret som ligger i grensesnittet mellom de ulike aktørene innenfor samme ansvarsrolle, som kan skape utfordringer og problemer i praksis. Aktørene har selv et betydelig ansvar for å avklare grensesnittet seg imellom. Et slikt system vil kunne betegnes som sårbart og egnet til å bidra til en mulig pulverisering av ansvar. Særlig gjelder dette trolig tiltak hvor en eller flere mindre aktører er involvert i et prosjekt med klart avgrensede og mindre oppdrag. Her ligger det ikke noe insitamant i systemet for å ta tak i eventuelle utfordringer knyttet til avklaring av grensesnittet mot andre aktører.

Ideen med en koordineringsansvarlig fra Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) kan trekkes frem igjen som en mulig løsning på utfordringene med uklarhet og pulverisering av ansvar innenfor de enkelte ansvarsrollene. Dette kan også ses i sammenheng med funksjonen «ansvarlig samordner» som ble avskaffet i 2003. Dette diskuteres nærmere nedenfor i kapittel 10.

2.2.7 Særlig om erstatningsansvar ved brudd på ansvarsregler

Ansvarsreglene tar ikke sikte på å regulere eventuelt ansvar overfor tredjeparter. Gjennom fire høyesterettsavgjørelser har imidlertid Høyesterett slått fast at brudd på ansvarsreglene kan gi slike tredjeparter grunnlag for krav om erstatning. Før vi går inn på grensene mellom de ulike ansvarsrollene kan det derfor være nyttig å gå gjennom de fire høyesterettsavgjørelsen vi har på området.

Bori I HR-2015-537-A

Saken gjaldt spørsmålet om et boligbyggelag som hadde påtatt seg rollen som ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende kunne holdes ansvarlig for tredjeparters tap som følge av omfattende mangler ved bygget. I denne saken settes to spørsmål på spissen. For det første om brudd på offentligrettslige regler (som ansvarsreglene i pbl. er) kan danne grunnlag for erstatningskrav fra tredjeparter utenfor kontrakt. For det andre, om det svares ja på det første spørsmålet, hvor terskelen for et slikt krav eventuelt ligger.

Høyesterett deler seg i spørsmålet om reglene i plan- og bygningsloven kan danne grunnlag for krav om erstatning for tredjeparter utenfor kontrakt.

Høyesteretts flertall går systematisk gjennom ulike rettskilder og oppsummerer på følgende måte:

Det jeg her har gjennomgått trekker samlet sett, etter mitt syn, sterkt i retning av at det ikke er grunnlag for å avgrense ansvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 slik Bori BBL tar til orde for, men at den ansvarlige etter plan- og bygningsloven i prinsippet – og på privatrettslige grunnlag – kan holdes erstatningsansvarlig for tredjemanns tap som følge av pliktbruddet. Når jeg går inn for denne løsningen er det også i lys av den mer alminnelige rettsutviklingen med hensyn til erstatningsansvar for svikt i kontrollfunksjoner og et strengt profesjonsansvar, også for tredjemanns rene formuestap, jf. Rt-2008-1078. Jeg minner om at jeg her har for øyet situasjonen der den ansvarlige uaktsomt har gått god for et bygg som har så store lovmessige mangler at de ville gitt grunnlag for heving.

Man kan si at Høyesteretts flertall avklarer et rettslig usikkert spørsmål av stor prinsipiell betydning. Høyesterett slår fast at brudd på de offentligrettslige reglene om ansvar i plan- og bygningsloven kan påberopes i krav om erstatning fra tredjeparter utenfor kontrakt. Rettslig grunnlag vil kunne være skadeserstatningsloven § 2-1. Overtredelsen av bestemmelsene med hensyn til manglenes karakter tilsa i denne saken at Høyesterett ikke måtte gå nærmere inn i en vurdering av en eventuell terskel for når slike krav kan gjøres gjeldene.

¹⁰ Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) s. 206

Dissenterende dommer Skoghøy har en meget prinsipiell tilnærming til betydningen av skillet mellom offentligrettslige regler og privatrettslige regler. Han viser også til at det etter hans syn ikke er noe i lovens ordlyd eller forarbeider som tyder på at man fra lovgiverhold har ment å viske ut betydningen av dette skillet. Han uttaler:

Bygningslovutvalget gikk ikke inn for å innføre noen garanti- og forsikringsordning for byggfeil, og dette sluttet Kommunal- og regionaldepartementet seg til. Som begrunnelse ble det vist til at «andre lover, som bustadoppføringslova og håndverkertjenesteloven, er mer rettet mot forbrukerperspektivet enn plan- og bygningsloven», og eventuelle reformer burde derfor gjennomføres innenfor disse lovene, se Ot.prp.nr.45 (2007–2008), side 40. Lovgiverne har altså forutsatt at privatrettslige konsekvenser av byggfeil fullt ut skulle reguleres av kontraktslovgivningen. Det at det kunne være aktuelt å fremme erstatningskrav mot ansvarlig utførende eller kontrollerende foretak for brudd på plan- og bygningsloven, var åpenbart en tanke som ingen kom på.

Vi ser her hvordan Høyesterett deler seg i et meget prinsipielt og viktig spørsmål. Det er selvsagt uten betydning hva vi mener om Høyesteretts avgjørelse i denne saken. Vi mener likevel det er grunn til å peke på flertallets, og for så vidt også mindretallets, betraktninger om manglende klarhet i lovgivningen. Med andre ord; lovgiver kan selvsagt komme på banen med avklaringer i begge retninger. Vi mener det også er god grunn til å henvise til dommer Skoghøys prinsipielle artikkel om avgjørelsen og de spørsmål saken reiste i Jussens Venner 2016/4, Årgang 51, s. 189-211.

Bori II HR-2017-1834-A

Saken gjaldt spørsmålet om en kontrollerendes ansvar for uriktige opplysninger om brannskille mellom hybelleiligheten og resten av huset. Høyesterett konkluderte i denne saken med at det ikke var tale om omfattende byggtekniske feil, og at den kontrollansvarlige ikke hadde opptrådt grovt uaktsomt. Høyesterett oppsummerer Bori I dommen og påpeker at den slår fast to viktige prinsipper:

For det første slås det fast at selv om pliktene for den ansvarlige etter plan- og bygningsloven i første rekke gjelder overfor tiltakshaveren og det offentlige, kan feil som den ansvarlige begår under utførelsen av sitt oppdrag, også gi grunnlag for ansvar overfor tredjemann.

For det annet innebærer dommen at den ansvarlige etter plan- og bygningsloven kan ha erstatningsansvar for slike feil etter reglene om erstatning utenfor kontrakt. Det gjelder selv om skadelidte også kan ha mulighet til å gjøre krav gjeldende overfor sin kontraktspart eller tidligere kontraktsledd etter kontraktsrettslige regler, se Bori-dommen avsnitt 36.

Oppsummert kan vi si at Bori II-dommen viderefører Bori I-dommens prinsipielle betraktninger om brudd på plan- og bygningslovens bestemmelser om ansvar jf. kap. 23 som mulig rettslig grunnlag for krav om erstatning. Den terskelen man legger for et slikt krav om ansvar i Bori I-dommen er ikke nådd med de feil og mangler som var tema i Bori II-dommen.

Solemdommen HR-2020-312-A

Saken gjaldt fire nyoppførte boliger i Trondheim som viste seg å være beheftet med betydelige mangler. Manglene var først og fremst knyttet til utilfredsstillende bygningsmessig standard. Arkitektfirmaet som var ansvarlig søker for prosjektet, hadde ikke sørget for at det hadde en ansvarlig prosjekterende for bygninger og installasjoner. Høyesterett oppsummerer ansvarlig søkers ansvar og oppgaver på følgende måte:

I de spesielle merknadene til § 23-4 i Ot.prp.nr.45 (2007–2008) punkt 27.7 på side 330 er ansvarlig søkers oppgaver og ansvar oppsummert slik:

«Det presiseres at ansvarlig søker er bindeleddet mellom tiltakshaver og kommunen, og at han/hun (det vil si foretaket) overtar oppgaven med å påse at tiltaket er belagt med ansvar. Han har også ansvaret for at det foretas tilstrekkelig kontroll. Ansvaret er imidlertid begrenset til selve ansvarsbeleggingen. Han har ikke ansvar for innholdet i de forskjellige oppgavene eller dokumentasjonen.»

Etter dette er det en sentral oppgave for ansvarlig søker å sørge for at alle oppgaver er belagt med ansvar. Jeg finner også grunn til å fremheve at ansvarlig søker plikter å melde fra til kommunen ved mangler, endringer og opphør av ansvarsretter, jf. byggesaksforskriften § 12-2. I lys av prosedyrene for Høyesterett presiserer jeg at ansvarlig søkers ansvar ikke omfatter innholdet i og utførelsen av de øvrige ansvarliges ulike oppgaver.

Høyesterett fulgte igjen opp Bori I-dommen og la til grunn av feilene i dette byggeprosjektet var så alvorlige at arkitekten kunne holdes erstatningsrettslig ansvarlig for brudd på pliktene etter kap. 23. Med grunnlag i skl. § 2-1 ble arkitektfirmaet dømt til å betale erstatning til tredjeparter.

Kruse-Smith dommen HR-2021-2201-A

Saken gjaldt mangler i et byggeprosjekt, blant annet mangelfull utførelse av vinduer i fellesarealer. Høyesterett viser igjen til de øvrige avgjørelsene knyttet til virkningen av brudd på ansvarsreglene etter plan- og bygningsloven, og følger opp tilsvarende prinsipielle betraktninger. Det mest sentrale i avgjørelsen er nok likevel den klare, og relativt høye, terskelen Høyesterett etablerer for at et krav om erstatning skal kunne nå frem med grunnlag i brudd på ansvarsreglene i plan- og bygningsloven. Høyesterett uttaler:

I avveiningen det er tale om, skal «tapssituasjonen, karakteren av pliktbruddet og de interesser som beskyttes og håndhevingsynspunkter» inngå. De ulike momentene er delvis overlappende. Men både formuleringene og praksis viser at det kreves at tredjemann er blitt påført et betydelig tap og er satt i en vanskelig situasjon. Videre fremgår at ansvar er nærliggende der pliktbruddets karakter er grovt, for eksempel fordi det er knyttet til grunnleggende forhold som et bygg skal ivareta. Dette kan eksempelvis gjelde pliktbrudd av betydning for sikkerhet og helse. Det supplerende ansvaret vil etter dette kunne virke som et sikkerhetsnett.

Oppsummering av høyesterettsavgjørelsene

Høyesterettsavgjørelsene viser hvordan domstolene, med utgangspunkt i plan- og bygningslovgivningens bestemmelser om ansvar, har utviklet et rettslig grunnlag for å holde de ansvarlige foretakene erstatningsrettslig ansvarlig for feil og mangler i deres arbeid overfor tredjeparter utenfor kontraktsforhold. Rettspraksisen er viktig å være kjent med når det skal foretas vurderinger av systeminnretninger som eventuelt på annen eller bedre måte sikrer tanken om bedre byggkvalitet. Særlig gjelder dette forslag til endringer som eksplisitt eller implisitt gir økt ansvar for en eller flere av de ansvarsrollene som er regulert i plan- og bygningsloven kap. 23. I vår utredning er det særlig forslagene om milepæler og forslaget om en koordinator innenfor de ulike ansvarsrollene som kan ha sider mot et økt ansvar etter plan- og bygningslovgivningen. Dette kan igjen, innenfor de rammer Høyesterett har oppstilt i sine avgjørelser, også gi grunnlag for konkrete vurderinger fra domstolene opp mot ansvar etter skadeerstatningsloven § 2-1.

2.3 Rettslig regulering av tilsyn

2.3.1 Bakgrunn

Kommunalt tilsyn i byggesaker har vært forankret i plan- og bygningslovgivningen i lang tid. Det fulgte av bygningsloven 1924 § 136, bygningsloven 1965 § 9, og senere i plan- og bygningsloven 1985 § 10-1, at kommunene skulle «føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen». Utover 1980-tallet ble det avdekket svakheter i kommunenes tilsynsvirksomhet.¹¹ Uttalelsen i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 77 viste behovet for lovendringer:

Tradisjonelle tilsynsformer basert på detaljinspeksjoner har i mange sammenhenger vist seg å ha svakheter. De er ofte ressurskrevende, det kan være vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler, og den forebyggende effekten av tradisjonelle tilsynsbesøk er beskjeden.

Det ble med dette foreslått nye bestemmelser om ansvar og kontroll som hadde til hovedhensikt «å legge til rette for å sikre kvaliteten på det som bygges», hvor den viktigste endringen var å legge «ansvaret for at regelverket er fulgt som hovedprinsipp på den som faktisk utfører jobben».¹² Mens kommunene fremdeles skulle ha tilsynsansvaret, skulle de private utbyggingsaktørene ha ansvaret for at byggeprosjektet ble utført i tråd med tillatelsen, samt at krav i planer og tekniske krav fastsatt i lov og forskrifter ble overholdt. Kommunenes rolle ble karakterisert som et «overoppsyn», som i all hovedsak skulle gå ut på å føre tilsyn med at kontrollen ble foretatt.¹³ Samtidig skulle kommunene også ha rett til å foreta direkte kontroll for å avdekke eventuelle avvik.

¹¹ Pedersen m.fl. 2020 bind II s. 351.

¹² Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 9.

¹³ NOU 2005: 12 s. 302.

Etter dagens lov har kommunene både rett og plikt til å føre tilsyn med alle tiltak som faller inn under plan- og bygningslovens område.¹⁴ Selve tilsynsbegrepet er ikke legaldefinert, men er i juridisk teori definert som «en formålsstyrt virksomhet som tar sikte på å avklare om aktørene overholder plan- og bygningslovgivningen».¹⁵

Rammene for kommunenes tilsynsplikt er fastsatt i pbl. § 25-1, mens pbl. § 25-2 fastsetter regler for gjennomføringen av tilsyn. Dette er likevel ikke et skarpt skille mellom disse bestemmelsene, ettersom pbl. § 25-2 også er sentral ved fastsettelse av tilsynets omfang. Gjennomgangen nedenfor vil ta for seg omfanget og innholdet i kommunens tilsyn. Vi vil vise at det er en viss uklarhet i dagens regelverk med hensyn til kommunenes rett og plikt til å føre tilsyn. Dette må ikke blandes sammen med spørsmålet om forholdet mellom tilsynsvirksomhet og uavhengig kontroll. Forholdet mellom uavhengig kontroll og tilsyn kommer vi tilbake til i kapittel 5.

2.3.2 Tilsynspliktens omfang

Plan- og bygningsloven § 1-4 slår fast plan- og bygningsmyndighetenes overordnede ansvar for at lovens bestemmelser etterleves i praksis. Det følger av bestemmelsens første ledd:

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Som nevnt over omfatter plan- og bygningsloven en rekke myndighetsoppgaver, hvor tilsyn i byggesaker kun er ett av ansvarsområdene. Tilsyn er et kommunalt ansvar, hvor tilsynsplikten er nærmere fastsatt i pbl. § 25-1:

§ 25-1. Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

Kilde: plan- og bygningsloven § 25-1

Bestemmelsen slår fast at tilsyn er en *plikt* som påligger kommunene. Dette innebærer at kommunene ikke kan delegere eller sette bort ansvaret til private aktører. Kommunen kan som nevnt innhente (privat) sakkyndig bistand ved gjennomføring av tilsyn. Kommunene kan også organisere tilsynsvirksomheten gjennom interkommunale selskaper. I tillegg kan private aktører trekkes inn for å gi nødvendig, sakkyndig bistand i tilsynsarbeidet.¹⁶ At kommunene har plikt til å føre tilsyn er en endring fra tidligere lovgivning, hvor kommunene hadde «rett, men ikke plikt til å føre tilsyn og kontroll med byggearbeidets utførelse».¹⁷ Manglende eller mangelfullt tilsyn fra kommunens side vil altså være et brudd på de plikter som påligger kommunen etter plan- og bygningsloven.

I pbl. § 25-1 første ledd fremgår det videre at tilsynet skal skje i («byggesaker») og skal gjelde spørsmålet om tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Dette innebærer at kommunens tilsyn er avgrenset til de forhold som faller inn under plan- og bygningslovens virkeområde. Dette omfatter både søknadspliktige tiltak etter pbl. § 20-2, jf. § 20-1, samt tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter § 20-5, jf. SAK § 4-1. Tilsynsplikten omfatter imidlertid ikke tiltak som behandles etter andre lover, slik som energianlegg, steinbrudd, landbruksveier, akvakulturanlegg m.m., jf. § 20-6 og SAK § 4-3. Det samme gjelder visse tiltak som hører inn under forsvarssektoren, jf. pbl. § 20-7 og for nærmere bestemte skjermingsverdige objekter, jf. pbl. § 20-8 og sikkerhetsloven § 7-1.

Når det gjelder tilsynspliktens omfang slår pbl. § 25-1 andre ledd fast at kommunen har plikt til å gjennomføre tilsyn «i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd». Ordlyden gir kommunene vidt spillerom for å utøve skjønn

¹⁴ Hva som anses som «tiltak» etter plan- og bygningsloven er nærmere angitt i § 1-6.

¹⁵ Pedersen m.fl. 2018 bind 2 s. 351 og Stub 2011 s. 22.

¹⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334.

¹⁷ Ot.prp. nr. 57 (1985-86) s. 78.

til å avgjøre når tilsyn anses påkrevet. Lovens forarbeider viser til at bestemmelsen er utformet som «en generell norm, og gir ikke kommunen noen plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter» og at «ansvaret for at tiltak er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav som en klar hovedregel ligger hos tiltakshaversiden».¹⁸ Forarbeidene presiserer videre at den lovsatte tilsynsplikten langt på vei vil bero på kommunenes egne tilsynsstrategier:¹⁹

Tilsynet trenger ikke være basert på særskilte indikasjoner om ulovligheter, men kan gjennomføres på basis av valgte innsatsområder, statistisk tilfeldig utvelgelse og så videre.

Ut fra dette er det vanskelig å oppstille en klar ramme for omfanget av kommunenes plikt til å gjennomføre tilsyn. Det som tilsynelatende kan ses som en streng tilsynsplikt etter første ledd, blir svekket av formuleringen i andre ledd. Lovgiver legger en betydelig del av ansvaret over på kommunene selv, ved at tilsynspliktens omfang langt på vei vil bero på kommunenes egne mål og strategier. Dette fremheves også av Byggkvalitetutvalget:²⁰

Kommunen står fritt til å prioritere hva den vil kontrollere av prosjektering, utførelse, kvalifikasjoner og andre forhold knyttet til byggesaken. Kommunen avgjør selv hva som skal kontrolleres, hvordan kontrollen skal gjennomføres, hvor ofte og når.

På tre områder innsnevres kommunenes handlingsrom når det gjelder plikten til å gjennomføre tilsyn. For det første følger det av pbl. § 25-1 andre ledd andre punktum at kommunen «skal føre tilsyn ved allerede gitt pålegg». Dersom kommunen har gitt pålegg, vil tilsynet gå ut på å undersøke om dette er etterkommet, og om det eventuelt skal iverksettes ulovlighetsoppfølging etter pbl. § 32-1. For det andre følger det videre av samme bestemmelse at det inntreer en tilsynsplikt når kommunen «(blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.)» Ved varsel om ulovlige forhold vil tilsynet gå ut på å avdekke om forholdet er ulovlig. I begge tilfeller vil tilsynet raskt gå over i ulovlighetsoppfølging, som kommunene plikter å utføre etter pbl. § 32-1. For det tredje følger det av pbl. § 25-2 andre ledd tredje punktum at kommunene «skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet», jf. SAK § 15-3.²¹

Tabell 2-1: Kommunens tilsynsplikt

Kommunene har plikt til å føre tilsyn når:

- Kommunen allerede har gitt pålegg.
- Kommunen er gjort oppmerksom på ulovlige forhold utover de rent bagatellmessige.
- De temabaserte områdene angitt av departementet med hjemmel i SAK § 15-3 fastsetter en slik plikt.

Utover dette har kommunene stor frihet til å avgjøre når tilsyn anses nødvendig. I forarbeidene begrunnes dette med at både mål for og omfanget av kommunenes tilsyn «(i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser)».²² Vi kan dermed si at dagens tilsynsregler i stor grad er basert på tillit til at kommunene fører tilsyn i et slikt omfang at de avdekker ulovligheter. Fordelen med en slik regulering er at kommunene selv kan utforme tilsynsstrategier og foreta prioriteringer basert på lokalkunnskap om hvilke områder, både tematiske og geografiske, hvor det er størst sannsynlighet for å avdekke feil, samt ut fra en konsekvensanalyse av hvilke feil som kan ha størst samfunnsøkonomiske konsekvenser. Ulempen er på sin side at det ikke gis noen garanti for at kommunene prioriteringer er egnet til å sikre forsvarlig byggkvalitet.

Selv om det er en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven, vil tilsyn også kunne avdekke forhold som hører inn under andre myndigheters ansvar. Det følger av plan- og bygningsloven § 1-4 andre ledd at plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder tilsyn følger det direkte av § 25-1 tredje ledd at kommunene kan «samarbeide med andre kommuner og instanser om tilsyn». Selv om kommunenes tilsynsplikt etter § 25-1 er avgrenset til plan- og bygningsrettslige forhold, ligger det et klart motiv fra lovgiver om at offentlig tilsyn skjer

¹⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334, se også § 25-2 andre ledd andre punktum om sakkyndig bistand dersom tilsyn avdekker vesentlig svikt.

¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334.

²⁰ BKU 2020 s. 38.

²¹ SAK § 15-3 er tidsbegrenset, og de angitte prioriteringsområdene utløper 1. januar 2022. I skrivende stund har departementet på høring forslag til nye tidsavgrensede krav til tilsyn. Forslagene gjelder økt kommunalt tilsyn med dokumentasjon av sikkerhet mot naturfarer og tilsyn med ikke godkjente boenheter/hybler i eksisterende bygg, se høringsbrev 20. september 2021 i sak 21/4961.

²² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334.

koordinert slik at også andre ulovligheter kan avdekkes. I dette ligger at kommunene har både rett og plikt til å trekke andre offentlige myndigheter inn i tilsynsvirksomheten, herunder å varsle om mulige brudd på annen lovgivning. Spørsmålet om koordinering med andre myndigheter er et tema vi kommer tilbake til flere steder i denne utredningen.

2.3.3 Gjennomføring av tilsynet

Hvordan kommunene skal gjennomføre tilsyn er i liten grad lovregulert. Plan- og bygningsloven § 25-2 fastsetter likevel noen viktige utgangspunkter:

§ 25-2. Gjennomføring av tilsynet

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 syvende ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivaretatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn.

Kilde: Plan- og bygningsloven § 25-2

Det følger av første ledd at utover den lovfestede tilsynsplikten i § 25-1, skal kommunene selv avgjøre «hvilke saker og på hvilke områder» det skal føres tilsyn. Med dette har lovgiver tydeliggjort skillet mellom kommunenes tilsynsplikt (§ 25-1) og tilsynsrett (§ 25-2).

I pbl. § 25-2 første ledd andre punktum heter det at tilsynet skal gjennomføres «på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig». Ut fra ordlyden alene er det uklart om denne formuleringen kun gjelder i de tilfeller vi er utenfor tilsynsplikten angitt i § 25-1, eller om den gjelder all form for tilsyn. Bestemmelsen indikerer uansett at kommunene har stor frihet i alle faser av tilsynet med hensyn til hvordan tilsyn rent faktisk skal gjennomføres. En begrensning ligger likevel i § 25-1 om at tilsynet skal utøves i det omfang at det kan avdekke regelbrudd. Etter vårt syn ligger det i dette også et krav om at tilsynsmetodene må være egnet til å oppnå dette formålet.

Byggesaksforskriften kapittel 15 inneholder visse bestemmelser som kan bidra til at kommunenes tilsynsvirksomhet, både omfangs- og innholdsmessig, klargjøres. Etter SAK § 15-1 skal kommunene utarbeide en tilsynsstrategi.

§ 15-1. Strategi for tilsyn. Rapportering

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det bl.a. tas stilling til:

- a. målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet,
- b. organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og
- c. utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Kilde: SAK § 15-1

Formuleringen «skal utarbeide» viser at kommunene plikter å utarbeide en tilsynsstrategi. Strategien skal blant annet inneholde målsettinger og rutiner for tilsynet, organisering av tilsynet, samt områder, sakstyper og temaer som skal prioriteres.

Det er flere fremgangsmåter og metoder som kan benyttes ved tilsyn i byggesaker. Byggesaksutvalget gir en beskrivelse i NOU 2005: 12 s. 302-303:

Tilsyn kan utføres ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer med aktører i byggesaken, uanmeldt eller forhåndsvarslet inspeksjon på byggeplassen (stikkprøver) og telefonsamtaler. Det kan også være aktuelt for kommuner å innhente, systematisere og analysere kunnskap fra utførte og planlagte tilsyn i byggesaker, såkalt områdeovervåking.

Byggkvalitetutvalget viser hvordan tilsyn skjer i praksis (BKU 2020 s. 39):

Kommunens kontroll foregår i praksis i tre former, som dokumentkontroll, revisjonskontroll eller stedlig kontroll. Ved dokumentkontroll påser kommunen for eksempel at det er utført kvalitetssikring av arbeidet. Ved en revisjonskontroll gjennomgås foretakets kvalitetssikring i detalj, og kontrollen innebærer gjerne intervju med representanter for foretaket. Stedlig kontroll gjennomføres som befaring, men også her sjekker kommunen om det foreligger dokumentasjon for arbeidet. Mange kommuner retter stedlig kontroll inn mot sluttfasen av prosjektet og tidspunktet for midlertidig brukstillatelse.

I utredningen vil vi se nærmere på måter å klargjøre kommunenes rett og plikt til å føre tilsyn, herunder hvordan tilsyn kan gjennomføres. Vi vil særlig se nærmere på Byggkvalitetutvalgets forslag om økt stedlig kontroll med byggeprosjekter, samt spørsmålet om innføring av milepæler i byggeprosjekter som gir grunnlag for tydeligere krav til innholdet i, og omfanget av, foretakenes ansvar og kommunenes tilsynsvirksomhet.

2.3.4 Omfang og gjennomføring av kommunens tilsynsvirksomhet

Omfanget og gjennomføringen av kommunenes tilsynsvirksomhet i liten grad er styrt av rettsregler. Utgangspunktet er at kommunenes tilsynsvirksomhet skal utføres i et slikt omfang at det er egnet til å avdekke ulovligheter.

Utover de tre tilfeller hvor kommunene plikter å føre tilsyn (allerede gitt pålegg, varsel om ulovligheter og temabasert tilsyn etter SAK § 15-3) har kommunene vid fullmakt til å avgjøre i hvilken utstrekning og hvordan tilsyn skal gjennomføres. Et viktig spørsmål i forlengelsen av dette er hvilke muligheter lovgivningen gir for å kontrollere at de faktisk fører tilsyn.

Etter SAK § 15-1 andre ledd skal kommunene utarbeide en årlig rapport som redegjør for tilsynsvirksomheten, sett opp mot tilsynsstrategien. Rapporten er til internt bruk og skal ikke oversendes til statlig organ. Direktoratet for byggkvalitet viser i sin veileder til at rapporten bør utformes slik at den gir «grunnlag for rapportering til KOSTRA».²³ Tabellen nedenfor viser tall fra KOSTRA for antall byggesaker med tilsyn de siste årene.

Tabell 2-2: Antall behandlede byggesaker og antall tilsynssaker i Norge de siste årene

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Behandlede byggesaker i alt	93 745	86 591	85 306	80 561	77 458	80 584
Byggesaker med tilsyn	6 835	6 803	7 893	6 854	5 889	5 471
Andel tilsyn av totale behandlede byggesaker	7 %	8 %	9 %	9 %	8 %	7 %
Pålegg etter tilsyn (antall)	1 429	1 782	1 438	1 931	1 731	1 661
Andel pålegg av totale tilsyn	21 %	26 %	18 %	28 %	29 %	30 %

Kilde: SSB tabell 12676

Sett opp mot antall byggesøknader, ser vi at det utføres tilsyn i ca. 7-9 % av byggesakene:

Kommunenes tilsynsoppgaver er forutsatt finansiert gjennom byggesaksgebyrer. Med dette inntreer to viktige poeng. Kommunene må ved vedtakelse av gebyrforskrift synliggjøre hvor stor andel av gebyrene som er avsatt

²³ Direktoratet for byggkvalitet – Temaveileder Tilsyn (HO-2/2012) s. 22.

til tilsyn. Kommunene må videre, for å unngå å innkreve ulovlig, høye gebyrer, faktisk vise at tilsyn gjennomføres i tråd med det omfang som ligger til grunn for fastsettelsen i gebyrforskriften.

3. Beskrivelse av problemet og hva vil vi oppnå

Bygge- og anleggsbransjen er en av Norges viktigste næringer med en omsetning på over 600 milliarder kroner i året (SSB 2020). I tillegg til å utgjøre en stor del av norsk økonomi, leverer næringen boliger og næringsbygg med vesentlig betydning for landets innbyggere og næringsliv. Følgelig er det viktig at bygge- og anleggsbransjen leverer bygninger av god og forsvarlig kvalitet. Hva som kreves for at et bygg oppfyller kravene til tilfredsstillende byggkvalitet er regulert i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Reglene om ansvar og kontroll er ment å sikre etterlevelse av regelverket. Ved mangelfull kontroll kan insentivene til etterlevelse av regelverket svekkes, noe som kan gå ut over byggkvaliteten og påføre samfunnet kostnader.

3.1 Utfordringsbildet knyttet til ansvar og kontroll

Byggkvalitetutvalgets overordnede konklusjon er at det i utgangspunktet er mye positivt å si om norsk bygge- og anleggsbransje. Utvalget mener samtidig at det skjer for mange og alvorlige byggfeil, og det er et betydelig innslag av arbeidslivskriminalitet. Videre påpekes det at regelverket for næringen er stort og komplisert, og har til dels ukjent eller uklar effekt, med flere virkemidler som ikke nødvendigvis fungerer godt sammen. Utvalget trekker også frem at oppfølging og kontroll er mangelfull i bransjen. Byggkvalitetutvalget konkluderer på denne bakgrunn med at bedre oppfølging, tilsyn og kontroll er viktig for å forhindre byggfeil, og for å sikre at feil blir rettet. For myndighetene er tilsyn et viktig virkemiddel for å påse at regelverket etterleves.

Byggkvalitetutvalget slår fast at dagens system har mangler, og det er behov for endringer knyttet til de tre lovpålagte kontrollaktivitetene i byggesaker:

- Krav til foretakenes egne kvalitetssikringssystemer
- Uavhengig kontroll
- Kommunalt tilsyn

Under gjennomgår vi utfordringer knyttet til disse kontrollaktivitetene basert på skriftlige kilder og gjennomførte intervjuer.

3.1.1 Krav til kvalitetssikringssystem

I plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter er det krav til kvalitetssikringssystem. Ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende er pålagt å ha et system for å sikre og dokumentere at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt jf. pbl. § 24-1. Dette kan sies å være en første kontrollmekanisme som skal bidra til å sikre at bygge- og anleggsbransjen leverer bygninger av god og forsvarlig kvalitet. Formålet med kvalitetssikringssystemer er blant annet at foretakene selv skal oppdage byggfeil underveis i en byggeprosess, og gjennom gode kvalitetssikringssystemer og rutiner for dokumentasjon bidra til å forebygge at byggfeil forekommer. At foretakene gjennomfører egen intern kvalitetssikring er sannsynligvis også effektivt, da de sitter tettere på prosjektene og fordi intern kvalitetssikring er løpende. Bedre kjennskap til prosjektene og gode kvalitetssikringssystemer kan gi effektivitetsgevinster som videre kan redusere samfunnets totale ressursbruk på kontroll. Vi forstår det også slik at ved innføring av dagens kontrollregime var det et viktig moment at intern kvalitetssikring skulle redusere behovet for uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn.

Basert på informasjon fra litteratur og intervjuer fremstår det som at mange av dagens bygge- og anleggsforetak har kvalitetssikringssystemer av solid kvalitet. Dette er også ofte i foretakenes egeninteresse. Bedrifter i et marked vil ønske å minimere kostnader knyttet til å rette opp feil som gjøres i en byggeprosess. De har en egeninteresse av kundetilfredshet og et godt rykte for fremtidig inntjening, samt interesse i å unngå kostnadsdrivende rettslige prosesser (Boligprodusentene 2019). På den andre siden påpeker informanter at lønnsomhet i byggemarkedet avhenger av rask gjennomføring. Dersom byggfeil er vanskelig å avdekke for tiltakshaver og kan ligge skjult i lang tid, bidrar det til at insentivene for solid intern kvalitetssikring svekkes.

Våre informanter påpeker likevel at det er noen utfordringer knyttet til foretakenes kvalitetssikring. For det første er det variasjon i både kvaliteten på kvalitetssikringssystemene og graden av etterlevelse av systemene. For det andre opplyser informantene at man ikke alltid vil oppdage feil gjennom kvalitetssikring, på tross av gode

kvalitetssikringssystemer. Feil kan forekomme selv med kompetente fagfolk og gode systemer. For det tredje påpeker informanter at det også kan variere i hvilken grad interne kvalitetssikringssystem er fullt ut tilfredsstillende for alle deler av en byggeprosess. For eksempel pekes det på at noen profesjonelle foretak kan ha gode kvalitetssikringssystemer knyttet til for eksempel grunnforhold, mens kvalitetssikring av andre deler av byggeprosessen er mindre god. For det fjerde påpeker flere informanter at det er tvilsomt at egne kvalitetssikringssystemer vil være en fullt ut tilstrekkelig kontrollmekanisme. Det fremheves av flere informanter at uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn har en disiplinerende effekt som bidrar til økt etterlevelse av rutiner for dokumentasjon – også for profesjonelle og seriøse foretak.

3.1.2 Uavhengig kontroll

Uavhengig kontroll er kontrollen som utføres av ansvarlig kontrollerende og kan også bidra til å avdekke feil. Den uavhengige kontrollen skal påse at det er gjennomført kvalitetssikring av byggearbeidene, at prosjekteringen av tiltaket oppfyller kravene i byggeteknisk forskrift og at byggearbeidene er utført i henhold til tegninger og arbeidsbeskrivelser. Uavhengig kontroll er knyttet opp til ansvarsrettssystemet. Det ansvarlig kontrollerende foretaket skal undersøke om foretaket som blir kontrollert har rutiner for kvalitetssikring i sitt foretakssystem og om kvalitetssikring er utført og kan dokumenteres. Uavhengig kontroll adresserer derfor i noen grad utfordringer knyttet til foretakenes egne kvalitetssikringssystemer.

I dagens lovverk stilles det i tillegg krav til uavhengig kontroll utført innenfor viktige og kritiske områder i et byggeprosjekt. For bygg i tiltaksklasse 1 gjelder dette fuktsikring av søknadspliktige våtrom i boliger og lufttetthet i nye boliger. Kontroll av våtrom er i hovedsak kontroll av utførelse i henhold til SAK som regulerer hvordan kontrollen skal gjennomføres.²⁴ Den som har ansvarsrett for kontroll av lufttetthet, skal i utgangspunktet kun kontrollere at tetthetsmåling er gjennomført av utførende, og kontrollere at resultatet av tetthetsmålingen ligger innenfor forskriftskravet. For bygg i tiltaksklasse 2 og 3 kreves det uavhengig kontroll med bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brann sikkerhet, samt fukt og lufttetthet.²⁵ Dette går ut på en kontroll-erklæring for brannkonsept og kontroll av prosjektering og utførelse av bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk, der kravet er at kontrollen utføres på et tidspunkt som er hensiktsmessig med hensyn til hva som skal kontrolleres. Kontroll av utførelse kan innebære kontroll av dokumentasjon fra ansvarlig utførende relatert til utførelsen.

Informantene våre mener at det er noen særlig viktige utfordringer knyttet til dagens uavhengige kontroll. Dette er i stor grad knyttet til at uavhengig kontroll er rettet mot prosjektering, som stort sett er dokumentkontroll. Informantene uttrykker at uavhengig kontroll av prosjekteringsgrunnlag er nyttig, men at det blir en svakhet at stedlig kontroll av utføring er nedprioritert i dagens system.

At det kan være en utfordring at kontrollvirksomhet i stor grad er rettet mot prosjektering og dokumentkontroll finner også støtte i Oslo Economics (2020). Rapporten viser til en studie av Sintef Byggforsk (2005) som anslår at flest byggfeil er knyttet til prosjektering (prosjekteringsunntatelser/forenklet prosjektering og feil i prosjekteringsmaterialet) og utgjør omtrent 40 prosent av feil som avdekkes. Samtidig oppstår også en stor del av byggfeilene under selve byggingen (30 prosent), det vil si hos utførende. Tiltakshaver står på sin side for omtrent 20 prosent av feilene og feil materiale anslås å utgjøre 10 prosent. At uavhengig kontroll i stor grad er rettet mot prosjektering kan derfor fremstå som ubalansert sett opp mot aktørene som begår byggfeil og når i en byggeprosess byggfeil oppstår, i lys av denne informasjonen.

Når det gjelder de konkrete andelene av feil i en byggeprosess i Sintef Byggforsk (2005), må det understrekes at det ikke er helt tydelige skiller mellom funksjoner og prosesser i en byggeprosess, og at de konkrete andelene må tolkes med noe varsomhet, se drøfting i Oslo Economics (2020). Poenget er imidlertid at byggfeilene som forekommer i praksis ikke alltid korresponderer godt med de lovpålagte kontrollpunktene for uavhengig kontroll. Dette understreker også at i den grad uavhengig kontroll skjer i form av dokumentkontroll, vil det være

²⁴ Kontroll av våtrom skal inneholde:

- kontroll av plassering av sluk i plan og høyde som prosjektert
- visuell kontroll av tilpasning mellom membran, slukmansjett og sluk
- synliggjøring av eventuell lekkasje fra sistene ved utløp til gulv
- samsvar mellom produktspesifikasjon for membran, slukmansjett og sluk og at disse produktene benyttes korrekt.

Byggesaksforskriften regulerer hvordan kontrollen skal gjennomføres.

²⁵ Viktige forhold knyttet til bygningsfysikk skal kontrolleres i tiltaksklasse 2 og 3, men bare i begrenset omfang. I prosjektering av bygningsfysikk omfatter kontrollen energieffektivitet, lufttetthet og fuktsikring. For utførelse skal kontroll av bygningsfysikk omfatte byggfukt, lufttetthet og ventilasjon, og at detaljene er gjennomført og dokumentert som prosjektert. For kontroll av utførelse skal det påvises ved stikkprøver at forutsetninger i prosjekteringen er representative for forholdene på byggeplassen, samt at rapportering fra byggeplassen skjer i henhold til geoteknisk kategori.

utfordrende å avdekke en vesentlig andel av de totale byggfeilene som oppstår – og dermed også utfordrende å rette opp i disse.

Andre utfordringer informantene trekker frem, er at stedlig uavhengig kontroll normalt skjer for sent i byggeprosessen – gjerne i forbindelse med sluttkontroll. Dette forholdet kan brytes ned til to sentrale utfordringer knyttet til tidspunktet for kontroll på byggeplass. For det første er det utfordrende å kontrollere utførelsen i mange deler av byggverket når det står ferdig og viktige deler er pakket inn. Det er også vanskelig å kontrollere grunnforhold etter at et bygg er ferdigstilt, noe som har betydning for byggets bæreevne. For det andre er det en utfordring at dersom byggfeil oppdages for sent, kan det påløpe svært store kostnader med å rette opp i disse feilene, sammenlignet med om feilene ble oppdaget på et tidligere tidspunkt.

3.1.3 Kommunalt tilsyn

Den tredje kontrollmekanismen i byggesaker er kommunalt tilsyn. Kommunene er pålagt å føre tilsyn med at regelverket overholdes i kommunene og skal føre tilsyn i et slikt omfang at kontrollen kan avdekke regelbrudd, jf. kapittel 2.3.

Ifølge Direktoratet for Byggkvalitet er en hovedutfordring at det føres for lite tilsyn hos kommunene i dag (Direktoratet for byggkvalitet 2021). Direktoratet for Byggkvalitet har utarbeidet en rapport som peker på visse utfordringer med dagens praktisering av kommunalt tilsyn, og har gjennomført en analyse av dagens kommunale tilsynsordninger (Direktoratet for Byggkvalitet 2018). Sistnevnte rapport avdekket at det i hovedsak er tre sentrale utfordringer ved dagens kommunale tilsynsvirksomhet:

- Det gjennomføres for få tilsyn
- Tilsynet er ikke tilstrekkelig risikobasert
- Det er varierende kompetanse og praksis blant de som utfører tilsynsarbeidet

Direktoratet for Byggkvalitet konkluderer langt på vei med at den mest vesentlige årsaken til at kommunalt tilsyn ikke har ønsket effekt på forsvarlig byggkvalitet, er at sannsynligheten for å oppdage feil er for lav. Lav andel av kommunale tilsyn sett opp mot antallet byggesaker, fører til at mange byggfeil aldri oppdages og at den disiplinerende effekten av kommunalt tilsyn blir for svak. Det siste skyldes at når oppdagelsesrisikoen av feil ved kommunalt tilsyn blir for lav, vil insentivet til å gjøre en ekstra innsats for å kvalitetssikre byggearbeidet svekkes.

En annen utfordring er at tilsynet i for liten grad er forankret i strategisk planlegging og risikovurderinger. Effekten av kommunalt tilsyn på forsvarlig byggkvalitet blir også lav dersom det gjennomføres tilsyn mot områder og arbeider der risikoen for byggfeil og konsekvensene av byggfeil er lave. Andelen tilsyn er slik sett ikke en fullkommen indikator på den disiplinerende effekten av tilsyn, ettersom man også må ta hensyn til hva tilsyn er rettet mot.

At mange kommuner gjennomfører få eller ingen tilsyn knyttes av Direktoratet for Byggkvalitet til flere økonomiske, kompetansemessige og prioriteringsmessige forhold. Blant annet at det settes av for lite ressurser til tilsyn i mange kommuner, kompetansemiljøer er små, at tilsynsvirksomhet ofte er fragmentert med mange små og lite spesialiserte enheter, at prioriteringer av tilsynsvirksomhet ikke er basert på risikoanalyser, samt at kvaliteten på tilsyn er mangelfull. Samtidig er det verdt å nevne at Direktoratet for Byggkvalitet påpeker at variasjonen er stor på tvers av kommuner.

3.1.4 Byggkvalitetutvalgets oppsummering av utfordringsbildet

Byggkvalitetutvalget identifiserer i sin rapport visse utfordringer knyttet til kontroll som kan oppsummeres med følgende punkter:

- Det er grunn til å tro at det føres for lite tilsyn og uavhengig kontroll
- Det er ikke regulert på hvilket tidspunkt tilsyn og kontroll skal gjennomføres
- Det er i varierende grad regulert hvordan og hva det skal føres tilsyn med
- I hovedsak er tilsyn og uavhengig kontroll avgrenset til sjekk av dokumenter, og ikke faktisk gjennomføring
- Tilsyn og uavhengig kontroll er for lite målrettet, både med hensyn til utvelgelse av aktører og kontrollområder
- Det er et uklart skille mellom hva kommunene skal føre tilsyn med og hva som skal være gjenstand for uavhengig kontroll

De mest sentrale konsekvensene av utfordringene med dagens kontrollregime i byggesaker er i følge Byggkvalitetutvalget at:

- Byggfeil avdekkes for sent
- Oppdagelsesrisikoen er for lav, og det medfører at de «seriøse» foretakene utsettes for en uforholdsmessig del av kontrollbyrden
- Det er usikkert om byggverk rent faktisk oppfyller kravene i byggt teknisk forskrift
- Kommunene er tilbakeholdne med å føre tilsyn i frykt for å bli ansvarlige for eventuelle feil
- Ineffektiv bruk av ressurser knyttet til tilsyn og kontroll

3.2 Hva vil vi oppnå med et kontrollregime?

Som omtalt i kapittel 1.4 er det overordnede og styrende formålet med tiltak knyttet til tilsyn og kontroll, å bidra til å ivareta målsettingen om *forsvarlig byggkvalitet* (Byggkvalitetutvalget 2020). Dette er også et sentralt formål med plan- og bygningslovgivningen. Fra perspektivet om tilsyn og kontroll vil forsvarlig byggkvalitet i stor grad knytte seg til at det ferdige byggverket oppfyller kravene i byggt teknisk forskrift, jf. kapittel 1.4. Byggkvalitetutvalget (2020) redegjør for delmål som bygger oppunder den overordnede målsettingen knyttet til forsvarlig byggkvalitet.

For det første er det en delmålsetting med tydelig plassering av ansvar. Delmålsettingen innebærer at det bør være en tydelig plassering av offentligrettslig ansvar i et bygge- eller anleggsprosjekt for å sikre at prosjektet gjennomføres i henhold til regelverk og gitte tillatelser. Byggkvalitetutvalget fremhever at ansvaret til foretakene som gjennomfører uavhengig kontroll bør være tydelig.

En andre delmålsetting er knyttet til å stimulere til en kompetent næring. Delmålsettingen innebærer at man skal bidra til solid kompetanse i byggenæringen, ettersom dette er avgjørende for kvalitet i alle ledd i bygge- og anleggsprosessen. Byggkvalitetutvalget mener videre at en del av de sentrale virkemidlene i plan- og bygningsloven er lite egnet til å fremme kompetanse og at de i verste fall lar useriøse aktører fremstå som kompetente. Innenfor temaet kompetanse er ikke uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn eksplisitt omtalt, men man kan legge til grunn at en målsetning om at tilsyn og kontroll skal gjennomføres av instanser med riktig kompetanse, og at tilsyn- og kontrollregimet ikke skal være til hinder for en mer kompetent næring.

En tredje delmålsetting er direkte knyttet til ønsket om en effektiv kontroll og økt oppdagelsesrisiko. Delmålsettingen innebærer er å innrette tilsyn- og kontrollregimet slik at det er effektivt og egnet til å oppdage byggfeil i større grad enn i dag. Byggkvalitetutvalget legger til grunn at god oppfølging og kontroll er viktig for å forhindre byggfeil, rette opp feil, samt for å utbedre skader raskt og effektivt. Tilsyn og kontroll må derfor benytte seg av målrettede metoder. Målsettingen er at både tilsyns- og kontrollvirksomhet skal øke sannsynligheten for at de mest alvorlige og kostbare byggfeilene avdekkes. Videre er det en målsetning at tilsyn og kontroll skal være effektivt, og forsøke å unngå at man unødvendig belaster aktører som i mindre grad gjør byggfeil eller har gode rutiner for intern kvalitetssikring.

En fjerde delmålsetting er knyttet til å bidra til et forståelig og hensiktsmessig regelverk som er lett å etterleve. Denne delmålsettingen går ut på at plan- og bygningslovgivningen og annet regelverk blir mindre komplisert og mindre krevende å etterleve. Dette vil også påvirke målsettingene med tilsyn- og kontroll, der det er en målsetning med forenkling og tydeliggjøring, gitt at dette ikke bryter med andre mål.

En femte delmålsetting er å få opplyste bestillere. Delmålsettingen innebærer å legge til rette for at bestillere av byggeprosjekter skal velge aktører som i mindre grad begår byggfeil. Videre, at det legges til rette for at det finnes informasjon som kan benyttes av bestillere til å gjøre gode valg og således redusere informasjons-skjevheter. Her fremheves det blant annet at det offentlige har en særlig viktig rolle i å sørge for at informasjon, statistikk og data er tilgjengelig for aktører.

En sjettede, og siste delmålsetting er at det skal lønne seg å levere kvalitet og være seriøs. Denne målsettingen innebærer et ønske om å stimulere til at det skal bli økonomisk ulønnsomt å være et useriøst foretak og en person uten kompetanse. I denne konteksten er kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll sentralt. For det første er det et mål med mer effektiv kontroll for å gjøre det mindre lønnsomt å unndra seg regelverket. For det andre er det et mål om bedre kontroll i søknadsfasen som forhindrer at useriøse aktører i det hele tatt beskjefteges. For det tredje er det et mål med hyppigere besøk på byggeplass for å luke ut eller straffe useriøse aktører. Også i denne sammenhengen er det et sentralt mål at når grep tas må det balansere hensynet til effektiv kontroll og minke den regulatoriske byrden for seriøse aktører.

3.3 Kontroll sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv

Tilsyn og uavhengig kontroll kan også betraktes fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og med utgangspunkt i incentivteori. Fra et økonomisk perspektiv er den grunnleggende utfordringen i byggesaker at det er vanskelig å sikre at de som utfører en jobb på oppdrag fra en oppdragsgiver yter den nødvendige innsatsen som kreves for å oppnå den avtalte kvaliteten på produktet og/eller tjenesten. Problemstillinger som dette utgjør et velkjent problem i økonomifaget og betegnes som prinsipal-agent problemet (Laffont og Martimort 2002). Prinsipalen er oppdragsgiveren som må sikre at sin agent – den han tilegner et oppdrag – utfører oppdraget med hensyn til prinsipalens ønsker. Når kvaliteten på agentens arbeid er lett å observere vil agenten ha incentiver til å levere et produkt/tjeneste til avtalt kvalitet. Når kvaliteten på agentens arbeid er vanskelig å observere, og det påløper kostnader for agenten (kostnad i form av mer tid eller innsats) vil agenten kunne levere et produkt/tjeneste som ikke tilfredsstillende avtalt kvalitet. En løsning på dette problemet er bedre overvåking («monitorering») fra prinsipalen/oppdragsgiveren for å sikre en leveranse av avtalt kvalitet.²⁶

Under redegjør vi nærmere for prinsipal-agent problematikken i kontekst av byggesaker.

3.3.1 Prinsipal-agent fra et tiltakshaverperspektiv i byggesaker uten ansvarsrettssystemet

Prinsipal-agent problemet oppstår i byggesaker som følge av en informasjonsasymmetri mellom tiltakshaver og foretaket som er kontrahert til å utføre arbeid i prosjektet. Informasjonsasymmetrier kan ifølge økonomisk teori gi opphav til markedssvikt.²⁷ For det første er tiltakshaver (og spesielt mindre tiltakshavere som en privatperson) normalt vesentlig mindre kvalifisert til å vurdere kvaliteten på arbeidet enn hva utføreren av arbeidet er. For det andre er det både tidkrevende og kostbart med tett oppfølging av byggeprosesser, også hvis tiltakshaver har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere kvaliteten på tjenesten/produktet. For det tredje er det på visse tidspunkter i en byggeprosess vanskelig å vurdere kvaliteten på arbeidet. For eksempel er det vanskelig å vurdere konstruksjon etter at et bygg er tettet igjen.

Tiltakshaver har et privat ønske om å få det avtalte produktet (bygget) og har også et offentligrettslig ansvar for at en byggesak er i henhold til myndighetskrav. Tiltakshaver kan benytte seg av privatrettslige avtaler for å sikre at den utførende aktøren yter innsats og leverer kontraktfestet kvalitet. For en tiltakshaver er det imidlertid både tidkrevende og kostnadskreven å sikre alle eventualiteter med komplette kontrakter. Kostnadene for tiltakshaver med å kontrollere etterlevelse av de privatrettslige og offentligrettslige forholdene øker også betydelig når informasjonsasymmetriene er store. I fravær av for eksempel ansvarsrettssystemet er løsningen på prinsipal-agent problemet at tiltakshaver bruker ressurser på å selv kontrollere produktet/tjenesten, eller anskaffe kompetente personer som på vegne av tiltakshaver kan gjennomføre en kontroll. Tiltakshaver benytter seg i denne karakterisering av prinsipal-agent problemet av privatrettslige metoder for å sikre etterlevelse av privatrettslige kontrakter og eget offentligrettslig ansvar.

Prinsipal-agent problematikken kompliseres ytterligere ved at tiltakshaver ikke alltid er den person som selv skal ta bygget i bruk etter ferdigstilling. I noen tilfeller er tiltakshaver en eiendomsutvikler som skal selge boligen etter at den er ferdigbygd, og ikke bygger for eget bruk. I dette tilfellet vil en boligkjøper kunne anses som en prinsipal med begrensede muligheter for kontroll av kvalitet ved kjøp. Tiltakshaveren inntar da en tosidig rolle som agent for boligkjøper og en prinsipal for ansvarlige foretak i byggeprosjektet. Dette illustrerer at man i byggesaker kan stå overfor flere ledd av asymmetrisk informasjon, noe som kompliserer problemstillingen ytterligere. En tiltakshaver som videreselger boligen, vil isolert sett ha et noe svakere incentiv for «monitorering» enn når tiltakshaver også er fremtidig boligeier. For eksempel ved at et profittmotiv hos tiltakshaver fører til noe svakere kontroll siden den fremtidige boligeieren ikke enkelt kan sjekke kvalitet.

²⁶ En løsning på prinsipal-agent problemet kan også være gjentakende spill. Hvis agenten har samme kunde flere ganger, kan det være en høy risiko knyttet til å ikke yte god nok innsats. Ryktet til aktører kan slik sett også være disiplinerende. I markeder der det er nok kunder til at oppdragsporteføljen i mindre grad bærer preg av gjentakelsen spill, blir dette mindre disiplinerende. Dette kan være en forklaring på at aktører mener det er mer dårlig arbeid i storbyer, enn på mindre steder.

²⁷ Begrepet markedssvikt i økonomisk teori refererer til at allokeringen av goder og/eller tjenester ikke er Pareto-effektiv i et fritt marked. Informasjonsasymmetri er et forhold som kan føre til ineffektiv allokering i et marked. Gjennom ineffektiv ressursbruk kan det oppstå et samfunnsøkonomisk dødvektstap. Ineffektiviteten som oppstår kan være stor eller liten, og dermed kan det samfunnsøkonomiske dødvektstapet også være større eller mindre. Å påpeke at det er sannsynlig at forutsetninger for en markedssvikt foreligger i et marked sier ikke nødvendigvis så mye i seg selv, siden det ikke sier noe om «størrelsen» på ineffektiviteten. Hvis de fleste aktører i byggebransjen har høy yrkesstolthet for eksempel, er det ikke sikkert at informasjonsasymmetrier fører til store ineffektiviteter. Offentlige reguleringer kan benyttes for å korrigere for en markedssvikt, men kan også forverre situasjonen hvis reguleringen ikke er treffsikker eller for hard.

3.3.2 Prinsipal-agent fra et tiltakshaverperspektiv i byggesaker under ansvarsrettssystemet

Prinsipal-agent problemet kan karakteriseres noe annerledes fra et tiltaksperspektiv under et ansvarsrettssystem. Ansvarsrettssystemet introduserer ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende (ansvarlig kontrollerende kommer inn senere). Ansvarlige foretak skal være kvalifiserte foretak som erklærer et offentligrettslig ansvar for etterlevelse av lovverk på et spesifikt område i byggesaken.

Innenfor rammeverket av prinsipal-agent problemet kan ansvarlige foretak tolkes som agenter for å bistå tiltakshaver med å sikre etterlevelse av et offentligrettslig ansvar for byggkvalitet. Ansvarlige foretak er i teorien, og normalt i praksis, kompetente til å bedømme kvalitet. Dette forholdet bidrar til at informasjonsasymmetrien reduseres. Ettersom både tiltakshaver og kommune ofte har samsvarende ønsker – et godt og forsvarlig bygg – er ansvarlige foretak i teorien også et middel for å redusere informasjonsasymmetrier fra tiltakshavers mer private ståsted. At ansvarlige foretak innen søknad, prosjektering og utføring er mer kompetente til å sikre etterlevelse av kvaliteten på et bygg, skyldes at ansvarlige foretak må oppfylle visse krav til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet. Ansvarer videreføres fra tiltakshaver til de ansvarlige foretakene, der ansvarlige foretak i egenskap av sin kompetanse står overfor en lavere grad av informasjonsasymmetri. I teorien vil dette kunne bidra til både bedre kvalitet på den private leveransen og etterlevelse av myndighetskrav.

Ansvarsrettssystemet innfører også en rolle som tilsvarer en «monitorerer» i form av ansvarlig kontrollerende foretak. Ansvarlig kontrollerende er uavhengig av øvrige ansvarlige foretak. På tross av at uavhengig kontroll er ment for å sikre offentligrettslig etterlevelse, er det sannsynligvis også positivt for private interesser – begge ønsker et bygg med forsvarlig byggkvalitet.

Ansvarsrettssystemet kan fra dette perspektivet anses som en tosidig løsning på prinsipal-agent problemet i byggesaker. Ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig bidrar til å redusere informasjonsasymmetrier mellom prosjektets eier og de som utfører arbeidet, samtidig som det innføres et krav til en «monitorerer» av de ansvarlige foretakene gjennom uavhengig kontroll.

3.3.3 Prinsipal-agent fra et kommuneperspektiv i byggesaker

Foreløpig har karakteriseringen av prinsipal-agent tatt utgangspunkt i tiltakshaveren/byggherre. Rammeverket kan også benyttes til å se på byggesaker fra et kommuneperspektiv – den offentlige prinsipalen. Kommunen kan forstås som en prinsipal i den forstand at kommunen har en interesse i å sikre større samfunnsinteresser, som at planverk etterleves og sikre etterlevelse av sitt offentligrettslige ansvar knyttet til byggkvalitet.

Kommunens egeninteresse er knyttet til etterlevelse av egne forpliktelser etter plan- og bygningsloven, sikre kvalitet i bygningsmassen og ikke minst; unngå negative konsekvenser for andre aktører i kommunen (fellesskapet). Negative konsekvenser for andre i kommunen kan for eksempel være negative eksterne virkninger knyttet til bygningsmasse av dårlig kvalitet, følgekonskvenser av feilplasserte bygg osv. Fra dette perspektivet kan tiltakshaveren anses som en uopplyst agent med underleverandører, og ansvarlige foretak være kommunens forsøk på å erstatte tiltakshaver med mer opplyste aktører. På den måten sikrer kommunen at sine interesser ivaretas ved at de ansvarlige foretakene erklærer et offentligrettslig ansvar for visse områder i en byggesak.

Ansvarlig kontrollerende er også i dette perspektivet en monitorerende aktør som etterprøver at kommunens agenter leverer den kvaliteten kommunen ønsker. Kommunalt tilsyn vil innenfor denne rammen være en endelig kontrollinstans, som står fritt til å kontrollere det som ønskes, og som også kan kontrollere at ansvarlig kontrollør leverer den tjenesten de skal.

3.3.4 Betingelser for løsninger på prinsipal-agent problemet i byggesaker

I praksis er prinsipal-agent problemet utfordrende å løse. En mer eller mindre god løsning på prinsipal-agent problemet avhenger av en rekke faktorer:

- Størrelsen på informasjonsasymmetrien: løsningen på prinsipal-agent problemet i byggesaker vil avhenge av informasjonsasymmetrien mellom prinsipal og agent. Dette vil delvis bestemme hvor stor innsats som er nødvendig å sette inn for å bedre eller løse problemet. Her kan det i praksis være variasjoner på tvers av ulike typer byggetiltak og på tvers av aktører. Når tiltakshaver er store profesjonelle aktører med byggfaglig og juridisk kompetanse, vil informasjonsasymmetrien være mindre enn for eksempel i deler av byggemarkedet der tiltakshaver er en alminnelig privatperson.
- Kompetansen til de monitorerende instansene er avgjørende for hvorvidt man bidrar til å løse problemet. Dersom uavhengig kontrollør eller kommunen har ansvar for å verifisere kvaliteten på områder der de har

svak kompetanse, vil kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll i mindre grad ha den intenderte effekten av å være en monitorerende instans. Uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn må derfor være i stand til å avdekke byggfeil, dersom dette skal fungere som et insentiv for agenten til å utføre arbeid med nødvendig kvalitet.

- Oppdagelsesrisikoen må også være tilstrekkelig stor, slik at man faktisk påvirker insentivene til agentene som utfører arbeidet. Desto høyere sannsynligheten er for at kvalitetsavvik oppdages, jo større er insentivene for at byggesaker gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet. Oppdagelsesrisiko påvirkes på sin side av flere faktorer: antall kontroller, kompetansen hos den som kontrollerer, hva som kontrolleres og når kontroller gjennomføres.
- Sanksjoner dersom (alvorlige) feil oppdages må være av tilstrekkelig størrelse for å ha en disiplinerende effekt. Dersom avdekking av byggfeil ikke fører til tilstrekkelig store sanksjoner, vil ikke det ha noen disiplinerende effekt på arbeidet til agenten.
- Totale kostnader for å avdekke feil og mangler må samtidig ikke være større enn de gevinstene man oppnår ved å monitorere agentene som utfører arbeidet. På et tidspunkt vil kostnadene av tilsyn og kontroll i en byggesak bli så store at byggeprosjekter ikke er lønnsomme, eller at kostnadene ved tilsyn og kontroll er større enn total kostnadene av byggfeil. Dersom det totale systemet er for kostbart, så vil kost/nytte av tiltakene for å løse prinsippal-agent problemet bli negativt.

4. Hvilke tiltak er relevante?

For å møte utfordringene bransjen står overfor, foreslår Byggkvalitetutvalget flere tiltak som skal bidra til bedre kvalitet og kontroll i bygge- og anleggssaker. Tiltak 1 til 5 listet opp nedenfor, er foreslått av Byggkvalitetutvalget, mens tiltak 6 er ønsket utredet av Kommunal- og distriktsdepartementet. De enkelte tiltakene vil drøftes i de kommende kapitler.

Tiltak 1: Mer risikobasert og digitalisert tilsyn og kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen

Formålet med tiltaket om risikobasert og digitalisert kontroll ved nærmere angitte milepæler er i følge Byggkvalitetutvalget å sikre at uavhengig kontroll og tilsyn innrettes mot de fasene av et byggeprosjekt der sannsynligheten for og konsekvensen av feil er størst. Dette innebærer at det blir gjort en systematisk vurdering av hvor og når feil oppstår på bakgrunn av innsamlet data om byggfeil, for så å innrette kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll etter disse funnene. Byggkvalitetutvalget mener videre at det er grunn til å tro at kontroll som utføres i dag ikke er tilstrekkelig målrettet og at den er for dokumentbasert, og det derfor med fordel kan bli mer kontroll på byggeplass, for eksempel på bestemte områder av et prosjekt hvor det oftere oppstår alvorlige og kostbare feil som kan ha konsekvenser for liv, helse og miljø. Videre mener Byggkvalitetutvalget at digitale systemer kan bidra til mer effektiv kontrollvirksomhet. Dette gjør det mulig å samle inn og systematisere informasjon, og ny teknologi kan også åpne for hel- eller halvautomatisk kontroll.

Tiltak 2: Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør

Byggkvalitetutvalget mener at det er ineffektiv ressursbruk dersom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll overlapper. Det vises til at kommune og uavhengig kontrollør i dag i prinsippet kan føre tilsyn og kontroll med det samme. Byggkvalitetutvalget foreslår en tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll. Kommunalt tilsyn bør være dokumentkontroll, slik at kommunene kan konsentrere seg om å sjekke om tiltak samsvarer med det som er omsøkt og gitt tillatelse til. Øvrig kontroll overlates til uavhengige tredjeparter. Uavhengig kontrollørs ansvar bør utvides slik at det ikke bare omfatter å bekrefte at det er gjennomført kontroll, men også bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstillende kravene i byggeteknisk forskrift. Andre metoder for økt ansvar for uavhengig kontroll er også relevante sett i lys av utvalgets anbefaling om lovpålagte kvalifikasjonskrav.

Tiltak 3: Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn

Byggkvalitetutvalget foreslår en enkel førstelinjekontroll på byggeplass. Dette er foreslått som en del av kommunens tilsyn, eventuelt i samarbeid med andre sektormyndigheter. En enkel førstelinjekontroll kan bestå av kontroll om det foreligger nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag, at alle på byggeplassen har gyldig HMS-kort og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende. Dette er foreslått som en del av kommunens tilsyn, eventuelt i samarbeid med andre sektormyndigheter der det er hensiktsmessig. En slik førstelinjekontroll kan bidra til å avdekke kriminelle og useriøse aktører som ikke leverer forsvarlig byggkvalitet. Denne typen tiltaksforslag og kontroll har i mer begrenset grad enn overnevnte tiltak som siktemål å avdekke konkrete feil på den enkelte byggeplass. Formålet er i større grad å forebygge feil gjennom å avdekke useriøse aktører. Antagelsen er at useriøse aktører gjør flere feil enn andre aktører.

Tiltak 4: Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)

Byggkvalitetutvalget foreslår såkalte «seriøsitetsskrav». For eksempel at foretakene i forbindelse med søknad om tillatelse må erklære at dokumentasjonen foreligger i prosjektet, på lik linje med dagens erklæring om ansvarsrett. Det har også blitt lagt frem forslag om å innføre dokumentasjonskrav knyttet til tegnede byggskadeforsikringer. Videre mener Byggkvalitetutvalget at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre bestemmelsen knyttet til kommunens mulighet til å stille krav om sikkerhetsstillelse ved avdekking av mangler og at det kan være fornuftig å utvide dagens reklamasjonsrett. I likhet med Tiltak 3 har dette tiltaksforslaget ikke som siktemål å avdekke konkrete feil på den enkelte byggeplass. Formålet er å forebygge feil gjennom å avdekke useriøse aktører. Antagelsen er at useriøse aktører gjør flere feil enn andre aktører.

Tiltak 5: Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet

Byggkvalitetutvalget mener at en stor del av arbeidslivskriminaliteten i byggebransjen er knyttet til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). I dette markedet er det spesielt vanskelig å avdekke

lovbrudd. Byggkvalitetutvalget foreslår at det innføres krav om registrering av arbeider i en enkel registreringsordning for foretak i ROT-markedet. Dette skal gi kommunene oversikt over hvilke byggeprosjekter som pågår, slik at de kan vurdere om det er nødvendig med tilsyn.

Tiltak 6: Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

Byggkvalitetutvalget mener at dagens ansvarsregler, der mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene, bidrar til uklarheter og kan føre til «ansvarspulverisering». Byggkvalitetutvalget drøfter at innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse kan sikre at grensesnitt mellom fagområder ivaretas bedre. Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker at dette også skal utredes. Tiltaket er ment å avhjelpe utfordringer knyttet til feil som oppstår som følge av mangelfull koordinering i grensesnittet mellom prosjektering og utføring. Byggkvalitetutvalget foreslår å fjerne ansvarsrettssystemet. Vi vurderer tiltaket innenfor dagens ansvarsrettssystem.

5. Mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen

5.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak

Formålet med tiltaket om mer risikobasert og digitalisert kontroll ved nærmere angitte milepæler er i følge Byggkvalitetutvalget å sikre at uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn innrettes mot de fasene av et byggeprosjekt der sannsynligheten for og konsekvensen av feil er størst.

Forslaget forstår vi slik at det innebærer at kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll fortrinnsvis bør gjennomføres på bakgrunn av datanalyse av byggfeil. Dette innebærer at det blir gjort en systematisk vurdering av hvor og når feil oppstår på bakgrunn av innsamlet data om byggfeil, for så å innrette kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll mot disse funnene. For å sikre at de mest alvorlige og kostbare byggfeilene avdekkes på en ressurs- og kostnadseffektiv måte foreslår Byggkvalitetutvalget at det, der det bygges like enheter, kan det gjennomføres stikkprøvekontroll. For eksempel et tilfeldig utvalg av enheter i det samme leilighetskomplekset med noenlunde like enheter.

Byggkvalitetutvalget skriver i sin rapport at det er grunn til å tro at det føres for lite kontroll, og at det i mange kommuner er mest kontroll i slutfasen av et byggeprosjekt. Dette mener de at gjør det vanskelig å avdekke feil, samtidig som kostnaden av å rette eventuelle feil vil være høyere enn om feilene avdekkes på et tidligere tidspunkt. Videre mener Byggkvalitetutvalget at det er grunn til å tro at kontroll som utføres i dag ikke er tilstrekkelig målrettet, for eksempel på bestemte områder av et prosjekt hvor det vanligvis oppstår flest feil som medfører konsekvenser for liv, helse og miljø. Ved å benytte data og målrettet innsats mot områder hvor feil vanligvis oppstår og mot milepæler i prosjektering og utførelse, vil det ifølge utvalget føre til at flere feil kan oppdages.

Videre mener Byggkvalitetutvalget at digitale systemer kan bidra til mer effektiv kontroll- og tilsynsvirksomhet. Dette gjør det mulig å samle inn og systematisere informasjon, samtidig som ny teknologi også kan åpne for hel- eller halvautomatisk kontroll. Byggkvalitetutvalget mener at digital søknadsprosess bør tilbys i alle kommuner, da dette blant annet kan tilrettelegge for mer effektiv og målrettet dokumentkontroll. Som en oppfølging anbefaler utvalget at det bør innføres digital kontroll og et differensiert gebyrsystem basert på tid medgått i kommunen slik at kvalitet i søknaden belønnes. Byggkvalitetutvalget legger til at det bør vurderes å lette kontrollbyrden for foretak med sertifiserte kvalitetssystemer for å sikre at aktører med god skadehistorikk får en mindre kostnadsbyrde.

5.2 Berørte parters vurderinger av tiltaket

Forslaget om mer risikobasert og digitalisert kontroll ved nærmere angitte milepæler er ment å øke oppdagelsen av alvorlige og kostbare byggfeil, samt øke risikoen forbundet med å levere dårlig byggkvalitet. For å vurdere hvorvidt tiltaket er egnet til å oppnå dette, har vi innhentet innspill fra aktører basert på både intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket.

Tabell 5-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Kommuner uttrykker overordnet å være positive til mer risikobasert og digitalisert tilsyn og kontroll, men er usikre på om dette er aktuelt på nåværende tidspunkt med tanke på praktisk implementering og faktisk gjennomføring.	Tiltakshavere uttrykker å være positive til tilsyn og kontroll ved hjelp av digitale løsninger på et overordnet nivå, men er usikre på implementering og om utviklingen er tilstrekkelig moden til at dette kan erstatte stedlig kontroll.	Også i byggfaglige miljøer er det positive holdninger til digitale løsninger, men det uttrykkes usikkerhet for om dette kan erstatte stedlig uavhengig kontroll og tilsyn.
Det blir uttrykt et særlig behov for stedlig kontroll ved milepæler, og at det er et behov for dette tidligere i prosessen. Enkelte kommuner opplever at det kan skje en del feil også i ferdigstilling av prosjekter der det er konkrete tidsfrister og aktørene får dårlig tid i den forbindelse.	Flere kommenterer at det er behov for kontroll tidligere i byggefasen. Det pekes på viktigheten av at milepælskontroll ikke må forsinke fremdrift dersom det ikke avdekkes feil i prosjekter. Bekymret for at for mange milepæler vil føre til unødvendig stor kostnadsøkning. Kontroller bør rettes inn mot aktører som ikke dokumenterer tilfredsstillende interne kontrollsystemer.	Av særlige milepæler trekkes det frem at det er viktigst å føre kontroll med (i) plassering, (ii) grunnmur og (iii) konstruksjon. Kontroll og tilsyn må innrettes slik at oppdagelsesrisiko er tilstrekkelig høy. En eventuell løsning må utformes på en måte som ikke forsinke fremdrift dersom det ikke avdekkes feil.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Det virker å være bred enighet blant aktørene om at en sentral del av løsningen på dagens utfordringer knyttet til forsvarelig byggkvalitet er økt forekomst av stedlig kontroll fra uavhengig tredjepart på tidligere tidspunkt i selve byggefasen. I denne sammenheng er det også definert forslag til milepæler. Milepælene er punkter/faser i et byggeprosjekt der aktørene har erfaringer med at det er et større omfang av byggfeil, og/eller at byggfeilene har store og alvorlige konsekvenser.

Det påpekes også av noen informanter at økt stedlig kontroll tidligere i byggeprosessen ikke nødvendigvis er egnet til å erstatte kontroll nærmere slutføring. Aktører understreker også risiko knyttet til å styrke kontroll gjennom milepæler. Bekymringen er store kostnadsøkninger både direkte gjennom økte kostnader for økt kontroll, samt kostnader som kan oppstå ved at fremdriften i byggeprosjektene bremses opp.

Informasjonsinnsamlingen viser videre at aktørene er positive til økt bruk av digitale løsninger for tilsyn og kontroll, men at det uttrykkes en viss usikkerhet til hvordan løsningene skal se ut i praksis. Informantene har ikke kommet med forslag om konkrete datasystemer, og er usikre på modenhetsnivået av slike løsninger. Etter vår forståelse eksisterer det ikke hyllevarer av denne sorten på markedet. Ingen av informantene vi har snakket med mener det per dags dato foreligger digitale systemer som er et alternativ til for eksempel stedlig kontroll.

5.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

5.3.1 Mer risikobasert tilsyn og kontroll

I utgangspunktet forstår vi forslaget til Byggkvalitetutvalget som at kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll fortrinnsvis bør gjennomføres på bakgrunn av datanalyse av byggfeil. Rasjonalet er at utvalg av «kontrollobjekter» basert på data vil være mer treffsikkert enn kontroll av et tilfeldig utvalg, og dermed øke verdien av kontrollen. Forslaget kan forstås og innrettes på flere ulike måter, som vi redegjør for under.

Forslaget til Byggkvalitetutvalget spesifiserer ikke hvilken data og kunnskap som skal benyttes for å gjennomføre en analyse av risiko. En mulighet er en dataanalyse på bakgrunn av kvantitativ statistikk/data om byggfeil i byggebransjen i Norge. For eksempel et datasett/database med variabler av typen: type byggfeil, konsekvens av byggfeil, når i byggeprosessen feilen oppstod, type bygg, kostnad ved retting av byggfeil, ansvarlige aktører mm. Et datasett/database med slike variabler utgjør i prinsippet et metodisk solid grunnlag for å estimere risiko for byggfeil, konsekvensen av byggfeil og besparelser knyttet til å forhindre byggfeil. I denne utredningen skal vi gi anbefalinger som kan forskriftsfestes på nåværende tidspunkt, og det er derfor viktig å vite om tilgangen til kvantitativ informasjon av dette slaget eksisterer og dermed kan benyttes til å identifisere

kontrollobjekter. Som nevnt tidligere i kapittel 1 er tilgangen på data med detaljert og kvantitativ informasjon om byggfeil i dag mangelfull. Den dataen som eksisterer er spredt på mange bransjeaktører, og det er usikkerhet om kvaliteten er egnet for risikobaserte analyser, dersom slik data i det hele tatt eksisterer på en egnet form. Implementering av tiltaket vil av den grunn sannsynligvis bety at det må settes av betydelige ressurser til å skaffe til veie egnet kvantitativ informasjon på kort tid.

Forslaget til Byggkvalitetutvalget fremstår overordnet som målrettet. Imidlertid, basert på innspill fra informanter og øvrig informasjonsinnhenting, kan det tyde på at det er en viss risiko for at implementering av et slikt krav enten blir svært ressurskrevende å gjennomføre, eller ikke lar seg gjennomføre i det hele tatt. Et risikomoment ved å basere seg på eksisterende kvantitative datasett/databaser kan knyttes til konsekvensene dersom data-grunnlaget ikke er komplett. Hvis kvantitativ data på byggfeil ikke er representativt for byggfeil, for eksempel fordi metodene for datainnsamling ikke fanger opp alle typer byggfeil, vil risikoanalysene ikke være forventningsrette. Det kan medføre at kontroll og tilsynsvirksomhet innrettes på en mindre god måte enn ved tilfeldige stikkprøver. En forutsetning for risikobasert tilsyn og kontroll basert på datanalyse av kvantitative datakilder, er at det eksisterer data av tilstrekkelig kvalitet og at datasettet er representativt og komplett.

Forslaget til Byggkvalitetutvalget trenger ikke å forstås utelukkende på bakgrunn av kvantitative datakilder. En annen variant av forslaget er at risikobaserte analyser for å målrette kontrollpunkter i byggeprosessen basert på et bredere datagrunnlag enn kun kvantitative datakilder. I både private og offentlige virksomheter/sektorer gjennomføres det mange risikoanalyser, uten at man har tilgang til komplette kvantitative datasett/databaser. En variant av forslaget er at tiltaket konkretiseres gjennom pålegg om at det skal gjennomføres en risikobasert analyse av byggfeil, der denne kan baseres på det som foreligger av både eksisterende kvalitativ og kvantitativ kunnskap. For eksempel kan alvorlighetsgraden av konsekvensene av typiske byggfeil anslås på bakgrunn av ekspertvurderinger. Dette vil innebære at kontrollvirksomhet innrettes mot de fasene av byggeprosessen der det samlede kvalitative og kvantitative kunnskapsgrunnlaget peker på at konsekvensene for byggfeil er alvorlige og store. Slik kunnskap foreligger til en viss grad i dag.

Det finnes for eksempel kvalitative studier som peker på faser/arbeider i et byggeprosjekt der det er høyere risiko for at det enten forekommer byggfeil eller at byggfeil har særlig alvorlige konsekvenser. For eksempel er det enighet blant våre informanter om at noen typer byggfeil er vesentlig mer kostbare enn andre, og at andre typer byggfeil utgjør en særlig fare for liv og helse. Byggkvalitetutvalget viser for eksempel selv til at en del kostbare byggskader skyldes fukt, der de vanligste årsakene er vannlekkasjer utenfra, sopp og råte og vannlekkasjer fra badetrom. Andre skader med store økonomiske, helsemessige og livstruende konsekvenser er knyttet til ventilasjon, svakheter ved bærende konstruksjoner og brannforebyggende tiltak, ifølge våre informanter. Alvorlighetsgraden av en byggfeil kan også fagpersoner resonnerer seg frem til. For eksempel at fuktskader på trekonstruksjon har større risiko for mer alvorlige og kostbare konsekvenser enn hva overflatefeil på gulv har, for å sette det på spissen. En konkretisering av forslaget er derfor at det velges kontrollpunkter på bakgrunn av risikovurderinger av dagens kunnskap, og at man gjennom strategisk kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll over tid akkumulerer kvantitativ data og mer kunnskap om byggfeil.

Byggkvalitetutvalget sitt forslag kan også tenkes bredere enn direkte basert på kvantitativ data og kvalitativ kunnskap om byggfeil. En tredje variant av det foreslåtte tiltaket er at risikobaserte analyser ser hen til andre mulige informasjonskilder som kan være indikatorer på risiko for byggfeil. Eksempler på informasjon av denne sorten er historikken til foretakene som utfører arbeid. Kontrollerer man en entreprenør med en «dårlig forhistorie» kan det øke sannsynligheten for å avdekke byggfeil. Selskaphistorikk kan hentes fra offentlige registre som eksempelvis Brønnøysundregistrene, Skatteregisteret og eventuelt Strafferegisteret. Data fra Brønnøysundregisteret kan for eksempel identifisere om foretak er nyoppstartet eller har lengre fartstid. At foretak har lengre fartstid kan være en indikator på seriøs drift. Dette kan videre ses i sammenheng med økonomiske variabler fra regnskapsdata og skattedata som viser om selskapene har solid økonomi eller ikke. Å benytte strafferegisteret kan være utfordrende juridisk, men i den grad selskaper slås konkurs og opprettes av personer med en dårlig historikk, kan dette bidra til å peke ut prosjekter der useriøse aktører har påtatt seg oppdrag. En forutsetning for at de nevnte datakildene kan brukes til å utvikle indikatorer for risiko for byggfeil, baserer seg på en antagelse om at foretak som har overlevd over lengre tid, har solid økonomi og opereres av personer uten dårlig personlig historikk også begår færre alvorlige byggfeil. Gitt at denne antagelsen holder, kan slike datakilder peke i retning av kontrollobjekter der risikoen for byggfeil er større enn for et gjennomsnittlig foretak. Her er det verdt å påpeke på nytt at også store og seriøse foretak med lang fartstid begår byggfeil. Dersom virksomheter med kort historikk opplever mer kontroll enn andre tiltak, kan dette i praksis bli et hinder for nyetableringer i bransjen, noe som igjen kan begrense konkurranse og innovasjon. Bruk av indirekte indikatorer for risiko for byggfeil må derfor brukes med varsomhet, og må være godt begrunnet.

Man kan eventuelt også benytte markører som materialvalg, byggtipe, område det bygges i mv. For eksempel kan kunnskap eller data som indikerer at eksempelvis «hytter av tre i bratt terreng» medfører økt risiko for byggfeil være en indikator for tilsyn og kontroll. Til sammen kan datakildene indikere noe om sannsynligheten for at det vil oppstå byggfeil, herunder hvor i byggeprosessen og mot hvilke aktører uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn bør rettes mot. Forslaget innebærer imidlertid også at mye ressurser må benyttes til å skaffe informasjon for å identifisere gode kontrollobjekter, og en vurdering av hvorvidt de ulike datakildene er pålitelige for å identifisere bedre kontrollobjekter enn ved et mer tilfeldig uttrekk.

5.3.2 Mer digitalisert tilsyn og kontroll

Byggkvalitetutvalget mener at digital søknadsprosess bør tilbys i alle kommuner og at de digitale systemene i forlengelsen av dette kan bidra til mer effektiv kontroll- og tilsynsvirksomhet. Som oppsummeringen av informantinnspill overfor viser, er informanter generelt positive til digitalisering, så lenge dette iverksettes på en fornuftig og gjennomførbar måte. Byggkvalitetutvalget lufter også muligheten for at bruk av ny teknologi kan åpne for hel- eller halvautomatisk kontroll.

Det er et spørsmål om hvilken type kontroll og tilsyn som både lar seg gjennomføre digitalt og per dags dato kan påkrevnes i lovverket. For eksempel vil digital kontroll av prosjekteringsgrunnlag og dokumenter være enklere å implementere i en digital prosess, enn andre faser av et byggeprosjekt. Dette er relevant spørsmål fordi tiltaksforslaget fra Byggkvalitetutvalget retter særlig oppmerksomhet mot utfordringer knyttet til manglende kontroll i utførelsesfasen av byggearbeid, og at det er uheldig at dette i stor grad er begrenset til dokumentkontroll.

At hel- eller halvautomatisk digital kontroll av arbeid på byggeplassen er praktisk vanskelig, skyldes at det alltid vil foreligge en risiko for at digitale tegninger, prosjektering og kontrollarbeid ikke stemmer overens med det som faktisk er utført. Utførelsen av det prosjekterte arbeidet kan avvike fra det som er skissert, og også ha endret seg etter dokumentasjon av for eksempel en egenkontroll. Et ytterligere moment som er verdt å nevne er at informanter antyder at enkelte aktører tar snarveier i dokumentasjonen. Dette kan undergrave virkningen av en digital kontroll om dette er tenkt til erstatning for stedlig kontroll. Det virker å være stor enighet om at på tross av at digitaliseringsgrad kan økes, og at flere steg i en byggeprosess kan analyseres i digitale systemer, kan man forvente at en del typer kontroll må være manuelle/fysiske i lang tid fremover (Pedersen, et al. 2020).

Direktoratet for Byggkvalitet har gjennomført en mulighetsstudie for regelverket for digitalisering og automatisk kontroll (Pedersen, et al. 2020). Per nå er det også gjennomført to piloter på området. Pedersen et al. (2020) påpeker at det per i dag ikke finnes tilstrekkelig fullstendige løsninger for digitale kontroller, at det er behov for utvikling av den digitale infrastrukturen på området. Det er også behov for økt modenhet i bransjen før man kan ta i bruk digitale løsninger. Digital tilrettelegging av regelverket vil også ta tid, og Pedersen et al. (2020) har i samtaler med Direktoratet for Byggkvalitet anslått at det sannsynligvis ikke er realistisk at kontroller kan gjøres heldigitale før 2030. I denne sammenhengen er dette imidlertid i stor grad begrenset til digitalisering av byggesaksbehandling i kommunene.²⁸

Byggkvalitetutvalgets forslag trenger imidlertid ikke å tolkes dithen at man skal forskriftsfeste bruk av digitale løsninger nå, med unntak av et eventuelt krav til kommunene om å tilby en digital søknadsprosess. Forslaget kan forstås som at det er sentralt at lovverk og forskrifter tilrettelegger for økt bruk av digitale løsninger i fremtiden, og eventuelt direkte stimulerer til bruk av digitale løsninger når disse på et tidspunkt foreligger. Dette er en «mildere» variant av tiltaksforslaget som er enklere å vurdere på nåværende tidspunkt. I forlengelsen av dette kan man også se for seg at dersom en aktør for eksempel har et solid digitalt system for kvalitetssikring, vil dokumentasjon av godt kvalitetssikringssystem kunne redusere kontrollbyrde.

Sett under ett antyder både intervjuer og litteratur at digitalisering av tilsyn og uavhengig kontroll i byggesaker har noen praktiske begrensninger per i dag. Dette forholdet bidrar til at en konkretisering av forslaget til Byggkvalitetutvalget er utfordrende, særlig fordi det eksisterer få detaljer og gode eksempler på hvordan dette skal fungere i praksis. Tilrettelegging for (økt) digitalisering av tilsyn og kontroll vil likevel kunne vurderes under positive og negative virkninger ved tiltaket (se kapittel 5.5). Det er sannsynligvis et potensial knyttet til digitalisering som vil være mulig å realisere over en noe lengre tidshorisont.

5.3.3 Tilsyn og kontroll ved nærmere angitte milepæler

Forslaget om tilsyn og uavhengig kontroll ved nærmere angitte milepæler har sin bakgrunn i at byggfeil kan oppstå av mange ulike årsaker i alle faser av et byggearbeid. Formålet med tilsyn og uavhengig kontroll ved

²⁸ https://dibk.no/globalassets/publikasjoner_og_rapporter22/mulighetsstudie-fellestjenester-bygg-versjon-1.1.pdf

nærmere angitte milepæler i en byggeprosess er å bidra til at flere byggfeil avdekkes, der tiltaket også skal ha en disiplinerende effekt på de som utfører arbeidet, og dermed bidra til mer forsvarlig byggkvalitet. Fastsatte milepæler kan også motiveres ved at det gir både kommune og næring forutsigbarhet med hensyn til hva som skal kontrolleres, og tydeliggjør hvilke hensyn og interesser myndighetene er mest opptatt av å ivareta.

Vi forstår Byggkvalitetutvalgets forslag om milepæler som en anbefaling om økt forekomst av stedlig uavhengig kontroll, og særlig byggteknisk kontroll av uavhengig kontrollør i utførelsesfasen. At forslaget kan knyttes opp til uavhengig kontroll av utføring skyldes at Byggkvalitetutvalget også foreslår at kommunens tilsynsvirksomhet i stor grad skal avgrenses til dokumentkontroll rundt søknadstidspunkt og brukstillatelse.

Byggkvalitetutvalget foreslår ikke konkrete milepæler, og det er behov for konkretisering av når kontroll i utførelsesfasen skal gjennomføres og hvordan. Vårt informasjonsgrunnlag inneholder flere forslag til milepæler i byggeprosessen der aktører tenker det kan være nyttig med kontroll, og særlig stedlig kontroll. Forslagene vi har fanget opp er knyttet til:

- Innplassering og tillatelser
- Grunnforhold og byggegrop
- Konstruksjon/reisverk, særlig med hensyn til fuktsikring
- Diffusjons- og lufttetthetsmålinger
- Utførelse av brannkonsept

Forslagene til milepæler begrunnes noe ulikt, men gjennomgangstema er at dette er punkter i en byggeprosess der informantene har erfaring med at byggfeil oppstår hyppig og konsekvensene er store. Kontroll av korrekt plassering av bygg, samt forsterket kontroll med at tillatelsen dekker tiltaket, er foreslått på bakgrunn av at det både forekommer mange feil knyttet til dette, og at det spekuleres i dispensasjon fra kommunen. De økonomiske konsekvensene av feilene er store, ettersom det er kostbart å flytte et bygg, eller gjøre større endringer på bygget grunnet manglende tillatelse, for eksempel høydebegrensninger. Dette ses også i sammenheng med kommunenes arealplan, der slike feil kan ha uheldige ringvirkninger for andre aktører, for eksempel økonomiske konsekvenser når et bygg ikke er i overenstemmelse med områdereguleringen. Videre, trekkes både grunnforhold og byggegrop frem i samtaler med aktører. Det har også blitt økt bevissthet rundt risiko for alvorlige konsekvenser av dette i etterkant av Gjerdrum-hendelsen i 2020 der ti mennesker mistet livet.

Videre trekkes konstruksjon/reisverk, særlig med hensyn til fuktsikring, hyppig fram i intervjuer. Dette knyttes av flere aktører opp mot at moderne materialvalg og en stor økning i bruk av trevirke og moduler i konstruksjon bidrar til å øke risiko for at konstruksjonen råtner opp fra innsiden og at bæreevnen svekkes av denne grunn. Fra andre hold fremheves også at uavhengig kontrollør selv bør gjennomføre lufttetthetsmålinger, ikke bare sjekke dokumentasjonen av målingene som er gjort. Det er en oppfatning blant enkelte at lufttetthetsmålinger av enkelte aktører utføres feil som følge av svak kompetanse om metodene for måling, i tillegg til at lufttetthetsmålinger gjennomføres med for dårlige måleinstrumenter. Til slutt har det kommet flere innspill på at det er behov for stedlig kontroll av utførelse av brannkonsept. Aktører opplyser om at det kan forekomme feil i overgangen fra prosjektering, til detaljprosjektering og videre til selve utførelsen av brannkonsept, der utfordringen knyttes til at det kun er den overordnede prosjekteringen av brannkonsept som kontrolleres per i dag. Det betyr ikke at feil i detaljprosjektering eller utførelsen av brannkonsept alltid er alvorlige, men at det kan være et særlig behov knyttet til å kontrollere utførelsen av brannkonsept fordi konsekvensene potensielt er enorme.

Informantene i vår informasjonsinnhenting trekker samtidig frem noen hensyn de mener bør ivaretas ved en konkretisering av milepælskontroll i utførelsesfasen av et byggeprosjekt, og implementeringen av dette i lov og forskrift. For det første, dersom det fastsettes for mange konkrete milepæls punkter for uavhengig kontroll, kan dette også føre til kostnadsøkninger i byggeprosjekter. Videre kan det være svært kostnadsdrivende dersom det ved bygging av flere like enheter, for eksempel flere like eneboliger, kreves kontroll av hver enkelt enhet. Byggkvalitetutvalget foreslår også i denne sammenheng at ved bygging av like enheter er det tilstrekkelig med stikkprøvekontroll. Et annet moment som informanter trekker frem som et sentralt hensyn ved utforming av milepæler er kostnader ved forsinket fremdrift og såkalte start-stopp kostnader. Dette kan for eksempel oppstå dersom det stilles spesifikke krav til tidspunkter for uavhengig kontroll og uavhengig kontrollør ikke kommer på riktig angitt tidspunkt. Følgelig vil det være ønskelig å innrette en eventuell regulering slik at det er lav risiko for å forsinke fremdrift dersom kontrollen ikke avdekker feil. Eventuelle tiltak for å imøtekomme dette hensynet er for eksempel at det stilles særskilte krav til uavhengig kontrollør om å gjennomføre kontrollen i tide, eller gjør det mulig å fortsette byggeprosessen dersom kontrollør ikke møter i tide, slik at prosjektets fremdrift i stor grad kan opprettholdes.

5.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Det foreslåtte tiltaket tar for seg flere deltiltak som både kan ses sammen, hver for seg, og i ulike kombinasjoner. Under redegjør vi for hvorvidt tiltaket reiser prinsipielle spørsmål og de prinsipielle spørsmålene ved ulike sider av forslaget, der dette er relevant.

Byggkvalitetutvalgets forslag retter seg mot innretningen av uavhengig kontroll og tilsyn, men har etter vårt syn også knytning mot reglene om ansvar, og behovet for tydeliggjøring av grensesnitt mellom ansvarsroller og mellom reglene om ansvar og kontroll. Våre anbefalinger i punkt 5.6 knytter seg derfor ikke bare endringer i kontrollreglene, men også ansvarsreglene.

5.4.1 Risikobasert kontroll

Fra et juridisk perspektiv kan vi ikke se at mer risikobasert kontroll i seg selv reiser spesielle eller særlig kompliserte problemstillinger. Målsettingen i regelverket er klar; plan- og bygningslovgivningen skal bidra til bedre byggkvalitet. Siktemålet med endring av regelverket og tiltak for å oppnå en mer risikobasert kontroll bør derfor være å oppnå mest mulig effekt med hensyn til denne målsettingen. Forslaget fra Byggkvalitetutvalget reiser to spørsmål for en effektiv lovgivning:

- Foreligger det tilstrekkelig kunnskap om hva som utgjør de mest alvorlige byggfeilene?
- Foreligger det tilstrekkelig kunnskap om omfanget av slike feil?

Endringer i regelverket som underbygger målet om bedre byggkvalitet forutsetter undersøkelser/dokumentasjon med hensyn til punktene over. På tross av svakt datagrunnlag er det likevel mulig å komme med forslag til hvordan regelverket kan innrettes mer mot risikobasert kontroll. Vi kommer tilbake til dette under punkt 5.4.3, hvor vi diskuterer forslag til ulike milepæler for kontroll.

Et annet prinsipielt spørsmål er om den risikobaserte kontrollen skal knyttes til oppgavene som utføres, og/eller hvem som utfører oppgavene. Dette vil blant annet bero på hvorvidt risikoen for feil vil være større når det brukes uerfarne og mindre aktører. Etter vårt syn bør den risikobaserte kontrollen som et utgangspunkt skje med oppgaver, ikke med hensyn til hvem som utfører oppgavene. Dette bygger på en tanke om at konsekvensene av feil vil være de samme, uavhengig av hvem som står for feilene. Generell risikobasert kontroll (basert på gode data) vil kunne ha en allmennpreventiv effekt og derfor kunne bidra til bedre byggkvalitet.

5.4.2 Mer digitalisert kontroll

Det er vanskelig å se at mer digitalisert kontroll i seg selv reiser spesielle eller særlig kompliserte juridiske problemstillinger. Som ved alle digitale systemer gjelder de rettslige problemstillingene i stor grad hva slags informasjon man ser for seg ført inn i disse systemene. Igjen henger dette sammen med hvilke faser av et byggeprosjekt kontrollen skal rettes inn mot, samt hvilke feil eller utfordringer systemet skal bidra til å løse. Etter vårt syn bør det ikke være noe prinsipielt i veien for at slike systemer håndterer de særlige spørsmål som oppstår når det gjelder krav til å sikre taushetsbelagt informasjon, forretningshemmeligheter osv.

5.4.3 Kontroll ved nærmere angitte milepæler

Et forslag om milepæler som utgangspunkt for, eller utløsende for, kontroll fremstår som lovgivningsteknisk relativt uproblematisk. På mange måter ligger det allerede en milepæltankegang til grunn for dagens regelverk. Dette kommer riktignok ikke eksplisitt til uttrykk, men følger av de konkrete oppgavene kontrollen skal knyttes til. Regler som i større grad synliggjør at kontrollen skal knyttes til bestemte milepæler fremstår etter vårt syn som naturlig innenfor dagens regelverk. Feil som erfaringsmessig oppstår vil lettere kunne avdekkes, kontrollen vil fremstå som forutsigbar og det vil være mer forutsigbart for kommunene å gjennomføre tilsyn knyttet til bestemte milepæler.

5.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Byggkvalitetutvalgets tiltaksforslag om mer risikobasert og digitalisert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsen, er et forslag med et stort mulighetsrom. Vi drøfter i dette kapitlet de positive og negative virkningene av forslaget i det store bildet. Systematiseringen av virkninger og vurderinger av de samfunnsøkonomiske sidene ved forslaget, vil være viktig i vår vurdering og anbefaling i kapittel 5.6.

Vi har også lagt til grunn at forslaget i første rekke omhandler kontroll ved nærmere gitte milepæler, særlig i utførelsen, og at det anbefales at dette i større grad er risikobasert og effektiviseres gjennom digitalisert tilsyn og/eller kontroll.

5.5.1 Nyttevirkninger av forslaget

Overordnet har forslaget til Byggkvalitetutvalget en rekke nyttevirkninger. Omfanget og effekten av disse vil avhenge av konkrete milepæler og mulighetene for bruk av digitale løsninger og risikobasert kontroll.

Vi har forsøkt å kategorisere nyttevirkningene som følger: færre byggfeil, reduserte kostnader for kommune knyttet til dispensasjonssaker, tidligere retting av byggfeil, og besparelser for liv og helse. Omfanget og vektningen av nyttevirkningene vil avhenge av den konkrete innretningen og konkretiseringen av tiltaksforslaget som mulighetsrommet åpner opp for.

Nyttevirkninger relatert til færre byggfeil

Mer målrettet kontrollvirksomhet vil sannsynligvis føre til at byggfeil unngås i større grad enn i dag. At antallet byggfeil reduseres vil ikke skyldes at det oppdages flere feil, men at økt kontrollvirksomhet har en disiplinerende/ preventiv effekt på utførende aktører. Man kan for eksempel forvente at større risiko for at byggfeil oppdages bidrar til bedre intern kvalitetssikring der dette er mangelfullt i dag, og dersom kontrollen er målrettet, vil det være særlig disiplinerende for de risikoområder i en byggeprosess der alvorlige byggfeil med store konsekvenser kan oppstå.

Hvor stor nyttevirkningen av færre byggfeil blir, vil imidlertid avhenge av en flere forhold. For eksempel kan det i teorien forventes at kontrollpunkter fastsatt på bakgrunn av risikoanalyse av datasett/databaser av god kvalitet, vil gi større nyttevirkninger enn kontrollpunkter fastsatt på bakgrunn av mer skjønsmessige vurderinger. Skjønsmessige vurderinger kan imidlertid være en bedre strategi dersom kvaliteten på dataen som ligger til grunn for utvelgelse av kontrollpunkter er dårlig, jf. kapittel 5.3.

Forslag fra informanter til konkrete milepæler som virker som det mest naturlige å forskriftsfeste per nå, knytter seg til punkter i en byggeprosess der det foreligger erfaring om at byggfeil har store negative virkninger. Ved å rette kontroll mot disse konkrete milepælene, der aktører i markedet mener byggfeil forekommer i stor grad eller med stor konsekvens i dag, er sannsynligvis per i dag den beste metoden for å oppnå de største nytteeffektene knyttet til færre byggfeil. Samtidig, som vi påpekte i kapittel 3.3, vil den disiplinerende effekten av økt kontroll også avhenge av sanksjoner ved oppdagelse av byggfeil. I den grad det er mulig i dag å for eksempel unndra seg kostnader for retting eller slå seg selv konkurs, kan dette begrense effekten av kontroll på unngåelse av byggfeil.

Digitalisering har potensial for å bidra til ytterligere effektiv kontroll og større nyttevirkninger. Dette kan skje gjennom at digitalisering kan bidra til flere kontroller for den samme mengden ressurser avsatt til kontroll. Dette kan også ytterligere redusere forekomsten av byggfeil. Som påpekt i 5.3.2 er det imidlertid usikkerhet knyttet til i hvilken grad digitale løsninger kan bidra til et lavere antall byggfeil i utførelsen dersom digitale løsninger ikke er en erstatning for stedlig kontroll, slik informanter virker å mene.

Samtidig er det verdt å påpeke at mer målrettet kontroll mot områder der det er økt risiko for byggfeil, fastsettelse av milepæler og økt digitaliseringsgrad ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for mer forsvarlig byggkvalitet. I SOU 2019:68 pekes det på at kontroll uansett vil ha en svakhet dersom kontrollør ikke har de riktige insentiver til å avdekke byggfeil:

«Problemen medför en risk för att kontrollansvariga ser till sina uppdragsgivares bästa på bekostnad av efterlevnad av bestämmelser. Systemet med kontrollansvariga fungerar inte tillfredställande och bidrar inte till att förhindra byggfel i nämnvärd utsträckning. Sammantaget ser vi inte att kostnaden det innebär för byggherren att anlita en kontrollansvarig vägs upp av den eventuella nytta de tillför för byggherren, kommunen eller samhället.»²⁹

Økt ansvar og insentiver for kvalitet i uavhengig kontroll drøftes i neste kapittel. Nedenfor diskuterer vi mer konkrete nyttevirkninger under forutsetning om at insentivene ligger til rette for kvalitet i uavhengig kontroll.

²⁹ SOU 2019:68 Modernare byggregler – förutsigbart, flexibelt og förenklat. Link: <https://www.regeringen.se/4afb04/contentassets/180ebdc77d21438fa7cd271ae5f21daa/modernare-byggregler--forutsigbart-flexibelt-och-forenklat-sou-201968.pdf>

Kostnadsvirkningene vi redegjør for er særlig knyttet til milepæler for kontroll. Dette skyldes at milepæler kan anses som en operasjonalisering av en mer risikobasert tilnærming til kontroll i mangel på data om byggfeil. I kapittel 5.3.1 og kapittel 1.4 fremkommer det at det er begrenset med data på byggfeil egnet til dataanalyse, men at en bredere tilnærming til å identifisere risiko for alvorlige byggfeil kan ligge til grunn for en mer målrettet kontrollvirksomhet. Det forskutterer i noen grad konklusjonen, men vi har valgt å fokusere på virkninger av et tiltak som anses som realistisk på kort sikt.

Færre dispensasjonssaker kan føre til redusert ressursbruk

Dersom det for eksempel fastsettes et forskriftskrav om en milepæl for kontroll av plassering av bygg, kan det ha en positiv nytteeffekt ved at dette reduserer kommunal ressursbruk og eventuelt andre samfunnskostnader knyttet til dispensasjonssaker relatert til feil plasserte bygg.³⁰ Så vidt vi er klar over finnes det ingen statistikk om dispensasjonssaker relatert konkret til søknad om endring ved feil plassering av bygg, og det er dermed vanskelig å si noe presist om omfanget av denne besparelsen. I intervjuer fremkommer det imidlertid at i en del kommuner er dette ganske omfattende, og det finnes flere eksempler på kommuner som i dag stiller krav til innmåling av bygg iht. til SAK 10 § 14-3. For eksempel har Nes kommune krevd innmåling av frittliggende bygg siden 2007, og de erfarer at cirka hver tiende byggesak/tiltak bygges med avvik der mer enn en tredjedel av bygget står utenfor omsøkt plassering.³¹

Tabell 5-2: Antall behandlede dispensasjonssøknader totalt

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Behandlede dispensasjonssøknader (antall)	17 940	17 595	19 879	17 907	19 888	20 959

Kilde: SSB Tabell 12676

Vi kan konstruere et enkelt eksempelregnestykke for å illustrere potensialet for samfunnsmessige ressursbesparelser knyttet til færre dispensasjonssaker. Med utgangspunkt i det totale antallet dispensasjonssaker fra 2020 i Tabell 5-2, en timespris på behandling av en dispensasjonssak på 900 kroner³², og et tentativt anslag på at en dispensasjonssak tar i gjennomsnitt 4 til 8 timer å behandle, vil dette tilsi et potensial for ressursbesparelse knyttet til dispensasjonssaker som helhet mellom 75 og 150 millioner kroner i året. Vi har imidlertid ikke mulighet til å anslå hvor stor andelen av dispensasjonssaker relatert til feilplassering av bygg er. Det er videre stor usikkerhet vedrørende gjennomsnittlig medgått tidsbruk til behandling av dispensasjonssaker. Dispensasjonssaker kan samtidig påføre andre aktører kostnader og/eller nyttevirkinger. Omfanget av dette er imidlertid uklart.

Økt oppdagelsesrisiko kan gi nyttevirking ved tidligere avdekking av feil

Dersom kontrollen blir mer målrettet og effektiv, gjennom kontroll ved milepæler, risikobasert utvelgelse og økt digital kontroll, vil det medføre økt sannsynlighet for at byggfeil avdekkes. I prinsippet fører ikke nødvendigvis økt sannsynlighet for oppdagelse til lavere samfunnsøkonomiske kostnader av byggfeil. Dette skyldes at dersom det er gjort en byggfeil så er det allerede en samfunnsmessig kostnad (ressursbruk). Potensialet for store kostnadsbesparelser ved økt kontroll når en byggfeil først foreligger oppstår dersom oppdagelse og retting av feil på ett tidspunkt er mindre kostbart enn en oppdagelse og retting av samme feil på senere tidspunkt. For eksempel kan det tenkes at en feil får større konsekvenser desto lengre den er uoppdaget – fordi retting av feilen sent i prosessen kan føre til at nesten hele bygget må bygges på nytt.

I boksene under redegjør vi for noen eksempler på byggfeil basert på sanne historier, og illustrerer gjennom regneeksempler hvilke potensielle kostnadsbesparelser man kan oppnå ved oppdagelse på et tidligere tidspunkt.

³⁰ Flere kommuner stiller i dag krav om uavhengig kontroll for plassering av bygg, iht. SAK10 § 14-3. Dette er valgfritt for kommunen. Tiltaket vi drøfter medfører at dette ikke lenger er valgfritt, men pålagt.

³¹ <https://geoforum.no/wp-content/uploads/2018/01/Innm%C3%A5ling-og-kartdata-Anders-Halland.pdf>

³² Forskrift om gebyr relatert til plan og bygg i Oslo kommune, opererer blant annet med en timepris på 1130 og ulike gebyrer relatert til forskjellige dispensasjonssaker. Denne timeskostnaden er inkludert mva, slik at kostnad per time ekskludert mva. er 904 kroner, se: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-05-19-2207>. Timeprisen dekker blant annet saksbehandling, støttefunksjoner og administrasjon.

Eksempel 5-1: Store potensielle kostnadsbesparelser ved tidligere oppdagelse av feil 1

En informant trakk frem et leilighetskompleks med 284 baderom der det ble oppdaget konstruksjonsfeil etter at beboere hadde flyttet inn i komplekset.³³ Som følge av oppdagelsen måtte beboere bo på hotell i 3 måneder. Dette førte til svært store merkostnader, som kunne vært unngått dersom feilen hadde vært oppdaget på et tidligere tidspunkt. Vi har imidlertid ikke kjennskap til de konkrete (samfunnsøkonomiske) kostnadene ved retting av feil.

Dersom man likevel antar at et standard hotellrom koster mellom 1 000-1 500 kroner per natt, og at det til sammen gjaldt 250 husholdninger, vil bare kostnaden for innlosjering for 250 husholdninger på 250-300 hotellrom i 3 måneder (mens retting pågår) beløpe seg til mellom 22,5 og 45 millioner kroner. I tillegg kommer kostnad knyttet til retting av feilen, som antakelig ligger i et enda høyere sjikt. På bakgrunn av erstatningskravet som ble fremmet var totalkostnaden rundt 60 millioner kroner. Dette illustrerer med andre ord at det er store potensielle kostnadsbesparelser knyttet til retting av feil på et tidligere tidspunkt.

Eksempel 5-2: Store potensielle kostnadsbesparelser ved tidligere oppdagelse av feil 2

En informant fortalte om en privatperson som nettopp bygde en enebolig i Oslo til en byggkostnad på om lag 10-12 millioner kroner. Manglende kontroll av konstruksjon medførte nesten en dobling av sluttkostnaden for byggeprosjektet. Bygget stod ferdig og måtte bygges på nytt, og det påløp også merkostnader relatert til riving og avfallshåndtering som ikke ville ha oppstått hadde feilen vært oppdaget på et tidligere tidspunkt. For den enkelte forbruker kan konsekvensene av manglende kontroll under utførelse medføre enorme kostnadsøkninger som i utgangspunktet langt på vei kunne vært unngått i sin helhet hvis feilen ble oppdaget tidligere.

Potensielt store besparelser ved å rette kontroll mot områder med fare for liv og helse

Ved å utforme milepæler som blant annet tar sikte på å innrette kontroll mot momenter i et byggeprosjekt som kan ha særlige konsekvenser for liv og helse, kan det oppstå store potensielle nytteeffekter. Det kan for eksempel være relatert til at man unngår at bygg faller sammen, bedre brannsikkerhet og trygge grunnforhold. Dersom tiltaket for eksempel kan bidra til færre dødsfall som følge av byggfeil, vil dette verdsettes som en nyttevirkning. Den økonomiske verdien av et statistisk liv verdsettes til 30 millioner 2012-kroner, tilsvarende 33,6 millioner 2021-kroner.³⁴ Som et eksempel ville de direkte kostnadene av et skred som på Gjerdrum koste 336 millioner kroner basert på kalkulasjonspriser for statistiske liv, i tillegg er det fremsatt et naturskade-erstatningskrav på 900 millioner kroner, der dette inkluderer direkte byggskaader, setningsskader på andre hus, samt evakueringsarbeid mm.³⁵ Samlet sett er det ikke urimelig at de samlede kvantifiserbare samfunnsøkonomiske kostnadene er over 1,5 milliarder kroner. På tross av at skredet i Gjerdrum er et ekstremtilfelle, så illustrerer det at kostnadene ved ekstremhendelser kan være enorme, og potensielt kan forsvare en del ressursbruk på kontroll fra et økonomisk perspektiv.³⁶

I intervjuer er det for eksempel også trukket frem at det forekommer tilfeller der det er mismatch mellom prosjektert brannkonsept og utførelsen av brannkonsept. Dette kan medføre at brannsikkerhetsnivået reduseres vesentlig. Konsekvensene av en eventuell brann kan i så tilfelle føre til betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, for eksempel som følge av tap av liv.

I Norge er det (heldigvis) få eksempler på at bygg raser sammen eller andre store og alvorlige hendelser. Om disse hendelsene først inntreffer kan det imidlertid ha store samfunnskostnader. Eksempelberegningen tydeliggjør at på tross av at slike hendelser inntreffer svært sjelden, kan føre-var tiltak for å forhindre ekstremhendelser gi store besparelser.

³³ <https://www.tu.no/artikler/matte-rive-284-prefabrikerte-bad-etter-at-de-begynte-a-ruste/456172>

³⁴ Finansdepartementets rundskriv R-109/21.

³⁵ Finans Norge: <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2021/01/gjerdrum-skredet-erstatning/>, hentet 10. desember 2021.

³⁶ Dette betyr ikke at vi sier at Gjerdrum ulykken skyldes dårlig bygg e.l., men bruker det som et eksempel på at konsekvenser av bygging på feil forutsetninger om grunnforhold er kan være ekstremt kostbart. Dette er relevant med tanke på en milepæl om kontroll om grunnforhold og byggepropp er i samsvar med det som er forutsatt i prosjekteringsgrunnlaget.

Markedsvirkninger – profesjonelle foretak med gode kontrollsystemer belønnes

En siste nyttevirkning av mer målrettet kontroll er at profesjonelle aktører som i mindre grad gjør byggfeil vil relativt sett få mindre kostnadsøkninger enn mindre profesjonelle aktører som følge av mindre feilretting, selv om den rene kontrollkostnaden vil være lik. Mer målrettet kontroll vil avdekke færre byggfeil hos profesjonelle og solide aktører og påvirke kostnadene deres mindre, sammenlignet med mindre kompetente og profesjonelle aktører der det vil avdekkes byggfeil oftere. Dette kan også belønne de foretakene som har investert i gode kvalitetssikringssystem i større grad enn i dag. I den grad den relative kostnadsøkningen for økt kontroll er lavere for profesjonelle aktører enn ikke-profesjonelle aktører, vil det isolert sett bidra positivt til å prise ut mindre kompetente foretak og kunne ha positive virkninger i form av bedre byggkvalitet.

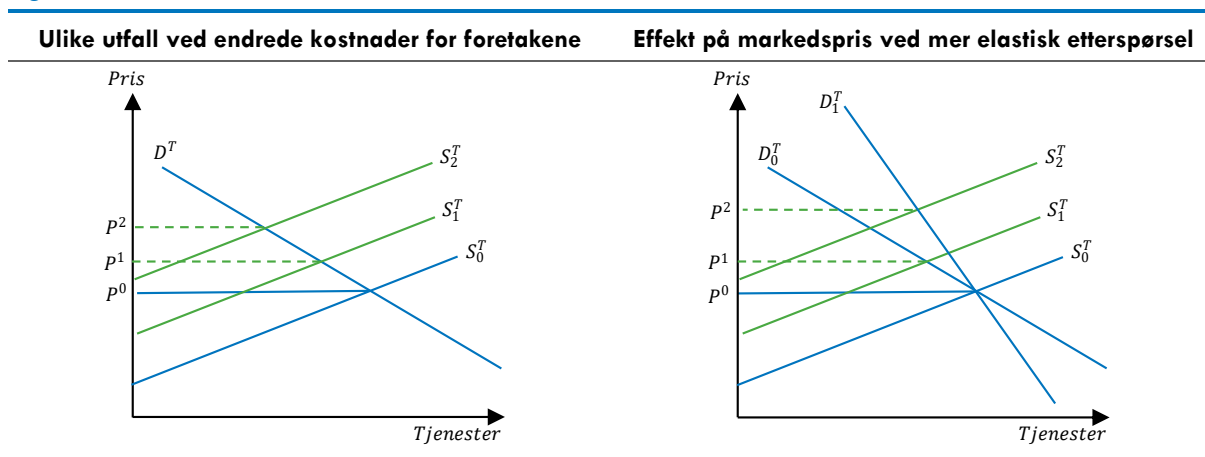
5.5.2 Kostnadsvirkninger av forslaget

Mer målrettet kontroll fører ikke nødvendigvis til økte kostnader for kontroll. Det kan også bety at man vri ressursbruken fra mindre effektive kontroller til mer risikobaserte kontroller. Med utgangspunkt i forslag om uavhengig kontroll ved milepæler så er dette å anse som en økning av den totale kontrollen. Det er ikke foreslått å avvikle for eksempel obligatorisk uavhengig kontroll av prosjektering, men legge til kontroll på byggeplass i utførende fasen. Det kan fortsatt hende dette vil vri ressursbruk fra annen intern kvalitetsikring som utføres i dag, men for å synliggjøre kostnadsvirkninger av kontroll ved spesielt milepæler legger vi her til grunn at kontrollvirksomheten (og kostnadene) totalt sett øker.

Vi tar også her utgangspunkt i en situasjon der antallet kontrollpunkter øker i et byggeprosjekt sammenlignet med i dag. Uavhengig kontroll av prosjekteringsgrunnlag mm. videreføres, men det innføres en økning i antallet kontroller som følge av tilsvarende milepæler for stedlig kontroll av utførende. Vi legger dette til grunn på bakgrunn av informantinnspill. At denne kontrollen er målrettet mot områder der man på bakgrunn av kunnskap og/eller datakilder vet at det er større risiko for byggfeil styrker nyttevirkningene som omtalt overfor. Samtidig er det klart at en økning i kontroll også fører til økte kostnader i et byggeprosjekt. Alt annet likt, vil det derfor bli noe dyrere å bygge. Økonomisk teori tilsier at økte priser/kostnader fører til redusert etterspørsel.

Figur 5-1 illustrerer hvordan markedspris og kvantum av tjenester påvirkes gjennom økte kostnader. Desto større kostnadsøkning på en innsatsfaktor (kostnader til uavhengig kontroll og/eller høyere byggesaksgebyrer) og desto større andel denne kostnaden utgjør av det totale kostnadsbildet, desto større blir skiftet i tilbudskurven. De faktiske endringene i pris og kvantum av byggeprosjekter vil også være avhengig av prisfølsomheten på etterspørselssiden. Dersom etterspørselen er mindre elastisk, vil prisen på bygget øke mer, men til gjengjeld vil det føre til en mindre reduksjon i kvantum byggeprosjekter (se markedstilpasningen til høyre i Figur 5-1).³⁷

Figur 5-1: Ulike utfall av endrede kostnader



Illustrasjon: Oslo Economics

Økte kostnader knyttet til forsterket kontroll vil først og fremst ha virkning på marginene i et byggeprosjekt, der man kan forvente at byggeprosjekter med lavere marginer ikke gjennomføres, gitt en konstant betalingsvillighet.

³⁷ Dersom det er knapphet i tilgangen på uavhengige kontrollører, kan tiltaket ha en enda større effekt på prisene for uavhengig kontroll. Det vil i så fall gjøre utslag i form av at skiftet i markedskrysset blir større, og dermed at effekten på sluttprisen blir større. Kapasitet i markedet kan også påvirke start-stopp-kostnader. Det er imidlertid lave etableringshindringer i markedet ifølge informantene våre. At det er nokså lave etableringshindringer i markedet for kontroll, medfører at det er sannsynlig at en eventuell knapphet kan løse seg ved økt etablering i markedet.

Dette ville i et velfungerende marked gitt opphav til et samfunnsøkonomisk dødvektstap, ettersom en regulering hadde ført til kostnader som gav vridninger i markedet. Det er imidlertid langt fra opplagt at dagens produksjon i byggebransjen er «optimal». Dette skyldes en rekke forhold, men enkle eksempler er at produksjon av bygg i utgangspunktet er subsidiert gjennom skattesystemet som favoriserer investeringer i boligbygging, og at store deler av produksjonen av bygg i dag ikke har den kvaliteten man har avtalt. At det eksisterer flere vridende reguleringer i markedet og kilder til markedssvikt, gjør at man ikke uten videre kan hevde at økte kostnader til kontroll og lavere produksjonsvolum er en samfunnsøkonomisk kostnad.

En måte å se på problemstillingen, er ved å ta utgangspunkt i at prosjekter med de laveste marginene er de prosjektene som ikke gjennomføres etter endringen. Da vil samfunnsøkonomisk effekt påvirkes av om de prosjektene med lavest margin er «de gode prosjektene» eller «de dårlige prosjektene». De dårlige prosjektene er prosjekter som ikke er bygget forsvarlig og ikke etterlever myndighetskrav. De gode prosjektene er prosjektene som er bygget forsvarlig og etterlever myndighetskrav. Usikkerhet om kostnadsøkningen utgjør et samfunnsøkonomisk tap skyldes at man ikke uten videre kan forvente at det kun er de «dårlige prosjektene» som rammes av reguleringen. Årsaken er at det kan hende marginene på «de gode prosjektene» er lave fordi foretakene allerede legger inn en større mengde ressurser for intern kvalitetssikring og etterlevelse av myndighetskrav. «De gode prosjektene» kan derfor bli ulønnsomme, mens «de dårlige prosjektene» blir mindre lønnsomme, men fortsatt lønnsomme. Dette illustrerer at det er usikkerhet knyttet til om virkningen på marginen av økt kontroll vil medføre at aktører som leverer dårlig kvalitet presses ut av markedet/produserer mindre, eller om det er aktører som følger lover og reguleringer som presses ut/produserer mindre.

Sannsynligvis vil det være en kombinasjon av både de gode og de dårlige prosjektene som påvirkes av en kostnadsøkning. Prosjekter med lav kvalitet som utføres av useriøse foretak vil imidlertid rammes hardere av økt kontrollvirksomhet over tid enn profesjonelle aktører som leverer god kvalitet. Det skyldes at de økonomiske konsekvensene ved retting av feil sannsynligvis vil være lavere for prosjekter som leverer god byggkvalitet sammenlignet med prosjekter der det avdekkes mye feil. Dette gjør at man kan forvente at de useriøse aktørene i et større omfang enn de seriøse aktørene skvises ut av markedet eller starte å bygge bedre. Det er likevel effekter som trekker i ulike retninger, og dermed usikkerhet knyttet til størrelsen på nettoeffekten av at både de «gode prosjektene» og «de dårlige prosjektene» vil rammes.

Anslag på kostnadsøkninger ved kontrollvirksomhet

I Tabell 5-3, Tabell 5-4 og Tabell 5-5 nedenfor har vi gjort noen beregninger for å illustrere hvordan økt kontrollvirksomhet kan utspille seg i form av økte kostnader for byggherre. Regnestykkene vil imidlertid avhenge av størrelse og omfang på det som skal kontrolleres. Informanter vi har vært i kontakt med i både intervjuer og med oppfølgende spørsmål om priser oppgir at kostnaden ved kontroll er svært prosjektavhengig selv når samme område skal kontrolleres, og at det i liten grad er listepriiser som kan benyttes til kostnadsanslag. Vi har likevel fått oppgitt noen priser som kan brukes til å indikere et kostnadsspenn. For eksempel oppgir informanter at uavhengig kontroll av for eksempel ett våtrom eller lignende arbeid koster omtrentlig 10 000 kroner, men at det gis kvantumsrabatt på flere våtrom i samme bygg som følge av redusert reisetid.

En annen informant har påpekt at det største prosjektet de har kontrollert innebar en total kostnad for kontroll om lag 500 000 og at dette var et prosjekt i et stort næringsbygg. I intervjuer er det også påpekt at for eksempel kontroll av geotekniske forhold tilknyttet byggegrop kan være svært kostbart, mens for eksempel kontrollmålinger av fukt i konstruksjon eller våtrom, innmåling av et bygg o.l. er mindre kostbart.

Tabell 5-3: Estimert for kostnader per kontroll

I Pedersen, et al (2020) blir det anslått at markedspris for uavhengig kontroll utført av takstmann ligger mellom 1 000 og 1 500 kroner per time. Vi legger til grunn en timepris på 1 250 kroner og legger videre til grunn at økningen i tidsbruk på kontroll, avhengig av innretning av tiltaket, er mellom 5 og 30 timer i gjennomsnitt for de milepælene som er nevnt. Dette tilsvarer det en kostnad på mellom 6 250 og 37 500 kroner for uavhengig kontrollør. Dermed er det sannsynlig at den økte kostnaden for byggherre ligger mellom dette et sted.

Tabell 5-4: Estimert for kostnadsøkning ved kontroll av enebolig

Aktører vi har vært i kontakt med anslår at uavhengig kontroll på en enebolig koster rundt 10 000 kroner per kontroll. Byggkostnad for en typisk enebolig på 160 kvadratmeter anslås til drøyt 5 millioner kroner.³⁸ Dersom det for eksempel innføres krav til stedlig kontroll av plassering av bygg og konstruksjon ved kontroll av bæreevne og utførelse av brannkonsept, og disse kommer i tillegg til dagens kontrollvirksomhet medfører det at antall stedlige kontroller fra uavhengig kontrollør øker med tre kontroller. Den samlede kostnadsøkningen for entreprenør per enebolig vil anslagsvis ligge et sted mellom 30 000 og 50 000 kroner, der dette er en kostnadsøkning på mellom 0,6 og 1 prosent av totale byggkostnader. Enebolig er samtidig en begrenset del av markedet og utgjør om lag 15 prosent³⁹ av totalt byggevolum i 2020, men det er rimlig å anta at kostnadsøkningen er noenlunde proporsjonal og er et anslag på kostnadsøkning ved mer stedlig kontroll ved milepæler.

Tabell 5-5: Estimert for kostnadsøkning ved kontroll av enebolig

Ifølge tall fra SSB ble det i 2020 registrert 6646 igangsettingstillatelser til bygging av enebolig. Dersom man for enkelthets skyld antar at gjennomsnittlig kostnadsøkning for kontroll per enebolig ligger på 30 000 kroner, som i eksempelet over, impliserer dette at den totale kostnadsøkningen vil være om lag 200 millioner kroner. Dette regneeksempelet er beheftet med stor usikkerhet, ettersom det for eksempel kan være variasjon i kostnader og at Byggkvalitetutvalget har foreslått at stikkprøvekontroll bør være tilstrekkelig der det bygges flere like enheter, noe som kan være tilfelle ved oppføring av flere like eneboliger.

Basert på Norsk prisbok kan man også omtrentlig anslå andelen av uavhengig kontroll i prosent av totale byggkostnader, som i dag ligger på 0,1-0,3 prosent. Tabell 5-6 illustrerer den prosentmessige endringen i totale byggkostnader med et noe større spenn under ulike forutsetninger for størrelsen på kostnadsøkningen på uavhengig kontroll og hvor stor andel kontrollkostnader utgjør av total byggkostnad. Tabellen illustrerer at en økning i kontrollkostnader på 25 prosent, gitt at uavhengig kontroll utgjør 0,1 prosent av byggkostnader, vil føre til en økning i samlede kostnader på 0,03 prosent. En økning i kostnader til uavhengig kontroll på 100 prosent, gitt at uavhengig kontroll utgjør 0,5 prosent av samlede byggkostnader, vil føre til en økning i samlede kostnader på 0,5 prosent. Det betyr at økt mengde kontroll i forventning må føre til en reduksjon i kostnader ved byggfeil gjennom oppdagelsesrisiko og preventiv effekt i samme størrelsesorden for at aktørenes kostnader skal nøytraliseres.

Tabell 5-6: Break-even: Prosentmessig endring i byggkostnader ved ulike forutsetninger om kostnadsøkning på uavhengig kontroll og kostnader til uavhengig kontroll som andel av total byggkostnad

		Kontrollkostnader som andel av total byggkostnad				
		0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %
Økning i kontrollkostnad	25 %	0,03 %	0,05 %	0,08 %	0,10 %	0,13 %
	50 %	0,05 %	0,10 %	0,15 %	0,20 %	0,25 %
	75 %	0,08 %	0,15 %	0,23 %	0,30 %	0,38 %
	100 %	0,10 %	0,20 %	0,30 %	0,40 %	0,50 %

Beregning av Oslo Economics, basert på estimater fra Norsk prisbok versjon 2020 02 og prisguider og pristilbud hos diverse aktører.

Produksjonsvolum i byggemarkedet for nybygg i 2019 var 179 milliarder kroner. Sintef (2008) anslår at omfanget av byggfeil er 5 til 13 prosent av produksjonsverdien i byggebransjen. Ettersom det mest brukte estimatet er 5 prosent legger vi det til grunn, som da tilsvarer om lag 8,95 milliarder kroner i kostnader ved byggfeil per år. Legges det til grunn at kontrollkostnader ved et nybygg i dag utgjør 0,3 prosent av byggkostnaden, beløper dette seg til 537 millioner kroner i markedet for nybygg. Om vi legger til grunn en tredobling av kostnadene for uavhengig kontroll, så utgjør dette en økning på om lag 1 milliard kroner per år. Vi

³⁸ Se boligfiks.no

³⁹ SSB, tabell 05939 og 05940

ser at kostnadene er betydelige, men tiltaket kan likevel være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom det medfører en betydelig reduksjon i kostnaden ved byggfeil. Dette er svært grove anslag.

Vi understreker imidlertid at det er stor usikkerhet rundt det eksakte omfanget av byggfeil i Norge og kostnader knyttet til dette, ref. kapittel 4 i Oslo Economics (2020). Det er også stor usikkerhet om hvor stor reduksjon i byggfeil som vil oppnås gjennom for eksempel milepæler. Hovedpoenget er imidlertid at gitt at mer målrettet kontroll har god effekt på unngåelse og forebygging av byggfeil, så kan en nokså stor økning i kontrollkostnader la seg forsvare når man kun ser på privatøkonomiske byggekostnader.

Økt ressursbruk i kommune

Videre kan økt kontrollvirksomhet for uavhengig kontrollør føre til økte kostnader for kommunen ved feilmeldinger som utløser tilsynsplikt i kommunen. Økt forekomst av tilfeller med tilsynsplikt vil kreve økt ressursbruk i kommunen. Størrelsesordenen her vil avhenge av hvor mange feilmeldinger som må følges opp og som eventuelt utlyser tilsyn fra kommunen.

Tilsynskostnader vil normalt dekkes gjennom gebyrer ved plan- og byggesaksbehandling. Av byggesaksgebyret skal anslagsvis 10 prosent dekke kostnader knyttet til tilsyn, jf. plan- og bygningsloven § 33-1.⁴⁰ Kostnader for byggesaksbehandling er i dag anslått til om lag 36 prosent av kommunens driftutgifter til planbehandling, byggesaksbehandling, etablering av eiendom samt oppmåling som i 2020 var 4,8 milliarder kroner.⁴¹ Hvis 10 prosent av dette er kostnader som skal dekke tilsyn tilsvarer dette 172 millioner kroner i året. Anslag på økt ressursbruk i kommunen er utfordrende, blant annet fordi man ikke vet størrelsesorden på for eksempel varslinger fra kommunen som må følges opp ved innføring av milepæler (jf. forslaget vårt i kapittel 5.6). Like sentralt er det at kommunen står fritt til å prioritere tilsyn og kan omprioritere ressurser fra andre tilsyn dersom forsterket kontroll ved milepæler fører til en økning i kommunens arbeid med dette. Som en illustrasjon vil en økning mellom 10 og 30 prosent i totale tilsynskostnader i kommunen beløpe seg til mellom 17,1 og 51,6 millioner kroner. Over en 15 års periode er nåverdien av en slik kostnadsøkning mellom 191 og 573 millioner kroner.

Kostnader relatert til lov- og forskriftsendringer

Ved innføring av nærmere angitte milepæler for tilsyn og kontroll som krever tilpasninger eller endringer i lov- og/eller forskrift, vil det videre påløpe kostnader for å gjennomføre et slikt lovarbeid.

Samfunnsøkonomisk analyse (2018) har estimert lignende kostnader for lov- og forskriftsendringer. De finner at kostnader knyttet til forskriftsendringer som ikke krever nedsettelse av utvalg utgjør nær 1 million kroner. Dette inkluderer utredning av økonomiske konsekvenser, utarbeidelse av forslag til endring i forskrift, arbeid med høring samt forberedelse av sak til Stortinget. Videre finner de at lovendring i form av utforming og innføring av nytt lovverk som innebærer utarbeidelse av et omfattende lovverk, og krever flere ressurser til utredning, utarbeidelse av høringsuttalelse, bearbeidelse av høringsuttalelse, og utarbeidelse og behandling av endelig forslag, beløper seg til 7 millioner kroner. Følgelig vil kostnadene for det offentlige relatert til lov- og forskriftsendring av tiltaket avhenge av hvor omfattende disse endringene eventuelt er, men det kan tenkes at det ligger et sted mellom 1 og 7 millioner kroner.

Kostnader relatert til innsamling av data på byggfeil

Dersom man eventuelt skulle innrettet tilsyn og kontroll etter analyse av risiko for når og hvor byggfeil oppstår, samt hvilke typer aktører som leverer relativt sett god versus dårlig byggkvalitet, trenger man å etablere et datasett/database over byggfeil. Et utgangspunkt for hva dette kan koste er gitt i tidligere beregninger av at det etableres et byggskaderegister eller lignende som muliggjør slike analyser. Pedersen et al. (2020) anslår for eksempel at etablering av et byggskaderegister koster 45 millioner kroner i etableringskostnader, og at det deretter vil påløpe årlige driftskostnader på 5 millioner kroner per år. Dette forutsetter imidlertid at Finans Norge Forsikringsdrift står for innsamling av dataene, siden disse allerede har erfaring med å etablere og drifte systemer for rapportering av data fra forsikringsaktører, og at løsningen er basert på gratis programvare og it-tekniske løsninger. Estimater er beregnet i sammenheng med obligatorisk byggskadeforsikring, og det er grunn til å forvente et høyere kostnadsestimat dersom et slikt register skal etableres uten tilhørende forsikringsordninger. Det skyldes for det første at det i tillegg vil påløpe kostnader knyttet til rapportering av byggskader (som i modellen er dekket av kontrollkostnader i forbindelse med forsikringsordning) og at estimatet legger til grunn at data kan sammenstilles og rapporteres fra forsikringsbransjen. Vi har noen betenkeligheter med kostnadsanslag som legger til grunn at et byggskaderegister vil baseres på gratis programvare og it-tekniske løsninger. Det

⁴⁰ OE-rapport nr. 2018-33 Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer?

⁴¹ Tabell 5: Kommunale driftsutgifter, driftsinntekter og investeringer innen planbehandling, byggesaksbehandling, etablering av eiendom samt oppmåling, link: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling>

synes også noe overdrevet optimistisk å tro at Finans Norge bare kan samle inn dataene og at disse data er egnet til risikobasert utvalg av kontrollobjekter. Våre samtaler med informanter tilsier at det per i dag i liten grad finnes data som er egnet, og heller ikke at det finnes et forsikringsmarked som besitter slik data. På bakgrunn av dette anser vi anslaget som et absolutt minimumsanslag på den offentlige utgiften av et slikt register. Selv om disse kostnadsanslagene hadde stemt, vil det uansett ta noe tid å etablere et slikt register, som kan benyttes i fremtidig innretning av tilsyn og kontroll. I tillegg til kostnader knyttet til etablering av byggskaderegister, vil det også påløpe kostnader knyttet til analyse av data, og antagelig også systemtekniske løsninger som gjør det mulig med risikobaserte utvalg.

5.6 Anbefaling

Oppdagelsesrisiko er essensielt for å insentivere til å utføre bedre arbeid og sikre bedre intern kvalitetsikring. Basert på dagens data om byggfeil på 5 til 13 prosent av produksjonsverdien i byggebransjen er det et stort potensial for samfunnsmessige besparelser. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil samfunnsnyttene avhenge av at kontrollvirksomheten er målrettet mot risikoområder for alvorlige og kostbare byggfeil. Med utgangspunkt i informasjonsgrunnlaget og analysene overfor mener vi at det er fornuftig å styrke dagens kontroll av byggesaker. Videre, at styrket kontroll i første rekke bør knyttes til økt uavhengig kontroll i utførelsesleddet og tidlig i en byggeprosess. For at dette skal ha den ønskede effekten på forsvarlig byggkvalitet bør styrket kontroll tydeliggjøre at det skal være et større omfang av stedlig kontroll på byggeplass under utførelse. Eksempler på byggeprosjekter der det har vært byggfeil tidlig i utførelsen, men som er avdekket på et sent tidspunkt, viser at kostnadene ved retting av byggfeil er enorme – for eksempel kostnadsøkninger på over 100 prosent i de verste tilfellene.

At det i dag er relativt mer kontroll av dokumenter og prosjekteringsgrunnlag, virker ikke å korrespondere godt nok med distribusjonen av hvor og når byggfeil oppstår. Fra dette perspektivet er målsettingen med forslaget vi anbefaler å bedre balansere kontroller med det vi per dags dato vet om byggfeil. Vi understreker samtidig at kunnskapsgrunnlaget knyttet til byggfeil er mangelfullt, og at det derfor er usikkerhet knyttet til detaljer rundt hvor og når byggfeil oppstår. Basert på informasjonsgrunnlaget mener vi imidlertid at det er dekning for at områdene vi peker på som egnet for milepælskontroll er hensiktsmessige.

Vi foreslår at styrket kontroll implementeres gjennom fastsatte milepæler. Fastsatte milepæler innebærer at det spesifiseres i forskrift når kontroll skal gjennomføres og hva som skal kontrolleres. Vi fraviker noe fra Byggkvalitetutvalgets forslag ved at vi i mindre grad vektlegger at kontrollobjekter utvelges på bakgrunn av risikobaserte analyser. I stedet foreslår vi fastsatte milepæler i SAK, ettersom vi ikke mener at det er sannsynliggjort at det kvantitative datagrunnlaget for risikobaserte analyser er tilstrekkelig til at dette er effektivt. Dette innebærer at det er en stor risiko knyttet til å på nåværende tidspunkt utforme et kontrollregime slik Byggkvalitetutvalget antyder. Anbefalingen til Byggkvalitetutvalget er teoretisk sett fornuftig, men vi mener en slik anbefaling ikke er praktisk gjennomførbar før det er gjennomført et større systematisk arbeid med å fremskaffe pålitelig data om byggfeil. Under har vi et forslag til hvordan arbeidet med å samle inn bedre data om byggfeil kan påbegynnes i dag.

Vi kommer med forslag til milepæler som er valgt ut der det samlede informasjonsgrunnlag i størst grad peker mot at det er en kombinasjon av stor sannsynlighet for byggfeil og sannsynlighet for store negative konsekvenser. Våre anbefalinger om fastsatte milepæler diskuteres mer inngående under, men foreslåtte milepæler er i) tillatelse (kontroll etter at søknad om tillatelse er innvilget), ii) byggegrop, iii) plassering av bygg og iv) konstruksjon. Vi vil gjennomgå anbefalinger og juridisk implementering av disse milepælene i detalj under.

Anbefalingene til Byggkvalitetutvalget virker også å bygge på en antagelse om at det eksisterer et marked for digitale løsninger for kontroll – både tilsyn og uavhengig kontroll. Basert på vårt informasjonsgrunnlag er det tvilsomt at dette stemmer i den grad Byggkvalitetutvalget virker å legge til grunn. På denne bakgrunn kan vi ikke forsvare at det per dags dato stilles krav i lov og forskrift om digitale løsninger. Digitale løsninger kan være svært kostnadskrevenende å innføre, og det er en risiko for å investere i digitale løsninger som raskt blir utdatert. Vi mener på generelt grunnlag at myndighetene bør utvise varsomhet med å lovregulere digitale løsninger der det ikke finnes etablerte produkter på markedet. Myndighetene bør også være oppmerksomme på at lovregulering av spesifikasjonskrav til digitale løsninger kan ha konkurransevridende effekter i leverandørmarkedet for digitale systemer. Dette er etter vårt syn en viktig grunn til å utvise varsomhet fra myndighetshold.

Samtidig mener vi at det er noen løsninger knyttet til digitalisering og datainnsamling som kan implementeres på kort sikt, og der de overnevnte risikomomentene er mindre gjeldende. Vi har ikke et kunnskapsgrunnlag som gjør

at vi mener det er faglig forsvarlig å direkte anbefale dette i foreliggende utredning, men det kan tas nokså enkle grep for å skaffe et bedre kunnskapsgrunnlag og berede grunnen for implementering:

Det første forslaget vårt gjelder løsninger for kommuners søknadssystemer i en byggesak. Informasjonsgrunnlaget vårt antyder at systemer for digital søknadsprosess omsettes på markedet og allerede er utbredt i mange kommuner. Anbefalingen vår er at det gjennomføres en kartlegging av søknadsprosessene i kommunen og bruk av digitale løsninger. Dersom vår antagelse stemmer; at digitale søknadssystemer både er utbredt og at det eksisterer gode løsninger på markedet, foreslår vi at kommunene pålegges en plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader.

Vi anbefaler også at Kommunal- og distriktsdepartementet, for eksempel i samarbeid med SSB, Kartverket mm. utvikler et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil. Når et tilfredsstillende system er på plass, underforstått at det er tidseffektivt og brukervennlig, bør uavhengig kontrollør pålegges å rapportere om samtlige avvik som er avdekket ved en uavhengig kontroll.⁴² Rapporteringsverktøyet må kunne rapportere på sentrale variabler som er egnet til å peke på hvor i byggeprosesser det oppdages feil, type avvik og vurdering av alvorlighetsgrad av avvik. Det kan også med fordel utforskes om et slikt register kan kobles opp med forsikringsdata gjennom et samarbeid med for eksempel Finans Norge. Formålet med forslaget er at dette kan bidra til å styrke data på byggfeil og kvaliteten på datagrunnlaget over tid. Dette kan i fremtiden gi verdifull informasjon for kommuner i deres strategiske tilsynsvirksomhet, og gi et faktabasert grunnlag for å justere eller avvike milepæler for uavhengig kontroll.

Vi har naturligvis et fokus på tiltak som kan implementeres på kort og mellomlang sikt, ettersom utredningens mandat innebærer å gi forslag til endringer i lov og forskrift. På lengre sikt er det imidlertid rimelig å forvente at digitale løsninger og kvantitativ data av større kvalitet sannsynligvis vil vokse frem. Dette vil om 10-20 år kunne bidra til mer effektiv og risikobasert kontroll. Når denne virkeligheten er innenfor rekkevidde kan man revurdere om det skal stilles konkrete krav om bruk av digitale systemer, samt krav til å benytte mer kvantitative metoder for beregning av risiko for å avdekke kontrollobjekter mer dynamisk enn gjennom fastsatte milepæler.

5.6.1 Anbefaling til konkrete milepæler for tilsyn og kontroll

I lys av målsetningen om forsvarlig byggkvalitet, anser vi innføring av kontroll ved nærmere bestemte milepæler i byggeprosessen som et godt tiltak. Det kan også bidra til økt transparens på tvers av kontrollører. Det er imidlertid avgjørende at det blir gjort en presis vurdering knyttet til hvilke milepæler som velges ut, slik at kontrollen kan bidra til det overordnede målet om forsvarlig byggkvalitet.

Ettersom det er begrenset med data på byggfeil, anbefaler vi å fastsette milepæler for kontroll basert på forhåndsdefinerte risikoer som kan ha konsekvenser for liv, helse og særlig store økonomiske konsekvenser. En slik løsning vil bidra til det overordnede målet om forsvarlig byggkvalitet. Mer spesifikt anbefaler vi at det bør gjennomføres endringer i regelverket knyttet til både ansvarsreglene og reglene for uavhengig kontroll og tilsyn. Ansvar for kontrollen bør etter vårt syn intensiveres og tydeliggjøres ved følgende milepæler:

- Tillatelse
- Byggegrep
- Plassering av bygg
- Konstruksjon

De konkrete milepælene er foreslått på bakgrunn av at dette er punkter der informanter og annet informasjonsgrunnlag i særlig grad peker på at sannsynligheten for at det oppstår byggfeil er høy, samtidig som konsekvensene av feilene er omfattende. Andre potensielle milepæler er også nevnt, men de fire anbefalte er de som har vært mest fremtredende blant informantene. Med omfattende konsekvenser menes konsekvenser som kan påvirke liv, helse eller føre til særlige økonomiske følger, for eksempel knyttet til utbedring og retting av feil. Dette kommer vi også nærmere inn på nedenfor. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil feilplassering av bygg ha eksterne kostnadsvirkninger for andre aktører og potensial for store samfunnskostnader, mens tillatelse i praksis være en kvalitetssikring av gjennomføringsplanen og kan forhindre dispensasjonssaker. Byggfeil ved byggegrep og konstruksjon, der vi også foreslår stedlig kontroll av utført brannkonsept, er med særlig hensyn til liv, helse og sikkerhet, men også at kostnader av å reversere slike byggfeil kan være enorme. At vi likevel ikke har foreslått samtlige foreslåtte milepæler har sin begrunnelse i en forholdsmessighetsvurdering. Vi er nokså sikre på at det er et visst omfang av byggfeil knyttet til disse milepælene, og at disse byggfeilene kan ha store konsekvenser. Samtidig finnes det ikke et kvantitativt datagrunnlag å gjennomføre analyser på, som innebærer at

⁴² Se også anbefalingen i kapittel 6 om utvidet ansvar for uavhengig kontrollør.

det en risiko knyttet til å foreslå milepæler overhodet og det fordrer etter vårt syn varsomhet både i antall milepæler og omfang av kontroll. At vi også begrenser noen av milepælene til tiltaksklasser begrunnes også med dette, der vi mener det er fornuftig med en stegvis tilnærming der man kan samle inn data på om de foreslåtte milepælene har ønsket effekt eller ikke.

Som redegjort for i kapittel 5.5 er det vanskelig å anslå kostnadene av tiltaket. Det mest brukte estimatet på byggfeil er 5 prosent av produksjonsverdien i byggebransjen, der produksjonsvolum i byggemarkedet for nybygg i 2019 var 179 milliarder kroner. Dette tilsvarer 8,95 milliarder kroner i kostnader ved byggfeil per år. Basert på estimater for kontroll av nybygg i dag er totale kontrollkostnader om lag 537 millioner kroner i markedet for nybygg. Vi tror kostnadene ved økt uavhengig kontroll kan beløpe seg til om lag 1 milliard kroners økning i kontrollkostnader per år. Dette er svært grove anslag, men er fortsatt innenfor det som kan forsvares utfra anslagene på kostnadene ved byggfeil. Likevel vil det være usikkerhet knyttet til tiltaket, og spesielt effekten styrket kontroll har på å avverge byggfeil, og vi foreslår derfor en varsom tilnærming der man innenfor de forskjellige milepælene skiller mellom ulike tiltaksklasser, hvilket utdypes nærmere nedenfor. Dermed kan enkelte av milepælene innledningsvis kun gjelde for tiltaksklasser der alvorlighetsgraden av feil virker å være er størst, samtidig som det på sikt kan vurderes å utvide milepælskontrollen til å gjelde samtidige tiltaksklasser etter hvert som man sanker erfaring.

Nedenfor diskuterer vi også hva konsekvensene vil være dersom det oppdages feil eller avvik under de forskjellige milepælene, herunder kommunens særskilte plikt til å gjennomføre tilsyn ved varsel om at feil ikke rettes.

Forslagene til milepæl er særlig utformet med tanke på tiltak der det oppføres et nytt bygg. Vi har også hatt fokus på en forholdsmessighetsvurdering med tanke på tiltaksklasser. Milepælene er ment som gjeldende for alle søknadspliktige tiltak underlagt ansvarsrettsystemet, herunder relevant anleggsvirksomhet og rehabilitering-/ombygging, så fremt milepælene eksisterer i byggeprosjektet og dette ikke er omfattet av unntaksbestemmelser i loven. Milepælene vil imidlertid ikke alltid være relevante for et konkret søknadspliktig prosjekt. Eksempelvis vil det ikke normalt være aktuelt å ha en milepæl for byggegrop for søknadspliktig rehabilitering av eksisterende bygg. Det kan tenkes en rekke andre milepæler enn de vi foreslår, også milepæler som er spesifikt innrettet mot tiltak i anleggssektoren eller ombyggingstiltak. Vi mener likevel det er hensiktsmessig å innføre en ny regulering av kontroll ved milepæler uten at listen over milepæler er alt for omfattende eller komplisert. Vårt informasjonsgrunnlag tilsier at vi har valgt ut de mest måleffektive milepælene. Ved en senere evaluering av denne bestemmelsen vil det være naturlig å vurdere om disse konkrete milepælene er optimale, eller om det finnes andre milepæler som i større grad vil redusere kostnader ved byggfeil.

5.6.2 Juridisk implementering av foreslåtte milepæler

Byggkvalitetutvalgets forslag om milepæler og kontroll forutsetter at det gjøres endringer i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Etter vår vurdering bør forslag til nye regler ta sikte på at kontrollen blir mer målrettet mot bestemte deler av en byggeprosess. Slik kontroll bør alltid dokumenteres, og i noen tilfeller bør kontrollen være stedlig. Målsettingen med mer målrettet kontroll er først og fremst å bidra til at alvorlige feil og mangler avdekkes tidlig. Dette vil også ha relevans for hensynet til effektivitet, ressursbruk, økonomi og tilliten til systemet. Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan de enkelte milepælsforslagene kan implementeres i lov og forskrift.

Vi diskuterer også om det bør differensieres mellom tiltaksklasser når det gjelder kravene til kontroll. Våre betraktninger bygger på en vurdering av hvor behovet for kontroll, og de hensyn som kontrollen skal ivareta, gjør seg mest gjeldende.

Ad Tillatelse

De fleste byggeprosjekter er underlagt søknadsplikt, jf. pbl. § 20-2, jf. § 20-1. I dagens system er det tiltakshaver, eventuelt ansvarlig foretak, som har ansvaret for at tiltaket oppfyller tekniske krav. Søknaden skal gi alle opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal gi tillatelse, jf. pbl. § 21-2. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, jf. pbl. § 21-4 første ledd andre punktum. Dette innebærer at kommunene ikke foretar noen selvstendig kontroll med den tekniske løsningen i behandlingen av byggesøknaden. Videre innebærer dette at tillatelsen hviler på den informasjon søknaden gir om at tiltaket oppfyller de tekniske krav. Dagens ordning er dermed sårbar med hensyn til å avdekke feil og mangler i søknaden, og dermed er det en risiko for at feil videreføres i tillatelsen.

Vi foreslår at tillatelse defineres som en særskilt milepæl som skal resultere i en egenkontroll og erklæring om at tillatelsen dekker samtlige nødvendige arbeider og tiltak i prosjektet. Et krav om egenkontroll og erklæring på dette stadiet vil kunne bidra til at færre spekulerer i tillatelsens innhold og omfang. Å innføre et krav om egenkontroll og erklæring for alle typer byggetiltak vil kunne være omfattende. Kravet bør derfor rettes mot de tilfeller der loven krever ansvarlig foretak, jf. pbl. § 20-3. For det første har ansvarlig søker som profesjonell part, bedre forutsetninger for å kontrollere en tillatelse opp mot de tekniske krav, jf. pbl. § 21-4 første ledd andre punktum. For det andre er konsekvensene av feil trolig langt større ved gjennomføringen av denne type prosjekter, sammenlignet med mindre tiltak. Vi finner ikke grunn til å skille mellom tiltaksklasser her, da kravet vil gjelde for tiltak der loven krever ansvarlig foretak.

I realiteten vil forslaget innebære en kvalitetssikring av gjennomføringsplanen, jf. SAK § 1-2 bokstav g. Dette vil dermed også være en mer målrettet kontroll med at alle nødvendige oppgaver faktisk er belagt med ansvar. Erklæring om at tillatelsen dekker de planlagte arbeider og tiltak i prosjektet, skal sendes kommunen før igangsetting. Der søknaden er delt opp i søknad om rammetillatelse og søknad om igangsettingstillatelse kan det oppstilles krav om at slik erklæring foreligger før igangsettingstillatelse gis.

Det kan tenkes at tillatelsen ikke fullt ut er i samsvar med det planlagte prosjektet. Dette kan skyldes flere forhold, for eksempel at byggesøknaden er mangelfull, eller at kommunen har misforstått eller behandler søknaden feil. Dersom slike feil først oppdages etter at tillatelsen er gitt, må ansvarlig søker varsle kommunen. Hvordan dette følges opp vil bero på hva slags feil eller mangler det er tale om. Enten må kommunen treffe et nytt vedtak (herunder omgjøringsvedtak), alternativt må ansvarlig søker initiere dispensasjon, planendring eller endringssøknad. Det sentrale med en slik kontroll må være at prosjekter ikke igangsettes før alle nødvendige tillatelser er gitt.

Erklæringen om at tillatelsen dekker tiltaket vil ikke utløse krav til uavhengig kontroll og tilsyn. På et senere kontrollstadium vil imidlertid erklæringen kunne være gjenstand for slik kontroll.

Vårt forslag om tillatelse som milepæl vil ikke rukke ved dagens ordning om at ansvaret for gjennomføringen av tiltaket skal ligge på tiltakshaver eller det ansvarlige foretak, ikke kommunene.

I Tabell 5-7 fremmer vi et konkret forslag til hvordan milepælen kan implementeres juridisk.

Tabell 5-7: Forslag til forskriftsendring

Forslag til endringer i kursiv:

SAK § 5-5 bokstav c, *erklæring om at tiltaket dekkes av tillatelsen, samsvarserklæringer og kontrollerklæringer.*

Det er også behov for en tilføyelse av en definisjon i SAK § 1-2 som definerer hva en tillatelseserklæring er:

SAK § 1-2 bokstav i, nytt punkt 1: *tillatelseserklæring: erklæring om at tiltaket dekkes av tillatelsen.*

Ad byggegrop

Utgraving av byggegrop kan avdekke en rekke utfordringer. Til tross for at det i planprosesser brukes ressurser for å avdekke områder som er rasfarlige, skredutsatte, kvikkleireutsatte og så videre, er det noen ganger først ved utgraving av byggegrop man blir klar over, eller forstår omfanget av, en mulig fare. Dette gjelder både ytre fare (fare utenfor selve byggegropen) og fare med eller i byggegropen (kvikkleire, vann eller på andre måter ustabile masser).

Utgraving av byggegrop kan kobles mot ansvarlig utførendes ansvar i byggesaker. Vi foreslår at det stilles krav om at det avgis erklæring ved ferdigstilling av byggegropen, som dokumenterer at det ikke er avdekket feil i prosjekteringen eller avdekket nye forhold som krever ytterligere undersøkelser eller sikringstiltak. En slik erklæring vil falle inn under «kontrollerklæring for utførelse» i dagens SAK § 1-2 bokstav j. Vi antar at en slik egenkontroll med byggegrunnen blir stadig viktigere i ulike typer fortettingsprosjekter, hvor blant annet også hensynet til eksisterende bebyggelse gjør seg tungt gjeldende.

Et slikt krav om erklæring kan være en konkretisering i byggeforskriften når det gjelder kravet i TEK17 § 7-1 andre ledd som lyder:

Tiltak skal prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket.

Dersom det under arbeidet med byggegrop oppdages feil eller nye forhold som krever sikringstiltak, skal ansvarlig søker varsles. En generell varslingsplikt følger i dag av SAK § 12-4 bokstav g, mens en konkret varslingsplikt ved behov for sikringstiltak følger av SAK § 12-4 bokstav e.

Ansvarlig søker skal ved varsel om feil eller nye forhold ved byggegrop sørge for at det gjennomføres uavhengig kontroll med utførelsen. Ansvarlig kontrollerende skal påse at feilene rettes og at sikringstiltak gjennomføres. Dersom feil ikke rettes eller det gjennomføres tilstrekkelige sikringstiltak, skal ansvarlig kontrollerende varsle kommunen. Et slikt varsel bør etter vårt syn utløse en plikt for kommunen til å gjennomføre nødvendig tilsyn, og ta stilling til om byggeprosjektet kan fortsette, eller om det må foretas endringer i den gitte tillatelsen. Kommunen kan for eksempel oppstille nye krav til gjennomføringen, jf. pbl. § 28-1. Kravet om uavhengig kontroll ved feil eller endrede forhold ved byggegropen vil være et nytt krav i regelverket. Vi mener dette vil bidra til å forhindre at skader på både nye tiltak og eksisterende bebyggelse. Konsekvensene av feil ved byggegrop vil kunne være svært alvorlig og ha store samfunnsmessige konsekvenser. Uavhengig kontroll, og eventuelt tilsyn, av byggegrop er derfor etter vårt syn en viktig milepæl for å sikre forsvarlig byggkvalitet.

Departementet har nettopp hatt endringer i SAK kapittel 15 ute på høring. Ett av forslagene i høringsnotatet er relevant for vårt forslag, nemlig behovet for et særlig fokus mot kontroll og tilsyn rettet mot naturfarer. Forslaget fra departementet retter seg mot en endring/tilføyelse i SAK § 15-3 som skal sikre at kommunen prioriterer tilsyn rettet mot naturfare i byggeprosjekter. Endringen legger opp til et slikt tilsynsfokus i to år fra og med 1. januar 2022. Vi mener denne endringen er fornuftig og vil kunne bidra til å avdekke flere mangler på dette området. Vi mener likevel at denne endringen ikke er tilstrekkelig, eller avgjørende for å avdekke og unngå at utfordringer/problemer oppstår langt inn i byggeprosjektet, eller etter overtakelse av bygg. En styrket kontroll ved milepælen byggegrop, kan her være et viktig supplement. Et spørsmål i forlengelsen av dette er om et slikt krav bør gjelde generelt eller avgrenses til en eller flere tiltaksklasser. Kontroll med byggegropen er etter vår vurdering så viktig at kravet bør være obligatorisk i tiltaksklasse 2. og 3. Det bør likevel ikke utelukkes at kravet også vil være relevant for tiltaksklasse 1. Av hensyn til usikkerhet knyttet til effekten av den foreslåtte milepælen er vi av den oppfatning at kontroll av byggegrop i første omgang gjelder tiltaksklasse 2 og 3, og at departementet følger opp om dette virker å ha positive virkninger for byggkvalitet. Etter det kan det vurderes å foreslå det samme for tiltaksklasse 1.

Tiltaket foreslått over vil kreve enkelte endringer i byggesaksforskriften. For det første må det innføres et krav om erklæring for sikker byggegrop i SAK § 12-4 bokstav e. For det andre må ansvarlig søker pålegges gjennom forskrift å iverksette uavhengig kontroll med sikringstiltakene. Dette krever endring av SAK § 12-2 bokstav f. I tillegg kan det foretas en presisering av SAK § 12-5 bokstav d, som pålegger ansvarlig kontrollerende en plikt til å kontrollere at sikringstiltak blir gjennomført, samt at kommunen skal varsles dersom sikringstiltak ikke gjennomføres på tilfredsstillende måte. For det fjerde må den uavhengige kontrollen av byggegrop komme til uttrykk i SAK § 14-2. Endringer i SAK § 14-2 behandles samlet nedenfor.

Tabell 5-8: Forslag til forskriftsendring

Forslag til endringer i kursiv:

SAK § 12-4 bokstav e) å gjennomføre prosjekterte sikringstiltak, jf. plan- og bygningsloven § 28-2, og melde fra til ansvarlig søker om nødvendig behov for sikringstiltak som ikke er prosjektert, *samt avgi erklæring på at det ikke er avdekket forhold ved utgraving av byggegropen som gjør det nødvendig med sikringstiltak.*

SAK § 12-2 bokstav f) å påse at eventuelle sikringstiltak blir prosjektert og utført, jf. plan- og bygningsloven § 28-2. *Dersom det oppdages nye forhold ved byggegrop som utløser krav om sikringstiltak, skal ansvarlig søker påse at det iverksettes uavhengig kontroll med utførelsen.*

SAK § 12-5 bokstav d) melde fra til ansvarlig søker om avvik som ikke blir lukket av det ansvarlige foretak, *samt sikringstiltak som ikke blir utført på tilfredsstillende måte, og melde fra til kommunen dersom avvik ikke blir lukket i tiltaket.*

Ad. plassering av bygg

En annen anbefalt milepæl er innplassering av det aktuelle bygget eller anlegget. I de aller fleste tilfeller gjennomføres det en innmåling av nye bygninger og anlegg. For å sikre forsvarlig byggkvalitet er det avgjørende at innmåling skjer, at innmålingen er blitt fulgt og er i tråd med de gitte tillatelser. Vi foreslår at ansvarlig utførende plikter å foreta innmåling av bygg. I tillegg må det avgis erklæring som viser at innmåling har skjedd og at plasseringen er i samsvar med tillatelsen, jf. SAK § 1-2 bokstav j pkt. 2. Plassering av bygg reiser ikke de samme spørsmål som byggegruppen med tanke på sikkerhet, risiko og konsekvenser. Kravet bør derfor avgrenses til de mer kompliserte tiltakene i første omgang, jf. tiltaksklasse 3. Dette gir mulighet til å bedre studere kostnader og nytte av den foreslåtte milepælen, før det tas stilling til om erklæring og dokumentasjon av innmåling bør gjøres for tiltaksklasse 1 og 2.

Vi mener videre at det også bør gjennomføres stedlig, uavhengig kontroll av plassering av bygg i tiltaksklasse 3. For de største og mest kompliserte byggeprosjektene er det av stor betydning at feil ved plasseringen av oppdages så tidlig som mulig. Dette legitimerer etter vårt syn et krav om at det alltid gjennomføres uavhengig kontroll for slike tiltak. Vi mener at kontroll med milepælen «plassering av bygg» kan være avgjørende for muligheten til eventuelt å stoppe et feilplassert prosjekt tidlig. I praksis vil det være vanskelig å få gjort noe med feilplasseringer på et senere stadium.

Dersom det oppdages feil gjennom den uavhengige kontrollen, skal ansvarlig foretak varsles. Dersom feilene ikke rettes etter at ansvarlig kontrollerende har varslet ansvarlig søker, skal uavhengig kontrollør varsle kommunen, som plikter å iverksette tilsyn.

Forslagene skissert over krever enkelte endringer i byggesaksforskriften. For det første må SAK § 12-4 bokstav b tydeliggjøre at ansvarlig utførende plikter å foreta en innmåling av bygningenes plasseringer. For det andre må den obligatoriske, uavhengige kontrollen for plassering av bygg i tiltaksklasse 3 komme til uttrykk i SAK § 14-2. Endringer i SAK § 14-2 behandles samlet nedenfor.

Tabell 5-9: Forslag til forskriftsendring

Forslag til endringer i kursiv:

SAK § 12-4 bokstav b) *innmåling av bygg, og at tiltaket plasseres korrekt i henhold til situasjonsplanen*

Ad. konstruksjon

Konstruksjonsfeil og konstruksjonsmangler er også trukket frem av Byggkvalitetutvalget som et problem i byggenæringen. I utgangspunktet synes systemet for å avdekke og kontrollere konstruksjonsfeil og konstruksjonsmangler å være godt. Både ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende har i dag mange oppgaver og kontrollpunkter som kan avdekke feil og mangler ved konstruksjonen. Systemet baserer seg imidlertid i stor grad på dokumentkontroll, og det er grunn til å tro at feil enkelt kan avdekkes ved større grad av stedlig kontroll. Byggkvalitetutvalget omtaler dette som «byggplasskontroll». Vi er enig i at regelverket bør tydeliggjøre plikten til å drive stedlig kontroll på byggeplassen. Dette gjelder også med hensyn til kritiske elementer knyttet til konstruksjonen, og det bør være en klar sammenheng mellom de stedlige undersøkelsene og de forhold som i dag inngår i den uavhengige kontrollen angitt i SAK § 14-2 andre ledd. Ved bygging av like enheter kan kontrollen være stikkprøvebasert.

SAK § 14-2 andre ledd dekker i dag en rekke forhold når det gjelder uavhengig kontroll av konstruksjon og tilstøtende forhold. Vi foreslår imidlertid en presisering av SAK § 14-2 andre ledd, slik at bestemmelsen knyttes til milepælene i tabellen over, samt at kontrollen skjer på byggeplassen. Dette innebærer krav om stedlig, uavhengig kontroll og at kontrollen knyttes til byggegroup, plassering av bygg og konstruksjon.

Konsekvensene ved konstruksjonsfeil kan være alvorlige og kravet bør derfor gjelde tiltak i tiltaksklasse 2 og 3.

Tabell 5-10: Forslag til endring i lov og forskrift

SAK § 14-2 nytt andre ledd (endringer i kursiv):

I tillegg til uavhengig kontroll etter første ledd skal det også gjennomføres uavhengig, *stedlig* kontroll i samsvar med § 14-7 for følgende oppgaver i tiltaksklasse 2 og 3:

a. byggegrøp: *der det er avdekket feil i prosjekteringen eller oppdages nye forhold, skal uavhengig kontrollør påse at feil rettes og at sikringstiltak blir prosjektert og utført.*

b. plassering av bygg: *For tiltaksklasse 3 skal uavhengig kontrollør påse at plasseringen av bygg er korrekt.*

c. konstruksjon:

1. Bygningsfysikk, hvor kontrollkravet for prosjektering og *utføring* begrenses til energieffektivitet og detaljprosjektering av lufttetthet og fuktsikring i yttervegger, tak og terrasser, og kontrollkravet for utførelse begrenses til byggfukt, lufttetthet og ventilasjon, og at dette er gjennomført og dokumentert som prosjektert
2. Konstruksjonssikkerhet, hvor kontrollkravet for prosjektering og *utføring* begrenses til risiko for sammenbrudd i hovedbæresystem, herunder prosjekteringsgrunnlaget, lastantakelser, stabilitet og materialeegenskaper, og kontrollkravet for utførelse begrenses til at hovedbæresystem er gjennomført og dokumentert som prosjektert, herunder at valgte materialer har egenskaper som bestemt i prosjekteringen
3. Geoteknikk, hvor kontrollkravet for prosjektering og *utføring* begrenses til kontroll av at det er gjort kvalifisert undersøkelse for å bestemme geoteknisk kategori og fastsettelse av pålitelighetsklasse, og kontrollkravet for utførelse begrenses til at geotekniske oppgaver er gjennomført og dokumentert som prosjektert, herunder at de er fulgt opp og rapportert slik som anvist av prosjekterende
4. brannsikkerhet, hvor kontrollkravet begrenses til prosjektering og *utføring* av brannsikkerhetskonsept.

Kommunenes tilsynsplikt følger i dag av pbl. § 25-1. Selv om tilsynsplikten i dag omfatter de situasjoner hvor ansvarlig kontrollerende melder fra om feil eller mangler som ikke rettes, kan denne plikten med fordel tydeliggjøres i lovteksten.

Tabell 5-12: Forslag til lovendring

Forslag til endringer markert i kursiv:

§ 25-1 andre ledd

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. *Kommunen skal alltid føre tilsyn ved avviksmeldinger fra den ansvarlige kontrollerende der feil eller mangler ikke er utbedret.*

5.6.3 Oppsummering av foreslåtte milepæler

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av foreslåtte milepæler for mer målrettet kontroll. Tabellen er bygget opp rundt de tre pilarene i lovgivningen; ansvarsregler, uavhengig kontroll og tilsyn.

Tabell 5-11: Forslag til milepæler for ansvar og kontroll

Forslag til milepæl	Ansvarsroller	Uavhengig kontroll	Tilsynsplikt
Tillatelse	Ansvarlig søker foretar en dokumentasjonskontroll og undersøker om de planlagte tiltakene fullt ut omfattes av kommunens tillatelse. Skal utgjøre en særskilt erklæring.	Ikke krav om uavhengig kontroll. Erklæringen kan likevel være gjenstand for kontroll ved senere milepæler.	Ikke krav om tilsyn. Erklæringen kan likevel være gjenstand for tilsyn ved senere milepæler.

Byggegrupp	Kontroll for tiltak i klasse 2 og 3 utført av ansvarlig utførende for å sikre at byggegrupp oppfyller krav fastsatt i lov og forskrift, samt tillatelse. Erklæring ved ferdigstilling av byggegruppen, som dokumenterer at det ikke er avdekket feil i prosjekteringen eller avdekket nye forhold som krever ytterligere undersøkelser eller sikringstiltak.	Dersom det oppdages feil eller nye forhold som krever sikringstiltak, skal tiltakshaver/ansvarlig søker varsles. Videre skal ansvarlig søker sørge for at det gjennomføres uavhengig kontroll med utførelsen. Ansvarlig kontrollere skal påse at feilene rettes og at sikringstiltak gjennomføres.	Dersom feil ikke rettes eller sikringstiltak ikke gjennomføres etter at ansvarlig kontrollere har varslet ansvarlig søker, skal ansvarlig kontrollere varsle kommunen og tiltakshaver/ansvarlig søker. Kommunen skal iverksette tilsyn.
Plassering av bygg	Ansvarlig utførende foretar innmåling av bygg innenfor tiltaksklasse 3. Erklæring som viser at innmåling har skjedd, og at plasseringen er i samsvar med tillatelsen.	Det gjennomføres alltid stedlig, uavhengig kontroll av plassering av bygg i tiltaksklasse 3.	Dersom feil ikke rettes, skal ansvarlig kontrollere for utførelsen varsle kommunen og tiltakshaver/ansvarlig søker. Kommunen skal iverksette tilsyn.
Konstruksjon	Ansvarlig utførende for tiltak i klasse 2 og 3 gjennomfører kontroll av kritiske elementer knyttet til konstruksjon, herunder bæreevne, brannsikring m.m. Erklæring som viser at konstruksjonen oppfyller krav i lov, forskrift og tillatelsen.	Det gjennomføres alltid stedlig, uavhengig kontroll av konstruksjon innenfor tiltaksklasse 2 og 3. Ved bygging av like enheter kan kontrollen være stikkprøvebasert.	Dersom feil ikke rettes, skal ansvarlig kontrollere for utførelsen varsle kommunen og tiltakshaver/ansvarlig søker. Kommunen skal iverksette tilsyn.

I Byggkvalitetutvalgets anbefaling om tydeligere ansvarsdeling og forsterket kontroll anbefales det: «Kommunen skal ikke kunne gi midlertidig brukstillatelse før uavhengig kontrollør har verifisert arbeidet.»⁴³ Vi mener utvalgets forslag er godt. Vi mener også vårt forslag om stedlig uavhengig kontroll av plassering av bygg og konstruksjon legger til rette for, og kan kombineres med en bestemmelse om at midlertidig brukstillatelse ikke kan gis før slik stedlig uavhengig kontroll har funnet sted. Kommunene vil da først etter slik verifisering fra uavhengig kontrollør kunne ta stilling til om det er grunnlag for å gi midlertidig brukstillatelse, eller om tilsyn eventuelt skal iverksettes. Vi tror kommunene i et slikt rettslig landskap vil være forsiktige med å gi midlertidig brukstillatelse der uavhengig kontrollør ikke kan verifisere plassering av bygg og konstruksjonen. I seg selv vil en slik regel også plassere et tydeligere ansvar for kommunen til å følge opp, herunder med tilsyn, i saker der uavhengig kontroll ikke har verifisert arbeidene.

5.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For at de foreslåtte milepælene skal være vellykkede, må de ha en virkning som bidrar til forsvarlig byggkvalitet, uten å påføre aktørene i markedet for høye kostnader eller på andre måter føre til markedsulemp. Følgelig er det en forutsetning at tiltaket utformes på en måte som sikrer god etterlevelse.

Når det gjelder forutsetninger for vellykket gjennomføring og etterlevelse, vil dette i stor grad avhenge av sanksjonsmuligheter. For eksempel vil etterlevelse av at både uavhengig kontrollør og andre ansvarlige foretak faktisk gjør jobben sin og sørger for tilstrekkelig god kontroll og kvalitet, avhenge av sanksjoner. Det må foreligge et incentiv til å gjøre en god jobb og å melde fra der det er mangler. Dette kommer vi nærmere inn på i neste kapittel.

Videre er det viktig at tiltaket ikke påfører seriøse aktører som leverer god byggkvalitet i dag for store kostnadsøkninger og ulemper. Slik tiltaket er utformet, vil det hovedsakelig være aktører som i dag ikke leverer

⁴³ Byggkvalitetutvalget s.90-91

tilstrekkelig god byggkvalitet, som vil påføres de største ulempene, og tiltaket kan på den måtes sies å være godt innrettet.

En annen forutsetning for vellykket gjennomføring er at kommunene gjennomfører nødvendig tilsyn selv om det skjer en kraftig økning i antall saker som utløser tilsynsplikt som følge av den utvidete kontrollvirksomheten. Dette handler om etterlevelse av loven. Videre må det forventes at kommunen luker ut uavhengige kontrollører som ikke gjennomfører tilfredsstillende kontroller, ved å ikke innvilge ansvarsrett.

Usikkerhet og risiko ved tiltaket

Effekten av å innføre konkrete milepæler for ansvar og kontroll er uklar. Dette skyldes både manglende informasjon om hvor stort problemet tiltaket er ment å avhjelpe faktisk er, og som følge av at faktisk virkning vil avhenge av etterlevelse av tiltaket. Det vil imidlertid både være mulig å omgjøre tiltaket og å tilpasse og endre hvilke konkrete milepæler kontrollen skal rettes mot. Tiltaket er dermed reversibelt, noe som kan bidra til å redusere risikoen knyttet til implementering. Videre foreslår vi at enkelte av milepælene kun gjelder for tiltaksklasse 2 og 3 som en konservativ tilnærming, og at det kan vurderes å inkludere tiltaksklasse 1 på sikt. Dette kan også bidra til å redusere risikoen ved tiltaket noe.

6. Tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør

6.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak

Byggkvalitetutvalget mener at det er ineffektiv ressursbruk dersom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll overlapper. Det vises til at kommune og uavhengig kontrollør i dag i prinsippet kan føre tilsyn og kontroll med det samme. Byggkvalitetutvalget understreker samtidig at kompetanse og ressurser påvirker omfanget av kontroll og tilsyn i ulike kommuner, og at tydeligere kontrollansvar i utgangspunktet bør være en prioritet, spesielt gjennom forsterket kontroll på byggeplass.

Byggkvalitetutvalget foreslår en tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, der kommunalt tilsyn først og fremst skal være dokumentkontroll, slik at kommunene kan konsentrere seg om å sjekke om tiltaket samsvarer med det som er omsøkt og gitt tillatelse, mens øvrig kontroll overlates til uavhengige tredjeparter. Det kommunale tilsynet vil da ikke omfatte byggetekniske krav, og spesielt ikke funksjonskrav, som kun et fåtall av kommunene har ressurser eller kompetanse til å kontrollere. Kommunalt tilsyn kan gjelde krav som er enkle å verifisere uten teknisk kompetanse, som plassering, avstand og høyde. Tanken er at dette vil bidra til forutsigbarhet og likebehandling i kommunene.

Videre foreslås det at den uavhengige kontrollen bør forsterkes med krav om stedlig kontroll på byggeplassen. Kontrollørens ansvar bør utvides slik at det ikke bare omfatter å bekrefte at ansvarlig foretak har gjennomført kontroll, men at området som kontrolleres tilfredsstiller kravene i byggeteknisk forskrift. Kommunen skal ikke kunne gi midlertidig brukstillatelse før uavhengig kontrollør har verifisert arbeidet. Byggkvalitetutvalget mener at uavhengig kontroll også skal gå ut på å undersøke at riktig kompetanse er tilknyttet prosjektet, at produksjonsunderlaget følges i utførelsen, samt etterse at byggevarer har nødvendig dokumentasjon.

6.2 Berørte parters vurdering av tiltaket

For å vurdere forslaget om tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør, har vi hentet innspill fra aktører. Innspill er basert på intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket.

Tabell 6-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Synes ikke nødvendigvis at ansvarsfordelingen mellom kommune og uavhengig kontrollør er klar. Kommunen har ikke mulighet eller kapasitet til å stå ansvarlig for faglige og byggetekniske vurderinger. Opplever at insentivene til uavhengig kontrollør er for svake i dag, noe som kan påvirke kvaliteten i kontroller.	Kommunens tilsyn bør begrenses til dokumentkontroll i forbindelse med søknadsbehandling. Uavhengig kontroll bør være begrenset til å følge opp krav gitt i tillatelser, planer og eventuelt andre sektormyndigheters krav. Opplever ikke nødvendigvis utydelig ansvarsdeling, men enkelte har erfaring med uavhengige kontrollører som går ut over sitt mandat i form av å «mene» hvordan noe burde vært gjort heller enn å vurdere hvorvidt det oppfylder byggeteknisk forskrift.	Kontroll er generelt for formalistisk og dokumentbasert. Uavhengige kontrollører mangler tilstrekkelige insentiver til å avdekke byggfeil. Bekymret for at økt ansvar for uavhengig kontrollør kan ha effekt i form av ansvarspulverisering for utførende aktør. Eventuelt økt ansvar må i så måte reguleres presist. Tilsynsplikten og innholdet i tilsyn i kommunene bør utvides og ikke begrenses. Det bør også stilles krav til kommuner om gjennomføring av tilsyn.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Informantgrunnlaget vårt virker å i liten grad dele oppfatningen om at selve ansvarsdelingen mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll er utydelig. Informantene har derimot oppfatningen om at en fornuftig oppgavespesialisering mellom kommuner og uavhengig kontroll er at kommuner har dokumentkontroll og at byggfaglige vurderinger overlates til uavhengig kontroll. Videre er det en oppfatning om at uavhengig kontroll i stor grad er summarisk og at insentivene til å oppdage feil for uavhengig kontrollør er for svake. Noen informanter trekker også frem at det tidvis kan være utfordringer knyttet til at uavhengige kontrollører går utenfor sitt mandat. Dette kan for eksempel gå ut på at uavhengig kontrollør har det som oppleves som subjektive meninger knyttet til hvordan noe *burde* vært løst, heller enn å kontrollere om det er forsvarlig i henhold til regelverket.

6.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

6.3.1 Tydeligere ansvarsdeling

Byggkvalitetutvalget skriver på s. 91:

"Det er ineffektiv ressursbruk både for det offentlige og byggenæringen dersom kommunal kontroll og uavhengig kontroll overlapper. I dag kan kommune og uavhengig kontrollør i prinsippet føre tilsyn med det samme. Kommunens kontroll må målrettes og tydeliggjøres."

I første setning omtales det vi vil definere som en utfordring med oppgavefordelingen mellom uavhengig kontroll og tilsyn, ettersom det er snakk om overlap i kontekst av ineffektiv ressursbruk. Andre setning omtaler ikke (nødvendigvis) den *praktiske* oppgavedelingen, men at kommunens tilsyn og uavhengig kontroll i *prinsippet* kan føre kontroll med samme kontrollobjekt. Etter vårt syn er dette to ulike problemstillinger, der første setning omtaler en praktisk problemstilling og andre setning en prinsipiell problemstilling som stiller et spørsmål til selve systemet med to kontrollinstanser. Dette kan tolkes dithen at kommunen skal fratas selve muligheten til å kontrollere samme objekt som uavhengig kontroll, og fra et systemperspektiv er dette et prinsipielt spørsmål. Siste setning benytter begrepene «målretting» og «tydeliggjøring». På samme måte forstår vi dette som at «målretning» er en praktisk innretning av kommunens tilsyn, altså hva man retter tilsyn mot og hvordan. «Tydeliggjøring» er et prinsipielt spørsmål knyttet til hva funksjonen til kommunens tilsyn skal være sett opp mot uavhengig kontroll.

På bakgrunn av dette mener vi det er flere tolkninger av forslaget til Byggkvalitetutvalget. En tolkning er at tiltaket (delvis) går ut på at det er behov for et tydeligere *juridisk* skille mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll. Våre informanter mener at det juridiske skillet er tydelig, som redegjort for overfor. Vi kan imidlertid ikke utelukke at Byggkvalitetutvalget har fanget opp innspill fra aktører som mener at det i et juridisk perspektiv er et uklart skille mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll.⁴⁴

En annen tolkning, som vi også tror Byggkvalitetutvalget i hovedsak mener er det viktige, knytter seg til at det kan oppstå overlap i hva kommunen driver tilsyn med og hvilke kontrolloppgaver en uavhengig kontrollør har. For eksempel ved at kommunalt tilsyn kan rettes mot det samme forholdet som er kontrollert av uavhengig kontrollør. Dette kan også tolkes som «utydelig ansvar», men er riktigere beskrevet som overlap eller duplisering av oppgaver.

En tredje tolkning tar begrepet om «ansvarsdeling» mer på alvor fra tittelen til tiltaksforslaget. En tolkning er da at det er uklarheter knyttet til hvor ansvaret for byggfeil ligger dersom det oppdages byggfeil etter at det har blitt gjennomført kommunalt tilsyn eller uavhengig kontroll. Det kan tenkes at aktører i praksis kan oppfatte gjennomført tilsyn og kontroll som et «godkjentstempel», og dermed tenke at det er kommune eller ansvarlig kontrollør som er ansvarlig dersom det oppdages feil i ettertid. Denne tolkningen tror vi i mindre grad at Byggkvalitetutvalget har lagt til grunn.

Samlet sett antar vi at Byggkvalitetutvalget mener at plan- og bygningslovgivningen med tilhørende forskrifter skal sikre tydelig fordeling av hvilke arbeidsoppgaver som tilhører kommunen og hvilke arbeidsoppgaver som tilhører uavhengig kontrollør, og at dette fortrinnsvis bør knyttes opp til kjernekompetanse og kapasitet hos henholdsvis kommune og uavhengige kontrollmiljøer. Videre oppfatter vi at forslaget impliserer at det er behov for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for en byggfeil og under hvilke betingelser.

6.3.2 Økt ansvar

Byggkvalitetutvalget foreslår å øke ansvaret til uavhengig kontrollør ved at ansvaret utvides til å påse og bekrefte at relevante krav i byggt teknisk forskrift er oppfylt, i alle fall at de viktigste og kritiske områdene av

⁴⁴ Se også drøfting av dette i kapittel 2 og i delkapittel 6.4 under.

byggetiltaket er i tråd med forskriften. Når et slikt forslag eventuelt skal implementeres, må det også vurderes sanksjoner som gir insentiv til å faktisk utøve et slikt ansvar. En måte å gi uavhengig kontrollør insentiver til økt kontroll er ved at denne kan holdes økonomisk ansvarlig dersom det viser seg at kontrollobjektet ikke er i tråd med byggt teknisk forskrift, jf. drøftinger i kapittel 2. En annen måte kan være en form for bevillings-/sertifiseringsordning der uavhengig kontrollør kan fratras muligheten til å påta seg kontrollansvar ved manglende utførelse av uavhengige kontroller.

En slik bevillings-/sertifiseringsordning kan ses i sammenheng med at Byggkvalitetutvalget også anbefaler innføring av lovpålagte kvalifikasjonskrav til uavhengig kontrollør. En innretning for økt ansvar kan dermed knyttes til en bevillings- eller sertifiseringsordning for uavhengige kontrollører der det stilles formelle krav til for eksempel utdanning og skikkethet. I Sverige og Danmark har de lignende ordninger, der det stilles krav til obligatorisk sertifisering av kontrollerende, i tillegg til at dette er lovregulerte yrker (Byggkvalitetutvalget 2020). Gjennom en slik ordning kan man både sikre at uavhengig tredjepart har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre byggt tekniske vurderinger, og stille krav til ansvar ved å gi uavhengig kontrollør en bevilling som kan trekkes tilbake ved mangelfull utførelse av kontroll. En slik ordning vil imidlertid kreve at det finnes et organ som gir slik autorisering og følger opp kontrollørene.

6.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Forslaget fra Byggkvalitetutvalget er her todelt. For det første foreslås en tydeliggjøring av oppgavefordelingen mellom uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn. For det andre foreslås økt ansvar for uavhengig kontrollør. I dette kapitlet vurderer vi prinsipielle spørsmål knyttet til de to delene og for tiltaket som helhet.

6.4.1 Tydeligere ansvarsdeling

Byggkvalitetutvalget foreslår et tiltak som overordnet går ut på å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontrollør. Slik vi forstår hovedinnholdet i Byggkvalitetutvalgets forslag, handler dette primært om at kommunen primært skal gjennomføre dokumentkontroll ved byggesøknad og søknad om ferdigattest, og at den ansvarlig kontrollerende primært gjennomføre byggt teknisk- eller fagkontroll, siden de har den nødvendige byggt tekniske kompetansen.⁴⁵ Som redegjort for i kapittel 6.3 åpner forslaget også opp for prinsipielle spørsmål.

Etter vårt syn er det grunnleggende skillet mellom uavhengig kontroll og tilsyn fra et juridisk ståsted relativt tydelig. Uavhengig kontroll skjer i utgangspunktet løsrevet fra kommunens tilsynsvirksomhet. Kommunene har i dag stor frihet med hensyn til omfang og gjennomføring av tilsyn, se punkt 2.3 over. I forarbeidene til plan- og bygningsloven sies det om pbl. § 25-1:⁴⁶

Tilsynet trenger ikke være basert på særskilte indikasjoner om ulovligheter, men kan gjennomføres på basis av valgte innsatsområder, statistisk tilfeldig utvelgelse og så videre. Bestemmelsen er utformet som en generell norm, og gir ikke kommunen noen plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter. Den gir heller ikke grunnlag for erstatningskrav dersom kommunen ikke oppdager ulovligheter. Det presiseres at ansvaret for at tiltak er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav som en klar hovedregel ligger hos tiltakshaversiden.

Plan- og bygningsloven § 25-1 første ledd slår fast en generell tilsynsplikt, uten å fastsette klare kriterier eller mål for omfanget av tilsynsplikten. Dette er bevisst og villet fra lovgivers side, og henger sammen med at ansvaret for at tiltak prosjekteres og utføres korrekt først og fremst ligger hos tiltakshaversiden. Dagens regler om tilsyn må derfor ses i sammenheng med lovens ansvarsregler i kapittel 23. Herunder vil hensynet til objektiv kontroll langt på vei ivaretas gjennom reglene om uavhengig kontroll. Med dette som utgangspunkt må man være forsiktig med å omtale uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn som overlappende fra et systemperspektiv, da uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn har ulike funksjoner. Lovgivers intensjon er likevel at det skal være begrenset behov for å utøve tilsyn ettersom reglene om uavhengig kontroll skal kunne avdekke feil og mangler ved byggeprosjekter. Mange av de arbeidene som er gjenstand uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn kan imidlertid være overlappende i praksis.

⁴⁵ Dette omtaler den mer ordinære oppgavefordelingen, det er ikke motstrid mellom å ha ansvar for å gjennomføre dokumentkontroll og samtidig ha et byggt teknisk tilsynsansvar.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334.

6.4.2 Økt ansvar for uavhengig kontrollør

Dagens regler krever at uavhengige kontrollør avgir kontrollerkjøring og sluttrapport til ansvarlig søker når kontrolloppdraget er utført, jf. SAK § 12-5 bokstav b. Ansvar hos uavhengig kontrollør i byggesaken stopper med sluttrapporten, jf. SAK § 12-5 andre ledd. Byggkvalitetutvalget foreslår å utvide dette ansvaret for å tilrettelegge for et tydeligere incentiv til å utføre tilstrekkelige kontroller, og for å sikre mer stedlig kontroll. Det er viktig å understreke at en eventuell utvidelse av den ansvarlig kontrollerendes ansvar i utgangspunktet dreier seg om et utvidet ansvar overfor kommunen når det gjelder rapportering og innholdet i kontrollen.

Forslaget om økt ansvar for uavhengig kontrollør vil medføre en forskyvning av dagens ansvarsfordeling mellom de ulike ansvarsforetakene i et byggeprosjekt overfor kommunen, og muligens også en forskyvning av ansvar overfor tredjeparter. I så måte er det viktig å vise til den høyesterettspraksisen vi har behandlet ovenfor under punkt 2.2. Mulig ansvar overfor tredjeparter bør etter vårt syn likevel ikke være avgjørende for hvordan man innretter reglene om uavhengig kontroll. Forslaget om milepæler som grunnlag for kontroll vil samtidig kunne gi uavhengig kontrollør økt ansvar, blant annet gjennom krav om stedlig kontroll.

En sertifiseringsordning knyttet til uavhengig kontroll kan reise EØS-rettslige problemstillinger knyttet til fri flyt av arbeidskraft. Som vi skriver i kapittel 1.7, avgrensner vi oss fra detaljerte vurderinger av EØS-rettslige problemstillinger, men nevner her noen forhold som er av interesse. Det første som er verdt å påpeke er at i utgangspunktet er en sertifiseringsordning noe annet enn kvalifikasjonskrav. Adgangen til å oppstille kvalifikasjonskrav er begrenset gjennom EØS-lovgivningen og implementeringen av denne i norsk rett jf. tjenesteloven. Det er i utgangspunktet begrenset adgang til å stille lovpålagte kvalifikasjonskrav til person, som etter sitt hjemlands system er kvalifisert til å gjennomføre ulike typer arbeid, ettersom dette kan forhindre statsborgere fra andre EØS-land i å ta seg jobb og oppdrag i Norge. I Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) Om lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven), vedlegg 3 (s. 221) er det vist til at godkjenningsordninger knyttet til ansvarlige foretak etter plan- og bygningsloven er omfattet av begrepet *tillatelsesordninger*, vurdert opp mot tjenstedirektivet. Hvis en sertifiseringsordning innrettes på en slik måte at den kan sies å ekskludere statsborgere fra andre EØS-land, så kan en sertifiseringsordning være ulovlig.

Tjenesteloven § 10 slår fast:

Krav om tillatelse til å starte og utøve tjenestevirksomhet eller kriteriene for å gi tillatelse gjelder bare hvis tillatelsesordningen eller kriteriet

a) verken direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat,

b) er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, og

c) er egnet og nødvendig for å oppnå formålet med tillatelsesordningen eller kriteriet.

En tjenesteyter som allerede er etablert i en EØS-stat, kan ikke i forbindelse med søknad om tillatelse pålegges krav eller kontroll som etter sitt formål i hovedsak svarer til det som tjenesteyteren allerede har oppfylt i en EØS-stat.

Tillatelse gir tjenesteyteren adgang til å starte og utøve tjenestevirksomhet i hele riket. Tillatelse kan begrenses til hver enkelt etablering eller til et bestemt geografisk område, dersom begrensningen er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn.

6.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

6.5.1 Tydeligere ansvarsdeling

Det er utfordrende å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av tydeligere ansvarsdeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll. Dette omhandler i vesentlig grad effektiviseringsgevinster knyttet til tydelighet og fordeling av oppgaver. At det er vanskelig å beregne kvantitativt skyldes også at det er noe uklart fra informasjonsgrunnlaget i hvilken grad, og på hvilke måter, ansvarsdelingen mellom kommunens tilsyn og uavhengig kontroll faktisk er uklar i dag. Vi kan likevel peke på en rekke potensielle kvalitative nyttevirkninger.

Tydeligere ansvarsdeling vil isolert sett i liten grad føre til økte kostnader så langt vi kan se. Økte kostnader vil primært kunne oppstå gjennom krav til økt forekomst, hyppighet og antall gjennomførte tilsyn og/eller

gjennomførte kontroller. Kostnader og nytte knyttet til økt forekomst av kontroll ved milepæler ble diskutert i kapittel 5.

Forutsigbarhet og likebehandling

Tydeligere ansvarsdeling mellom kommuner og uavhengig kontroll kan føre til ensretting av praksis på tvers av kommuner, og på den måten kan tiltaket føre til mer forutsigbarhet og likebehandling i kommunene. Mer likebehandling på tvers av kommuner kan gi effektivitetsgevinster for foretak som jobber i flere kommuner.

Styrket kompetanse og spesialisering – økt oppdagelsesrisiko

Rendyrking av kontrolloppgaver mellom kommunes tilsyn og uavhengig kontrollør kan føre til styrket kompetanse og bedre kvalitet i arbeidet ved at rett instans med egnet kompetanse har ansvar. Mange kommuner har for eksempel ikke byggfaglig kompetanse, men har juridisk kompetanse og saksbehandlingskompetanse knyttet til dokumentkontroll. Uavhengig kontrollør har i stor grad byggteknisk og byggfaglig kompetanse. Mange kontrollører har enten tidligere arbeidserfaring som utførere, eller jobber parallelt som utførere. Tydelig ansvarsfordeling som innebærer at kommunen i stor grad skal begrense seg til dokumentkontroll i søknadsfasen, og at uavhengige kontrollører for eksempel gjennomfører milepælskontroller knyttet til byggteknisk utførelse og fortsetter kontroll av prosjekteringsgrunnlag, kan bidra til at personer med riktig kompetanse gjennomfører de relevante kontroller og stikkprøver. Dette kan ha effektivitetsgevinster og, alt annet likt, redusere ressursbruk innen kontroll. Riktig kompetanse på riktig sted kan også øke oppdagelsesrisiko, slik at nytteeffektene av kontroll på forsvarlig byggkvalitet forsterkes.

Mindre overlapp i tilsyn og kontrollobjekter

Byggkvalitetutvalget sier at det er ineffektiv ressursbruk både for det offentlige og byggenceringen dersom kommunal kontroll og uavhengig kontroll overlapper. I dag kan kommune og uavhengig kontrollør i prinsippet føre kontroll med det samme. Tydeligere oppgavedeling kan ha effektiviseringsgevinster dersom overlapp i kontrollvirksomhet er unødvendig. Effektivitetsgevinstene kan realiseres enten gjennom redusert kontroll, eller gjennom å flytte ressurser til tilsyn på andre områder.

At kommunalt tilsyn også gjennomføres på områder der det er gjennomført en uavhengig kontroll, er imidlertid ikke nødvendigvis ineffektivt. Hvis tilsynet for eksempel utgjør en kontroll av arbeidet til uavhengig kontrollør, så kan dette være svært effektivt siden dette øker oppdagelsesrisikoen for dårlig gjennomført uavhengig kontroll. At kommunen i sin tilsynsstrategi kan bruke ressurser på å leie inn sakkyndige for å ettergå byggteknisk kontroll fra uavhengig kontrollør kan under visse forutsetninger være effektivt. Dette underbygges blant annet av at det i intervjuer har kommet frem eksempler på at useriøse uavhengige kontrollører benytter bilder fra andre byggeplasser i sin dokumentasjon på at en kontroll er gjennomført. Det er legitimt å spørre om hvem som skal kontrollere kontrolløren. Det er etter vår oppfatning derfor diskuterbart om at det er et problem at kommunen i prinsippet kan gjennomføre et tilsyn på samme områder som en kontroll. Det er også grunner til å hevde at kommunen i prinsippet bør ha fleksibilitet og stå fritt i sitt tilsynsarbeid. Her må man imidlertid skille mellom vurderinger av det prinsipielle og det praktiske ved en oppgavedeling. Det kan være effektivt at kommunen har anledning til å gjennomføre byggteknisk kontroll, for eksempel gjennom innleie av fagkompetanse, for å sjekke opp arbeidet til uavhengig kontroll. Hvis kommunens tilsyn og uavhengig kontroll derimot overlapper uten gode grunner og for jevnlig, er det sannsynligvis ineffektivt. Poenget vårt er imidlertid at dersom kommunen i sin tilsynsstrategi gjør stikkprøvebasert tilsyn av områder som er kontrollert av uavhengig kontroll kan ikke dette defineres som ineffektivt som sådan.

Vi har samtidig ikke inntrykk fra informasjonsgrunnlaget at kommunalt tilsyn i vesentlig grad overlapper med uavhengig kontroll, men heller at problemet er at mange kommuner ikke gjennomfører tilsyn overhodet. At ordinære kontrolloppgaver er tydelig definert, vil uavhengig av dette kunne være positivt.

6.5.2 Økt ansvar for uavhengig kontrollør

Forslaget om økt ansvar for uavhengig kontrollør kan i et samfunnsøkonomisk perspektiv ses i sammenheng med prinsipal-agent problemet. Kontrollen skal være en monitorering av agentens arbeid, som korrigerer for negative effekter av asymmetrisk informasjon mellom tiltakshaver og ansvarlig utførende. Som påpekt i kapittel 3, må imidlertid insentivene til kontrolløren for å avdekke feil være tilstrekkelig sterke til at kontrolløren skal ha insentiv til å oppfylle rollen sin. At kontrollør får et økt ansvar for konsekvensene av en eventuelt dårlig kontroll, kan derfor skjerpe innsatsen til ansvarlig kontrollerende foretak.

Forslaget om økte krav til ansvar for uavhengig kontrollør er samtidig et komplekst forslag, der det ikke er helt tydelig hva konsekvensene er. Som nevnt tidligere kan økt ansvar for kontrollør knyttes til enten økonomisk

erstatningsansvar eller til en form for sertifiseringsordning. Begge løsninger vil forsterke sanksjonene dersom ansvarlig kontrollør ikke gjennomfører arbeidet sitt med tilstrekkelig kvalitet. Det kan imidlertid også oppstå noen ytterligere insentivutfordringer, og potensielle nye uklarheter knyttet til plassering av ansvar.

Før konsekvenser av økonomisk erstatningsansvar og sertifiseringsordning belyses nedenfor, er det viktig å påpeke at konsekvensene vil avhenge sterkt av presiseringer knyttet til hva det økte ansvaret består i, spesielt nøyaktigheten knyttet til vilkår for å tilfredsstille krav til økt ansvar. Byggkvalitetutvalget formulerer seg som følger:

«Kontrollørens ansvar bør utvides til ikke bare å bekrefte at vedkommende har gjennomført kontroll, men at området som kontrolleres, rent faktisk tilfredsstiller kravene i byggteknisk forskrift.»

Dette kan tolkes som at Byggkvalitetutvalget foreslår at ansvarlig kontrollør bør stå ansvarlig for at områdene av det ferdige bygget som kontrolleres rent faktisk tilfredsstiller kravene i byggteknisk forskrift. Selv om vi ikke tror at Byggkvalitetutvalget nødvendigvis mente dette, kan et eksempel fra et intervju belyse hvorfor en slik tolkning kan være problematisk:

Eksempel 6-1: Eksempel på utfordring ved økt ansvar for uavhengig kontrollør

Ved stedlig uavhengig kontroll av våtrom vil kontrolløren kontrollere om blant annet membran er tett. Dersom noe skulle skje med membranen i ettertid av kontrollen, vil kontrolløren fremdeles ha gjort jobben sin, samtidig som det vil være en mangel ved utførelsen. Følgelig vil det være utfordringer knyttet til økt ansvar for uavhengig kontrollør, ettersom kontrollører ikke vil ha mulighet til å kontrollere om det skjer noe etter endt kontroll, men kan stå (økonomisk) ansvarlig for feilen.

Omfang av ansvar kan ha stor betydning for kostnader av forslaget om økt ansvar. Det vil i «verste fall» føre til at kontrolløren ønsker å være til stede på byggeplassen til enhver tid. En mildere variant av tiltaket er derfor å innføre tydelige dokumentasjonskrav til uavhengig kontrollører, der dokumentasjonen er egnet til å bekrefte at på det konkrete området vedkommende har gjennomført kontroll, var utførelsen på kontrolltidspunktet i overensstemmelse med byggteknisk forskrift. Videre, at det spesifiseres et tidspunkt som er egnet til å dokumentere hvorvidt området i byggeprosjektet rent faktisk er i henhold til byggteknisk forskrift.

Konsekvenser av økonomisk erstatningsansvar for uavhengig kontrollør

En mulig innretning av forslaget er at uavhengig kontrollør (enten på selskapsnivå eller personnivå) vil stilles økonomisk erstatningsansvarlig for den byggtekniske utførelsen i de områdene som er kontrollert. En slik løsning kan som sagt bidra positivt til forsvarlig byggkvalitet ved at det er skjerpene for insentivene til at uavhengig kontrollør gjennomfører en grundigere kontroll. Dette vil etter all sannsynlighet ha en positiv effekt på det endelige produktet og styrke byggkvaliteten i Norge, jf. nytteeffekter som drøftet i kapittel 5.5. På tross av at dette sannsynligvis er en positiv (netto)effekt er det også kostnader og usikkerhetsmomenter knyttet til forslaget som er verdt å trekke frem.

Økt ansvar for uavhengig kontrollør vil føre til økte kostnader dersom tiltaket fører til økning i tilstedeværelse eller tidsbruk fra kontrollør. I kapittel 5.5 viste vi også noen forenklete regneeksempler på kostnadsøkninger basert på ulike forutsetninger om pris og omfang på kontroller. Kostnadsvirkningene kan tenkes å forsterkes noe dersom uavhengig kontrollør samtidig ilegges et økonomisk erstatningsansvar om det viser seg å være byggfeil på områder vedkommende har kontrollert.

Det finnes imidlertid ansvarsforsikringer og profesjonsforsikringer som er produkter i forsikringsmarkedet. Eksempler på yrkesgrupper der det finnes forsikringsprodukter er for eksempel rådgivende ingeniører, teknisk konsulent, arkitekt, revisor mm.⁴⁷ Dersom uavhengig kontrollør får et økt økonomisk erstatningsansvar er det et forsikringsmarked som kan prise inn risiko. Detaljene til forsikringsproduktene og hva de eventuelt dekker har vi imidlertid ikke nær kjennskap til. Likevel, sett i lys av at det finnes ansvarsforsikringer og profesjonsforsikringer bidrar dette til at økt ansvar til uavhengig kontrollør virker gjennomførbart. Det kan imidlertid også være verdt å være oppmerksom på at det for eksempel ikke er et velfungerende forsikringsmarked for byggskader på nåværende tidspunkt (Pedersen, et al. 2020), det er derfor noe uklarhet knyttet til i hvilken grad forsikringsmarkedet er velfungerende eller ikke. Et velfungerende forsikringsmarked kan være en forutsetning for at regulering av økt ansvar ikke skal bli for kostbart. Usikkerhet av kostnadsvirkninger forsterkes av økt ansvar avhenger også av vilkårene for at et erstatningsansvar utløses. Hvis det for eksempel kun er grov uaktsomhet som

⁴⁷ <https://www.if.no/bedrift/forsikring-for-bedrifter/ansvarsforsikring/profesjonsansvarsforsikring>

fører til økonomisk erstatningsansvar for uavhengig kontrollør vil nok dette i mindre grad gi økte priser gjennom å prise inn forsikringskostnader. Hvis terskelen for økonomisk erstatningsansvar legges lavere slik at sannsynligheten for flere erstatningskrav øker, vil sannsynligvis priser knyttet til uavhengig kontroll øke en del mer. Vilkår for når et erstatningsansvar utløses, som etter vår forståelse ikke er helt avklart juridisk, vil derfor ha betydning for kostnadsøkninger ved erstatningsansvar for uavhengig kontrollør.

Uavhengig av forsikringsprodukter og forsikringsmarkedet kan en konsekvens av å gjøre uavhengig kontrollør økonomisk erstatningsansvarlig også føre til noe mer utbredt bruk av strategiske konkurser. For eksempel at foretak slår seg selv konkurs dersom de står overfor et erstatningskrav. At vi nevner dette har sammenheng med at det er en oppfatning om at det er en praksis der mindre foretak i byggebransjen slår seg konkurs ved erstatningskrav, og at de samme personene senere oppretter nye foretak. Dette er noe både Byggkvalitetutvalget og informanter mener at forekommer mer eller mindre hyppig i byggebransjen. Det bidrar til at dette kan være en mer relevant problemstilling i denne sammenheng. Vi har imidlertid ikke direkte data som tilsier at dette er spesielt sannsynlig for uavhengige kontrollører siden de per i dag ikke har et erstatningsansvar. Vi er ikke kjent med at dette er et problem i bransjer som har ansvars- og profesjonsforsikringer. Foretak som arbeider med uavhengig kontroll, påtar seg imidlertid også andre ansvarsretter i andre prosjekter eller gjør annet arbeid i byggebransjen. Dette bidrar til at det ikke kan utelukkes at det er en del overlapp mellom foretak som er tilbøyelige til å benytte strategiske konkurser og en undergruppe av uavhengige kontrollører, som på sin side kan tilsa at det er en risiko for at denne praksisen vil øke ved økt erstatningsansvar. Det er videre gode grunner til å tro at dette er mest vanlig i ROT-markedet, men mange av aktørene som opererer i ROT-markedet opererer også innenfor markedet knyttet til mindre byggetiltak, for eksempel noe større ombygginger, bygging av eneboliger og fritidsboliger. Det kan derfor tenkes at strategiske konkurser for uavhengig kontrollører, spesielt i mindre byggeprosjekter kan øke noe. På den andre siden er det etter vår forståelse lite sannsynlig at strategiske konkurser vil skje for større og mer profesjonelle uavhengige kontrollforetak. Vi påpeker likevel at dette er et usikkerhetsmoment knyttet til den ønskede effekten av et økt økonomisk erstatningsansvar for uavhengig kontrollør.

Det kan også oppstå andre mindre insentivutfordringer dersom ansvarlig kontrollør får et økonomisk erstatningsansvar, selv om dette som sagt også avhenger av vilkår for erstatningsansvar. I utgangspunktet er det rimelig å tro at et økt ansvar for uavhengig kontrollør fører til bedre kvalitet i kontrollen og at dette også er et insentiv for å bygge bedre. I praksis kan tiltaket imidlertid også føre til noe svekkede insentiver hos utførende aktører knyttet til å gjennomføre tilfredsstillende egenkontroll og/eller utførelse. For eksempel ved at utførende ved at stedlig uavhengig kontroll skal gjennomføres, og det oppfattes som en «gratis» kontroll, så kan det svekke insentivet noe til å gjennomføre egne kontroller. Hvorvidt dette i praksis vil være betydningsfullt er vi mer usikre på.

Sertifiseringsordning

En sertifiseringsordning for personer som gjennomfører uavhengig kontroll kan være en alternativ måte å styrke insentivene for bedre kontroll. Sertifiseringsordninger er en tidsbegrenset ordning der et sertifikat må fornyes jevnlig. Sertifisering kan gjøres enten frivillig eller obligatorisk, gjennom henholdsvis markedet eller det offentlige. Sverige og Danmark stiller for eksempel krav til obligatorisk sertifisering av kontrollerende. De fleste sertifiseringsordninger i Norge er markedsbaserte, og det er få eksempler på sertifiseringsordninger i offentlig regi så langt vi vet.⁴⁸

Sertifisering for uavhengig kontroll øker konsekvenser av dårlig utført uavhengig kontroll. Uavhengig kontrollør vil ha et insentiv til å gjennomføre og dokumentere kontroll på en skikkelig måte, siden alternativet kan være å miste sertifikatet til å utføre denne typen kontroller, og dermed også fremtidig inntektsgrunnlag. Sertifisering skiller seg fra lovpålagte kvalifikasjonskrav som er en strengere og mer restriktiv regulering gjennom lov. Lovpålagte kvalifikasjonskrav etablerer barrierer for hvem som kan utøve arbeidet, der individer som ikke oppfyller definerte krav, automatisk utestengt fra deltakelse i dette arbeidsmarkedet (Oslo Economics 2020). Sertifisering utelukker ikke at aktører uten sertifisering kan utøve arbeidsoppgaver, men sertifiseringen er et signal om at en person eller et foretak oppfyller gitte kvalifikasjoner, og fornyet sertifikat er et signal på at tidligere arbeid er utført på en god måte. Oppdragsgiver vil kunne skille mellom de som har valgt å sertifisere seg og de aktørene som ikke har valgt det.

Både sertifiseringsordninger og lovpålagte kvalifikasjonskrav (lisensieringsordninger) kan i teorien føre til økte priser gjennom lønnsdannelse og konkurranse. Bol og Drange (2016) gjennomførte en studie der de undersøkte

⁴⁸ Sertifisering for offentlige anskaffelser er et eksempel: <https://www.norsktest-soa.no/>

forholdet mellom ulike kvalifikasjonsordninger, herunder lisensiering og sertifisering i Norge basert på individdata fra norske registre. Studien tyder på at lovpålagte kvalifikasjonskrav (lisensieringsordninger) i gjennomsnittsnitt fører til en lønnsøkning på 12,3 prosent. Bol og Drange (2016) diskuterer også studier i andre land som predikerer effekt av lignende størrelse. For sertifiseringsordninger finner ikke Bol og Drange (2016) signifikante effekter på økte lønninger av sertifiseringsordninger.⁴⁹ Dette antyder at sertifiseringsordninger er mindre kostbare enn lovpålagte kvalifikasjonskrav, se ytterligere omtale i Oslo Economics (2020). Sertifiseringsordninger har den fordel at sertifikatet er tidsbegrenset og må fornyes, der dette fungerer som et løpende insentiv for uavhengig kontrollør. Lovpålagte kvalifikasjonskrav som ofte er knyttet til utdanning/skolering, har en ulempe ved at man i mindre grad straffer dårlig utført arbeid etter man har kvalifisert seg til lisens. I tillegg virker sertifiseringsordninger å i mindre grad påvirke markedet negativt siden det ikke er en lovpålagt etableringsbarriere.⁵⁰

En sertifiseringsordning vil også ha administrasjonskostnader fordi det vil være et behov for å investere i og drifte et system for å godkjenne kvalifikasjoner og for eksempel utstede og trekke tilbake sertifiseringer. Hva slike kostnader vil utgjøre er usikkert. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det være kostnader uavhengig om staten eller det private markedet administrerer ordningen. Noen eksempler kan gi en pekepinn på kostnader. En første sammenligning kan gjøres med sentral sivil sikkerhetsklarering ved innføring av ny sikkerhetslov der Oslo Economics (2014) utførte en samfunnsøkonomisk analyse ved innføring av ny sikkerhetslov. Bemanning og ressursbehovet i denne analysen var 14 saksbehandlere, 2 jurister, en stabstøttefunksjon og en leder for enheten. Beregningen var basert på et omfang av omtrent 200 saker per årsverk per år, som vil utgjøre totalt 2 800 saker per år. Dette fremstår imidlertid som i overkant mange saker for en sertifiseringsordning for kontrollører, og som et regneeksempel kan vi anta for eksempel et sted mellom en tredjedel og halvparten å mange saker per år. Kostnader for bemannings- og ressursbehov ville da blitt mellom 76 og 114 millioner kroner i netto nåverdi over 15 år. I tillegg ble det anslått 8,9 millioner kroner i etableringskostnader. Et annet regneeksempel er administrasjonskostnader til dagens Sentrale godkjenningsordning. Dette kan også gi en pekepinn på kostnader ved å drifte en sertifiseringsordning. Gebyret for sentral godkjenning er 3 100 kroner per år og skal dekke kostnadene knyttet til ordningen.⁵¹ Om vi som et regneeksempel legger denne kostnaden til grunn, samt legger til grunn at mellom 200 og 700 personer enten søker sertifisering eller fornyelse av sertifisering per år, vil en dette gi en årlig kostnad på om lag 0,6-2,1 millioner kroner. Nåverdien av den samfunnsøkonomiske kostnaden gitt analyseperiode på 15 år er da mellom 7 og 24 millioner kroner.

Med tanke på eventuelle effekter av en sertifiseringsordning kan det også være verdt å se hen til SOU 2019:68 fra Sverige der det står at:

«Sammantaget finner vi att dagens system med certifierade sakkunniga inte utgör det komplement till byggherrens egenkontroll som var avsikten. Systemet med certifierade sakkunniga medför inte, enligt vår bedömning, att byggherrens kontroll förbättras i sådan utsträckning att byggfel hindras.»⁵²

Dette antyder at en sertifiseringsordning har begrenset med effekt på bedre kvalitet i kontrollen. Man må likevel ta et forbehold om at dette er én vurdering fra et annet land og innad i et annet system. På den andre siden er Norge og Sverige såpass like land at det er relevant å ta hensyn til. Dette viser i det minste at det er usikkerhet knyttet til om en sertifiseringsordning er tilstrekkelig for å insentivere til kvalitet i kontroller.

6.6 Anbefaling

Samlet sett anbefaler vi etter vår forståelse en bredere og ytterligere forsterkning av insentivene for å unngå byggfeil enn byggkvalitetutvalget. Vi forstår utvalgets forslag som at uavhengig kontrollør ansvar og oppgave skal styrkes ved at uavhengig kontrollør selv skal verifisere om arbeidet oppfyller byggt teknisk forskrift. Dette anbefaler vi også, men i tillegg anbefaler vi en styrking av kommunens tilsynsplikt ved at kommunen skal føre tilsyn der uavhengig kontroll har avdekket feil og mangler og varslet kommunen der dette ikke rettes, jf. kapittel 5.6 om milepæler. Dette kan riktignok fordre noe økt bruk av sakkyndige med byggt teknisk kompetanse som del

⁴⁹ Dette kan skyldes flere faktorer, og det kan for eksempel kunne være forskjeller på dette for frivillige markedsbaserte sertifiseringer og offentlige obligatoriske sertifiseringer. Undersøkelsen gjelder heller ikke byggebransjen spesielt og man skal behandle estimater fra én studie med varsomhet, men resultatene er en relevant indikasjon.

⁵⁰ Vi kan ikke utelukke at dette også skyldes at sertifiseringsordninger kan bære preg av «pro forma» og i et slikt tilfelle vil sertifiseringsordningen også ha mindre effekt på insentivene.

⁵¹ Ifølge byggesaksforskriften § 13-9.

⁵² SOU 2019:68 Modernare byggregler – förutsigbart, flexibelt og förenklat. Link:

<https://www.regeringen.se/4afb04/contentassets/180ebdc77d21438fa7cd271ae5f21daa/modernare-byggregler--forutsigbart-flexibelt-och-forenklat-sou-201968.pdf>

av kommunens tilsyn, men er begrenset til særlige tilfeller. Med tanke på prinsipal-agent problemet bidrar økt ansvar for uavhengig kontrollerende til at risikoen ved dårlig utført kontroll øker, samtidig som kommunens utøver sin myndighet som en siste kontrollinstans etter tydeligere regler. Den ordinære oppgavefordelingen innen kontrollvirksomhet i en normal byggesak innebærer imidlertid at kommunens kontroll er dokumentkontroll knyttet til søknadstidspunkt og ferdigattest, mens uavhengig kontroll er knyttet til byggfaglig kontroll av prosjektering og utførelse – med styrked stedlig tilstedeværelse etter vår anbefaling. At kommunens tilsyn ikke begrenses prinsipielt til kun dokumentkontroll er av hensyn til at kommunen som tilsynsmyndighet også bør ha en sentral funksjon som en «kontroll av kontrolløren» og øke risikoen for aktører for å ikke tilfredstille krav i lov og forskrift.

Ansvarsdeling

Vi er av den oppfatning at det juridiske skillet mellom kommunalt tilsyn som myndighetsutøvelse og uavhengig kontroll som del av ansvarsrettssystemet fremstår som tydelig i lovverket. Våre informanter oppfatter også dette juridiske skillet som tydelig. Vi er videre ikke overbevist om at det *prinsipielt* er et problem at tilsyn og uavhengig kontroll kan kontrollere samme kontrollobjekt. Fra vårt perspektiv anser vi det tvert imot som prinsipielt riktig at kommunalt tilsyn ikke pålegges store begrensninger i hva og hvem de kan kontrollere. Kommunal tilsynsaktivitet er å anse som en sikkerhetsventil for kontroll av myndighetskrav i byggesaker.

Fra et praktisk perspektiv er det etter vår mening fornuftig at den ordinære ansvarsdelingen innen kontrollvirksomhet i en byggesak innebærer at kommunens kontroll i hovedsak er dokumentkontroll knyttet til søknadstidspunkt og ferdigattest, mens uavhengig kontroll er knyttet til byggfaglig kontroll av prosjektering og utførelse. Dette skyldes at effektiv kontroll forutsetter kompetanse. Informasjonsgrunnlaget tilsier at kommuner i liten grad besitter byggteknisk kompetanse og i begrenset grad kan kontrollere etterlevelse av byggteknisk forskrift med sine faste ansatte. Uavhengig kontrollør har derimot kompetanse til å undersøke byggtekniske forhold.

Samtidig mener vi det prinsipielt er viktig at uavhengig kontroll kan utløse en tilsynsplikt som ikke begrenses til dokumentkontroll hvis det oppdages store offentligrettslige avvik. Når det varsles om mer alvorlige avvik, vil kommunen kunne anskaffe en annen sakkyndig vurdering og/eller bruke myndighet til å pålegge retting. Dette vil imidlertid i stor grad knyttes opp til meldinger om avvik fra uavhengig kontrollør, og kan slik sett betegnes som en «ekstraordinær» kontroll fra tilsynsmyndighet. I tillegg bør kommuner i sin tilsynsstrategi ha en strategi for å kontrollere uavhengig kontrollør, der dette også kan utløse kontroll av mer byggtekniske forhold. En slik grad av overlapp mellom kommunens kontroll og uavhengig kontroll anser vi ikke som ineffektivt, snarere tvert imot med tanke på prinsipal-agent problemet sett fra kommunens perspektiv, jf. kapittel 3.3. Vi oppfatter heller ikke denne oppgavedelingen som «utydelig». Kommunens tilsyn er frikoblet fra ansvarlig kontrollør sitt ansvar. Kommunens tilsynsplikt utydeliggjør ikke det ordinære ansvaret til ansvarlig kontrollør i en byggesak. Vårt forslag er derfor å stille tydeligere krav til når kommunen skal føre tilsyn.

Økt ansvar

Forslaget om økt ansvar for uavhengig kontrollør kan i et samfunnsøkonomisk perspektiv ses i sammenheng med prinsipal-agent problemet. Kontrollen skal være en monitorering av agentens arbeid, som korrigerer for negative effekter av asymmetrisk informasjon. Insentivene til kontrolløren for å avdekke feil må være tilstrekkelig sterke til at kontrolløren skal ha insentiv til å oppfylle rollen sin. Det fremstår å være bred enighet om at dette insentivet ikke er sterkt nok i dag.

Vi anbefaler at ansvarlig kontroll utvides til å inkludere en bekreftelse på at området som kontrolleres tilfredsstiller kravene i byggteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrenses til å bekrefte at ansvarlig kontrollerende har gjennomført kontroll. I våre forslag i kapittel 5.6, er dette også knyttet opp til mer stedlig kontroll ved milepæler. Basert på høyesterettspraksis vil grov uaktsomhet fra uavhengig kontroll i sitt offentligrettslige ansvar kunne føre til et privatrettslig økonomisk erstatningsansvar. At grov uaktsomhet fra uavhengig kontroll kan føre til et privatrettslig økonomisk erstatningsansvar virker etter vår vurdering fornuftig, og vi mener man ikke skal avgrense seg bort fra dette gjennom endringer i lovverket.

Dette kan imidlertid føre til økte kostnader for uavhengig kontroll. Vi stiller oss imidlertid tvilende til at dette vil utgjøre en stor kostnadsdriver for profesjonelle aktører i byggebransjen. Som avdekket i informasjonsinnhentingen gjennomføres mange uavhengige kontroller på denne måten i dag, der uavhengig kontroll rent faktisk sjekker etterlevelse av byggteknisk forskrift, men ikke må rapportere at det er i samsvar med byggteknisk forskrift. Det er derfor grunn til å tro at negative konsekvenser og økte kostnader i størst grad vil ramme aktører som kjøper «overfladisk» uavhengig kontroll. Tiltaket kan således være positivt med tanke på å stimulere til at slik praksis opphører. Vi understreker imidlertid at det økte ansvaret til ansvarlig kontroll må begrenses til en kontroll av

etterlevelse av byggeteknisk forskrift ala en sjekklister, ikke en faglig vurdering om det eventuelt finnes bedre løsninger innenfor regelverket.

Videre er sertifiseringsordning for uavhengig kontrollør en (tilleggs)mulighet som har den fordel at det er personrettet og målrettet i forstand at inkompetente og/eller uforsvarlige kontrollører kan ekskluderes fra å gjennomføre en kontroll. På bakgrunn av informasjonsgrunnlaget er vi usikre på om en sertifiseringsordning er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg er det en risiko knyttet til å gjøre for mange og omfattende endringer samtidig, slik at vi på nåværende tidspunkt ikke anbefaler innføring av sertifiseringsordning. Departementet kan imidlertid vurdere en slik innføring på sikt, dersom det med tiden samles inn bedre data til å vurdere en slik ordning.

6.6.1 Juridisk implementering av anbefaling om tydeliggjøring av ansvar

Vi mener at tydeliggjøring av oppgave- og ansvarsfordeling først og fremst bør gjøres ved at oppgavene og pliktene til den ansvarlige kontrollerende presiseres i lov og forskrift, og at kommunens tilsynsplikter i større grad knytter seg de tilfeller hvor ansvarlig kontrollerende varsler om feil eller mangler som ikke rettes. Da vil tilsyn i større grad innrettes mot mulig ulovlighetsoppfølging, som utvilsomt er et offentlig ansvar. Et mer rendyrket kommunalt tilsyn bør derfor innrettes mot de delene som gjelder feil og mangler i byggeprosjekter som ikke utbedres etter uavhengig kontroll. Våre forslag om klarere milepæler ved kontroll av byggeprosjekter, vil kunne bidra til ytterligere tydeliggjøring av oppgaver og ansvarsfordeling innenfor ansvarsrettssystemet, uavhengig kontroll og tilsyn.

Slik vi har bygget opp denne utredningen, og slik Byggkvalitetutvalget har utarbeidet sin rapport, henger spørsmålet om økt ansvar for uavhengig kontrollør nært sammen med forslag til milepæler i kapittel 5. I tillegg knytter forslaget fra Byggkvalitetutvalget seg til det som må forstås som en mer eksplisitt erklæring fra ansvarlig kontrollerende om at nærmere angitte krav i byggeteknisk forskrift er oppfylt. Dette forslaget kan gjennomføres uavhengig av hvorvidt det innføres milepæler. Fra et rettslig perspektiv fremstår det som relativt enkelt å konkretisere at den uavhengige kontrollen skal være en bekreftelse på at nærmere krav i TEK er tilfredsstillt. Spørsmålet blir dermed i hvilket omfang og hvilke krav i TEK som skal bekreftes på denne eksplisitte måten. Slik vi vurderer det, vil trolig det mest hensiktsmessig være å knytte disse kravene til punkter som skal fremgå som kontrollert i sluttkontrollen, jf. SAK § 12-5.

En utvidelse og tydeliggjøring av den ansvarlig kontrollerendes oppgaver og ansvar kan skje gjennom endringer i pbl. § 23-7 og SAK § 12-5 bokstav c, med henvisninger til TEK 17. Vi foreslår følgende endringer i pbl. § 23-7:

Tabell 6-2: Forslag til lovendring

Forslag til endringer markert i kursiv:

§ 23-7. Ansvarlig kontrollerende

Ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres.

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å kontrollere at prosjekteringsgrunnlaget og de prosjekterte løsninger som er utarbeidet for tiltaket, er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. *Departementet kan gi forskrift som utdyper kravet til hva som spesifikt skal kontrolleres i prosjekteringen og hvordan slik kontroll skal skje.*

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig prosjektert grunnlag for utførelsen, at utførelsen er dokumentert å være i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at utførelsen er i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget. *Departementet kan gi forskrift som utdyper kravet til hva som spesifikt skal kontrolleres i utførelsen og hvordan slik kontroll skal skje.*

I tillegg foreslår vi følgende endring i byggesaksforskriften:

Tabell 6-3: Forslag til forskriftsendring

Forslag til endringer markert i kursiv:

SAK § 12-5 c

å kontrollere at tiltaket er i overensstemmelse med krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, og melde fra til de aktuelle ansvarlige foretak om avvik som avdekkes. *Kontrollen skal alltid vise at følgende punkter i TEK er kontrollert og funnet i orden: [...]*

Forskriftsteksten må utfylles med de særlige kontrollpunkter departementet finner hensiktsmessig.

6.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Som vi har skrevet over, er det avgjørende at uavhengig kontrollør har incentiver til å gjøre en god jobb med sine kontroller. Dersom manglende oppfølging av ny regulering ikke får konsekvenser, er det ikke sannsynlig at omfanget av byggfeil vil begrenses, eller at kostnaden ved å rette opp byggfeil reduseres. Antagelig vil økonomisk ansvar for uavhengig kontrollør være tilstrekkelig for å gi incentiver til å gjennomføre tilstrekkelige kontroller. Det er ikke opplagt at det er behov for sertifiseringsordning i tillegg. Slik sertifisering kan eventuelt bli privat regulert gjennom krav fra forsikringselskap eller lignende.

Forutsetningen for at kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll ikke skal gi unødig dobbeltarbeid er at kommunene har en god forståelse av når det er behov for å utføre tilsyn, også i et «(kontrollere kontrolløren-perspektiv)». Dette henger igjen tett sammen med diskusjon om risikobasert tilsyn; kommunene bør ha strategier for, og helst også datagrunnlag som underbygger den tilsynspraksis som føres, med mål om mest mulig målrettede og effektive tilsyn. I tillegg må kommunene ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre tilsyn der uavhengig kontrollør avdekker feil og mangler som ikke rettes opp.

7. Innføre «førstelinjekontroll» som en del av kommunens tilsyn

7.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak

Byggkvalitetutvalget foreslår en enkel førstelinjekontroll av om det foreligger nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag, av om alle på byggeplassen har gyldig HMS-kort og av om sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende. Dette er foreslått som en del av kommunens tilsyn, eventuelt i samarbeid med andre sektormyndigheter der det er hensiktsmessig. En slik førstelinjekontroll kan også bidra til å avdekke kriminelle og useriøse aktører som ikke leverer forsvarlig byggkvalitet.

Det er foreslått at førstelinjekontrollen kan gjennomføres som en stikkprøvekontroll før en grundigere kontroll eventuelt iverksettes. Dersom kommunene avdekker forhold på byggeplassen som de mistenker er ulovlige etter andre regelverk, vil relevante myndigheter, for eksempel politiet eller Arbeidstilsynet, varsles. Hensikten med det foreslåtte tiltaket er å avdekke ulovlige forhold og brudd på gitte tillatelser tidlig.

7.2 Berørte parters vurdering av tiltaket

Vi har innhentet innspill fra aktører basert på både intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket.

Tabell 7-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Mener det er nokså begrenset hva man kan oppdage i en førstelinjekontroll. Kommunen har ikke rådighet over alt man trenger av kompetanse for å kunne gjennomføre den foreslåtte førstelinjekontrollen.	En slik kontroll vil koste penger – hvem skal betale for dette? Må sikres gjennom tydeligere lovregulering. Tidlig kontroll og kontroll av relevante områder vil hindre gjentakelsesfeil og unngå unødig ekstraarbeid for å rette opp.	Førstelinjekontroll kan være et nyttig tiltak, og bør være et standardisert og enkelt tilsyn. Positive til mer stedlig kontroll. Viktig at det sikres gjennom tydeligere regulering i plan- og bygningsloven. Førstelinjekontroll bør gjøres hyppig og regelmessig, slik at byggeplasser opplever at det kommer folk dit. Kontrollen kan gjerne rettes mot aktører som mistenkes for å være useriøse og ikke følge lover og regler.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Noen aktører er av den oppfatning at tidlig kontroll på byggeplass vil bidra til å hindre gjentakelsesfeil og unngå unødig ekstraarbeid for å rette opp. Blant byggfaglige miljøer vi har vært i kontakt med anses førstelinjekontroll som et nyttig tiltak som burde gå ut på å være et standardisert og enkelt tilsyn, og som skjer såpass regelmessig at byggeplasser opplever at det kommer personer på byggeplassen for å kontrollere. Det har også blitt kommentert at tilsynet gjerne kan rettes mot aktører som mistenkes å være useriøse. Det fremkommer varierende syn på forslaget fra kommunene. Noen kommuner stiller seg positive til at førstelinjekontroll sikres gjennom tydeligere regulering i plan- og bygningsloven. Samtidig anser andre kommuner tiltaket som problematisk, særlig dersom det fører til at kommunene i praksis får ansvar for å avdekke mer tekniske feil som fallsikring gjennom stedlig kontroll, ettersom de ikke har kompetanse til dette. Kommunene har heller ikke rådighet over alt de trenger for å kunne avdekke nødvendige feil.

7.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

Byggkvalitetutvalgets foreslåtte tiltak fremstår nokså klart fra et praktisk ståsted. Forslaget går ut på å lovfeste en kommunal førstelinjekontroll på byggeplassen. Dette kan skje i form av at kommunen reiser rundt til

byggeplasser og undersøker om forhold som for eksempel kontroll av HMS, fallsikring mv. ser ut til å være i orden. Dersom kommunene oppdager avvik, kan de varsle andre relevante myndigheter, eller be om uavhengig kontroll fra tredjepart. I dette ligger det at kontrollen primært skal handle om forhold som er lett å oppdage basert på å fysisk gå rundt på byggeplassen og observere.

Eksemplene som benyttes for å illustrere innholdet i den foreslåtte førstelinjekontrollen er noe sprikende. På den ene siden er det forslag om at kommunen gjennomfører kontroll av sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser. Dette reiser spørsmål om hvilken kompetanse kommunen skal ha, og virker å stå i noe strid til andre anbefalinger til Byggkvalitetutvalget om oppgavedeling, der det er understreket at kommunens kompetanse i all vesentlighet bør omfatte dokumentkontroll. På den andre siden fremstår forslaget som å i hovedsak være knyttet til å omfatte forhold relatert til arbeidslivskriminalitet og HMS.

7.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Krav om førstelinjekontroll reiser samlet sett flere spørsmål. Det er særlig to forhold vi mener det er verdt å merke seg.

For det første reises spørsmålet om hva en eventuell plikt til å gjennomføre førstelinjekontroll skal bestå i, om kommunene har og bør ha all slik kompetanse som forslaget innebærer og om et eventuelt førstelinjeansvar vil virke kontraproduktivt med hensyn til å sikre forsvarlig byggkvalitet. Dersom kommunene skal føre kontroll med skattemessige forhold, krav til arbeidsmiljø og sikkerhet, arbeidslivskriminalitet mv. er det fare for at dette kan ta fokuset vekk fra de oppgaver som hører mer naturlig inn under plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver. Resultatet kan bli at kommunene dreier sin kontrollvirksomhet vekk fra målet om å sikre forsvarlig byggkvalitet.

For det andre kan man stille spørsmål om det er behov for en tydeliggjøring i dagens regelverk når det gjelder forholdet mellom ulike myndigheters ansvar og oppgaver med hensyn til å avdekke ulovlige forhold i vid forstand. Etter pbl. § 25-1 tredje ledd kan kommunene samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn. Kommunene har også en plikt til å samarbeide med andre myndigheter («som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven»). Dersom det oppdages forhold som kan ha betydning innenfor andre myndigheters ansvar og oppgaver, eksempelvis skattemyndighetene, ligger det etter vårt syn en alminnelig plikt hos plan- og bygningsmyndighetene til å varsle jf. prinsippet i pbl. § 1-4 andre ledd. Tilsvarende har andre myndigheter plikt til å informere kommunen dersom de oppdager forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 1-4 tredje ledd. Lovgiver har med andre ord gitt myndighetene rett og plikt til å samarbeide i arbeidet med å avdekke ulovlige forhold innenfor en rekke sektorer. Ettersom det allerede finnes bestemmelser som skal sikre koordinering mellom myndighetene, er det usikkert om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre dette ytterligere gjennom regelendringer. Dersom det i dag er et problem knyttet til koordinering mellom myndighetene skyldes dette trolig mangelfulle rutiner med hensyn til organisering og gjennomføring. Løsningen ligger derfor trolig i økt veiledning fra sentrale myndigheter og bedre rutiner for koordinering av myndighetenes kontrollfunksjoner i praksis.

7.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Kostnader for førstelinjekontroll

Kostnader ved førstelinjekontroll vil i all hovedsak være arbeidstiden kommunene bruker på å gjennomføre førstelinjekontrollen. I tillegg kommer kostnader dersom det oppdages avvik eller alvorlige forhold. Tidsbruken på å utføre en førstelinjekontroll er en ukjent faktor. Et regneeksempel der vi antar at to personer gjennomfører en førstelinjekontroll som i gjennomsnitt har en varighet på fire timer inkludert reisetid, gir gjennomsnittlig timebruk per førstelinjekontroll lik åtte timer. I tillegg kommer tidsbruk på for- og etterarbeid relatert til tilsynet. Vi legger derfor til grunn samlet tidsbruk per førstelinjekontroll lik 12 timer.⁵³ Videre, dersom vi tar utgangspunkt i antall byggesaker i Norge i 2020⁵⁴ og legger til grunn at førstelinjekontrollen skal være stikkprøvebasert på mellom 10-20 prosent av byggesakene, tilsvarer dette mellom 8 000 og 16 000 førstelinjekontroller årlig. Dersom vi legger til grunn en timepris på 900 kroner⁵⁵, viser regneeksempelet at et tentativt anslag på de totale

⁵³ Dersom det skal undersøkes om personer på byggeplass har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse og at selskapene som er involvert har betalt skatter og avgifter, kan dette involvere andre typer offentlige aktører også, og det bidrar til å øke tidsbruk og tilhørende kostnader. Vi mener derfor at dette er å anse som et minimum av arbeidskraftbehov.

⁵⁴ Se Tabell 2-2, i 2020 utgjorde dette 80 584 behandlede byggesaker.

⁵⁵ Se avsnitt 5.3.3

kostnadene ved en førstelinjekontroll av 10 til 20 prosent av alle byggesaker vil ha en årlig kostnad på mellom 85 og 170 millioner kroner.

I tillegg vil det komme kostnader knyttet til oppfølging dersom det oppdages avvik. I 2020 fikk 30 prosent av alle tilsyn et pålegg. Antar vi på denne bakgrunn at 30 prosent av alle førstelinjekontroller fører til en form for oppfølging, og at dette også innebærer tidsbruk på åtte timer i gjennomsnitt, vil anslaget på kostnader til oppfølging være mellom 17 og 34 millioner kroner. Det er stor usikkerhet knyttet til timebruken for oppfølging, og her vil det nok være stor variasjon, der noen oppfølginger er begrenset og andre er mer omfattende og for eksempel kobler på andre myndigheter.

Under de ovennevnte forutsetningene anslås totale årlige kostnadene for offentlig sektor som følge av innføring av førstelinjekontroll å ligge et sted mellom 100 og 200 millioner kroner. Gitt en analyseperiode på 15 år vil den samfunnsøkonomiske nåverdien av denne kostnaden være mellom 1,1 og 2,3 milliarder kroner. Dette anslaget antar at førstelinjekontroll kommer i tillegg til andre oppgaver i kommunen, og ikke som en erstatning. Videre antar denne eksempelberegningen at kommunen har korrekt kompetanse til å gjennomføre førstelinjekontrollen. Som påpekt i kapittel 7.2 uttrykte flere informanter fra kommuner at de trolig må anskaffe mer kompetanse, spesielt dersom kommunen som del av førstelinjekontrollen skal sjekke mer byggetekniske forhold som for eksempel stillas og fallsikring. Dette vil i så fall føre til omstillingskostnader i kommunen i tillegg. Hva eventuelle omstillingskostnader vil være, er det vanskelig å lage eksempelberegninger på. Beregningene tar heller ikke direkte hensyn til ressursbruk fra andre myndighetsinstanser der de blir varselet, slik som for eksempel arbeidstilsynet. Antar vi en mer omfattende førstelinjekontroll der andre myndighetsinstanser involveres i førstelinjekontrollen med en viss regelmessighet, antar vi at dette fører til en økning av samfunnets ressursbruk på minst 50 prosent. Dette avhenger imidlertid sterkt av hva som avdekkes ved førstelinjekontroll og hvor ofte.

Et viktig spørsmål knyttet til eksempelberegningen over er om den kommunale ressursbruken kommer til å være så stor som estimatene antar. Gjennom tilsynsbestemmelsene i plan- og bygningsloven har kommunen allerede mulighet til å dra ut på stedlige kontroller på byggeplass i dag. Det kan derfor være at en form for byggeplasskontroll som ligner på førstelinjekontroll allerede inngår i flere kommuner sin tilsynspraksis. Dette finner vi likevel mindre sannsynlig basert på informasjonsgrunnlaget, der aktørene opplever at det ikke er et stort omfang av tilsyn generelt eller spesifikt en slik type tilsyn per i dag.

Nyttevirkinger av førstelinjekontroll

Vi oppfatter det som rimelig at den største nytteeffekten av førstelinjekontroll knytter seg til å avdekke arbeidslivskriminalitet og brudd på HMS-bestemmelser. Avdekking av potensielt kriminelle forhold kan regnes som en verdi i seg selv. Det kan også tenkes at arbeidslivskriminalitet og manglende HMS på byggeplass korrelerer med uforsvarlig byggkvalitet. Korrelasjonen mellom disse forholdene har vi ikke data på og av den grunn er også den forventede effektstørrelsen uklar. Selv om en rekke toneangivende aktører i bransjen er tydelige på at såkalte useriøse aktører bryter regler og bygger med dårlig kvalitet, er det viktig at ingen aktører forhånds dømmes eller belastes for en større kontrollbyrde enn det som kan forsvares av økt avdekkingssannsynlighet. Det er nok samtidig grunn til å tro at milepæler som diskutert i kapittel 5 har en mer direkte effekt på å avdekke og disiplinere aktører for å hindre byggfeil.

En annen nyttevirking av førstelinjekontroll kan være at kontroll av forholdene på byggeplassen kan bidra til å redusere ulykker på byggeplassen. I 2020 ble det rapportert om 2 500 arbeidsulykker i bygge- og anleggsvirksomhet, hvorav mer enn halvparten førte til langvarig fravær på mer enn tre dager.⁵⁶ Ifølge NHO kostet en ukes sykefravær i snitt 17 000 kroner i ekstrakostnader i 2020.⁵⁷ Dersom vi som et enkelt eksempel antar at samtlige arbeidsulykker som førte til langvarig sykefravær i snitt medførte en ukes sykefravær, utgjør det en kostnad for bedriftene på 22 millioner kroner årlig. En førstelinjekontroll vil helt sikkert ikke fjerne denne kostnaden helt, men det kan tenkes at den reduseres noe.

Det kan realiseres større potensiell nyttevirking for samfunnet dersom tiltaket kan bidra til reduksjon i antall dødsulykker på byggeplass. I 2020 var det ifølge SSB 8 arbeidsulykker med dødelig utfall på byggeplass.⁵⁸ Verdien av et statistisk liv verdsettes til 30 millioner 2012-kroner, tilsvarende 33,6 millioner 2021-kroner.⁵⁹ Hvis

⁵⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/10914/tableViewLayout1/>

⁵⁷ https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar_og_permisjoner/sykefravar-statistikk/artikler/kostnader-fravar/
Estimatet på 17 000 kroner per uke er bare ekstrakostnader, det vil si produksjonstap og eventuelle utgifter til vikar, overtid eller lignende. I tillegg kommer løpende faste utgifter, som forsikringer, arbeidsgiveravgift og pensjonsinnbetalinger for sykemeldte arbeidere.

⁵⁸ <https://www.ssb.no/statbank/table/10913/tableViewLayout1/>

⁵⁹ Finansdepartementets rundskriv R-109/21.

førstelinjekontrollen kan bidra til å forhindre 10 prosent av slike ulykker per år, vil verdien av dette kunne kvantifiseres til 27 millioner kroner. Hvis den preventive effekten på arbeidsulykker med dødelig utfall for eksempel utgjør 30 prosent, vil dette beløpe seg til 80 millioner kroner. Vi understreker at dette er regneeksempler og at vi ikke har grunnlag til å vurdere den faktiske effekten av førstelinjekontroll på byggeplass for arbeidsulykker med dødelig utfall.

7.6 Anbefaling

Byggkvalitetutvalget foreslår en enkel førstelinjekontroll av om det foreligger nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag, at alle på byggeplassen har gyldig HMS-kort og at sentrale forhold på byggeplassen som fallsikring og stillaser er tilfredsstillende.

Det er flere relevante aspekter ved det foreslåtte tiltaket som bør trekkes frem før vi kommer med vår anbefaling. For det første har kommunen anledning til å gjennomføre en enkel førstelinjekontroll innenfor dagens regelverk. For det andre, vil behovet knyttet til mer stedlig kontroll på byggeplass til en viss grad dekkes av anbefalingen om mer målrettet kontroll etter nærmere angitte milepæler. En av milepælene vi foreslår i kapittel 5.6 er i tillegg knyttet til å sjekke nødvendige tillatelser og produksjonsgrunnlag. Videre ligger andre aspekter ved forslaget om førstelinjekontroll i hovedsak utenfor formålet ved denne utredningen. Utredningens fokus er på plan- og bygningsloven med forskrifter og målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Førstelinjekontroll retter seg imidlertid i stor grad inn mot arbeidslivskriminalitet. I likhet med flere av Byggkvalitetutvalget sine anbefalinger og tiltaksforslag, foreligger det et premiss om det er en sammenheng mellom arbeidslivskriminalitet og byggkvalitet. Dette premisset virker også å finne gjenklang hos en del aktører. Fra andre informanter og fra vårt perspektiv er det ikke åpenbart i hvilken grad denne forutsetningen stemmer. Det kan være rimelig å legge til grunn en viss korrelasjon, men det er usikkert i hvor stor grad. Hvis man er av den oppfatning at det ikke nødvendigvis kan forutsettes sterk korrelasjon mellom arbeidslivskriminalitet og forsvarlig byggkvalitet, blir det mer uklart hva formålet med forslaget er sett i sammenheng forsvarlig byggkvalitet.

Med tanke på kommunens kompetanseprofil virker det mindre fornuftig at kommuner skal ha et mer eller mindre ordinært ansvar for å kontrollere forhold som fallsikring og stillaser. I kapittel 6 har vi argumentert for at kommunen primært skal ha ansvar for dokumentkontroll⁶⁰, og fysisk sjekk av byggeplass kan videre tenkes å stå i strid med dette. Et annet momentet er at kontroll av arbeidsforhold på byggeplass ikke nødvendigvis faller naturlig inn under plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven omhandler byggetiltak og etterlevelse av byggtekniske regler. Det er også tungtveiende at det påløper en del kostnader for kommunen dersom det for eksempel fastsettes en plikt til førstelinjekontroll, slik regneeksempelet over viser. Vi opplever at et viktig forbehold i utredningen er å ikke øke kommunens byrde unødvendig mye.

Det er likevel åpenbart at arbeidsforhold på byggeplass er av myndighetsinteresse. Samtidig er handlingsrommet for å målrette innsats mot for eksempel arbeidslivskriminalitet på byggeplass stort. Hvis dette er noe man mener bør være et prioritert område, kan relevante offentlige instanser sammen øke sin kontrollvirksomhet rettet mot mistanke om arbeidslivskriminalitet på byggeplass. Dette vil også kunne være mer effektivt og målrettet, da dette kan utføres som en koordinert kontroll på hvilket som helst tidspunkt i en byggeprosess. Kommunal- og distriktsdepartementet kan også i sine anmodninger til prioriterte tilsynsområder oppfordre kommuner til å i større grad enn i dag gjennomføre en førstelinjekontroll i sin tilsynsvirksomhet. Vi mener dette er mer hensiktsmessig enn å innføre plikt til stikkprøvebasert førstelinjekontroll for kommunen.

I dagens regelverk har kommunen anledning til å gjennomføre en førstelinjekontroll, hvilket er i overensstemmelse med vår forståelse av kommunen som en sisteskanse med betydelig frihet til å prioritere sin tilsynsvirksomhet. Vi anbefaler ikke innføring av pliktig ordning til stikkprøvebasert førstelinjekontroll, men ser ingenting i veien for at dette kan være et prioritert område etter anmodning fra Kommunal- og distriktsdepartementet om erfaringer fra kommuner viser at dette er effektivt. I såfall kan førstelinjekontrollen for eksempel bestå av en sjekk av nødvendige tillatelser og produksjonsunderlag. Videre mener vi at det vil være mer effektivt om de relevante offentlige instanser utarbeider en samordnet strategi for å slå ned på arbeidslivskriminalitet på byggeplass, og at dette ikke bør begrenses til enkel førstelinjekontroll.

⁶⁰ Med unntak for de tilfeller det utløses en tilsynsplikt som følge av ansvarlig kontrollørs meldeplikt.

8. Dokumentasjon av gjennomføringsevne ved søknad, for eksempel ved tegnet forsikring og fremlagt skatteattest («seriøsitetsskrav»)

8.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak

Byggkvalitetutvalget foreslår innføring av et seriøsitetsskrav som kan bidra til å løfte byggkvaliteten og redusere feil. I forbindelse med søknad om tillatelse må foretakene fremlegge dokumentasjon på seriøsitet, i form av for eksempel skatteattest og byggskadeforsikring, på lik linje med at det i dag fremlegges erklæring om ansvarsrett. Et slikt krav kan gjennomføres på mange ulike måter, og med forskjellige krav til hva som skal dokumenteres. Forslaget vil redusere byggfeil dersom det er en korrelasjon mellom aktørers seriøsitet og mengden byggfeil, slik mange hevder. Forslaget kan også forhindre uforutsett konkurs og konkursrytteri, samt gjøre det lettere å oppdage kriminelle aktører som ikke betaler skatter og avgifter.

I tillegg til krav og skatteattest og tegnet byggskadeforsikring mener Byggkvalitetutvalget at det kan være hensiktsmessig å stille krav om sikkerhetsstillelse ved avdekking av mangler og at det kan være fornuftig å utvide dagens reklamasjonsrett.

8.2 Berørte parters vurdering av tiltaket

Vi har innhentet innspill fra aktører basert på både intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket. Både i hørings svar og i intervju har innspillene i hovedsak knyttet seg til dokumentasjonskrav, byggskadeforsikring og utvidelse av dagens reklamasjonsrett. Vi har i mindre grad fått innspill knyttet til forslaget om å synliggjøre kommunens mulighet til å kreve sikkerhetsstillelse.

Tabell 8-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Positive til forslag om forsikringsordning som baserer premie på aktørenes skadehistorikk og opprettelse av offentlig register for alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring, informasjon om byggskader og om skadene er rettet. Bør undersøkes videre med tanke på gjennomførbarhet og lovliggheit. Eventuelle dokumentasjonskrav må ikke føre til økt belastning/jobb for kommune i sin dokumentkontroll.	En form for registrering som dokumenterer seriøsitet kan være fornuftig, gjerne et register med aktører som har gjort opp for seg og som har levert, og som blir oppdatert og vedlikeholdt kontinuerlig. Økte dokumentasjonskrav vil nok være fordyrende for bransjen, men samtidig veldig belærende – kanskje man lærer og begynner å gjøre dette riktig første gang. Kan være fornuftig at entreprenørens skadehistorikk i større grad skal avgjøre prisen for en garanti eller en forsikring.	Risiko for at forsikring kan bli en fordyrende ordning som ikke har tiltenkt effekt enten ved at det er en tung prosess og vanskelig å få dekning for krav fra forbrukers side og/eller dekningsområdet er meget snevert. Kan ikke se at byggskadeforsikring har vesentlig betydning for arbeidslivskriminalitet, ettersom det kun vil gjelde boliger, ikke underleverandører. Eventuelt dokumentasjonskrav må være lett å etterleve, slik at de ikke presser aktører ut av markedet.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Når det gjelder dokumentasjonskrav (seriøsitetsskrav) oppfatter vi den overordnede holdningen som positiv. Intervjuobjekter oppfatter at tiltaket kan ha en skjerpene effekt på seriøsiteten i bransjen, og at et slikt tiltak kan tenkes å være målrettet med tanke på å ramme de mer useriøse aktørene i markedet. Samtidig er det viktig, både for kommune og for ansvarlige foretak at et eventuelt dokumentasjonskrav må være enkelt å oppfylle, slik at det ikke fører til økte kostnader, krever mye ressursbruk eller fører til etableringshindringer og at aktører presses ut av markedet. Kommuner og aktører i bransjen er opptatt av at dokumentasjonskrav bør være enkle og at man løper en risiko for byråkratisering. I samme åndedrag påpekes det av flere at det allerede i dag er store

mengder dokumentasjon som må foreligge i forbindelse med en byggesak, både i forkant av tillatelse og underveis i forbindelse med intern kvalitetssikring, uavhengig kontroll og eventuelt kommunalt tilsyn.

Hvorvidt dokumentasjonskrav er treffsikkert for å forbedre byggkvalitet fremstår imidlertid mer uklart for flere av informantene. Her nevnes blant annet at andre tiltak knyttet til kompetansekrav eller lignende for person, oppleves som mer relevant for å heve byggkvalitet. Likevel påpekes at kompetansekrav heller ikke nødvendigvis alltid fører til bedre byggkvalitet.

Det er også noe blandede syn på krav til dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikring blant informantene vi har vært i kontakt med og i høringssvarene til Byggkvalitetutvalgets rapport. Kommunen stiller seg stort sett positive til et slikt tiltak, mens byggherrer og interesseorganisasjoner er mindre overbevist om behovet for dette. Særlig er det bekymringer for at byggskadeforsikring skal innføres som *pliktig* ordning, basert på en bekymring for at det vil være kostnadsdrivende for både byggherre og forbruker. Det blir blant annet trukket frem en viss risiko for at forsikring kan bli en fordyrende ordning som ikke har tiltenkt effekt enten ved at det er en tung prosess og vanskelig å få dekning for krav fra forbrukers side og/eller at dekningsområdet er snevert.

Når det gjelder forslaget om å utvide reklamasjonsrett fra fem til ti år, er responsen nokså varierende. Enkelte entreprenører informerer om at de allerede i dag opererer med ti år, og at de tror tiltaket kan ha positiv effekt på byggkvalitet, som følge av at det vil stille skjerpede krav til hvilke produkter man benytter i byggeprosjektet. En informant illustrerer dette med at utvidet garantiordning trolig vil redusere problemet knyttet til at flere useriøse foretak i dag importerer billige produkter med lav holdbarhet og dårlig kvalitet fra utlandet. Andre aktører er mer skeptiske til forslaget, og frykter at det kun vil ha en fordyrende effekt på bransjen og potensielt kan føre til økt ressursbruk i tvistesaker der det i realiteten er alminnelig slitasje som er årsak til problemet.

8.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

Det foreslåtte tiltaket er bredt og tar for seg mange ulike måter å sikre gjennomføringsevne blant aktørene i byggebransjen ved å stille krav til seriøsitet, herunder et forslag om dokumentasjonskrav for økonomiske og strukturelle forhold, forslag om krav til byggskadeforsikring og et forslag om å utvide dagens garantiordning fra fem til ti år. Nedenfor redegjør vi nærmere rundt hvordan de ulike forslagene kan innrettes med sikte på gjennomførbarhet.

Krav til fremlagt dokumentasjon

Krav til fremlagt dokumentasjon går ut på å stille krav til aktører om å fremlegge informasjon om økonomiske og strukturelle forhold som enkelt lar seg dokumentere. Et eksempel på et slikt krav kan være at ansvarlige foretak må fremlegge skatteattest før kommunen kan gi igangsettingstillatelse. Formålet er at skatteattest kan bidra til å sikre at foretaket har økonomisk gjennomføringsevne og at prosjektet blir fullført. Andre former for dokumentasjon som kan kreves fremlagt kan være firmaattest, kredittvurdering, HMS-erklæring mm. Hensikten bak tiltaket er primært å sikre at aktørene har økonomisk gjennomføringsevne for å sikre at prosjektet blir gjennomført. Dette har likhetstrekk med at det kreves fremlagt skatteattest og eventuelt kredittvurdering ved søknad om ansvarsrett.

En konkretisering av «seriøsitetskrav» kan ses opp mot dokumentasjonskrav i ordningen med Sentral godkjenning. Sentral godkjenning er en frivillig ordning der foretak kan få forhåndsvurdert om de oppfyller kvalifikasjonskrav.⁶¹ Det ble på et tidspunkt foreslått å gjøre ordningen obligatorisk, men dette ble ikke fulgt opp fordi det vil være i strid med EUs tjenstedirektiv. I stedet har man derfor vurdert å avvikle ordningen, og det er i denne sammenheng Byggkvalitetutvalget foreslår dette tiltaket om seriøsitetskrav. Dersom ordningen med Sentral godkjenning avvikles, kan mye av innholdet i ordningen fanges opp av seriøsitetskravet. Ettersom obligatorisk Sentral godkjenning ble vurdert å kunne være i konflikt med EUs tjenstedirektiv, vil sannsynligvis et tiltak om fremlagt dokumentasjon måtte innrettes slik at kravene ikke er like omfattende. For å få sentral godkjenning må foretaket være registrert i merverdiavgiftsregisteret, levere HMS-erklæring, melde inn antall ansatte i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og ikke ha forfalt eller ubetalt skatt, forskuddstrekk, arbeidsgiveravgift eller merverdiavgift. En endelig konkretisering av tiltaket må derfor vurderes i sammenheng med EUs tjenstedirektiv og hva som gjorde at dette ikke lot seg gjennomføre, se også diskusjonen under prinsipielle

⁶¹ Sentral godkjenning innebærer at aktørene regnes som kvalifiserte for den respektive typen av oppdrag, og at de følger myndighetskravene i regelverket. Foretak kan få Sentral godkjenning innenfor funksjonene ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og uavhengig kontrollerende. Det er ikke uvanlig at et foretak har Sentral godkjenning innenfor flere funksjoner.

spørsmål i kapittel 8.4. Som en minimumsvariant kan man imidlertid legge til grunn at forslaget innebærer fremlagt skatteattest, ettersom såpass enkel dokumentasjon vanskelig kan sies ha en tjenestehemmende effekt.

Sikkerhetsstillelse

Som et tiltak for å sikre profesjonelle og kompetente aktører, viser Byggkvalitetutvalget til kommunens mulighet etter plan- og bygningsloven til å kreve sikkerhetsstillelse dersom det er påvist mangler. Byggkvalitetutvalget mener at kommunene i større grad må benytte seg av denne muligheten, ettersom plan- og bygningslovgivningen ikke stiller krav til garanti i seg selv.

Byggkvalitetutvalget sikter trolig til pbl. § 21-10 tredje ledd, som gir kommunene hjemmel til å «kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet» som vilkår for utstedelse av midlertidig brukstillatelse. Innenfor dagens lovgivning kan det stilles krav om sikkerhet både for boliger og næringsbygg. Byggkvalitetutvalget viser til at vilkårene for å stille krav til sikkerhet er at det er påvist en alvorlig mangel, men som ikke innebærer en umiddelbar fare. Forutsetningen er videre at mangelen kan rettes opp slik at ferdigattest kan gis. Garantien gjennom sikkerhetsstillelse bidrar til å sikre dette, siden manglende eller mangelfull utbedring betyr et økonomisk tap for det ansvarlige foretaket. Slike krav blir imidlertid i liten grad benyttet av kommuner i dag.

Byggkvalitetutvalget mener at krav til sikkerhetsstillelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller avvikles. Ettersom kommunene har hjemmel til å stille krav om sikkerhetsstillelse etter dagens regelverk, forstår vi Byggkvalitetutvalgets forslag dithen at det først og fremst er behov for tydeliggjøring og økt kunnskap om at dette virkemiddelet eksisterer. Byggkvalitetutvalget mener blant annet at bestemmelsen ikke er umiddelbart enkel å finne i loven, og at det heller ikke finnes informasjon eller veiledning om hvordan ordningen kan tas i bruk. Byggkvalitetutvalget foreslår derfor at bestemmelsen synliggjøres bedre i regelverket.

Krav til dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikring og utvidet reklamasjonsrett

Byggkvalitetutvalget mener som nevnt at det kan være hensiktsmessig å stille krav til byggskadeforsikring og utvidelse av reklamasjonsrett. Pedersen et.al (2020) utredet byggskadeforsikring⁶² og utvidet reklamasjonsrett og vi oppsummerer utredningens konklusjoner kort her. Forslaget om krav til dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikringer begrunnes blant annet at det kan fungere som et seriøsitetstiltak ved å sikre at tiltakshaver er mindre sårbar for konkurs hos utfører.⁶³

Byggkvalitetutvalget foreslår også å utvide dagens reklamasjonsrett i bustadsoppføringslova, fra fem til ti år. Forlenget reklamasjonsrett innebærer at sluttbruker får utvidete rettigheter sammenlignet med i dag, og er således en omfordeling av risiko for byggfeil og -skader fra sluttbruker til eiendomsutvikler. Byggkvalitetutvalget begrunner forslaget med at utvidet reklamasjonsperiode vil gi entreprenørene økte insentiver til å sikre kvalitet og varighet, ettersom økonomiske tap også følger av feil og skader som oppdages på senere tidspunkt. Så fremt det er en sammenheng mellom omfordeling av risiko for byggfeil og -skader fra forbruker til entreprenør og byggkvaliteten entreprenør leverer, kan en utvidet reklamasjonsrett bidra til økt byggkvalitet.

Andre mulige dokumentasjonskrav

Byggkvalitetutvalget har i liten grad vurdert hvilke forhold som bør dokumenteres for å best sikre formålet med tiltaket. Tiltakets nytte og kostnad vil være direkte knyttet til hva som skal dokumenteres. Vi har sett hen til Oslo

⁶² Prinsipal-agent problematikken står sentralt for rasjoalet bak ordning, der en byggskadeforsikring og et byggskaderegister kan redusere informasjonsasymmetri, jf. kapittel 3.3. Forbrukerne får økt informasjon gjennom hvorvidt entreprenørene får forsikring gjennom byggskadeforsikring og deres skadehistorikk gjennom et eventuelt byggskaderegister. Dette gjør det vanskeligere for entreprenører å skjule tidligere byggskader og eventuell tidligere historikk gjennom høyere forsikringspremier. I teorien kan det dermed bli enklere for forbrukere å velge profesjonelle aktører. Samtidig påpekes det at en årsak til at det ikke eksisterer en slik ordning på markedet i dag også kan ha sammenheng med informasjonsasymmetri. Det kan være vanskelig for forbrukeren/tiltakshaveren å forstå omfanget og alvorligheten ved byggfeil, og derfor også om det er lønnsomt med en forsikring. Informasjonsasymmetrien kan altså forårsake at tiltakshaver/forbruker har gale forventninger om sannsynlighet og konsekvens av eventuelle feil, som undergraver markedet for forsikring. En lignende problemstilling i forsikringsmarkedet for bruktbiler utløste den økonomiske litteraturen om informasjonsasymmetri på 1970-tallet, se Akerlof, George A. (1970). "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". Quarterly Journal of Economics. The MIT Press. 84 (3): 488–500.

⁶³ Byggskadeforsikring er en tidligere ordning som ble etablert i 1993, og forslaget kan i stor grad forstås som en gjeninnføring. Den første versjonen av ordningen innebar at næringsdrivende ikke kunne igangsette bygging av flerbolighus, eller ombygging av slike, uten at det forelå en byggfeilforsikring. Ordningen ble etter hvert utvidet til småhus og fritidsboliger. Da kravet om obligatorisk byggskadeforsikring ble fjernet i 2014, var ordningen også utvidet til ene- og tomannsboliger (Byggkvalitetutvalget 2020).

kommunes krav ved offentlige innkjøp, som benyttes for å unngå useriøse leverandører. Listen under viser utvalgte krav i den såkalte Oslomodellen.⁶⁴

- Krav om at minimum 50 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene skal utføres av fagarbeidere eller personer med dokumentert fagopplæring i henhold til nasjonal fagopplæringslovgivning eller likeverdig utenlandsk fagutdanning.
- Krav om minimum 10 % lærlinger på kontraktene på områder med behov for lærlinger.
- Krav om maks to ledd underleverandører i vertikal kjede.
- Nøkkelpersoner i prosjektet skal forstå og kunne gjøre seg godt forstått på norsk.
- Alle arbeidere skal registrere seg i kommunens elektroniske registreringssystem HMSREG fra første dag på oppdraget.
- Ansatte skal ha lønns- og arbeidsforhold i tråd med allmenngjort eller landsdekkende tariffavtale. Der det ikke er allmenngjort eller landsdekkende tariff, skal det ses hen til lokale tariffavtaler eller tariffavtaler for lignende områder.
- All lønn m.m. skal betales til den enkeltes konto i bank for økt sporbarhet i transaksjoner og motvirke svart økonomi, og forbud mot bruk av kontanter.

Det er en svært viktig prinsipiell forskjell mellom at tiltakshavere selv kan velge å stille krav til leverandører som går utover lovkravene, og å stille krav i lov. Selv om det kan argumenteres for at en stor tiltakshaver som Oslo kommune antagelig har god innsikt i hva som er effektive virkemidler for å luke ut useriøse aktører, må det vises stor aktsomhet med å innføre slike krav i lov. Det bør da først være stor grad av sikkerhet for at det ikke oppstår uønskede effekter. Den viktigste uønskede effekten i denne forbindelse er antagelig at kravene også kan vise seg å utelukke seriøse aktører, og at det kan vise seg at kravene i liten grad endrer aktørenes adferd, men kun innfører økte kostnader.

Vi har ikke identifisert mulige dokumentasjonskrav som med sikkerhet ikke vil gi uønskede virkninger, med unntak da av dokumentasjon av at skatt er betalt, som konkret foreslås av utvalget. I våre konkrete vurderinger av kostnad og nytte er det derfor kun analysert et krav om fremlagt skatteattest.

8.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

8.4.1 Krav til fremlagt dokumentasjon

Forholdet mellom dokumentasjonskrav og byggkvalitet

Byggesaksforskriften § 5-4 oppstiller en rekke krav til dokumentasjon ved byggesøknad. Felles for disse kravene er at de i all hovedsak knytter seg til det omsøkte tiltak, som for eksempel tegninger og målsatt situasjonsplan, atkomst, vannforsyning, avløp osv. Dette kan i seg selv avdekke hvor seriøs søker er med hensyn til byggkvalitet. Erklæring om ansvarsrett krever også dokumentasjon av kvalifikasjonskrav. Dette er krav som knytter seg til foretaket, og ikke til det enkelte byggeprosjekt.

Byggkvalitetutvalgets forslag om ytterligere dokumentasjon knytter seg til foretaket som sådan. Det er ikke noe rettslig i veien for å lov- eller forskriftsfeste nye dokumentasjonskrav. Spørsmålet er imidlertid om dette vil være et riktig virkemiddel for å bedre byggkvaliteten. La oss bruke krav om skatteattest som illustrasjon. Sak § 11-1 kan endres slik at det stilles krav om skatteattest knyttet til erklæring om ansvarsrett. Et slikt krav vil trolig ikke komme i konflikt med EU-rettens krav til fri flyt av tjenester.

Like fullt kan det stilles spørsmål om hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, krav om skatteattest kan bidra til å bedre byggkvaliteten. Hensikten med et dokumentasjonskrav i vår sammenheng må være å luke ut aktører som fremstår som useriøse med hensyn til byggeprosjekter. Dette bør etter vårt syn kunne avdekkes gjennom en kvalitetssikring av byggesøknaden og den dokumentasjon som medfølger etter dagens krav. En skatteattest vil kun vise at ansvarlig foretak har betalt skatter og avgifter. Det vil imidlertid ikke si noe om verken gjennomføringsevne eller kvalitet i arbeidet.

Vi ser poenget med at krav om skatteattest eller lignende dokumentasjon knyttet til ansvarlig foretak, kan bidra til å luke ut useriøse aktører. Etter vårt syn vil dette imidlertid høre inn under andre rettsområder enn plan- og bygningsloven, og andre oppgaver enn det kommunene skal utføre som plan- og bygningsmyndighet. Kravene i SAK § 11-1 er i stor grad knyttet til gjennomføring av byggeprosjekter. Dersom departementet ønsker å innføre

⁶⁴ <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/>

nye dokumentasjonskrav, som for eksempel skatteattest, vandel, forsikring mv., bør det vurderes om dette er hensiktsmessig med hensyn til de oppgaver som hører inn under plan- og bygningsloven.

Restriksjoner

Dersom det skal stilles krav om skatteattest, firmaattest, kredittvurdering, vandel, forsikring og lignende, må det også tas stilling til eventuelle restriksjoner for slike krav med hensyn til fellesskapsretten. Det er gjort vurderinger opp mot Tjenestedirektivet i tidligere lovarbeid.⁶⁵ Disse vurderingene, som er gjort opp mot ansvarsrettssystemet og krav om lokal godkjenning, vil slik vi ser det også være et sentralt utgangspunkt dersom man skulle gå videre med generelle dokumentasjonskrav som foreslått av Byggkvalitetutvalget.

Det bærende prinsippet i Tjenestedirektivet, som også kommer til uttrykk i tjenesteloven og tjenesteforskriften⁶⁶, er at de ulike lands systemer ikke skal medføre at man er kvalifisert i ett EU/EØS-land, men ikke et annet. Det er likevel verdt å merke seg at tjenesteloven og forskriften åpner opp for unntak, eksempelvis bestemmelser om krav til arbeidsmiljø, se tjenesteloven § 17 og forskriftens § 3 bokstav b. Dette er også tatt opp i forarbeidene til tjenesteloven hvor det sies:⁶⁷

Norske lønns- og arbeidsvilkår vil altså fremdeles kunne legges til grunn for arbeidstakere i Norge, på samme måte som i dag, jf. direktivets generelle unntak for arbeidsretten. Regjeringen har i samsvar med handlingsplanen mot sosial dumping satt i verk en rekke tiltak for å sikre at alle som skal jobbe i Norge sikres gode arbeidsvilkår og sikre arbeidsforhold, jf. bl.a. utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse og økning i etatens ressurser, endringer i allmenngjøringsloven om innsynsrett for tillitsvalgte og påseplikt for oppdragsgiver, melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak, id-kort for bygge- og anleggsbransjen osv.

Det man etter vårt syn skal være oppmerksomme på, er at såkalte seriositetskrav etter sitt innhold og virkning kan vurderes å være en *tillatelsesordning*. I så fall vil spørsmålet om brudd med tjenestedirektivet oppstå på ny.

Det bør alltid gjøres en vurdering av om dokumentasjonskrav i realiteten er en form for nasjonal «tillatelsesordning», med «krav» som bryter med fellesskapsretten. Generelt vil det nok her gå et vesentlig skille mellom krav til tiltaket i lovgivningen, og krav til foretaket. Enkle dokumentasjonskrav som krav til skatteattest, firmaattest og HMS-erklæring, synes imidlertid ikke å være i konflikt med tjenesteloven og tjenesteforskriften. .

8.4.2 Krav til dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikring

Vi kan ikke se at det rettslig sett er noe til hinder for, hverken EØS-rettslig eller etter norsk lovgivning for øvrig, å innføre et krav om tegnet forsikring som vilkår for tillatelse. Samtidig må man reise spørsmål om det hører naturlig inn under plan- og bygningslovens område å forutsette, eller stille krav om forsikring. Der det er tegnet forsikring reises det få utfordringer. Er det derimot ikke tegnet forsikring, eller det kan reises tvil om forsikringen gir tilstrekkelig dekning, oppstår spørsmålet om hvordan dette skal håndteres av kommunene. I dag følger det av pbl. § 21-4 at tiltakshaver har rettskrav på å få innvilget en søknad som er i tråd med plan- og bygningslovgivningen. I tillegg fremkommer det av pbl. § 21-6 at kommunene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold ved vurderingen av byggesøknader. Et krav om tegnet forsikring, som utelukkende angår forholdet mellom private aktører, vil bryte med de grunnleggende prinsipper som bestemmelsene gir uttrykk for.

På denne bakgrunn kan det derfor argumenteres for det er mer naturlig å bake inn slike krav i standardkontrakter som NS 8450 og lignende, men da basert på partenes enighet. Slike krav vil da eventuelt bli vurdert opp mot alminnelige krav til sikkerhetsstillelse. I en slik sammenheng vil nok spørsmålet om det i det hele tatt er behov for, og vilje til å etablere slike ordninger fort dukke opp.

8.4.3 Sikkerhetsstillelse

Sikkerhetsstillelse som vilkår for midlertidig brukstillatelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller avvikes før det gjenstående arbeidet fullføres. Byggkvalitetutvalget viser til at slike krav i liten grad blir benyttet av kommuner i dag. Byggkvalitetutvalget mener dette skyldes at bestemmelsen «ikke umiddelbart er enkel å finne i loven, og at det heller ikke finnes informasjon eller veiledning om hvordan ordningen kan tas i bruk».⁶⁸

⁶⁵ Se Prop.99 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak).

⁶⁶ Forskrift 18. desember 2009 nr. 1644.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) s. 48.

⁶⁸ BKU 2020 s. 73.

Lovens forarbeider viser til at kommunene har hatt en slik hjemmel helt siden bygningsloven av 1924, uten at de tidligere lovforarbeidene har oppgitt hensikten og anvendelsesområde for bestemmelsen.⁶⁹ I forarbeidene til dagens lov stilles det spørsmål ved om bestemmelsen er en etterlevning av tidligere tider hvor andre behov gjorde seg gjeldende. Det antas at kommunene i sin tid innførte kravet om sikkerhetsstillelse i forbindelse med en noe uortodoks løpende godkjenning av bygg, og at virkemiddelet var særlig aktuelt i tider med bolignød.⁷⁰ Likevel videreføres denne bestemmelsen i dagens lov, jf. pbl. § 21-10 tredje ledd tredje punktum, uten at det gis noen nærmere begrunnelse.

Byggkvalitetutvalget mener at bestemmelsen har en funksjon ved at krav til sikkerhetsstillelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller avvikles før det gjenstående arbeidet fullføres. Det vises samtidig til bestemmelsen er lite tilgjengelig og blir lite brukt i praksis. Nedenfor, i punkt 8.6.2, drøfter vi hvordan bestemmelsen kan endres for å gjøre den klarere slik at kommunene vil oppleve den som et hensiktsmessig virkemiddel.

8.4.4 Utvidet reklamasjonsrett

Byggkvalitetutvalget foreslår en utvidet reklamasjonsrett ved at reklamasjonstiden økes fra fem til ti år. Det kan reises spørsmål om, og eventuelt om i hvilken grad, et slik forslag vil fremme hensyn til mer forsvarlig byggkvalitet. Det kan ha en side mot forsvarlig byggkvalitet i den forstand at aktører i byggebransjen vil bli ytterligere oppmerksom på kravene til kvalitet. Uansett må dette ses i sammenheng med krav til sikkerhetsstillelse etter bustadoppføringslova. Det kan reises spørsmål om effekten av å utvide reklamasjonstiden uten at også garantitiden utvides tilsvarende.

En slik endring vil først og fremst ha betydning for boligkjøpere og deres mulighet for å kreve retting av, eller kompensasjon for, feil ved byggetiltaket. Forslaget har derimot liten eller ingen betydning med hensyn til kontrollfunksjonene innenfor plan- og bygningsretten.

8.5 Positive og negative virkninger av tiltaket

Sett opp mot det overordnede målet om forsvarlig byggkvalitet baserer forslagene i dette tiltaket seg på en antagelse om at aktører som har det økonomiske på stell også er seriøse og gjør en god jobb, slik at et «seriøsitetskrav» kan luke ut useriøse aktører fra byggebransjen. I forarbeidene til dagens plan- og bygningslov er det også lagt til grunn at det er klar sammenheng mellom brudd på regler om lønnsforhold, HMS og svart arbeid på den ene siden og kvaliteten på byggarbeider på den andre siden.⁷¹

8.5.1 Dokumentasjonskrav

Enkle dokumentasjonskrav, som for eksempel krav til fremlagt skatteattest som dokumenterer at foretaket ikke har forfalt, ikke-betalt skatt, ved søknad om ansvar vil ha begrenset med merkostnader. Alminnelige foretak har enten allerede gyldig skatteattest liggende, eller kan bestille slik attest enkelt gjennom digitale løsninger. Dersom det stilles krav om andre typer dokumentasjon, som er mer krevende å fremskaffe, vil tidsbruken derimot kunne medføre noe kostnader for næringslivet. Tabell 8-2 gir en oversikt over antall foretak etter næringskode 41, 43 og 71 som er de næringskodene det er mest nærliggende at gjennomfører relevant arbeid underlagt byggesaksbehandling. Det kan hende dette ikke er presist for hele markedet. Næringskode 42 er unnlatt fordi den i all hovedsak omfatter anleggsvirksomhet som er unntatt byggesaksbehandling, men til gjengjeld vil foretak er ROT-markedet inngå i næringskode 41 og 43. Totalt sett kan det imidlertid være at dette er et nokså riktig estimat.

Vi tar utgangspunkt i en timekostnad på 400 kroner per time⁷² og erfaringsbaserte anslag på at fremskaffelse og innsending av dokumentasjon tar 30 minutter.⁷³ Dette tilsvarer en tidskostnad på 200 kroner per foretak. Hvis samtlige 70 503 selskaper bruker denne angitte tiden på å fremskaffe dokumentasjon i gjennomsnitt, så utgjør det en kostnad på 14 millioner kroner. Samtidig kan det legges til grunn at denne dokumentasjonen allerede er i hende for svært mange selskaper og at dette er en ekstremverdi av kostnadene for enkle dokumentasjonskrav. Dersom det innføres dokumentasjonskrav for mindre tilgjengelig informasjon, vil dette kreve

⁶⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 106.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 107.

⁷¹ Prop. 131 L (2014-2015) Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak).

⁷² Dette er et anslag på arbeidskraftsprisen for foretaket. Estimert på kostnad av arbeidet antar gjennomsnittlig timepris på 400 kroner, basert på tall fra SSB tabell 07685 for gjennomsnittlig kostnad for et årsverk.

⁷³ Anslaget er basert på erfaring på å hente ut skatteattest, og legger til grunn at dette blir gjort 2 ganger årlig, ettersom attesten er gyldig i 6 måneder.

mer innsats fra foretakene og føre til en større kostnadsbyrde. Dersom det for eksempel tar 5 timer å fremskaffe nødvendig informasjon, vil det utgjøre en årlig kostnad på 140 millioner kroner for samtlige foretak.

Tabell 8-2: Antall foretak og omsetning i ulike segmenter av bygge- og anleggsmarkedet i 2019

Næringskode	Antall foretak	Omsetning (mrd. kr.)
41) Oppføring av bygninger	24 918	310
43) Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	32 593	252
71) Arkitekt- og teknisk konsulentvirksomhet	12 992	141
Totalt	70 503	703

Kilde: SSB, tabell 12817.

Det vil også oppstå kostnader hos kommunene, som må gjøre en vurdering av at dokumentasjonen er mottatt, og også av dokumentasjonens innhold dersom det stilles konkrete krav til hva dokumentasjonen skal vise. I eksemplet med skatteattest er det to muligheter; det stilles kun krav om at det skal fremlegges skatteattest, eller det stilles krav om at det skal dokumenteres at det ikke er forfalte, ikke betalte skatter og avgifter. Dersom det siste er tilfellet, må kommunen undersøke innholdet i skatteattesten. Dette kan gjøres gjennom et IT-system eller manuelt, og i dette tilfellet vil også manuell undersøkelse være lite tidkrevende. Eksemplet belyser likevel at ulike dokumentasjonskrav vil belaste kommunens ressurser ulikt.

I det enkle eksemplet der det kun skal fremlegges en skatteattest, bør det være tilstrekkelig å regne fem minutters tidsbruk i kommunen. Da inngår også tiden som medgår i de tilfeller der skatteattest ikke er fremlagt, og det blir en dialog med søker om dette. I 2020 ble det behandlet i overkant av 80 000 byggesøknader. Dermed vil den årlige kostnaden i kommunen være 6 millioner kroner. Nåverdien av denne kostnaden over 15 år blir i overkant av 80 millioner kroner. Med mer kompliserte dokumentasjonskrav er det lett å se for seg at tidsbruken i kommunen kan bli en time per søknad. I så tilfelle blir den årlige kostnadsøkningen om lag 72 millioner kroner, hvilket gir en nåverdi på 800 millioner kroner gitt en periode på 15 år.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til nyttevirkningene av et dokumentasjonskrav, herunder hvor treffsikkert det for eksempel er å be om skatteattest for å oppnå forsvarlig byggkvalitet. Det er uklart hvorvidt et slikt tiltak i vesentlig grad forhindrer at mindre kompetente aktører påtar seg ansvar, ettersom skatteattest ikke direkte måler kompetanse og kvaliteten på arbeidet et foretak leverer. Det kan finnes foretak i byggebransjen som er dyktige og kompetente, men slurve med økonomistyring eller dokumentasjon. Vi legger likevel til grunn at dokumentasjonskrav kan utelukke noen aktører som er over snittet involvert i byggfeil. Omfanget vil avhenge av hva som må dokumenteres. En helt enkel variant av tiltaket, der det kun skal fremskaffes skatteattest (antagelig med krav om at denne viser at det ikke er ubetalt skatt), vil slik vi ser det gi svært liten effekt på antall byggfeil, men kan gi noe effekt på skattemoralen hos virksomhetene.

En annen mulig positiv virkning av tiltaket er at dokumentasjon kan være en nyttig datakilde for kommunen i deres arbeid med tilsyn. Kommuner kan i sitt tilsyn for eksempel prioritere arbeider knyttet til selskap med kort fartstid eller mindre solid økonomi. Dette er likevel kun positivt dersom det faktisk er slik at en slik utvelgelse øker sannsynligheten for å avdekke alvorlige feil. Dersom denne sammenhengen ikke eksisterer, vil utvelgesesmetoden være dårligere enn en tilfeldig uttrekning, også fordi det vil medføre en urettferdig byrde for enkelte typer virksomheter. Dokumentasjon om en virksomhets stiftelsesår og økonomiske hovedtall er fritt tilgjengelig fra åpne digitale kilder, så de helt enkle former for dokumentasjonskrav vil i liten grad styrke kommunens evne til risikobasert utvalg av kontrollobjekter.

8.5.2 Sikkerhetsstillelse

Byggkvalitetutvalget mener at kommunene i større grad må benytte seg av muligheten knyttet til krav til sikkerhetsstillelse. Dette er en bestemmelse som eksisterer i dag, og vi forstår derfor tiltaket i stor grad som et pedagogisk tiltak.

Kostnader i forbindelse med arbeid for å stimulere til økt bruk av bestemmelsen kan både være kostnader til tydeliggjøring av lovverket og kostnader til informasjonsspredning og kompetanseheving. Samfunnsøkonomisk analyse (2018) anslo som tidligere referert til at kostnader for lov- og forskriftsendringer ligger et sted mellom 1 og 7 millioner kroner. Ettersom bestemmelsen allerede eksisterer i lovverket, vil sannsynligvis kostnadene knyttet til tydeliggjøring av bestemmelsen være i det lavere sjiktet. Kostnader knyttet til pedagogiske virkemidler kan for eksempel være kostnader til oppdatering av informasjon på nettsider, webinarer, utforming av veiledere eller

lignende. Hvor store slike kostnader kan bli er vanskelig å anslå, siden dette blant annet avhenger av dagens kompetanse i kommunene. Samlet sett anser vi det som sannsynlig at kostnadene for tiltaket er relativt lave.

Nyttevirkningene av tydeliggjøring av kommunens mulighet til å kreve sikkerhetsstillelse, avhenger av hva man legger til grunn når det gjelder anvendelse av sikkerhetsstillelseskraav i dag. Byggkvalitetutvalget legger til grunn at bestemmelsen er ukjent i mange kommuner, og at dette er årsaken til at bestemmelsen benyttes i liten grad. På den andre siden kan det hende at en del kommuner er kjent med bestemmelsen, men ikke bruker den fordi de mener det ikke er behov eller at muligheten ikke har tiltenkt effekt. Nyttens av tiltaket vil derfor i stor grad avhenge av hvor stor endring man vil se i bruken av bestemmelsen etter at tiltaket gjennomføres.

Isolert sett er det gode grunner til å tro at sikkerhetsstillelse er et effektivt tiltak, ettersom det kan redusere transaksjonskostnader. At kommunen utsteder midlertidig brukstillatelse mot en sikkerhet kan være effektivt i den forstand at det reduserer kostnader knyttet til forsinkelser i byggeprosjektet, for eksempel innflytting. Når kommunen er gjort oppmerksomme på alvorlige feil og det ikke er sikkerhetsstillelse for å rette opp feilen er det en risiko for kommunen å utstede midlertidig brukstillatelse. Denne risikoen kan være til hinder for at kommunen utsteder en midlertidig brukstillatelse selv om det for eksempel kan være det beste for forbruker, i frykt for at alvorlige feil ikke blir rettet etter ferdigattest er utstedt. Bruk av sikkerhetsstillelse kan derimot være risikoavlastende for kommunen, som mister noe av incentivet for å holde tilbake midlertidig brukstillatelse. Sikkerheten/garantien gjør at kommunen økonomisk forsikrer seg mot at et foretak for eksempel spekulerer i å slå seg konkurs rett etter at kommunen har utstedt midlertidig brukstillatelse, eller at man havner i en lengre rettslig prosess. Dersom foretaket slår seg konkurs vil kommunen helt eller delvis være dekket gjennom at foretaket (enten direkte eller gjennom en finansiell institusjon) har stilt en økonomisk sikkerhet som kan benyttes til å finansiere retting av alvorlige feil.

Sikkerhetsstillelse har imidlertid også finansielle kostnader knyttet til seg. Benyttes garantier i et for stort volum kan de finansielle kostnadene vokse seg store. Gitt dagens vilkår for sikkerhetsstillelse synes det imidlertid ikke å være en vesentlig risiko for akkurat dette. Dagens vilkår for å stille krav til sikkerhet innebærer at volumet av garantier begrenses til det området der det er oppdaget alvorlig byggfeil.

Verdien av reduserte av transaksjonskostnader er komplisert å beregne, men fra et teoretisk perspektiv fremstår det sannsynlig at bruk av bestemmelsen har en positiv netto nytte i mange tilfeller.

8.5.3 Dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikring og utvidet reklamasjonsrett

Krav til dokumentasjon av tegnet byggskadeforsikring og utvidet reklamasjonsrett ble utredet i 2020. I sin konklusjon påpeker Pedersen et al. (2020) at anbefalingene fra Byggkvalitetutvalget bygger på en forutsetning om at det er et grunnlag for et velfungerende forsikringsmarked for byggskader, og at denne forutsetningen ikke ble nærmere undersøkt av Byggkvalitetutvalget. Kontakt med norske forsikringsselskaper i arbeidet med utredningen av byggskadeforsikring, avdekket imidlertid at forsikringsselskapene i hovedsak er skeptiske til å tilby et byggskadeforsikringsprodukt. Det understrekes at dersom et krav til byggskadeforsikring skal kunne utløse de ønskede nytteeffektene, så bør denne forutsetningen holde. Utredningen konkluderer med at det ikke er faglig grunnlag for å anbefale at man skal etablere en byggskadeforsikring eller ikke.

Forslaget om utvidet reklamasjonsrett ble også evaluert i Pedersen et al. (2020) der man kom frem til at den økte reklamasjonsretten må utløse økt boligkvalitet med en verdi som tilsvarer minst 6 kroner per nybygg for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Basert på denne analysen er kostnadene av å innføre et slikt tiltak lave og knytter seg hovedsakelig til lov- og forskriftsendringer. Identifiserte nytteeffektene i utredningen til Pedersen et al. (2020) er særlig relatert til økt byggkvalitet i byggenes levetid, økt seriøsitet og mindre arbeidslivs-kriminalitet, jf. diskusjoner av nytteeffektene til dette i kapittel 5.5 og kapittel 6.5. I vurdering av hvorvidt ikke-prissatte virkninger er sannsynlig å overgå de prissatte virkningene, vises det til et innspill fra Forbrukerrådet om at det generelt er sammenheng mellom levetid på varer og reklamasjonstid. Rapporten konkluderer med at det i den forbindelse er grunn til å tro at forslaget isolert sett er lønnsomt.

8.6 Anbefaling

Det vil etter vårt syn være begrenset med merkostnader knyttet til å innføre enkle dokumentasjonskrav for eksempel krav til fremlagt skatteattest som dokumenterer at foretaket ikke har forfalt, ikke-betalt skatt, HMS-erklæring osv. ved erklæring om ansvarsrett.

Fra vårt perspektiv er det sentrale spørsmålet hvilken effekt slike enkle dokumentasjonskrav vil ha på forsvarlig byggkvalitet og om tiltaket er treffsikkert for dette formålet. Dersom det for eksempel ikke er så sterk

korrelasjon mellom enkle dokumentasjonskrav og at man bygger forsvarlig, og kommunen bruker slik informasjon aktivt i sin tilsynsstrategi, kan det hende at kommunen vil bruke en del ressurser på tilsyn som i liten grad har effekt på forsvarlig byggkvalitet. Dette kan ta vekk ressurser fra annen tilsynsvirksomhet som er mer effektiv og mer rettet mot byggkvalitet. I ytterste konsekvens kan dette vært kontraproduktivt med tanke på forsvarlig byggkvalitet. Som sagt stiller byggesaksforskriften § 5-4 oppstiller en rekke krav til dokumentasjon ved byggesøknad. Krav om for eksempel tegninger og målsatt situasjonsplan, atkomst, vannforsyning, avløp osv., kan i seg selv avdekke hvor seriøs søker er med hensyn til byggkvalitet. Erklæring om ansvarsrett krever også dokumentasjon av kvalifikasjonskrav. Dette er krav som knytter seg til foretaket, og ikke til det enkelte byggeprosjekt.

Vi ser som sagt poenget med at krav om skatteattest eller lignende dokumentasjon knyttet til ansvarlig foretak, kan bidra til å luke ut useriøse aktører. Etter vårt syn vil dette imidlertid høre inn under andre rettsområder enn plan- og bygningsloven, og andre oppgaver enn det kommunene skal utføre som plan- og bygningsmyndighet. Kravene i SAK § 11-1 er i stor grad knyttet til gjennomføring av byggeprosjekter. Vi er usikre på om å innføre nye dokumentasjonskrav, som for eksempel skatteattest, vandel, forsikring mv., er hensiktsmessig med hensyn til de oppgaver som hører inn under plan- og bygningsloven, men samtidig ser vi at dette i praksis er et enkelt og relativt lite kostbart tiltak, uten vesentlig risiko for uønskede effekter, og tiltaket er enkelt å reversere. Vi venter i liten grad at et slikt krav vil redusere antallet byggfeil, men at virkningen i større grad vil kunne knytte seg til redusert skatteunndragelse. Totalt sett er vi derfor usikre på anbefalingen her, men vi mener at tiltaket kan gjennomføres dersom det etter noen års virkningstid gjøres en evaluering.

Når det gjelder sikkerhetsstillelse mener vi tydeliggjøring av kommunens mulighet til å kreve dette kan bidra til å redusere transaksjonskostnader, og at bestemmelsen er utydelig i dag, se ytterligere forklaring i kapittel 8.6.2. Det kan være nyttig å igangsette pedagogiske tiltak for å heve kunnskapen og kompetansen om denne muligheten i kommuner. Vi legger her til grunn at kommuner i liten grad benytter denne muligheten som følge av manglende kunnskap, og ikke fordi de ikke ser behovet for å benytte seg av muligheten.

8.6.1 Juridisk implementering av anbefaling om enkle dokumentasjonskrav

Innenfor dagens system vil det naturlige være å eventuelt knytte dokumentasjonskrav til tiltakshaver eller den ansvarlige søker, eventuelt at dokumentasjonskrav avgrenses til de tilfeller loven krever ansvarlige foretak, jf. § pbl. § 20-3. Det er ikke noe rettslig i veien for å innføre krav om for eksempel skatteattest.

I Tabell 8-33 kommer vi med forslag til hvordan dette kan implementeres i dagens byggesaksforskrift.

Tabell 8-3: Forslag til endring

Forslag til ny SAK § 11-1 andre ledd bokstav d:

d) krav om skatteattest som ikke eldre enn 6 måneder [...]

8.6.2 Juridisk implementering av anbefaling om klargjøring av bestemmelsen om sikkerhetsstillelse

Byggkvalitetutvalget mener at krav til sikkerhetsstillelse som vilkår for midlertidig brukstillatelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller avvikles før det gjenstående arbeidet fullføres. Videre vises det til at slike krav i liten grad blir benyttet av kommuner i dag. Byggkvalitetutvalget mener dette skyldes at bestemmelsen «ikke umiddelbart er enkel å finne i loven, og at det heller ikke finnes informasjon eller veiledning om hvordan ordningen kan tas i bruk».⁷⁴ Byggkvalitetutvalget foreslår derfor at bestemmelsen synliggjøres bedre i regelverket.

Bestemmelsen det siktes til er pbl. § 21-10 tredje ledd. Bestemmelser lyder:

Når det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstilling. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet. Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstilling, som kan gjennomføres ved sanksjoner etter kapittel 32.

⁷⁴ BKU 2020 s. 73.

Bestemmelsen slår fast at kommunene kan gi midlertidig brukstillatelse selv om det gjenstår arbeider, slik at ferdigattest ikke kan utstedes. Det er viktig å understreke at ingen har rettskrav på midlertidig brukstillatelse. Formuleringene «kan» og «kommunen finner det ubetenkelig» i § 21-10 tredje ledd viser at det er opp til kommunens skjønn å avgjøre om midlertidig brukstillatelse skal gis.⁷⁵

Et annet poeng er at midlertidig brukstillatelse er ment å være en unntaksregel. Lovens hovedregel er at et bygg ikke skal tas i bruk før det er utstedt ferdigattest, jf. pbl. § 21-10 første ledd.

Bestemmelsen oppstiller visse vilkår for når kommunene likevel kan gi midlertidig brukstillatelse. Det følger av pbl. § 21-10 tredje ledd første punktum at det må være tale om «mindre vesentlig arbeid» som gjenstår. Ordlyden indikerer at det må være tale om bagatellmessige mangler, som tilsier at kommunen ikke ser vesentlige ulemper ved å gi midlertidig brukstillatelse.

Ifølge bestemmelsens tredje ledd tredje punktum kan kommunen «kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet». Sett i sammenheng med formuleringen i første punktum, om at det må være tale om «mindre vesentlig arbeid» som gjenstår, tilsier dette at krav om sikkerhetsstillelse knytter seg til der det er tale om bagatellmessige mangler. Leser man lovens forarbeider ser vi at lovgivers intensjon er en annen, nemlig at sikkerhetsstillelse som vilkår for midlertidig brukstillatelse kun kan kreves ved alvorlige mangler.⁷⁶

Krav om sikkerhet er et tyngende vilkår, som innebærer kostnader for foretaket. Vilkåret kan derfor ikke benyttes ved mindre, mer bagatellmessige mangler. Det må altså dreie seg om alvorlige mangler som ikke representerer en umiddelbar fare.

Sagt med andre ord kan ikke mangelen utgjøre en umiddelbar fare, men like fullt må være så omfattende at den kan karakteriseres som alvorlig. Dette henger i liten grad sammen med lovens ordlyd om at midlertidig brukstillatelse kan gis når det gjenstår «mindre vesentlig arbeid». Dette gir en uklar rettsregel, som kan skape usikkerhet med hensyn til når kommunene kan kreve sikkerhet som vilkår for midlertidig brukstillatelse. Dette kan bidra til å forklare årsaken til at bestemmelsen er lite brukt i praksis.

Et annet spørsmål i forlengelsen av dette er om kommunene i det hele tatt bør ha mulighet til å stille krav om sikkerhetsstillelse. Krav om sikkerhet er et tyngende vilkår, som innebærer kostnader for foretaket.⁷⁷ Og det er gode grunner til at kommunene ikke skal ha en vid adgang til å oppstille slike krav. Dette er også fremhevet i tidligere lovforarbeider:⁷⁸

Det har vært vurdert om utøverne skulle stille garanti overfor det offentlige. Dette har imidlertid blitt betraktet som unødig belastende, siden det offentlige vil ha andre virkemidler, som nekting av ferdigattest og forskjellige sanksjoner, herunder tvangsmulkt og tilbaketrekking av ansvarsrett og sentral godkjenning. Krav om slik garanti kan også virke fordyrende for en del firmaer, i tillegg til de privatrettslige garantier som kreves etter normalkontraktene.

Vi vil likevel forslå ny ordlyd i pbl. § 21-10 tredje ledd tredje punktum som tydeliggjør vilkårene, og som vil understreke at bestemmelsen er ment å være en snever unntaksregel. Hovedregelen er som nevnt at det ved alvorlig feil ikke skal gis midlertidig brukstillatelse.

Tabell 8-4: Forslag til endring

Forslag til ny § 21-10 tredje ledd tredje punktum:

Ved alvorlige feil kan kommunen kreve sikkerhetsstillelse for at gjenstående arbeider blir rettet. Utgjør feilene en fare for liv, helse, miljø og sikkerhet kan det ikke gis midlertidig brukstillatelse.

8.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En forutsetning for vellykket gjennomføring av tiltaket er at dokumentasjonskravene er enkle å oppfylle for den enkelte aktør, og enkle å kontrollere for kommunen. Krav til fremlagt skatteattest vil slik sett kunne innføres på en

⁷⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 326.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 107.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 107.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) s. 24.

vellykket måte. Dersom tiltaket skal være vellykket også målt i redusert antall byggfeil, eller kostnad knyttet til byggfeil, må det være en sammenheng mellom aktører som ikke kan fremskaffe skatteattest som dokumenterer at foretaket ikke har forfalt, ikke-betalt skatt mv. og aktører som skaper byggfeil i et omfang som er høyere enn gjennomsnittet.

Når det gjelder kommunens mulighet til å kreve sikkerhetsstillelse, går anbefalingen vår ut på å tydeliggjøre kommunens mulighet til å ta dette i bruk. Dette er således primært et pedagogisk tiltak for å øke kunnskap rundt noe som er mulig allerede i dag. En vellykket gjennomføring krever gode kommunikasjonskanaler ut til kommunene, gjennom for eksempel rundskriv, og antagelig også noe informasjonsarbeid på seminarer, konferanser og lignende, der det gis gode eksempler på når sikkerhetsstillelse kan være et relevant virkemiddel.

9. Innføring av plikt til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet

9.1 Byggkvalitetutvalgets forslag til tiltak

Byggkvalitetutvalget antar at en stor del av arbeidslivskriminaliteten i byggebransjen er knyttet til markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet). I dette markedet er det spesielt vanskelig å avdekke lovbrudd knyttet til arbeidslivet mm. I konkurranse med kriminelle aktører kan det også for seriøse aktører oppleves vanskelig å synliggjøre eget foretaks lovlydighet og kompetanse. Byggkvalitetutvalget foreslår i den forbindelse at det innføres krav om registrering i en enkel registreringsordning for foretak i ROT-markedet som vil gi kommunene oversikt over hvilke byggeprosjekter som er igangsatt, slik at kommunene dermed kan vurdere om det er nødvendig med tilsyn.

9.2 Berørte parters vurdering av tiltaket

Vi har innhentet innspill fra aktører basert på både intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket.

Tabell 9-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Enkelte kommuner uttrykker bekymring for at et slikt tiltak vil føre til stor økning i saksbehandling og økt ansvar for kommune. Mener at registreringsplikten ikke bør utvides til arbeider i ROT-markedet.	Registreringsplikt i ROT-markedet kan ha positive virkninger, men noe uklart hvordan dette kan gjennomføres. Kan finnes mer kostnadseffektive tiltak for å øke seriositet enn registrering av arbeider i ROT-markedet.	Registreringsplikt bør innføres for visse typer arbeider i ROT-markedet. Øker risikoen for useriøse aktører, og kan dermed bidra til å redusere insentiv til å unndra skatter og avgifter.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Forslaget om registreringsplikt i ROT-markedet møtes med ulike synspunkter. Overordnet er responsen fra kommunene at registreringsplikten ikke bør utvides til arbeider i ROT-markedet, blant annet på grunn av bekymring om at det vil føre til økt saksbehandling og uklarhet rundt hvem og hvordan det eventuelt skal følges opp. Blant tiltakshavere påpekes det at registreringsplikt i ROT-markedet kan ha positive virkninger, men at det er noe uklart hvordan dette kan gjennomføres. Videre mener byggfaglige miljøer vi har vært i kontakt med at registreringsplikten, dersom den skal innføres, kun bør innføres for visse typer arbeider i ROT-markedet, for eksempel innenfor et visst omfang av rehabilitering slik som bytte av vinduer, baderomsrenovering, alt som har med vann og avløp å gjøre eller lignende.

9.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

Det er noen ulike muligheter knyttet til utformingen av en innføring av plikt til foretak å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige.

For det første må man ta stilling til hva slags arbeid som skal registreres. Dette kan i prinsippet være alle typer arbeider i ROT-markedet, baseres på visse typer arbeid (eksempelvis våtrom), basert på verdi/kostnad ved utførelse av arbeid, eller basert på andre vilkår. Konkretisering av forslaget må videre ta stilling til hvordan en slik «enkel ordning» skal løses. En registerordning vil kreve investeringer, tildeling av ansvar for utforming, oppfølging og så videre. Omfanget og kostnadene ved en slik registerordning vil igjen avhenge av hvordan og hvilket arbeid som registreres.

En mulig innretning som har blitt foreslått av Byggenæringens Landsforening i rapporten *Enkelt å være seriøs* (2014) gikk ut på et krav om at alle bygge- og anleggstiltak som et foretak utfører med verdi over en halv G som innebærer endring av konstruksjon, brann og lyd, klimaskallet og våtrom, skulle registreres i en database

administrert av Kartverket og gjøres synlig i seeiendom.no. Forslaget inkluderer videre at registreringer må angi hvilket foretak som er inne på tiltaket, hvilket arbeid foretaket utfører, og når det startet og ble avsluttet.

Ettersom vi ikke har mulighet til å utrede alle potensielle innretninger av en slik ordning, så tenker vi at et godt utgangspunkt for vurderingen når det gjelder terskelverdier er forslaget til Byggencæringens Landsforening. Vi legger dermed til grunn at arbeider til en verdi på en halv G, som per 1. januar 2021 var 53 200 norske kroner, som innebærer endring av konstruksjon, brann og lyd, klimaskallet og våtrom er et rimelig utgangspunkt, selv om andre vilkår også kan være relevante. Forslaget fra Byggencæringens Landsforening vil langt på vei fange opp det vi antar er de viktigste hensynene fra myndighetshold, ettersom dette normalt er knyttet til byggfeil med konsekvenser for liv og helse for husholdninger, samt negative eksterne virkninger for andre beboere i samme bygning.

Et forhold som ikke er omtalt er at en enkel registreringsordning av arbeider i ROT-markedet vil måtte bruke ressurser på å kontrollere om arbeider faktisk er registrert. Forslaget om en registerordning innebærer ingen mekanismer for å fange opp foretak som unnlater å registrere arbeidet. Da kan i så tilfelle ikke kommunen rette tilsyn mot disse aktørene uten informasjon gjennom andre kanaler, og ordningen er en de facto frivillig registreringsordning. Kommunen må derfor også bruke ressurser på å kontrollere at registreringsplikten etterlevs.

9.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

En enkel registreringsordning for arbeider i ROT-markedet vil kunne tjene som utgangspunkt for tilsyn og kontroll, ikke bare fra plan- og bygningsmyndighetene, men for en rekke myndigheter innenfor deres respektive tilsynsområder. ROT-markedet er imidlertid ikke et begrep vi finner i plan- og bygningsloven. Loven er generell og retter seg i stor grad mot å regulere tiltak. Rehabilitering, ombygging og tilbygging vil i de aller fleste tilfeller være omfattet lovens definisjon av tiltak, jf. pbl. § 1-6. Noen arbeider i ROT-markedet vil likevel ikke dekkes av legaldefinisjonen av tiltak i pbl. § 1-6.

I ROT-markedet kan vi skille mellom tre typer arbeider:

1. Tiltak, jf. Pbl. § 1-6, som er søknadspliktige, jf. Pbl. § 20-2, jf. pbl. § 20-1.
2. Tiltak, jf. Pbl. § 1-6, jf. Pbl. § 20-5 som ikke er søknadspliktige.
3. Tiltak som faller utenfor tiltaksdefinisjonen i pbl. § 1-6.

Ikke-søknadspliktige tiltak er ikke underlagt samme form for kontroll fra kommunens side som søknadspliktige tiltak. For søknadspliktige tiltak er søknadsbehandlingen en kontroll fra kommunen med at omsøkte tiltak holder seg innenfor rammen av gjeldende lovgivning og arealplaner. Det er derfor viktig å være oppmerksom på at jo flere tiltak som unntas fra søknadsplikt, desto større blir den delen av ROT-markedet som unntas fra kontroll.⁷⁹ Sagt på en annen måte; jo flere tiltak som ikke er søknadspliktige, desto mindre kontroll blir det fra kommunens side. Den enkelte tiltakshaver får dermed et større ansvar. Ikke-søknadspliktige tiltak krever naturlig nok heller ikke ansvarlige foretak, og faller dermed også helt utenfor ansvarsrettssystemet som en kontroll med tiltaket. Flere ikke-søknadspliktige tiltak er likevel omfattet av en meldeplikt, jf. SAK § 4-1 fjerde ledd. For tiltak som omfattes av meldeplikt skal tiltakshaver melde fra til kommunen om tiltaket og plasseringen.

Fra et rettslig ståsted er det likevel viktig å understreke at kommunen plikter å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven kap. 25, og ulovlighetsoppfølging etter kap. 32, uavhengig av om et tiltak, jf. pbl. § 1-6, er søknadspliktig eller ikke. Kommunen er ikke avskåret fra å føre tilsyn med tiltak unntatt søknadsplikt, men den kontrollen som skjer gjennom søknadsbehandlingen forsvinner.

Et blick på pbl. § 25-1 første ledd er illustrerende for hvilken del av kontrollen som forsvinner når et tiltak unntas fra søknadsplikten (markert med blått i lovtoksten):

§ 25-1. Tilsynsplikt

⁷⁹ Ved en lovendring i 2014 ble en rekke tiltak som tidligere var søknadspliktige unntatt fra søknadsplikt. I Hurdalsplattformen er det varslet at Regjeringen vil jobbe for å unnta flere tiltak fra søknadsplikten. Vi tror det er viktig å være oppmerksom på hvilket ansvar som gjennom slike endringer flyttes over fra kommunen til borgerne. Det er også viktig å se på om det er ønskelig at denne delen av ROT-markedet blir større.

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med [gitte tillatelser](#) og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, [og at ansvarlig foretak er kvalifisert](#).

Byggkvalitetutvalget viser til at det er «flere juridiske forhold som vanskeliggjør etableringen av et offentlig register, herunder hjemmelsgrunnlag for og koordinering av ulike sektormyndigheters registeropplysninger, begrensninger i personvernlovgivningen og EØS-rettslige begrensninger». Vi kan i utgangspunktet ikke se hvilke rettslige begrensninger innen norsk rett og EØS-retten som skulle være til hinder for krav om registrering av arbeider gjort innen ROT-markedet. Vi omtaler her registrering av arbeider, ikke en registreringsordning der foretak for eksempel oppfylle kvalifikasjonskrav. Forslaget til BNL som vi har tatt utgangspunkt i overfor, jf. 9.3, kan innebære dette, men det vi primært viderefører fra BNL sitt forslag er beløpsmessige terskelverdier for arbeider som skal registreres i registeret. Vi har her kun tatt utgangspunkt i et register som viser hva slags arbeid som er utført, når arbeidet ble utført og hvem som utførte arbeidet. Som nevnt i kapittel 1.7 har vi imidlertid avgrenset oss fra konkrete vurdering av EØS-rettslige problemstillinger, og bare løfter noen momenter av interesse frem her.

Det mest sentrale spørsmålet er om, og eventuelt i hvilken grad, et krav til en registreringsordning av arbeider vil bidra til å fremme mer forsvarlig byggkvalitet. Dette vil for det første bero på om det innføres registreringsplikt eller bare registreringsmulighet. Dersom det ikke er pliktig å registrere arbeider, er det en risiko for «selvseleksjon» som gjør at bare de arbeidene der det gjøres en skikkelig jobb med kompetent arbeidskraft registreres. Dermed vil ikke kommunenes mulighet til å avdekke feil gjennom tilsyn øke med et slikt tiltak. Dersom det er registreringsplikt vil kommunen, ideelt sett med noen form for risikobasert utvalg, få en økt mulighet til å avdekke byggefeil gjennom tilsyn på byggeplass eller annen form for tilsyn. Dersom det skal være registreringsplikt, og denne skal være reell, må det også innføres sanksjoner dersom plikten brytes, og det må skje kontroller med at pliktens overholdes. Dette vil kunne kreve et betydelig apparat, og det vil kunne være krevende å avdekke brudd på plikten nettopp fordi det ikke finnes noen oversikt over disse tiltakene. Dette vil for det første bero på om det innføres registreringsplikt eller en registreringsmulighet.

9.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Bygggenæringens Landsforening anslår at ROT-markedet utgjorde om lag 38 prosent av bygge- og anleggs-markedet i 2019.⁸⁰ Arbeider i dette markedet utgjør dermed en stor og viktig del av bygg- og anleggs-virksomhet (Bygggenæringens Landsforening 2020).

Forslaget om innføring av plikt for foretak til å registrere arbeider som ikke er søknadspliktige i ROT-markedet retter seg primært mot arbeidslivskriminalitet slik vi forstår Byggkvalitetutvalget, der tanken går ut på å gjøre useriøsitet og kriminalitet ulønnsomt. Et velfungerende register vil samtidig gjøre det enklere å føre tilsyn for en rekke myndighetsaktører, herunder tilsyn av byggetekniske forhold. Registreringsplikt kan bidra til økt transparens i markedet. Dette medfører også en økt risiko knyttet til for eksempel kriminalitet i form av å unndra skatter og avgifter, og dårlig arbeid. Sett i sammenheng med antagelsen om at seriøse aktører også leverer god byggkvalitet, kan dette i tillegg være et tiltak for bedre byggkvalitet i ROT-markedet.

I vurdering av positive og negative virkninger av tiltaket legger vi til grunn forslaget til Bygggenæringens Landsforening om en løsning der alle bygge- og anleggsarbeid foretak utfører til en verdi over en halv G som innebærer endring av konstruksjon, brann og lyd, klimaskallet og våtrom, skal registreres i en egen database og synliggjøres på seeiendom.no, som administreres av Kartverket (Bygggenæringens Landsforening 2014). Løsningen legger til grunn at de enkelte foretakene skal registrere sitt arbeid.

9.5.1 Nyttevirkninger av forslaget

Overordnede nyttevirkning av økt transparens i ROT-markedet

Transparens gjennom registrering av arbeid som gjennomføres i ROT-markedet, med tilhørende økt risiko for tilsyn fra kommunen, reduserer isolert sett insentivene til å unndra skatter og avgifter og gjennomføre et faglig forsvarlig arbeid. Nyttevirkningene oppstår for både det offentlige, for seriøse aktører i bransjen, for den enkelte arbeider som opplever dårlige arbeidsforhold i dag og for forbrukere og næringsliv som anskaffer/oppfører bygninger.

⁸⁰ Totalmarked 496 mrd. kroner ekskludert bygg for primærnæringene. ROT-markedet utgjør 187 mrd. kroner.

For det offentlige vil redusert bruk av svart arbeid gi økte inntekter, alt annet likt. Når en aktør unndrar skatter og avgifter påføres det offentlige et tap i form av tapte skatte- og avgiftsinntekter. I den grad tiltaket fører til redusert bruk av svart arbeidskraft i ROT-markedet, vil det offentlige få økte skatteinntekter som har en alternativverdi knyttet til for eksempel andre offentlige tiltak og velferdsordninger. På den andre siden vil skatter og avgifter øke kostnadene ved arbeid i ROT-markedet, og dette vil påvirke produksjonen, jf. diskusjonen i kapittel 5.5 om produksjonsendringer ved økte kostnader. Nettovirkningen på skatteinntang er av den grunn noe uklar, og vil som tidligere avhenge av flere faktorer knyttet til egenskaper ved etterspørsels- og tilbudskurver, priselastisiteter mv.

Det er vanskelig å si hvor stort omfang av arbeid som utføres i ROT-markedet i dag som er svart. Det finnes imidlertid studier som anslår bruken av svart arbeid i ROT-markedet. Opinion utførte for eksempel en studie på oppdrag for Skatteetaten i 2020 som viste at 8 prosent av de spurte har kjøpt svart generelt de siste 2 år, og at 11 prosent har brukt håndverker til å utføre elektriker-, snekker-, maler- eller annet byggearbeid i hjemmet sitt helt eller delvis svart. Dette kan med andre ord tyde på at omfanget av arbeid som utføres svart er relativt stort.⁸¹

Konkurransvirkninger som følge av økt transparens i ROT-markedet

Større grad av transparens i ROT-markedet kan ha konkurransevirkninger på foretaksnivå. At en betydelig andel av arbeid i ROT-markedet utføres svart, gjør det vanskelig for seriøse aktører å konkurrere mot de useriøse aktørene. Når useriøse foretak ikke betaler skatt og avgifter, vil prisforskjellene som forbrukeren står overfor i valg av leverandør være store. I den grad tiltaket fører til økt risiko knyttet til å tilby svart arbeid, vil prisforskjellene utjevnes mer, og det kan bidra til konkurranse på likere vilkår.

Det kan også tenkes at tiltaket kan ha positive nytteeffekter for den enkelte arbeider, særlig dersom noen ansatte opplever dårlige arbeidsforhold, gjennom at rettigheter i arbeidsmiljølov eller andre lover, samt rettigheter i gjeldende tariffavtaler ikke overholdes. Når man arbeider svart mister man for eksempel en rekke rettigheter slik som feriepenger, sykepenger, pensjonsopptjening, oppsigelsesvern mv. Dermed vil redusert arbeidslivskriminalitet som demper «presset» på å tilby lave priser/svart arbeid, gjenopprette tilgangen til disse rettighetene, noe som vil være en positiv effekt for den enkelte arbeider.

For den enkelte forbruker vil redusert arbeidslivskriminalitet kunne ha positive virkninger blant annet ved at det blir enklere å velge seriøse aktører siden prisforskjeller reduseres. Når man kjøper svart mister forbruker også garanti og dokumentasjon, og man har dermed heller ingen reklamasjonsrett. Ved byggfeil på svart arbeid kan dermed den totale kostnaden ende opp med å bli høyere enn om man hadde valgt hvitt i utgangspunktet, særlig om hele arbeider må utføres på nytt.

Bedre kvalitet på arbeid utført i ROT-markedet

Dersom det innføres en plikt til å registrere arbeider utført i ROT-markedet, kan det sannsynliggjøres at dette vil ha positive nytteeffekter i form av bedre byggkvalitet, som følge av flere effekter. For det første vil registreringsplikt i seg selv ha en disiplinerende effekt på utførende aktører, i form av at det blir økt oppdagelsesrisiko – dette er igjen en konsekvens at det blir lettere for myndighetene å føre tilsyn når de vet om hvilke arbeider som skjer hvor. Størrelsen på denne økte oppdagelsesrisikoen avhenger imidlertid av hyppigheten av og innholdet i tilsynet. Disiplinerende effekt kan gjelde både direkte for kvalitet i byggingen, men også for forhold som arbeidslivskriminalitet og skattekriminalitet, og dermed vil antagelig useriøse aktører i noen grad forsvinne fra markedet. For det andre kan det tenkes at registreringsplikt tilrettelegger for et noe større forbrukervern, og på den måten tillegger utførende aktører et større ansvar, og at dette igjen har en positiv effekt på byggkvalitet. For det tredje vil utelukkelse av useriøse aktører kunne gi en indirekte virkning i form av redusert omfang av byggfeil, forutsatt at useriøse aktører leverer relativt sett dårligere byggkvalitet enn seriøse aktører, slik det hevdes fra mange hold.

Mulighet til å målrette tilsyn mot kriminelle eller useriøse aktører

Ved å gjøre arbeider i ROT-markedet registreringspliktig vil kommunene også kunne få en noe bedre oversikt over hva som faktisk skjer i dette markedet. Dette kan bidra til å målrette kommunalt tilsyn. Dette gjelder både for byggesaksavdelingen i kommunen, men også for andre relevante aktører som for eksempel Arbeidstilsynet. Muligheten til mer målrettede tilsyn kan «tas ut» på to måter; enten gjennom at det faktisk avdekkes flere mangler, eller gjennom at kostnadene for tilsyn kan reduseres.

⁸¹ https://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/wp-content/uploads/2020/09/undersokelse_-om_-svart_arbeid-2020_final_oppdateret-24-juni.pdf

9.5.2 Kostnader av forslaget

Kostnader ved å utarbeide en løsning for registrering av arbeider

Kostnader vil oppstå knyttet til å utarbeide en løsning for registrering av arbeid i ROT-markedet, samt drift av løsningen. Kostnader for utarbeiding av en slik løsning, vil videre avhenge hva slags løsning man velger.

I forslaget fra BNL ligger det at Kartverket selv ikke skal behandle registreringene, men være teknisk tilrettelegger for mottak og registrering, og at de aktuelle samarbeidsparter og tilsynsmyndigheter skal kunne benytte registreringen i tråd med sine funksjoner (Byggencæringens Landsforening 2014). Registeret vil være tilgjengelig for de aktuelle myndigheter, som på sin side vil kunne benytte informasjonen i forbindelse med sitt kontrollarbeid. Det er imidlertid ikke gjort noen beregninger for kostnadene av å utarbeide en slik løsning i rapporten. Vi får imidlertid opplyst av en informant at Kartverket anslår at de kan tilrettelegge en slik løsning på 14 dager, som følge av at løsningen tar utgangspunkt i eksisterende infrastruktur. Dette dekker imidlertid kun en svært enkel løsning, og i mange it-prosjekter oppstår det erfaringsmessig behov for mer kompliserte løsninger for å ivareta driftssikkerhet, datasikkerhet og gi et tilstrekkelig godt brukergrensesnitt for alle typer brukere. Løsninger må også forvaltes, både it-teknisk og funksjonelt, for å sikre at løsningen fungerer og oppdateres ved behov. I praksis vil antagelig forvaltningen av en slik løsning kreve minst ett årsverk, slik at forvaltningskostnaden over levetiden blir langt høyere enn utviklingskostnaden. Anslagene antyder likevel at den it-tekniske delen av tiltaket i liten grad er til hinder for gjennomføring.

Økte kostnader på arbeider i ROT-markedet

Innføring av registreringsplikt på arbeid utført i ROT-markedet, kan føre til økte kostnader for aktører i markedet, som følge av at de må bruke noe tid på å registrere arbeider. Vi får opplyst i intervju med Byggencæringens Landsforening at det med løsningen de foreslår, registrering på matrikelnivå i seeiendom.no, vil ta om lag 30 minutter å registrere hvert enkelt tiltak.

I tabellen nedenfor har vi gjort noen eksempelberegninger på hvor stor kostnadsøkningen for aktørene i bransjen vil bli ved registreringsplikt på arbeid over en halv G. Dersom antall registrerte arbeid per år er mellom 100 000 og 500 000 og det tar mellom 15 og 60 minutter å registrere arbeidet i seeiendom.no, vil kostnadsøkningen være mellom 10 og 200 millioner kroner. Nåverdien av en kostnadsøkning per år i dette spennet de neste 15 årene ligger mellom 110 millioner og 2,2 milliarder kroner.⁸²

Tabell 9-2: Eksempel på årlig kostnadsøkning i markedet som følge av registreringsplikt. Millioner kroner.

Tid benyttet på registrering (kostnad på arbeidet)	Antall registrerte arbeider		
	100 000	300 000	500 000
15 minutter (100 kroner)	10	30	50
30 minutter (200 kroner)	20	60	100
60 minutter (400 kroner)	40	120	200

Estimat på kostnad av arbeidet antar gjennomsnittlig timepris på 400 kroner, basert på tall fra SSB tabell 07685 for gjennomsnittlig kostnad for et årsverk. Antall registrerte arbeider er eksempler, da vi ikke vet omfanget av hvor mange arbeider over en halv G som utføres årlig i ROT-markedet. I Norge er det om lag 2 475 000 husholdninger, 100 000-500 000 registreringspliktige arbeider i ROT-markedet tilsier at mellom 4 og 20 prosent av alle husholdninger gjennomfører et oppussingsarbeid til en verdi av over 50 000 kroner per år.

I tillegg vil forbrukere som i dag kjøper tjenester svart få en økt kostnad ved at prisen på tjenestene øker. For eksempel er det merverdiavgift som ofte unndras i ROT-markedet. Dette er en utgift for forbruker og en inntekt for staten. Tar vi utgangspunkt i at 11 prosent av arbeidene er svart, jf. resultater fra skatteetaten over, og at dette er proporsjonalt med ROT markedet som var på 187 milliarder kroner i 2020, vil merverdiavgiftbetalinger øke med 5,1 milliarder kroner. Dette er en utgift for forbruker som overføres som en inntekt til staten. Her tas det imidlertid ikke hensyn til at økte utgifter for konsumenten også reduserer etterspørsel, noe som sannsynligvis vil skje.

⁸² Gitt kalkulasjonsrente på 4 prosent i henhold til Finansdepartementets Rundskriv R-109/2021.

Økt ressursbruk fra kommunen

Kommuner vi har vært i kontakt med som del av informasjonsinnhenting uttrykker at registreringsplikten ikke bør utvides til arbeider i ROT-markedet, blant annet på grunn av bekymring om at det vil føre til økt saksbehandling og uklarhet rundt hvem og hvordan det eventuelt skal følges opp.

Usikkerheten knyttet til hvorvidt en enkel registreringsplikt av arbeider i ROT-markedet vil ha de ønskede nytteeffektene, skyldes også i noen grad hvilken ressursbruk som kan forventes å ytes fra det offentlige. Hvis det blir for lav risiko for tilsyn, vil tiltaket i liten grad påvirke aktører i ROT-markedet. Lav risiko kan for eksempel skyldes manglende kapasitet i kommunen. Dette trenger imidlertid ikke bare være kommunen, men kan også være andre offentlige virksomheter som skatteetaten og arbeidstilsynet. Som illustrert i Tabell 2-2 ble det i 2020 utført tilsyn i 7 prosent av totale byggesaker. Ettersom tilsyn i søknadspliktige saker i dag utgjør en såpass liten andel, underbygger dette usikkerheten om i hvilken grad kommuner vil prioritere tilsyn rettet mot arbeider i ROT-markedet. Tilsyn rettet mot ROT-markedet vil komme i tillegg til byggesaker, og kommuner mener de har lav kapasitet i dag.

Et regneeksempel kan belyse økt ressursbruk fra kommunen. Vi antar som over at det vil være mellom 100 000 og 500 000 registrerte arbeider i den enkle registreringsordningen, at et kommunalt tilsyn med oppfølging i gjennomsnitt tar 6 timer og at kostnaden for en kommunalt ansatt er 900 kroner i timen. Videre legger vi til grunn for eksempelets del at frekvensen av tilsyn i ROT-markedet blir tilsvarende som frekvensen i byggesaker, på 7 prosent. Dette gir en ressursbruk på mellom 37 og 190 millioner kroner per år i økte kostnader knyttet til kommunalt tilsyn i ROT-markedet. Nåverdien av denne årlige kostnaden over en periode på 15 år ligger mellom 420 millioner og 2,1 milliarder. Videre vil det påløpe kostnader for kommunen og det offentlige relatert til å sikre etterlevelse av en slik ordning, herunder kontroll med at plikten overholdes slik at byggeprosjekter faktisk blir registrert. Det er imidlertid vanskelig å estimere slike utgifter, utover at vi forventer at det vil være relativt kostbart.⁸³

9.5.3 Incentiver til etterlevelse?

Som påpekt overfor vil tiltaket ikke oppnå de ønskede nyttevirkningene hvis kommunen eller annen offentlig instans ikke følger opp at arbeider registreres i tilstrekkelig grad. At kommuner uttrykker en såpass tydelig skepsis til tiltaket kan antyde at man i praksis ikke vil oppnå den ønskede disiplinerende effekten innenfor dagens bestemmelser om kommunalt tilsyn, der kommunen i stor grad står fritt til å velge hva det skal drives tilsyn med.

Et annet moment er knyttet til aktørene i bransjen og kjøpere av tjenester i ROT-markedet. Informasjonsgrunnlaget antyder at etterlevelsen av lovverk i dagens byggemarked er utfordrende. Informasjonsgrunnlaget antyder også at manglende etterlevelse av lover og regler i ROT-markedet er enda større enn i søknadspliktige byggesaker. Spørsmål er derfor hvorfor man skal forvente at et useriøst foretak faktisk etterlever et krav om å registrere arbeidet? I dag er det allerede svært strenge regler og straffer/sanksjoner knyttet til unndragelse av skatt og kjøp av svart arbeid, men svart arbeid likevel er et problem i ROT-markedet.

Det er en vesentlig risiko for at det i all hovedsak er foretak som allerede etterlever lovverket og forbrukere som ikke kjøper svart arbeid, som faktisk vil registrere arbeid i ROT-markedet i en slik enkel registreringsordning. Registerordningen har ikke mekanismer for å fange opp foretak som unnlater å registrere arbeidet. Da kan ikke kommunen rette tilsyn mot disse aktørene uten informasjon gjennom andre kanaler. Kommunen vil ha potensielt store utfordringer med å finne ut om registreringsplikten etterleves. Dette kan kreve mye ressurser, og må avhenge av tilfeldige ROT-tiltak man får tips om. Utfordringen med forslaget er at et lovkrav om registrering av et arbeid i ROT-markedet i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse. Det avhenger av mekanismer for å sikre at kravet etterleves når en aktør er useriøs. For seriøse aktørene som vi antar er pliktoppfyllende og registrerer arbeidet, er registreringsplikten en kostnadsvirkning.

Det kan hende at en registreringsplikt vil påvirke noen forbrukeres atferd og at de vil kreve registrering, men registreringen vil ikke være forbrukerens ansvar, og det svekker incentivet til forbrukeren for å kreve dette. Forbrukere er sentrale bidragsyter til at det forekommer ulovligheter som svart arbeid ved at de aksepterer at arbeid utføres svart ved å akseptere å ikke betale merverdiavgift. For å sikre etterlevelse av en

⁸³ Det er også et praktisk spørsmål hvordan kommunens tilsyn med de ikke-søknadspliktige tiltak skal finansieres. Hvis det fortsatt er en del av selvkosten, vil tilsynskostnaden finansieres gjennom byggegebyrer. I så fall blir vil aktører med søknadspliktige tiltak finansiere tilsyn av ikke-søknadspliktige tiltak, og i ytterste konsekvens øker da kostnadene for den søknadspliktige delen av markedet. Eventuelt vil tilsynet finansieres over kommunens driftsbudsjett, men i praksis er det et spørsmål om hva sannsynligheten er for at dette prioriteres.

registreringsplikt bør man se derfor parallelt se hen til mekanismer for at det straffer seg for forbruker å ikke registrere ROT-arbeid.

Det kan selvfølgelig også hende at det for noen arbeider av ulike grunner er en stor risiko ved å ikke registrere arbeider når muligheten for registrering foreligger og at forbrukere er bevisst denne plikten. Man må imidlertid også ta høyde for at mange useriøse aktørene og forbrukere ikke vil endre atferd basert på historikken i ROT-markedet.

9.6 Anbefaling

ROT-markedet utgjør anslagsvis i underkant av 40 prosent av bygge- og anleggsmarkedet. Arbeider i dette markedet utgjør en stor og viktig del av bygg- og anleggsvirksomhet (Byggenæringens Landsforening 2020). Store deler av dette markedet er unntatt søknadsplikt og ikke underlagt samme form for kontroll fra kommunens side som søknadspliktige tiltak. Samtidig er det grunner til å tro at det dette markedet har en del useriøse aktører og at det gjennomføres uforsvarlig byggearbeid. Forslaget til Byggkvalitetutvalget er at det innføres krav om registrering i en enkel registreringsordning. Ved innføring av en slik ordning vil det være foretakene som utfører arbeid, som er pliktig til å registrere arbeidet i registreringsordningen. Kommunen har fra et rettslig ståsted plikt å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven kap. 25, og ulovlighetsoppfølging etter kap. 32, uavhengig av om et tiltak er søknadspliktig eller ikke. Registreringsordningen vil kunne gi kommunene en oversikt over hvilke byggeprosjekter som er satt i gang, og være en informasjonskilde som kan bidra til å målrette tilsynsvirksomheten til kommunen.

Vi oppfatter den foreslåtte registreringsordningen som i all hovedsak å ha som intensjon å rette seg mot kriminalitet i markedet, og i mindre grad være direkte rettet mot forsvarlig byggkvalitet. Etter vår vurdering er det positivt med styrkede tiltak rettet mot ROT-markedet, fordi det er indikasjoner på at dette markedet i relativt stor grad er preget av useriøse/kriminelle aktører fra informanter. For eksempel viste undersøkelsen til Opinion fra 2020 at 11 prosent av respondentene har brukt håndverker til å utføre elektriker-, snekker-, maler- eller annet byggearbeid i hjemmet sitt helt eller delvis svart. Et annet viktig hensyn er at forbrukere står i en svak stilling i dette markedet som følge av en rekke informasjonsasymmetrier.

En viktig forutsetning for å kunne anbefale tiltaket er imidlertid at registreringsplikten er reell og etterlevs. Konsekvensene av manglende etterlevelse blant useriøse aktører, er at registeret i ytterste konsekvens vil inneholde arbeidene til de seriøse foretakene i ROT-markedet, og at det er disse foretakene som potensielt utsettes for en økt kontrollbyrde. Følgelig vil innføring av registreringsordning blant annet kreve kontroll og sanksjonsmuligheter. Det er videre en forutsetning at registeret faktisk blir brukt til å plukke ut tilsynsobjekter i et tilstrekkelig stort omfang, både for at tiltaket skal ha en positiv effekt på byggkvalitet, men også for at oppdagelsesrisikoen blir reell. Basert på informasjonsgrunnlaget fremstår det som usikkert hvorvidt kommunene vil og har anledning til å prioritere ressurser til å gjennomføre tilsyn i et tilstrekkelig omfang til å oppnå dette. Videre legges det i andre forslag til grunn at kommunen ikke har kompetanse til å føre tilsyn med byggkvalitet, hvilket kan trekke i retning av at tiltaket ikke vil ha en særlig effekt på byggkvalitet, i hvert fall ikke direkte.

Når det gjelder kostnader knyttet til den tekniske løsningen for utvikling og drift av registreringsordning, er disse relativt lave, og det finnes allerede lignende løsninger i dag, slik som Boligmappa.no. Dette er likevel bare en del av kostnadene. I tillegg kommer kostnader knyttet til tilsyn av byggeprosjekter og kostnader knyttet til tiltak for å sikre etterlevelse av ordningen. Når det gjelder etterlevelse og kontroll med at plikten til å registrere byggeprosjekter overholdes, er det grunn til å tro at dette vil være mer kostnadskreven. Alt i alt er det for oss usikkert hvorvidt tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, samtidig som det også er usikkert om det ikke kan finnes andre tiltak som på en mer effektiv måte bidrar til den ønskede forbedringen i ROT-markedet.

Vi er i utgangspunktet positive til at det iverksettes tiltak i ROT-markedet og utelukker ikke at en registreringsordning kan ha en positiv effekt gjennom forbrukerens egeninteresse av at arbeider registreres. På den andre siden er det usikkert om tiltaket samlet sett har en målrettet effekt på de aktørene og de arbeidene man ønsker at tiltaket skal treffe. Vi mener det også er en risiko for at man innfører en enkel registreringsordning når det potensielt er behov for større grep. Vår vurdering er at en enkel registreringsordning kan være en del av løsningen på problemene i ROT-markedet, men at et slikt tiltak med fordel kan utredes i mer detalj og i sammenheng med et samlet målrettet arbeid for å forbedre dette markedet.

9.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Forutsetningen for en vellykket gjennomføring av en enkel registeringsordning i ROT-markedet at det etableres mekanismer for å kontrollere om registeringsplikten etterleves. Når informasjonsgrunnlaget viser vesentlig manglende etterlevelse av strenge lover og regler, er det ingen grunn til å anta at et useriøst foretak etterlever et registeringskrav uten videre. Uten at registeringsordningen har mekanismer for å ettergå foretak som unnlater å registrere arbeidet, vil det *de facto* bli en frivillig registeringsordning. At det etableres et en omfattende kontrollvirksomhet er en helt nødvendig forutsetning for at registeringsordningen skal ha virkning.

10. Innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse

10.1 Forslag til tiltak

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker at det utredes et forslag om innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse. Det foreslåtte tiltaket er ment å avhjelpe utfordringer knyttet til feil som oppstår som følge av mangelfull koordinering i grensesnittet mellom prosjektering og utføring. Tiltaket er basert på Byggkvalitetutvalgets rapport, der det blant annet pekes på at koordinering i grensesnittene i byggeprosjekter kan være krevende og komplekst, og at dårlig koordinering kan føre til feil og mangler. I dag har både søker, prosjekterende og utførende et koordineringsansvar, men ofte har ingen et helhetsansvar. Byggkvalitetutvalget drøfter hvorvidt innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse kan sikre at grensesnitt mellom fagområder ivaretas bedre. Tanken er at en aktør med særskilt ansvar for koordinering kan bidra til bedre byggeprosesser og klarere ansvarsforhold.

Byggkvalitetutvalget mener at dagens ansvarsregler, der mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene, bidrar til uklarheter og kan føre til ansvarspulverisering. Det offentligrettslige ansvaret kommer i tillegg til det privatrettslige ansvaret som følger av kontrakter og alminnelig entrepriser- og kontraktsrett, og synes langt på vei å innebære dobbeltregulering. Byggkvalitetutvalget hevder at ansvarsrettssystemet bidrar til å tilsøre tiltakshavers ansvar slik at denne ofte havner i en tilbaketrukket rolle. Byggkvalitetutvalget foreslår i den sammenheng en avvikling av dagens ansvarsrettssystem. Det innebærer at krav om ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende vil utgå. Forslaget om koordinator kan imidlertid også foreslås innenfor ansvarsrettssystemet.

10.2 Berørte parters vurdering av tiltaket

Vi har innhentet innspill fra aktører basert på både intervjuer, høringsnotater og foreliggende rapporter. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste innspillene fra kommuner, tiltakshavere og byggfaglige miljøer vedrørende det foreslåtte tiltaket.

Tabell 10-1: Oppsummerte innspill fra ulike aktører

Kommune	Tiltakshaver	Byggfaglige miljøer
Ser utfordringen med at det oppstår problemer i grensesnittet mellom prosjektering og utførelse. Varierer i hvilken grad kommuner oppfatter tiltaket som treffsikkert.	Krav til koordinator er <i>unødvendig</i> på store prosjekter, da det allerede finnes en slik rolle. En koordinator vil muligens ha en positiv effekt på mindre prosjekter.	Krav til koordinator vil trolig bli dyrt, og det er grunn til å forvente manglende betalingsvillighet for en slik rolle i mindre prosjekter.

Som del av byggfaglige miljøer inngår blant annet interesseorganisasjoner og uavhengige kontrollører.

Det er en del variasjon knyttet til hvorvidt kommunale og private aktører innen plan- og bygg ser behov for en koordinator for prosjektering og utførelse. Det oppgis blant annet at store, profesjonelle aktører som oftest har dette på stell, mens det i mindre prosjekter der tiltakshaver for eksempel er en privatperson, i større grad kan være behov for en slik rolle. Sett i lys av dagens ansvarsrettssystem virker det imidlertid som det er få som tenker at en slik rolle vil være det mest treffsikre tiltaket for å sikre bedre koordinering og forsvarlig byggkvalitet.

10.3 Drøfting og konkretisering av tiltaket

Byggkvalitetutvalget skriver at «[d]agens ansvarsrettssystem oppfyller ikke intensjonen om tydelig plassering av ansvar, men medfører tvert imot uklarhet og ansvarspulverisering.». Byggkvalitetutvalget foreslår i den sammenheng å avvikle ansvarsrettssystemet. Byggkvalitetutvalget mener det oppstår «ansvarspulverisering» som følge av at både tiltakshaver og ansvarlige foretak står med et offentligrettslig ansvar for etterlevelsen av plan- og bygningslovgivningen. For eksempel kan en tiltakshaver ha overført ansvar til et ansvarlig foretak, og ikke være bevisst at det i henhold til plan- og bygningslovgivningen er tiltakshaver som til syvende og sist har det endelige ansvaret for tiltaket. Å omtale dette som «ansvarspulverisering» er imidlertid kanskje noe misvisende.

Ansvarspulverisering beskriver riktigere en situasjon der enten årsaken til, eller konsekvensen av, en byggfeil ikke kan tydelig tilbakeføres til en aktør.⁸⁴ Poenget til Byggkvalitetutvalget kan kanskje bedre karakteriseres som at ansvarsrettssystemet fører til misforståelser vedrørende den endelige plasseringen av ansvar og at grensesnittene for ansvarsbelegg i praksis kan være uklare.

Forslaget om innføring av krav til koordinator for prosjektering og utførelse har med denne bakgrunn to hovedtolkninger etter vårt syn. Tiltaket kan enten ses som en tilpasning under dagens ansvarsrettssystem, der det innføres en ny/ekstra ansvarsrolle. Alternativt kan tiltaket ses i sammenheng med at dagens ansvarsrettssystem avskaffes, der dagens ansvarsroller erstattes av en «ansvarlig koordinator for prosjektering og utførelse» eller lignende. I denne sammenheng fremstår førstnevnte tolkning av tiltaket som mest relevant, ettersom vi i vår utredning legger til grunn at dagens ansvarsrettssystem videreføres.

Slik vi ser det er det også to overordnede løsninger for innføring av en koordinatorrolle for prosjektering og utførelse innenfor dagens ansvarsrettssystem. Den første løsningen er at det opprettes en selvstendig koordinatorrolle som har ansvar for koordinering i grensesnittet mellom prosjektering og utførelse. Dette innebærer at *ett foretak* erklærer ansvar for å påse at prosjekteringsgrunnlaget er egnet for utførelse, og at utførelsen er i henhold til prosjekteringsgrunnlaget. Foretaket som påtar seg dette ansvaret kan enten være ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende eller et annet foretak.

Den andre løsningen er at det opprettes en egen koordinatorrolle innenfor ansvarsområdene for henholdsvis prosjektering og utførelse i ansvarsrettssystemet, men ikke på tvers av prosjektering og utførelse. Det kan for eksempel være flere ansvarlig prosjekterende på ett og samme prosjekt, og det kan i grensesnittene mellom disse oppstå uklare ansvarsforhold og «ansvarspulverisering». For eksempel kan ett foretak erklære ansvar for prosjektering av konstruksjon og ett annet foretak erklære ansvar for prosjektering av brannkonseptet. Tilsvarende gjelder i utførelsesfasen av byggeprosjektet. Koordinatorrollen kan forstås som én ansvarlig koordinator innen prosjektering og én ansvarlig koordinator innen utførelse. Innføring av krav til koordinator innen henholdsvis prosjektering og utførelse kan bedre koordinering mellom aktører innad i ansvarsområdene, i tillegg til at det kan bidra til bedre koordinering på tvers av aktører i grensesnittet mellom prosjektering og utførelse, ettersom antall foretak som må koordineres på tvers av ansvarsområder reduseres til to.

10.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Grensesnittet mellom prosjektering og utførelse trekkes frem som en kilde til byggfeil og byggskader av flere informanter. Byggkvalitetutvalget diskuterer om dette kan avbøtes gjennom at tiltakshaver utpeker én eller flere koordinatører i prosjektet. Forslaget om en koordineringsansvarlig er lansert tidligere, blant annet i Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) s. 206, og kan muligens trekkes frem igjen som en mulig løsning på utfordringene med uklarhet og pulverisering av ansvar innenfor de enkelte ansvarsrollene. Plan- og bygningsloven har imidlertid noen bestemmelser som tar sikte på å avklare koordineringsroller og -ansvar. For det første har tiltakshaver et overordnet ansvar for prosjektet, jf. pbl. § 23-1 første ledd. I dette ligger en plikt til å foreta den koordinering som er nødvendig for å sikre god samhandling mellom aktørene. For tiltak med krav om ansvarlig foretak, videreføres dette ansvaret til det ansvarlige foretaket, jf. pbl. § 23-1 tredje ledd. I tillegg har tiltak med krav om ansvarlig søker særskilte bestemmelser om koordinering og samordning. Det følger av pbl. § 23-4 andre ledd at ansvarlig søker skal «samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende, og påse at alle oppgaver er belagt med ansvar». I tillegg følger av SAK § 12-2 bokstav g, at ansvarlig søker skal å påse at «de ansvarlige foretak blir samordnet der det er flere foretak og ansvaret for slik samordning ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett.» Vi tolker dette slik at dagens regelverk gir ansvarlig søker plikt til å koordinere de ansvarlige foretakene så fremt det ikke er angitt særskilt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett at slikt samordningsansvar ligger hos en annen aktør.

Det kan imidlertid være nyttig å diskutere om regelverket bør åpne opp for å at ansvarlig søker peker ut en ansvarlig koordinator i de tilfeller det er mange aktører innenfor samme ansvarsområde. Det er ikke uvanlig at det for eksempel er en rekke ansvarlig prosjekterende, utførende og kontrollerende foretak innenfor ett og samme byggeprosjekt. Etter SAK § 12-3 bokstav e, § 12-4 bokstav f og § 12-5 bokstav e, har hver av disse ansvar for å koordinere grensesnitt mot andre ansvarlige innenfor sine respektive ansvarsområder. Det er

⁸⁴ For eksempel: Membranen i et våtrom er ikke tett og samtidig sprekker et rør – der dette utføres av to ulike foretak. Kombinasjonen fører til fuktskader i hele bygget. Tett membran ville forhindre fuktskader, og et rør som var lagt riktig ville forhindre fuktskaden. To ulike aktører har ansvar for hver sin del av problemet, men kan peke på den andre aktøren, fordi ingen av dem har ansvaret for helheten. Dette er en tolkning av «ansvarspulverisering». Det oppstår fordi ingen aktør har ansvar for helheten og derfor mener de ikke har ansvaret for konsekvensen.

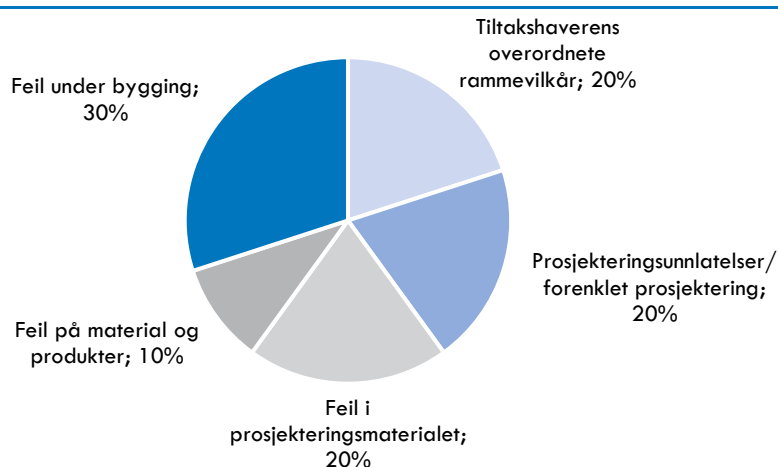
imidlertid ingen som etter dagens regler har et overordnet koordineringsansvar innenfor sine ansvarsområder. Det nærmeste vi kommer et slikt ansvar er ansvarlig søkeres overordnede samordningsansvar, jf. pbl. § 23-4 andre ledd. I prosjekter med mange involverte aktører kan det være krevende for ansvarlig søker å samordne alle aktørene. I slike tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig med en hjemmel i byggesakforskriften som krever at det utpekes en ansvarlig koordinator blant de foretakene som har erklært ansvar, innenfor både prosjektering, utførelse og uavhengig kontroll.

10.5 Hva er positive og negative virkninger av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Nyttevirksomheter av forslaget

Forslaget om en koordinator er målrettet mot et område i byggeprosessen der dagens kunnskap antyder at det oppstår mange byggfeil. Sintef Byggforsk (2005) anslår fordelingen av byggfeil i byggeprosessen som vist i Figur 10-1.

Figur 10-1: Fordeling av byggfeil i byggeprosess



Kilde: Sintef Byggforsk (2005)

Figuren viser at flest feil oppstår i forbindelse med prosjektering (prosjekteringsunntatelser/forenklet prosjektering og feil i prosjekteringsmaterialet) – og utgjør omtrent 40 prosent av byggfeil i byggeprosessen. Videre finner Sintef Byggforsk at 30 prosent av feil oppstår under bygging – det vil si hos utførende. Tiltakshaver står for omtrent 20 prosent av feilene og det anslås at feil på material står for 10 prosent.

Fordelingen kan gi en viss innsikt i hvor i prosessen byggfeil oppstår, og kan indirekte antyde hvilke typer aktører som forårsaker byggfeil. Dette er imidlertid et usikkert anslag. Oslo Economics (2020) påpeker at representanter for prosjekterende virksomheter stiller seg svært kritisk til dette omfanget av prosjekteringsfeil. I andre intervjuer er det andre oppfatninger.

Årsak bak feilene belyses imidlertid ikke, slik at det ikke er mulig å vurdere i hvilken grad byggfeilene oppstår som følge av dårlig samhandling og kommunikasjon. I en byggeprosess er det ofte flere ledd som må jobbe sammen, og det kan være vanskelig med god kommunikasjon. Oslo Economics (2020) påpeker at samhandling og kommunikasjon spesielt trekkes frem som en sentral driver bak byggfeil av informantene som ble intervjuet.

Hvis det har seg slik at 70 prosent av byggfeilene som oppstår skyldes enten prosjektering eller utførelse, og samordning internt og samordning mellom prosjektering og utførelse, er en særlig viktig driver bak feilene, så er det grunnlag for å tro at nyttevirksomheten av en koordinator kan være betydelig. Hvorvidt den største nytten oppstår ved å innføre krav til koordinator i grensesnittet mellom prosjektering og utførelse, eller ved å innføre krav til koordinator innenfor henholdsvis prosjektering og utførelse er vanskelig å vurdere på bakgrunn av den kunnskap som i dag foreligger om byggfeil.

Samtidig må det også utvises noe varsomhet med å konkludere for sterkt med at en koordinatorrolle, enten i den ene eller andre formen, vil ha store nytteeffekter. I en rapport fra Boverket i Sverige kom det frem noe mer

opdatert informasjon om relativ betydning av ulike årsaker til byggfeil (Boverket 2018). Boverket gjennomførte en spørreundersøkelse der respondentene ble spurt om de tre hyppigste årsaker til byggfeil. Tabellen nedenfor viser resultatene fra undersøkelsen.

Tabell 10-2: Årsaker til byggfeil i Sverige

Årsaker til byggfeil i Sverige – undersøkelse av Boverket (2018)	
Manglende kompetanse eller ressurser innen den enkelte organisasjon	50 %
Tidsmangel	48 %
Kommunikasjons-/språkproblemer	29 %
Manglende konsensus og forståelse mellom prosjekterende og utførende	23 %
Organisatoriske utfordringer (samordning mellom kommunale avdelinger, aktører og myndigheter)	18 %
Tolkning av lover og regler	8 %
Manglende motivasjon	6 %
Manglende kompetanse eller ressurser hos bestillere og konsulenter	4 %

Kilde: Boverket (2018). Respondentene ble bedt om å velge de tre hyppigste årsaker til byggfeil.

Halvparten av alle respondene oppgir at mangel på kompetanse eller ressurser i egen organisasjon er en av de tre hyppigste årsakene til byggfeil i Sverige. Hvis resultatene fra spørreundersøkelsen er representative for Norge, så vil kompetanse – og ikke samhandling som sådan – være den viktigste årsaken bak byggfeil. Flere av respondentene i undersøkelsen oppgir også problemstillinger knyttet til kommunikasjon og samordning som hyppige årsaker. Herunder oppgir 29 prosent kommunikasjons- eller språkproblemer som årsak til byggfeil, 23 prosent oppgir manglende konsensus og forståelse mellom planlegging og bygging som årsak til byggfeil og 18 prosent organisatoriske problemer som årsak til byggfeil.

På tross av at det er noe uklarerheter om hvor i byggeprosessen man kan spore tilbake byggfeil og hva årsaken bak byggfeil er, så virker det som at samhandling, kommunikasjon og koordinering i det minste utgjør en viktig årsak. Dette indikerer at en tydeligere plassering av ansvar for koordinering innenfor ansvarsrettssystemet kan ha et stort potensial for positive nytteeffekter i form av bedre byggkvalitet og færre byggfeil. Basert på det kvantitative kunnskapsgrunnlaget er det imidlertid vanskelig å konkludere på om det mest effektive tiltaket er koordinering innenfor ett ansvarsområde, eller i grensesnittet mellom dagens ansvarsområder, eller eventuelt begge. Basert på intervjudata fra Oslo Economics (2020), kan man nok forvente ulike svar på dette spørsmålet.

Her kan det påpekes at samordning og koordinering ikke nødvendigvis trenger å forbedres gjennom endringer i ansvarsrettssystemet i plan- og bygningsloven, eller i lovverk for øvrig. Andre mulige tiltak kan være med på å løse dette problemet, men som da ikke er direkte knyttet til kontrollregimet. For eksempel er det rimelig å hevde at samordning og koordinering mellom aktører blir bedre med nye digitale løsninger. På den andre siden har dette over lang tid vært en ambisjon, og basert på kunnskapsgrunnlaget vårt har det vært lite forbedringer på dette området over tid.

Kostnader ved tiltaket

Det er vanskelig å anslå presise kostnader av tiltaket, men det kan virke rimelig å forvente at krav om ansvarlig koordinerende vil være et arbeidsintensivt tiltak og at oppfølging av koordinering vil ta tid. Videre kan kostnadene til koordinering variere mye avhengig av kompleksiteten i forskjellige prosjekt og antall ansvarlige foretak. Det er dessuten slik at det allerede i dag, i de større byggeprosjektene, benyttes mye tid på koordinering, og det er ikke sikkert at en ny lovpålagt rolle vil endre praksis vesentlig.

Som et eksempel kan det tenkes at kostnader til koordinering vil være sammenlignbart med ett årsverk i enkelte prosjekter, mens det utgjør mindre i andre prosjekter. Kvalitativt kan man sammenligne dette med en kvalitetssikring av at for eksempel alt arbeid som er utført av de ulike ansvarlige foretakene passer sammen i en helhet, samt kostnader knyttet til oppfølging ved endringer av prosjekteringsgrunnlaget fortløpende. På den andre siden er det tenkes at en slik koordinatorrolle også finnes i en del byggeprosjekter i dag, slik at den faktiske kostnadvirkningen av å kreve dette er noe usikker.

Ettersom koordinatorrollen vil kreve en solid kompetanse, kan man forvente at kostnaden for kompetansen er høy. Ifølge SSB er brutto gjennomsnittslønn for en arkitekt på om lag 730 000 i året og om lag 650 000 kroner for byggingeniør.⁸⁵ I tillegg til dette kommer kostnader for arbeidsgiveravgift, pensjon, overhead og sosiale kostnader som utgjør den totale kostnaden for den ansatte. Dette varierer fra virksomhet til virksomhet, men anslås å være et påslag på 30-40 prosent for en gjennomsnittlig ansatt. Dermed kan det tenkes at årsverkskostnaden for en koordinator er mellom 845 000 og 1 022 000 kroner. Vi vil anta at årsverkskostnaden for en koordinator har dette som et minimum. Den faktiske kostnaden vil avhenge av prosjektets størrelse, kompleksitet og den organisatoriske kompleksiteten i prosjektet.

10.6 Anbefaling

Kommunal- og distriktsdepartementet har ønsket å utrede forslaget om å innføre krav til koordinator for prosjektering og utførelse. Tiltaket kan enten leses i lys av Byggkvalitetutvalgets forslag om å avskaffe ansvarsrettssystemet, eller som et tiltak under dagens system. Byggkvalitetutvalget påpeker at koordinering i grensesnittene i byggeprosjekter kan være krevende og komplekst, og dårlig koordinering kan føre til feil og mangler. I vår vurdering har vi lagt dagens ansvarsrettssystem til grunn.

Vi anbefaler at det innføres krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll. Bakgrunnen for anbefalingen er at Sintef Byggforsk (2005) har anslått at prosjektering (prosjekteringsunntakelser/forenklet prosjektering og feil i prosjekteringsmaterialet) utgjør omtrent 40 prosent av byggfeil i byggeprosessen, mens 30 prosent av feil oppstår under bygging – det vil si hos utførende. Dette kan antyde at det er særlige utfordringer knyttet til samordning innad i ansvarsområdene og at dette er en betydelig kilde til byggfeil, hvilket også har blitt trukket frem av informanter i intervju. Vårt forslag har den fordel at det i første omgang bidrar til å sikre grensesnitt mellom arbeid som foregår innenfor de ulike ansvarsområdene. Prosjekteringsgrunnlaget skal koordineres og utgjøre en koherent helhet. På samme måte skal utførelsen koordineres med tanke på å sikre at riktig arbeid utføres til riktig tid.

Samhandling, kommunikasjon og koordinering mellom prosjektering og utførelse er også en kilde til byggfeil. Vi er imidlertid usikre på hensiktsmessigheten av å innføre en koordinator på tvers av ansvarsområder. Det skyldes at det potensielt er svært krevende med tanke på å sikre kompetanse til å påta seg et slikt ansvar, og at en slik rolle i praksis vil måtte følge et byggeprosjekt over svært lang tid. Vi anser også dette forslaget som å først og fremst være hensiktsmessig dersom man avskaffer ansvarsrettssystemet. Innad i ansvarsrettssystemet innebærer dette i praksis en helt ny ansvarsrolle som vi synes er utfordrende å implementere grunnet grensesnitt mellom de ansvarlige foretakene.

Forslaget vårt imøtekommer likevel til en viss grad utfordringen knyttet til grensesnittet mellom prosjektering og utførelse til en viss grad. Det skyldes at én *ansvarlig koordinerende prosjekterter*, én *ansvarlig koordinerende utfører* og én *ansvarlig koordinerende uavhengig kontrollør* vil forenkle kommunikasjonen og samhandlingen mellom de ulike ansvarsområdene – det vil være ett kontaktpunkt for prosjekterende om utførende trenger avklaring eller dokumenter for eksempel. Det er også rimelig å tro at feil under for eksempel utføring oppstår fordi prosjekteringsgrunnlaget sett under ett ikke er koherent, ikke bare fordi utførende misforstår prosjekteringsgrunnlaget.

Pbl. § 23-4 andre ledd sier at ansvarlig søker skal «*samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende, og påse at alle oppgaver er belagt med ansvar*». Forslaget vårt innebærer en konkretisering av dette ved at ansvarlig søker skal påse at det er en koordinator innen områdene prosjektering, utførelse og kontroll når det er flere ansvarlige foretak innenfor et område og ansvaret for slik samordning ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett. Koordinatoren kan for eksempel være et av de ansvarlige foretakene. Ansvarlig søker vil fortsatt ha et overordnet samordningsansvar som i dag og ansvarsrettene vil ligge fast. Ansvarlig søker kan imidlertid bedre utøve sitt samordningsansvar gjennom delegering til koordinerende innenfor ansvarsområdet. Samordningen mellom ansvarsområder kan også forbedres ved at det er foretak med en koordinerende funksjon innenfor hvert område. Etter vårt syn er det potensielt en svakhet med dagens system at samordning tilfaller ansvarlig søker, som ikke trenger å ha kompetanse på for eksempel grensesnitt innenfor utføring. Dette er vårt beste forslag til hvordan dette kan løses innenfor ansvarsrettssystemet, uten for omfattende endringer av plan- og bygningsloven.

⁸⁵ SSB tabell 11420: Utdanningsfordelt månedslønn, etter kjønn, arbeidstid, sektor og næring 2015 - 2020

Dette kan være et fordyrende element i en noen byggeprosesser. I andre byggeprosjekter vil det allerede i praksis finnes en slik rolle. Vi vektlegger imidlertid at en koordineringsrolle og metoder for å sikre bedre samordning er noe som over lengre tid har blitt etterspurt av flere aktører, hvilket kan indikere at mange aktører mener nytten oppveier kostnadene. Vi understreker at vi ikke har tilstrekkelig datagrunnlag egnet til å konstatere at dette stemmer, men bemerker at tidligere studier antyder at samordning og koordinering er en sentral årsak til store byggfeil med alvorlige konsekvenser.

10.6.1 Juridisk implementering

Som påpekt i punkt 10.4 ovenfor, finnes det i dag flere bestemmelser som skal sikre koordinering blant aktørene i byggeprosjekter. Vi har imidlertid vist at det kan være behov for å styrke koordineringen innenfor de enkelte ansvarsområdene der det er flere ansvarlige foretak. Vi foreslår derfor at ansvarlig søker kan peke ut en ansvarlig koordinator blant de ansvarlige foretakene innenfor hvert ansvarsområde der dette anses hensiktsmessig. Dette krever en endring av SAK § 12-2 bokstav g, SAK § 12-3 bokstav e, § 12-4 bokstav f og § 12-5 bokstav e.

Tabell 10-3: Forslag til endring i SAK

Forslag til endringer i SAK kapittel 12 (endringer i kursiv):

SAK § 12-2 bokstav g:

å påse at de ansvarlige foretak blir samordnet der det er flere foretak og ansvaret for slik samordning ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen eller erklæring om ansvarsrett, *herunder skal det pekes ut en ansvarlig koordinerende.*

Forslag til endring i SAK § 12-3 bokstav e:

koordinering av grensesnitt mot andre ansvarlig prosjekterende. *Der ansvarlig søker har pekt ut en koordineringsansvarlig, vil denne ha særskilt koordineringsansvar mellom foretakene.*

Forslag til endring i § 12-4 bokstav f:

å koordinere grensesnitt mot andre ansvarlig utførende. *Der ansvarlig søker har pekt ut en koordineringsansvarlig, vil denne ha særskilt koordineringsansvar mellom foretakene.*

Forslag til endring § 12-5 bokstav e:

å koordinere grensesnitt mot andre ansvarlig kontrollerende, og bidra til å koordinere kontrollen der det er flere ansvarlig kontrollerende. *Der det er flere foretak og ansvarlig søker har pekt ut en koordineringsansvarlig, vil denne ha særskilt koordineringsansvar mellom foretakene.*

10.7 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

For at tiltaket skal være vellykket, er det en viktig forutsetning at endringen kommuniseres tydelig, slik at aktørene i bransjen får dette med seg. Det kan videre være aktuelt å utrede tiltaket nærmere, herunder å ha tiltaket på høring, både for å kartlegge innspill fra bransjen og fordi dette kan bidra til å skape kunnskap om endringen.

11. Fremtidig innretning av kontroll

11.1 Behovet for kontroll og asymmetrisk informasjonsproblematikk

Behovet for ekstern kontroll oppstår når det er vanskelig å sikre at de som utfører en jobb på oppdrag fra en oppdragsgiver yter den nødvendige innsatsen som kreves for å oppnå den avtalte kvaliteten på produktet og/eller tjenesten. Problemstillinger som dette utgjør et velkjent incentivproblem i økonomifaget og betegnes som prinsipal-agent problemet. Når avtalt kvalitet på agentens arbeid er lett å observere vil agenten ha incentiver til å levere et produkt/tjeneste til avtalt kvalitet. Når kvaliteten på agentens arbeid er vanskelig å observere, vil agenten kunne levere et produkt/tjeneste som ikke tilfredsstillende avtalt kvalitet. En løsning på dette problemet er bedre «monitorering» fra prinsipalen/oppdragsgiveren for å sikre at leveransen blir av avtalt kvalitet.

I byggesaker oppstår prinsipal-agent problemet som følge av en informasjonsasymmetri mellom tiltakshaver og foretaket som er kontrahert til å utføre arbeid i prosjektet. Prinsipal-agent problemet oppstår også fra et offentlig perspektiv som følge av at kommunen skal påse at byggetiltak er i henhold til plan- og bygningsloven.

I plan- og bygningsloven er det opprettet et kontrollregime og et ansvarssystem, som skal besvare denne problemstillingen. Kontrollsystemet består av kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll fra ansvarlig kontrollerende foretak.

Rammene for våre anbefalinger

Våre anbefalinger om kontroll forholder seg til kontroll innenfor rammene av dagens system i plan- og bygningsloven. Byggkvalitetutvalget har blant annet foreslått å utvikle ansvarsrettssystemet, mens vi legger til grunn at ansvarsrettssystemet består. Videre, tar vi også utgangspunkt i prinsippet om at ansvaret for at regelverket er fulgt, skal ligge på den som faktisk utfører jobben, i samsvar med bestemmelsene i pbl. kap. 23.

Formålet med kontrollregimet i plan- og bygningsloven er å påse at bestemmelser som stiller krav til forsvarlig byggkvalitet gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven, etterleves. Formålet med kontrollregimet i plan- og bygningsloven er i utgangspunktet ikke å påse at annet regelverk etterleves.

Sentrale definisjoner

I denne utredningen er «kontroll» en samlebetegnelse på uavhengig kontroll (pbl. § 23-7) og kommunalt tilsyn (pbl. kap. 25). «Uavhengig kontroll» er kontroll utført av uavhengige aktører, jf. pbl. § 23-7, og «tilsyn» er kommunal kontroll med byggeprosjekter, jf. pbl. kap. 25. «Ansvar» refererer til reglene om private aktørers ansvar overfor kommunen, for hele eller deler av byggeprosjekter, jf. pbl. kap. 23.

Formålet med ansvarsreglene

Reglene om ansvar innenfor ansvarsrettssystemet tar utgangspunkt i et offentligrettslig perspektiv. Ansvarsreglene kan også bidra til å korrigere for negative virkninger av informasjonsasymmetrier mellom tiltakshaver og kontraherte parter. Ansvarsreglene tar i utgangspunktet ikke sikte på å regulere ansvar overfor tredjeparter. Ansvarsrettssystemet ble etablert for at kommunene ikke skal ha ansvaret for et løpende tilsyn med all byggevirkomhet. Gjennom «privatiseringen» av kontrollen har lovgiver lagt til grunn at kommunene skal kunne stole på at tiltakshaver eller ansvarlige foretak følger plan- og bygningslovens regler og krav til forsvarlig byggkvalitet.

Ansvar

Prinsippet når det gjelder ansvar, er at tiltakshaver/byggherre som et utgangspunkt er ansvarlig for at tiltak utføres i tråd med regelverket. Et generelt og overordnet ansvar ligger på tiltakshaver (pbl. § 23-1 første ledd). Innenfor rammene av ansvarsrettssystemet skal tiltakshaver, der dette er spesifisert, *videreføre* ansvaret for å påse at visse områder av det omsøkte tiltaket er i samsvar med offentlige krav og tillatelser. Tiltakshaver viderefører ansvaret, men ansvaret er ikke overført. Dette betyr at tiltakshaver til syvende og sist har det endelige ansvaret for å følge opp offentligrettslige krav til forsvarlig byggkvalitet etter plan- og bygningsloven. Ansvarlige foretak erklærer ansvar overfor kommunen for å påse at søknad, prosjektering og utførelse mm. er i samsvar med offentligrettslige krav og tillatelser. Ansvarlig kontrollerende skal påse at uavhengig kontroll etterleves og kontrollere at de andre ansvarlige foretakene oppfyller lov- og forskriftsatte krav.

Prinsipielle hensyn ved våre anbefalinger

Skillet mellom tilsyn som en offentlig oppgave, jf. pbl. kap. 25 og ansvar for gjennomføring av tiltak etter reglene i pbl. kap. 23 fremstår etter vårt syn som tydelig i loven. Kommunene har både en rett og en plikt til å

føre tilsyn med alle tiltak som faller inn under plan- og bygningslovens område. På tross av at tilsynsbegrepet ikke er legaldefinert, er dette å forstå som at tilsyn av byggesaker er en formålsstyrt virksomhet som skal ta sikte på å avklare om aktørene overholder plan- og bygningslovgivningen. Tiltakshaver er ansvarlig for at omsøkte tiltak utføres i tråd med plan- og bygningslovgivningen, mens kommunen skal påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Etter vårt syn er det også et viktig premiss for et effektivt kontrollregime at rammene for kommunalt tilsyn ikke *prinsipielt* avgrenses mot oppgavene innad i ansvarsrettssystemet. Den praktiske oppgavedelingen i ordinær kontrollvirksomhet kan likevel avgrenses mot hverandre av hensyn til for eksempel kompetanse. Tilsyn er myndighetsutøvelse og bør være prinsipielt fristilt fra organiseringen av ansvarsrettssystemet. Dette betyr at det ikke bør legges absolutte begrensninger på hva og hvem kommunen kan kontrollere. Kommunens tilsyn er å anse som en overordnet kontrollinstans som skal sikre at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunene, og en sikkerhetsventil for kontroll av myndighetskrav i byggesaker. At dette er viktig skyldes også at det kun er kommunen som innenfor dagens system kan kontrollere etterlevelse av ansvaret til uavhengig kontrollør. I tillegg er det kun kommunene som har hjemmel til å vedta pålegg og forfølge ulovligheter.

Problemet

Hovedproblemet med dagens system er etter vårt syn femdelt. For det første er kontroll i for liten grad målrettet mot områder med stor sannsynlighet for byggfeil med store potensielle kostnader. For det andre er det et problem at insentivene til solid gjennomført uavhengig kontroll er for svake. For det tredje er det et problem at det er for mange og kompliserte grensesnitt for ansvar innad i ansvarsrettssystemet. For det fjerde er det et praktisk problem knyttet til at kontroll bør ses i sammenheng med riktig kompetanse og kapasitet til å utføre kontroll. For det femte, er det et problem at det kan oppstå en utydeliggjøring av kontrollregimet ved at det utvides til å kontrollere forhold som bare indirekte påvirker forsvarlig byggkvalitet. Dette kan virke kontraproduktivt med hensyn til å rette fokus mot kontroll av byggkvalitet. Disse fem punktene utgjør etter vårt syn de store trekkene ved problemene med dagens kontrollregime. Andre problemer anser vi som mer underordnet, eller at de er problemer som i hovedsak kan knyttes til andre samfunnsproblemer.

1.2 Hovedforslag til nytt kontrollregime

Vi foreslår tre større endringer innenfor dagens kontrollregime. I tillegg har vi noen supplerende anbefalinger som kan styrke kontrollregimet i fremtiden.

1. Mer målrettet kontroll ved faste milepæler i utførelsesfasen, økt innslag av stedlig kontroll og kommunal tilsynsplikt når avvik ikke rettes.

Det er fornuftig å styrke dagens kontroll av byggesaker, og vi mener dette bør rettes mot uavhengig kontroll i utførelsesfasen og at det gjennomføres kontroller tidligere i byggeprosesser enn i dag. Kunnskapsgrunnlaget antyder at alvorlige byggfeil med potensielt store konsekvenser oppstår på visse stadier i en byggeprosess, og at dette ikke avdekkes i tilstrekkelig grad i dag fordi kontroll ikke gjennomføres på riktig tidspunkt. Metodene for kontroll og områder for kontroll korresponderer ikke i tilstrekkelig grad med hensyn til hvor og når byggfeil oppstår. I dag er det relativt sett for stort fokus på kontroll av dokumenter og prosjekteringsgrunnlag.

Vi anbefaler at det fastsettes konkrete milepæler for kontroll innenfor a) tillatelse b) byggegrop, c) plassering av bygg og d) konstruksjon, der de tre sistnevnte milepælene også innebærer en stedlig kontroll. Dette tiltaket mener vi vil styrke oppdagelsesrisikoen av alvorlige byggfeil, og ha en netto nytte knyttet til å unngå kostbar feilretting og potensielt forhindre alvorlige konsekvenser. Dersom det avdekkes feil som ikke rettes, eller sikringstiltak ikke gjennomføres, ved byggegrop, plassering av bygg og/eller konstruksjon, skal ansvarlig kontrollerende varsle kommunen. Vi anbefaler en tydeliggjøring om at et slikt varsel utløser tilsynsplikt fra kommunen. Dette understreker at kommunen har overordnet ansvar for å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen og funksjonen som en sikkerhetsventil innen kontrollregimet.

2. Økt ansvar til uavhengig kontrollør gjennom utvidelse til å bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstillende kravene i byggteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrenses til å bekrefte det er gjennomført kontroll.

Vi anbefaler å øke ansvaret til uavhengig kontrollør ved å innføre et krav om at det ved bekreftelse på gjennomført kontroll også skal bekreftes at området som er kontrollert tilfredsstillende krav i byggteknisk forskrift. Økt ansvar for uavhengig kontrollør vil styrke insentivene til å gjennomføre tilfredsstillende kontroll. Kontrolltidspunktet skal være underveis i byggeprosjektet, og kan ikke forskyves til slutføringen. Når uavhengig kontrollør

ansvar utvides til kontroll av etterlevelse av byggt teknisk forskrift, vil det fremstå vesentlig mer risikabelt å ikke dokumentere at arbeidet på det angitte kontrolltidspunktet var i orden. Dette er skjerpene for insentivene til uavhengig kontrollør for å gjennomføre en solid jobb, og kan tenkes å gi lavere utbedringskostnader i byggeprosjekter gjennom bedre kontroll. Dette vil også føre til noe økte totale kontrollkostnader i byggeprosjekter, men vil sannsynligvis i størst grad ramme aktører som per i dag anskaffer en overfladisk uavhengig kontroll. Forslaget kan dermed stimulere til at slik praksis opphører. Vi understreker samtidig at det økte ansvaret til ansvarlig kontrollør skal begrenses til en kontroll av etterlevelse av byggt teknisk forskrift (i form av en sjekklister). Det vil med andre ord ikke kreve en faglig vurdering av om det finnes bedre tekniske løsninger innenfor gjeldende regelverk.

3. Innføre krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll.

Av denne gjennomgangen ser vi at antallet ansvarlige foretak i et byggeprosjekt kan bli stort. Dertil kommer at det ofte vil være flere ansvarlige foretak innenfor samme ansvarsområde. Ansvarspulverisering oppstår når to aktører med rette kan peke på hverandre og skylde på den andre. Ansvarspulverisering forekommer i byggeprosjekter når ansvarlige foretak erklærer ansvar for et begrenset område og det er mange ansvarlige foretak. Grensesnittene for ansvar blir fort uklare. Vi anbefaler at det innføres krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én ansvarlig aktør for koordinering innen henholdsvis prosjektering, utførelse og uavhengig kontroll der det er flere ansvarlige foretak innen områdene og en koordinator ikke er særskilt angitt i gjennomføringsplanen. Koordinatoren innen et ansvarsområde kan for eksempel være et av de ansvarlige foretakene. Ansvarlig søker vil fortsatt ha et overordnet samordningsansvar som i dag og ansvarsrettene vil ligge fast. Ansvarlig søker kan imidlertid bedre utøve sitt samordningsansvar gjennom delegering til koordinerende innenfor ansvarsområdet. Samordningen mellom ansvarsområder kan også forbedres ved at det er foretak med en koordinerende funksjon innenfor hvert område. Dette er vårt beste forslag til hvordan dette kan løses innenfor ansvarsrettssystemet, uten for omfattende endringer av plan- og bygningsloven.

11.3 Andre anbefalinger som støtter opp under fremtidens kontrollregime

Byggkvalitetutvalget kommer med mange tiltaksforslag som trekker i flere retninger. I vurderingen vår har vi også kommet frem til supplerende anbefalinger, som kan leses som tiltak som støtter opp under og styrker fremtidens kontrollregime. Vi anbefaler at:

- Kommunene pålegges en plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader, etter en kartlegging av byggesøknadsprosesser i kommuner for å kvalitetssikre at dette ikke byr på særlige utfordringer
- Staten får i oppgave å utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil der ansvarlig kontrollør blir pålagt å rapportere på samtlige avvik som er avdekket ved en uavhengig kontroll.
- Rettsregel om sikkerhetsstillelse tydeliggjøres og det iverksettes pedagogiske tiltak for å informere kommuner om mulighetene for bruk av sikkerhetsstillelse som forutsetning for midlertidig brukstillatelse.

De supplerende anbefalingene kan støtte opp under fremtidens kontrollregime på følgende måter. Kartlegging av byggesøknadsprosesser og plikt til å kunne motta og behandle digitale byggesøknader kan styrke effektiviteten, transparensen og kontrollfrekvensen av dokumentasjon. Statlig initiativ til å utvikle et digitalt rapporteringsverktøy for byggfeil kan bidra til at kunnskapsgrunnlaget for når og hvor det oppstår byggfeil i en byggeprosess blir bedre. Dette kan benyttes til å justere regler for kontroll i retning av å bli mer risikobasert. Pedagogiske tiltak for å informere kommuner om mulighetene for sikkerhetsstillelse kan bidra til å redusere transaksjonskostnader ved vanskelige beslutninger, og bedre sikre seg mot strategiske konkurser eller tvister etter at midlertidig brukstillatelse er utstedt fra kommunen.

Avsluttende kommentar

Tiltakene vi anbefaler vil medføre økt ressursbruk, i hvert fall hos ansvarlig kontrollende, men høyst sannsynlig også hos kommunalt tilsyn. Vi mener at denne merkostnaden lar seg forsvare, med tanke på de betydelige utfordringene som observeres i byggebransjen, selv om det er usikkerhet ved datagrunnlaget. Det kan synes som om det gode grunner til at tilsyn av andre forhold i byggebransjen, knyttet til arbeidslivskriminalitet, skattekriminalitet og lignende, bør styrkes. Antagelig er det primært manglende prioritering av ressurser til slikt tilsyn som er begrensende i dag. Høy risiko for avdekking av ulovligheter er antagelig det mest effektive virkemiddelet for å oppnå endret adferd i bransjen. Vi er samtidig av den oppfatning at dette best ivaretas gjennom en samordnet og koordinert strategi fra myndighetene som helhet. Etter vårt syn hører noen av

forslagene fra Byggkvalitetutvalget ikke naturlig inn under plan- og bygningsloven. Vi mener man skal være varsomme med å trekke inn andre oppgaver enn det kommunene skal utføre som plan- og bygningsmyndighet, særlig når det er usikkerhet om tiltakene har effekt på byggkvalitet.

11.4 Hva skal kontrolleres, når skal det kontrolleres, hva skjer hvis det avdekkes feil eller mangler, og hvem skal ha ansvar for hva?

Hva skal kontrolleres?

I dag kreves det uavhengig kontroll i tiltaksklasse 1 av:

- Fuktsikring av søknadspliktige våtrom i boliger
- Lufttetthet i nye boliger

Disse kravene gjelder også for fritidsboliger med mer enn én boenhet.

I dag kreves det uavhengig kontroll i tiltaksklasse 2 og 3 for følgende områder:

- Bygningsfysikk
- Konstruksjonssikkerhet
- Geoteknikk
- Brannsikkerhet

Vi foreslår videreføring av dagens kontroll, og innføring av krav om:

- Stedlig uavhengig kontroll av plassering av bygg i tiltaksklasse 3
- Stedlig uavhengig kontroll av konstruksjon knyttet til kritiske elementer, herunder bæreevne og brannsikring, innenfor tiltaksklasse 2 og 3
- Dersom det ved innmåling av byggegrep for tiltak i tiltaksklasse 2 og 3 utført av ansvarlig utførende er avdekket feil i prosjektering eller nye forhold som krever sikringstiltak, skal ansvarlig søker varsles og sørge for at gjennomføres uavhengig kontroll med utførelsen.
- Ansvarlig kontroll utvides til å bekrefte at området som kontrolleres tilfredsstillende kravene i byggteknisk forskrift på kontrolltidspunktet, og ikke bare avgrenses til å bekrefte at ansvarlig kontrollerende har gjennomført kontroll

Når skal kontrollen skje?

I dag er prinsippet at kontrollen utføres på hensiktsmessige tidspunkt i ulike faser av et byggeprosjekt. Ved avsluttet kontroll skal det leveres kontrollerklæring.

Tiltaksklasse 1: Våtrom og lufttetthet i boliger

- Kontroll av våtrom og lufttetthet er i hovedsak kontroll av utførelse. Kontroll av våtrom foretas i utførelsesfasen. Kontrollen bør gjennomføres etter at tettesjiktet er påført og gjennomføringer forseglet og før overflatematerialer som fliser, belegg mv. er montert.
- Kontrollerklæring for fuktsikring i våtrom og lufttetthet skal foreligge senest ved ferdigattest.

Tiltaksklasse 2 og 3

- Kontrollerklæring for brannkonsept skal senest foreligge ved igangsettingstillatelse.
- Kontroll av prosjektering og utførelse av bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk skal utføres på et tidspunkt som er hensiktsmessig for hva som skal kontrolleres. Kontrollerklæring skal foreligge senest ved ferdigattest. Hver ansvarsrett som er tildelt for kontroll skal ha en egen kontrollerklæring.

Vi foreslår:

- Stedlige kontroller ved nærmere angitte milepæler må finne sted på et forsvarlig tidspunkt før området som skal kontrolleres bygges inn, slik at det muliggjør oppdagelse av eventuelle feil og mangler

Hva skjer om kontrollen avdekker feil eller mangler?

I dag er kontrollregimet slik at kontrollforetaket skal innenfor sitt kontrollområde kontrollere at byggearbeidene er i overensstemmelse med kravene som følger av plan- og bygningsloven. Feil som oppdages under kontrollen

skal meldes til de ansvarlige foretakene som har prosjektert eller utført byggearbeidene. Ansvarlig prosjekterende eller utførende foretak har ansvar for å lukke avvik.

Kontrollforetaket skal påse at avvik blir lukket. Dette innebærer ikke at det skal gjøres en ny kontroll av tegninger eller utført byggearbeid, det er tilstrekkelig å konstatere at avviket er bekreftet lukket av de ansvarlige prosjekterende eller utførende foretakene.

Dersom den avtalte fristen for lukking overskrides, skal kontrollforetaket varsle ansvarlig søker. Dersom avvik ikke lukkes etter at søker er informert og avtalte frister er utløpt, skal kontrollforetaket melde fra til kommunen at det foreligger et åpent avvik.

Kontrollforetak skal avgi kontrollerklæring og sluttrapport til søker når kontrolloppdraget er utført. Kontrollforetakets ansvar i byggesaken stopper med sluttrapporten.

Vi foreslår:

- Dersom det avdekkes feil som ikke rettes, skal ansvarlig kontrollerende for utførelsen varsle kommunen. Dette utløser en tilsynsplikt for kommunen, som må iverksette tilsyn.
- Kontrollforetakets ansvar i byggesaken utvides til å inkludere en bekreftelse av at det kontrollerte området tilfredsstillende kravene for byggeteknisk forskrift. Kontrollforetakets ansvar i byggesaken stopper således ikke med sluttrapporten for de konkrete områdene (som i dag).

Hvem skal ha ansvar for hva?

I dag er ansvar i stor grad regulert av ansvarsrettssystemet. Som beskrevet i kapittel 2 har ulike aktører ulikt ansvar. Når det gjelder ansvar overfor kommunen er tiltakshaver som et utgangspunkt ansvarlig for at tiltak utføres i tråd med regelverket. Det ligger dermed et generelt og overordnet ansvar på tiltakshaver. Videre har ansvarlig søker etter pbl. § 23-4 tre hovedoppgaver. For det første å være tiltakshavers representant overfor kommunen, for det andre å være ansvarlig for å samordne de ulike oppgavene og for det tredje ansvarlig for å innsende nødvendig sluttokumentasjon for kommunens utstedelse av ferdigattest. Ansvarlig prosjekterende har i henhold til pbl. § 23-5 ansvar for å prosjektere tiltaket i *samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov*. Tilsvarende har ansvarlig utførende etter pbl. § 23-6 ansvar for at tiltaket utføres i tråd med prosjekteringen, og at gjennomføringen skjer i *samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov*. Som del av dette har foretakene selv ansvar for intern kvalitetssikring av at de oppfyller dette.

Når det gjelder det offentligrettslige ansvaret til uavhengig kontrollør, er dette dekket av pbl. § 23-7 som sier at den ansvarlig kontrollerende har ansvar for å påse at prosjekteringen og løsningene som valgt er tilstrekkelig. Videre skal den ansvarlig kontrollerende påse at utførelsen er i tråd med prosjekteringen, og at både prosjekteringen og utførelsen er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. Herunder gjelder de punkter nevnt under spørsmålet *Hva skal kontrolleres?* over.

Kommunen har ansvar for kontroll av dokumentasjon i forbindelse med søknad om byggetillatelse og søknad om midlertidig brukstillatelse/sluttklæring. I tillegg plikter kommunene å føre tilsyn med saker der det allerede har blitt gitt pålegg, er varsel om ulovligheter, og temabasert tilsyn etter SAK § 15-3. Utover de konkrete tilfeller hvor kommunene plikter å føre tilsyn, har kommunene vid fullmakt til å selv bestemme i hvilken utstrekning og hvordan de selv skal føre tilsyn.

Vi foreslår videreføring av dagens ansvarsrettssystem med følgende tilpasninger:

- Økt ansvar for uavhengig kontrollør i form av bekreftelse av at kontrollerte områder tilfredsstillende kravene for byggeteknisk forskrift
- Krav til at ansvarlig søker skal påse at det er én aktør som har ansvar for koordinering innen prosjektering, én aktør som har ansvar for koordinering innen utførelse, og én aktør som har ansvar for koordinering innen uavhengig kontroll.
- Ved manglende retting av feil avdekket under kontroll fra uavhengig tredjepart, har denne ansvar for å varsle kommune. Varsel om manglende retting av feil utløser tilsynsplikt fra kommunen.

12. Referanser

- Bol, Thijs, og Ida Drange. 2016. «Occupational closure and wages in Norway.» *Acta Sociologica* 60 (2): 134-157.
- Boligprodusentene. 2019. «Kvalifisert for å bygge. Enkelt å velge seriøst.»
- Bolton, Patrick, og Mathias Dewatripont. 2005. *Contract Theory*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Boverket. 2018. «Kartläggning av fel, brister og skador inom byggsektorn.»
- Bygggenæringens Landsforening. 2020. «Bygge- og anleggsmarkedet 2020-2022.»
- Bygggenæringens Landsforening. 2014. «Enkelt å være seriøs.»
- Byggkvalitetutvalget. 2020. «Forsvarlig byggkvalitet. Kompetanse, kontroll og seriøsitet. .»
- Direktoratet for Byggkvalitet. 2018. «Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i bygggenæringen.»
- Direktoratet for byggkvalitet. 2021. *Årsrapport 2020: Gode bygg for et godt samfunn*. Direktoratet for byggkvalitet.
- Laffont, Jean-Jacques, og David Martimort. 2002. *The Theory of Incentives. The Pricipal-Agent Model*. . Princeton University Press.
- Oslo Economics. 2014. *Konsekvensutredning - forslag om etablering av én sentral klareringsenhet innen sivil sektor*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. 2020. «Utredning av kvalifikasjonskrav i bygge- og anleggsbransjen.»
- Pedersen, Simen, Sissel Rødevand , Iselin Kjelsaas, Fredrik Haugen, og Maja Olderskog Albertsen. 2020. *Utredning av byggskadeforsikring og -register*. Oslo: Menon Economics.
- Samfunnsøkonomisk analyse. 2018. «Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder.»
- Sintef Byggforsk. 2008. *Byggskadeomfanget i Norge (2006) - En vurdering basert på et tidligere arbeid og nye data*. Sintef Byggforsk.
- Sintef Byggforsk. 1994. *Byggskadeomfanget i Norge. Utbedringskostnader i norsk bygge-/eiendomsbransje - og erfaring fra andre land*. Sintef Byggforsk.
- Sintef Byggforsk. 2005. «Kompetanseoverføring for reduksjon av byggefeil.»
- SSB. 2020. *12817: Foreløpige tall for antall foretak, sysselsatte og omsetning, etter næring (SN2007) 2016 - 2019*. Funnet 08 16, 2021. <https://www.ssb.no/statbank/table/12817/>.
- . 2020. *SSB Tabell 07685: Gjennomsnittlige arbeidskraftskostnader per årsverk, etter næring (SN2007), statistikkvariabel og år*. Funnet 2021. <https://www.ssb.no/statbank/table/07685/tableViewLayout1/>.
- . 2021. *SSB Tabell 12676: Behandlede byggesøknader og klager. Utførte tilsyn samt pålegg, oppfølging og sanksjoner ifm. tilsyn, etter statistikkvariabel, region og år*. Funnet 2021. <https://www.ssb.no/statbank/table/12676/tableViewLayout1/>.

oslo**economics**

HOLTH & WINGE

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo