
Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen

Tilsynsordningene for byggetiltak, sentralt godkjente foretak og byggevarer

Dato: 15.11.2018



Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1. Kort om notatet	5
1.2. Informasjonsgrunnlag	5
2. Regelverket og tilsynsordningene	6
2.1. Regulering av byggsektoren	7
2.1.1. Underliggende forskrifter	7
2.1.2. Utvikling av regelverk og tilsynets rolle og betydning i byggetiltak	8
2.2. Beskrivelse av tilsynsordningene	10
2.2.1. Kommunalt tilsyn i byggetiltak	10
2.2.2. Tilsyn med sentralt godkjente foretak (SG)	13
2.2.3. Markedstilsyn	15
2.3. Uavhengig kontroll	18
3. Analyse av dagens tilsynsordninger	20
3.1. Det kommunale tilsynet	20
3.1.1. Lavt tilsynsomfang i mange kommuner	21
3.1.2. Små og sårbare kompetansemiljøer	24
3.1.3. Manglende evne til effektivisering og strategisk planlegging	27
3.2. Tilsyn med sentralt godkjente foretak	30
3.2.1. SG-tilsynet påvirker kun selskaper som frivillig melder seg inn i ordningen	31
3.2.2. Begrenset bruk av risikobasert tilnærming	32
3.3. Markedstilsyn	35
3.3.1. Lite tilsyn med bruk av byggevarer	35
3.3.2. For lite tilsyn med produktene som går rett til byggeplass via underleverandør ..	36
3.3.3. Manglende tallgrunnlag som grunnlag for risikovurdering i utvelgelse av tilsynsobjekter	36
3.3.4. Manuell gjennomgang av dokumentasjon er ressurskrevende	36
Vedlegg 1: Informasjonsinnhenting	37

Sammendrag

Bygg- og anleggsbransjen er en av Norges viktigste næringer og omsetter for over 500 milliarder kroner i året¹. I tillegg til å være en sentral del av norsk økonomi leverer næringen boliger og næringsbygg av stor betydning for innbyggere og næringsliv. Det er derfor avgjørende at næringen leverer bygninger av god kvalitet.

Hva som er tilfredsstillende byggkvalitet styres i stor grad av regelverket i plan- og bygningsloven (pbl). Men, det er gjennom tilsyn og ulovlighetsoppfølging av myndighetene kan sørge for at dette regelverket etterleves. Dersom tilsynsvirkningskraften er mangelfull blir insentivene til å etterleve regelverket svakere. Det kan gå utover byggkvaliteten og påføre samfunnet betydelige kostnader. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) jobber for å bidra til å forbedre, samordne og øke effekten av dagens tilsyn. For å kunne oppnå et forbedret tilsyn i fremtiden, er det viktig å etablere et kunnskapsgrunnlag om dagens situasjon. DiBK har derfor utredet hvordan dagens tilsyn med bygg- og anleggsnæringen fungerer.

Tilsynet som gjennomføres innenfor rammen av plan- og bygningsloven (pbl) er i dag fordelt på tre forskjellige ordninger:

1. Tilsyn med byggetiltak (kommunalt tilsyn)
2. Tilsyn med sentralt godkjente foretak (SG-tilsyn)
3. Tilsyn med produkter til byggverk (markedstilsyn)

Det kommunale tilsynet er den mest omfattende av ordningene og har som formål å sikre at konkrete byggetiltak oppføres i tråd med bestemmelsene i pbl. Tilsynet med sentralt godkjente foretak skal sikre at alle sentralt godkjente foretak har kompetanse og kvalitetssikringsrutiner i tråd med kravene i ordningen. Markedstilsynet skal sikre at byggevarer, heisinstallasjoner og andre løfteinnretninger er i tråd med europeiske regelverk og ikke utgjør en risiko for helse, sikkerhet eller miljø.

Alle de tre tilsynsformene har til hensikt å bidra til god byggkvalitet i samfunnet og virker i all hovedsak gjennom tre kanaler:

- *Identifisere konkrete feil* slik at disse rettes opp på et tidlig stadium.
- *Øke næringsaktørens kunnskap* om hvilke regler som gjelder og hvordan de kan etterleves.
- *Disiplinere næringsaktørene* ved å medføre en risiko for sanksjoner dersom regelverket ikke etterleves.

¹ I beregningen av 2016-verdiene har vi tatt utgangspunkt i SSBs samlede omsetningstall for bygge- og anleggsnæringen for 2016 (tabell 07420).

I hvilken grad tilsynet påvirker næringen gjennom alle disse tre kanalene styres i all hovedsak av omfanget av og kvaliteten på tilsynene som føres.

Det er i all hovedsak tre sentrale utfordringer ved dagens tilsynsvirksomhet:

1. Det gjennomføres for få tilsyn
2. Tilsynet er ikke tilstrekkelig risikobasert
3. Det er varierende kompetanse og praksis blant de som utfører tilsynsarbeidet

Alle disse utfordringene fører til at sannsynligheten for å avsløre feil er for lav. Det reduserer tilsynets disiplinerende effekt og evne til å identifisere konkrete feil slik at disse kan rettes opp. Manglende tilsynsromfang og varierende kvalitet fører også til at tilsynets evne til å heve kunnskapen om hvordan regelverket skal etterleves begrenses. Det kan også være en utfordring at dagens tilsynsvirksomhet i all hovedsak er rettet inn mot vurderinger av dokumentasjon og rutiner og ikke selve byggverkene. Dette er gjerne omtalt som tilsyn etter internkontrollprinsippet og er en kostnadseffektiv måte å gjennomføre tilsyn på. Men, det medfører også en risiko for at hvorvidt rutiner og dokumentasjon etterleves i praksis ikke blir undersøkt i tilstrekkelig grad.

Tilsynet med byggetiltak utgjør den mest sentrale delen av tilsynsarbeidet og gjennomføres av kommunene. Det kommunale tilsynet er den mest omfattende av tilsynsordningene i tillegg til å være mest direkte rettet inn mot kvaliteten på selve byggverkene. Det er også denne ordningen det er knyttet størst utfordringer til. Årsaken er at det i mange kommuner settes av lite ressurser til tilsyn og fordi tilsynsvirksomheten er veldig fragmentert slik at arbeidet ofte er organisert i mange små og lite spesialiserte enheter. Dette fører til lite effektiv gjennomføring og redusert kvalitet. Det er likevel viktig å understreke at det er stor variasjon på tvers av kommuner og i flere kommuner fungerer tilsynet relativt godt.

Det er også utfordringer knyttet til de øvrige tilsynsordningene som i stor grad knytter seg til et potensial for effektivisering og en mer risikobasert tilnærming. Konsekvensene av disse utfordringene, er imidlertid mindre omfattende enn for det kommunale tilsynet.

Samlet sett bidrar likevel utfordringene til at tilsynets effekt på byggkvaliteten er lavere enn ønsket, fordi tilsynsordningenes evne til å avdekke og forhindre feil er begrenset.

1. Innledning

1.1. Kort om notatet

Dette notatet dokumenterer Direktoratet for byggkvalitets (DiBK) analyse av hvordan dagens tilsyn med bygge- og anleggsbransjen innenfor rammen av plan- og bygningsloven (pbl) fungerer. DiBK jobber for å bidra til å forbedre, samordne og øke effekten av dagens tilsyn. For å kunne oppnå et forbedret tilsyn i fremtiden, er det viktig å etablere et kunnskapsgrunnlag om dagens situasjon. I dagens ordning er det tre former for tilsyn som utføres:

- tilsyn i byggetiltak (kommunalt tilsyn)
- tilsyn med sentralt godkjente foretak
- tilsyn med produkter til byggverk (markedstilsyn)

Alle tre tilsynsformene har til hensikt å bidra til god byggkvalitet i samfunnet ved å sørge for at regelverket etterleves.

I kapittel 2 beskrives dagens plan- og bygningsregelverk og tilsynsordninger, mens utfordringer ved tilsynsordningene beskrives i kapittel 3.

1.2. Informasjonsgrunnlag

Informasjonsgrunnlaget som er benyttet i analysene er hentet fra flere kilder:

- Intervju med interessenter, inkludert næringsorganisasjoner, byggherrer og kommuner.
- Intervju med andre relevante tilsynsmyndigheter.
- Spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle landets kommuner. Vi har fått svar fra om lag 31 prosent av kommunene.
- Offentlig tilgjengelig statistikk, herunder Kostra-tall fra SSB.
- Interne erfaringstall fra DiBK.

Informasjonsgrunnlaget er nærmere beskrevet i vedlegg 1

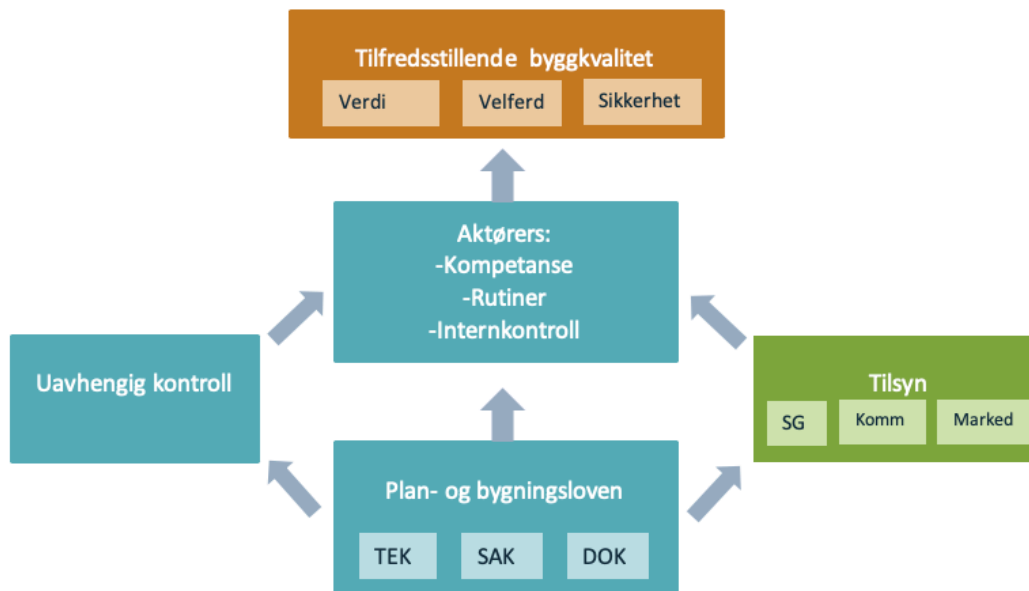
2. Regelverket og tilsynsordningene

Plan- og bygningsloven (pbl) er det viktigste regulatoriske rammeverket for byggsektoren. Pbl med tilhørende forskrifter har som formål å fremme en bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og for fremtidige generasjoner.

Det innebærer en rekke krav og retningslinjer som skal sørge for ønsket byggkvalitet til det beste for samfunnet som helhet. Håndhevingen av regelverket skjer gjennom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. I tillegg stilles det også enkelte krav til tredjepartsvurderinger i form av uavhengig kontroll og tekniske kontrollorganer ved dokumentasjon av produkter til byggverk.

Det er plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter som stiller kravene som skal sikre tilfredsstillende byggkvalitet, som illustrert i Figur 2-1. Hvilken byggkvalitet som oppnås, avhenger imidlertid av næringsaktørens kompetanse, rutiner og internkontroll, og i hvor stor grad de følger regelverket. Overholdelse av regelverket sikres gjennom de ulike tilsynsordningene, samt krav til uavhengig kontroll. Denne utredningen fokuserer i hovedsak på tilsynsordningene, og hvordan de påvirker byggkvaliteten.

Nedenfor gir vi først en overordnet innføring i de viktigste reguleringene av byggsektoren, før vi kort beskriver hver enkelt tilsynsordning.



Figur 2-1 Illustrasjon av regelverket og tilsynets påvirkning på byggkvaliteten. Aktørene inkluderer Næringsaktører, utbyggere, tiltakshavere, privatpersoner og eventuelle andre relevante aktører.

2.1. Regulering av byggsektoren

Aktørene i byggsektoren er omfattet av plan- og bygningslovgivningen, som skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Loven skal bidra til å samordne stat, regionale og kommunale oppgaver, og skaper grunnlaget for vedtak om bruk og vern av ressurser.

2.1.1. Underliggende forskrifter

Pbl har flere tilknyttede forskrifter, hvorav de viktigste for denne utredningen er:

- Byggteknisk forskrift (TEK17)
- Byggesaksforskriften (SAK10)
- Forskrift om dokumentasjon av produkter til byggverk (DOK)
- Forskrift om omsetning og dokumentasjon av heiser mv.

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK) trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge². Forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi³.

Byggesaksforskriften (SAK) utfyller plan- og bygningslovens regler om byggesaksbehandling, kvalitetssikring og kontroll. Forskriften regulerer også tilsyn, godkjenning av foretak for ansvarsrett og reaksjoner der reglene ikke er fulgt. Forskriften skal blant annet sikre en effektiv og forsvarlig byggesaksbehandling som bidrar til god kvalitet i byggverk⁴. SAK skal også bidra til at det føres effektivt og systematisk tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. I tillegg skal SAK sikre at foretak har tilstrekkelige kvalifikasjoner for sin funksjon, og at uavhengig kontroll brukes og gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Forskriften om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk (DOK) gjelder for produkter som framstilles, omsettes, markedsføres og distribueres for bruk i byggverk. Forskriften inneholder regler for dokumentasjon og omsetning av produkter til byggverk, og skal sikre at produktene har tilstrekkelig dokumentasjon av egenskaper. Dette inkluderer byggevarer, løfteinnretninger og varmtvannskjeler⁵.

² <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/>

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>

⁵ <https://dibk.no/byggeregler/dok/>

2.1.2. Utvikling av regelverk og tilsynets rolle og betydning i byggetiltak

Det har skjedd flere store endringer i reguleringen av byggenæringen som har påvirket tilsynets rolle og betydning. Figur 2-2 gir en overordnet beskrivelse av de viktigste av disse:



Figur 2-2 Tidslinje, utvikling av regelverket for det kommunale tilsynet

Fram til 1985 hadde kommunene en plikt til å gjennomføre bygningskontroll av nybygg for å etterse at regelverket var fulgt. Rundt 1985 ble plikten til å føre kontroll endret til en rett for kommunen, noe som medførte at omfanget av kontroll ble redusert. Erfaringene tilsa at bygningskontrollen ikke fungerte etter sin hensikt.

I 1997 ble byggesaksreformen derfor implementert. Formålet var å sikre bedre kvalitet på det som ble bygget basert på en oppfatning om at oppførte byggverk i for stor grad ikke samsvarte med gjeldende plan- og bygningslovgivning. Det store omfanget byggefeil medførte betydelige kostnader for samfunnet. For å få bukt med problemet, ble det foretatt endringer i regelverket som innebar å øke omfanget av saksbehandling, tilrettelegge for oversiktlige og effektive ansvarsforhold, samt gi regler for kvalifikasjonskrav og effektiv kontroll.

Byggesaksreformen medførte at private aktører fikk en mer fremtredende plass med hensyn til oppgaver og roller. Reglene om ansvar og kontroll ble endret slik at ansvaret for at regelverket er fulgt i byggeprosjekter i utgangspunktet ble lagt på det foretaket som faktisk utfører arbeidet. Ansvaret overfor bygningsmyndighetene skulle i større grad korrespondere med foretakets oppgaver i byggetiltaket. Alle faser i byggesaken skulle belegges med ansvar: *søknad, prosjektering, utførelse, samordning av utførelse og kontroll*. Kontroll skulle utføres av foretak med ansvarsrett for oppgaven, enten ved dokumentert egenkontroll (nå kvalitetssikring) eller ved uavhengig kontroll.

Ved byggesaksreformen ble bygningskontrollen erstattet med en kommunal tilsynsplikt og kommunen fikk et mer avgrenset ansvar enn tidligere. Kommunen skulle ikke lenger kontrollere det enkelte byggverk, men fikk en plikt til å føre tilsyn med at ansvarlige foretak gjennomførte byggetiltaket i samsvar med regelverket og tillatelser. Mens bygningskontrollen i det vesentlige hadde fokus på utførelsen, skulle tilsynet omfatte alle oppgaver i tiltaket, også søker- og prosjekteringsansvaret.

Ansvarsrettsreformen innebar at kommunen ved tilsyn kunne påpeke feil, men ikke foreslå løsninger. Ansvaret for valg av riktige løsninger ble lagt til de ansvarlige foretakene i byggesaken. Dersom det forelå et ulovlig forhold, måtte kommunen avpasse sanksjonsbruken til forholdet.

En lovendring i 2010 forsterket plikten til å føre tilsyn og følge opp ulovligheter. Lovendringen kom som følge av høy byggeaktivitet, og betydelig oppmerksomhet rettet mot byggefeil, useriøse foretak og lav tilsynsaktivitet. Regelendringene skulle sikre kvalitet i byggverk gjennom bedre etterlevelse av lovgivningen.

Mens tilsyn tidligere bare var nevnt som en av flere kommunale oppgaver i plan- og bygningsloven, ble tilsyn nå regulert i et eget kapittel 25. Tilsynsplikten fremgår tydelig av § 25-1 som krever at kommunen fører tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Bestemmelsen er tydelig på at kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal også iverksette tidsavgrenset tilsyn i samsvar med byggesaksforskriften kap. 15. Det ble videre innført en egen bestemmelse i pbl. § 32-1 om kommunens plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl.

Generelle utviklingstrekk i tilsynsmetodikk

Tradisjonelt har tilsynsmetodikken i de fleste sektorer gått ut på at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en virksomhet og kontrollerer om regelverket etterleves. Eventuelle feil og mangler som inspektøren påpeker må så rettes opp. I mange tilfeller har slike tradisjonelle tilsynsformer vist seg å ha svakheter. Det er ressurskrevende for myndigheten å kontrollere alle virksomheter og kan være vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en enkeltinspeksjon. Videre kan den forebyggende effekten bli beskjedent, fordi tilsynet i liten grad bidrar til en bredere forståelse av området.

En ytterligere svakhet er at tilsynene kan oppfattes som en form for kvalitetssikrere for virksomhetene ved at de stoler på at feil blir påpekt under kontrollen. Både internasjonalt og i Norge har det med bakgrunn i slike erkjente svakheter skjedd en utvikling der denne tradisjonelle detaljkontrollen forlates. I stedet legges det vekt på at virksomhetene selv skal kunne dokumentere at det er etablert systemer som gir tilstrekkelig sikkerhet for at myndighetenes regelverk overholdes. Denne type tilsyn som retter seg mot virksomhetenes egenaktivitet og dokumentasjon, betegnes gjerne som tilsyn etter internkontrollprinsippet. Internkontroll innebærer således at oppmerksomheten konsentreres om at virksomhetenes egne systemer og rutiner i praksis sikrer etterlevelse av regelverket. Denne tilnærmingen preger også tilsynsvirksomheten i byggsektoren.

2.2. Beskrivelse av tilsynsordningene

Det er i dag tre tilsyn som kun fokuserer på bygge- og anleggsbransjen:

- tilsyn i byggetiltak (kommunalt tilsyn),
- tilsyn med sentralt godkjente foretak
- tilsyn med produkter til byggverk (markedstilsyn)

Alle tre tilsynsformene har til hensikt å bidra til god byggkvalitet i samfunnet ved å sørge for at regelverket etterleves. Markedstilsynet har også som formål å bidra til like konkurransevilkår og fri flyt av varer i EØS-området.

Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av hver av tilsynsordningene.

2.2.1. Kommunalt tilsyn i byggetiltak

Det kommunale tilsynet er den mest omfangsrrike av de tre tilsynsformene som retter seg mot bygge- og anleggsbransjen. Det er også den tilsynsordningen som er mest direkte rettet inn mot byggkvalitet, ettersom det er selve byggeprosessen og byggverkene som er gjenstand for tilsyn. Tall fra KOSTRA viser at de kommunene som har registrert sin tilsynsvirksomhet i 2016 gjennomførte til sammen over 11 400 tilsyn. Disse tilsynene fordeler seg på nesten 6 800 av totalt 94 000 byggesaker og 15 temaområder innenfor virkeområdet i pbl. I henhold til pbl. § 25-1 er alle kommuner pliktig til å føre tilsyn i byggetiltak, men hvordan dette gjøres og i hvilket omfang er opp til hver enkelt kommune å vurdere.

Formål

Det kommunale tilsynet skal påse at byggetiltak oppføres med god kvalitet, i samsvar med bestemmelser gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven (pbl.) og byggetillatelsen.

Kommunens tilsyn omfatter alle byggesaker, uavhengig av sakstype. Tilsyn omfatter også tiltak unntatt fra søknadsplikt, og tiltak som er igangsatt, oppført eller brukes ulovlig. Tilsyn kan gjennomføres inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Overordnet har det kommunale tilsynet tre hovedoppgaver:

- **Tilsynet skal avdekke om aktørene i byggesaken er kvalifisert, og gjennomfører sine oppgaver i tråd med ansvarsretten de har påtatt seg.** Søknadspliktige tiltak skal prosjekteres og utføres av foretak med ansvarsrett. Foretak som erklærer ansvarsrett, må inneha nødvendige kvalifikasjoner i form av relevant utdanning og praksis, samt bruke kvalitetssikring tilpasset arbeidsoppgavene. Kommunalt tilsyn er en viktig forutsetning for at ansvarsrettssystemet skal virke etter sin hensikt.
- **Tilsyn skal virke forebyggende på byggefeil i pågående og nye byggetiltak.** Der tilsynet avdekker byggefeil i et byggetiltak, bør dette bidra til at tilsvarende feil ikke gjøres i eksisterende og fremtidige byggeprosjekter.

- **Kommunalt tilsyn skal også virke oppdragende på bygge- og anleggsnæringen.** Et tillitsbasert ansvarsrettssystem forutsetter at kommunen følger opp med systematisk tilsyn for å påse at regelverket blir fulgt. Et omfattende og effektivt tilsyn vil virke skjerpene på aktørene og øke sannsynligheten for at byggverk oppføres i samsvar med regelverket. Regelmessig tilsyn vil bidra til økt seriøsitet i byggenæringen, bedre konkurransevilkår og redusere samfunnsmessige kostnader som følge av byggefeil.

Organisering og finansiering

Tilsynet med byggetiltak er en kommunal oppgave, og kan ikke settes bort til andre. Pbl. § 25-1 tredje ledd åpner imidlertid for at kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser (brannvesen, arbeidstilsyn, eltilsyn) om tilsyn. Dette tilrettelegger for ulik organisering av tilsyn i ulike kommuner.

Nedenfor gis en oversikt over ulike måter det kommunale tilsynet er organisert på i dag:

- **Tilsyn integrert i byggesaksbehandling:** Det vanligste, spesielt i mindre kommuner, er at kommunens byggesaksbehandlere både behandler byggesaker og fører tilsyn.
- **Egen kommunal tilsynsenhet:** Enkelte kommuner har valgt å organisere tilsynsvirksomheten i en uavhengig enhet eller avdeling atskilt fra byggesaksavdelingen.
- **Samarbeid om tilsyn (uten delegasjon av myndighet):** I sin enkleste form kan kommunalt samarbeid etableres på uformelt grunnlag, for eksempel ved samarbeidsmøter eller ved å opprette løse samarbeidsavtaler. Eksempelvis kan en kommune låne ut en saksbehandler til en annen kommune én dag i uken for å gjennomføre tilsyn sammen med nabokommunens saksbehandler. Mindre kommuner med få byggesaksbehandlere kan samarbeide på tvers av kommunegrenser ved å opprette en felles tilsynsenhet. Tilsynsenheten vil kunne gjennomføre tilsyn i alle kommunene, men må rapportere til den kommunen hvor byggetiltaket befinner seg. Det er kommunen, ikke tilsynsorganet, som innehar sanksjonsmyndigheten.
- **Interkommunalt samarbeid (delegasjon av myndighet til vertskommune):** En kommune kan også delegere utførelsen av tilsyn, inkludert oppfølging av tilsynet med eventuell sanksjonering og andre lovpålagte oppgaver, til en vertskommune. Vertskommunen har da sanksjonsmyndighet, i motsetning til samarbeid uten delegasjon. Slik delegasjon og overføring av beslutningsmyndighet reguleres av kommuneloven (kap. 5).
- **Samkommune:** En samkommune er et forpliktende samarbeid mellom to eller flere kommuner som skal løse felles oppgaver. Samarbeid i form av en samkommune innebærer at deltakerkommunene overfører oppgaver og avgjørelsesmyndighet til samkommunen. Deltakerkommunene har ingen instruksjons- eller omgjøringsrett overfor vedtak som treffes i samkommunen. Det er imidlertid få kommuner som er organisert som samkommuner, og denne organiseringsløsningen vil fases ut innen 2020.

Det kommunale tilsynet finansieres i utgangspunktet gjennom byggesaksgebyret. Kommunen kan, men må ikke, sette gebyret slik at det dekker kostnadene av tilsyn og byggesaksbehandlingen fullt ut. Selvkostprinsippet innebærer imidlertid at gebyret fra innbyggerne i sum ikke kan overstige kostnaden⁶.

Gjennomføring og oppfølging

Kommunen er pålagt å utarbeide en tilsynsstrategi jf. SAK § 15-1, men bestemmer selv hvordan tilsynsvirksomheten skal organiseres og gjennomføres, og hvor stort tilsynsomfanget er. Tilsynene kan overordnet deles inn i dokumenttilsyn, stedlige tilsyn og revisjonstilsyn.

Hvordan kommunene skal oppfylle sitt tilsynsansvar skal i utgangspunktet defineres i en egen tilsynsstrategi. Kommunens tilsynsstrategi skal ta stilling til målsetting og rutiner, hvordan tilsynet skal organiseres, behov for kompetanse og behov for ressurser og finansiering. Videre skal det i strategien beskrives i hvilket omfang det skal føres tilsyn og hvilke tilsynsområder som skal prioriteres. Strategien bør være et dynamisk dokument som kan revideres etter behov.

Kommunenes praktisering av tilsyn kan deles inn i tre hovedformer:

- **Dokumenttilsyn.** En gjennomgang av dokumentasjon på rutiner for kvalitetssikring som utføres på tilsynskontoret. Det som er karakteristisk for et dokumenttilsyn er at det er enkelt, og det skal påse at det er utført kvalitetssikring av arbeidet. Et dokumenttilsyn kan også være at man etterlyser f.eks. dokumentasjon av brannprosjektering, eller saneringsrapporter. Kommunen skal i tilsynet få tilsendt dokumentasjon på at det foreligger prosjektering. Tilsynet skal ikke vurdere selve prosjekteringen, kun at tiltaket er prosjektert.
- **Stedlig tilsyn.** Dette tilsynet gjennomføres ofte som befaring med etterfølgende intervju. Tilsynet kan gjøres enten som et anmeldt tilsyn, eller som et uanmeldt tilsyn. Vanlig praksis er en gjennomgang av dokumentasjonen i form av å påse at det foreligger tegninger, monteringsbeskrivelser, produksjonsunderlag og liknende. Tilsynet innebærer per i dag ikke kontroll av byggverkets kvalitet.
- **Revisjonstilsyn.** Foretakets kvalitetssikring gjennomgås i detalj. Denne type tilsyn krever som hovedregel trening og opplæring. Tilsynet innebærer ofte intervju med aktøren i tillegg til en mer systematisk gjennomgang av dokumentasjonens sporbarhet opp mot kvalitetssikringssystemet. Metoden er egnet for å få innsikt i systemer, praksis og dokumentasjon.

Tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen viser at det er en relativt jevn fordeling mellom de ulike tilsynstypene. Blant de minste kommunene er det noe mer stedlige tilsyn, og mindre revisjonstilsyn. Blant storbyene er det færre stedlige tilsyn, og en større andel revisjonstilsyn.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/selvkost/id2006421/>

Tilsyn kan gjennomføres når som helst i tiltaket:

- I søknadsfasen (så fort søknad er mottatt)
- Ved prosjektering
- Ved utførelse
- Ved brukstillatelse
- Inntil 5 år etter ferdigattest

Kommunen har en plikt etter pbl. § 32-1 til å forfølge ulovlige forhold. Der tilsynet avdekker forhold i strid med regelverket og foretaket ikke viser vilje til å rette forholdet, må kommunen vurdere relevante reaksjoner. Disse er ikke begrenset til sanksjonsbestemmelsene i pbl. kap. 32, men omfatter også sanksjoner etter lovens spesialbestemmelser, reaksjoner som gjelder foretakets ansvarsrett og pålegg om uavhengig kontroll. Kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser av mindre betydning, jf. § 32-1, annet ledd. Dette er en prosessledende beslutning som ikke kan påklages. Beslutningen innebærer ikke at overtredelsen blir lovlig.

2.2.2. Tilsyn med sentralt godkjente foretak (SG)

Tilsyn med sentralt godkjente foretak (SG-tilsyn) utføres av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), og skal påse at foretak som har søkt om sentral godkjenning oppfyller krav til kvalitetssikring, kvalifikasjoner og seriøsitetvilkår. SG-tilsyn skal også bidra til at ordningen er troverdig. I 2017 førte DiBK tilsammen 1181 tilsyn fordelt på foretak som spenner over en rekke ulike fagområder, tiltaksklasser og funksjoner.

Sentral godkjenning er en frivillig kvalitetsordning som beskriver foretakenes seriøsitet og faglige kompetanse. Ordningen er en frivillig prekvalifisering der foretakets dokumenterte kvalifikasjoner vurderes opp mot kravene i byggesaksforskriften.

Opprinnelig var ordningen ment å lette kommunens saksbehandling og resulterte i redusert byggesaksgebyr. Etter forskriftsendring 1. januar 2016 opphørte lokal godkjenning av ansvarsrett⁷, og krav om søknad om ansvarsrett ble erstattet av erklæring om ansvarsrett. Fordi den kommunale forhåndsvurderingen av ansvarsretten er opphørt, har ikke sentral godkjenning lenger innvirkning på det kommunale byggesaksgebyret. Foretakene skal nå erklære ansvar for de oppgavene de skal ta på seg. Ved erklæring skal foretaket krysse av for om det erklærte ansvaret dekkes av den sentrale godkjenningen eller ikke. Ordningen er fortsatt frivillig, men fungerer i dag hovedsakelig som et kvalitetsstempel.

⁷ Lokal godkjenning for ansvarsrett var i utgangspunktet obligatorisk for samtlige funksjoner, og ble tildelt av kommunen i den enkelte sak. Dersom foretaket hadde sentral godkjenning, var det ikke krav om obligatorisk lokal godkjenning. I slike tilfeller skulle det bare tildeles ansvarsrett. Kommunen vurderte om det sentrale godkjenningsbeviset var relevant for det omsøkte ansvarsområdet og i så fall kunne det tildeles ansvarsrett. Dersom foretaket hadde sentral godkjenning, og kommunen kun skulle tildele ansvarsrett, skulle dette avspeiles i det kommunale gebyret.

Formål

Tilsynet med sentralt godkjente foretak (SG) skal sikre at alle sentralt godkjente foretak tilfredsstiller de kravene til kvalitetssikringsrutiner som kreves for å være sentralt godkjent, som følger av pbl. og SAK10.

DiBK, ved avdeling for sentral godkjenning, skal sikre at foretak som innehar sentral godkjenning har nødvendige rutiner for å dokumentere kvalitetssikring av eget arbeid, og ivaretagelse av krav i plan- og bygningslovgivningen. De fører derfor tilsyn med SG-foretakenes kvalitetssikringsrutiner og dokumentasjon av arbeidet. I tillegg fører de tilsyn med kvalifikasjoner (utdanning og praksis) samt oppfyllelse av seriøsitetsvilkår (skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift).

Tilsynet retter seg mot alle foretak som er sentralt godkjente uavhengig av om de er søker, prosjekterende, utførende eller kontrollerende, eller hvilket fagområde og tiltaksklasse de tilhører.

Organisering og finansiering

Direktoratet for byggkvalitet er tilsynsmyndighet for tilsynet med sentralt godkjente foretak. Alle som jobber med SG-tilsyn er samlet på Gjøvik.

Det er 12 ansatte som jobber med SG-tilsynet på heltid med hele landet som virkeområde. Samlokaliseringen legger til rette for informasjonsutveksling og kompetansebygging og sikrer likebehandling av foretakene. Tilsynet har omfattende reisevirksomhet året rundt for å sikre geografisk spredning av stedlige tilsyn hos foretakene. SG-tilsynet er brukerfinansiert basert på selvkostprinsippet, gjennom avgiften som foretakene betaler for å være sentralt godkjente.

Gjennomføring og oppfølging

SG-tilsynet har to hovedformer for tilsyn: Stedlige tilsyn der de fører tilsyn på foretakets adresse, og dokumenttilsyn der de får tilsendt dokumentene fra foretaket.

- **Stedlige tilsyn** er tilsyn på foretakets forretningsadresse. I 2017 var det mål om å gjennomføre 365 stedlige tilsyn. På disse tilsynene deltar alltid to medarbeidere. Tilsynene utføres som intervju, og varsles på forhånd. De stedlige tilsynene retter seg i særlig grad mot foretakenes kvalitetssikringsrutiner etter SAK10 § 10-1 andre ledd. Det er i hovedsak to typer stedlige tilsyn:
 - Lang-tilsyn (2,5 t), som er større tilsyn som prioriteres for foretak med mange ansatte, mange godkjenningssområder og høye tiltaksklasser.

- Kort-tilsyn (1,5 t). Dette er kortere tilsyn, hvor et utvalg av rutinekravene i § 10-1 andre ledd gjennomgås. Dette er en tilsynsform som kan velges for foretak med få ansatte, få godkjenningsområder og lave tiltaksklasser.
- For tiden testes det også ut en tredje variant, stedlig tilsyn på byggeplass med oppstart høsten 2017 og videre testing ut 2018. Direktoratet kan ikke føre tilsyn med den enkelte byggesak, men ved å flytte tilsynet fra foretakets adresse til tiltakets adresse, blir det enklere å undersøke om det er samsvar mellom dokumentasjon og praksis. Stedlige tilsyn gjør også tilsynet mer synlig, noe som er et ønske fra næringen.
- **Dokumenttilsyn** er et skrivebordstilsyn med foretakets kvalitetssikringssystem, kvalifikasjoner og/eller seriøsitetstvilkår. Foretaket blir da spurt om å sende inn relevant dokumentasjon, som tilsynsførerne gjennomgår.

Foretakene det føres tilsyn med velges ut på ulike måter:

- Kommunale innrapporteringer. Pbl. § 23-3 sier at kommunen skal melde fra til den sentrale godkjenningsordningen når den har fattet vedtak om å frata ansvarsrett. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket. Alle innrapporteringer gjennomgås og det gjøres en konkret vurdering av om innrapportert foretak skal følges opp videre.
- Innrapporteringer fra privatpersoner. Dette er ofte innrapporteringer fra personer som har sluttet i et foretak, som gjør at foretaket ikke lenger har nødvendige kvalifikasjoner for godkjenningsområdene. Det kan også være bekymringsmeldinger fra privatpersoner, spesielt der de opplever at kommunen ikke følger opp i tilstrekkelig grad.
- Innrapporteringer fra andre offentlige organ. Direktoratet har ingen formell avtale med Arbeidstilsynet, men seksjon for tilsyn har god kontakt med enkelte regioner, for utveksling av informasjon.
- Tilfeldig utplukk ved stedlige tilsyn. I noen kommuner innrapporteres det få sentralt godkjente foretak, enten som en følge av manglende tilsynsromfang eller få avvik. I disse områdene plukkes foretakene ut tilfeldig. Utvelgelsen kan være basert på direktoratets erfaring med tilsvarende foretak, hvilken type kvalitetssikringsrutiner foretaket har, antall godkjenningsområder eller antall ansatte. Hvilke foretak som velges, vil variere ut fra hvilke typer foretak som er representert i det geografiske området som skal besøkes.

Tilsynet har tre sanksjonsmuligheter knyttet til sentral godkjenning: Tilbaketrekking av sentral godkjenning, overtredelsesgebyr og i tillegg kan de gi advarsel om sanksjoner med mindre avvikene rettes opp. Dersom kommunene rapporterer om svært alvorlige lovbrudd kan SG-tilsynet også gå direkte på varsel om tilbaketrekking av sentral godkjenning uten iverksettelse av eget tilsyn.

2.2.3. Markedstilsyn

Tilsynet med produkter til byggverk og heisinstallasjoner/løfteinnretninger utføres av DiBK, og skal sikre at produktenes egenskaper er tilstrekkelig dokumentert. Egenskapene gjelder grunnleggende krav til helse, miljø og sikkerhet.

Dette tilsynet skiller seg fra de to andre tilsynsformene ved at det er pålagt Norge gjennom EØS-avtalen. Produkter til byggverk omsettes på det europeiske indre markedet, og reglene er felles i hele

EØS-området for å sikre fri flyt av disse varene, slik at fri flyt og like konkurransevilkår er viktige hensyn bak regelverket. Imidlertid fyller dokumentasjonen også en viktig funksjon for å sikre god byggkvalitet, ved at dokumentasjon av produktenes egenskaper gir grunnlag for at de ansvarlige foretakene i byggesaken kan velge de produktene som har den nødvendige kvalitet, og at de kan stole på denne dokumentasjonen.

I 2016 gjennomførte tilsynet 5 kampanjer, og førte tilsyn med dokumentasjonen til over 250 produkter. I tillegg testet de utvalgte produkter med hjelp fra private aktører.

Formål

Markedstilsynet skal bidra til at byggevarer og heisinstallasjoner/løfteinnretninger tilfredsstiller kravene til produktene, og ikke utgjør en risiko for helse, sikkerhet eller miljø.

Markedstilsynet omfatter byggevarer og tilsyn på heis. Tilsynet med byggevarer er hovedprioritet for markedstilsynet, fordi heismarkedet er relativt lite og oversiktlig i Norge.

I regelverket (DOK) stilles det krav om at byggproduktenes egenskaper er dokumentert før produktet markedsføres, omsettes eller brukes i et byggverk. Regelverket er basert på harmoniserte krav for EU/EØS-området. Krav om og til dokumentasjon av egenskaper ved omsetning og markedsføring av byggevarer er rettet mot produsent eller omsetningsledd.

Markedstilsyn på byggevarer skal bidra til at byggevarer er i samsvar med regelverket og skape like konkurransevilkår for bedriftene. Tilsynsmyndigheten kontrollerer at produkters egenskaper er dokumentert på korrekt måte, hovedsakelig ved dokumentkontroll. Tilsynet kan også gjennomføre testing av byggevarens egenskaper, formålet med dette er i stor grad å verifisere opplysningene i dokumentasjonen. Målgrupper for direktoratets tilsyn er produsenter (og produsentens representanter), importører og distributører. Entreprenører som importerer byggevarer direkte til byggeplassen er også underlagt direktoratets tilsyn.

Markedstilsynet foreligger før produktet installeres eller monteres i byggverk. Dersom byggevaren allerede er bygget inn i et byggverk, er det kommunen som vil kunne treffe de nødvendige reaksjoner dersom det er benyttet byggevarer med mangelfull produktdokumentasjon, jf. TEK17 § 3-1. Direktoratet bistår også kommunene i vurdering av den fremlagte dokumentasjonen.

Markedstilsynet på heis skal bidra til at heiser og sikkerhetskomponenter til heis er i samsvar med regelverket og skape like konkurransevilkår for bedriftene.

Markedstilsyn på heiser avviker fra det som anses som ordinært markedstilsyn på vareområdet, fordi heisene kun anses som ferdige produkter når de er permanent installert i bygninger eller konstruksjoner.

Organisering og finansiering

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er tilsynsmyndighet for byggevarer, heisinstallasjoner og løfteinnretninger.

Antall årsverk brukt til markedstilsyn var 4 i 2016. Det ble gjennomført 251 tilsyn med en rekke ulike byggevarer.

Markedstilsynet finansieres gjennom direktoratets generelle bevilgninger over statsbudsjettet.

Gjennomføring av tilsyn⁸

Direktoratet gjennomfører i dag både *proaktivt* (direktoratet bestemmer årlig hvilke produkter og hvilke aktører som skal kontrolleres) og *reaktivt* tilsyn (oppfølging av henvendelser og tips som sendes til direktoratet). Direktoratet kan be om all dokumentasjon (teknisk dokumentasjon, sertifisering, produktokumentasjon, m.m.) som er nødvendig for å vurdere om produktet er i samsvar med regelverket.

Hvert år utarbeider direktoratet et tilsynsprogram som tar for seg hvilke produkter som skal kontrolleres. I tillegg følger direktoratet opp henvendelser fra kommuner, byggenæringen og privatpersoner.

Ved forberedelsen av tilsynsprogrammet har direktoratet samarbeid med bransjen, som gir forslag til hvilke produkter som bør være gjenstand for tilsyn. I tillegg går direktoratet gjennom egne erfaringer og henvendelser som er kommet inn⁹. Direktoratet bruker deretter en risikovurderingsmetode for å beslutte hvilke produkter som skal være gjenstand for tilsyn. Risikovurderingsmetoden skal bidra til å identifisere produktene hvor risikoen for mangler ved dokumentasjonen er størst. Risikovurderingsmetoden er basert på en vurdering av alvorlighet ved og sannsynlighet for mangler.

⁸ I installasjon av heis og andre løfteinnretninger er et svært oversiktlig område, hvor hver heis og løfteinnretning er gjennomgått med egen samsvarsvurdering. Alle installasjoner i Norge er gjenstand for ferdigkontroll etter installasjon, også i de tilfellene hvor det ikke er et krav i regelverket. Det er liten produksjon av heis og andre løfteinnretninger i Norge, og det er derfor mest vanlig med installasjon av heis som er prosjektert og produsert i utlandet (EØS-området). Dette innebærer at hovedområdet for dagens tilsynsvirksomhet er tilsynet med byggevarer. I den videre diskusjonen av tilsynet fokuserer vi derfor primært på tilsynet med byggevarer.

⁹ Direktoratet har utarbeidet et tipsskjema for rapportering av ulovlig omsetning av byggevarer: <https://dibk.no/produkter-til-byggverk/tipsskjema/>

I forbindelse med enkelte tilsyn har direktoratet også foretatt tester av produkter og vurdert om testresultatene er i samsvar med de deklarete ytelsene til produktet.

Direktoratet kan pålegge aktørene ulike sanksjoner. Det er blant annet mulighet for å treffe pålegg om å rette avvik, stanse markedsføring og omsetning, trekke tilbake varer fra markedet, og kalle tilbake det som allerede har blitt satt på markedet, med eller uten tvangsmulkt. Direktoratet kan også gi overtredelsesgebyr.

2.3. Uavhengig kontroll

I tillegg til myndighetenes tilsynsarbeid stilles det også krav til obligatorisk kontroll utført av en uavhengig og kvalifisert tredjepart (uavhengig kontroll) innenfor viktige og kritiske områder i et byggetiltak. Hensikten med reglene om uavhengig kontroll er å bidra til at det bygges med riktig kvalitet og å redusere byggefeil. Kontrollen innføres på områder som har betydning for liv, helse og sikkerhet og hvor konsekvensene av feil er alvorlige. Kontrollområder for de ulike tiltaksklassene¹⁰ følger av SAK10 §14-2:

Tiltaksklasse 1

- Fuktsikring ved nybygging av våtrom og søknadspliktig ombygging av våtrom i boliger.
- Lufttetthet i nye boliger.

Kravene gjelder også for fritidsboliger med mer enn én boenhet.

Tiltaksklasse 2 og 3

- Bygningsfysikk, herunder lufttetthet
- Konstruksjonssikkerhet
- Geoteknikk
- Brannsikkerhet

Kommunen har også mulighet til å stille krav om uavhengig kontroll i enkelttiltak for forhold som ikke omfattes av de obligatoriske kontrollområdene i SAK10 § 14-2. Dette vil være aktuelt når det på grunnlag av planbestemmelser, forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket.

Den uavhengige kontrollen skal påse at det er gjennomført kvalitetssikring av byggearbeidene, at prosjekteringen av tiltaket oppfyller kravene i TEK17 og at byggearbeidene er utført i henhold til

¹⁰ Tiltaksklasse 1 omfatter tiltak eller oppgaver med lav kompleksitet og vanskelighetsgrad, og der eventuelle mangler eller feil har mindre konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. Eksempler er mindre oppgaver i forbindelse med småhusbebyggelse som grunnarbeider, ventilasjonsarbeider eller tømmerarbeider.

Tiltaksklasse 2 er tiltak eller oppgaver av liten kompleksitet eller vanskelighetsgrad, men der feil eller mangler kan gi middels til store konsekvenser, eller tiltak med middels kompleksitet der mangler og feil kan føre til små til middels konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. Eksempler på tiltaksklasse 2 er boligblokker, skoler, publikumsbygg, arbeidsbygg og driftsbygninger. (Direktoratet for byggkvalitet, 2016)

prosjekteringsgrunnlag og arbeidsbeskrivelser¹¹. Kontrollen utføres på hensiktsmessige tidspunkt i ulike faser av et byggeprosjekt. Ved avsluttet kontroll skal det leveres kontrollerklæring. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for å bestille kontrollforetak som gjennomfører den uavhengige kontrollen, og kontrollforetaket må være uavhengig og kvalifisere som kontrollforetak.

Også for produkter til byggverk og heis gjennomføres en form for uavhengig kontroll i form av tredjepartsvurderinger av produktets egenskaper og fabrikkens produksjonskontroll. Tekniske kontrollorgan utfører tredjepartsvurderinger. Et teknisk kontrollorgan (TKO) er et uavhengig organ som er utpekt av myndighetene i EU/EØS-landene.

Alle produkter trenger ikke samme form for kontroll fordi noen produkter har mindre betydning enn andre. Oppgavene som skal utføres er derfor kategorisert i ulike moduler eller systemer, som overordnet er:

- Prøving av egenskaper
- Sertifisering av produkter
- Sertifisering av produksjonskontrollen i fabrikk.

Hvilken modul eller system som gjelder for ulike produkter, fastsettes av EU-kommisjonen og blir bindende i Norge gjennom EØS-avtalen.

¹¹ (Direktoratet for byggkvalitet, 2016)

3. Analyse av dagens tilsynsordninger

Tilsyn er det viktigste virkemiddelet myndighetene har for å påse at regelverket etterleves. Dersom tilsynsvirksomheten er mangelfull, kan det føre til lavere byggkvalitet enn ønsket. Lavere byggkvalitet kan påføre samfunnet betydelige kostnader.

I hvilken grad tilsynet påvirker næringen og hvorvidt de etterlever regelverket, styres av hvor mange og hvor høy kvalitet det er på tilsynene som føres. Dette styres igjen av ressursbruk, effektivitet, kompetanse og innretning av tilsynsordningene. Figur 3-1 illustrerer hvordan de ulike driverne påvirker tilsynsordningene og næringens etterlevelse av regelverket.



Figur 3-1 Illustrasjon av hva som påvirker tilsynets effekt på næringens etterlevelse av regelverket

Det er flere utfordringer med organiseringen og gjennomføringen av dagens tilsynsordninger som svekker tilsynets evne til å bidra til økt byggkvalitet. I avsnittene nedenfor går vi nærmere inn på utfordringer ved hver enkelt tilsynsordning.

3.1. Det kommunale tilsynet

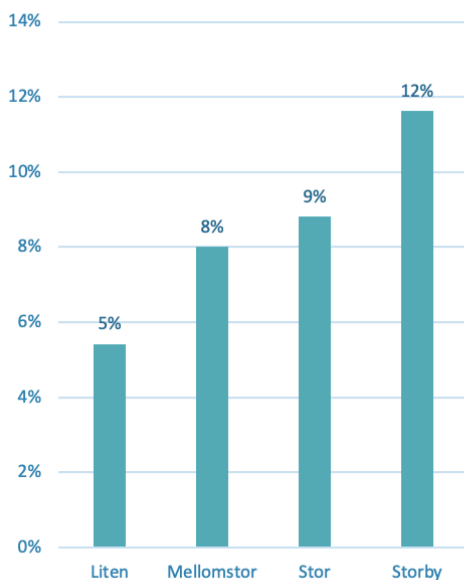
Av de tre tilsynsformene beskrevet i kapittel 2, er det størst utfordringer knyttet til det kommunale tilsynet. Det er både fordi det kommunale tilsynet utgjør den viktigste og mest omfattende delen av tilsynsvirksomheten, men også fordi det er her de største utfordringene er. Det grunnleggende problemet er at det er for lav sannsynlighet for at feil avsløres. Både fordi mange kommuner gjennomfører få eller ingen tilsyn og fordi at kvaliteten på tilsynet er i mange tilfeller mangelfull og lite risikobasert. Årsakene til disse problemene er flere og henger delvis sammen:

- Det settes av lite ressurser til tilsyn i mange kommuner hvilket fører til lavt tilsynsomfang og redusert gjennomføringsevne.
- Tilsynsvirksomheten er fragmentert med mange små og lite spesialiserte enheter. Dette kan blant annet føre til:
 - Små og sårbare kompetansemiljøer
 - Lite rom for spesialisering
 - Manglende evne til effektivisering og strategisk planlegging

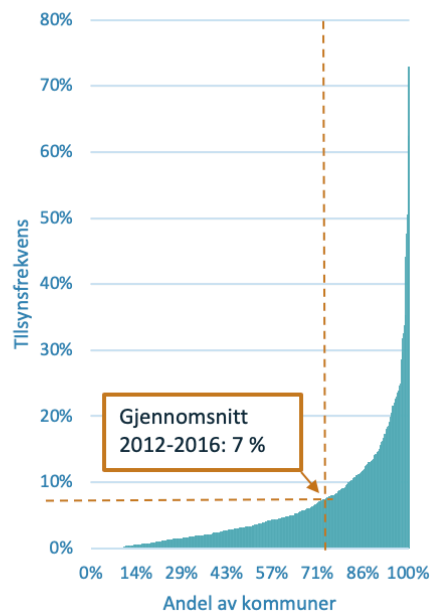
Variasjonen er stor mellom kommuner. Noen kommuner utfører et betydelig antall tilsyn og har egne enheter som utelukkende jobber med tilsynsrelaterte oppgaver. Andre kommuner fører ikke tilsyn i det hele tatt, mens flertallet av kommunene fører et begrenset antall tilsyn som utføres av ansatte som primært jobber med saksbehandling. Nedenfor presenterer vi en mer detaljert gjennomgang av de viktigste utfordringene ved det kommunale tilsynet.

3.1.1. Lavt tilsynsomfang i mange kommuner

Basert på tall fra KOSTRA førte kommunene i årene 2012-2016 i gjennomsnitt tilsyn med 7 prosent av alle byggesaker. Tilsynsomfanget varierer imidlertid stort fra kommune til kommune. I figurene nedenfor viser vi variasjonene i tilsynsomfang og hvordan dette henger sammen med kommunenes størrelse. Figur 3-2 viser tilsynsintensiteten i form av gjennomsnittlig andel byggesaker det er ført tilsyn med i perioden 2012 og 2016, fordelt på kommunekategorier¹², mens figur 3-3 viser hvordan dette tallet varierer mellom enkelt kommuner.



Figur 3-3 Antall tilsyn som andel av antall søknader om tiltak mottatt siste år. Gjennomsnitt for 2012-2016. Kilde: KOSTRA og Menon Economics



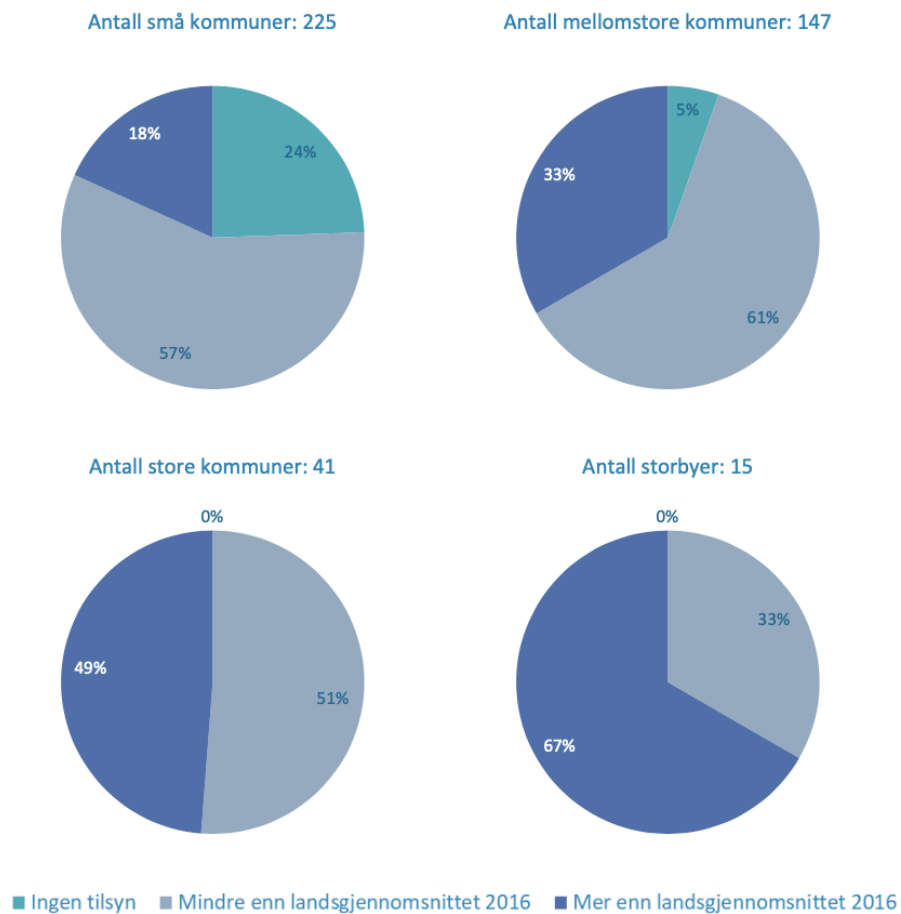
Figur 3-2 Fordeling av gjennomsnittlig antall tilsyn per søknader om tiltak mottatt siste år per kommune mellom 2012 -2016. Kilde: KOSTRA og Menon Economics

¹² Kommunene er kategorisert i fire ulike kategorier basert på antall innbyggere: Liten (0-4 999), Mellomstor (5 000-19 999), Stor (20 000-49 999) og Storby (>50 000).

Figuren til venstre viser at de store kommunene og storbyene gjennomfører over dobbelt så mange tilsyn relativt til antall byggesaker som de små. Fra figuren til høyre ser vi også at over 70 prosent av kommunene fører mindre tilsyn enn gjennomsnittet på 7 prosent, og at noen få kommuner med svært høy tilsynsfrekvens trekker opp snittet betraktelig.

Dette bildet er i tråd med tilbakemeldingene vi har fått i intervju med næringsaktørene. Selv om KOSTRA-tallene indikerer at det i gjennomsnitt føres tilsyn i 7 prosent av byggesakene på landsbasis, er bransjeaktørenes oppfatning at tilsynene er nærmest ikke-eksisterende. Dette kan være et resultat av at noen aktive kommuner trekker gjennomsnittet opp, men også at enkelte kommuner primært gjennomfører enkle dokumenttilsyn gjør tilsynsaktiviteten mindre synlig.

Figur 3-4 illustrerer hvor stor andel av kommunene som ligger under den gjennomsnittlige nasjonale tilsynsfrekvensen mellom 2012 og 2016. Figuren viser at over 80 prosent av de små kommunene ikke fører tilsyn eller har en lavere tilsynsfrekvens enn gjennomsnittet. Blant de mellomstore og store kommunene er tilsvarende tall på henholdsvis 66 og 51 prosent. Storbyene er den eneste kommunekategorien som har over 50 prosent kommuner med høyere tilsynsfrekvens enn det nasjonale gjennomsnittet. Selv om denne kategorien kun utgjør 15 kommuner er det her de fleste byggesakene er, og dette trekker landssnittet opp. Figuren viser likevel at den reelle tilsynsfrekvensen er langt lavere i store deler av landet enn det gjennomsnittet tilsier.

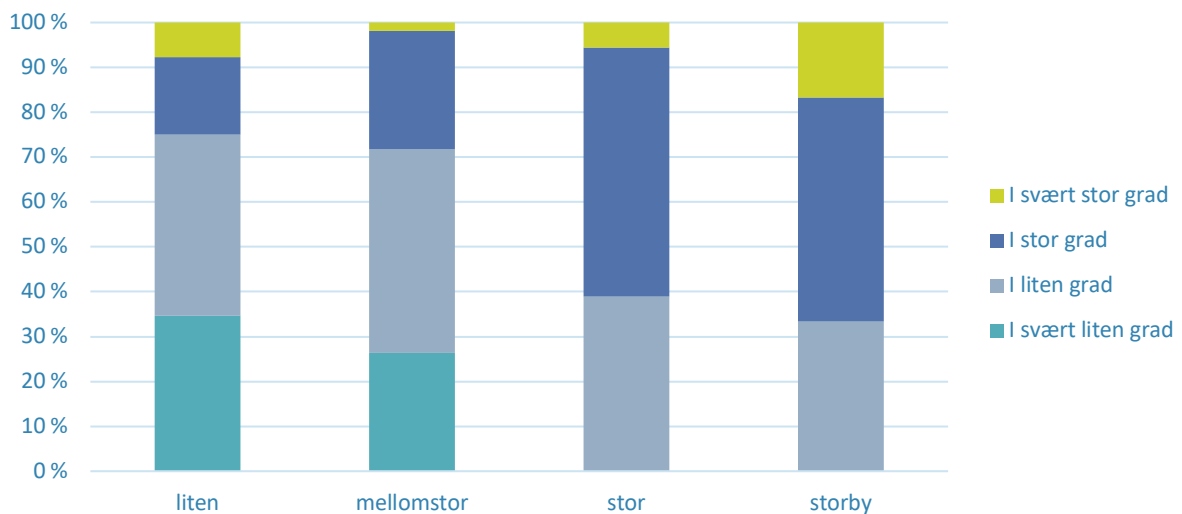


Figur 3-4 Andel kommuner sammenlignet med gjennomsnittlig tilsynsfrekvens i 2012-2016. Kilde: KOSTRA og Menon Economics

Utfordringene knyttet til lavt tilsynsomfang er altså klart størst i de små kommunene, hvor hele 24 % av de 225 kommunene ikke fører tilsyn i det hele tatt og 57 % fører mindre tilsyn enn landsgjennomsnittet. Kommunereformen vil medføre at antallet kommuner i Norge reduseres fra 428 til 356. Dette vil medføre færre små kommuner og dermed muligens noe større muligheter for å etablere solide tilsynsmiljøer og øke andelen tilsyn i byggetiltak. Det vil imidlertid fortsatt være veldig mange små kommuner i Norge også etter kommunereformen, og det virker lite sannsynlig at reformen alene vil løse utfordringene med lavt tilsynsomfang i kommunene.

Den viktigste årsaken til lavt tilsynsomfang er at det settes av lite ressurser til tilsyn i mange kommuner. Om lag 8 av 10 kommuner som gjennomførte få eller ingen tilsyn i 2016, oppgir i vår spørreundersøkelse at manglende ressurser er den viktigste årsaken. 11 prosent oppgir at få byggesaker var den viktigste årsaken, og 7 prosent sier at manglende kompetanse var årsaken til at de førte få eller ingen tilsyn. Dette stemmer også overens med Prognosesenterets undersøkelse av kommunale tilsynsstrategier i 2015, der 9 av 10 kommuner som ikke har gjennomført tilsyn svarer at ressursknapphet er årsaken til at kommunene ikke fører tilsyn¹³.

Ressurstilgangen reflekterer kommunenes vilje til å prioritere tilsynsaktiviteten der store kommuner er betydelig mer tilbøyelig til å prioritere tilsyn enn små. Figur 3-5 illustrerer hvordan respondenter fra kommunene selv vurderer den kommunale prioriteringen av tilsyn i egen kommune.



Figur 3-5 Vurdering av hvorvidt tilsynet prioriteres i den enkelte kommune, fordelt på kommunestørrelse. Kilde: DiBKs spørreundersøkelse til kommunene.

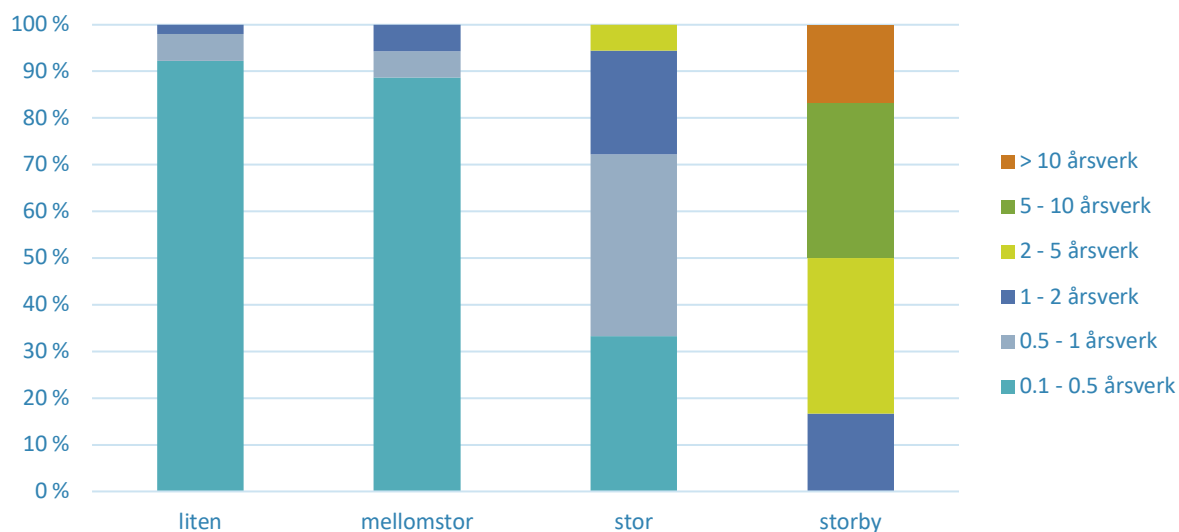
Årsaken til de store variasjonene er at det kommunale ansvaret fører til at kommunens økonomi, tilgang på kompetente tilsynsmedarbeidere og den politiske viljen til å prioritere tilsyn blir styrende for gjennomføringen av tilsyn i hver enkelt kommune. Selv om tilsynet i utgangspunktet kan finansieres gjennom byggesaksgebyret kan stramme økonomiske rammer og politiske prioriteringer

¹³ (Prognosesenteret, 2015)

kan resultere i at det settes av mindre ressurser til å gjennomføre tilsyn i kommunen enn det som er ønskelig for landet sett under ett. Byggesaksgebyret er avgrenset oppad av selvkostprinsippet og påvirkes av kommunens evne til å gjennomføre byggesaksbehandlingen raskt. Dette kommer av at kommunen må tilbakebetale 25 prosent av byggesaksgebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides¹⁴. Kommunene har derfor økonomiske insentiver til å prioritere byggesaksbehandling framfor tilsyn i den daglige driften. I tillegg kan kommunene ha insentiver til å holde byggesaksgebyret lavt, for å tiltrekke seg byggeaktivitet lokalt. I kombinasjon med at det stilles få konkrete krav til kommunenes tilsynsomfang, resulterer dette i lave gebyrer som gir lite rom for høy prioritering av tilsynene i kommunene.

3.1.2. Små og sårbare kompetansemiljøer

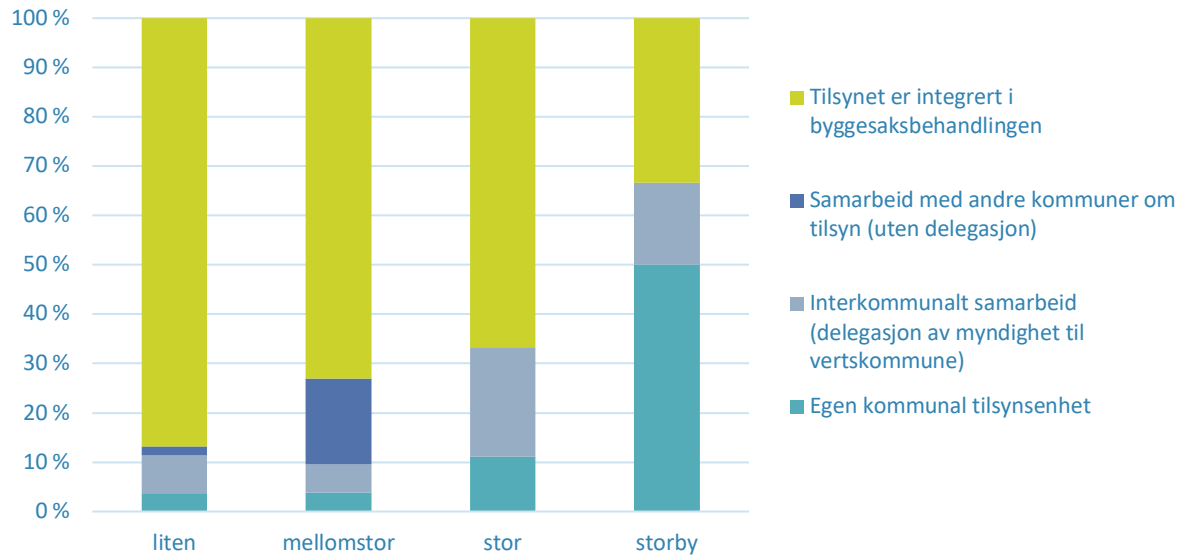
Den lave kommunale prioriteringen av tilsyn, spesielt i små kommuner, kombinert med det høye antallet små kommuner i Norge, fører til mange små tilsynsenheter. Basert på data fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant kommunene bruker over 90 prosent av de små og mellomstore kommunene under ett årsverk på tilsyn i året. Antall årsverk brukt på tilsyn er illustrert i figur 3-6.



Figur 3-6 Oversikt over årsverk brukt på tilsyn, fordelt på kommunestørrelse. Kilde: Egen spørreundersøkelse

Resultatene fra vår spørreundersøkelse viser også at, utenom storbyene, er det svært få kommuner som har egne tilsynsavdelinger som bare jobber med tilsyn. Dette er illustrert i figur 3-7.

¹⁴ (Direktoratet for Byggkvalitet, 2015)

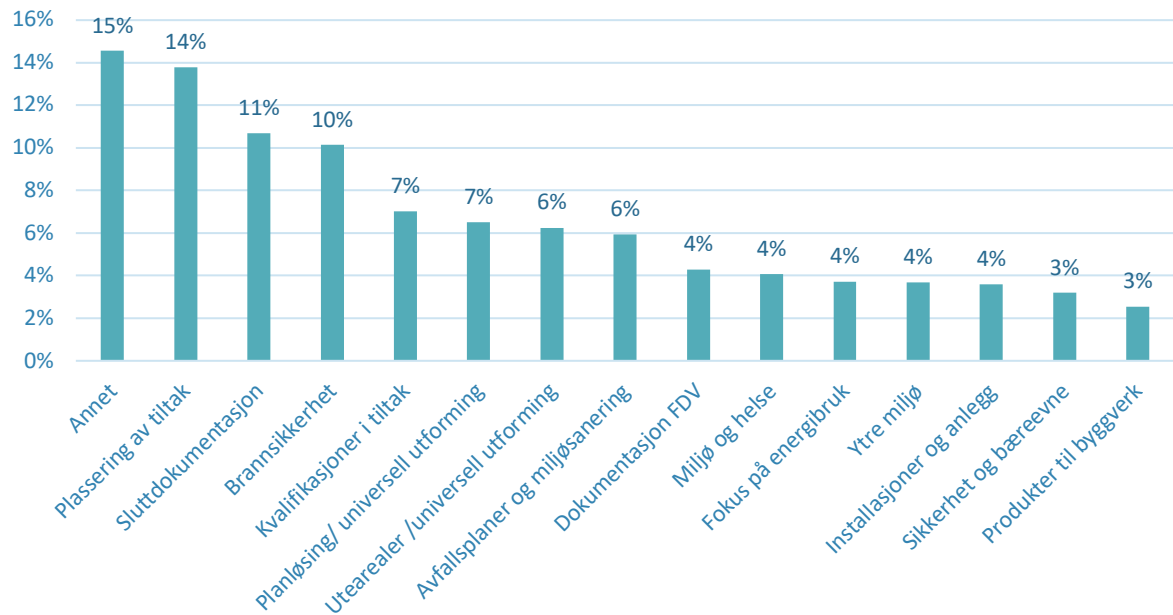


Figur 3-7 Organisering av tilsynsvirksomheten, fordelt på kommunestørrelse. Kilde: Egen spørreundersøkelse

Som figuren viser, har de fleste små, mellomstore og store kommunene integrert tilsynsvirksomheten med byggesaksbehandlingen. Erfaring fra byggesaksbehandling og byggeplass kan være nyttig i tilsynsarbeidet, men tilsyn er et fag i seg selv. Det øker også sannsynligheten for at saksbehandleren må prioritere tidsbruk mellom saksbehandling og tilsyn. Siden det i mange enkeltkommuner også gjennomføres få tilsyn, blir det vanskelig å opparbeide seg nødvendig erfaring med tilsynsarbeid.

Små og lite spesialiserte enheter gjør det krevende å skape et godt kompetansemiljø for tilsyn som gir rom for spesialisering og teamutvikling. Tilsyn i byggetiltak omfatter en rekke komplekse temaer. Det øker behovet for spesialisering. Dette er mulig i de større byene, hvor det er ansatt flere årsverk for å gjennomføre tilsyn, men blir vanskelig i mindre kommuner siden noen få ansatte har ansvar for å dekke alle områder.

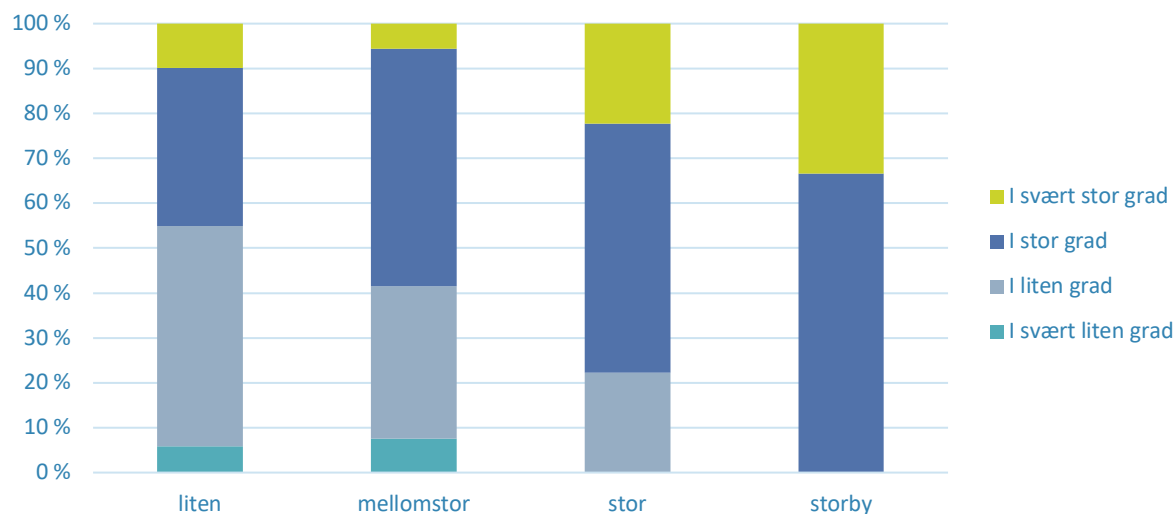
En mulig følge av dette er at tilsynsføreren kun fokuserer på noen utvalgte temaer de personlig har kompetanse på. Det kan føre til at det gjennomføres lite tilsyn på øvrige områder. En annen mulig følge er at tilsynsfører fører litt tilsyn med alle temaer, men ikke har høy nok kompetanse til å avdekke feil. Begge disse forholdene fører til at tilsynene blir mindre effektfulle, og risikoen for å ikke avdekke feil øker. Figur 3-8 viser fordelingen av temaområder for tilsyn mellom 2012 og 2016.



Figur 3-8 Fordeling av gjennomsnittlig årlig antall tilsyn gjennomført mellom 2012 til 2016, fordelt på tematiske områder. Kilde: SSB.no/KOSTRA

Figuren illustrerer at foruten samlekategorien «annet», føres det oftest tilsyn med plassering av tiltaket. Fokus på sluttdokumentasjon og brannsikkerhet er også hyppige temaer i de kommunale tilsynene. Tilsyn med plassering av byggverk er spesielt vanlig i de minste kommunene der hele 40 prosent av tilsynene i de små kommunene i 2016 fokuserte på plassering av tiltak, mens tilsvarende andel i de store kommunene og storbyene var på under 20 prosent ifølge KOSTRA. Installasjoner og anlegg, sikkerhet og bæreevne samt produkter til byggverk er kategoriene det føres minst tilsyn med. Alle disse temaene er omfattende fagområder, som kan oppleves som mer utfordrende å føre tilsyn med og manglende kompetanse kan være en årsak til de nedprioriteres. Produkter er for eksempel den kategorien det føres aller minst tilsyn med til tross for at dette er pekt ut som ett av to prioriterte tilsynsområder de siste to årene.

Små kompetansemiljøer og små lokale arbeidsmarkeder kan også gjøre det mer krevende å rekruttere nødvendig kompetanse. Svarene fra vår spørreundersøkelse viser at en betydelig andel av de mindre kommunene oppgir manglende kompetanse som en utfordring, som illustrert i figur 3-9.



Figur 3-9 Vurdering av om kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre tilfredsstillende tilsyn. Kilde: Egen spørreundersøkelse

I tråd med at de små kommunene i snitt har lavere kompetanse enn de store, etterlyser flere små kommuner i spørreundersøkelsen større tilsynsenheter, enten i form av interkommunale selskaper eller sentraliserte tilsynsenheter som kun jobber med tilsyn. Dette vil tilrettelegge for en kontinuerlig kompetansebygging, der de som fører tilsyn er spesialiserte på dette.

En rekke av aktørene vi har intervjuet, både blant næringsaktører og tilsynsansvarlige i kommuner, sier at det er avgjørende med høy kompetanse for å kunne gjennomføre gode tilsyn som påpeker relevante feil og mangler. Flere argumenterer blant annet for at det er nødvendig med høy byggteknisk kompetanse kombinert med tilsynserfaring for å få til gode og effektive tilsyn. Når disse forutsetningene i mange tilfeller mangler, resulterer det i mindre effektive tilsyn, samt en lavere evne til å avdekke feil.

Flere aktører har også påpekt at nære relasjoner i små miljøer kan by på utfordringer knyttet til habilitet og vilje til å innføre sanksjoner. Dette kan redusere tilsynsomfanget og -kvaliteten, og føre til at det ikke innføres tilstrekkelige sanksjoner ved avvik.

3.1.3. Manglende evne til effektivisering og strategisk planlegging

Med mange små tilsynsenheter reduseres evnen til å gjennomføre effektiviseringstiltak og strategisk planlegging. Prognosesenteret påpeker blant annet i sin rapport at 2 av 3 norske små kommuner oppgir at de hverken har tilsynsstrategi eller handlingsplan for tilsyn i byggesaker¹⁵. Effektivisering krever som regel investeringer i både infrastruktur, systemer og kompetansemiljøer som kan være vanskelig for små kommuner med begrensede ressurser å gjennomføre. Begrenset utnyttelse av stordriftsfordeler reduserer både tilsynets effekt og effektivitet. Utover utfordringene knyttet til

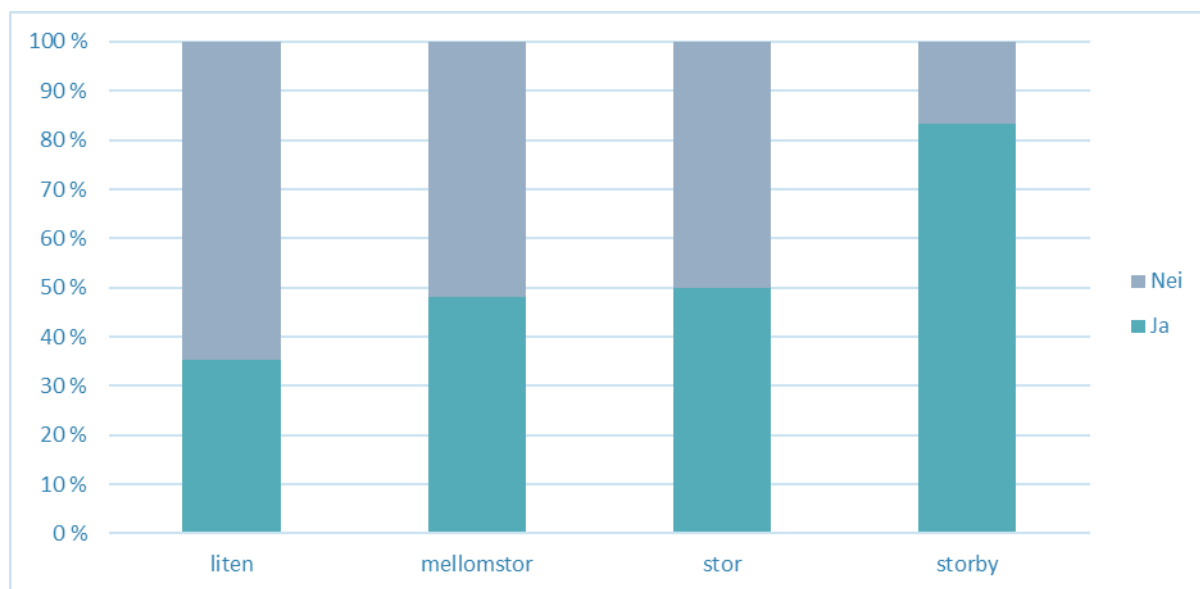
¹⁵ (Prognosesenteret, 2015)

størrelsen på kompetansemiljøene og muligheten for spesialisering kommer dette særlig til syne i grad av digitalisering og utnyttelse av informasjon.

Lite digitalisering og bruk av elektroniske hjelpemidler

Bruk av digitale hjelpemidler kan være ressursbesparende i arbeid med blant annet registrering, rapportering, kommunikasjon og utarbeiding av statistikk. Det kan også øke evnen til å identifisere de sakene der risiko for feil er størst, fordi det gjør det lettere å samle inn, dele og utnytte informasjon. Det kan samtidig være ressurskrevende å implementere og ta i bruk nye digitale verktøy. Verdien av digitaliseringen kan også fremstå som liten i små kommuner, fordi potensialet for effektivisering blir begrenset når ressursbruken er lav i utgangspunktet. DiBK arbeider kontinuerlig med utarbeidelse av strategier for fremtidens digitale byggesektor¹⁶, og digitalisering av de kommunale saksbehandlingssystemene. Den faktiske implementeringen av digitale verktøy avhenger imidlertid av om kommunene tar de i bruk og bidrar til digitaliseringen.

Det er også stor variasjon i hvorvidt kommunene benytter elektroniske hjelpemidler som nettbrett eller annet i gjennomføringen av tilsyn. Figur 3-10 illustrerer gjennomsnittlig bruk av hjelpemidler i tilsynene, fordelt på kommunekategorier.



Figur 3-10 Kommunens tilbakemeldinger på om de har tilgang til elektroniske hjelpemidler, som f.eks. nettbrett, i tilsynsarbeidet. Kilde: Egen spørreundersøkelse.

Figuren viser at elektroniske hjelpemidler er hyppigere brukt blant større kommuner. Tilbakemeldinger fra kommunene viser at det er nettbrett med tilsynsapp, enten fra DiBK eller fra private aktører, som er det vanligste elektroniske hjelpemiddelet.

¹⁶ (Direktoratet for Byggkvalitet, 2014)

Tilbakemeldinger fra kommunene indikerer også at det er stor variasjon i hvor systematisk data fra gjennomførte tilsyn registreres. Totalt 17 prosent av respondentene sier at de registrerer resultatene i systematiserte databaser. Samtidig sier flere kommuner at funnene lagres i byggesaken, i saksarkivet. Hele 66 prosent oppgir at de registrerer funnene elektronisk, eller i digitalt lagrede tilsynsrapporter, men ikke i en systematisert database. Det bør nevnes at DiBK for tiden jobber med å utarbeide en spesifisering til tilsynsmodul som skal inkluderes i de digitale byggesakssystemene, gjennom eByggeSak¹⁷. Dette vil til en viss grad redusere problemene. Likevel garanterer ikke dette at alle kommunene tar i bruk systemene, og det vil fortsatt kunne være store forskjeller på tvers av kommunene.

Det er også svært begrenset med informasjonsutveksling på tvers av både kommunene og tilsynsordningene. Dette kan føre til dobbeltarbeid, og at det føres tilsyn med samme foretak flere ganger, uten at det er en god grunn til dette.

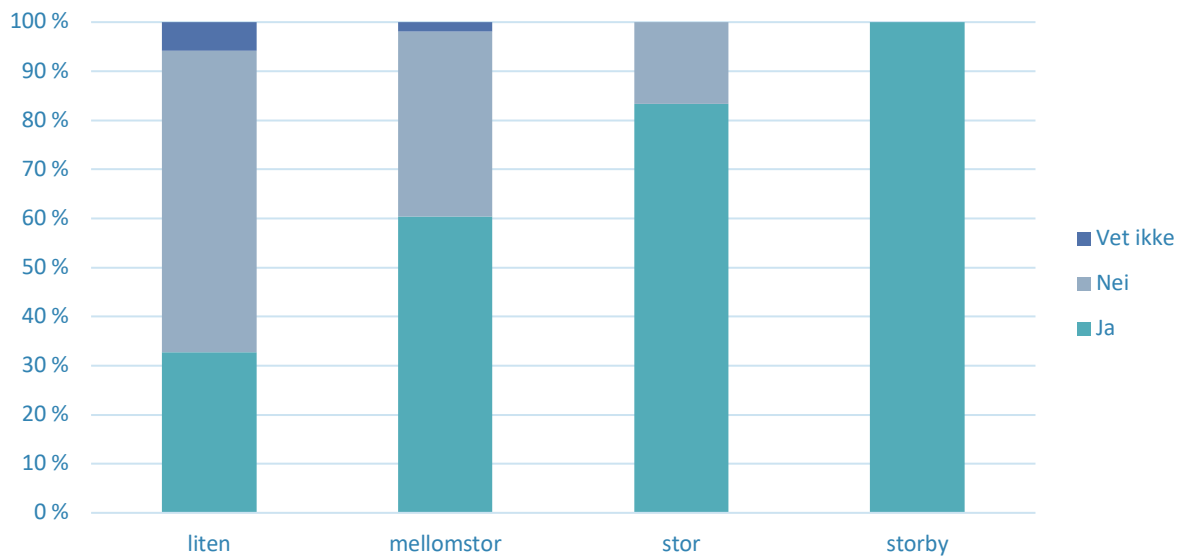
Lite utnyttelse av informasjon og lite strategisk planlegging

Systematisk bruk av data og statistikk kan være både ressursbesparende og øke treffsikkerheten når tilsynsobjektene velges ut. Små enheter med stort ansvar og begrensede ressurser kan ha vanskelig for å sette av tid til å utnytte tilgjengelig informasjon og utarbeide systematiske metoder for å identifisere risikoobjekter. Det kan også gjøre det vanskelig å drive strategisk planlegging av tilsynet.

Hvordan kommunene velger ut tilsynsobjektene i dag varierer betydelig. Resultater fra spørreundersøkelsen viser at det er tidligere erfaringer med foretaket, tips fra andre aktører og føringer i regelverket (bla. tidsavgrensede tilsynskrav) som er de tre viktigste faktorene i utvelgelsen av tilsynsobjekter i kommunene. Tilbakemeldinger fra våre undersøkelser indikerer imidlertid at det er begrenset med systematiske risikovurdering og bruk av statistikk i tilsynsvirksomhetene. Mange kommuner har egne oversikter over tilsyn som er gjennomført, funn ved tilsynene m.m., men gevinstene ved disse databasene begrenses når de er isolert for hver kommune. Informasjonen kan ideelt sett brukes til å kartlegge hvilke indikatorer som kjennetegner aktører som ofte har avvik i sin byggeaktivitet, og dermed forenkle utvelgelsen av tilsynsobjekter.

Spørreundersøkelsen vi har gjennomført viser også at majoriteten av de minste kommunene ikke har en systematisk tilnærming til tilsynene. Selv om kommunene er pålagt å ha en tilsynsstrategi, er det mange kommuner som ikke har det. Nesten 70 prosent av alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere mangler en definert tilsynsstrategi. Her er det stor forskjell på små og store kommuner. Blant de store kommunene og storbyene har nesten alle kommunene en definert tilsynsstrategi. *Figur 3-11* viser en oversikt over hvorvidt kommuner har en definert tilsynsstrategi eller ikke, fordelt på kommunestørrelse.

¹⁷ (KS, 2017)



Figur 3-11 Oversikt over hvorvidt kommuner har en definert tilsynsstrategi eller ikke, fordelt på kommunestørrelse. Kilde: Egen spørreundersøkelse

Manglende tilsynsstrategi kan føre til at hvem og hva man fører tilsyn med blir tilfeldig og til en viss grad opp til hver enkelt tilsynsfører. Tilbakemeldinger fra intervjuene med næringsaktører indikerer at kombinasjonen av lite strategisk planlegging og begrenset tilgang på kompetanse fører til at tilsynene rettes mot enklere saker og foretak som har dokumentasjon og systemer i orden, fordi disse er enklere å føre tilsyn med.

Næringsaktørene opplever også at fokuset i tilsynene i stor grad avhenger av hver enkelt saksbehandler/tilsynsfører. Høykompetente tilsynsførere har bedre evne til å identifisere avvik, og vurdere hva som er viktig å føre tilsyn med for å sikre byggkvaliteten. Andre tilsynsførere, med lavere kompetanse, kan raskt henge seg opp i detaljer som har mindre betydning for byggkvaliteten.

Svarene fra kommunene og næringsaktørene viser også at ulike kommuner kan fokusere på ulike områder. Noen kommuner fører tilsyn med stort sett alle områder. Andre kommuner kan fokusere nesten utelukkende på for eksempel brann, mens andre igjen fokuserer på universell utforming. Her viser resultatene fra spørreundersøkelsen at store kommuner har en jevnere fordeling av tilsyn på de ulike temaområdene enn små kommuner. Den store variasjonen i fokusområder kan føre til at aktørene i de kommunene der det kun føres tilsyn med noen områder, tilpasser seg denne praksisen framfor å fokusere på at hele regelverket etterleves. Det kan gi skjevheter i byggkvaliteten på tvers av kommuner. Dette kan igjen redusere effekten og effektiviteten av tilsynene.

3.2. Tilsyn med sentralt godkjente foretak

Tilsyn med sentralt godkjente foretak skiller seg fra det kommunale tilsynet på to måter. For det første retter tilsynets seg mot **selskapenes kompetanse og kvalitetssikringssystemer** og ikke oppfyllelsen av krav i konkrete byggetiltak. For det andre retter tilsynets seg mot krav som stilles i en

frivillig ordning. Den største utfordringen som kan redusere SG-tilsynets effekt og effektivitet er knyttet til:

- SG-tilsynet påvirker kun selskaper som frivillig melder seg inn i ordningen.
- Begrenset bruk av risikobasert tilnærming som følge av at
 - Dialogen med kommunene uklar, hvilket reduserer muligheten for å utnytte lokalkunnskapen fullt ut.
 - Det begrenset systematisk bruk av data og verktøy til å identifisere de mest risikoutsatte aktørene.

Alle disse utfordringene påvirker den samlede effekten av tilsynet. Det er likevel utfordringene som knytter seg til gjennomføringen som er mest relevant for denne utredningen når det kommer til vurderinger av mulige tiltak.

3.2.1. SG-tilsynet påvirker kun selskaper som frivillig melder seg inn i ordningen

Ettersom tilsynet med sentralt godkjente foretak begrenser seg til de foretakene som er en del av den frivillige ordningen, vil tilsynsvirksomheten i første rekke også avgrenses til å ha en innvirkning på de foretakene som frivillig melder seg inn. Hvilken innvirkning tilsynsvirksomheten har på byggkvaliteten generelt avhenger av hvor mange som er en del av ordningen. Hvor sterke insentiver de ulike delene av byggenæringen har til å gå inn i ordningen, er uklart.

I dag gir ikke lenger en sentral godkjenning redusert byggesaksgebyr. Dette reduserer fordelene ved å være sentralt godkjent. Tilbakemeldinger fra intervjuer med næringsaktører indikerer at insentivene ved dagens SG-ordning derfor er noe redusert. Ordningens betydning varierer samtidig stort internt i bransjen. Blant rådgivende aktører er det nærmest et krav i markedet om å være sentralt godkjent for å bli oppfattet som seriøs. Blant utførende foretak er det ikke like viktig å være sentralt godkjent for å få oppdrag.

I sum er det kun en begrenset andel av næringen som er sentralt godkjent. Dette innebærer igjen at SG-tilsynet kun påvirker en begrenset del av næringen. I 2017 gjennomførte eksempelvis SG-tilsynet tilsyn med om lag 1,2 prosent av alle foretakene i næringen¹⁸. For å bli sentralt godkjent stilles det også krav til noe mer omfattende kvalitetssikringsrutiner enn for de som ikke er med i ordningen.

Kravene om generelle kvalitetssikringsrutiner kan medvirke til at foretakene setter kvalitetssikring i system og tilpasser kvalitetssikringen til gjennomføringen av de enkelte tiltak. I teorien bør dette redusere risikoen for feil, og dermed også behovet for å føre tilsyn med disse foretakene. Tilsynet med sentralt godkjente foretak har dermed trolig en lavere effekt på det overordnede målet om bedre byggkvalitet enn det tilsyn i byggetiltak har. Årsaken er at den treffer en begrenset del av næringen som i utgangspunktet har større fokus på kvalitetssikringsrutiner enn øvrige aktører.

Tilsynets effekt på de selskapene som er sentralt godkjente fremstår imidlertid som god, og tilbakemeldingene fra næringsaktørene indikerer at SG-tilsynene er profesjonelt gjennomført og at

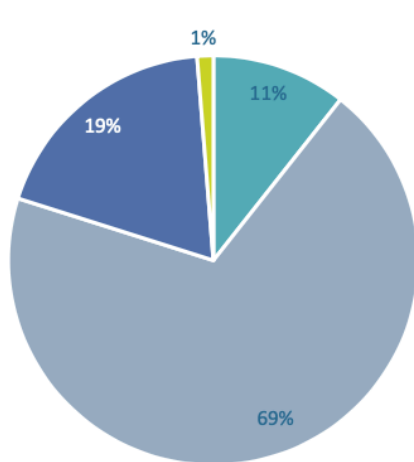
¹⁸ Basert på antall foretak med NACE-kode 41-43 i 2016, som tilsvarer om lag 58.000 foretak.

tilsynsførerne har god kompetanse på området. Det er en relativt høy andel av de selskapene det føres tilsyn med som mister godkjenningen på grunn av alvorlige avvik. Hele 16 prosent av alle SG-tilsyn ender med en tilbaketrekking av den sentrale godkjenningen i samsvar med pbl. Ettersom tilsynet kun gjennomføres for en begrenset andel av de godkjente foretakene, kan det indikere at en del av de selskapene som er godkjent, ikke oppfyller kravene for sentral godkjenning.

En annen utfordring med ordningen er knyttet til utformingen av kravene. SG-tilsynet har ved flere anledninger trukket sentrale godkjenninger fordi foretakene ikke har forstått hva som kreves for å ha en sentral godkjenning. Dette på tross av at foretakene ønsker å oppfylle kravene. Manglende forståelse av kravene indikerer at kravene, og hva som skal til for å innfri dem, er utydelige. SG-tilsynet ser derfor behov for tydeligere veiledning til foretakene, slik at de enklere forstår hva som kreves for å være sentralt godkjent.

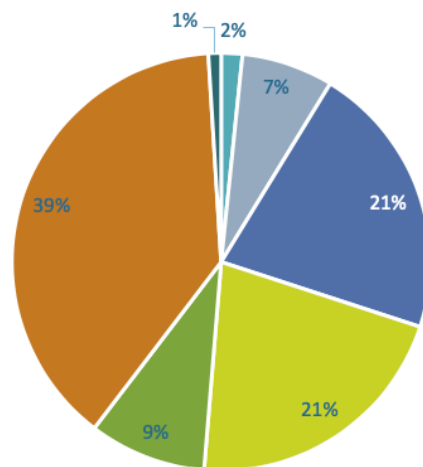
3.2.2. Begrenset bruk av risikobasert tilnærming

Nesten 70 prosent av de stedlige tilsynene med de sentralt godkjente foretakene startes opp etter tilfeldig utplukk. Blant dokumenttilsyn er andelen tilfeldig utplukk kun 21 prosent. Figur 3-12 og 3-13 viser hvordan henholdsvis stedlige tilsyn og dokumenttilsyn fordeler seg mellom tilfeldige utplukk og tips fra ulike kilder.



- Anbefaling/tips fra andre (arb.tils eller komm)
- Oppstart etter tilfeldig utplukk
- Oppstart etter innrapportering (komm. Eller priv)
- Annet

Figur 3-12 Årsaker til stedlig tilsyn (ST)
Kilde: Direktoratet for byggkvalitet

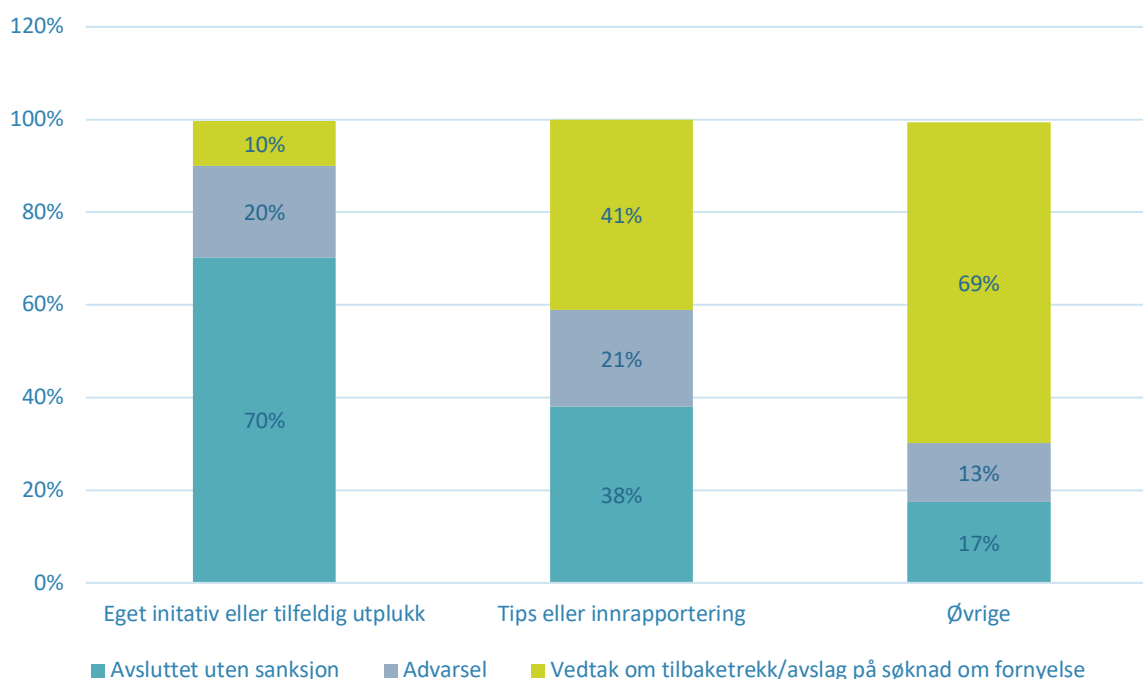


- Anbefaling/tips fra andre (arb.tils eller komm)
- Oppfølgende DT etter ST/avlyst ST
- Oppstart etter tilfeldig utplukk
- Oppstart etter innrapportering (komm. Eller priv)
- Oppstart etter eget initiativ
- Bistått saksbehandler
- Annet

Figur 3-13 Årsaker til dokumenttilsyn (DT)
Kilde: Direktoratet for byggkvalitet

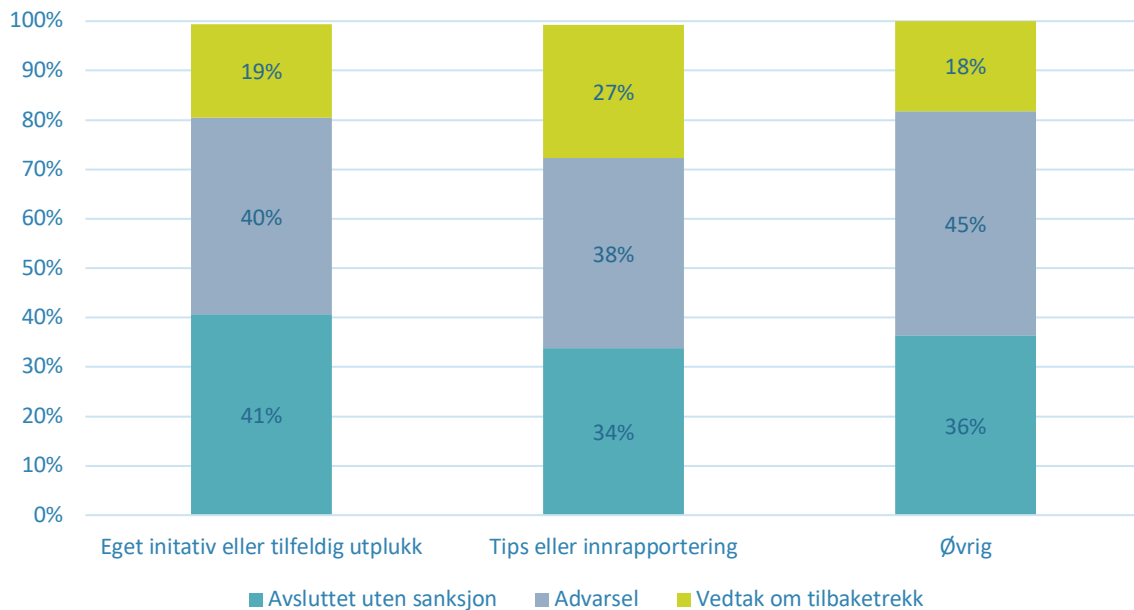
Effekten av tilsyn basert på tilfeldig utplukk er lavere enn effekten av tilsynene som er basert på tips fra andre. Dette gjelder for begge typer tilsyn, men er spesielt fremtredende ved dokumenttilsynene. Figur 3-12 viser at kun 10 prosent av dokumenttilsynene som er basert på eget initiativ eller tilfeldig utplukk, ender med vedtak om tilbaketrekking/avslag på søknad om fornyelse, mens hele 70 prosent avsluttes uten sanksjon. Blant tilsynene som er basert på tips eller innrapportering, er derimot tilbaketrekkingandelen på over 40 prosent. Dette indikerer at tilsyn basert på tips er mest treffsikre.

I kategorien «Øvrige» ender nesten 70 prosent av tilsynene i vedtak om tilbaketrekking/avslag på søknad om fornyelse. Hovedårsaken til dette er at en stor andel av tilsynene i denne kategorien er tilsyn i forbindelse med vurderingen av fornyelse av den sentrale godkjenningen, der det er behov for grundigere undersøkelser av foretaket. Som regel har SG-tilsynet allerede hatt et tilsyn med foretaket og gitt det en advarsel, og fører så et nytt tilsyn med foretaket før det får fornyet sin sentrale godkjenning. Blant disse tilsynene ender en høy andel med at den sentrale godkjenningen ikke fornyes, altså at foretaket mister sin sentrale godkjenning. Dette er ikke tilfeldig utvalgte foretak, fordi foretaket allerede har fått en advarsel.



Figur 3-12 Resultatene av dokumenttilsyn (DT), fordelt på årsaken til tilsynet. Kilde: Direktoratet for byggkvalitet

På de stedlige tilsynene er forskjellene noe mindre, men det er fortsatt tydelig at tilsyn basert på tips eller innrapporteringer er mer treffsikre. Figur 3-13 viser blant annet at over 40 prosent av tilsynene som er basert på tilfeldig utplukk, avsluttes uten sanksjon, og 19 prosent resulterer i vedtak om tilbaketrekking. Blant tilsynene som er basert på tips eller innrapporteringer, er det 34 prosent av tilsynene som avsluttes uten sanksjon, 38 prosent resulterer i advarsel, mens 27 prosent ender i vedtak om tilbaketrekking.



Figur 3-13 Resultatene av stedlige tilsyn (ST), fordelt på årsaken til tilsynet. Kilde: Direktoratet for byggkvalitet

Figurene viser klare indikasjoner på at tilsyn som er basert på tips er mer treffsikre og effektive, og tilsynene bør i større grad velges basert på dette.

Samtidig er tilsynene som baseres på innrapporteringer, rettet mot foretak som allerede har opplevd kommunalt tilsyn og fått avdekket avvik. Det vil også være behov for stikkprøvekontroller utover dette, både for å avdekke avvik og for å oppdra/avskrekke de som ikke allerede har hatt tilsyn i byggesak.

Uklar dialog med kommunene

En viktig årsak til at en høy andel av de stedlige tilsynene er basert på tilfeldig utplukk er at tilsynsseksjonen i DiBK reiser mye rundt i ulike regioner. Dersom de ikke har fått nok tips og innrapporteringer på aktuelle foretak fra kommuner, Arbeidstilsynet eller private aktører, må de velge ut tilfeldige foretak i den regionen de er i. Tilsynets mulighet til å ha en risikobasert tilnærming er derfor i stor grad avhengig av hvor mange tips som kommer inn, spesielt fra kommunene. I dag fremstår dialogen med kommunene som noe uklar og vilkårlig, hvilket kan føre til at færre tips kommer inn. Til tross for kommunenes innrapporteringsplikt er det store ulikheter i hvor aktive kommunene er til å rapportere inn. Dersom noen kommuner aktivt fører tilsyn og rapporterer tilbaketrekking og advarsler inn til SG, vil SG føre flere tilsyn i denne kommunen. Kommunenes innrapportering er avgjørende for SG-tilsynets treffsikkerhet. Jo færre tips, jo lavere sannsynlighet er det for å treffe de mest relevante aktørene. Begrenset innrapportering og variasjoner i rapporteringen fra kommunene, fører dermed til både begrenset effekt av tilsynet og større variasjoner på tvers av kommunene.

Lite systematisk bruk av data og verktøy

I enkelte kommuner og regioner føres det ingen kommunale tilsyn, og SG-tilsynene må derfor basere seg på tilfeldig utplukk. SG-tilsynets erfaring er at tilbaketrekingsprosenten i disse områdene er høy. Dette kan indikere et særlig behov for SG-tilsyn i områder uten kommunalt tilsyn. For å kunne føre et mer risikobasert tilsyn i de kommunene som ikke fører tilsyn i dag eller ikke innrapporterer resultatene fra sitt eget tilsynsarbeid må en eventuell risikobasert tilnærming basere seg på annen informasjon.

Det sentrale godkjenningstilsynet har i dag et arkiv for tidligere tilsyn, samt et saksbehandlingssystem – SGikt. Disse programmene fungerer imidlertid dårlig til statistikkbehandling. Tilsynsmedarbeiderne bruker derfor mye tid på å legge inn data i en egen database, for å kunne bruke dette til databehandling og sammenfatning av statistikk i etterkant. I denne databasen er det samlet noe informasjon fra gjennomførte tilsyn, men ikke en fullstendig oversikt over alle tilgjengelige data. Dette begrenser igjen mulighetene databasen gir til å utveksle og utnytte informasjon for å identifisere foretak der risikoen for avvik er størst. Samtidig fremstår bruken av de tilgjengelige dataene som begrenset.

Det er også lite sammenkobling med andre datakilder. Ved mer systematisk registrering og bruk av data kan tilsynet trolig effektivisere både utvelging, planlegging og gjennomføring av tilsynene. Dette gjelder blant annet bruk av GIS-data (geografiske informasjonssystemer), som kan brukes for å planlegge reiseruter og minimere reisetid samtidig som man besøker de mest relevante foretakene. Dette kan redusere SG-tilsynets bruk av tid på både planlegging og gjennomføring.

3.3. Markedstilsyn

For markedstilsynet er det særlig fire utfordringer med tanke på effektiviteten i utførelsen og innvirkningen det har på byggkvaliteten:

- For det første fører markedstilsynet i hovedsak tilsyn med omsetningen av byggevarene og ikke bruken av byggevarene. Bruken av byggevarene faller inn under det kommunale tilsynet og er ofte ikke høyt prioritert, i tillegg til øvrige problemer i det kommunale tilsynet.
- I tillegg føres det lite tilsyn med byggevarer som leveres direkte til byggeplass.
- Tilsynet har lite tallgrunnlag til bruk i risikovurdering i utvelgelsen av tilsynsobjekter.
- Det er et betydelig effektiviseringspotensial ved automatisering av deler av tilsynsvirksomheten.

3.3.1. Lite tilsyn med bruk av byggevarer

Siden kravene som byggevarene skal tilfredsstille er basert på harmoniserte krav for EØS-området, føres det tilsyn med tilsvarende produkter i øvrige europeiske land. Det kan føre til at produkter som omsettes både i det norske og det europeiske markedet, og ikke er i tråd med regelverket eller mangler tilstrekkelig dokumentasjon, også kan avdekkes av andre lands tilsynsvirksomhet. Det er derfor en viss risiko for dobbeltarbeid. Imidlertid er ikke tall på markedstilsynsvirksomheten i de andre europeiske landene tilgjengelig, så omfanget av dette kan vi ikke si noe endelig om. Uansett vil økt samarbeid på tvers av landegrensene kunne øke effekten av produkttilsynet.

Regelverket knyttet til *bruken* av produktene er på sin side nasjonale for alle land i EØS-området. Dette er det bare norske myndigheter som kan føre tilsyn med. Byggevarer som benyttes i byggverk skal ha egenskaper som er nødvendige for at det ferdige byggverket tilfredsstiller byggteknisk forskrift. Selv om et produkt tilfredsstiller alle dokumentasjonskravene, må det derfor likevel vurderes om produktet bidrar til at byggtekniske krav i det enkelte tiltaket blir tilfredsstilt. For eksempel kan et ett-lags vindu muligens brukes i en garasje, men det er ikke sikkert det vil oppfylle energikravene i forbindelse med oppføring av en bolig. På grunn av et komplisert regelverk (TEK) er det derfor behov for tilstrekkelig tilsyn med byggevarer for å sikre riktig bruk i det enkelte tiltak.

Bruken av byggevarerne omfattes imidlertid ikke av direktoratets markedstilsyn, men faller inn under det kommunale tilsynet i byggetiltak. Det kommunale tilsynet er begrenset både med tanke på omfanget av tilsyn generelt, og kompetansen til de som fører tilsyn når det kommer til bruk av produkter. Samtidig er kommunalt tilsyn med produkter til byggverk lavt prioritert sammenlignet med andre områder, som plassering av tiltaket og brannsikkerhet. Kun tre prosent av tilsynene i kommunene har fokus på produkter til byggverk. Det er dermed lav sannsynlighet for å avdekke tilfeller der produktene brukes feil, selv om de kanskje tilfredsstiller omsetningskravene. Feil bruk av produktene i byggetiltak vil igjen bidra til lavere byggkvalitet enn regelverket legger opp til.

3.3.2. For lite tilsyn med produktene som går rett til byggeplass via underleverandør

Kravene til dokumentasjon av egenskaper ved omsetning og markedsføring av byggevarer er rettet mot produsent eller omsetningsledd. Dette innebærer også at markedstilsynet føres med produsent eller omsetningsledd. En del produkter importeres imidlertid rett til byggeplassen via en underentreprenør, som installerer produktene direkte. Siden markedstilsynet primært fører tilsyn med produsent eller omsetningsledd, samtidig som kommunene fører lite tilsyn med produktene til byggverket, føres det lite tilsyn med disse produktene. Erfaring tilsier at det er behov for fokus på dette, men det er likevel usikkert om produktene som tas direkte inn til byggeplass følger regelverket i mindre grad enn andre byggevarer. DiBK jobber for tiden med å få et mer operativt samarbeid med Tollvesenet, bl.a. for å få bedre oversikt over markedet for direkteimport.

3.3.3. Manglende tallgrunnlag som grunnlag for risikovurdering i utvalgelse av tilsynsobjekter

I tillegg bør det i markedstilsynet arbeides med å få et utvidet tallgrunnlag til bruk i risikovurderingsmetoden. Blant annet kan det bedre kvaliteten om man i større grad hadde kvantitativ informasjon om omsetningen fordelt på bedrifter innenfor de aktuelle produktgruppene. Dette kan forbedre risikovurderingen, og dermed utvelgelsen av tilsynsobjekt.

3.3.4. Manuell gjennomgang av dokumentasjon er ressurskrevende

I dag gjennomføres markedstilsynet ved manuell gjennomgang av dokumentasjonen hvilket er ressurskrevende. Kravene til dokumentasjon av byggevarer i byggevareforordningen er i stor grad basert på objektive kriterier. Dette muliggjør økt automatisering av saksbehandlingen. En slik automatisering vil trolig både kunne gjøre tilsynet mer effektivt og bidra til en høyere kvalitet på tilsynet.

Vedlegg 1: Informasjonsinnhenting

Vi har hentet inn informasjon fra en rekke ulike kilder, med mål om å få en så dekkende beskrivelse av dagens situasjon som mulig. Informasjon er hentet inn gjennom følgende kanaler: En spørreundersøkelse til kommuner om deres tilsynsarbeid, telefonintervju med utvalgte kommuner, intervju med andre tilsynsvirksomheter, intervju med bransjeorganisasjoner og næringsaktører, samt kvantitative analyser av tilgjengelig statistikk.

Intervju og spørreundersøkelse til kommuner

Innledningsvis gjennomførte vi telefonintervju med ti utvalgte kommuner, for å få et innblikk i kommunenes gjennomføring, utfordringer og formeninger om tilsynet i dag. Disse kommunene var fordelt både geografisk og på størrelse.

Deretter utarbeidet vi og sendte ut en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, om innretning og gjennomføring av tilsyn i hver enkelt kommune. Totalt fikk vi svar fra 132 kommuner, som gir en svarprosent på 31. Med tanke på spørreundersøkelsens kompleksitet, vurderer vi dette som godt.

Intervju med andre tilsynsmyndigheter

Vi har også gjennomført møter med Miljødirektoratet og Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB), for å kartlegge hvordan de organiserer og gjennomfører sine tilsyn. Både Miljødirektoratet og DSB har tilsyn som til en viss grad kan sammenlignes med produkttilsynet under DiBK. I tillegg har vi vært i kontakt med det svenske markedstilsynet innen byggenæringen. Vi understreker imidlertid at på grunn av ulike produktområder og organisering, er ikke tilsynene helt sammenlignbare.

Intervju med næringsaktører og bransjeorganisasjoner

I tillegg har vi gjennomført flere møter med 7 relevante bransjeorganisasjoner og næringsaktører for å kartlegge deres syn på tilsynsordningene i dag.

Statistikk og kvantitative analyser

Vi har også hentet inn en mengde historiske data og statistikk på tilsyn, for å kunne gjennomføre kvantitative analyser av tilsynsvirksomheten.

- For det **kommunale tilsynet**, har vi hentet ut innrapporterte tilsynstill fra KOSTRA, øvrig statistikk fra SSB samt tall gjennom spørreundersøkelsen til kommunene.
- For **tilsyn med sentralt godkjente foretak** baserer vi oss primært på intern statistikk på gjennomførte tilsyn, årsaker til tilsynet og hva som er funnet ved tilsyn.
- For **produkttilsynet** har vi noe tall på antall gjennomførte tilsyn og årsaker til tilsyn, men ikke nok data til å kunne gjennomføre større analyser på det.

Direktoratet for byggkvalitet
dibk.no

