



Evaluering av byggesaksreformen

– på vei til bedre bygg?

Berit Nordahl, Sidsel Sverdrup, Geir K. Hansen og Inger-Lise Saglie

© Norges forskningsråd 2005
Evaluering av plan- og bygningsloven

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
bibliotek@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Grafisk design omslag: Fete typer
Trykk: Gamlebyen Grafiske AS
Opplag: 1000

Oslo, mai 2005
ISBN trykt utgave 82-12-02179-3
ISBN elektronisk utgave (pdf) 82-12-02180-7

www.forskningsradet.no/pbl

Forskningsrådets forord

Norges forskningsråd har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført evaluering av byggesaksreformen i plan- og bygningsloven. Evalueringen som ble igangsatt våren 2000, har gått over en fem års periode med et totalbudsjett på 15 mill. kr. Det overordnede målet for evalueringen har vært å vurdere om reformen har hatt den tiltenkte virkningen, eventuelt også andre virkninger av betydning.

Forskningsrådet oppnevnte i februar 2000 et styre for evalueringen med visedirektør Arvid Svein, OBOS (leder), leder i teknisk forvaltningsenhet Elisabeth Kynbråten, Haugesund kommune, fagsjef Halvor Westgaard, Norges Praktiserende Arkitekter (NPA) og direktør Inger Vold Zapffe, Husbanken. Styret har hatt ansvar for utforming av evalueringen, igangsetting av de forskningsprosjektene som inngår i evalueringen, gjennomføring av formidlingsseminarer samt oppsummerende rapport. En forskergruppe med forskningssjef Berit Nordahl, Byggforsk (leder), Geir Hansen, NTNU, samt Inger-Lise Saglie, NIBR og Sidsel Sverdrup, NIBR har bistått i evalueringens forskningsfaglige innhold og gjennomføring, samt skriving av den faglige oppsummeringen av resultatene. Forskningsrådet ved seniorrådgiver Soili Aintila, har stått for den praktiske koordineringen av evalueringen.

Forskningsrådet takker styret, forskergruppen og forskerne som har deltatt i evalueringen for utmerket samarbeid og god framdrift i arbeidet. Vi vil også framheve det gode samarbeidet med Kommunal- og regionaldepartementet som har vært preget av ryddige ansvarsforhold og hvor Forskningsrådet har hatt den uavhengigheten som er nødvendig i forskningsbaserte evalueringer av politikkreformer.

Mai 2005

*Morten Thornquist
Avd. direktør
Divisjon for store satsinger
Norges forskningsråd*

Forskergruppens forord

Forskergruppen som har bistått styret med råd om forskningsfaglige sider ved evalueringen. Gruppen har fulgt evalueringen fra de første innledende fasene til avslutningen og har gitt råd om utlysningstekst, utvalg av prosjekter samt tilbakemelding til prosjektlederne underveis. Vi avleverer med dette en oppsummering av resultatene fra evalueringsarbeidene hvor funnene fra de ulike bidragene sees i sammenheng. Vi knytter også noen refleksjoner til selve oppgaven med å evaluere en så omfattende reform som byggesaksreformen.

Reformen er kompleks og den retter seg mot mange ulike fagfelt. Evalueringen er derfor lagt opp med en kombinasjon av ingeniørfaglig, arkitektfaglig og samfunnsvitenskaplig forskning, også i ett og samme prosjekt. Ti ulike studier er gjennomført av forskere fra fire ulike institusjoner. Vi tror at forskerne har hatt svært interessante, men også tidvis krevende oppgaver. Selv om forskergruppen har gitt råd og kommentert, befinner fagkunnskapen seg først og fremst hos forskerne som har utført studiene. Vi har forsøkt å lære fra forskernes arbeider og videreformidle det samlet i denne oppsummeringen.

Forskergruppen takker styret for tilliten og håper at denne oppsummeringen bidrar til økt innsikt om samspeillet mellom bygningsloven og effektiv bygningskontroll, som et tillegg til forskernes egne rapporter.

Mai 2005

*Berit Nordahl, (Byggforsk, leder av forskergruppen)
Geir Hansen (NTNU)
Inger-Lise Saglie (NIBR)
Sidsel Sverdrup (NIBR)*

INNHOOLD

1	Valg av perspektiver og evalueringsgrep	6
	1.1 Bakgrunn og formål	7
	1.2 Å evaluere virkning av lovendringer	8
	1.3 Med lov skal atferd endres ...	11
	1.4 Sluttbemerkning	13
2	Implementering og bruk av de fire hovedvirkemidlene	14
	2.1 Ansvarsrett	15
	2.2 Kontroll	18
	2.3 Trinnvis saksbehandling	21
	2.4 Tilsyn og sanksjoner	24
	2.5 Sluttbemerkning 2	26
3	Virkemidlenes effekt for kvalitet i bygg	28
	3.1 Estetisk kvalitet	29
	3.2 Funksjonell kvalitet	32
	3.3 Teknisk kvalitet	33
	3.4 Effekt for engangstiltakshavere	34
4	Nye spørsmål	36
5	Kort om undersøkelsene	40
	Litteratur	48

1 Valg av perspektiver og evalueringsegrep

6

1.1 Bakgrunn og formål

7

1.2 Å evaluere virkning av lovendringer

8

1.3 Med lov skal atferd endres ...

11

1.4 Sluttbemerkning

13

1.1 Bakgrunn og formål

Foreliggende rapport trekker opp hovedresultater fra en omfattende evaluering av endringer i bygningsdelen av Plan- og bygningsloven, den såkalte *byggesaksreformen* samt endringer og tilpasninger som er vedtatt som en oppfølging av denne reformen. Reformen trådte i kraft 01.07 1997 (Ot. prp. nr. 39 (1993–1994)). Hovedmålsetting med reformen er å legge til rette for bedre kvalitet i det som bygges. Intensjonen er å skape større sikkerhet for at byggverk oppføres i samsvar med bygningslovgivingen og kvalitative krav som stilles i byggereglene. Framgangsmåten for å oppnå dette er å få bedre kontroll og veien har gått gjennom innføringen av nye kvalifikasjonskrav og klarere ansvarsforhold mellom myndighet og bransjens aktører. Det er lagt opp til nye prosesser i samhandlingen mellom bygningsmyndighet og bransje, og kommunenes sanksjonsmuligheter er også endret.

Hensikten med å gjennomføre en omfattende evaluering av reformen er å bidra med forskningsbasert kunnskap om reformen og dens virkninger. Dette har gitt inntak til et omfattende knippe av spørsmål og temaområder. Fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det utarbeidet en faglig overbygning som styret har brukt som grunnlag for valg av studier/innsatsområder (Nordahl 2000). Styret for evalueringen har prioritert følgende temaer for evalueringsarbeidene:

- › Implementering av de nye elementene hos bransje og kommune
- › Kvalitet – krav til prosess og produkt
- › Virkninger av reformen
- › Etterfølgende endringer og tilpasninger

I tråd med dette er det i løpet av den femårs perioden evalueringen har pågått, gjennomført ti ulike studier som har sett nærmere på om de ulike elementene i loven som ble utviklet er tatt i bruk som intendert, og om det kan registreres virkninger i forhold til nye samhandlingsprosesser, nye rutiner og bedre bygg. Det er lagt vekt på å skaffe kunnskap om hvordan de nye bestemmelser virker i konkrete, praktiske

samspillsituasjoner. Studiene er mangfoldige: De går inn i konkrete byggeprosesser, de går inn i kommunenes arbeid med å følge opp sine oppgaver og de belyser i detalj samspillet mellom lokale bygningsmyndigheter og byggeprosessens aktører. Studiene ser også på byggkvalitet og muligheter for å tallfeste slike endringer og for å spore eventuelle endringer i byggkvalitet tilbake til lovendringen. I Kapittel 5 gis en kortfattet presentasjon av hvert enkelt prosjekt.

I forhold til de fire punktene har hovedtyngden av studiene konsentrert seg om implementering av reformen. Studier av endringer i kvalitet var svært krevende, både fordi byggkvalitet er vanskelig å måle og fordi *endringer* krever et startpunkt å sammenlikne med. Dette diskuteres i kapittel 3. Også virkningen av reformen for bransje, kommune og samfunn er vanskelige fordi tidsperspektivet tross alt har vært relativt kort. Det siste punktet, etterfølgende endringer, har ikke vært prioritert i forhold til konkrete studier, men de fleste av implementeringsstudiene har også belyst ulike sider ved endringer av detaljer i reformen.

I korthet viser evalueringen at reformen gir kommunene gode og fleksible redskap for å fylle sin nye rolle. Kommunene har hatt problemer med å prioritere tilsynet. Dette er sentralt i forhold til effekten av reformen og evalueringene peker på årsaker til og følger av at tilsynet enda ikke er kommet ordentlig i gang. Det er imidlertid viktig å holde fast at innenfor det handlingsrommet som byggesaksmyndighetene gis lokalt, brukes reformens virkemidler aktivt for å sikre god kobling av kompetanse og oppgaver i konkrete byggesaker.

Evalueringen viser også at bransjens aktører langt på vei fyller de nye rollene de har fått, men det er mer usikkert om dette betyr at de tar ansvar for at egne arbeider er utført i tråd med regelverket. Det er med andre ord usikkert om virkemidlene, slik de har utviklet seg, fullt ut gir de intendede virkningene. Evalueringen antyder en bedring i feil og mangler, men fortsatt avdekkes forhold som gir grunn til uro. Detaljer om dette presenteres i kapittel 2.

1.2 Å evaluere virkning av lovendringer

Man kan anlegge ulike perspektiv på evaluering av lovers virkninger (Sverdrup, 1999 og 2003). Dersom man er opp-tatt av lovgivingen som styringsinstrument, og i hovedsak av å undersøke om *hensikten med lovene ble oppfylt*, er dette forskning av lovers virkninger i de «*styrendes*» perspektiv, eller top-down perspektivet. Formålet er da at de styrende ønsker å vite hvordan ulike lover eller reformprogram fungerer slik at framtidens tiltak skal kunne bli så effektive som mulig.

Et alternativt perspektiv ville være å rette søkelyset på *andre interessegrupper* enn de styrende. Dette er forskning i de «*styrtes*» perspektiv (Stjernquist & Widerberg, 1989), eller i bottom-up perspektivet. Dette understreker at *hvem man forsker for* er betydningsfullt i evaluering av lovers virkninger (Widerberg, 1986).

Den foreliggende evalueringen av endringen av bygningsdelen i Plan- og bygningsloven er forskning i de «*styrendes*» perspektiv. Man ønsket å finne ut i hvilken grad man har lyktes med å implementere de nye virkemidlene og i hvilken grad reformen har fått gjennomslag. Dette gjenspeiles i valg av studier. Evalueringen har i liten grad vært opptatt av perspektivet knyttet til de «*styrte*». Selv om nytten for «de styrte» er i fokus i enkelte av studiene er det med tanke på å bringe innsikt tilbake til de styrende. Hovedgrepet i evalueringen som helhet er knyttet til styringsperspektivet. Oppdraget er også gitt av de styrende myndigheter (Kommunal- og regionaldepartementet) for å gi tilbakemelding om reformen er en riktig tilnærming for det offentlige rolle i forhold til kvalitet i byggevirksomheten i landet.

Som alle målevalueringer reiser også denne, noe forenklet, spørsmålet om A fører til B, eller sagt med referanse til foreliggende evaluering: Har plan- og bygningsloven ført til atferdsendring og har dette ført til bedre kvalitet i bygg? Evalueringen er lagt opp for å forfølge målsettingen i to trinn: Er virkemidlene tatt i bruk som intendert og gir dette bedre kvalitet?

Vi vil knytte noen kommentarer til det siste: I likhet med tilsvarende spørsmål vedrørende andre lover, er spørsmålet på mange måter kontrafaktisk. I en absolutt forstand er det ikke mulig å svare på dette fordi lovene virker sammen med alle andre forhold samtidig, og dermed vil det ikke være mulig å isolere effekten av en lov alene, langt mindre ett av virkemidlene. I prinsippet er det likevel mulig å få rimelig gode svar på spørsmålet, gitt at visse forutsetninger som muligjører en analyse er til stede (Sverdrup, 2002.) Målevalueringer fordrer nemlig at man har noe å sammenlikne med. Det kan for eksempel være endringer i forbindelse med et bestemt fenomen på to forskjellige tidspunkt. Med referanse til plan- og bygningsloven kunne man tenke seg følgende: Dersom det hadde foreligget en omfattende statistikk over feil, klager og mangler ved byggverk på et tidspunkt *før* reformen ble iverksatt, og dette ble sammenliknet med situasjonen slik den ble registrert en tid *etter* at loven hadde vært i virksomhet, så kunne eventuelle reduksjoner i feil, klager og mangler med stor sannsynlighet tilskrives loven. Slike statistiske oversikter har imidlertid ikke foreligget. Samtidig ble spørsmålet om virkninger kunne registreres reist nokså umiddelbart etter at reformen trådte i kraft. Endringsarbeid tar vanligvis noe tid, og det er bare unntaksvis man kan registrere endringer over natten. Det skjedde for eksempel ved overgangen fra venstre- til høyrekjøring for mange år siden. Effekten var umiddelbar. Slik vil det ikke være med store reformer fordi det er helt andre prosesser og konsekvenser knyttet til endringsarbeidet. Det har derfor vært nødvendig å finne måter og inntak til å studere dette. Et viktig valg for evalueringen har følgelig vært å gjennomføre implementeringsstudier og prosessanalyser. Implementeringen er avgjørende for gjennomslaget en lov får: er den kjent i målgruppen, spres informasjonen om reformen til alle som omfattes av den, forholder alle aktørene seg til alle de rettigheter og plikter loven trekker opp, og så videre.

LOVENS MÅLGRUPPER OG DERES RETTSPOSISJON

Plan- og bygningsloven har flere målgrupper: kommunene, byggenæringen og forbrukerne (eller publikum). Sammen med Statens bygningstekniske etat (BE) utgjør kommunene byggesaksmyndighetene i landet, og sistnevnte er i praksis statens forlengede arm i iverksettingen. Loven instruerer kommunene hvordan de skal handle i forhold til en byggesak og utførerne hvordan de skal handle. Slik er den et godt eksempel på en lov som inneholder såkalte *motsatte rettsposisjoner* (Sverdrup, 1999). Lover som består av både en plikt og en rettighet, med ulike målgrupper som omfattes av de ulike delene slik at noen har rettigheter, og andre har plikter.

Både målgruppens mangfold og prinsippet om motsatte rettsposisjoner er viktig å ta hensyn til i evalueringer av lovens virkninger: Grad av måloppnåelse (eller virkninger) knyttet til lovens intensjoner kan nemlig ikke knyttes til en enkelt målgruppe alene, men vil utgjøres av summen av at alle målgrupper og aktører som omfattes av en lov forholder seg til de rettighetene og pliktene den trekker opp. Man kan altså ikke gripe helheten i en lov eller forstå de samlede virkningene av den uten at de målgruppene som omfattes av den er helhetlig behandlet, både hver for seg og samlet. Dette er forsøkt ivaretatt i evalueringen. Loven er imidlertid så omfattende og retter seg mot så mange aktører i forskjellige virksomheter og på forskjellige styringsnivåer at det ikke har vært mulig å gripe dette på en grundig måte i én enkelt studie. Med den samlede prosjektporteføljen som er gjennomført får vi imidlertid et godt bilde av de spørsmål som man ønsket svar på, og slik er dette helhetlige prinsippet forsøkt ivaretatt.

Begrepet motsatte rettsposisjoner peker på de ulike målgruppene som omfattes av en lov og på at noen har rettigheter mens andre har plikter. I bygningslovsammenheng har for eksempel byggesaksmyndighetene, tiltakshaver, prosjekterende og utførende plikt til å kjenne til og etterleve byggereglene. De har også plikt til å kjenne til de virkemidlene som loven gjør bruk av og bruke disse etter intensjonen. På samme måte som en markedsfører har

plikt til å kjenne til markedsføringslovens bestemmelser og bilførere har plikt til å kjenne trafikkreglene, har alle som tar på seg oppgaver innenfor oppføring og utbedring av bygg en plikt til å kjenne og følge byggeregler og å kjenne og følge prosedyrer i forhold til det å påta seg en slik oppgave. Man *skal* vite: det er et ansvar og en plikt. Dette forholdet peker på et viktig element i en evaluering som undersøker om en lov virker etter sin hensikt. Det er nødvendig å kjenne til og studere forutsetninger for at dette skal skje, både i implementeringsfasen av nye lover og regler, men også senere når det gjelder generell spredning av innholdet i en lov.

Lovens plikter og rettigheter

BETINGELSER FOR Å OPPFYLLE REGLENE

Plan- og bygningsloven har to primære målgrupper: Byggingmyndighetene og byggebransjen. Lovens virkemidler regulerer samspillet mellom de to. Loven forutsetter at disse to hovedaktørene kjenner og følger reglene for byggevirk-somheten. Virkemidlene er utarbeidet for å forsikre om dette. Loven virker således inn i samspillet mellom de to.

Et kompliserende element er at disse ikke møtes som autonome aktører: På samme måte som kommunens byggesaksmyndighet inngår i et større lokalt system og er underlagt lokale politiske prioriteringer, inngår foretakene og enkeltaktørene i privatrettslige kontrakter med bestillere og med entreprenører og underentreprenører. For å kunne gi en vurdering av om loven gir virkninger i tråd med intensjonene, må vi vite om virkemidlene brukes som intendert, for å vite om disse brukes, må vi kjenne den hverdag de inngår i: Bruken av kontrollplaner, ansvarsrett, omfang av tilsyn og sanksjoner, tilpasset saksbehandling må studeres ut fra den *kontekst* de inngår i. Virkningene av loven er i vel så stor grad betinget av forhold utenfor loven som selve utformingen av loven og dens virkemidler.

Loven regulerer samspillet mellom to målgrupper som er innvevd i hver sin lokale kontekst. Etterlevelse av de krav som knyttes til en rettighet og håndtering av de plikter som rettigheten er basert på, bestemmes i stor grad

Lovens to målgrupper handler ut fra hver sin kontekst

av disse forhold og de er utenfor loven. Konsekvensen er at det for eksempel ikke er mulig å studere hvordan lokale bygningsmyndigheter håndterer lovens virkninger uten å vite hva slags betingelser kommunene som helhet gir for denne virksomheten, ei heller hvordan de nye reglene om kontroll håndheves, uten å kjenne til situasjonen som kontrollarbeidet skal utføres i.

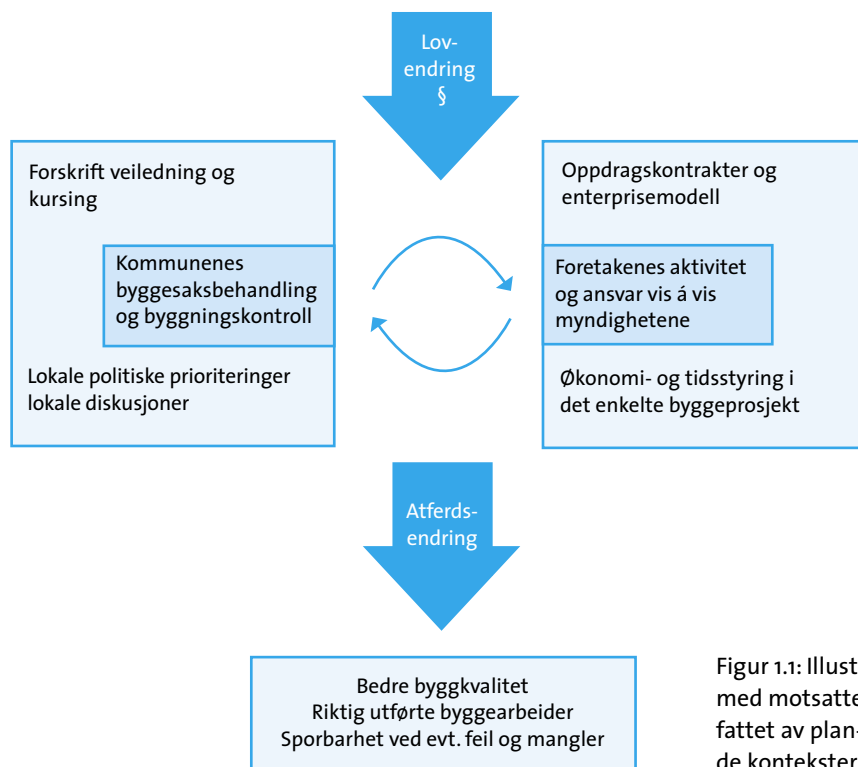
Når det gjelder kommunenes iverksetting er ytre karakteristika ved kommunen og byggaktiviteten lokalt av betydning, sammen med interne forutsetninger knyttet til kompetanse, økonomi og ikke minst politisk prioritering av bygningsmyndighetenes innsats.

Det er derfor nødvendig å kjenne til hvordan kommuner i ulike situasjoner prioriterer mellom sine oppgaver i tilknytning til plan- og byggesak, for eksempel hvordan de

følger opp bestemmelsene om tilsyn. Det er også viktig å ha oversikt over hvordan ulike kommuner arbeider med estetikkproblematikken, og hvilke virkemidler som benyttes i denne sammenheng. Både lokalpolitiske prioriteringer, lokal kompetanse, planforutsetninger, samt intern omstrukturering og effektivisering er sentralt i denne sammenheng.

På samme måte som kommunenes betingelser for iverksetting varierer vil også foretakenes iverksetting variere ut fra karakteristika ved selve foretaket og ved den konkrete byggeprosessen som byggesaken omhandler. For eksempel må vi, for å kunne vurdere om egen- og ekstern kontroll er riktige grep, vite hvordan ansvar, myndighet og kontroll etter bygningsloven inngår i andre ansvars- og myndighetsforhold i byggeprosessen.

Modellen nedenfor viser kompleksiteten som preger implementeringen av reformen:



Figur 1.1: Illustrasjon av målgrupper med motsatte rettsposisjoner omfattet av plan- og bygningsloven, og de kontekster disse inngår i.

Det er karakteristisk for juss som fagområde at verdier, interesser og målsettinger omsettes til relativt presise atferdsnormer og med nokså klare angivelser av hvilke følger det har om atferden ligger på den ene eller den andre siden av en grense (Aubert, 1981:23). For å vite om atferden, for kontrollarbeidet, er som intendert må en gå langt inn i de konkrete byggeprosessene og se hvordan kontrollarbeidet gjøres i praksis. Det er ikke nok å vurdere om ordningene fungerer «på papiret». Det er heller ikke nok å få en generell vurdering om dette «brukes» eller «ikke brukes». Dette er grunnen til at evalueringsstudiene går langt inn i arbeids- og ansvarsdelingen i konkrete byggeprosjekter.

Et annet kjennetegn ved rettsregler, eller «normer av det juridiske slaget», er at de er bindende i den forstand at de

kan legitimt følges opp med makt (Boe, 1993). Loven har pålagt utøverne ansvar for at byggereglene følges. Dette skal de overbevise om gjennom å stille rett kompetanse til rådighet og å kontrollere at alt gjøres riktig. Kommunene har et treleddet ansvar: de skal vurdere lovligheten av tiltaket sett ut fra kommunenes rammer for utbygging. Dersom dette stemmer og byggesaken i utgangspunktet kan gjennomføres, skal de kontrollere at forholdet mellom kompetanse og oppgave er rett og reel og at kontrollsystemene faktisk brukes. Dersom de avdekker at så ikke er tilfelle har de rett til å frata foretaket retten til å utføre denne type arbeid. Kommunen har også rett til å kontrollere at rett kompetanse og god kontroll faktisk gir riktige løsninger.

1.3 Med lov skal atferd endres ...

Det offentlige har noen grunnleggende virkemidler til disposisjon i styringen av samfunnet. Dette er *reguleringer og lovgiving*, *økonomiske styringsmidler* og *informasjon* (Vedung, 1991:87), samt *fysiske påvirkningsmidler* (Eckhoff, 1983). Anvendelsen av disse virkemidlene kan komme til uttrykk på flere måter. Det underliggende er at bruk av dem innebærer at staten forsøker å få borgerne til å opptre på bestemte måter.

Det store omfanget og den stadige økningen i rettsregelproduksjonen i etterkrigstiden gir et inntrykk av at det i vårt politiske system finnes en sterk tro på lover som virkemiddel i samfunnsstyringen. Når juridiske virkemidler anvendes, forsøker staten å dirigere borgernes atferd ved hjelp av tvang, påbud, forbud eller sanksjoner. Bruk av *økonomiske styringsmidler* innebærer anvendelse av avgifter, subsidier og støtte- og tilskuddsordninger for å påvirke folks vurderinger av hva som er fordelaktig å foreta seg, mens bruk av informative styringsmidler innebærer at man forsøker å overtale borgerne til ønsket atferd. Av disse hovedstyringsmidlene regnes informasjon som det svakest.

Virkemidlene benyttes ofte i et samspill slik at effekten av dem skal optimaliseres. For at borgerne skal vite hvilke rettigheter og plikter lovgivingen trekker opp for dem, vil det derfor ofte være nødvendig å informere dem om dette. På denne måten forsøker man å anvende virkemidlene slik at de samlet skal bidra til endringer som er i tråd med den statlige politikken ønsker å oppnå. Samspillet mellom juridiske forhold, informasjon og til dels også økonomiske styringsmidler ligger også som en forutsetning når det gjelder implementering av endringene i bygningsdelen i plan- og bygningsloven.

Lovendringen bygger på prinsippet om at lover og forskrifter fremdeles er det fremste virkemidlet for å sikre kvalitet: Loven pålegger de private aktørene å bare påta seg oppgaver de er kvalifisert for, og selv å kontrollere at det arbeidet de utfører er i overensstemmelse med offentlige krav. Loven slår også fast et nytt prinsipp for det offentliges rolle i forhold til å sikre bedre etterlevelse av byggereglene. Kommunene, som er delegert ansvaret for å ivareta byggereglene, skal nå føre

tilsyn med aktørenes kvalifikasjoner og om foretakene har holdbare og operative kontrollsystemer for sin virksomhet.

Lovendringen gir adferdsendring?

Som «ris bak speilet» har kommunene fått et sterkere sanksjonsapparat og kan blant annet frata et foretak retten til å stå ansvarlig for bestemte typer byggearbeider.

Atferdsendring gir bygg med bedre kvalitet?

Reformen stadfester et brudd med tidligere forestillinger om det offentliges som overvåker av byggearbeidene, og som en slags garanterende godkjenner for at regelverket er fulgt. Reformen er motivert ut fra det faktum at få kommuner tok ekspertrollen og ansvaret for at det som ble bygget var i henhold til byggereglene.

Det er mange år siden en obligatorisk, praktisk bygningskontroll ble avskaffet. Da reformen ble innført var det svært varierende hvordan kommunene utøvet sin rolle i bygningskontrollen – fra enkel saksbehandling til mer omfattende kontrollaktivitet på byggeplassen. Reformen var dermed i liten grad en erstatning av det som ofte refereres til som «kommunal bygningskontroll». Tvert om: Reformen innførte i utgangspunktet tydelige regler både om kompetanse og ansvar. De som bygger skal ta ansvar for at byggearbeidene er i tråd med byggereglene, og har ansvaret for rett kvalitet i deres leveranser. Kommunenes oppgave er nå å påse at aktørene faktisk tar dette ansvaret. I denne evalueringen har det derfor vært viktig å ha fokus på om loveendringen har ført til *atferdsendring*, som å se på om lovendringen har gitt bygg med bedre kvalitet.

Plan- og bygningsloven fokuserer på beslutningsprosesser i forbindelse med byggevirksomhet. Prosesslover brukes der det rettslige resultatet ikke kan fastsettes ut fra lovteksten alene. Bakgrunnen for denne type lover er en erkennelse av at kompleksiteten og de hurtige omskiftningene i feltet gjør det nødvendig at den lovmessige reguleringen av feltet må skje i tett kontakt med det praktiske liv (Sand 1996:62). Loven er bygd på en arbeidsdeling mellom nivåer hvor staten setter de nasjonale rammene, primært knyttet til prosedurale forhold, i form av detaljert beskrivelse av behandling av planer og byggesaker. Loven legger føringer på hvilke aktører som skal ta beslutninger, hvordan de skal forholde

seg til hverandre og hvordan informasjon skal innhentes, presenteres og kontrolleres. Loven er delt i en plandell og en bygningsdel. For plandellen sier loven at det må gjøres nærmere vurderinger lokalt og pålegger kommunen å utarbeide de substansielle rammene som utvikling og utbygging skal styres etter. Substansielle spørsmål i plandellen av loven skal med andre ord fastsettes gjennom lokalpolitiske diskusjoner om kommunens utvikling og føres ut i konkrete planer og bestemmelser, som igjen skal være handlingsgrunnlaget for utbyggerinteressene. For bygningsdelen av loven gjelder det samme prinsippet: loven trekker opp prosedyrer for vurderingene for hvem som skal ha ansvar for hva og etter hvilke prosedyrer dette ansvaret skal fordeles. For bygningsdelen av loven er imidlertid de substansielle vurderingene langt på vei fastsatt i statlige normer: Statens byggingstekniske etat (BE) fastsetter dette gjennom forskrifter. Både detaljer om rett byggesaksbehandling og rett teknisk løsning er nedfelt i sentralt utformede forskrifter og et omfattende veiledningsmaterieell. Siden reformen ble innført har forskriftsverket gjennomgått flere endringer. Dette gjelder både de tekniske forskriftene og saksbehandlingsforskriftene. Forskriftene er av betydning for virkningene av reformen fordi disse legger klare føringer for vurderinger i byggesaksbehandlingen. Parallelt med innføringen av byggesaksreformen ble også tekniske forskrifter endret fra primært preskriptive til primært funksjonsbaserte. Disse endringene er i seg selv ikke gjenstand for evaluering.

Byggesaksreformen har en svært høy grad av spesifisering i forhold til hvordan reformen skal implementeres (Sætren 1983). Sammenliknet med andre statlige reformer utmerker denne seg ved at en fra sentralt hold har gått svært langt i å definere delmål og virkemidler og derved hvordan målsettingen skal oppnås.

Med utgangspunkt i en modell fra Kjellberg og Reitan (1995) kan elementene i byggesaksreformen framstilles som en kjede fra målsettinger til spesifiseringer av elementer og konkrete virkemidler. Lovens ulike elementer vektlegger atferdsendring og nye samhandlingsprosesser mellom kommunene og bransjen. Virkemidlene skal utfylle og støtte opp om de nye elementene. Evalueringer er lagt opp for å

belyse om de nye elementene har skapt den atferdsendring som er intendert og om dette gir virkninger som intendert. Modellen nedenfor illustrerer dette og viser hvordan



Figur 1.2 Fire nye elementer i reformen. Elementene og samspillet mellom dem har vært hovedfokus i evalueringen.

elementene i reformen retter seg mot bransjens aktører og kommunene. De nye elementene kan oppsummeres i ansvarsrett, kontrollsystem, trinnvis saksbehandling, samt tilsyn og sanksjoner.

For evalueringen har valg av studier i hovedsak vært foretatt med tanke på å belyse hvordan de fire elementene virker i samhandlingen mellom kommune og bransje. De fire elementene virker i en prosess: Første ledd i prosessen er å vurdere om tiltaket faller inn under rammer og retningslinjer for utbygging, slik dette er trukket opp i kommunens planverk (spesielt reguleringsplaner). Neste steg er å foreta en vurdering av tiltaket og klassifisere dette i henhold til kompleksitet. Deretter søkes det om ansvarsrett for å utføre de ulike deloppgavene i byggeprosessen. Når kommunene tildeler slik rett gjøres dette ut fra en samlet vurdering av foretaket. I denne vurderingen er kompetansen utslagsgivende, men også andre forhold trekkes inn, blant annet foretakets opplegg for kontroll av egne arbeidere.

Kommunen har også i oppgave å drive tilsyn – både av foretakets kontrollrutiner og ute på byggeplassen. Reformen tildeler kommunene myndighet til å trekke ansvarsretten tilbake, dersom de avdekker forhold som tilsier at det er riktig. Tilsynet omfatter også oppfølging av ulovlig aktivitet, blant annet i forhold til bygg som oppføres uten de nødvendige tillatelsene.

1.4 Sluttbemerkning

Det er en glidende overgang mellom rene iverksettings- eller implementeringsstudier og studier av virkninger. Begge typene studier er viktige i en evaluering av en så omfattende reform som byggesaksreformen. Begge typer studier har vært entydig rettet mot målsettingen for reformen: bedre etterlevelse av byggereglene. De perspektivene som er trukket opp i dette kapitlet har vært underliggende og styrende i valg av studier. Den samlede evalueringen består derfor dels av studier som

har hovedvekten på implementering og dels av studier som i større grad har vekten på virkninger og måloppnåelse. I begge typene studier er imidlertid de nye elementene i samhandlingen i søkelyset. Foreliggende sammenstilling og resultater som presenteres i de neste kapitlene er ordnet i henhold til disse elementene. På denne måten ønsker vi å presentere en syntese av de evalueringsegrepene som er gjort og de empiriske resultatene helheten av studiene har frambrakt.

2.1 Ansvarsrett

ANSVARLIG SØKER OG ANDRE ANSVARSRETTER

Et hovedgrep i den nye loven er at aktørene som utfører et arbeid innenfor byggeproduksjon selv skal påta seg ansvar for at arbeidene blir utført i samsvar med plan- og bygningsloven og underliggende regelverk. Det er kommunene som tildeler ansvarsrett, som en del av behandlingen av byggesøknaden. For å få ansvarsrett må en aktør vise seg kvalifisert for oppgaven, primært gjennom dokumentering av egen kompetanse. Det ble innført en ordning med sentral godkjenning av aktører som skulle lette arbeidet for søker og kommune i forbindelse med

En av fem kommuner trekker tilbake ansvarsrett dersom de er i tvil om søker faktisk har den kompetansen som kreves

vurderingene om søker har den kompetanse som kreves. Når en søker har sentral godkjenning i betydning, er de generelt vurdert som kompetente til å utføre en bestemt type arbeid i en byggeprosess. Kommunene baserer

seg på dette når de skal gi vedkommende rett til å utføre denne type oppgaver på konkrete bygg.

Evalueringen viser at rollen som ansvarlig søker er godt etablert. Både arkitekter, andre rådgivere, ferdighusforhandlere, byggherren selv eller hans prosjektadministrative inntar rollen. Evalueringen viser videre at ansvarlig søker fungerer som bindeledd mellom de utførende og kommunen og den bygningsmyndigheten kjenner i tiltaket (Stenstad og Rolstad 2004, Støa, Knudsen og Jensø 2004 Berg 2005).

Ansvarlig søker er, som tittelen på rollen tilsier, spesielt viktig i de innledende fasene av en byggeprosess: Ansvarlig søker står som en slags garantist for utformingen av søknaden og definering av de ulike oppgavene i byggeprosessen og er den som organiserer byggeprosessen. Etter hvert som byggeprosessen går framover vil andre faggrupper

komme inn å ta medansvar. Evalueringen viser imidlertid at ansvarlig søker fortsetter å ha en «postkassefunksjon» utover i byggeprosessen. Vedkommende framstår som bindeledd mellom prosjektet og kommunen gjennom hele byggeprosessen. Dette til tross for at når byggeprosessen har startet, vil vedkommende i praksis være lite involvert i, og dermed ha liten påvirkning på styringen og koordineringen av aktørene. Når byggevirksomheten starter for fullt er det kontraktene og de privatrettslige avtaler som råder (Berg 2005).

I korthet betyr dette at ansvarlig søkerrolle er godt innarbeidet i de innledende delene av en byggeprosess, men uklar i de senere fasene. I den innledende fasen er det godt samsvar mellom ansvaret som ansvarlig søker påtar seg ovenfor myndighetene og de oppgavene vedkommende utfører og har kontroll over. Det at rollen fortsetter som et slags proforma arrangement utover i byggeprosessen er lite heldig. Det kan gi inntrykk av at byggeprosessens ansvars plassering er en annen enn den faktisk er.

SENTRAL GODKJENNING: HJELPEMIDDEL FOR TILDELING AV ANSVARSRETT

Godkjenningsordningen er altså et virkemiddel for tildeling av ansvarsrett. Ordningen ble opprettet av staten ved Statens bygningstekniske etat (BE) kort tid etter at reformen ble innført. Ordningen er frivillig og er basert på at et foretak dokumenterer hvilken kompetanse og praksis/erfaring de besitter og sender dette over til BE sammen med en forespørsel om å få en godkjenning for en bestemt type byggeoppgaver. BE vurderer underlagene og utsteder en generell godkjenning som foretaket legger ved når de søker om ansvarsrett i konkrete byggesaker.

Ordningen med sentral godkjenning er brukt av svært mange foretak¹. Beslutningen om å innvilge et foretak med sentral godkjenning er basert på at kommunen godkjenner relevansen av kompetansen i foretak i forhold til oppgaven, slik foretaket selv dokumenterer kompetansen. BE understreker at godkjenningen i seg selv ikke gir noen garanti for at foretaket utfører byggeoppgaver i henhold til regelverket.

Opprinnelig hadde godkjenningsordningen rundt 550 ulike typer oppgaver eller godkjenningsområder (koder), som et foretak kunne søke om å bli godkjent i forhold til. Kodene refererte til bestemte oppgaver i byggeprosjekter og var i tillegg differensiert i forhold til byggenes kompleksitet. I 1999 ble det gjort en vesentlig endring i «kodesystemet» ved innføring av nye og overordnede godkjenningsområder, de såkalte byggkomplettkodene. Med dem kunne foretak kvalifisere seg for hele byggeprosjektet, dersom det benyttet kvalifiserte underentreprenører eller underrådgivere (Benytt nr 3. november 1999). Motivet var å tilpasse godkjenningsordningen til kommunenes og bygge- og anleggsbransjens ønsker. Det siste vil si en tilpasning til gjennomførings- og entreprisereformene. I praksis betydde denne endringen at i totalentrepriser kan entreprenøren få ansvaret for både prosjekteringen og utførelsen av hele bygget, eller at et prosjekteringsforetak kan få ansvar for hele prosjekteringen i en hovedentreprise og en entreprenør ansvar for hele utførelsen. Antallet koder ble også redusert med ca 30 prosent i 1999-endringene.

I 2003 ble den nyanserte oppdelingen i områder ytterligere redusert ved en mer grunnleggende forenkling av godkjenningsordningen. Antall koder eller godkjenningsområder ble redusert til 30. Begrunnelsen for endringene var igjen å få bedre kobling mellom ansvarsrett tildelt gjennom godkjent kompetanse og oppgaveplasseringen i entreprisene (Støa, Knudsen og Jensø 2004).

Ansvarsretten følger bedriften. Diskusjonen som gikk den første tiden om hvorvidt faglig ansvarlig og kompetanse skulle knyttes til hvert enkelt prosjekt, løste seg opp ved at BE kun krevde en godkjent faglig leder i bedriften, men at bedriften

skulle kunne dokumentere at den hadde systemer og opplegg som sikret at kompetansen ble brukt i alle prosjekter (Berg 2005). Med de to forenklingene av godkjenningsordningen er det grunn til å anta at ordningen med å tydeliggjøre hvem som har faglig ansvar for hva, samt at muligheten for å vurdere bedriftens faglige kvalifikasjoner i forhold til oppgaven det søkes om ansvarsrett for, er blitt redusert.

Godkjenningsordningen og endringene i den er eksempel på hvordan reformens spesifisering er endret underveis under reformens implementering. I dette tilfellet er endringen begrunnet ut fra et ønske om bedre tilpasning av virkemidlet til den hverdag foretakene står i, i konkrete byggeprosesser. Hensikten har vært å forenkle forholdet mellom kompetanse og ansvar. Det er imidlertid viktig å reise spørsmål om disse endringene egentlig støtter opp om hovedgrepet i reformen: Rettighet til å utføre koblet med plikt til å ha kompetanse.

I utgangspunktet bidro ordningen med den sentrale godkjenningsordningen til forenkling i den kommunale saksbehandlingen, men det er usikkert om endring fra koder med klare avgrensinger av ansvarsområder til en mer generell beskrivelse har bidratt til en ytterligere forenkling. Mye tyder på at det tvert om har bidratt til å gjøre ordningen uklare (Støa, Knudsen og Jensø 2004, Berg 2005).

TILDELING AV ANSVARSRETT SETT FRA KOMMUNENE

En av studiene i evalueringen peker på at knapt fire av ti kommuner mener at ordningen med sentral godkjenning betyr en tidsbesparelse i deres arbeid med å vurdere om foretaket har rett kompetanse i forhold til de kvalifikasjoner som kreves for konkrete byggearbeidene (Edvardsen, Guttu og Kann 2004). At ikke flere ser at ordningen er en forenkling, nettopp forklares med at overgangen til generelle koder har redusert bygningsmyndighetenes mulighet til å forvise seg om en reell kobling mellom kompetanse og praktisk oppgave. Siden en sentral godkjenning verken kan sies å være kompe-

¹ Pr. april 2005 innehar 12 416 foretak sentral godkjenning

tansegaranti eller kvalitetsgaranti må byggesaksbehandleren foreta en selvstendig vurdering i hver sak.

Evalueringen viser også at kommunene som sitter med den endelige myndighet til å innvilge ansvarsrett der det er i tvil om reell kompetanse kombinerer vurderinger om kompetanse med andre virkemidler. Dersom kompetansen hos søker for eksempel viser seg å være noe lavere enn det som en vanligvis ville kreve i forhold til oppgaven, vil mange kommuner likevel kunne gi ansvarsrett, men da under forutsetning av uavhengig kontroll av arbeidene som utføres. En undersøkelse antyder at hele åtte av ti kommuner i slike tilfeller foreslo en løsning med uavhengig kontroll, som en forutsetning for å få ansvarsrett (Nørve 2005). Kommunene har fått flere virkemidler som de kombinerer, når de skal vurdere og godkjenne foretaket for oppgaven. Det er da også de som sitter med lokal kjennskap til foretakene og til eventuelle spesielle utfordringer for den lokale byggeaktiviteten. Der de mener det er nødvendig å kombinere lokalinnsett med myndighet for å sikre en kobling som gir best mulighet for gode resultater.

ANSVARRETT OG FORETAKENES SITUASJON

Sett fra foretakenes side er endringen i godkjenningsordningen fra spesifikke til generelle koder ikke noen entydig forenkling, selv om dette var argumentet: Overgangen til færre og generelle koder har på mange måter redusert både de prosjekterende og underentreprenørenes ansvar og innflytelse over sine fagområder. En av studiene i evalueringen konkluderer med at reformen ble svekket da kompetansekravet kun ble rettet mot faglig leder i foretaket, og ikke direkte til arbeidet som ble utført i de enkelte byggeoppgavene. Intensjonen er at det skal sikres et godt samsvar mellom foretakets kompetanse og de som faktisk utfører arbeidet gjennom *organisering* og *rutiner*, men så langt ser det ut til at dette langt fra alltid er tilfelle (Berg 2005).

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet antydes det at ordningen med generelle godkjenningskoder trolig har

bidratt til at ansvarsavklaringen i forhold til det offentlige blir proforma utover i byggeprosessen: Ansvar i forhold til det offentlige følger ikke med på de konkrete ansvarsfordelingene som finner sted i selve byggeprosessen. Fra flere av studiene pekes det på at koblingen mellom kompetanse og ansvarsrett fra byggesøknaden ikke følges i arbeidsdelingen i den praktiske byggeprosessen (Berg 2005). En av studiene viser at så mye som hvert annet foretak har en privatrettslig avklaring av ansvar som ikke er avklart i ansvarsoppgave (Stenstad og Rolstad 2004).

Det knyttes altså plikter til ansvarsretten, ikke bare i forbindelse med at arbeidet skal utføres av en med rett kompetanse, men også gjennom å stille den utførende til *ansvar* for oppgaven som er utført. Rent praktisk må foretaket signere for at arbeidet er utført korrekt. Det kan se ut til at foretak som gjør bruk av underentreprenører ikke alltid ønsker å stå til ansvar for arbeidet som utføres av disse. Fra enkelte av studiene blir det pekt på en tendens til at underentreprenører underveis i byggeprosessen søker egen ansvarsrett for spesifikke oppgaver de har påtatt seg. Det kan se ut til at foretakene som ved selve søknadstidspunktet tok på seg et overordnet ansvar, senere i prosessen kan ønske å dele opp ansvaret. En årsak til dette kan være at de har dårlige erfaringer med å ta ansvar for arbeid utført av underentreprenører og samarbeidspartnere (Støa, Knudsen og Jensø 2004, Berg 2005). Etter hvert som byggeprosessen skrider framover får byggesaksmyndighetene dermed nye søknader om ansvarsrett på ett og samme bygg, men da i forhold til spesifiserte koder. Dersom dette blir en utstrakt praksis, kan kommunene få *økt* arbeidsmengde knyttet til oppdeling av ansvarsretter underveis i byggesaken.

HALTENDE SAMSVAR MELLOM PLIKT OG RETT

En av hovedintensjonene med endringen av plan- og bygningsloven var å sikre at utøveren har de rette kvalifikasjoner for å utføre de oppgavene de påtar seg i en byggeprosess og at ansvaret for eventuelle feil i byggearbeidene er entydig

plassert hos den som faktisk gjør arbeidet. Foretakene selv mener at ansvarsforholdene generelt har blitt tydeligere og sporbarheten bedre når det gjelder å fastslå hvem som har ansvaret for feil. Dette er hovedbildet. Men, som gjennomgangen ovenfor har vist, har innføringen av overordnede ansvarsretter og generelle kompetansekoder underminert noe av denne koblingen.

Det er særlig forhold knyttet til brann og estetikk som vurderes i forhold til tildeling av ansvarsrett. Intensjonene om å sikre rett kompetanse i forhold til alle deler av et byg-

geprosjekt, også de tekniske sidene, synes i mange tilfeller ikke å være oppfylt. Dette bekreftes i gjennomgangen av et større antall prosjekter i tiltaksklasse 2 og 3. Det viste seg at det svært sjeldent ble brukt spesialkompetanse på viktige fagområder som for eksempel inneklime. Det er med andre ord et godt stykke igjen før kompetansereformen er reell: At ansvarsrett slik det tildeles fra bygningsmyndighetene sammenfaller med den faktiske bruken av kompetanse i den konkrete byggeprosessen eller at alle områder er belagt med kompetanse.

2.2 Kontroll

Med byggesaksreformen ble det innført krav om at alle foretak som søker godkjenning for ansvarsrett i en byggesak skal ha et fungerende kvalitetsstyringssystem. Dette skal sikre at foretaket leverer fra seg produkter og tjenester med den kvalitet som er nødvendig for å tilfredsstille krav i plan- og bygningsloven. Langt de fleste foretakene har kontrollsystemer, og det viser seg at reformen har vært den direkte årsak til, eller hatt stor betydning for innføring av styringssystem i foretakene. Flere hadde et sovende system før reformen, men det var reformen som vekket til live eller aktiverte systemet (Stenstad og Rolstad 2004:78). Et stort flertall av foretakene som ble undersøkt har implementert kvalitetssikringssystemer.

De lokale bygningsmyndighetene har hatt liten eller ingen betydning for utforming av styringssystemene i foretakene. Det er foretakenes oppgave å utforme egne kvalitetsstyringssystemer, og bygningsmyndighetenes oppgave er å forsikre seg om at slike systemer finnes og brukes aktivt. Foretakene skal ha egne kvalitetssystemer og kontrollopplegg som skal brukes aktivt og om nødvendig skal rutiner gjennomgås og endres slik at kontrollene er effektive.

Evalueringen viser at foretakene i all hovedsak vurderer og reviderer sine egne systemer. De har *ikke* gjort bruk av

utenforstående tredjepart for å vurdere hvordan systemet fungerer, til tross for at revisjon av systemet med stor sannsynlighet ville vært til god hjelp for foretakene. Det er med andre ord slik at foretakene har blåst liv i, eller innført nye kvalitetssikringssystemer og at utviklingen i disse i hovedsak skjer innenfor foretaket. Mange av foretakene bruker konsulenter til å etablere kontrollsystemer eller kjøper ferdige systemer. Da er en av utfordringene å gjøre systemene til deres egne (Nørve 2005). En av fordelene med et obligatorisk kvalitetssikringssystem er at det har gitt et generelt større fokus på kontroll og kvalitet. Det er gjennomført flere studier blant foretakene. Studiene viser at en stor andel av aktørene gir uttrykk for at de opplever et større ansvar i forhold til sin rolle i byggeprosessen nå enn tidligere. Foretakene mener også at det er blitt lettere å plassere ansvaret og følge opp hver enkelt i forhold til ansvar. En motivasjon i forhold til kontroll og kvalitet er at foretakene er redde for å miste godkjenningen (Edvardsen, Kann og Guttu 2004, Stenstad og Rolstad 2004).

Blant foretakene er det en generell oppfatning at systemene fungerer bra, og best på funksjonærnivå. I de små prosjektene utføres kontrollen, både av prosjektering og utførelse, i stor grad som egenkontroll, eller operatør-

kontroll, mens i de større prosjektene utføres kontroll av prosjektering oftere som sidemannskontroll. Det synes klart at det samlet sett brukes mer tid på kontroll nå enn før, og kontrollen hevdes å ha blitt bedre: Det generelle bildet er at kontroll planlegges og gjennomføres som forutsatt i regelverket (Stenstad og Rolstad 2004).

Det er en samstemt oppfatning om at kontrollen vil bli bedre når det igangsettes et mer operativt tilsyn

Hovedbegrepet i reformen bygger på at retten til å stå ansvarlig for et konkret arbeid er koblet med en plikt til å sørge for kontroll av arbeidet som utføres. Denne plikten bygger på en omfattende tradisjon innenfor byggenæringen med fokus på kvalitetssikring og kontroll, og dette viser seg i all hovedsak å virke etter intensjonene. Noen nyanseringer og presiseringer skal diskuteres.

EGENKONTROLL: SOM OPERATØR-, SIDEMANN- ELLER OVERORDNET KONTROLL

Uavhengig kontroll og egenkontroll er likestilt i loven. Dette betyr at den som utfører et arbeid kan kontrollere dette selv gjennom å gå over arbeidet og forsikre seg om at arbeidet er gjort rett. Det kan imidlertid også gjøres ved at sidemann går over kollegaenes arbeid, eller at overordnet påtar seg kontrollarbeidet.

- › Evalueringen viser for det første at kontrolltypene varierer med foretakene og tiltakenes størrelse: I små foretak og små tiltak utføres kontrollen av prosjekteringen i hovedsak som operatørkontroll, mens i større prosjekter og hos større foretak blir prosjekteringsarbeidet oftere kontrollert av sidemann.
- › Evalueringen viser dernest at kontrolltypene varierer med typer oppgaver/typer foretak. Mens prosjekteringsforetak ofte gjennomfører egenkontroll som «operatørkontroll», for eksempel ved å kontrollregne etter bestemte maler, vil utførende foretak ofte supplere egenkontroll med overordnet kontroll. Arkitektforetak viser en annen tradisjon: De gjør ofte bruk av side-

mannskontroll i betydning av å diskutere løsninger med kollegaer og dermed i mindre grad har laget system på egenkontrollen. Langt på vei gjenspeiler dette forskjellene i fagfeltene egne tradisjoner (Stenstad og Rolstad 2004, Berg 2005, Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Når det gjelder kontrollens ulike former viser evalueringen at kommunene bruker sin autoritet til å pålegge uavhengig kontroll der de mener dette må til (Nørve 2005). Flere av studiene har sett på dette, og ut fra gjennomgang av konkrete tiltak og foreslåtte kontrollformer støttes en praksis der kontrollformene vurderes ut fra spesifikke, lokale forhold. En generell konklusjon er at dersom kontrollarbeidet skal fylle intensjonen i reformen, må bruk av egenkontroll dokumenteres. Det pekes også på at jo mer uoversiktlig forholdene i byggeprosessen er, jo viktigere er det med dokumenterte systemer. I tråd med dette bør det vurderes å sette krav til sidemannskontroll eller overordnet kontroll i byggeprosesser som involverer flere foretak i selve prosjekteringsarbeidet eller gjør bruk av utradisjonelle løsninger og/eller ikke tidligere utprøvde løsninger. I tillegg nevnes at der arbeidsstokken har varierende kompetanse og foretaket har stor turnover, er det rimelig å vurdere uavhengig kontroll.

DOKUMENTASJON AV KONTROLL

Evalueringen viser at egenkontroll er den mest dominerende kontrollformen, og at det nye primært ligger i at denne kontrollen nå oftere er dokumentert. Evalueringen har studert hva som ligger bak dokumentasjonen: Dersom kontrollen utføres som operatørkontroll, brukes sjekklister for å kontrollere at utførelsen er korrekt. Dette gjelder også for prosjekteringsarbeid. Slik sett har reformen bevirket en endring hvor en i større grad enn tidligere går over eget arbeid og haker av etter en liste for å forsikre seg om at arbeidene er korrekt utført (Stenstad og Rolstad 2004). Dersom sjekklister ikke brukes, kan kontrollsystemene få karakter av å være «pro forma kontroll».

I evalueringsperioden har det skjedd store endringer knyttet til både bygningsmyndighetenes godkjenning av kontrollplaner og til planens innhold. Også her har en gått fra mer fra detaljerte planer til mer overordnede. Detaljerte kontrollplaner som knytter kontroll til ulike faser og ulike byggetekniske utfordringer kunne i prinsippet dannet et utgangspunkt for *faglig diskusjon* mellom ansvarlig søker og byggesaksbehandler ved oppstart av byggeprosjektet. Når kontrollplanene som følger søknaden gjøres overordnet, mister både kommunene og ansvarlig søker denne muligheten. Overgangen fra spesifiserte til mer overordnede kontrollplaner er trolig en grunn til at det er så vidt stor spredning i kontrollplanens betydning og funksjon. I noen situasjoner brukes den aktivt i planlegging og gjennomføring av byggeprosessen, men i mange tilfeller oppgis den å være for generell og overordnet til å ha noen praktisk betydning, verken for planlegging av prosjekteringskontroll eller utførelseskontroll. I disse tilfellene blir kontrollplanen noe en lager for å vise ovenfor bygningsmyndighetene at «papirene er i orden». Det er ikke dermed sagt at mer overordnede kontrollplaner betyr at det utføres mindre kontroll – kontrollen er bare ikke knyttet til det dokumentet som skulle vise nettopp dette, det vil si til kontrollplanen som vedlegges søknaden.

Siden kontrollplanene har så vidt ulik karakter er også foretakene splittet i synet på effektene av dem. Noen mener at egenkontroll og planene for dette fungerer bra, mens andre mener at det er å sette bukken til å passe havresekken. På et generelt spørsmål om systemene for egenkontroll totalt sett er nyttige og kan bidra til å redusere omfanget av feil og mangler, viser evalueringen at langt de fleste mener systemene har ført til større fokus på kontroll og kvalitet og at det samlet sett brukes mer tid på kontroll nå enn før reformen (Edvardsen, Kann og Guttu 2004).

Også innenfor kontroll, formell planlegging og dokumentasjon av kontrollaktiviteten er det tendenser til at

Egenkontroll er OK dersom det:

- brukes preaksepterte løsninger
- tiltaket har lav klasse
- staben er stabil

sett er nyttige og kan bidra til å redusere omfanget av feil og mangler, viser evalueringen at langt de fleste mener systemene har ført til større fokus

kontrollarbeidet følger to spor, slik en så det for ansvarssystemet: Evalueringen viser at prosjektene styres og kontrolleres *både* i forhold til de offentligrettslige kravene og forhold til privatrettslige avtaler. Foretakene har med andre ord en kontrollplan som følges og dokumenteres i forhold til bygningsmyndighetene og en type kontroll som utføres i forhold til avtalene mellom entreprenør og underentreprenørene (Berg 2005). Evalueringen peker på det uheldige i dette og foreslår å trekke de som er ansvarlige etter det offentlige regelverket inn som ansvarlige også i forhold til byggherrens styringsfunksjon – eller omvendt.

Uansett om en velger å revidere kontraktsstandarder eller bygningslovens regelverk i tråd med denne vil en trolig få en bedre kobling mellom reell, faglig styring og formell styring. En videreutvikling av reformen som legger byggherrens styringsroller inn som ansvarlige ut fra bygningsloven, vil langt på vei falle sammen med det som er gjort i Arbeidsmiljøloven og byggherreforskriften (Berg 2005).

UAVHENGIG KONTROLL

Begrepet uavhengig kontroll eller tredjepartskontroll brukes der en aktør utenfor foretaket kommer inn og ser over arbeidende som utføres – enten det gjelder kvalitets-sikring av prosjekteringsarbeidet eller arbeider på selve byggeplassen. Som tidligere nevnt pålegger kommunene også tredjepartskontroll der de mener dette er nødvendig, men samlet sett griper også de sjeldent til dette virkemiddelet. Dersom kommunen setter krav til uavhengig kontroll skyldes dette vanligvis at de har dårlige erfaringer med foretaket fra tidligere saker, eller de ser at den formelle kompetansen er for svak, eller det er tvil om tiltaksklassen er for lav (Nørve 2005).

I det store bildet viser evalueringen mer kontrollvirksomhet, men altså sjelden i form av uavhengig kontroll. En grunn til at uavhengig kontroll benyttes så lite er at aktørene tror at kontrollformen er kostnadsdrivende og tidkrevende

(Edvardsen, Kann og Guttu 2004, Støa, Knudsen og Jensø 2004). Et unntak fra hovedbildet er knyttet til brannteknisk prosjektering – her benyttes uavhengig kontroll: På dette viktige fagfeltet synes det å være en omforent oppfatning om at uavhengig kontroll i svært mange tilfeller gir den nødvendige sikkerhet for at alle kritiske forhold er ivaretatt, selv om det også på dette feltet forekommer alvorlige feil (Stenstad og Rolstad 2004).

Evalueringen viser at kontrollen har blitt forbedret, selv om den i større grad er begrenset til operatørkontroll og selv om mye av den tiden som brukes til kontroll går til papirarbeid. Det er grunn til å tro at dette gir virkninger som intendert: Omfanget av feil som rettes under prosjektering har økt, og omfanget av reklamasjoner har gått ned. Dette

indikerer at kvaliteten i byggverk kan ha blitt forbedret (Stenstad og Rolstad 2004).

Dette gir seg også utslag i at kostnadene ved oppretting av feil og mangler reduseres. For utførende foretak (byggmestere og entreprenører) kommer de små foretakene best ut, men om dette skyldes at de kontrollerer bedre enn større foretak, er vanskelig å si. Dels kan det skyldes at feil er lettere å oppdage under byggingen fordi forholdene er små, det kan skyldes at byggverkene har likhetstrekk fra gang til gang slik at det blir lettere å følge en mal. Det kan også skyldes at daglig leder har tettere oppfølging på byggeplass, eller at arbeidsstokken er mer stabil. Dette antyder problemene med å trekke bastante konklusjoner knyttet til årsak og virkning.

2.3 Trinnvis saksbehandling

Et viktig grep i reformen, på lik linje med kompetanse og ansvarssystemet, er endringen over til en såkalt «trinnvis saksbehandling». Reformen gir tre typer endringer i saksbehandlingen:

- › Kategorisering av tiltakene etter tiltaksklasser
- › Innføring av forhåndskonferanse
- › Trinnvis saksbehandling.

Alle tre elementene har vist seg å være av stor betydning for reformens utvikling, og alle tre har vist seg å være premissleverandører for hvordan samhandlingen mellom bygningsmyndighetene og foretakene er organisert.

KATEGORISERING AV TILTAKSKLASSER

En av reformens viktige virkemidler er å dele byggetiltak inn i klasser etter hvor komplekse byggene er. Dette er gjort for å lettere å kunne knytte kompetansekrav til

spesifikke bygningsmessige utfordringer: For eksempel krever statikkberegninger i store komplekse bygg annen kompetanse enn i enkeltstående eneboliger, det samme gjelder installasjoner av forskjellig karakter. Den sentrale godkjenningsordningen gir foretakene kompetanse som er spesifisert for bestemte tiltaksklasser, og klassifisering av tiltak er i stor grad gitt fra staten gjennom Statens bygningstekniske etat (BE).

Evalueringen viser imidlertid at kommunene tidvis, der de av ulike grunner ser det som nødvendig, endrer tiltaksklasse. De kan klasse opp eller ned et tiltak. Oppklassering vil de gjøre dersom de er i tvil om tiltakshavers kompetanse og ønsker at arbeidene i det minste kontrolleres av foretak med større kompetanse. Nedklassing kan de også gjøre dersom de ut fra lokale forhold kjenner en aktør og vet at vedkommende reelt sett er kompetent i forhold til de byggetekniske utfordringene selv om formell kompetanse ikke er tilstrekkelig. I den grad dette gjøres, er det i kombinasjon med spesifiseringer i kontrollregimet.

Kombinasjonen av tiltaksklasse, lokal myndighet og retten til å tildele ansvarsrett er grep som er innarbeidet som forutsetninger for bygningskontrollen.

SAKSBEHANDLINGSTID

I reformens første år var det omfattende fokus på saksbehandling, og da spesielt tiden kommunene brukte for å behandle en søknad. Dette er trolig begrunnet i at saksbehandlingstiden gikk betydelig opp rett etter innføringen av reformen og det skulle ta fem år før den stabiliserte seg. En av studiene viser at i januar 2003 var saksbehandlingstiden som før reformen ble iverksatt for seks av ti kommuner. Det er utviklet en spesifisert oversikt over saksbehandlingens ulike faser og det er knyttet frister for hvert av stegene. I gjennomsnitt ligger saksbehandlingstiden under den foreslåtte fristen på 12 uker.

Før selve saksbehandlingstiden starter å løpe, gjør kommunene en førstehåndsvurdering av søknaden, den såkalte mottakskontrollen. Her sjekkes tiltaket i forhold til omgivelsene og andre kommunale rammebetingelser. I tillegg gjøres også en kontroll av om rette dokumenter følger søknaden og søknadsskjemaene er riktig utfylt. Tid for søknadskontroll er en viktig serviceindikator for bransjen, som ønsker rask tilbakemelding dersom en søknad er ufullstendig. Tid for søknadskontroll bør ligge under to uker, og en av studiene i evalueringen viser at gjennomsnittlig tid for søknadskontroll ligger på ca 1.5 uker.

En stor andel av byggesøknadene har store mangler og må sendes tilbake. En undersøkelse antyder at i snitt er mellom 25–30 % av alle søknader som leveres inn er så mangelfulle at kommunen må innhente nye eller korrigerende opplysninger før sakene kan behandles (Næspe 2003).

Gjennomsnittlig kommer ca 40 % av alle byggesøknader inn som meldinger, det vil si at tiltaket er så enkelt at det ikke kreves verken ansvarsrett eller annen type omfattende behandling. Fristen for meldinger er tre uker: Dersom innsender ikke har hørt noe innen den tid

anses meldingen som akseptert. Meldingssaker inngår ikke i statistikken over saksbehandlingstid. Definisjonen av hva som gjelder som melding har også endret seg underveis i reformen slik at fokuset har kunnet settes inn i forhold til tiltak som har største konsekvens for publikum og byggherre.

Det har hele tiden vært store variasjoner mellom kommunene når det gjelder saksbehandlingstid. Selv om majoriteten av kommunene er tilbake til «utgangspunktet» i betydning av samme tid som før reformen, har en mindre gruppe av kommuner fått henholdsvis kortere saksbehandlingstid nå enn de hadde før reformen og en annen gruppe kommuner fått lenger. En kunne tro at de kommunene som har oppnådd reduksjon av saksbehandlingstiden er de som har fått en økning i saksbehandlingsressursene. Det er imidlertid ingen sammenheng verken mellom økt ressurs og redusert tid eller omvendt, redusert ressurs og økt tid (Nørve 2005). Denne studien finner at kommunenes eget fokus på prosessforbedring i saksbehandling er det enkeltforhold som i størst grad slår ut i forhold til endringer i saksbehandlingstid: De som har satset systematisk på å utvikle saksbehandling sin har også oppnådd en klar positiv utvikling i forhold til tid.

FORHÅNDSKONFERANSE

En annen av reformens viktige grep er innføringen av en konferanse, eller samtale, mellom søker og kommunen som første ledd i kontakten. Evalueringen viser at mange av kommunene hadde praktisert forhåndskonferanser eller småmøter tidlig i prosessen også før reformen, men det at forhåndskonferanser ble innført som en del av reformen har resultert i at denne tidlige dialogen benyttes oftere. Flere prosjekter viser at konferansen er blitt kommunenes viktigste verktøy for å spre informasjon på en mer uformell og dyptgående måte enn hva som er mulig gjennom skriftlig informasjon, veiledere etc. Samtale gir rom for dialog og fortolkning i forhold til ett tiltak, og nettopp dette framheves som viktig. Formen på disse konferansene kan

varierte og ofte er de mindre formelle i virkeligheten enn det som var intensjonen.

Ansvarlig søker deltar alltid i forhåndskonferansen. I de fleste tilfeller, deltok også arkitekten, spesielt i konferanser for store tiltak (80 % av tilfellene mot 50 % i for mindre tiltak) (Berg 2005).

Svært mange av kommunene benytter forhåndskonferansene til å ta opp tema knyttet til planbestemmelser og estetikk. Dette er forhold som oppfattes som vesentlige for rammene til et tiltak og slike forhold har ofte stor lokalpolitisk interesse. Konferansen brukes imidlertid også til spørsmål knyttet til tiltaksklasse og kompetanse i tiltakene. I enkelte kommuner kan det se ut til at dialogen mellom kommunen og små foretak er så omfattende at det grenser opp til prosjekterings-bistand (Nørve 2005).

Evalueringen viser at det, spesielt i forhold til estetikk og byggetiltakets forhold til omgivelsene, dokumenteres mer enn tidligere. Interessant nok viser evalueringen at foretakene, når det gjelder denne type spørsmål, produserer dokumentasjon tilpasset de kommunene som har *de strengeste* kravene, og bruker dette som rettesnor også i andre kommuner. Det er med andre ord slik at de strenge kommunene har en slags oppragende effekt i forhold til å drøfte og belyse hvordan tiltaket virker inn på de omkringliggende omgivelser (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Det er imidlertid et problem at flere kommuner har foreldede reguleringsplaner og bestemmelser som i praksis oppfattes som uaktuelle. Dette reduserer forutsigbarheten i forhold til rammeavklaringen av søknaden, både når det gjelder estetikk og andre omstendigheter som vurderes i forbindelse med innvilgelse av rammesøknaden (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005, Berg 2005).

I en samlet vurdering av forhåndskonferansen og dens virkninger pekes det på at formaliseringen av konferansen er et positivt element i reformen, og at nytten av konferansen klart overstiger kostnadene, både for kommunene og foretakene. En viktig effekt av konferansen er også at søknadene blir mer i samsvar med forskrift og regler (Edwardsen, Kann og Guttu 2005).

ENDRINGER I KOMPETANSE, KAPASITET OG RESSURSER

Underforstått bygger reformen på at kommunene har en viss kapasitet til å behandle sakene, både hva angår bemanning og kompetanse. Ot.prp. 39 vurderer til og med at reformen ville *spare* ressurser i kommunens gjennomgang av sakene på grunn av strengere krav til innholdet i søknadene. Staten har drevet opplæring av de kommunale saksbehandlere for bedre å kvalifisere dem til nye oppgaver. En av studiene i evalueringen viser at så mange som åtte av ti kommuner har kurset sine medarbeidere. I enkelte kommuner er også kompetanseprofilen på byggesaksbehandlerne endret gjennom nyttilsetninger.

I hovedsak er byggesaksbehandlerne ingeniører. En av studiene fastslår at 88 % har ingeniørbakgrunn, 8 % er arkitekter og bare et fåtall har juridisk kompetanse (Nørve 2005). I mange tilfeller trenger kommunen mer juridisk og arkitektfaglig kompetanse enn de har i egen avdeling. Juristene knyttes i mange tilfeller til oppfølging av ulovligheter og tilsyn. Der kommunene er for små til å bære en jurist, trekkes slik kompetanse inn fra fylkesmannen. Arkitekter benyttes primært til tidlige avklaringer og oppfølgende saksbehandling, og i små kommuner trekker byggesaksbehandleren ofte veksler på arkitekturkompetanse fra planarbeidet i kommunen.

Stenstad og Rolstad (2004) hevder at saksbehandlingen i kommunene har endret seg som følge av byggesaksreformen. Siden kommunens saksbehandlere verken går gjennom tekniske forhold ved søknadene eller er ute på kontroller på byggeplassene lenger, er det en fare for at saksbehandlerne ikke akkumulerer så omfattende erfaringer og bred oversikt over hva som går galt, som ønskelig. Det er foreløpig for tidlig til å fastslå hvor omfattende dette slår ut. Kompetansen som opparbeides gjennom nær kontakt med praktisk bygging vil henge sammen med omfang av tilsyn på byggeplassene og erfaringen fra bruk av sanksjoner.

2.4 Tilsyn og sanksjoner

Begrepet tilsyn nyttes i Ot.prp.nr 39 (1993–94) både om den samlede rolle som kommunen har overfor virksomheter/tiltak og mer avgrenset om enkelthandlinger knyttet til foretak og prosjekter. I reformens tidlige faser var det ikke tilsyn men saksbehandlingstid som stod i fokus – fra sentralt politisk hold, i signalene fra BE til kommunene og lokalt. Dette har gjort at tilsynet ikke ble etablert i det omfang som er ønsket. Evalueringen har dermed begrenset informasjon om tilsynet: både med hensyn til hvor omfattende det er og hva som undersøkes. Tre spørsmål kan stilles vedrørende tilsynet som kommunene er pålagt å utføre:

- › Har kommunene ressurser for dette både med hensyn til omfang og kompetanse?
- › Hvordan er tilsynsoppgavene spesifisert i reformen og hvilke virkemidler er rettet eksplisitt mot det å få kommunene til å prioritere tilsyn?
- › Hvor viktig er tilsynet for oppfyllelse av reformens intensjoner?

HVA FORKLARER DEN SVAKE UTVIKLINGEN AV TILSYNET?

Når kommunene i så liten grad har prioritert denne tjenesten, kan dette langt på vei forklares ut fra *manglende kapasitet*. Uansett hvor mange byggesaker kommunen behandler i året, oppgir kommunene at mangel på tilsyn skyldes kapasitetsproblemer. Det ser imidlertid ut til at kommunene har den kompetansen som trengs. Ca 60 % av kommunene mente seg kompetente til å gjennomføre tilsyn, dette gjelder både for store og små kommuner (Edvardsen, Guttu og Kann 2004).

En av undersøkelsene i evalueringen har sett på kommunenes motivasjon for å gjennomføre tilsyn. Loven pålegger kommunene å følge opp to ulike kvalitetsfokus:

- › Teknisk kvalitet definert gjennom tekniske forskrifter og veiledninger
- › Estetiske og kommunale kvaliteter bestemt gjennom reguleringsplaner og andre kommunale bestemmelser

Det er først og fremst den tekniske kvaliteten som lider når tilsynet uteblir.

Innledningsvis ble det pekt på at kommunenes byggesaksbehandlere ikke har full råderett over sin innsats. Byggesaksavdelingens prioritering av sine oppgaver er underlagt lokalpolitiske prioriteringer. Som nevnt hadde reformens første år en entydig og klar prioritering av saksbehandlingstid, både fra sentralt og lokalt hold. Etterhvert har fokus på estetikk og avklaring av tiltaket i forhold til omgivelser blitt satt på dagsordenen i mange kommuner (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Naboforhold og tilpasning er ofte omfattet av stort lokalpolitisk engasjement. Både sterkt fokus på saksbehandlingstid og lokalpolitikken egen dynamikk i forhold til bygg og omgivelsene kan ha skjøvet tekniske forhold ved bygverkene ut av fokus.

Evaluering tyder på at kontroll av teknisk kvalitet ikke var særlig prioritert i kommunene før reformen og heller ikke står i fokus nå. Dette må ikke forveksles med at de enkelte saksbehandlerne ikke er opptatt av teknisk kvalitet, men fordi prioritering av saksbehandlerens tid er underlagt politisk kontroll (Nørve 2005).

Dette leder over til spørsmålet om hvordan tilsynet er spesifisert og hva som ellers er gjort fra sentralt hold for å styrke denne delen av bygningskontrollen. Ett forhold er at reformen ikke gav kommunene noe økonomisk incitament for å prioritere tilsyn. Mens byggesaksbehandling gir inntekter, innebærer tilsyn utgifter for kommunene. Evalueringene gir ikke hold for å hevde at dette er årsaken til at tilsyn er lavt prioritert politisk, men det forklarer

at det ut fra budsjettensyn kan være vanskelig å få rom til dette med mindre det er eksplisitt prioritert innsats, eventuelt med måltall for omfang på linje med måltallene for saksbehandlingstiden. Det er grunn til å hevde at loven slik den ble i 1997 mangler incitament og strategi for tilsyn (Nørve 2005). De økonomiske styringsmidlene står med andre ord ikke fullt ut i sammenheng med de juridiske og til dels også de informative.

Det kan også nevnes at heller ikke Statens bygningstekniske etat (BE), som gir foretak sentral godkjenning fører noe omfattende tilsyn med foretakene. En av studiene peker på at BE i stor grad baserer seg på meldinger de mottar fra kommunene (Støa, Knudsen og Jensø 2004).

Et annet viktig forhold i vurderingene om tilsyn er at mange kommuner i utgangspunktet oppfattet tilsyn som noe meget omfattende og som skulle gjennomføres etter gitte metoder med fokus på kvalitetssikringssystemene. Dette er lite i tråd med kommunenes egne forestillinger om hva som bør gjennomgås for å forvise seg om at byggreglene følges. Evalueringen forteller at mange av kommunene foretar praktiske stikkprøvekontroller både av hvorvidt kontrollplanene brukes og av selve utførelsen på byggeplassen, men at de ikke alltid kaller dette tilsyn. Denne forståelsen fører til en viss underrapportering av utviklingen av tilsynsaktiviteter (Nørve 2005).

Det er derfor grunn til å peke på at spesifisering og informasjon i forbindelse med utforming av denne delen av reformens virkemidler ikke har vært tydelig nok.

Men noe tilsyn utøves: Omtrent hver annen kommune har gjennomført kontroller knyttet til prosjektering (Nørve 2005) Så mange som ni av ti kommuner peker på at de fører en eller annen kontroll med utførelsen. Dette til tross for at det er relativt få kommuner som har etablert et systematisk tilsyn. Det er med andre ord slik at selv om det formelle tilsynet i mange kommuner fortsatt ikke er organisert, har kommunene en viss oppfølging gjennom byggeprosessen. Også det organiserte tilsynet er i ferd med å ta seg opp. I kommuner der tilsynstjenesten er etablert har omfanget på antall tilsyn økt betydelig (Edwardsen, Guttu og Kann 2004). Så langt retter tilsynet seg først og fremst

mot de største og mest komplekse tiltakene. Det synes å være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder omfang og innhold i det kommunale tilsynet, men det er viktig å fastholde tendensen: Omfanget har økt betydelig etter å ha vært nesten ikkeeksisterende i de første årene etter reformen.

TILSYNETS BETYDNING SETT FRA FORETAKENE

Fra bransjens side er det klart ønskelig med større vekt på tilsyn og kontroll av utførelsen. De ansvarlige aktørene savner en omfattende, operativ tilsynsordning med sanksjoner slik at det «svir» for dem som ikke følger regelverket, både for å avdekke foretak som ikke bruker sine styringssystemer, og for å avdekke feil og mangler. Det forventes at neste steg i oppfyllelse av reformens intensjoner ligger i mer omfattende tilsyn og oppfølging fra myndighetens side. For seriøse foretak er det viktig at de useriøse lukes ut, og ikke minst av hensyn til de samfunnsmessige sidene av byggesaken: Systemet er basert på tillit og at foretakene har en egeninteresse i å følge opp myndighetskrav.

Vi har tidligere pekt på at uavhengig kontroll brukes mindre enn det som er intensjonen i loven, og settes hovedsakelig inn der man er i tvil om kompetansen. Vi har også sett at kommunene i liten grad etterprøver om kontrollplanene faktisk brukes (Støa, Knudsen og Jensø 2004) og at det er sjelden at kommunene har anmerkninger til ansvarsoppgavene eller anmerkninger til kontrollplanene (Stenstad og Rolstad 2004). Foretakene peker selv på at en mulig konsekvens av manglende kommunalt tilsyn, lite kritisk gjennomgang av kontrollplanene og manglende uavhengig kontroll gjør at useriøse foretak lett kan utnytte «bukken-og-havresekk-situasjonen» som egenkontrollen gir.

ULOVLIGHETSOPPFØLGING OG BRUK AV SANKSJONER

Resultatene fra evalueringsprosjektene sier lite om ulovlighetsoppfølging og bruk av sanksjoner. En av studiene viser til at kommunene sjelden bruker sine sanksjonsmuligheter. Oppdager de feil/ulovligheter i byggeprosessen, går kommunene i hovedsak i dialog med ansvarshavende. Pålegg eller en kort henvendelse om utbedringer eller forbedringer er tilstrekkelig i de aller fleste saker (Edvardsen, Guttu og Kann 2004). Omfattende studier av sanksjoner ville gi marginale resultater i en så tidlig fase av tilsynsutviklingen.

Evalueringen viser at kommunene ikke oppfatter oppfølgingen av ulovlig bygging som noe nytt som er

spesielt knyttet til gjennomføringen av reformen. Dette er heller ikke registrert som et stort problem i kommunene. Derimot er det registrert, i flere kommuner, at opprydding i ulovligheter er politisk prioritert. Dette dreier seg i noen tilfeller om igangsetting uten tillatelse. I andre tilfeller dreier det seg om ulovlig bygging av hytter, garasjer og veier. Reaksjonsformene fra kommunene varierte. Noen gir tillatelse i etterkant. Når det dreier seg om ulovlig bygging, som anses som alvorlige brudd på kommunale planer og bestemmelser, var det flere kommuner som grep inn med sanksjoner og krav om riving. Det er på dette området at kommunene har savnet juridisk kompetanse, da oppfølgingen av slike saker er meget ressurskrevende og «stjeler» mye av vanlig saksbehandlerkapasitet (Nørve 2004).

2.5 Sluttbemerkning 2

Gjennomgangen av de fire elementene i reformen har vist at reformens grep langt på vei er tatt vel imot og er vel implementert. Det er først og fremst samspillet mellom de fire hovedvirkemidlene som utgjør selve reformens kjerne og som gir grunnlag for atferdsendring i ønsket retning og som sannsynliggjør en kvalitetsheving i byggingen.

Gjennomgangen har imidlertid vist at implementeringen av enkelte av virkemidlene som følger de fire elementene, er bekymringsfull svak eller tilfeldig. Dette gjelder i noe utstrekning bestemmelsene om kompetanse, som er uløselig knyttet til ansvarsrett. Her viser gjennomgangen at overgangen til overordnede og generelle koder gjør koblingen mellom kompetanse og oppgave usikker. Også når det gjelder den faktiske kontrollen som skal utføres for å bedre arbeidene viser studiene at vi ikke er i mål. I tillegg er det fra enkelte hold reist spørsmål om kommunene har god nok kompetanse til å bestemme tiltaksklasse: I de fleste kommunene består byggesøknadene av enkle tiltak

og det kan være grunn til å spørre om disse kan gi de rette vurderingene når store, kompliserte tiltak kommer.

Denne oppsummeringen skal ikke gå langt i å foreslå forbedringer, men nøye seg med noen refleksjoner rundt de sidene ved reformen som enten ikke er implementert i tilstrekkelig omfang eller har utviklet seg på en måte som avviker fra den opprinnelige målsettingen for virkemiddelet. For det første viser evalueringen med all tydelighet at bestemmelsene om ansvarsrett har utviklet seg på en måte som gjør at når byggeprosessen går framover, reduseres den reelle dialogen mellom foretakene og bygningsmyndighetene. Rapporteringen, både i form av ansvarsrettene og kontrolloppgavene, synes i for stor grad å få karakter av å være proformaøvelser. Studiene i evalueringen forklarer dette med manglende samkjøring mellom de offentlige systemene, kontraktene og andre privatrettslige forhold som regulerer selve byggeprosessen. Overgangen til overordnede kategorier, både i kontrollammenheng og i ansvarsrettsam-

menheng, har bidratt til at en praksis med to ikke-samkjørte systemer har fått lov til å befeste seg.

Dreiningene fra detaljerte til overordende virkemidler er gjort med begrunnelse om tilpasning til bransjens hverdag (se figur 1), men en ikke intendert virkning av disse er at det nå er vanskeligere for bygningsmyndighetene å forvise seg om at det er en reell kobling mellom kompetanse, ansvarsrett, arbeidet som utføres og kontrollen av denne. Sagt i lovterminologi er det blitt vanskeligere å vurdere om plikten som knyttes til rettigheten er oppfylt.

Kombinasjonen av denne utviklingen og et svakt utviklet tilsyn gjør at systemene står i fare for bli papirsystemer uten inngrep med de reelle utfordringene. Dette gjør igjen at useriøse foretak kan prøve seg. Systemene gjør det ikke bare mulig å ha alt i orden formelt men ikke reelt, men også sannsynlig at ingen vil avdekke det.

Evalueringen gir imidlertid også rom for en positiv refleksjon. Det viser seg at oppmerksomhet rundt fagfelt gjør at kontrollen av disse blir tatt på alvor, og at feil og mangler innenfor dette feltet dermed reduseres. Når det gjelder estetikk har oppmerksomheten rundt dette, i tråd med det som var intensjonen, satt temaet på dagsordenen på en ny måte. Når det gjelder brann, som også er et fagfelt som har fått stor oppmerksomhet, ser både kommune og foretak at rett kompetanse trekkes inn. Dette vitner om positiv vilje hos mange aktører for å forbedre byggevirksomheten, og at elementene i reformen til sammen utgjør gode redskap, når de implementeres i henhold til opprinnelig plan.

Ved implementering av store og sammensatte reformer er målforskyvninger ikke uvanlig. Endringene i godkjenningsordningen og kontrollregimet kan betraktes som forskyvninger i delmål. Det viktige nå er at de styrende korrigerer delmålene.

3 Virkemidlenes effekt for kvalitet i bygg

28

3.1 Estetisk kvalitet

29

3.2 Funksjonell kvalitet

32

3.3 Teknisk kvalitet

33

3.4 Effekt for engangstiltakshavere

34

Reformen har hovedfokus på bedring av kvaliteten i det som planlegges, prosjekteres og bygges. Evalueringen har derfor hatt to fokus: I tillegg til de direkte virkningene av reformen i betydning av atferdsendring har det store spørsmålet vært om ny atferd gir bedre bygg:

- › Har vi fått færre feil og mangler?
- › Er kvaliteten bedre?
- › Har samfunnet fått bedre og tryggere omgivelser?

Å skulle vurdere kvantitative virkninger på byggkvalitet krever målinger over et langt tidsrom. Feil og mangler på

Byggkvalitetens tre faktorer:

- Estetisk
- Funksjonell
- Teknisk

flere år før det er mulig å avdekke effekter i forhold til skadegrad. Vurderinger av denne typen forutsetter også systematiske, repeterbare målinger og entydig kunnskap om «før» situasjonen. Evalueringen har ikke kunnet bygge på et entydig «før» bilde.

Evalueringen har strukket seg over fem år som er kort tid i et byggs levetid. En god del feil og mangler oppdages raskt,

til og med før bygget overleveres. Endringene i dette har det vært mulig å måle. *Skader* som skyldes feil og mangler oppstår derimot først etter lang tid. Å trekke konklusjoner om denne siden av byggkvaliteten er umulig etter bare femårs virketid. Fire av studiene i evalueringen har sett eksplisitt på byggkvalitet. De ser på muligheter for å talfeste slike endringer og for å spore eventuelle endringer i byggkvalitet tilbake til lovendringen. I tillegg drøfter en av studiene hvordan en overvåkning av endringer i teknisk kvalitet bør legges opp.

Et byggs kvaliteter vurderes gjerne i forhold til estetiske, funksjonelle og tekniske forhold. Flere av studiene i evalueringen har sett på en eller flere av disse forholdene. Funnene her er til dels sprikende og forskerne tar forbehold om hva som kan tilskrives reformen alene, og hva som skyldes andre parallelle drivkrefter.

Det mest sentrale spørsmålet ved reformen – *ble det bedre* – lar seg med andre ord verken bekrefte eller avkrefte. Bildet er uklart, og evaluering kan bare bidra med antydninger og identifisering av tendenser.

3.1 Estetisk kvalitet

Kvalitetshevingen som reformen skulle bevirke omfatter også estetisk utforming av landskap og bygningsmiljøer. Estetikk kan ikke kontrolleres og styres på samme måte som teknisk kvalitet. Estetiske avveininger finner sted i forbindelse med rammesøknaden, og i større grad enn tekniske kvalitetsforhold, dreier estetikk seg om utøvelse av skjønn.

I innledningen ble det pekt på at plan- og bygningsloven primært setter fokuset på beslutningsprosessene og at de materielle standardene som en konkret sak skal vurderes ut fra ikke finnes i selve lovteksten. De tekniske forholdene som et bygg vurderes etter er fastsatt i statlige normer, det er Statens bygningstekniske etat (BE) som fastsetter dette

gjennom forskrifter. Når det gjelder estetikk er bildet noe annerledes. I den grad det opereres med normer og standarder på dette temaet er disse primært fastsatt gjennom lokalpolitiske diskusjoner som er ført ut i konkrete planer og bestemmelser.

Estetikk var ikke tema i utredningsarbeidet forut for reformen, men ble en del av endringene i løpet av den politiske behandlingen. Dette må både forstås som uttrykk for at estetisk utforming anses som viktig av «folk flest», og at det krever en annen tilnærming enn bedring av tekniske og funksjonelle sider ved et byggs kvalitet. Uansett var lovendringen ment til å skulle skjerpe bevisstheten rundt denne siden av byggesaksbehandlingen, for derigjennom

å føre til at byggverk både er estetiske i seg selv og passer godt inn i omgivelsene.

Av reformens virkemidler er det særlig skjerpingen av «skjønnhetsparagrafen» (§ 72.4), som framheves som det mest effektive virkemidlet (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Det er denne paragrafen mye av arbeidet med å styrke estetiske avveininger knytter seg til. Dette betyr imidlertid ikke at reformens øvrige elementer er uten betydning i arbeidet med estetikk. Tvert om viser studiene at tre av reformens hovedelementer brukes flittig i forbindelse med styrking av estetiske forhold. Det gjelder ansvarsrettsystemet, trinnvis saksbehandling og kontrollregimet (Edvardsen, Kann og Guttu 2004).

Det enkeltredskapet som er mest brukt for å bedre estetikk er imidlertid reguleringsplan og dens bestemmelser (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Det har derfor vært arbeidet mye med reguleringsplanene både fra bygningsmyndighetenes side og fra planmyndighetene. Som tidligere påpekt er reguleringsplanen svært viktig i forhold til rammesøknaden. Planen hjemler tiltakets lovlighet og gir anvisninger for hvordan tiltaket kan utformes med hensyn til volum, høyde og andre eksterne forhold.

Den økte bruken av forhåndskonferansen har også bidratt til bedre ivaretagelse av estetiske forhold. Seks av ti kommuner prioriterer å ta opp spørsmål om estetisk

utforming i forhåndskonferansen (Nørve 2005). For de største kommunene er tallet enda høyere. Forhåndskonferansen har dermed blitt ett av de viktigste verktøyene for kommunene for å spre informasjon og retnings-

linjer om estetisk utforming i bygg som oppføres i kommunen. På konferansene formidler kommunene uformell og utdypende informasjon utover det som er nedfelt i skriftlige veiledere. Konferansen er en arena for dialog og saksbehandler drøfter de estetiske forholdene ved byggesaken med tiltakshaver. Evalueringen viser at mange

kommuner strekker veiledningsplikten litt langt, også i estetikkspørsmål. I enkelte tilfeller utføres aktiviteter som grenser mot «konsulentoppdrag». I den anledning er det viktig å huske at kommunen også er godkjenningsinstans, og at kommunene ikke må komme i den situasjonen at de skal godkjenne egne råd.

Kontroll med hvorvidt estetiske retningslinjer og krav er fulgt, kan foretas i mottakskontroll og gjennom saksbehandlingen. Flere av kommunene i undersøkelsen legger mer vekt på estetikk i den første mottakskontrollen nå, etter reformen, enn de gjorde før. (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Enkelte foretak dokumenterer mer enn tidligere, både om selve tiltaket, forhold til omgivelsene og i forhold til kommunale mål for estetisk utvikling eller andre mål med betydning for estetikk. Evalueringen viser også en klar endring av praksis i de større foretakene som direkte følge av lovreformen: Disse produserer materiell tilpasset de kommunene som har de strengeste kravene til dokumentasjon om estetiske forhold og bruker dette som rettesnor også i andre kommuner. Evalueringen viser med andre ord en sammenheng mellom god informasjon og veiledning tidlig i søknadsprosessen, og kvaliteten på søknadene som følger (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Forhåndskonferansen er en arena for dialog: Her drøftes estetiske forhold ved tiltaket

Estetiske forhold dokumenteres grundig og de «strengeste» kommunene setter standarden

BETYDNINGEN AV VEILEDERE, PLANVERK OG REGELVERK

Til tross for økt oppmerksomhet rundt estetikk peker evalueringen på viktige hindre:

- › For det første er det mangel på oppdaterte veiledere, planer og regelverk med entydige retningslinjer for estetiske vurderinger.
- › Det er også lav grad av planrullering i kommunene. Eventuelle nyere vurderinger av betydning for kommunens skjønnsmessige vurderinger har dermed ikke blitt nedfelt i planverket.
- › I tillegg vises det til at politikerne tidvis overprøver fagadministrasjonens skjønn ved å fatte vedtak som strider mot vedtatte lokale bestemmelser og mål.

Resultatet kan undergrave tilliten til egne politiske vedtak og ikke minst skape presedens for kommende saker (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Manglende oppdaterte kommunale planer svekker skjønnsvurderingene

For å sikre likebehandling er det avgjørende at skjønnsvurderingen er så lik som mulig internt i kommunen. Planer, retningslinjer og regelverk er avgjørende for ensartet og forutsigbar skjønnsvurdering. Evalueringen viser at kommunene i dag ikke har den type virkemidler som de trenger for å utøve et skjønn som er robust og relativt likt fra sak til sak og mellom saksbehandlere. Studier rettet mot foretakene bekrefter langt på vei dette bildet. De opplever at det er store forskjeller mellom ulike kommuner og også innenfor den enkelte kommune når det gjelder utøvelse av skjønn.

FORETAKENE, KONTROLLARBEIDET OG ESTETIKKEN

Byggesaksreformen vektlegger kontroll for å forsikre om sammenfall mellom utført arbeid og regelverk. Evalueringen viser at systematisk kontroll har liten tradisjon innenfor estetikk. Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen (2005) finner at arkitekturprosjekterende mente at estetikk *ikke* var et tema som skulle sikres gjennom kvalitetssikringssystemer, fordi estetikk var integrert i deres kreative prosesser. Det viser seg imidlertid at arkitektforetakene foretar kollegiale drøftinger omkring estetiske forhold ved tiltaket. For små foretak kunne dette også innebære at kollegaer i et annet foretak vurderte arbeidene. Formulert i terminologien til reformen handler dette om sidemannskontroll og delvis også uavhengig kontroll. For arkitektforetakene handler dette om praktisk arbeidsform. De er i liten grad bevisst sin egen arbeidsmetodikk og har dermed heller ikke noe bevisst forhold til utøvelse av kvalitetssikring og kontroll for et fagtema som estetikk. Dette viser også at de praktiske arbeidsmetodene kan være i tråd med intensjonene selv

om aktørene ikke føler seg hjemme i terminologien som brukes (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Resultater viser at skjerpingen av § 74.2 «skjønnsparagrafen», har ført til flere avslag på tiltakssøknader med begrunnelse i en estetisk skjønnsutøvelse. Med dette har estetikk fått en markant styrket posisjon som tema i byggesaker. Klagesaker på avslag eller krav om omarbeiding har imidlertid ikke økt. Det kan derfor tyde på at tiltakshaverne godtar avslag etter «skjønnsparagrafen», og at det er lettere for kommunen å begrunne denne type årsaker nå, etter den skjerpingen som kom med reformen (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

ESTETISK KOMPETANSE

Den kommunale kompetansen på estetikk er meget viktig. Dette synet deles av både kommuner og foretak. Spesielt er små foretak og foretak med lav kompetanse på dette feltet avhengig av kommunenes kompetanse her. Likevel ser det ikke ut til at kommunenes kompetanse på estetikk har økt. Evalueringen viser at det generelt er få ansatte med formell fagkompetanse på estetikk i kommunene, og at det i liten grad er satset på kompetanseutvikling av ansatte på dette feltet. Dette gjør at arbeid som krever estetikkkompetanse i kommunene blir personavhengig, og kommunene blir sårbare med hensyn til endring av personell (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Noen fylkeskommuner har vært gode pådrivere overfor kommunene med hensyn til arbeidet med estetikk. Uavhengig av reformen har estetikk som tema inngått i deres arbeid over lang tid. Selv om dette arbeidet synes å være personavhengig snarere enn en langsiktig planlagt tjeneste, mener kommunene at fylket, og da spesielt fylkeskommunen, har en viktig rolle gjennom veiledning om estetikk, både i forhold til planarbeid og i forhold til byggesaksbehandling. Det er spesielt mindre kommuner som ikke selv har spesialkompetanse på estetikk, som har gjort bruk av veiledning fra fylket (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Også *kommunene* må kvalitetssikre sin egen

skjønnsvurdering. En av studiene belyser dette: Den viser at kvalitetssikring av skjønnsutøvelse fra saksbehandlerne primært sikres gjennom kollegiale vurderinger: De vanligste måtene er drøfting med kolleger (59 %), drøfting med overordnede (44 %), innhenting av eksterne uttalelser (18 %) og ettervurdering av gjennomførte tiltak (9 %).

I mer enn hver tredje kommune blir kommunenes egne strategier for estetikk etterprøvd gjennom befarings. Systematiske befarings brukes for å verifisere om den strategien kommunen har valgt når det gjelder estetikk,

eller det skjønnnet som er utvist gjennom byggesaksbehandling, er god nok (Flyen Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). Ut fra dette kan vi slutte at estetikk er satt på dagsorden, slik intensjonen var da reformen ble vedtatt, og at økt fokus på estetikk knytter seg opp mot reformens virkemidler, selv om disse primært er utviklet i forhold til andre sider av byggkvalitet.

Hver tredje kommune gjennomfører befarings for å etterprøve egen skjønnsutøvelse på estetikk

3.2 Funksjonell kvalitet

I tillegg til teknisk og estetisk kvalitet har bygningsmessig kvalitet også en funksjonell dimensjon: Byggene skal være brukelige.

I langt de fleste tilfeller er funksjonell kvalitet overlatt til byggherren og markedet. Det offentlige har for eksempel valgt å begrense føringene for hva som er «god bolig». Dette gjelder med ett klart unntak: Byggenes tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, enten dette er redusert førighet, redusert orienteringsevne eller annet. I evalueringen har den funksjonelle siden av byggkvalitet vært lite fremme. Dette begrunnes først og fremst med at endringen i TEK ikke var gjenstand for evaluering, det var lovreformens nye grep en ville ha kunnskap om.

Det er imidlertid gjennomført en studie som belyser funksjonell kvalitet, og som primært ser på tilgjengelighet i bygg. Christophersen (2002) har undersøkt byggverk og byggesaksbehandling før og etter reformen med fokus på byggenes tilgjengelighet. Når det gjelder saksbehandlerne vurderinger finner han enighet om at tilgjengeligheten i nye byggverk er blitt bedre. Det pekes også på at man har fått økt kompetanse på tilgjengelighetsløsninger, og at kvalitetssikring og kontroll er forbedret, også når det gjelder tilgjengelighet. Det hevdes imidlertid at dette like

mye skyldes krav og forventninger hos byggherrene som endringer i lov og forskrifter. Christophersen har også undersøkt foretakenes syn på dette og også de framhever en klar dreining i form av økt fokus på tilgjengelighet. I tillegg er flere bygg gjennomgått: Bygg som er oppført rett før reformen er sammenliknet med bygg som er oppført kort tid etter, og det er klare bedringer å spore. Oppmuntrende er det at også forholdene for synshemmede er noe bedret.

I studien understrekes det at endringene trolig ville kommet uavhengig av reformen, og også på dette feltet forsterker reformen en trend.

Til tross for en bedring innenfor tilgjengelighet viser evalueringen at det er langt igjen før intensjoner om *universell utforming* er gjennomført. Fortsatt oppføres mange bygninger som er utilstrekkelige, målt ut fra optimal funksjon. Noe av dette må tilskrives manglende fokus hos byggherren på dette i tidligfasen og noe kan tilbakeføres til uklare i TEK. I tillegg gjøres

Flere bygg med bedre tilgjengelighet.

Fortsatt mye ugjort i forhold til

- Synshemmede
- Hørselshemmede
- Miljøhemmede og brukere med kognitive funksjonshemminger

det fortsatt mange feil i utførelsen slik at bygget i praksis ikke fyller intenderte krav.

Evalueringen peker på at hørselshemninger og kognitive funksjonshemninger fremdeles får liten oppmerksomhet. Det er også slik at tiltak for miljøhemmede ikke kommer inn som konsekvens av krav i plan- og bygningsloven og dermed lett kan bli oversett.

Parallelt med innføringen av byggesaksreformen ble forskriftsverket endret, blant annet gikk de tekniske forskriftene over fra å være preskriptive til å bli funksjonsbaserte. Intensjonen bak nye, funksjonsbaserte krav var å åpne for løsninger tilpasset situasjon og byggverk. Evalueringen har ikke sett eksplisitt på dette, men flere studier peker indirekte på at i langt de fleste tilfeller blir

løsningsforslagene i veiledningen til teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven kopiert. De mulighetene som ligger i overgangen til funksjonsbaserte forskrifter er med andre ord foreløpig lite utprøvd.

Tross for bedringer i forhold til bevegelsehemmede må det som en oppsummering sies at det er stor usikkerhet om reformen har ført til bedre funksjonalitet. Også på dette temaet viser evalueringen at de tema en har fokus på lokalt, i media og gjennom statlige informasjonskampanjer får godt gjennomslag i den praktiske byggesaken. Vi har et politisk fokus på tilgjengelighet og universell utforming fra sentralt hold, som trolig vil gi effekt også i det bygde miljøet, på lenger sikt.

3.3 Teknisk kvalitet

I Norge har vi ikke et eget overvåkingsprogram som følger hvordan byggskadefrekvensen utvikler seg over tid. Det er derfor vanskelig å si hvilken effekt reformen har hatt på omfanget av skader. Gjennom evalueringen er mange kilder uttømt for å finne informasjon om tilstanden i bygningsmassen før reformen og tilstanden etter. En av studiene har sett på informasjonen som ligger i skadearkivet til Byggforsk. En gjennomgang av antall innmeldte skader i bygg oppført før og etter reformen trådte i kraft, viser en signifikant nedgang av skader i bygg oppført etter reformen. Innrapporterte skader i forhold til byggevolumet i landet etter innføringen av ny bygningslovgivning har gått ned.

Et problem med denne informasjonskilden er at den ikke gir noe bilde av de totale skadene, bare av de skadene som av ulike grunner blir innmeldt til Byggforsk. Dersom kapasiteten ved Byggforsk skulle ha vært lavere etter reformen, eller publikum av ulike grunner velger å ikke melde inn skader, eller klimapåkjenningene, har vært spesielt «snille» i forhold til å øve påkjenninger på bygg, vil antall registrerte

innmeldinger vise en nedgang. En gjennomgang av slike utenforliggende forhold viser imidlertid ingen påfallende trekk. Gjennomgangen av Byggskadearkivet gir derfor en klar indikasjon om bedring, til dels også betydelig bedring (Rolstad, Mehus, Stenstad og Nordvik 2004).

I tillegg til denne kilden er det gjennomført en omfattende kvantitativ registrering av feil og mangler fra i alt 80 byggeprosjekter. Det er utviklet en egen database for formålet og i alt er 30 000 registreringer lagt inn, sortert etter type feil, konsekvensgrad (hvor vesentlige feilene er), skadested samt **Færre småskader ved overtakelse på bygg oppført etter reformen** opplysninger om selve bygget og byggeprosessen (Rolstad, Mehus, Stenstad og Nordvik 2004).

Datagrunnlaget er hentet inn gjennom overtakelsesbefaringer. Der er feil og mangler registrert og siden sortert slik at det er mulig å trekke forskjeller for bygg saksbehandlet etter gammel og ny bygningslov. Studien viser en bedring med hensyn til småskader, og færre feil på primærkon-

struksjoner, for bygg oppført etter byggesaksreformen. Når det gjelder mer alvorlige feil og mangler er bildet uklart. På grunnlag av disse kvantitative registreringene er det utviklet prediksjoner for utviklingen i feil og mangler, slik

Alvorlige feil er sjeldnere og trenger lenger tid før de vises

Det trengs derfor flere data for å bekrefte om tendensene til bedring også omfatter alvorlige feil

det ville vært dersom trendene fra før og etter reformen ville fortsatt. Disse antyder klar bedring i forhold til småfeil, men fortsatt er bildet mer uklart bilde når det gjelder mer alvorlige feil.

Et problem knyttet til utbyttet av kvantitative registreringer er at når analysen finmaskes, for eksempel for skadetype, alvorlighetsgrad og type bygg, antall kvadratmeter og andre forhold som erfaringsmessig virker inn på byggkvalitet, må det svært store datamengder til før små utslag blir signifikante. Studien er imidlertid lagt opp slik at den lett kan repeteres.

Det er også gjort intervjuundersøkelser hos foretak for å få deres vurderinger av om reformen har ført til færre feil. Hovedinntrykk er at vi står overfor en positiv utvikling. Svarene bekrefter tendens til svak bedring med hensyn til feil og mangler. Fire av ti svarer at de har en «markant

nedgang» når det gjelder feil og/eller byggskader, mens tre av ti svarer at det ikke er noen endring (Edwardsen, Kann og Guttu, 2004).

I sum betyr dette at tilgjengelige datakilder ikke kan bekrefte noen entydig nedgang i feil, mangler og skader, men flere ulike kilder antyder tendenser i «riktig retning».

KLAGER

Omfanget av klager på byggarbeider er en god indikasjon på om utføreren kontrollerer sitt arbeid og ser til at alt er utført i henhold til byggereregler og godt håndverk. Når det gjelder klager, viser en studie til bransjen at tre av ti mente det hadde vært en nedgang i antall klager. Den samme studien viser også at de store foretakene rapporterer om like mange klager nå som før. Dette er bekymringsfullt i og med at de står for en stor del av det som bygges.

Dette viser med all tydelighet at reformens virkning i betydning av positiv forbedring med hensyn til feil og mangler i bygningsmassen trenger bredt anlagte studier og måling over lang tid.

3.4 Effekt for engangstiltakshavere

Den underliggende bakgrunn for reformen er hensynet til private forbrukere. Norge har lang tradisjon med selvbygging og situasjoner hvor vanlige boligeiere uten byggefaglig kunnskap og uten kjennskap til selve byggeprosessen selv tar ansvaret for å bygge sin egen bolig. At reformen legger ansvaret for «rett prosjektering og rett utførelse» på utførerne og ikke på bestilleren, er begrunnet nettopp ut fra hensynet til denne type byggherrer. Som en del av evalueringen ble det derfor gjennomført en studie av hvordan denne type

byggherrer opplevde samhandlingen med kommune og «sin» mann i byggeprosessen. Det ble trukket et utvalg for denne type byggherrer, noen med erfaringer fra bygging før og noen etter. Formulert i reformens terminologi betegnes disse som «engangstiltakshavere».

Studien viser at engangstiltakshavere har hatt et stort behov for informasjon om den nye reformen, de nye rollene og de nye prosedyrene. Systemet oppleves som komplisert og vanskelig å forstå, og det savnes bedre informasjon om

det nye lovverket. Det er også behov for veiledning om selve systemet, både om selve prosessen og hva rollene egentlig innebærer. Selve ansvarssystemet synes bare i begrenset grad å ha blitt forstått.

Hensynet til «selvbyggerne» var viktig da reformen ble utformet

Mange har hatt problemer med å forstå rollene og prosedyrene

Generelt opplever denne type tiltakshavere at de er «på sidelinjen» i forhold til byggesaksprosessen. På grunnlag av dette etterlyser forfatterne en vurdering av bygningsloven i form av brukervennlighet og dialog. Kommentarene

tyder på at en del kommuner fortsatt har en vei å gå i brukervennlighet i byggesaksbehandlingen (Mordal og Lorentzen 2004).

Også når en går dypere inn i reformens ulike elementer framstår disse som vanskelige og ulogiske for denne type tiltakshavere. For de som søker om mindre byggverk oppleves dokumentasjonskravene som unødvendig omfattende. For dem blir papirarbeidet ute av proporsjon, sett i forhold til selve byggearbeidene.

Studien avdekker imidlertid også positive erfaringer med reformen. Flere peker på økt service og «over disk» behandling i kommunen. Denne type tiltakshavere er også positive til rollen som ansvarlig søker, selv om flere kommenterer at firmaer med ansvarsrett må følges opp fra bygningsmyndighetenes side, for at man skal kunne ha tillit. Nettopp tillit er avgjørende i forholdet mellom engangstiltakshaveren og ansvarlig søker. De ønsker alle at det utføres mer kontroll, men mener samtidig at det som til syvende og sist er avgjørende for deres tilfredshet er håndverkernes egen kompetanse og ikke minst deres yrkes stolthet.

Undersøkelsen kan tyde på at denne type tiltakshavere har redusert sin tiltro til kommunens kompetanse i byggesaker: Det var atskillig flere som hadde god tiltro til kommunen blant tiltakshaverne som bygget før reformen sammenlignet med de som hadde bygget etter at reformen ble innført. Disse resultatene må imidlertid tolkes ut fra tidsrommet for undersøkelsen. Reformen var fortsatt relativt ny og mange

kommuner hadde fortsatt innkjøringsproblemer. I tillegg fokuserte media relativt entydig på problemer og ikke på mulige positive gevinster. Synspunktene må imidlertid tas på alvor. De er såpass negative at det kan være grunn til å fokusere eksplisitt på denne gruppen i den videre oppfølgingen av bygningslovgivningen.

Studien rettet seg også mot ansvarlig søker med oppdrag fra denne type byggherrer. De rapporterte om et mer komplisert forhold til sin oppdragsgiver, og de mente at papirarbeidet var tidkrevende. Fra enkelte ble det også hevdet at fokus på formalia gav mindre tid til selve prosjekteringen og at dette fikk konsekvenser med hensyn til redusert byggekvalitet.

I utlysningen av evalueringsprogrammet ble det også etterspurt studier som kunne belyse mer langsiktige virkninger, også uintenderte. Ingen av evalueringsstudiene har sett eksplisitt på dette, men flere tar dette opp indirekte og gjennom resonnementer omkring endringsprosessene som reformen har bevirket. I dette avsnittet drøftes kort tre ulike problemstillinger som alle peker på forhold som ikke er tilstrekkelig belyst, og som bør følges i det videre arbeidet med å utvikle prosesser og prosedyrer i byggesaksbehandlingen. Det gjelder utfordringer i forhold til å styre en byggeprosess, de vanskelige faglige grensesnittene i byggearbeider, tilsynsarbeidet og mulige endringer i bransjestrukturen.

ENDRINGER I BRANSJEN

Undersøkelsen viser at vi etter reformen har sett en endring i bransjestruktur. Endringene innebærer en forskyvning i retning av flere større foretak. Evalueringene peker også på at vi har hatt en markant nedgang i sysselsettingen blant de minste bedriftene i bygge- og anleggsnæringen og innenfor arkitektvirksomhetene. Det er ikke sagt at disse endringene skyldes reformen, men det spekuleres på om det er en indirekte effekt av økt fokus på kompetanse og formalisering av ansvar og systemer. Godkjenningsordningen anses å ha medført kompetanseheving hos ansvarshavende i betydning av at foretak i større grad knytter til seg aktører med rett formell kompetanse. Dette er med på å øke den formelle profesjonalisering i bransjen, med tilsvarende avskalling av foretak som ikke har slik kompetanse. Det spekuleres også i om byggesaksreformen blir for ressurskrevende med hensyn til krav til dokumentasjon og formalia for de små foretakene og for de mange enkeltmannsforetakene som opererer i de laveste tiltaksklassene (Edvardsen, Kann og Guttu 2004).

UTFORDRINGER I GJENNOMFØRING OG STYRING AV BYGGEPROSESSEN

Flere av studiene i evalueringen finner belegg for at foretakene har fått *bedre* styring med innarbeiding av offentlige krav og retningslinjer i *de innledende delene av byggeprosessen*. Ordningen med en ansvarlig søker må ta mye av «æren» for dette. Rollen sikrer en god start i byggeprosjektene og ser ut til å tilfredsstillende forventningene både til loven, og forarbeidene til loven, som er satt til denne nye rollen.

Det er imidlertid mer usikkert om roller og ansvar er like vellykket når en ser på de videre stegene i byggeprosessen. Evalueringen viser at styringsoppgavene i svært mange prosjekter legges utenom eller ved siden av ansvarsrollene. Utover i prosjektet benytter aktørene i liten grad kravene i regelverket som grunnlag for fordeling av de praktiske ansvars- og kontrolloppgavene.

Både i forarbeidene til reformen og slik den var utformet i de første forskriftene og veiledningene, skulle kontrakter, ansvar og kontroll i forhold til det offentlige legges nært opp mot innholdet i de privatrettslige kontraktene. Dette ble imidlertid ikke praksis. Det er foruroligende at mange foretak fortsatt kjører ansvars- og kontrollarbeidet på «to spor», ett i forhold til kontraktene og ett i forhold til regelverket. Spørsmålet er om de privatrettslige forholdene i større grad bør samordnes med de offentlige kravene, og om disse bør hvile på utforming og innhold i kontraktsstandardene. Differensieringen i to spor som en søkte å endre gjennom reformen ser ikke ut til å ha vært vellykket. Enkelte foretak har imidlertid forfulgt intensjonene i reformen og søkt en samordning, til dels med gode resultater (Berg 2005).

Berg (2005) viser også hvordan presset på tid og økonomi i byggeprosjektene skaper press mot de prosjekterende og mot kvaliteten på det arbeidet de leverer. For aktører med ansvar i forhold til det offentlige er kravene i regelverket viktige argumenter for å kreve nødvendig tid til ferdigstilling og kontroll av prosjektering. Når vi vet at klargjøring i ansvar er viktig i forhold til forbedringer i kvalitet, stiller evalueringen spørsmål om ikke myndighetene bør iverksette tiltak som ansvarliggjør dem som styrer byggeprosjektene,

tilsvarende det som for eksempel er gjort i Byggherreforskriften (Berg 2005).

At selve gjennomføringsdelen i prosjektene fortsatt er vanskelig med hensyn til ansvar og rollefordeling, bekreftes i flere studier. En større kartlegging avdekker sterk usikkerhet med hensyn til om reformen har bidratt til en kvalitativt bedre gjennomføring (Edvardsen, Kann og Guttu 2004).

GRENSESNIITT MELLOM ANSVARSOMRÅDER

Selv om ansvaret i det store og det hele har blitt tydeligere plassert som en følge av reformen, har byggeprosessen en rekke grensesnitt mellom fag og oppgaver hvor flere fag møtes. Disse grensesnittene er fortsatt problematiske. Grensesnittene omhandler fagområder som mange ulike prosjekterende må forholde seg til, og det er viktig at for nettopp disse forholdene må ansvaret være klart og entydig definert. Uklarhetene gjelder en rekke fagområder som brannsikkerhet, bygningsfysikk, energi og innelima. I tillegg er det også slik at der ansvaret er plassert, er dette ofte ikke kombinert med spesialkompetanse. Uklarhetene på dette feltet gir seg mange utslag:

I noen tilfeller brukes spesialkompetanse uten at ansvar er synliggjort og uten skriftlige avtaler/kontrakter. I andre tilfeller mener de prosjekterende at ansvaret ligger et annet sted enn der det i virkeligheten ligger. I disse uklarhetene ligger det en fare for at fagområdene ikke blir ivarettet på en tilfredsstillende måte, og i verste fall at det oppstår prosjekteringsunntatelser (Stenstad og Rolstad 2004).

Det stilles i denne sammenheng spørsmål ved at rollen som ansvarlig samordner er tatt bort og oppgavene lagt til ansvarlig søker. Etter manges mening er det et tilbakeskritt at denne rollen ble fjernet, og det er grunn til å spørre om noe av reformens grunntanke ble gitt opp (Berg 2005).

Evalueringen peker derfor mot økt fokus på samordning og spesiell oppmerksomhet mot fagområder som går på tvers av flere ansvarsfelt.

DET VIKTIGE TILSYNET

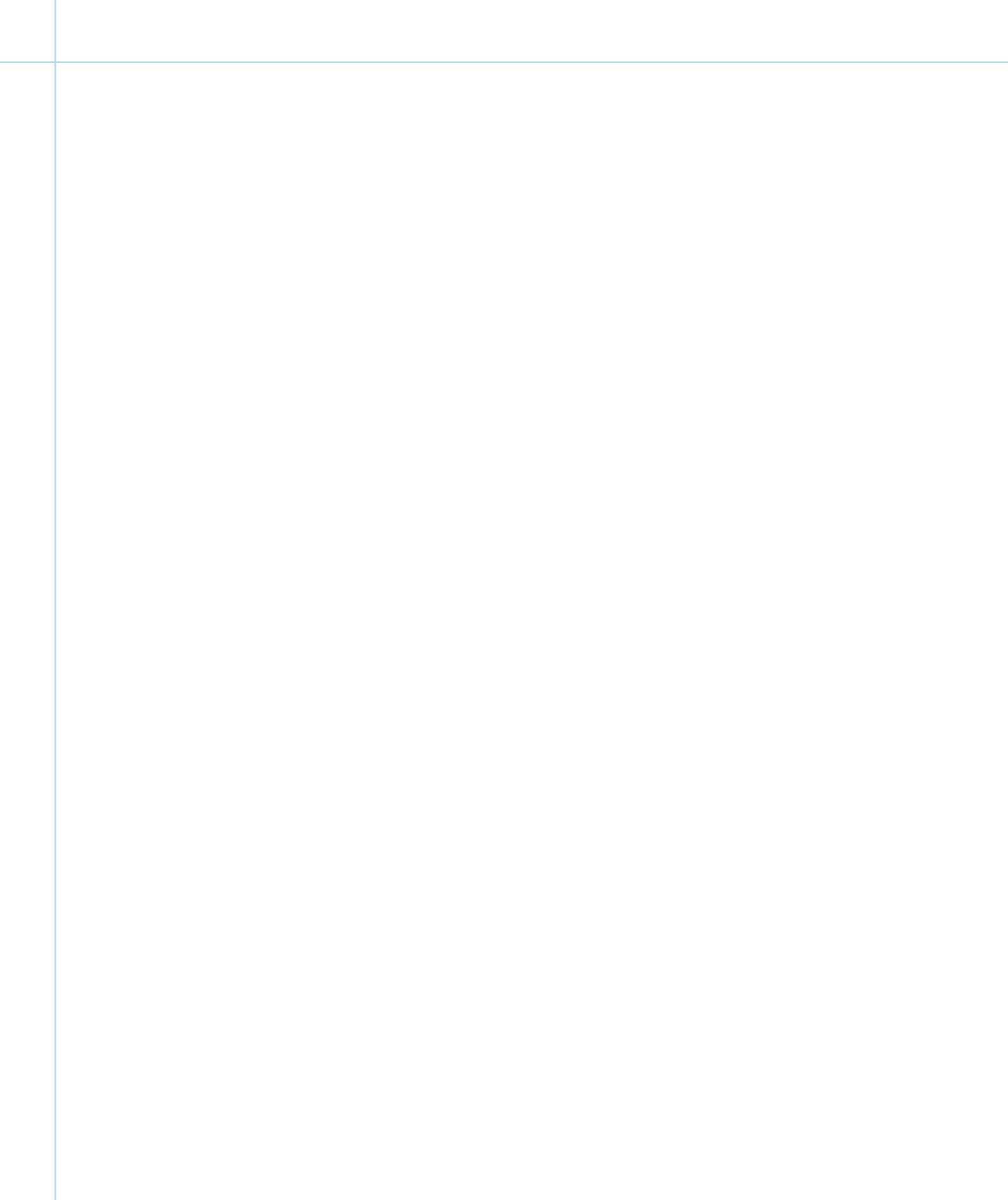
Et klart og entydig funn i evalueringen er at både kommune og foretak mener at kommunene må øke sitt tilsyn for at reformen skal bli gjennomført som forutsatt. Tilsyn må til både for å sikre at useriøse aktører faktisk blir luket ut av systemet, det må til for at foretakene ikke skal utnytte den «bukken og havresekk situasjonen» som egenkontrollen gir, og det må til også for at engangstiltakshavere skal kunne ha tillit til sine ansvarlige aktører.

Når det er slik utbredt enighet, både hos foretak og kommune, om at tilsyn er en nødvendighet, hvorfor har det da ikke blitt gjennomført i større grad?

Evalueringen har vist at kommunene stort sett har tilstrekkelig kompetanse, men at tilsyn likevel er nedprioritert. En av grunnene er at kommunene har fått så sterke statlige signaler om å prioritere saksbehandlingstid. Det er innført krav til tidsfrister med tilknyttede økonomiske sanksjoner i form av tapte inntekter (byggesaksgebyrer), dersom disse overskrides.

I innledningen ble det pekt på at det offentlige har noen grunnleggende virkemidler til disposisjon i styringen av samfunnet: lov og regulering, økonomiske virkemidler og informasjon. For tilsynets del har signalene fra hvert av disse virkemidlene vært motstridende: Lovendringen trekker opp retningslinjer for et aktivt tilsyn, men de økonomiske styringsmidlene har virket i motsatt retning. Kommunen har i dag ingen gevinst av å øke tilsynsmengden, snarere tvert om. Dette er vesentlig fordi byggesaksavdelingens prioriteringer er underlagt lokalpolitiske avveininger (se figur 1.1). Informasjon er også et viktig styringsmiddel. Evalueringen antyder at den statlige informasjonen omkring tilsyn har vært uklar og trolig til og med har «skremt» kommuner fra å utøve dette.

De tre styringsvirkemidlene skal brukes til å få borgerne til å opptre på bestemte måter. Dersom dette viktige virkemiddelet skal få det omfanget som må til, må de to andre styringsvirkemidlene understøtte det som loven legger opp til. Det har ikke i tilstrekkelig grad, vært tilfelle så langt.



5.1 Nøkkeltall for tids- og ressursbruk i plan- og byggesaker

Prosjektet om nøkkeltall for tids- og ressursbruk i plan- og byggesaker er gjennomført av Bengt Næspe i Arkidata. Prosjektet har som mål å utvikle en felles nasjonal beregningsmåte for å registrere og sammenlikne viktige nøkkeltall ved behandling av plan- og byggesøknader i kommunene.

Prosjektet er videreført som en utvikling av målemetodikk utviklet av kommuner i Grenland og Østfold. Kvantifiserbare nøkkeltall kan bidra til å evaluere de virkninger som plan- og bygningsloven har medført, og de kan være et verktøy for kontinuerlige målinger av kommunenes og bransjens tids- og ressursbruk i forhold til iverksetting av nye tiltak og gi opplysninger om bransjens kompetanse i forhold til søknadskvalitet.

5.2 Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen

Denne studien er gjennomført av Eli Støa, Wibeke Knudsen og Monica Jensø fra SINTEF, Bygg og miljø.

Undersøkelsen ser på godkjenningsordningen og hvorvidt den fungerer etter intensjonene, samt hvilke effekter den gir lokalt for den enkelte kommune. Studien fokuserer først og fremst på kommunens erfaringer og om godkjenningsordningen bidrar til å sikre foretakenes kompetanse og kvalifikasjoner.

Det er gjennomført intervjuer med byggesaksbehandlere i fire kommuner, intervju med tre bransjeforetak, intervjuer med fire aktører i BE og en kvantitativ spørreundersøkelse til 122 kommuner.

En konklusjon er at Godkjenningsordningen har nytteverdi for kommunene, spesielt gjelder dette større kom-

muner med mange sentralt godkjente foretak og utstrakt bruk av overordnede godkjenningskoder.

Det framheves videre at godkjenningsordningen er basert på tillit i forhold til de data som oppgis fra foretaket til de sentrale myndighetene, og at et fungerende tilsyn er nødvendig for å sikre at tillitsforholdet ikke misbrukes. Rapporten framhever manglende tilsynsvirksomhet fra BE og fra kommunene. BE baserer sin tilsynsaktivitet på merknader fra kommunene, men kommunene prioriterer ikke tilsyn og sender derfor få merknader.

5.3 Bedre kontroll av byggevirk-somheten? En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis

Dette arbeidet er gjennomført av Siri Nørve ved Byggforsk. Studien ser på iverksetting av nye byggeprosessregler med hensyn til hvordan kommuner og foretak forestår sine nye oppgaver, spesielt i forhold til tilsyn og kontrollarbeid. Studien ser også på hvordan kommune og foretak iverksetter tilsyn og hvordan kontrollarbeidet dokumenteres (både egenkontroll og uavhengig kontroll).

Studien er organisert i forhold til fire forhold:

- › Kommunale forutsetninger for utviklingen av sin byggesaksbehandling og av tilsynet (kompetanse, ressurser, politiske prioritering og politisk aksept).
- › Kommunenes krav til og respons fra foretakene med hensyn til kontroll og dokumentasjon av kontroll, samt hvorvidt kommunenes respons påvirker foretakenes kontrollforståelse og kontrollpraksis.
- › Foretakenes forståelse av kontrollansvar og deres bruk av sentrale verktøy som kontrollplan og foretakssystem.

- › Undersøke hvordan de formelle styringsverktøyene som reformen introduserer samspiller med bransjenes kontroll og styringspraksis.

Det er gjennomført caseundersøkelser i seks kommuner og tre foretak som er aktive i hver av disse kommunene. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse til i 91 kommuner.

Studien konkluderer med at iverksettingsbetingelsene i kommunene ikke var helt gunstige og at dette har hatt betydning for kommunenes prioriteringer og reformens utvikling. Kommunene har prioritert relativt likt når det gjelder oppgavene innenfor byggesaksbehandlingen: Forhåndskonferanse og byggesaksbehandling er godt innarbeidet og kommunene har god tidlig dialog med foretakene. Også når det gjelder tilsyn, viser spørreundersøkelsen at det er god utvikling: Flere starter opp tilsyn, også ute på byggeplassen.

En viktig konklusjon er at statlig politikk på dette feltet i større grad bør ta hensyn til lokale prioriteringer og lokale betingelser.

5.4 97' endringen i plan- og bygningsloven og ansvarsrollene. Nye roller, det faglige ansvaret og styringen

Torer F. Berg ved Byggforsk har studert hvordan de ulike ansvarsrollene blir praktisert, som resultat av endringene i plan- og bygningsloven. Et spesielt fokus har vært på hvorvidt de nye rollene og nye funksjonene faller sammen med de etablerte rollene i byggeprosessen, eller om de blir etablert som en konstruksjon ved siden av de eksisterende, verdiskapende prosessene:

- › Er det samsvar eller motsetning mellom de nye rollene og den faktiske styringen av prosjektgjennomføringen?
- › Hvordan virker det nye systemet med godkjenning av foretak inn på ansvars- og arbeidsprosessene i prosjekter?

Prosjektet har gjennomført casestudier i 13 kommuner i åtte fylker. Til sammen er det gjennomført studier i 14 prosjekter (åtte større og seks mindre prosjekter). Det er både foretatt intervjuer og gjennomført en større spørreundersøkelse. Til tross for lav svarprosent kan resultatene si noe om generelle tendenser, og være nyttig sett i sammenheng med resultatene fra de øvrige prosjektene i dette programmet.

Rapporten gir utførlige beskrivelser av prosjektene fra casestudien for å illustrere problemstillingen, samtidig som de bidrar til å begrunne de konklusjonene som kommer fram i arbeidet. Forfatteren har videre gått gjennom lovformen, både forarbeidet og senere endringer som er gjort, og har også sett på andre lover, regelverk og privatrettslige forhold i byggeprosjekter.

Undersøkelsen viser at rollen som ansvarlig søker sikrer en god start i de fleste prosjekter, og ser ut til å tilfredsstille de forventningene både loven og forarbeidene til loven satte. Undersøkelsen finner belegg for at tidligfasen i prosjektene er bedre styrt med hensyn til innarbeiding av offentlige krav og retningslinjer. De nye ansvarsreglene synes å fungere godt i de tidligste fasene av prosjektene, men at man etter rammetillatelse finner store variasjoner med hensyn til styring og samordning.

Funnene fra både casestudiet og spørreundersøkelsen viser at mange kjører ansvars- og kontrollarbeidet på to spor; ett i forhold til kontraktene og ett i forhold til regelverket. Etter informantenes mening vil man ikke oppnå særlige forbedringer i kvalitet eller klargjøring av ansvar dersom det ikke blir samsvar mellom kontraktskravene og kravene i regelverket.

Når det gjelder utførelsesfasen, viser materialet at søkerrollen i de fleste prosjektene fortsatte videre nærmest som en postkassefunksjon med oppgaven som bindeledd mellom prosjektet og kommunen. Søker var lite involvert i, og hadde liten påvirkning på planleggingen, styringen og koordineringen av de utførende. Etter manges mening er det et tilbakeskritt at samordnerrollen er fjernet og lagt til søkerfunksjonen.

5.5 Bedre tilgjengelighet i nye byggverk

Christophersen (2002) har gjennomført en undersøkelse om tilgjengelighet i nye byggverk, og spesielt om tilgjengeligheten for funksjonshemmede, er bedre nå enn før. Undersøkelsen reiser følgende problemstillinger:

- › Har endringene i regelverket gitt forbedringer i forhold til tidligere praksis?
- › Blir funksjonskravene om tilgjengelighet for funksjonshemmede godt nok ivarettatt i prosjekteringen av nye byggverk og uteområder?

Undersøkelsen er en casestudie med intervjuer og befaring av ferdigstilte bygninger i syv kommuner. Intervjupersonene representerte foretak og byggesaksavdelingene i kommunene. 12 representanter for foretak er intervjuet, og befaring er gjort i 13 bygninger.

5.6 Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis

Studien har sett på hvordan virkningene av et større fokus på estetisk utforming ivaretas gjennom forvaltningen av plan- og bygningsloven, planlegging av byggeprosesser, prosjektering og kontroll av byggarbeider. Studien er gjennomført av Byggforsk ved Hege Ovesen og Cecilie Flyen Øyen.

Studien har kartlagt hvordan estetisk utforming ivaretas gjennom forvaltning av plan- og bygningsloven i fylker og kommuner, og gjennom foretakenes planlegging og prosjektering. Prosjektet har sett på den estetiske vurderingen

i saksbehandlingen, og relasjonen til planverket og andre virkemidler.

Rapporten gir en kort drøfting av estetikkbegrepet og hvordan dette er håndtert i undersøkelsen. Forfatterne gir en oversikt over de lovendringene som har skjedd når det gjelder estetikk, de ulike forvaltningsnivåer og virkemidler og annen forskning og arbeider på dette temaet.

Prosjektet har bestått av en tredelt undersøkelse;

- Del 1 Caseundersøkelse som beskriver status når det gjelder implementeringen av reformen i seks casekommuner.
- Del 2 Survey av 100 kommuner samt en mindre survey av fylkeskommuner og fylkesmannsembeter.
- Del 3 Kvalitativ undersøkelse av 21 foretak og gjennomgang av 28 byggemeldte tiltak i de samme casekommunene som i første delstudie.

Prosjektet viser at den kommunale kompetansen på estetikk er meget viktig på en rekke områder. Dette synet deles av både kommuner og foretak. Fylkeskommunene har spilt en viktig rolle som veileder i forhold til estetikk både på plan- og byggesakssiden. Undersøkelsen viser at reformen har ført til mer dialog mellom foretakene og kommunene, og at denne er blitt formalisert gjennom bruk av forhåndskonferansen.

Forfatterne peker på innføringen av forhåndskonferanse, ansvarsområdene og godkjenningssystemet, samt skjerpningen av §72.4 (Skjønnhetsparagrafen) som de klareste enkeltfaktorene som har ført til endringer.

Det er også lagt større vekt på kvalitet i dokumentasjonen som følger søknad om tiltak. Undersøkelsen kan ikke påvise vesentlige endringer i foretakenes arbeidsmetodikk, og estetikk er ikke innarbeidet i foretakenes kontrollsystemer. Til tross for en klar lovendring der estetikk skal innarbeides i kommunale planverk, er verken planverket eller veiledningsmaterieell kommet så langt som forventet.

5.7 Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering

Stenstad og Rolstad (2004) har gjennomført et undersøkelse som belyser følgende problemstillinger:

- › Er nødvendige prosjekteringsoppgaver definert?
- › Er ansvaret for prosjekteringsoppgaver tildelt?
- › Er prosjekteringsoppgavene utført?
- › Er kontroll av prosjekteringen planlagt og gjennomført?

Det er foretatt casestudier basert på konkrete byggeprosjekter i tre kommuner av ulik størrelse. Disse er valgt ut av kommunene, og utgjør to eneboliger bygget før og etter reformen i en liten kommune. Tilsvarende er to eneboliger samt to boligblokker valgt ut i en middels stor kommune, samt to større offentlige prosjekter i en stor kommune. I casestudiene er altså foretakene sentrale. Men Stenstad og Rolstad sier at utvalget er altfor lite til at det er mulig å trekke noen konklusjoner.

Dernest er 42 byggesaker i 18 kommuner i 13 ulike fylker gjennomgått, for samtliges del etter at reformen var implementert. I denne delen av undersøkelsen er altså kommunene sentrale. Blant de spørsmål som sto i søkelyset var ansvarsrett for prosjektering, ansvarsoppgaver for prosjektering, kontrollplaner for prosjektering, samt kontrollerklæringer for prosjektering. Dessuten ble fem ansvarlige søkere, alle arkitekter, intervjuet som ledd i utprøvingen av et spørreskjema som omhandlet omfang av og innhold i prosjekteringsarbeidet, samt sporbarheten i forhold til ansvar. Også i denne delen av prosjektet er foretakene (bedriftene) i søkelyset. Samlet sier Stenstad og Rolstad at undersøkelsen gir et bredt vindu til virksomheten i norsk byggebransje i form av eksempler fra ulike utvalg. Det sies også at det er valgt å fokusere på fagområder som er sentrale i forhold til byggsaker, nemlig brannsikkerhet, bygningsfysikk, energibruk, samt inneklimate.

5.8 Kvantitativ registrering av byggsakeromfang. Rapport fra fase 1 og sluttrapport

Studien er utført av Jacob Mehus, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad ved Norges byggforskningsinstitutt. Studien er rapportert i to publikasjoner.

Prosjektets hovedmål har vært å evaluere hvilke virkninger reformen har hatt for omfanget av byggsaker, som en indikasjon på endringer i byggekvalitet.

- › Fase 1 har hatt som hovedmål å vurdere informasjonskilder med henblikk på egnethet, kvalitet og representativitet og velge informasjonskilder og metode for innsamling og evaluering av data som skal benyttes i prosjektets andre fase.
- › Fase 2 er selve datainnsamlingen, analyse og vurdering av resultater med hensyn på representativitet.

Basert på konklusjonen fra prosjektets Fase 1 er data fra følgende eksisterende informasjonskilder benyttet (1) Feil og mangler i garanti- og reklamasjonsperioden og (2) NBI's prosjektarkiv. Disse kildene er supplert med data fra ansvarsforsikring.

Omfanget av prosessforårsakede byggsaker er trolig redusert som følge av byggesaksreformen. Usikkerhet og begrensninger i datagrunnlaget gjør det imidlertid vanskelig å tallfeste den relative reduksjonen. Samtlige analyseresultater benyttet i prosjektet viser en nedgang i omfanget av prosessforårsakede byggsaker etter byggesaksreformen. For feil og mangler i garanti- og reklamasjonsperioden er konfidensintervallene gjennomgående svært brede, og effektene er hver for seg ikke signifikant forskjellige fra null. For NBI's prosjektarkiv derimot er de estimerte effektene ganske kraftige og signifikant forskjellig fra null. Besvarelsene fra spørreundersøkelsen underbygger de samme tendenser som man kan se av analysene av de to andre datakildene.

Analysene utført i dette prosjektet er repeterbare. Det er lagt vekt på å utvikle verktøy, metoder og datagrunnlag som både kan repeteres, raffineres og utvides. Databasen for registrerte feil og mangler i garanti- og reklamasjonsperioden kan videreutvikles til et verktøy for kontinuerlig overvåking av endringer i prosessforårsakede byggskader i Norge.

5.9 Virkninger av byggesaksreformen for private engangsbygherrer

Studien er gjennomført av Tove L. Mordahl og Veronica Lorentzen, Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).

I dette arbeidet anlegges et forbrukerperspektiv. Formålet med studien er å fremskaffe kunnskap om hvilke konsekvenser byggesaksreformen i praksis har for engangstiltakshavere. Det er gjennomført en spørreundersøkelse til tiltakshavere med byggesaker før reformen, og tilsvarende for tiltakshavere med byggesaker etter reformen. Alle er spurt om samarbeid med ansvarlige for bygget, økonomistyringen, ansvarsfordelingen, oppfølging av kontrakter, forsikring, forsinkelser, kvalitetskontroll, osv. Det er også spurt om erfaringer med feil på bygget og problemstillinger knyttet til utbedringer og reklamasjoner.

Undersøkelsen gir ikke grunn til å konkludere om engangstiltakshaveres interesser er bedre ivaretatt etter byggesaksreformen enn før, men følgende forhold framheves:

- › Det etterspørres mer kontroll og tilsyn i kommunal regi.
- › Private tiltakshavere trenger forklaring på hvordan systemet virker og at det stilles krav til standardiserte avtaler mellom tiltakshaver, ansvarlige søkere og ansvarlige utførende.
- › Flere ønsker forenklinger i tilknytning til byggesøknader og byggesøknadsprosesser.

- › Forhåndskonferansen synes å være et velegnet tiltak for veiledning og informasjonsformidling.

5.10 Byggesaksreformen – kvalitet gjennom papirflommen?

Studien er gjennomført av Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu og Frode Kann ved NIBR. I dette prosjektet ble nytte- og kostnadskonsekvensene ved byggesaksreformen vurdert. Hovedfokus har vært på kostnader og mulig nytte for aktørene i markedet, det vil si foretakene i bransjen og kommunene. Studien har sett på endringene i byggesaksreformen på følgende områder:

- › Ansvarsforhold
- › Saksgang
- › Kontroll og tilsyn
- › Estetikk

I tillegg er det vurdert mulige utilsiktede effekter av reformen for bransjestruktur. Rapporten drøfter hvordan kvalitetsbegrepet kan forstås i en nytte-kostnadsanalyse, og hvordan man kan gjøre erfaringene med byggkvalitet målbare.

Undersøkelsen har ikke vurdert reformens effekt på behovet for utbedringer og vedlikehold over byggenes levetid, siden dette først kan fastslås etter mange år. Effekten av eventuelle endringer på dette området vil imidlertid være vesentlig for den samfunnsøkonomiske totalvurdering av lønnsomheten av reformen.

Ut fra tilgjengelige data har det ikke vært mulig å gjennomføre en tradisjonell kost-nytteanalyse. Grunnen til dette har vært manglende sammenlignbare data for situasjonen før byggesaksreformen. Den metodiske tilnærmingen er i hovedsak kvalitativ, der det antydes retning og styrke av de samfunnsøkonomiske virkningene av reformen.

For å understøtte konklusjonene er det gjennomført en spørreundersøkelse med telefonintervju til i alt 600

foretak og 300 kommuner om deres oppfatning av reformen. I tillegg er det gjennomført tre casestudier, og funn fra andres forskning innenfor samme program er vurdert i forhold til nytte-kostvurderingene. I tillegg er det benyttet registerdata fra sentralt bedrifts- og foretaksregister for å analysere eventuelle endringer i bransjestruktur som følge av reformen

For ansvarsforhold viser funnene at reformen er i samsvar med intensjonene; ansvarsforhold er blitt tydeligere og sporbarheten bedre når det gjelder ansvar for feil. Undersøkelsen viser at de berørte aktørene mener at systemet med godkjenningsordningen medvirker til et høyere kompetansenivå, men at det er usikkerhet knyttet til reformens virkning med hensyn til en kvalitativ bedre gjennomføring.

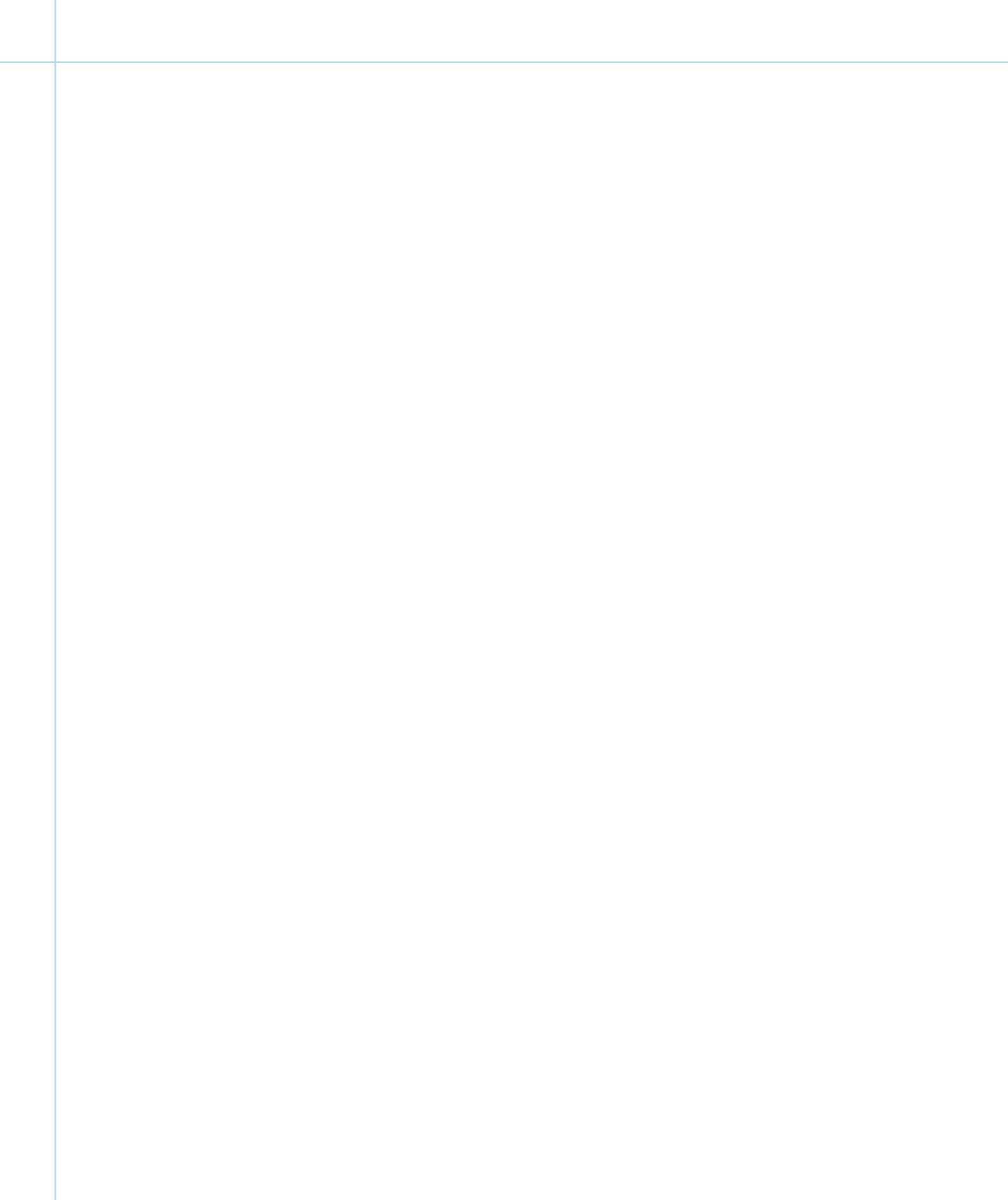
Både kommunene og foretakene totalt sett bruker mer tid og ressurser på søknadsprosessen enn før reformen. Undersøkelsen viser at kommunene og foretakene mener at forhåndskonferansen har bidratt til at byggesøknadene i større grad er i samsvar med forskrift og regler.

Når det gjelder kontroll og tilsyn, viser undersøkelsen store variasjoner. Et stort flertall av de studerte foretakene har implementert kvalitetssikringssystemer. Disse vurderes som nyttige med hensyn til å redusere feil og mangler. Alle foretakene i undersøkelsen etterlyser mer kommunalt tilsyn for å luke ut useriøse aktører i bransjen. Det synes å være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder omfang og innhold i det kommunale tilsynet, men det er en tendens til økende bruk av tilsyn.

Når det gjelder estetikk bekrefter denne undersøkelsen andre funn på området. Undersøkelsen viser at kommunene og foretakene rapporterer om økt bevissthet på estetikk i forhold til før, og at dette resulterer i penere og mer stedstilpassede byggverk. I estetikkbestemmelsene har kommunene fått flere virkemidler, og flere velger å bruke disse. Likevel er det et spørsmål om dette kan relateres til byggesaksreformen alene, eller om det ville ha kommet uansett.

Undersøkelsen viser en endring som innebærer en forskyvning av bransjestrukturen i retning av flere større

foretak. Dette kan tolkes som en tendens til økt profesjonalisering i bransjen, men kan også indikere at reformen virker for ressurskrevende og overdimensjonert for de små foretakene og enkeltmannsforetakene.



- Aubert, Vilhelm (1981). *Rettenns sosiale funksjon*. Universitetsforlaget, Oslo
- Boe, Erik (1993). *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære. Bind 1*. TANO, Oslo
- Boe, Erik (1993). *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett. Bind 2*. TANO, Oslo
- Berg, Torer F. (2005). *97'endringene i plan- og bygningsloven og ansvarsrollene. Nye roller, det faglige ansvaret og styringen*. Rapport 385/2005 Byggforsk
- Christophersen, Jon (2002). *Bedre tilgjengelighet i nye byggverk – Virkninger av ny plan- og bygningslov 1997*. Rapport 321/2002 Byggforsk
- Eckhoff, Torstein (1983). *Statens styringsmuligheter*. Tanum-Norli, Oslo
- Edvardsen, Hege M., Jon Guttu og Frode Kann (2004). *Byggesaksreformen – kvalitet gjennom papirflommen*. Rapport 2004:21, NIBR
- Flyen Øyen, Cecilie, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen (2005). *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Rapport 381/2005, Byggforsk
- Hansen, Geir K, Randi Narvestad og Eli Støa (2001). *Endringer i behov for kompetanse hos kommunale byggesaksbehandlere*. Rapport STF22 A01503 SINTEF Bygg og miljø, arkitektur og byggeteknikk
- Mehus, Jacob, Anna Rolstad Næss, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad (2004). *Endring i byggekvalitet. Kvantitativ registrering av byggskaedomfang. Sluttrapport*. Prosjektrapport 379/2004, Byggforsk
- Mordal, Tove L. og Veronica Lorentzen (2004). *Endringer i plan- og bygningsloven, Virkninger av endringer i plan- og bygningsloven for private tiltakshavere som bygger for eget formål*. Rapport nr 4-2004, SIFO
- Nordahl, Berit (2000) *Evaluering av byggesaksreformen – faglig overbygning*. Rapport 274/2000, Byggforsk
- Notat til bygningslovutvalget 25.02.2003, Norges byggforskningsinstitutt
- NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler*. Bygningslovutvalgets første delutredning
- Næspe, Bengt (2003). *Nøkkeltall for tid og ressursbruk i plan- og byggesaker. Byggesaksprosjektet*. Temahefte september 2003, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF)
- Nørve, Siri (2005). *Bedre kontroll av byggevirksomheten? En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis*. Prosjektrapport 2005, Byggforsk
- Ot.prp.nr. 39 (1993–1994). *Om lov om endring i plan- og bygningsloven*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Rolstad Næss, Anna, Jacob Mehus, Vidar Stenstad og Viggo Nordvik (2003). *Endringer i byggekvalitet. Kvantitativ registrering av byggskaedomfang. Rapport fra fase 1*. Rapport 356/2003 Byggforsk,
- Sand, I-J (1996). *Hva er den moderne retten? – Niklas Luhmans bidrag*. Artikkel i *Sosiologi i dag* nr. 1
- Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004). *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering. Delrapport I av II: Hovedrapport*. Rapport 375/2004, Byggforsk

- Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004). *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering. Delrapport II av II: Grunnlag*. Rapport 376/2004, Byggforsk
- Støa, Eli, Wibeke Knudsen og Monica Jensø (2004). *Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen*. Rapport STF22 A04510 SINTEF Bygg og miljø, arkitektur og byggeteknikk
- Sverdrup, Sidsel (1999). *Evaluering av lover med en plikt-del og en rettighetsdel*. Artikkel publisert i *Retfærd*, nr. 1/1999
- Sverdrup, Sidsel (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget, Bergen
- Sverdrup, Sidsel (2003). Towards an evaluation of effects of laws: utilizing time-series data of complaints. I: *Evaluation*, vol. 9; no 3, July 2003, 325–340, Sage
- Vedung, Evert (1991). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund
- Widerberg, Karin (1986). Att undersöka lagars verknin-gar: I vems perspektiv?: En lov i søkelyset «revisited». s. 744–751 I: *Samfunn, rett, rettferdighet: Festskrift til Torstein Eckhoff*. Tano, Oslo

Evaluering av plan- og bygningsloven

Styret:

Arvid Sveen, viseadministrerende direktør, OBOS (leder)

Elisabeth Kynbråten, leder for Teknisk forvaltningsenhet, Haugesund kommune

Halvor Westgaard, fagsjef, Norges Praktiserende Arkitekter (NPA)

Inger Vold Zapffe, direktør, Husbanken

Jørn Lindstad, seniorrådgiver, Norges forskningsråd (observatør)

Soili Aintila, seniorrådgiver, Norges forskningsråd (sekretær)

Forskergruppe

Berit Nordahl, forskningsjef, Norges byggforskingsinstitutt (leder)

Geir K. Hansen, førsteamanuensis, Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning, NTNU

Inger-Lise Saglie, forsker, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Sidse Sverdrup, forskningssjef, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

www.forskningsradet.no/pbl



Postboks 2700 St. Hanshaugen

N-0131 Oslo

Telefon: 22 03 70 00

Telefaks: 22 03 70 01

post@forskningsradet.no

www.forskningsradet.no