

BYGGFORSK

Særtrykk 286 eks. 2

Norges byggforskningsinstitutt

Særtrykk nr. 286

St.m. nr. 15 (1985-86):

Trenger BA-sektoren en næringspolitikk? Og hvilket innhold skal den ha?

Av professor Reidar Hugsted, NTH



Det er klart nødvendig med en overordnet politisk styring for å skaffe BA-næringen slike rammebetingelser at beskjeftigelse og aktivitetsnivå ikke varierer etter stopp og kjøp-metoden. Som en prosjektrettet næring er bygg og anlegg kanskje mer smidig og tilpasningsdyktig enn de fleste andre næringer. I Norge har vi stort sett maktet å holde byggevirksomheten oppe på et høyt nivå uten store fluktusjoner. Innenfor hydrokraftutbygging og samferdselssektoren finnes mange prosjekter som må realiseres og som vil gi stor samfunnsøkonomisk avkastning. Byggebransjens effektivitet også ha stor betydning for produksjonsnivået og det er også viktig å merke seg at etterspørselastisiteten er konjunkturavhengig.

Næringsstrukturen forandres, men meldingen ser stort sett positivt på dette og anviser løsninger som vil gi konkurranse, også der konkurransen er liten. Det må kunne gå an å finne frem til løsninger på dette, ikke minst ved innsats fra byggherresiden som gjør det unødvendig å sikre effektiv konkurranse ved hjelp av lover og forskrifter. Lover og forskrifter for øvrig kan lett hindre effektiv konkurranse. Nye kontrakterings- og entreprisestrukturer er en mulig vei å gå. FAFO-rapporten «På gyngende grunn» analyserte kontraktørvirksomheten og de uheldige sider denne kan ha. Meldingen fastslår at selvstendig næringsdrivende enkeltpersoner som utfører oppdrag for husbyggere og huseiere som kontraktører kan ha en positiv funksjon i byggeprosessen.

I næringslovgivningen er det foretatt utredninger og fremsatt forslag som stort sett betyr at en liberalisering er på trappene. Entreprenørlovutvalget konkluderte med at egen entreprenørlov ikke er nødvendig, men foreslo at forskrifter hjemlet i bygningsloven om entreprenørkvalifikasjoner skulle knyttes til systemet med ansvarshavende etter Bygningslovens §98. Videre kom byggesaksutvalget til at et system med ansvarshavende anmelder bør gjennomføres for alle byggearbeider som er anmeldelsespliktig etter Bygningsloven. Konsekvensene av disse forslag bør diskuteres i bransjen.

KAD går i St.meld. nr. 15 1985-86: «Om bygg- og anleggsnæringen» inn for at departementet skal være byggedepartementet. Dette er, dersom en trekker de logiske konsekvenser av forslaget, antagelig den mest kontroversielle delen av meldingen. Meldingen går ikke inn på detaljene. En viktig sak er at vi bør ha en plan- og bygningslov og at hele lovadministrasjonen bør overtas av KAD. Uten en slik reform vil en neppe greie å få desentralisert avgjørelsesmyndigheten i bygge- og plansaker slik byggesaksutvalget foreslår. En gjennomføring av ordningen med ansvarshavende både for anmeldelse og bygging kan påvirke oppgavefordelingen i byg-

Trenger BA-sektoren en næringspolitikk?

Og hvilket innhold skal den ha?

Kommentarer til st.m. nr. 15

Av professor Reidar Hugsted, NTH

En BA-næringspolitikk?

Refleksjoner omkring St.m. nr. 15

Kommunal- og Arbeidsdepartementet, KAD har nylig lagt frem St.meld. nr. 15 (1985-86) «Om bygg- og anleggsnæringen». Den er bygget på NOU 1938:28 «Perspektivanalyse for bygg- og anleggsnæringen 1980-2000», som ble utført etter initiativ av Byggefagrådet.

Stortingsmeldingen som vil bli behandlet i Stortingets vårsesjon, tar for seg BA-næringene og rollefordelingen mellom det offentlige og næringen selv. Den legger vekt på at utviklingen i BA-næringen bør baseres på reell konkurranse og bransjens egen innsats i forskning og utvikling. Den foreslår at KAD skal påta seg et overordnet ansvar for næringspolitikken overfor bransjen. I klartekst betyr dette at KAD må få overført til seg oppgave som i dag ivaretas av andre departementer.

Videre redegjøres for den forenklingsspolitikk og utvikling som Regjeringen har ført på det bygge-

tekniske området. Den gir bl.a. synspunkter på Byggesaksutvalgets utredninger, spesielt den siste NOU 1985:13 «Forenklinger i bygningsloven m.v. III» og på NOU 1985:4 «Kvalifikasjoner for entreprenører.» De offentlige utredninger er på høring, og bransjens syn er kjent gjennom uttalelser fra organisasjoner og etater. I den avsluttende runden er det viktig at vi får en diskusjon om disse ting.



I en serie artikler i «Ingeniørnytt» (den første i nr.12) vil professor Reidar Hugsted, Norges Tekniske Høgskole, ta opp en del aktuelle saker som gjennom dette arbeide står foran sin avklaring. På inviterert lederplass side 2 i dette nummer gir professor Hugsted en oppsummering.

geprosessen og gjøre prosjektstyring til en selvstendig funksjon.

Samordningen av lovverket er en vanskelig oppgave og eksempler på uheldig lovstruktur er gitt av forenklingssutvalget. Klare avgjørelsesmyndighet og mindre revirtankegang er nødvendig om byggesaksbehandlingen skal bli mer effektiv.

Meldingen tar opp forskningsinnsatsen i BA-næringen og markerer departementets interesse for forskning og standardisering. Spesielt byggforskningens situasjon diskuteres, men det sies ikke noe konkret om hvordan BA-sektorens forskningsfinansiering bør ordnes. 3B-programmet viser nye muligheter, og med den betydningen forskningen har for KADs egen virksomhet (forskrifter, regler etc.) ligger det nær å tenke seg at departementet overtar det budsjettmessige ansvar for BA-forskningen. Videre er departementet, som tok initiativ til 3B-programmet, opptatt av å føre dette videre i en form som sikrer et fortsatt engasjement innen bransjen.

Arbeidskraft og arbeidsmarked er KADs politiske ansvarsområde og departementet diskuterer både videregående utdanning og lærlingeordningen og hva slags tiltak som best kan

styrke denne. Videre påpekes underskuddssituasjonen når det gjelder bygningsingeniører. Den eneste vei som raskt kan føre ut av dette er å satse på utenlandske høgskoler og utnytte ingeniørene bedre. Privatisering og liberalisering kan avlaste offentlige etater endel. Disse etater stiller av flere grunner svakt i konkurransen om arbeidskraft (ingeniører).

Internasjonaliseringen har som konsekvens at vi må tåle mer utenlandsk konkurranse på hjemmemarkedet og dette er kanskje på kort sikt den største utfordring norsk bygge- og anleggsvirksomhet har på dette felt.

Det er mange temaer som er lagt frem i St.meld. nr. 15 som fortjener et grundig studium innenfor bransjen. Bygg- og anleggsssektoren har det felles med været at den er til stede hele tiden på godt og ondt. At den trekkes frem og blir omtalt og diskutert er en begivenhet i seg selv, selv om det kanskje ikke er ønskelig at det snakkes like mye om bygg og anlegg som om været. Det skal jo bygges også.

Reidar Hugsted.

I tre artikler, den første i «Ingeniørnytt» nr. 12, går professor Reidar Hugsted mer i detalj om hovedpunktene i St.meld. nr. 15.

Red.

St.m. nr. 15 (1985-86): Om bygg- og anleggsnæringen
Trenger BA-sektoren en næringspolitikk?
Og hvilket innhold skal den ha?

Del 1: Marked – næringspolitikk – næringsstruktur

Av professor Reidar Hugsted, NTH

Markedsutviklingen

Det er en alminnelig oppfatning at markedet utvikler seg slik at kjøperne eller byggherrene vil spille en sterkere rolle enn det de har gjort i årene etter krigen. Perspektivanalysen viste at etterspørselen etter byggevarer og tjenester er sterkt relatert til den alminnelige økonomiske utvikling og muligheten for vekst i BNP. Som eksempel viser beregningene at boligbyggingen (nybygg) er svært konjunkturfølsom. Dersom en forutsetter en vekstrate i økonomien på mellom 2,2 til 2,5% pr. år frem til år 2000 vil f.eks. boligproduksjonen stige ganske jevnt. Men med såkalt høy, respektiv lav vekstrate vil boligproduksjonen enten fordobles eller reduseres til under 1/3 av nivået i 1980. Det beregningene forteller er at etterspørselen på dette området er følsomt for endringer i økonomien. De årlige svingninger i etterspørsel og produksjon er både et resultat av markedssituasjonen av Finansierings- og støttebestemmelser og av den offentlige investerings- og kredittpolitikk.

Et annet forhold som også spiller en rolle er det totale kostnadsnivået og bransjens effektivitet og konkurransevner i forhold til andre virksomhetsområder. Litt forenklet kan en si at planlegging, prosjektering og bygging inntil nå stort sett har foregått på byggenæringens egne premisser. Byggherrene har akseptert dette. Nye planleggings- og prosjektstyringsformer kommer etter hvert inn i bildet og forandrer oppgavefordelingen mellom aktørene. Det legges større vekt på prosjektstyring og på at bygningen fungerer tilfredsstillende over tid. Som næring konkurrerer byggenæringene også med andre sektorer om oppmerksomhet. Det er et faktum at det brukes store offentlige midler til å opprettholde virksomhet som ikke kan drives lønnsomt, mens det samtidig eksisterer en rekke prosjekter innenfor bygg og anlegg som ville gi store besparelser både for næringslivet, for det offentlige og for publikum dersom de ble realisert. Eksempler er investeringer i veitransporten i Oslo-området og i flere av våre andre større byer, og bygging av ny hovedflyplass for å nevne noe av det som stadig blir trukket frem.

En skjermet næring?

I økonomisk sammenheng karakteriseres byggesektoren som en skjermet næring. Med det menes at næringen i stor grad er skjermet for utenlandsk konkurranse. Nedgangen i byggevirksomheten i våre naboland har ført til at svenske og finske entreprenørbedrifter i en viss grad har gjort fremstøt på det norske marked.

Egentlig er dette en velkommen utfordring til norske bedrifter. Hvis disse ikke er konkurranedyktige i Norge, hvordan kan vi da vinne frem med norsk byggevirksomhet på utenlandske markeder selv om vi konsentrerer innsatsen om felter hvor vi har særlige fortrinn. Meldingen fastslår at myndighetene ønsker en effektiv konkurranse i bygge- og anleggssektoren og en av årsakene til dette er at effektivitet også betyr et større potensielt marked for bygge- og anleggstjenester. Selv om det norske byggemarked er relativt beskjedent vil konkurranse «på like vilkår» kunne bety en utfordring for norske bedrifter på hjemmemarkedet, spesielt i en situasjon hvor markedet ekspanderer og kapasiteten er godt utnyttet. En skal være oppmerksom på at nedgangen i byggevirksomheten i våre

naboland har vært større enn hos oss og at bedriftenes interesse og motivasjon for å søke andre markeder derfor har vært større enn her hjemme.

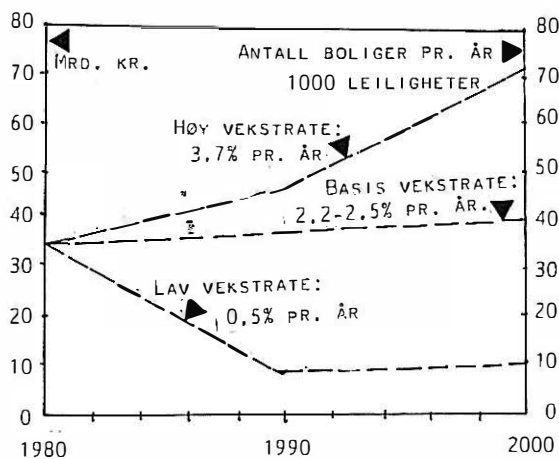
NÆRINGS-POLITIKKEN

Meldingen tar opp spørsmålet om en næringspolitikk for bygge- og anleggsbransjen med effektivitet som lede. Det er enkelt å se at dette kan komme i konflikt med andre målsettinger som har høy prioritet og at KAD's syn også berører andre departementers arbeidsområde. For eksempel sier Finansdepartementet at det ikke kan slutte seg til at «det utformes en særskilt BA-politikk med eksplisitte måltall for ulike størrelser». I klartekst betyr dette at Finansdepartementet f.eks. ikke ønsker å tallfeste hvor mange boliger som skal bygges i en planperiode eller for et budsjettår, men la finans- og kredittpolitikken være bestemmende. Departementet er også bekymret for hvordan det skal gå dersom en overlater til BA-næringen selv å samordne sine interesser.

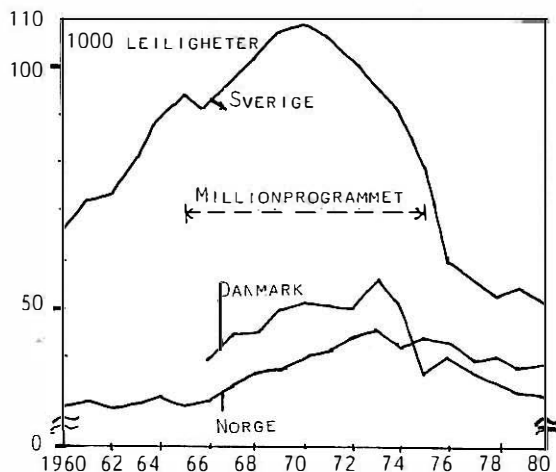
Nå er det klart at rentesubsidier gjennom Husbanken både kan



Omleggingen av boligfinansieringen ble forberedt gjennom St.m. nr. 12 (1981 - 82) «Om boligpolitikk» utarbeidet av regjeringen Harlem Brundtland. Etter regjeringsskiftet ble det regjeringen Willoch som gjennomførte omleggingen. Den har ført til et friere boligmarked og dermed gitt betingelser for en bedre utnyttelse av den bestående boligmasse og til at andre kredittinstitusjoner enn Husbanken er blitt mer aktivt trukket inn i boligfinansieringen.



Antall produserte boliger i Norge, Danmark og Sverige fra 1960 - 80. Det svenske millionprogrammet var en kraftanstrengelse som førte til store feilinvesteringer. I Norge har en over hele perioden hatt en jevnere utvikling. Danmarks produksjonsnivå er knyttet mer til konjunktursvingningene og representerer en stopp og kjøp-politikk. Vi er i Norge tydeligvis mest fornuftig på dette felt.



Boligproduksjon pr. år er sterkt avhengig av vekstraten i økonomien. Beregningen er utført av perspektivanalyseutvalget, og viser mulig utvikling av boligproduksjonen for forskjellige vekstrater i økonomien.

Kilde: Perspektivanalysen.

oppfattes som støtte til forbrukere og som næringsstøtte i den utstrekning subsidieringen fører til høyere boligbygging enn det produksjonen ville vært om markedsrenten ble anvendt. Ser en imidlertid på byggenæringen som sådan er det åpenbart at den i motsetning til andre næringer mottar særdeles lite av direkte offentlig støtte, og at den offentlige innsats på dette felt stort sett gjelder hensyn som tas via lovgivningen for å sikre og eller understøtte allmennhetens interesser. Og nettopp på dette felt redegjør meldingen i detalj for KAD's og regjeringens syn på avbyråkratisering og mer ansvar lagt på næringen selv.

«Svenske tilstander»

Et av de mål det har vært lagt vekt på er at aktivitetsnivået i byggenæringen til dels har vært brukt som virkemiddel for å holde ledigheten nede. Dette er selvfølgelig et akseptabelt mål, men meldingen sier at dette er et mål som blir mindre viktig i fremtiden. På den annen side har vi i Norge, i motsetning til Sverige, ført en politikk som har gitt en relativt jevn produksjon i BA-næringen.

Det fatale millionprogrammet i Sverige med gigantiske feilinvesteringer på boligsektoren førte i neste omgang til et sammenbrudd i boligproduksjonen. Fra toppåret 1970 med 110 000 nye boliger gikk produksjonen ned til ca. 55 000 i 1976. Da man i slutten av 70-årene diskuterte såkalte svenske tilstander i Norge, var det enighet om at det ikke var ønskelig med stor oppbygging eller rask nedbygging av byggekapasiteten i Norge. Dette er en side av BA-politikken hvor en viss styring er ønskelig. På den annen side kan ingen næring frikobles fra den alminnelige økonomiske politikk. Bygge- og an-

leggsnæringene har likevel krav på å bli behandlet slik at tiltakene ikke rammer bransjen ekstra hardt. Lønns- og prisstoppen er eksempler på slike inngrep som rammer næringen ved at den førte til konkurser og svekket økonomi i mange bedrifter.

En parallell med elkraftutbyggingen

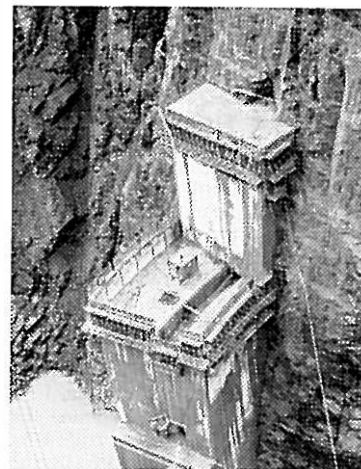
Et annet interessant eksempel på politisk innflytelse og konflikter som innvirker på BA-næringen har vi i elkraftutbyggingen. Striden om utbyggingsprosjektene er selvfølgelig en klar politisk strid. Miljøpolitikken ble i 70-årene et politisk tema av første rang. Samtidig er det klart at fortsatt utbygging av vannkraftverk er nødvendig av hensyn til kraftbalansen. Striden om prosjektene og ventingen på samlet plan førte til at 3200 anleggsarbeidere i midten av 1980 sysselsatt hos private entreprenører med kraftutbygging sank til 500 i midten av 1984.

Riktignok har statskraftverkene holdt sin beskjeftigelse oppe, men bare på 2 år, 1982-84 gikk beskjeftigelsen på kraftanlegg samlet ned med rundt 2 000 personer. Dette har selvfølgelig også sine ringvirkninger i annen industri, rådgivende ingeniørvirksomhet osv. Det er skjedd en nedbygging av kapasitet, mens myndigheter og fagfolk var klar over at nye hydrokraftverk må bygges fremover mot år 2000. Innenfor andre næringsgrener hvor marked og struktur må legges om er samfunnet stadig beredt til å holde virksomhet i gang, men innenfor kraftforsyningen har man kompetanse og kapasitet som det vil bli bruk for forsvinne ut i luften uten at det løftes en finger.

Hvis en som meldingen antyder skal legge mindre vekt på syssel-

settingssiden av BA-næringen og mer vekt på fleksibilitet og markedstilpassing må en også akseptere større variasjoner i sysselsettingen. Distriktpolitiske hensyn kan komme i klar konflikt med en slik policy. Når det gjelder utbygging for petroleumsvirksomhet sier Olje- og Energidepartementet at alle slike hensyn må vike for det prinsipp at utbygging som er vedtatt må gjennomføres med «alle tilgjengelige ressurser for å oppnå tidligst mulig produksjonsstart».

Sagt på en annen måte betyr dette at hensynet til jevn beskjeftigelse og prosjektutvikling over tid må vike til fordel for rask og konsentrert utbygging med store fluktuasjoner i ressursbruken.



Altastriden var i utgangspunktet en konflikt mellom verneinteresser og utbyggingsinteresser selv om også andre forhold spilte en stor rolle.

Hydrokraftutbyggingen i Norge er blitt forsøkt og mange arbeidsplasser er gått tapt som følge av striden om miljøvernpolitikk.

NÆRINGSSTRUKTUREN

På kort tid er antall såkalte riks-entreprenører blitt konsentrert i 3 grupperinger. Meldingen ser fordeler i en slik utvikling ved at driftene blir styrket finansielt, administrativt og teknisk, og at det gir muligheter for å bruke mer ressurser på forskning og utvikling. Det er også åpenbart at større enheter må til dersom norsk entreprenørvirksomhet skal gjøre seg gjeldende på utenlandsmarkedet fordi dette krever en betydelig satsing så vel teknisk som økonomisk dersom det skal lykkes.

Samarbeid og konkurranse

Her kommer og motforestillinger inn fordi 3 firmaer i markedet ikke alltid vil sikre en fullverdig konkurranse om et prosjekt. Meldingen er opptatt av dette uten å si klart fra hva som bør gjøres. En vei er naturligvis å utby aktuelle prosjekter interasjonalt, men det kan jo også tenkes at god prosjektøkonomi kan sikres på andre måter.

Eksempler på dette er å finne innenfor kontorbyggsektoren, selv om en vidtgående oppdeling av kontrakter heller ikke behøver å være rasjonelt. Meldingen henviser til konkurransereguleringsforskriftene av 1. juli 1960 som setter forbud mot samarbeid mellom entreprenører om større prosjekter. Nå har ikke disse forskriftene hindret A/S Høyere Ellefsen/Selmer å bygge Vatnedalsdammen for Øvre Otra, og det er visstnok en alminnelig oppfatning at dette samarbeidet har vært gunstig for alle parter.

Altadammen bygges for tiden av A/S Altakonstrakt med 3 entreprenørfirmaer i et «joint venture». Det finnes også andre eksempler på sammenslutninger. Ifølge meldingen kan prismyndighetene legge ned forbud mot dette, men de samme myndighetene er nå på leting etter argumenter som tilsier at slike samarbeidsformer likevel «kan være konkurransefremmende, f.eks. i bygge- og anleggsnæringer». Det burde ikke være så vanskelig å innse at en sammenføring av ressurser og en deling av en finansiell og teknisk risiko i en del tilfeller kan gi fordeler for byggherren. Byggherrens rolle i en slik sammenheng blir imidlertid en annen enn den konvensjonelle.

Et viktig argument for å tillate «joint ventures» på hjemmemarkedet er også at disse kan gi god trening for utenlandsjobber hvor norske firmaer selv etter sammenslutningene er relativt beskjedne. Etter å ha diskutert forskjellige «pros et con» har KAD utformet en policy-erklæring som følger:

«Myndighetene ser positivt på bedriftssammenslutninger til slagkraftige enheter i BA-næringene så lenge dette gir samfunnsøkonomiske gevinster, bl.a. fremmer kostnadsdemping, produktivitets- og produktutvikling, samt kapasitet til å påta seg store prosjekter bl.a. på eksportmarkedet.»

Det er vanskelig å si seg uenig i en slik erklæring, men det kan kanskje oppstå uenighet om realitetene, f.eks. der den samfunnsmessige gevinst som eventuelt realiseres ikke overensstemmer med den bedriftsøkonomiske gevinst. Rent konkret betyr dette at de faktorer som trekkes inn i en samfunnsøkonomisk kalkyle sier at et prosjekt er ulønnsomt, mens prosjektet er bedriftsøkonomisk lønnsomt når det analyseres ut fra en snevrere synsvinkel. Holder en seg til Adam Smith's teori vil det imidlertid ikke være noen motsetning mellom disse to typer kalkyler fordi bedriften tjener samfunnet best når den velger den kurs som gir størst lønnsomhet ut fra en foretaksøkonomisk betraktning. En nærmere analyse av disse begreper er gitt av Leif Johansen i skriftet «Samfunnsøkonomisk lønnsomhet» utgitt av Industriøkonomisk industriret.

Behov for samlet styring

Nå har kanskje oppmerksomheten i stor grad vært konsentrert om de store, men byggebransjen som helhet er jo sterkt preget av en vidtgående oppdeling i bransjer, firmaer og tilbud av spesialtjenester. Det er ikke vanskelig for en byggherre å engasjere 5-10 firmaer for å prosjektere og planlegge et byggverk og deretter dele opp leveransene ytterligere i et stort antall delentrepriser. Denne utvikling fører til at behovet for en samlet styring og koordinering vokser, og til at nye prosjekterings- og entreprisformer gror frem. Meldingen konstaterer dette uten å gå nærmere inn på løsningene, men antyder at konjunkturer, skatte- og avskrivningsregler og arbeidsmiljøregler påvirker den enkelte bedrifts tilpassing.

Her foreligger et interessant tilfelle av skatteforskjell idet administrasjon og byggeledelse som separat ytelse ikke er momsbelagt, men samme ytelse utført som en del av en entreprisekontrakt er momsbelagt.

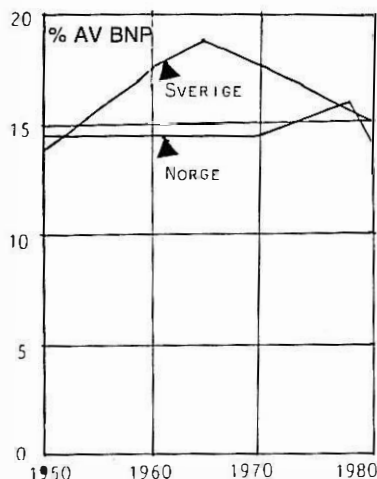
Kontraktørene

Gjennom FAFO-rapporten «På gyngende grunn — Kontraktørvirksomheten i byggebransjen» ble søkelyset satt på bygningsarbeidsgivende innmeldt i momsregisteret med hammeren i hånden og tusenkronesedlene stikkende opp fra brystlommen. Nå definerte

rapporten kontraktøren som en person «som jobber som selvstendig næringsdrivende på kontrakt for et firma hvor han normalt skulle være ansatt». Dersom «kontraktøren» påtar seg å gjøre samme jobben for en huseier kommer han ikke under FAFO's definisjon.

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i den samme definisjonen som FAFO har gitt og refererer til de uheldige sider ved denne virksomheten som knytter seg til arbeidsmiljøloven, folketrykkeloven og til lærlingeloven. Meldingen antyder at en kan tenke seg å oppheve Finansdepartementets forskrift nr. 3 om hvem som er avgiftspliktig i bygg- og anleggsvirksomhet. Konsekvensen av dette er at det skal bli vanskeligere å bli registrert som selvstendig næringsdrivende. På den annen side er det åpenbart at de mange tusen selvstendige næringsdrivende som påtar seg enkeltoppdrag for engangsbygghever av private boliger og for huseiere som skal ha utført reparasjoner og vedlikehold, utfører både et lovlig og nyttig arbeid uten å være i konflikt med hverken håndverkslov, entreprenørlov eller andre bestemmelser. Hvorvidt den velferdsmessige risiko som disse dermed går inn i samtidig utgjør en belastning på fellesskapet og dermed er usolidarisk, er et mer allment samfunnsprospørsmål som egner seg for debatt. Nymoralistene vil sikkert stille opp.

Vi kan altså konstatere en konsentrasjon i toppen og en mangfoldighet i bunnen, men hva med den som ligger i mellom, og ikke minst hva med planleggings- og prosjekteringssiden. Innledningsvis i meldingen sier Departementet at «tendenser til innskrenkning



Bruttoinvestering i bygg og anlegg i av BNP i Norge og Sverige. En sterk vekst som følges av en rask nedgang gir store svingninger i BA-næringen.

ger av konkurransen må motvirkes», og nevner stikkordene monopol, oligopol, karteller osv. Innenfor en rekke sektorer f.eks. byggevarer eksisterer allerede i dag bare effektivt en eller noen få leverandører/produsenter. Det er nok å nevne sement, sprengstoff og armeringsstål. Når det gjelder bygningskomponenter er situasjonen likedan på flere måter og områder. Den eneste effektive konkurranse som kan etableres er ved å tillate import og ved å fjerne handelshindringer som også kan

være tekniske og kommersielle hindringer.

En utvikling som representerer en utfordring til de etablerte revirer er forskjellige former for vertikal og horisontal integrasjon. Mange av de forretningskonsepter som eksisterer i byggesektoren er basert på delsektorer som hver leverer sin bit, mens sluttproduktet ikke nødvendigvis fungerer perfekt, som sum.

En byggherre som skal ha et nytt kjøkken kan ha behov for snekker, elektriker, rørlegger, ma-

ler og flislegger. Det er derfor interessant at tekniske entreprenørytelser også begynner å komme frem i tradisjonelle entreprenørfirmaer, og kanskje enda mer interessant at integrerte prosjekteringstjenester som omfatter både bygg, elektro, VVS osv. kan tilbys av samme firma. Antakelig er slike tegn et uttrykk for det som kalles «market pull», dvs. at oppdragsgiverne ikke er så opptatt av bitene, men av at funksjon og brukskrav oppfylles på en tilfredsstillende måte.

Trenger BA-sektoren en næringspolitikk? Og hvilket innhold skal den ha?

St.m. om bygg- og anleggsnæringen



Tett/lav-bebyggelse gir ikke alltid den plassbesparelse og andre fordeler som man opprinnelig regnet med, sier professor Reidar Hugsted i sin artikkel nr. 2 om St.m. nr. 15 (1985-86): Om bygg- og anleggsnæringen. Se side 4.

KAD som byggedepartement* Del 2: Næringslovgivning —

Av professor Reidar Hugsted, NTH

NÆRINGSLOV GIVNINGEN-

Liberalisering innen håndverksfagene

Mens samfunnets generelle lovgivning er en faktor som påvirker næringen, setter staten gjennom næringslovgivningen direkte betingelser for næringsvirksomheten. Innen bygg og anlegg er håndverks- og entreprenørloven viktigst. Meldingen summerer opp situasjonen og henviser til de utredninger som har vært gjennomført, og som munnet ut i forslaget om opphevelse av håndverksloven og innføring av en ny lov om mesterbrev med lovbeskyttet mestertittel. Samtidig er entreprenørloven fore slått opphevet og regler om entreprenørvirksomhet foreslått innført som forskrift til Bygningsloven.

Del 1: «Marked — næringspolitikk — næringsstruktur» sto i «Ingeniør-nytt» nr. 12. Se også lederartikkel i «Ingeniør-nytt» nr. 10.

Til sammen representerer disse forslagene en liberalisering, særlig innenfor håndverksfagene, hvor mestertittelen bare garanterer at innehaveren har en bestemt fagkompetanse, men ikke gir eksklusiv rett til å drive næring i et fag. Når det gjelder entreprenørloven satte entreprenørlovutvalget opp 7 grunner til at den ikke burde opprettholdes:

- Treffer ikke problemet (dvs. virker ikke som tilsiktet).
- For mange unntak.
- Lite relevante krav (kvalifikasjonskrav).
- Stivt system, hindrer utviklinger.
- Lite respektert (både av byggherrer og av firmaene?).
- Svakt håndhevet.
- Hindrer konkurranse.

En økonomiske analyse viste at avgiftsbeløpet (inntekten) for staten i 1984 var 570.000 kr mens kostnadene for det offentlige var ca. 2.000.000 kr. Konsekvensen av dette burde altså bli at loven oppheves, men så enkelt er det ikke.

Entreprenørlovutvalget mente at man «fortsatt har behov for bestemmelser om kvalifikasjoner for entreprenører» og foreslo disse innarbeidet i Bygningsloven. Utgangspunktet for forslaget er at Bygningsloven har bestemmelser om at byggearbeid som krever byggetillatelse, skal forestås av en ansvarshavende (§98). Vanskeligheten er at bare byggearbeider og ikke anleggsarbeider er dekket av Bygningsloven. For å dekke hele feltet må en derfor innføre hjemmel i Bygningsloven for at reglene om kontroll av byggearbeid og ansvarshavende også skal gjelde for anleggsarbeid.

Når det gjelder krav til godkjenning representerer forslaget en klar forenkling. Det skal ikke lenger kreves verken praksis, løvkunnskap eller utdanning i bokføring og kalkulasjon. Kontrollrådet for entreprenører skal godkjenne at entreprenørfirmaer på basis av at det har en faglig leder som har praksis, utdanning og andre faglige kvalifikasjoner. Godkjenningen kan gjelde bestemte fagområ-

der dvs. de fagområder som er gitt i gjeldende forskrifter. Et firma som har godkjenning eller en faglig leder som har mesterbrev, håndverksrett eller eksamen fra teknisk fagskole, ingeniørhøgskole (bygg- eller anleggslinje) eller minst likeverdig utdanning vil automatisk blir godkjent som ansvarshavende etter Bygningslovens § 98.

Den viktigste forenklingseffekt vil altså bestå i at håndverks- og entreprenørbedrifter som er registrert eller godkjent automatisk vil bli godkjent som ansvarshavende uten saksbehandling i bygningsrådet, og at søknader om godkjenning til kontrollrådet vil bli vesentlig forenklet. Ved å knytte regelverket til Bygningsloven må nødvendigvis hele ordningen overføres fra Industridepartementet til Kommunaldepartementet.

Ansvarshavende

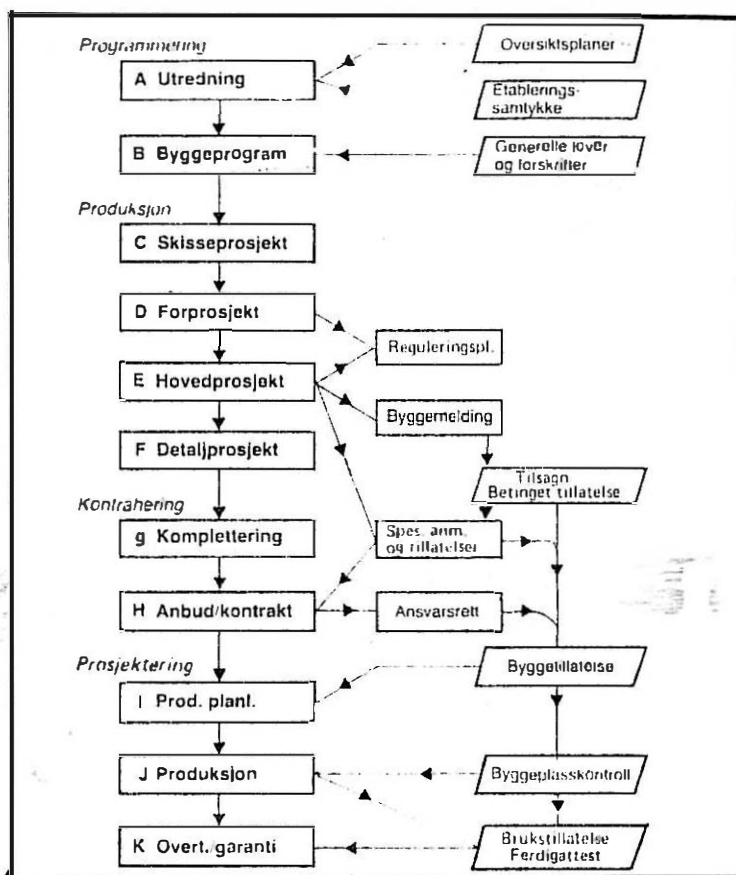
Bygningsloven inneholder bestemmelser om hva slags byggearbeider som krever byggetillatelse og kontroll (§93). Det er denne paragrafen som er knyttet til bestemmelsen om ansvarshavende (§98) og som igjen knytter den ansvarshavendes forpliktelser opp til loven og til bygningsmyndighetene. Men gjeldende bygningslov gir bygningsrådet også tilsynsmyndighet som kontrollinstans for anleggsarbeider som ikke krever byggetillatelse.

Slike arbeider skal meldes til bygningsmyndighetene, og i utkastet til ny bygningslov § 84 er det fastsatt at regelen om ansvarshavende også skal gjelde for anleggsarbeid. Dette er derfor en utvidelse av bygningsloven begrunnet med at kvalifikasjonskrav for entreprenørfirmaer er nødvendige. Denne utvidelsen i bruken av ansvarshavende kan kommenteres i to retninger. For det første kunne en valgt en tilsvarende løsning som for mesterbrevordningen, hvor håndverksorganisasjonen selv administrerer ordningen, og gjennom sine opptakskrav garanterer medlemmenes kvalifikasjoner.

På tilsvarende måte kunne entreprenørenes medlemskap i Entreprenørenes Landsammenslutning (EL) og eller i Maskinentreprenørenes Forening (MEF) være kvalifikasjonsgrunnlag nok. Mer da måtte disse foreninger akkurat som Håndverkerforbundet føre register over faggrupper og interessekonflikter ville kanskje oppstå.

På den annen side ville det ikke være nødvendig med et kontrollråd. Den andre kommentaren går på hva som egentlig skal innmeldes av anleggsarbeid til bygningsrådene. Den nåværende lov nevner opp en rekke eksempler som kaier, moloer, dokker etc., mens en rekke andre anleggstyper ikke er nevnt.

Det er derfor fortsatt uklart hva som skal meldes inn til bygnings-



Byggeprosessen styres av bygningslovens plan- og byggebestemmelser. Det er lagt ned mye arbeid i forenkling og det står fortsatt arbeid igjen, særlig på plansiden. En vesentlig forenkling vil være å få hele bygningsloven lagt til Kommunal- og arbeidsdepartementet. (Kilde: Prosjektrapport nr. 3, 1985. 3B-programmet).

rådet, og det er også uklart hvor bygningsrådets kontrollmyndighet skal settes inn. Her er retningslinjene at konstruksjonen eller anlegget ikke hører under annen offentlig myndighet som kan være Vegdirektoratet, Vassdragsvesenet, Oljedirektoratet og mange andre. Dette fører over til andre sider av forenklingsarbeidet.

Byggesaksutvalgets innstillinger I, II og III har helt ut demonstrert hvor vanskelig lovt teknisk revidering og forenkling av bygningsloven er. I meldingen gir KAD uttrykk for dette og fastslår som en konklusjon at arbeidet med reformer i plan- og bygningslovgivningen må fortsette. Bak denne formulering skjuler det seg mange kontroversielle saker som er verdt en kommentar.

KAD som byggedepartement

«Forenklinger i bygningsloven m.v. III» har vært ute til høring i høst og KAD har derfor i meldingen bare gitt en del overordnede kommentarer til utredningen. Perspektivanalysen konkluderte med at ett departement må gis ansvaret for å koordinere deler av regelverket som har innflytelse på byggesaksbehandlingen. I meldingen sier KAD følgende: «Departementet finner ikke grunnlag for å

endre eller i denne sammenheng å ta opp til drøfting eventuelle gjennomgripende endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementene i saker som vedrører byggesaksbehandlingen». Mange innen BA-sektoren vil sikkert være uenig i dette og «Forenklinger i bygningsloven m.v. III — illustrerer at noe bør gjøres på dette felt.

Ingen egen planlov?

Et naturlig sted å begynne er å se på om den «nye» (reviderte) bygningsloven som er en plan og bygningslov fortsatt skal være delt på to departementer. Etter som all erfaring viser at plan- og bygningsbestemmelsene henger nært sammen, kan en vel nå tro og håpe at vi ikke får en egen planlov. Det springende punkt er derfor om vi kan få bygnings- og planloven under ett departement. De som leser bygningsloven er nemlig fortsatt avhengig av å lese fotnoter for å finne ut om departementet er Miljøverndepartementet eller Kommunal- og arbeidsdepartementet. Riktignok er KAD definert som den sentrale bygningsmyndighet, men både i lovens kap I og II er departementet vekselvis KAD og MD, foruten at plankapitlene (III og IV) helt tillagt MD.

At vi skal ha én plan og byg-

ningslov fremgår av den kongelige resolusjon datert 13-12-85, som oppnevnte et «utvalg for videreutvikling av plan- og bygningslovens bestemmelser vedrørende plansaker». I denne resolusjonen utpekes byggesaksbehandlingen som det viktigste felt for forenkling og det antydes at koordinering av bestemmelsene om byggesaksbehandling og arealplanlegging er et prioritert arbeidsområde. En vesentlig grunn til at plan- og bygningsloven bør ligge under ett departement er at arealbruk og byggetiltak ofte er konfliktstoff i lokalmiljøet.

Det ser ut til at det er stor enighet om at lokale interessemotsetninger og konflikter fortrinnsvis bør løses lokalt. Det kan iallfall ikke være hensiktsmessig at enkelt saker føres helt opp på statsrådsplan og eventuelt inn i regjeringen slik det finnes eksempler på.

Forutsetningen for å løse en sak lokalt vil være bedre om ansvaret politisk ligger på ett sted. En langdryg saksbehandling med konflikter basert på prestisje og revirtankegang i tillegg til normal politisk uenighet er ikke forenlig med en byggesaksbehandling basert på tidsfrister for saksbehandlere og positiv medvirkning fra de berørte parter.

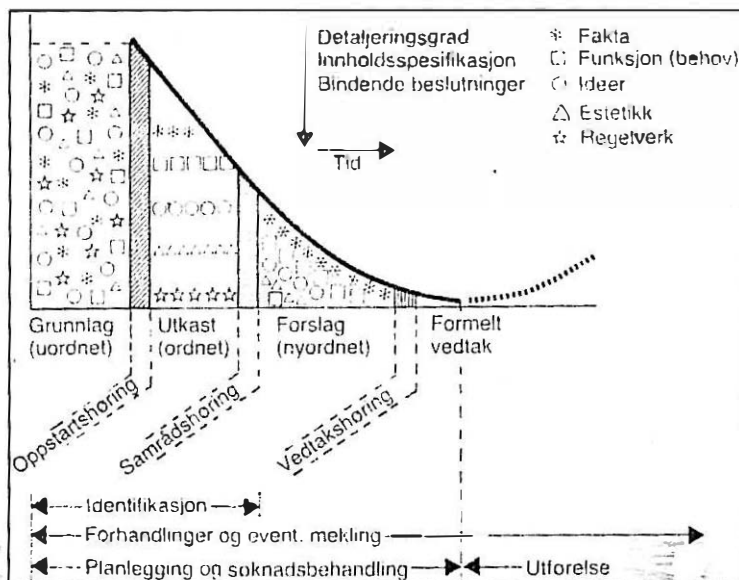
I resolusjonen sies det mye fornuftig om veien videre. Mandatet fastlegger at målet er «en samlet sett mer rasjonell byggesaksbehandling» og fortsetter med at utvalget «av hensyn til den nære sammenheng det er mellom arealplan og byggesak, skal avklare om det er behov for å gjøre justeringer i planleggingsbestemmelsene».

Klarere regler om ansvarsforhold

Forenklingsutvalget er også inne på vesentlige prinsipper når det sier at man bør «sikte mot klarere regler om ansvarsforhold mellom bygningsmyndighetene og byggherren».

utvalget vil derfor legge større vekt på at den ansvarshavende skal passe på at arbeidet blir utført i samsvar med byggetillatelsen, og foreslår i tillegg til dette at hver byggeanmeldelse skal forestås av en ansvarshavende anmelder. Denne person skal borge for at søknaden tilfredsstiller alle krav i bygningsloven, forskrifter, vedtekter og planbestemmelser. Dette blir en tung jobb, og om kravet skal kunne oppfylles må iallfall myndighetene selv både ha full oversikt over kravene, og utgi disse i en slik form at de er lett tilgjengelige. Antagelig kan dette skje sikrest dersom vi har ett byggedepartement.

For øvrig fastslår byggesaksutvalget at en godkjent byggetillatelse heller ikke i dagens situasjon innebærer en garanti fra bygningsmyndighetene om at søkna-



Kan et system med høringer, forhandlinger og mekling gjøre byggesaksbehandlingen raskere og hindre konflikter? Dette er foreslått i 3B-rapport nr. 3 1985 om plan- og bygningslovgivningen. (Kilde: Prosjektrapport nr. 3, 1985. 3b-programmet)

den på alle punkter tilfredsstiller lov og forskrifter.

Hvorvidt ansvarlig anmelder og ansvarshavende er en løsning som i praksis både fritar bygningsmyndighetene for detaljkontroll og legger større ansvar på byggherren, eventuelt tvinger byggherren til å vurdere sine oppdragsgivere mer seriøst kan sikkert diskuteres. Både dette og andre forslag har egentlig behov for en inngående debatt med deltagere fra representanter for bygningsmyndigheter, byggherrer, planleggere, prosjekterende og utførende instanser. Det vil åpenbart være vanskeligere å formulere kvalifikasjonskrav til ansvarlige anmeldere enn til ansvarshavender.

Arbeidsfordelingen

Et annet spørsmål er hvordan nye planleggings-, kontraherings- og entreprisformer vil påvirke arbeidsfordelingen i byggeprosessen. Ved sterkt oppdelte entrepriser og når prosjektering og produksjon skjer samtidig kan det være vanskelig å finne naturlige kandidater for funksjonene som ansvarlig anmelder og ansvarshavende.

En kan altså tenke seg at en av konsekvensene blir at begge disse funksjoner kan dekkas av prosjektstyringskontrakter, og at slike kontrakter opprettes separat for byggherren. Der en byggherre deler opp byggearbeidet i et stort antall delentrepriser vil det ganske sikkert være vanskelig å utpeke en ansvarshavende blant entreprenørene.

Det kan derfor tenkes at prosjekt-administrasjon og prosjektstyring gjennom en formalisering av ansvarlig anmelder og ansvarshavende som det legges opp til,

samtidig vil påskynde en ny type rollefordeling i byggeprosessen.

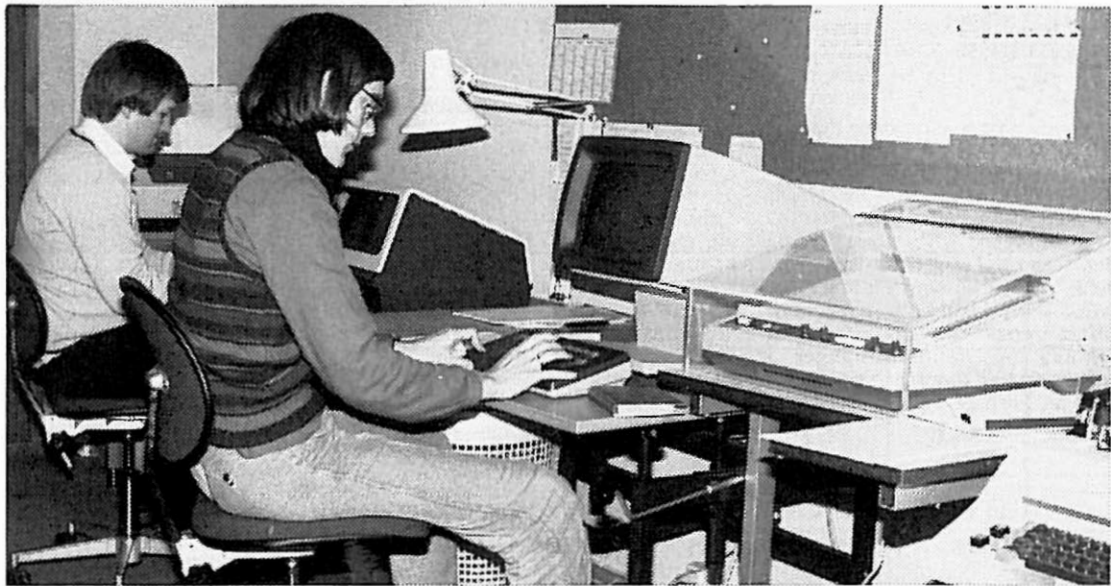
En mulighet vil selvsagt også være at en permanent byggherre fra sin egen organisasjon selv stiller opp med disse funksjoner. Egentlig vil en slik utvikling befeste en tendens som har eksistert i flere år, og som fører til at ledelse og styring av prosjekter mer fremstår som et selvstendig og separat fagområde, og ikke nødvendigvis er knyttet opp til design, teknisk prosjektering og produksjonsteknikk.

Samordning lokalt/sentralt

Det andre temaet i diskusjonen om ett byggedepartement er selvfølgelig samordningsspørsmålet, dvs. forholdet mellom bygningsmyndighetene lokalt og sentralt og andre fagmyndigheter.

Stikkordsmessig gjelder dette forurensningsloven, kulturminneloven, jordloven, arbeidsmiljøloven og veiloven for å nevne endel sentrale saksområder. Skal plan og bygningsloven være en overordnet lov for byggesaksbehandlingen eller skal sektorlovgivningen gjennom sine separate krav sette stopp for et byggeprosjekt ut fra regler og forskrifter som ivaretar sektorkravene. Det er viktig å være klar over at regler ikke kan dekke alle avgjørelser, og at saksbehandlingen i mange tilfeller kommer til avgjørelser basert på skjønnsmessige og faglige vurderinger.

Slike skjønn kan vanligvis ikke overprøves. Forenklingsutvalget har inngående diskutert samordningskomplekset og nevner eksempler på uheldig lovstruktur.



Datateknikk vil spille en økende rolle ved planlegging, prosjektering og styring av byggeprosessen. Prosjektstyring blir i økende grad en egen funksjon hvor datateknikken tas i bruk.

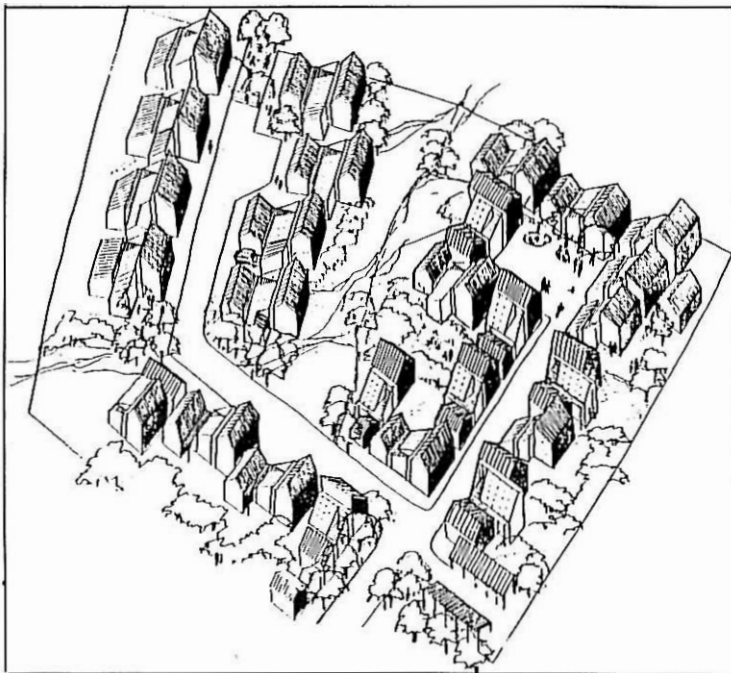
Som eksempel nevnes at forurensingsloven 15. april 1983 fikk følgende ordlyd i § 23 annet ledd: «Om plikt til tilknytning til eksisterende avløpsledning gjelder reglene i bygningsloven. Vedtak etter bygningsloven kan likevel treffes av forurensingsmyndighetene».

Det er lett å være enig med forenklingsutvalget når dette karakteriseres som «en lite heldig lovstruktur». Det har nemlig den

konsekvens at den lokale bygningsmyndighet og forurensingsmyndighet kan treffe forskjellige vedtak med forskjellige konsekvenser for huseierne. I det hele tatt er klar avgjørelsemyndighet og klar kompetansfordeling en fordel for allmennheten, men samtidig er det vanskelig å rokke på etablerte revirer, og særlig når revirene er nyetablerte.

Jord- og veilovene

Et spesielt problem i plan- og byggesaker utgjør saksbehandlingen etter jordloven og veiloven. Arealbruken er rammestyrte ved bygningslovens kap. III og IV, men enkeltsaksbehandling må likevel gjennomføres fordi bygningsrådene ikke kan gi bygge- og delingstillatelse selv der en søknad er i samsvar med vedtatt plan. Selv om kommunene er tillagt en sentral rolle i arealplanleggingen har de liten formell innflytelse på enkeltsaker om bygging og deling. I 1983 behandlet fylkeslandbruksstyrene ca. 14.000 enkeltsaker om fradeling og ca. 3000 søknader om omdisponering av dyrket jord. Samme år hadde Landbruksdepartementet 640 klagesaker på avgjørelser i slike saker hvorav 20% ble omgjort. Byggesaksutvalget hevder prinsipielt at disse sakene bør avgjøres endelig lenger ned i systemet, og at det er svært uheldig at departementet er klageorgan. Det samme prinsipielle syn hevder byggesaksutvalget når det gjelder avkjørsler og byggegrensesaker etter vegloven hvor det i 1983 ble behandlet ca. 12.000 saker.



Tett/lav-bebyggelse er ikke så arealbesparende som mange mener og har først og fremst interesse der terreng og naturforhold sterkt begrenser tilgangen på utbyggingsarealer. Tett småhusbebyggelse kan føre til brukskonflikter både for den enkelte huseier og mellom naboer. Skissen viser en mulig utforming av en slik bebyggelse.

I byggemeldingen signaliserer KAD sin tilslutning til de prinsipielle forenklings-utvalget har foreslått og nevner spesielt prinsippet om desentralisering av myndighet, og prinsippet om at kommunen sluttbehandler sakene. En god del er utført på dette området og KAD vil gå videre med dette arbeidet. Det antydes at etableringsloven som ble liberalisert i 1983 bør vurderes på nytt «og om nødvendig foreslå ytterligere dereguleringsstiltak». Sagt på en enklere måte: etableringsloven bør oppheves.

Desentralisert avgjørelsesmyndighet

De prinsipper om desentralisering av avgjørelsesmyndighet som meldingen diskutører i flere avsnitt, er for plan- og bygningslovens vedkommende analysert i en 3B-rapport «Ny struktur på plan- og bygningslovgivningen». Dette må ses på som en ideskisse basert på prinsippet om at samfunnet trenger utbygging, at medvirkning og konfliktløsninger i prosessen kan oppnås ved et system av høringer, konsekvensana-

lyser og forpliktende medvirkning fra aktørene.

Videre foreslås tidsfrister for saksbehandlingen. Rapporten går inn for at samfunnsplanleggingen bare kan skje i form av rammestyring (av sentrale myndigheter) med betydelig desentralisert råderett (på kommunenivå).

En konsekvens av en slik modell vil antagelig bli at de enkelte kommuner i større grad må fastlegge prinsippene for sin utbyggingspolitikk og positivt fremme utviklingen. Eksempler på aktuelle problemstillinger. Er det en bevisst politikk å presse innbyggerne i en kommune over i en nabo-

kommune dersom de ønsker å bygge en egen bolig?

Er det fornuftig at alle «engineeringbedrifter» skal bygges ut langs Drammensveien mellom Sjølyst og Padderuvannet? Bør tett-lav bebyggelse med tomtestørrelser på 300-400 m² presses igjennom i kommuner hvor arealtilgangen egentlig ikke er noen flaskehals? Mange slike spørsmål kan stilles og svarene vil variere, fordi en mer desentralisert avgjørelsesmyndighet betyr at løsningene blir forskjellige når sakene blir gjennomtenkt og avgjørelsene tatt på stedet.

St.m. nr. 15 (1985-86): Om bygg- og anleggsnæringen

Trenger BA-sektoren en næringspolitikk? Og hvilket innhold skal den ha?

Del 3: FoU – arbeidsmarked – internasjonalisering*

Av professor Reidar Hugsted, NTH

Forskning og utvikling

I den forskningspolitiske debatt har slagordene i senere år vært konsentrasjon av innsats og utnyttelse av høyteknologi. Bygg- og anleggssektoren forbindes vanligvis med lav FoU-innsats og lite bruk av sofistikert teknikk. KAD sier i meldingen mye positivt om forskningen og dens betydning for BA-næringen. Departementet har gjennom sine initiativ og bevilgninger til 3B-programmet bidratt vesentlig til et større engasjement for forsknings- og utviklingsarbeid innen BA-næringen.

Det sentrale oppdragsforskningsinstitutt innenfor bygg og anlegg er Norges Byggforskningsinstitutt som fra 1. juli 1985 er et fristilt institutt som fortsatt utgjør en del av NTNFs systemet med grunnbevilgning fra NTNf. I meldingen tar KAD opp NBIs situasjon og redegjør for hvordan NBIs finansiering fra 1981-84 utviklet seg med den følge at instituttets økonomi brøt sammen i 1984 med et underskudd på 2. mill. kroner.

Tabell 1 viser utviklingen i 4-års perioden 1981-84 hvor instituttets egendekning fra oppdrag og publikasjonssalg steg fra 58 til 67% av driftsbudsjettet samtidig som NTNfs støtte gikk ned fra 42 til 33%. Stillingstopp og andre tiltak reduserte bemanningen regnet i årsverk med 11 i samme periode.

Tallene sier noe om den økonomiske utvikling, og er blant annet et uttrykk for at NTNf i perioden ikke prioriterte byggforskning så høyt som før. Grunnen til dette var at NTNf gjennomførte en bevilgningspolitikk overfor sine institutter som gikk ut på at grunnbevilgningen i prinsipp skulle bygges opp på samme måte ved alle instituttene.

Prosjektbevilgningen som gir uttrykk for forskningsprioriteringen, hadde tidligere vært små for NBI og instituttet fikk ikke kompensasjon for nedgang i grunnbevilgningen ved at disse ble økt. Viktigere for NBI var likevel at instituttet hadde utviklet seg til å bli et oppdragsforskningsinstitutt i alt vesentlig basert på småoppdrag.

Oppdragsporteføljen — ca. 1 200 oppdrag pr. år — var som departementet sier i meldingen mer kompetanseoppbyggende. Dette betyr selvfølgelig ikke at denne typen oppdrag ikke er nyttige. De

	1981	1982	1983	1984
Inntekter (løpende)	37,7	41,9	44,1	45,7
Hvorav: Oppdrag	58 { 45%	56 { 41%	59 { 41%	67 { 49%
Publikasjoner m.v. NTNf	13% 42%	15% 44%	18% 40%	18% 33%
Overskudd/ Underskudd mill. kr.	+ 0,8	- 0,6	÷ 1,16	- 2,1
Antall ansatte (årsverk)	160	162	157	149
Hvorav forskere %	38	41	41	42

Tabell 1. Byggforskningens (NBIs) utvikling fra 1981 til 1984.

representerer nærkontakt med brukerne og utgjør sammen med NBIs øvrige informasjonsoverføring en innsats som departementet gir karakteren «meget tilfredsstillende». Når det gjelder videreføring av Byggforskningens fortsatte innsats på informasjonssiden sier departementet at «finansiering og utvikling av svartjenesten er av vesentlig betydning for at NBI skal kunne ivareta sin rolle på dette området også i fremtiden».

Finansiering og godord

Spørsmålet om finansiering av forskningsinnsatsen innen BA-næringen henger i luften og meldingen sier ikke noe direkte konkret om dette bortsett fra en situasjonsbeskrivelse og en del godord. Dette er derfor en av de saker som bør konkretiseres.

Spørsmålet må vurderes i et langsiktig perspektiv, og det er på basis av det sammenbrudd som skjedde i byggforskningens økonomi i 1984 klart at prosjektforskningen som produserer kompetanse hos forskerne og viten som er fremtidsrettet, må styrkes. Departementet erkjenner dette ved å si i meldingen at «NBI må sikres en rimelig balanse mellom oppdrags- og forskningsvirksomhet». Forskerne må få mulighet til prosjektrettet og kompetanseoppbyggende forskning samtidig som de må bruke sin viten til å utføre vanlige oppdrag.

Når det gjelder finansieringen av forskningsstiftelsene, er Industridepartementet den som har bud

sjettansvaret og det er NTNf: bruk av bevilgningene som bestemmer nivået. Meldingen gir oversikt over NTNf-midler til bygg- og anleggs-teknisk forskning for årene 1984 og 1985, se tabell 2.

Meldingen konstaterer derfor at BA-forskningen har fått en reell økning av midler i 1985, men dette skyldes i sin helhet 3B-innsatsen som stammer fra KAD. Nå har det hele tiden vært en forutsetning at den ordinære forskningsinnsatsen i bygg og anlegg ikke skal nedtrappes, men at 3B-midlene skal komme i tillegg.

Ser man prioriteringen av BA-forskningen i forhold til Industridepartementets bevilgning til NTNf blir resultatet at den fra 9,7% i 1984 sank til 8,8% i 1985. I nominelle kroner var stigningen i BA-midler fra ID 4% fra 1984 til 85 mens totalbeløpet fra ID i samme periode steg med 14%.

Slike betraktninger kan det gjøres mange av, men det står altså fast at uten 3B-innsatsen ville situasjonen for BA-forskningen vært enda mer prekær i 1985 enn i 1984. For oppdragsforskningsinstituttene må det imidlertid tas hensyn til at de gjennom fristillingen har fått tilført betydelige midler til faglig kompetanseutvikling.

Næringen selv må mer inn

Departementet sier i tilknytning til finansieringsforholdene at det også er nødvendig å satse av private midler og at næringen selv må sette mer inn i FoU enn før. Her har 3B-programmet vært en veivi-

	1984	1985
Fra Industridepartementet	31,3 mill. kr	32,5 mill. kr
Fra KAD via NTNf til 3B-programmet	5,0 mill. kr	13,0 mill. kr
Sum	36,3 mill. kr	45,5 mill. kr

Tabell 2: NTNf-midler til BA-FoU 1984—85

ser idet en prosjektstøtte på 1000 kroner innen 3B-prosjektene støttes med egeninnsats på 1500 kroner fra «joint venture-virksomhet» med firmaer, etater og institusjoner, har trukket nye partnere inn i prosjektforskningen. Etter som 3B-programmet er tidsbegrenset blir det en viktig oppgave å sørge for at den interesse og det engasjement som 3B-prosjektene har ført til «kan føres videre på en mer permanent basis». Forøvrig er det slik at f.eks. NBIs og NGIs finansieringsandel over NTNf utgjorde henholdsvis 31% og 14% av inntektene i 1984. 3B-programmets finansiering er altså vesentlig gunstigere m.h.t. andel FoU-midler. For hele NTNf-systemet utgjorde alle tilskuddsmidlene over departementer og tipping 37% av inntektene i 1984 og anslagsvis 40% av inntektene i 1985. Det øvrige er oppdragsforskning.

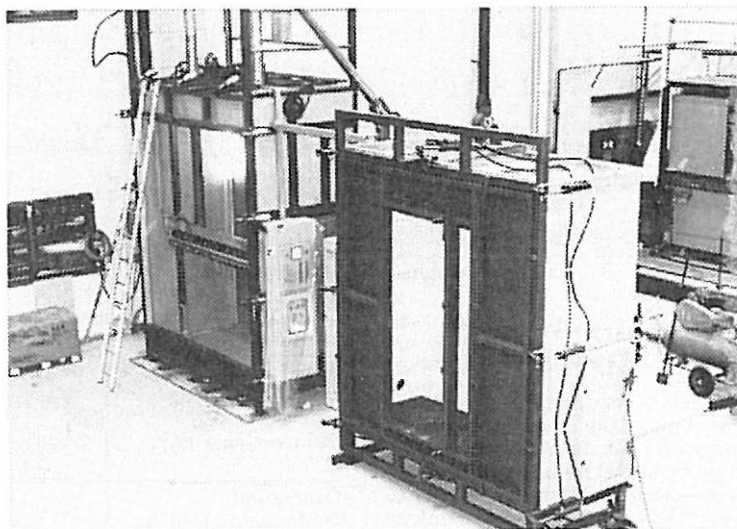
Meldingen sier klart fra at næringen selv må gjøre en større innsats og nevner spesielt at NBIs situasjon etter fristillingen «vil bli løpende vurdert slik at en kan se i hvilken grad instituttet makter å spille den rollen som er ønskelig». Derimot sies det ingen ting om hvordan en fremtidsrettet og aktiv oppdragsforskning kan finansieres.

Betrakter en BA-forskningen inklusive Norges Tekniske Høgskole i Trondheim er det ganske åpenbart at NBI fyller en funksjon som verken høgskolen eller oppdragsmiljøet rundt SINTEF ville kunne erstatte. Oppdragsforskningsinstituttene i Norge er i liten grad rettet mot de mindre industribedrifter og virksomheter mens byggforskningens virksomhet i stor grad har vært og er rettet mot en næring som nok er stor, men som samtidig er fragmentert i større grad enn nesten all annen næringsvirksomhet om en holder primærnæringene utenfor.

Hvor bør FoU-ansvaret ligge?

Kommunal- og Arbeidsdepartementets rolle som næringsdepartement for bygg og anlegg er interessant i forskningssammenheng. Meldingen tar ikke opp spørsmålet om forskningsansvaret for næringen burde overføres fra Industridepartementet til Kommunaldepartementet. Med de store interesser KAD har i denne forskning og den overordentlige store betydning forskningen har for utviklingen av et fremtidsrettet forskrifts- og regelverk er tausheten øredøvende. Men den kan antagelig føres tilbake til meldingens policyerklæring om at KAD ikke vil endre eller ta opp til drøfting gjennomgrepene endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementene.

Det er selvfølgelig mange argumenter for at forskningsmidler i størst mulig grad bør overføres



Byggforskningen har gjort et omfattende arbeid omkring konstruksjonsvalg og byggsaker. Denne type forskning kommer mange til gode, men verdsettes ikke særlig høyt som forskning. På området klimapåkjenninger og krav til bygningskomponenter og yttervegger er Norge i forskningsfronten. Kommunal- og arbeidsdepartementet bør ta på seg det politiske ansvar for byggforskning.

ubundet til NTNf fra et departement. Bindingene er sikkert store nok. På den annen side utgjorde den samlede overføring fra Oije-, Miljøvern- og Kommunaldepartementene i 1984 64% av Industridepartementets bevilgning til NTNf og i 1985 58%. Etter budsjettforslaget for 1986 er prosentsatsen foreløpig 53%.

Det er derfor betydelige midler som kommer fra andre departementer, og det burde således ikke være noen prinsipielle grunner mot en slik ansvarsoverføring. Saken har også sammenheng med situasjonen for de såkalte samfunnsplanrettede institutter som NIBR, TØI, NILA og NIVA hvor fristillingen ikke er gjennomført, og hvor finansieringsordningen ikke er klarlagt.

Nå vil NTNf gjennom sin forskningsplanleggende og forskningsevaluerende rolle være det organ som skal og må være det utøvende organ mot instituttene. Med den betydning KAD allerede gjennom meldingen tillegger FoU innen BA-næringen, vil KAD bedre kunne ivareta den politiske styringen enn ID. Den meget nære sammenheng det er mellom standardisering og forskning, og den betydning KAD tillegger standardiseringen i meldingen peker i samme retning.

Gjennom Statens bygningstekniske etat har KAD også skaffet seg et forvaltningsorgan med oppgaver rettet mot forskningsarbeid og forskning over et bredt område. En pengestrøm fra KAD til NTNf for BA-forskning vil derfor ikke være øremerket til NBI, men kunne utnyttes av alle forskningsmiljøer som kan bli opprettet ved at: «Regjeringen vil oppmuntre til etablering av FoU-miljøer i næringen».

Produktkontroll og produktutvikling

Et annet forhold som taler for en mer direkte tilknytning mellom KAD og NTNf er forskningens og standardiseringens betydning for produktkontroll og produktutvikling. Den politikk som føres i Norge innebærer at bransjen selv må påta seg større ansvar for kvalitet og produktkontroll. Forenkling i forskrifts- og regelverk betyr at offentlig prøving og kontroll må erstattes av eller etableres som bransjestyrte ordninger. Situasjonen er en annen f.eks. i Sverige hvor Statens Planverk setter sitt stempel på alt. De tekniske handelshindringer som oppstår fordi normer og godkjenningsordninger er forskjellige fra land til land er formidable og kan i praksis hindre eksportfremstøt. Gjennom sin innsats i EEC og i Nordisk komité for bygningsbestemmelser følger KAD utviklingen. Meldingen sier at KAD vil arbeide for at kvalitetsmerking, standardisering og andre kvalitetssikringssystemer som er frivillige «kan bli fullt akseptert i andre nordiske land. Dette er også et vesentlig argument for en nærmere kobling mellom KAD og innsatsen i BA-forskningen.

Kvalitetssikring vil inngå som et av de tiltak som må fremmes ved et samarbeid mellom det offentlige og næringen. KAD annonserer at Byggestandardiseringens arbeid på dette felt må støttes, og ser arbeidet i sammenheng med at lov- og regelverk bør forenkles og begrenses, og at egeninnsats og egenkontroll må sikre at arbeid og produkt utføres riktig med en gang. Innenfor den utførende del av bransjen er det en økende forståelse for at kvalitetsstyring er en

av nøklene til en effektiv og høyproduktiv virksomhet.

ARBEIDSKRAFT, ARBEIDSMARKED OG UTDANNELSE

Kommunaldepartementet er ansvarlig for arbeidsmarkedet og sysselsettingspolitikken. Det er derfor naturlig at KAD vier dette endel oppmerksomhet i meldingen. Perspektivanalysen konkluderte med at faglært arbeidskraft på byggeplasser er en knapphetsfaktor og at tilgangen på sivilingeniører og ingeniører med bygningsteknisk utdanning er utilstrekkelig. Siden perspektivanalysen ble utført har det vært en viss avslakking i bygg og anlegg, men det er nå en klar oppgang og meldingen gjentar de samme knapphetstegn som perspektivanalysen kom frem til.

Når det gjelder bygningsingeniører er ingeniørhøgskolene i ferd med å bli 3-årig og det kan bety en forbigående svikt i utdanningskapasiteten. For sivilingeniører bygg ser det ut til at de signaler NTH har gitt om økningen av utdanningspolitikken ikke vil bli fulgt opp. Den eneste løsningen som kan gi øket tilgang på bygningsingeniører er derfor at vi som i de øvrige ingeniør- og økonomifag «kjøper» studieplasser i utlandet. Som den norskutdannede sivilingeniør og Nobelprisvinner Ivar Giæver sa da han ble kreert til æresdoktor ved NTH i høst «Jeg hører det er flere hundre norske ingeniørstudenter ved utenlandske høgskoler, men det er ikke et tilsvarende antall utlendinger ved NTH». Dette var en høflig måte å antyde at Norge gjennom sin utdanningspolitikk snylter på andre nasjoner.

Et annet signal om at noe er feil er at konstruksjons- og offshorevirksomheten trekker til seg en stor andel av kandidatene og at offentlige etater og kommuner ikke maktet å konkurrere. Konsekvensene av dette er mangfoldige; men en av dem kan bli at privatisering blir en aktuell måte å tilby tekniske service-tjenester. Også, KADs ønske om mindre kontroll og oppfølging fra myndighetenes side kan få sterke puff fremover gjennom denne situasjon.

KAD diskuterer inngående om yrkesrettet utdanning er dimensjonert slik at det er mer samsvar mellom ønsker og behov. Samtidig tas det til orde for et bedre samarbeid mellom Opplæringssystemet og nærings/yrkeslivet. Kon-



Kvalitetssikring skal sørge for at tingene blir gjort riktig med en gang. Og dersom det blir gjort feil, skal det iverksettes tiltak slik at de samme feil ikke gjentas til stadighet.

klusjonen fra KADs side er at yrkeslivet her har muligheter som ikke utnyttes.

Dette er selvsagt en mulighet, men en skal ikke lese mye i avis-spaltene før en oppdager at mange med tilknytning til skoleverket ser på samarbeid og støtte fra næringslivet som en vederstyggelighet.

I bygg og anlegg spiller lærlingeordningen en stor rolle og myndighetenes støtte til denne er ment som et instrument til bedriftene. Meldingen sier at «Regjeringen ser det som hensiktsmessig for en forsvarlig fagopplæring at størstedelen av den praktiske opplæringen skjer i bedriftene». Videre antydes at lærlingutdannelsen burde styrkes ved at man fikk flere videregående kurs I rettet mot bygg og anlegg. De fleste med tilknytning til bygg og anlegg vil sikkert ikke ha motforestillinger mot disse forslag.

INTERNASJONALISERING

Nedgang i bygge- og anleggsvirksomheten totalt har vært beskjeden i Norge og derfor ikke gitt en stor motivasjon for å engasjere seg på utenlandsmarkedene. Tvert om har kantskje engasjementet vært større når det gjelder å diskutere utenlandske firmaers opptreden på det norske marked. 3B-programmet har flere prosjekter gående om internasjonalisering og meldingen diskuterer handelshindre, utenlandske eierinteresser,

byggekspert, u-hjelpsmidler, risikokapital og utdanning.

Arbeidet med å fjerne handelshindere foregår særlig på nordisk plan og har som siktemål et felles nordisk bolig- og byggemarked. Hvorvidt den deregulering og liberalisering som er politikken i Norge stiller oss i en svak posisjon i forhold til Sverige, er ikke diskutert i meldingen. Den tar heller ikke opp forholdene innenfor EF hvor Danmark har en betydelig byggekspert.

Det er også viktig å merke seg at en meget stor andel av Sveriges byggekspert er byggematerialer og komponenter. I 1983 var volumet 16 milliarder kroner mens tilsvarende importvolum var 8 milliarder kroner. Til sammenligning kan nevnes at rådgivnings- og entreprenørvirksomhet utgjorde ca. 7 milliarder på eksportsiden og 2 milliarder på import.

Det skal antagelig en meget bevisst og stor innsats til på dette område om man skal oppnå resultater. En sak som bør nevnes er at rådgivnings/konstruksjonstjenester og entreprenørtjenester på mange av utenlandsmarkedene henger sammen og at disse må markedsføres som en enhet.

En bevisst og åpen internasjonalisering vil også innebære at vi stiller oss mer åpen for utenlandsk konkurranse. Meldingen sier direkte at «Regjeringen ser positivt på at norske BA-bedrifter etablerer seg i andre land og at utenlandske eierinteresser kommer inn i norske BA-næringer».



96YJ05688