

Morten Bonnevie-Svendsen

Dagboksprosjektet

Tilbakeskuende del

Evaluering av plan- og bygningsloven

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Morten Bonnevie-Svendsen

Dagboksprosjektet

Tilbakeskuende del

Evaluering av plan- og bygningsloven

Prosjektrapport 281 – 2000

Prosjektrapport 281
Morten Bonnevie-Svendsen
Dagboksprosjektet
Tilbakeskuende del
Evaluering av plan- og bygningsloven

Emneord: effektivisering, saksbehandling, planpro-
sess, kvalitetsstyring

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0696-6

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat:100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 2000

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Forord

Det som er oppsummert her er ikke på noe vis uttømmende for prosesser og begivenheter som har engasjert byggenæringen i snart 10 år. Rapportens fire hovedkapitler om:

- Regelverk og iverksetting
- Informasjon og opplæring
- Utviklingsarbeid
- Evaluering av reformen

er imidlertid forsøkt lagt opp med faktapregede opplysninger, ispedd vurderinger og synspunkter på grunnlag av intervjuer. Vurderinger på slutten av hvert kapittel står for forfatterens regning, og er basert på arbeid med utvikling og evaluering av reformen siden 1994.

Byggesaksreformen har betydelige nasjonale konsekvenser ved at den påvirker alminnelige rettigheter, har effekter for offentlig og privat ressursbruk og kvaliteten på det norske byggeriet. Vi håper at denne rapporten samler et grunnlag som kan bidra til en god kontinuitet og sammenheng idet evalueringsansvaret overføres til Norges forskningsråd.

Innhold

Forord	3
0 Sammen drag av vurderinger	5
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål.....	7
2 Regelverk og iverksetting	8
2.1 Bakgrunn for odelstingsproposisjonen	8
2.2 Forarbeidene	10
2.3 Forskrift i ny struktur.....	10
2.4 Nye begreper	11
2.5 Diskusjoner om tidspunkt for ikraftsetting	11
2.6 Overgangsbestemmelser	11
2.6 Rundskriv, forskrift og veiledning.....	12
2.7 Godkjenningsordningen.....	13
2.8 Skjemaer for søknad og informasjonsoverføring til myndighetene.....	15
2.9 Systemendring for bransjen	16
3 Informasjon og opplæring	18
3.1 Opplæring i regi av fylkesmennene basert på kompendiet <i>De nye byggereglene</i>	18
3.2 BE's informasjon.....	19
3.3 Regionale opplæringstiltak	20
3.4 Informasjon og opplæring i byggenæringens regi	21
3.5 Kommunal organisering	23
4 Utviklingsarbeid	25
4.1 PROFF-prosjektet, 1990-1993.....	26
4.2 Rogalandsprosjektet, 1993.....	26
4.3 RIF-prosjektene	27
4.4 Ny kommunal kompetanse	28
4.3 Erfaringer fra byggeprosjekter.....	29
4.4 Kvalitetsstyring og systemmodeller	30
4.5 Innarbeiding av kvalitetsstyring	31
4.6 Informasjonssverktøy	32
4.7 Byggesaksskolen - nytt etterutdanningstilbud	33
5 Evaluering av reformen	35
5.1 Program for evaluering	35
5.2 Første kartlegging, sett fra bygg- og anleggsnæringens side.....	35
5.3 Første kartlegging, Case-undersøkelse i 10 kommuner.....	35
5.4 Nøkkeltall for byggesaker i Grenland	36
5.5 Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggsnæringen.....	37

0 Sammendrag av vurderinger

Utvikling og iverksetting

Begrunnelser og føringer for byggesaksreformen har vært mange. De ulike hensynene har variert fra forvaltningsmessig vedlikehold, til visjonære endringsprosjekt som heving av kvalitetsnivå og bedre styring i bedriftene gjennom foretakssystemer.

Endringene i plan- og bygningsloven viser at byggenæringen har vært villig til å akseptere radikale utviklingsinitiativ gjennom endring av næringens rammebetingelser fra sentrale myndigheter. I fremtiden vil det være en utfordring for næringen å ta større ansvar for sitt eget regelverk. Langsiktige initiativ fra næringens side vil kunne bidra til løse fremtidige oppgaver på en ny måte, og med større effekt i forhold til næringens langsiktige oppgaver.

Byggesaksreformen lanserer endringer i ansvarsforhold, definisjon av kompetanse for ansvarsrett, kontrollsystem, søknadsprosess, men også viktige endringer i teknisk forskrift. Selv om det er lagt til rette for overgangsordninger innebærer reformen innarbeiding av endringer i en høy takt med fare for overvurdering av endringskapasiteten i næringen, og for svak forståelse for nye oppgaver og roller i kommunene. Dette tilsier et stort behov for oppfølging av innarbeidingsprosessene og evaluering.

Informasjon og opplæring

De sentrale myndighetene har hatt suksess med å heve kunnskapsnivået om regelverket i byggenæringen. Der byggereglene tidligere knapt eksisterte som begrep, har en gjennom byggesaksreformen manifestert at regelverket finnes. Den omfattende opplysnings- og kursvirksomheten gir reformen preg av å være en etterutdanningsreform. Med dette for øyet er det i ettertid grunn til å undre seg over at reformens pedagogikk er viet liten oppmerksomhet. Reformens terminologi og sentrale hjelpemidler som forskrift og veiledning blir lansert på en akademisk form, som i liten grad tar hensyn til målgruppen. Sentrale myndigheter har vist liten interesse for byggenæringen som bruker av regelverket. Forfatteren undres over hvorfor ikke erfaringene med forskriften til internkontroll ble utnyttet? Denne var evaluert og kraftig forbedret siden første versjon, og forelå som et godt forbilde.

Utviklingsarbeid

Myndighetene har integrert regelverksutvikling og prosjekt- og forsøksvirksomhet i stor grad. Dette har bidratt til modellutvikling og eksemplifisering, og sørget for virkelighetsforankring på områder hvor regelverket ellers lett ville kunne beskyldes for å "ta av" i forhold til byggebransjens praksis. Imidlertid har det store omfanget av småhusbyggeri i liten grad blitt fokusert i forsøksvirksomheten. På dette feltet står praktisering av regelverket overfor de største "kalibreringsproblemene" når krav til systemer og dokumentasjon skal fortolkes. Systemtankegangen forutsetter at systemer skal bidra til oppfyllelse av klare formål. Evne til helhetlig tenkning med forankring i de sentrale målene blir dermed viktig for forvaltningen. Dette innebærer en betydelig endring i forhold til en forvaltningstradisjon basert detaljerte regler. De nye byggereglene gir i liten grad detaljerte anvisninger. Manglende omstilling i forvaltningen til helhetstankegang og formålsorientering kan føre til misforstått forvaltning med risiko for effektiv offentlig og privat ressursbruk.

Kravet til søknadsdokumentasjon ser ut til å ha utløst en ny giv for elektronisk basert søknadsutfylling og i neste omgang elektronisk basert informasjonsutveksling. Det viser seg at der foretakene bruker elektronisk baserte søknadsprogrammer, blir nye endringer innarbeidet i takt med leverandørens oppdateringer av programvaren. Det ligger an til at et teknologisk potensiale for informasjonsutveksling snart kan realiseres i kjølvannet av byggesaksreformen.

Byggesaksavdelingers kontakt med nabokommuner er trappet opp i betydelig grad. Videre er det etablert et nytt kompetanseområde gjennom byggesaksskolen for både private aktører og offentlige myndigheter. Denne utviklingen må tilskrives byggesaksreformen, og sentrale myndigheters vilje til å bruke reformen for å heve kompetansen i kommuner og byggenæringen i samarbeid med bransjens organisasjoner.

Den siste fasen av implementering vil komme når kommunene skal forholde seg til foretakenes systemer som en del av kompetansegrunnlaget fra og med 1.01.2001. Dette vil sette kompetansen hos både myndigheter og byggeaktører på prøve. På samme måte vil arbeidet med tilsyn gi betydelig utfordringer for samspillet mellom myndigheter og ansvarlige foretak. Ved årsskiftet 1999 / 2000 er det bare et fåtall kommuner som har satt i gang tilsynsvirksomhet.

Evaluering av reformen

Byggesaksreformens suksess vil avhenge av hvordan samspillet mellom myndigheter og byggenæringens aktører utvikler seg. Derfor er det sentralt at evalueringsarbeidet tar vare på dynamikken i denne relasjonen i kommende prosjektutvikling.

Reformen har gitt sterke virkemidler til byggesaksbehandlerne, både formelt ved godkjenning og tillatelser, men også med rom for en betydelig utøvelse av skjønn. Det er grunn til å spørre om dette skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for tiltakshaver, og om klagemekanismene er adekvate. Særlig vil den uprofesjonelle byggherren lett kunne bli et offer for et profesjonalisert søkerledd som opererer i allianse med de kommunale myndighetene, på en slik måte at byggherren henvises til å bære kostnadene i et profesjonalisert spill som byggherren ikke behersker.

Effekter i form av kvalitet i byggeprosess og ferdig bygget produkt, står sentralt, og er erklærte gevinstområder som må følges videre i evalueringsarbeidet. Det ferdigstilles i disse dager et programnotat¹ som trekker opp aktuelle hovedlinjer for videreføring av det forskningsmessige evalueringsarbeidet. Gjennom arbeid med å evaluere effektene av byggesaksreformen har byggenæringen en ny mulighet for å ta aktivt ansvar for sitt eget regelverk. Vi tror at fremtidens byggherrer vil være tjent med at næringen bruker slike utviklingsmuligheter i større grad enn det som har vært tradisjonen.

¹ Evaluering av byggesaksreformen – faglig overbygning, Nordahl, B., (2000), Norges byggforskningsinstitutt

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Siden endringene i plan- og bygningsloven trådte i kraft 1.07.1997, har kommunal- og regionaldepartementet arbeidet med å legge til rette for å evaluere effektene av dette regelverket. Arbeidet med evaluering ble startet i januar 1997. Da ble det etablert et fagutvalg som et rådgivende organ for departementet. Dette utvalget var sammensatt av representanter fra Statskonsult, kommunene ved Forum for bygningskontroll, Norges byggforskningsinstitutt, Statens bygningstekniske etat og Kommunal- og regionaldepartementet. I oktober 1997 forelå det et program for evalueringsarbeidet som en rapport² fra fagutvalget, ført i pennen av Norges byggforskningsinstitutt.

Fagutvalget har vært operativt frem til utløpet av 1999. Evalueringsarbeidet går ved årsskiftet 1999/2000 over i en ny fase hvor det blir større vekt på å etterprøve virkninger av reformen. Evalueringsarbeidet blir heretter forankret i Norges forskningsråd ved seksjonen for Kultur og Samfunn, og vil bli basert på et revidert og forskningsmessig evalueringsprogram.

Fagutvalget har hatt som oppgave å sette iverk evalueringsprosessen. En del av dette arbeidet har derfor vært konsentrert om å få i gang prosjekter for å kartlegge situasjonen i kommuner og byggebransjen ved oppstart av reformen. Flere ganger har fagutvalget kommet tilbake til behovet for å kunne gjøre oppsummerende tilbakeblikk over byggesaksreformens utvikling. Dagboksprosjektet skal ivareta behovet for en enkel historisk oversikt.

Dagboksprosjektet vil forhåpentligvis gi en oversikt som kan være til nytte for forskere som skal sørge for kontinuitet i evalueringsprosessen videre fremover. For byggebransjen vil rapporten gi et riss av en prosess som har pågått over snart 10 år.

1.2 Formål

Formålet med Dagbok-prosjektet er todelt. Vi ønsker både å oppsummere tilbakelagte milepæler og utviklingstrekk, samtidig som intensjonen har vært å følge utviklingen i et utvalg kommuner fra evalueringens første kartlegging³.

Denne rapporten omfatter den tilbakeskuende delen. Det er lagt vekt på å få frem en oversiktlig kronologi over den formelle lovgivningsprosessen, informasjonstiltak som er iverksatt og gi en oversikt over FoU-arbeid som har hatt direkte tilknytning til byggesaksreformens.

I en separat rapport finnes den samtidige delen av "Dagboken". Dette er en beskrivelse av temaer som 6 kommuner er opptatt av høsten 1999. Dette er ikke noen uttømmende statusbeskrivelse, men dagbokstemaene illustrerer "dagsorden" i et utvalg av de kommunene som var omfattet av "Den første kartleggingen" ett år etter denne undersøkelsen.

² Evaluering av plan- og bygningsloven – byggesaksområdet, program for evaluering, 1997, Morten Bonnevie-Svendsen, oppdragsrapport O 7238, Norges byggforskningsinstitutt

³ Evaluering av plan- og bygningsloven, Første kartlegging, case-undersøkelse i 10 kommuner, 1999, Morten Bonnevie-Svendsen, prosjektrapport 257, Norges byggforskningsinstitutt

2 Regelverk og iverksetting

Her vil vi belyse noen sentrale premisser for arbeidet med endringene i regelverket. Plan- og bygningsloven bygger på utkast til odelstingsproposisjon som forelå i 1991, mens selve proposisjonen ble oversendt stortinget i 1994 og endelig vedtatt i 1995. I selve proposisjonen er det redegjort uttømmende om bakgrunnen for endringene. Her er det derfor bare gitt en kort omtale av noen av de sentrale begrunnelsene for reformen.

2.1 Bakgrunn for odelstingsproposisjonen

Bakgrunnen for utkastet til denne proposisjonen var mangfoldig. Vi kan nevne Holt-utvalget som i NOU 1987:33 gjennomgår forholdet mellom planbehandling og byggesaksbehandling, introduserer forhåndskonferansen som en form for muntlig saksbehandling og tar opp ideen om egenkontroll og en særskilt ansvarlig søker (anmelder).

Endret søknadssystem

Undersøkelser i regi av Norges forskningsråd, under 3B-programmet og senere under OFF.SAK-programmet tar opp spørsmål om lang saksbehandlingstid og forutsigbarhet av de offentlige prosessene frem til byggetillatelse. Saksbehandlingstiden og forenklinger har imidlertid ikke vært førende for løsningene i forslaget til stortinget. Departementet fokuserte på problemer med svak innsikt i regelverket i kommunene og i byggebransjen. En var opptatt av de problemene som følger av dårlig søknadsgunnlag til kommunene generelt sett og spesielt de vanskelighetene som innføringen av forenklet byggemelding (1983) medførte. I proposisjonen ble det derfor lagt opp til et enhetlig søknadssystem hvor forenklet byggemelding var fjernet. Søknadsprosessen var basert på forhåndskonferanse, typebestemt og trinnvis saksbehandling. Samtidig ville en profesjonalisere søkeroppgaven ved å kreve ansvarsrett for den som skulle forestå søknaden.

Avløsning for entreprenørloven

Næringsdepartementet hadde signalisert ønske om å oppheve entreprenørloven. Det var redegjort for behovet for å endre entreprenørloven fra 1952 i NOU 1985:4, og ta nye bestemmelser om godkjenning av utøvere inn i plan- og bygningsloven. Dette var utgangspunktet for de tidlige drøftingene om en ny autorisasjonsordning som skulle være frivillig.

Nytt ansvarssystem

Det var erkjent at den gamle ordningen med ansvarshavende person ikke ga sikkerhet for at offentlige krav ble ivaretatt. Askerdommen fra 1984 slo fast at den ansvarshavende ikke kunne trekkes til ansvar for mangler ved byggearbeidene. Videre var den kommunale kontrollen bygget ned i mange kommuner, som følge av at kontrollplikt ble endret til kontrolladgang ved endringene i plan- og bygningsloven av 1985. Det var derfor behov for å plassere ansvaret for kontroll i en ny rolledeling mellom myndighetene og byggebransjen. Denne rolledelingen ble definert ved det nye ansvarssystemet.

Egenkontroll og fleksibelt tilsynssystem

Ansvaret for kontroll ble plassert hos byggebransjen. Samtidig skulle kommunene få adgang til et spekter av kontrollmåter for sitt tilsynsarbeid. Tanken var å etablere et fleksibelt system hvor kontrollopplegget kunne tilpasses tiltaket innenfor rammen av full offentlig kontroll som den ene ytterligheten til fullt ut privatisert kontroll på den andre siden.

Teknisk og estetisk kvalitet

Flere forhold påvirket det som skulle bli byggesaksreformens vektlegging av byggkvalitet som et sentralt formål. Byggebransjen var påvirket av 1980-årenes kvalitetsbølge som innførte kvalitetssystemer og krav til kvalitetssikring i kontraktsforhold. Samtidig var det stor oppmerksomhet om byggsaker. Dette kom særlig til uttrykk ved oppsummeringer i Byggforsk

sin rapport om Byggskadeomfanget i Norge⁴. Rapportene etter orkanskadene, etter stormen ved årsskiftet 1991/1992, bidro ytterligere til at det ble satt fokus på teknisk kvalitet i byggeriet. Dernest skal det nevnes at det også var betydelig fokus på helse spørsmål knyttet til inneklime og betydelige årlige kostnader knyttet til brannskader.

Det primære målet med endringene ble dermed å bedre kvaliteten på byggearbeider. Som et ledd i virkemidlene for å få til dette ønsket myndighetene å nyttiggjøre seg byggebransjens kvalitetssystemer. Ved å bruke regelverket ville en samtidig bidra til en videre utvikling på dette feltet. Myndighetene var også klar over at det forelå en parallellitet til internkontrollforskriftens krav, og at kontroll etter systemer for internkontroll kunne tilpasses kontrollbehovene i plan- og bygningsloven.

Siden viste det seg at den politiske behandlingen i tillegg skulle definere estetisk kvalitet som et sentralt mål for reformen.

Høringsfasen og den politiske behandlingen

Arild Lund var saksordfører for Ot.prp. vinteren 1994. Han viser til at departementets begrunnelse for endringsforslaget var reduksjon av byggskader og bedret kvalitet, selv om det ikke var noen god forskningsmessig begrunnelse for dette. Ønske om bedre boliger ble ført videre av kommunalminister Gunnar Berge, mens det var lite igjen av ambisjonen om forenkling, fra den foregående kommunalminister Arne Rettedal, i følge Arild Lund. Stortingsflertallet ønsket en revisjon av plan- og bygningsloven, og det ble tatt initiativ til en rekke høringer med byggenæringens organisasjoner. Som følge av dette ble det gjort følgende endringer i proposisjonen:

- forenklet byggemelding ble tatt inn igjen i regelverket
- samordner for annet regelverk ble fjernet
- forhåndskonferansens betydning som grunnlag for videre saksbehandling ble forsterket
- bestemmelsen om estetiske hensyn ble innarbeidet i formålsbestemmelsene

Odelstingsproposisjon nr. 39 (1993-94) ble vedtatt i 1995. Det ble bestemt at virkningene av lovendringen skulle tre i kraft fra 1.07.1997.

⁴ Ingvaldsen, T., Byggskadeomfanget i Norge, prosjektrapport nr. 163, Norges byggforskningsinstitutt, 1994

2.2 Forarbeidene

Dette er en summarisk oversikt bygget over BE sine hjemmesider som gir direkte digitale koplinger til mange av de aktuelle dokumentene.

Tab. 22 Oversikt over noen av de sentrale forarbeidene for endringene i plan- og bygningsloven som ble iverksatt den 1.07.1997

TEMA	DOKUMENT	UTGIVER
Om endringer i byggesak, ansvar og kontroll	Ot.prp. nr.39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	Innst.O.nr.37 (1994-95) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven.	Stortinget Kommunalkomiteen
	Besl.O.nr.50 (1994-95) Vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven.	Odelstinget
Om eksisterende bygninger og krav til ansvarlige foretak med mer.	Ot.prp.nr.44 (1995-96) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	Innst.O.nr.58 (1995-96) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	Besl.O.nr.66 (1995-96) Vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m.	Odelstinget
Om dokumentasjon av byggevarer egenskaper	Ot.prp.nr.25 (1995-96) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. desember 1988 m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	Innst.O.nr.44 (1995-96) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. desember 1988 m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	Besl.O.nr.46 (1995-96) Endringer i plan- og bygningsloven	Odelstinget

2.3 Forskrift i ny struktur

Forskriftene til plan- og bygningsloven fikk en ny struktur ved byggesaksreformen. Forskriften ble splittet i tre ulike forskrifter etter en tematisk oppdeling:

- godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF)
- saksbehandling og kontroll (SAK),
- tekniske forskrifter (TEK)

Til hver forskrift ble det utarbeidet egne veiledninger, samtidig som det ble utviklet en katalog over godkjenningsområder for ansvarsrett, som et hjelpemiddel for den sentrale godkjenningen. Den tekniske forskriften ble ytterligere funksjonsorientert. Dette førte til at definisjoner av tekniske kravnivå og henvisninger til preaksepterte løsninger ble henvist til veiledningen til teknisk forskrift.

Videre ble det utviklet en egen forskrift *Forskrift om organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak etter plan- og bygningsloven*. Denne regulerer som det

fremgår av navnet organisering og bransjens medvirkning i styringen av den sentrale godkjenningsordningen.

2.4 Nye begreper

Byggesaksreformen introduserer en rekke nye begreper, og reformen krever ordlister med definisjoner av ansvarsroller, begreper knyttet til klassifisering og godkjenning av kompetanse, kontrollsystemer og nye termer knyttet til søknadsprosessen. Nye begreper følger som en konsekvens av definisjonen av nye roller og innføringen av systemkontroll og trinnvis saksbehandling. De nye begrepene har vært mange, og det kan vel sies at det nye regelverket har formidlet et formelt systemunivers med lovgivernes utgangspunkt.

2.5 Diskusjoner om tidspunkt for ikraftsetting

Utviklingen av regelverket ble en lang prosess fra odelstingsproposisjonen ble oversendt stortinget i 1994 til regelverket formelt trådte i kraft sommeren 1997. I denne perioden skiftet departementet statsråd da Gunnar Berge gikk av som kommunalminister på slutten av 1996 for å bli avløst av Kjell Opseth. Reformens prinsipper ble forhåndslansert over flere år, men uten at det var mulig å anskueliggjøre de praktiske konsekvensene fordi detaljering av forskrift og praktiske løsninger manglet. I mars 1995 viser pressedekning av revidert plan- og bygningslov at "stalltips" for ikrafttreden var tidligst høsten 1996 eller 1.januar 1997. I løpet av sommeren 1996 var det betydelig frustrasjon i byggenæringen over tidspunktet for ikrafttreden, som myndighetene da hadde fastsatt til 1.01.1997. Sommeren 1996 forelå det enda ikke forskrift og veiledning til regelverket, og bransjen forlangte utsettelse. Den nye kommunalminister Opseth fikk da også honnør for at tidspunktet for ikrafttreden ble utsatt med et halvt år til 1.07.1997. Endelig kom både forskrift og veiledning parallelt i juni 1997, en måned før regelverket skulle tre i kraft.

Det neste ankepunktet fra næringens side dreier seg om manglende ferdigstilling av de verktøyene som skulle sikre presis informasjon fra de ansvarlige foretakene til kommunene. De enkelte søknadsskjemaene som skulle ivareta den nye søknadsprosessen var ikke klare i forbindelse med opplæringen i regi av fylkesmennene. Dette førte til at denne opplæringen på mange måter ble gitt av og for jurister uten at de praktisk sidene ved søknad og saksbehandling kunne belyses.

2.6 Overgangsbestemmelser

Lov om endringer i plan- og bygningsloven med forskriftene om *saksbehandling og kontroll (SAK)*, *tekniske forskrifter (TEK)* og forskrift om *godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF)* trådte i kraft 1.07.1997. Fra denne datoen var det mulig å bruke det nye søknadssystemet med ansvarsroller og krav til kontrollsystem.

Forut for dette var den sentrale godkjenning iverksatt med virkning fra 1.04.1997. Tanken var at sentralt godkjente foretak skulle avlaste kommunene for saksbehandlingsoppgaver knyttet til vurdering av kompetanse og kvalifikasjoner.

Det var gitt en rekke overgangsbestemmelser som utløste de ulike bestemmelsene i reformen:

- For GOF ble det innledningsvis gitt et års utsettelse fra krav om at foretakene skulle ha kontrollsystem. Det innebar at lokal godkjenning kunne gis uten at foretakene hadde kvalitetssystem frem til 1.07.1999. Denne overgangsbestemmelsen ble imidlertid utvidet til 31.12.2000. For foretak som ville søke om sentral godkjenning har det imidlertid hele tiden vært krav til foretakenes kvalitetssystem.
- Det var fortsatt mulig å søke etter tidligere system med byggemelding i ett halvt år fra ikrafttreden den 1.07.97. Søknader til kommunen fra og med 1.1.1998 måtte imidlertid følge det nye søknadssystemet med krav til ansvarlige foretak og kontrollplaner.

- Tilsvarende var det ett års overgangsperiode for bestemmelsene i teknisk forskrift. Fra og med 1.07.1998 var det kun unntaksvis adgang til å prosjektere etter Byggeforskriften fra 1987 for de tilfeller hvor det kunne redegjøres for at forutgående kostbar prosjektering var basert på det gamle tekniske regelverket.
- Det var også gitt overgangsbestemmelser for kvalifikasjonsgrunnlaget med utgangspunkt i entreprenørloven. Det ble blant annet gitt en toårs overgangsperiode slik at tidligere godkjenninger på grunnlag av entreprenørloven skulle gjelde som grunnlag for lokal godkjenning frem til sommeren 1999. Med dette var det lagt opp til en overgang fra personorientert godkjenning til et system med godkjenning forankret i bedriftenes kvalifikasjoner.

2.6 Rundskriv, forskrift og veiledning

De omfattende endringene i regelverket utløste behov for presiseringer og støtte til fortolkning. Det kom derfor en rekke rundskriv og brev fra sentrale myndigheter som skulle bidra til rett forståelse og bruk av regelverket.

Rundskriv H-7/97: Om endringer av estetikkbestemmelser i plan- og bygningsloven

Dette er et omfangsrikt dokument utarbeidet i fellesskap av Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet. Rundskrivet må sees på bakgrunn av at det manglet forarbeider til bestemmelsene om estetikk. Rundskrivet definerer estetikk i lys av stortingets signaler. Stortinget ga tydelig uttrykk for at estetikk skulle vektlegges som et kvalitetsmessig aspekt, i forbindelse med planarbeid og selve byggesaken. Planverktøyet og behov for kommunale retningslinjer er viet mest oppmerksomhet i rundskrivet. Det er imidlertid også vist til behandling av byggesaker og behovet for å behandle estetikk i forhåndskonferansen og ved annen veiledning på en måte som skaper forutsigbarhet for praktiseringen av estetikkbestemmelsene.

Rundskriv H-12/97: Rundskriv om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77 mv, herunder ansvar og godkjenning av ansvarlige

Rundskrivet bruker mye plass på å orientere om de nye ansvarsrollene og om de konkrete oppgavene knyttet til de ulike ansvarene. Dernest blir godkjenning og tildeling av ansvarsrett behandlet. Både kvalifikasjonsgrunnlaget for godkjenning, forholdet mellom lokal og sentral godkjenning og spørsmålet om dispensasjon fra kvalifikasjonskravene blir omtalt. Videre finner sentrale myndigheter grunn til å minne om at nå har planmyndighetene fått samme myndighet som bygningsmyndighetene til å følge opp planvedtak og planbestemmelser ved sanksjoner. Under avsnittet om gebyrer blir det klargjort at rekvirering av sakkyndig bistand er knyttet til gjennomføring av stikkprøver i utførelsesfasen, mens annen bruk av sakkyndig bistand for kontroll av søknad eller utførelse skal skje ved pålegg direkte til tiltakshaver om bruk av uavhengig kontroll.

Brev fra kommunal- og regionaldepartementet til kommunene, 98/5063 B, 12.06.1998: De nye reglene i plan- og bygningsloven med forskrifter – muligheter for effektiv bruk av regelverket.

Fra bransjens side ble dette rundskrivet oppfattet som et viktig bidrag til forenkling på et tidspunkt hvor det var stor usikkerhet om nivå og krav til formalia. Departementet begrunner sitt brev med at det er mulig å effektivisere saksbehandlingen ved praktisering av det nye regelverket. Brevet er en reaksjon på meldinger om lang saksbehandlingstid i mange kommuner. I brevet viser departementet til at dokumentasjon ikke skal være mer omfattende enn det opplysningsunderlaget som tiltaket krever og at bestemmelser om unntak fra søknad kan brukes i større grad. Videre ønsker departementet å klargjøre om praktisering av "enkle tiltak" § 95 b.

Overgang til tilsyn med kontroll og saksbehandling i forbindelse med kontrollplan blir berørt. Flere kommuner fortsetter i tradisjonen med kontroll på et detaljert nivå, og departementet presiserer at stikkprøvekontroll må tilpasses tiltakets viktighet.

Saksbehandling av lokal godkjenning for ansvarsrett blir også berørt. Kommunene oppfordres til å se omfang av dokumentasjon og vurderingen av kvalifikasjoner i forhold til tiltakets art. Videre bør kommunene søke å begrense antall foretak som må ha ansvarsrett i den enkelte byggesaken, samtidig som en oppfordrer til bruk av tidligere godkjenningsgrunnlag ved senere godkjenninger.

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til kommunene, 8.10.1998: Endring i godkjenningsforskriften

Departementet viser i innledningen til at antall sentralt godkjente foretak har vært færre enn forventet, og indikerer at kommune derved ikke har fått den avlastningen som den sentrale godkjenningen var ment å bidra til. Forskriftsendringen er et element i å redusere dokumentasjonskravene i forbindelse med søknad om ansvarsrett. Videre er adgangen til å vurdere skjønnsmessig *særlig kvalifiserende praksis* utvidet. Med denne endringen forsterkes betydningen av realkompetanse ved at både krav til utdanning og praksistid skal kunne fravikes når det foreligger *særlig kvalifiserende praksis*.

Orientering om endringer i forskrifter til plan- og bygningsloven fastsatt 13.12.1999, med ikrafttreden 01.01.2000

Brevet orienterer om at formålet med forskriftsendringene ved årsskiftet 1999/2000 er å gjøre regelverket enklere. Dispensasjon fra plan- og bygningsloven kan behandles som melding hvis tiltaket tilsier dette og dispensasjon kan innvilges. Tidligere krevde alle dispensasjoner søknad, uansett tiltakets karakter. Dernest utvides arealgrensen for bruk av melding for garasje fra 30 m² til 50 m². Listen over tiltak som verken krever melding eller søknad er utvidet.

I forskriften er det tatt inn bestemmelser som sikrer myndighetene adgang til å fastsette blanketter til bruk for søknad og melding. Dette indikerer en bekymring for at byggenæringen selv ikke bidrar i tilstrekkelig grad til standardisering av informasjonsutvekslingen med kommunene.

Det er videre interessant å notere at bruk av begrepet internkontroll i sammenheng med foretakssystemene nå er sløyfet. I stedet bruker departementet en mer generell formulering for å unngå sammenblanding med arbeidsmiljølovens systemkrav.

Kravene for å være ansvarlig søker i tiltaksklasse 1 og 2 blir myket opp i denne forskriften. Dette innebærer at utførende og kontrollerende foretak, som er kvalifisert, kan stå for søknadsarbeidet. Før endringen fikk ikke foretak som hadde byggemelding som en naturlig del av sine oppgaver, stå for søknadsarbeidet hvis foretaket manglet formell utdanning. Nå legger en i større grad vekt på realkompetansen i foretaket.

BE opplyser i midten av februar 2000 om at veiledning til de reviderte forskriftene vil foreligge snarest mulig etter årsskiftet 1999/2000.

2.7 Godkjenningsordningen

Tidlig i utredningsarbeidet for reformen var det klart at en skulle frem til en ordning som kunne avløse entreprenørloven. Denne loven ble foreslått opphevet i NOU 1985:4. En rekke bestemmelser om faginndeling, unntaksbestemmelser og dispensasjons-ordninger i denne loven var etter hvert var distansert av utviklingen i byggebransjen.

I et prinsippnotat om endringene i regelverket fra Statens bygningstekniske etat til departementet 7.01.1991, går det frem at en siktet mot en frivillig sentral autorisasjonsordning. Ordningen skulle samtidig avløse håndverksloven (for rørleggere), og det forelå utkast til en odelstingsproposisjon om nye regler for entreprenører fra daværende Industridepartementet (nå: Næringsdepartementet). Det understrekes at ordningen skulle gjennomføres i samarbeid med byggebransjens organisasjoner.

Arbeidet med utvikle løsninger for en frivillig godkjenningsordning involverte flere sentrale bransjeorganisasjoner: Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF), Maskinentreprenørenes

forening (MEF), Bygghåndverkernes landsforening (BHLF), Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) og Norske Elektroinstallatørens Forening (NELFO) samt Norske Praktiserende Arkitekter (NPA). En stund var en inne på at næringen selv skulle utvikle og forvalte godkjenningsordningen, som skulle være selvfinansierende. Denne løsningen ble imidlertid fraveket ved at myndighetene valgte å plassere ansvaret for ordningen til BE, med oppgave om å utvikle og forvalte godkjenningen.

I et kontaktmøte med byggebransjens organisasjoner i 1993 ble prinsipper ved en fremtidig godkjenningsordning drøftet. En var særlig opptatt av kriteriene for godkjenning, og det ble anslått et potensielt omfang av ordningen på 5000 til 6000 foretak. De følgende diskusjonene omfattet grensdragning mellom yrkesgodkjenning på den utførende siden og funksjonsorientert ansvar knyttet til prosjekteringsforetakene på den andre siden. Den opprinnelige fremdriften var basert på ferdigstilling av godkjenningen sommeren 1995. Denne fremdriften ble imidlertid justert til ferdigstilling av ordningen våren 1997.

Godkjenningkatalogen omfattet beskrivelser av de nye ansvarsrollene. Dette omfattet nivådeling i tre kategorier som uttrykk for kompleksitet og kompetansenivå som ble kombinert med en oppstykket inndeling basert på fag og arbeidsoppgaver. Dette systemet definerte bransjens oppgaver og kompetanse etter en ny systematikk. Når bransjen omtaler sin medvirkning, blir det understreket at sentrale myndigheter la de grunnleggende premissene for godkjenningsordningen og godkjenningkatalogen. Det er også åpenbart at godkjenningsordningen ble en arena for interessekonflikter mellom de ulike delene av bransjen. Dette kom blant annet til uttrykk i spørsmålene om faginndeling og kvalifikasjonskravene, og hele oppbyggingen av det som ble den nye godkjenningkatalogen.

Godkjenningkatalogen ble kritisert på ulikt grunnlag da den forelå. Dels var det vanskelig å identifisere seg med den nye inndelingen for foretakene. Det var fag og foretak som ikke hadde fått plass innenfor ordningen og dels var det problematiske koplinger mellom innarbeidede arbeidsoppgaver og de nye kravene til formalkompetanse. De ulike interessene knyttet til fag og bransjers representasjon i katalogen med forstås på bakgrunn av at ordningen etter hvert har fått karakter av et obligatorisk yrkesregister hvor registrering er tillagt markedsføringsverdi i større grad enn myndighetene kanskje var forberedt på.

Godkjenningkatalogen har vært gjenstand for flere revisjoner og foreligger pr. dato som 3. utgave datert november 1999. Gjennom revisjonene er katalogens koder/godkjenningsområder betydelig redusert, og en har arbeidet for å tilpasse godkjenningssområdene til den etablerte oppgavefordelingen i bransjen. I siste versjon er det dessuten innført overordnede koder (byggkomplett) som samler alt ansvar i ett foretak. Bruk av disse kodene delegerer ansvar for kontroll, med at underlagte foretak er kompetente, til det foretaket som godkjennes for byggkomplett koden.

Pr. dato er det tildelt i overkant av 6.000 godkjenninger til enkeltforetak, se fig. 27. Godkjenningsordningen beskjeftiger 11 medarbeider i BE som utgjør ca. 1/3 av BE sin virksomhet.

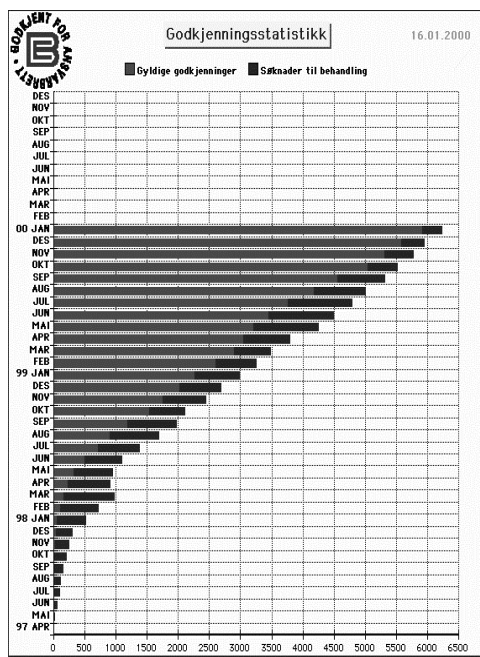


Fig. 27 Oversikt over utviklingen av antall godkjente foretak

2.8 Skjemaer for søknad og informasjonsoverføring til myndighetene

Som følge av endringene i reformen har det vært behov for nye skjemaer for søknad om tillatelse, for melding og for ansvarsrett ved siden at kontrollopplegget har forutsatt innføring av kontrollplaner som vedlegg til søknad om tillatelse.

Disse dokumentene står svært sentralt i den skriftlige informasjonsutvekslingen fra byggebransjen til kommunene, og det er gjennom disse dokumentene at byggebransjen møter endringene i regelverket.

Tidligere var de sentrale søknadsblankettene godkjent av BE. Dette ble endret ved byggesaksreformen. Kun skjema for søknad om sentral godkjenning ble nå fastsatt av BE, mens de øvrige skjemaene ble utviklet i et samarbeide mellom Norges byggstandardiseringsråd og ulike representanter for kommune og byggebransjen. Arbeidet med dette gikk for fullt i løpet av første halvår 1997, i en relativt forsert prosess for å ha disse hjelpemidlene klare til ikrafttreden den 1.07.1997. I ettertid er det påtagelig at de praktiske hjelpemidlene, som hele byggebransjen skulle bruke, ikke ble forberedt i større grad som sentralt verktøy for ikraftsetting.

Den praktiske skjematikken har vært gjennom flere endringer siden de første utgavene forelå i 1997. Alle skjema ble gjennomgått og endret i løpet av sommeren 1998 som ledd i en standardiseringsprosess. Dette skjedde som et samarbeid mellom aktører med kommersielle interesser knyttet til salg av søknads- og kontrollskjema, og representanter for byggebransjen og kommunale interesser. Dermed forelå det høsten 1998 forslag til standardiserte skjema som utgivere, programvareprodusenter og deler av byggebransjen sto bak. Dette var en de facto standard uten noen formell myndighetsgodkjenning. Flere av leverandørene har utviklet programvare for søknadsutvikling, og på dette tidspunktet ser skjemaene like ut, men de er fortsatt basert på ulike edb-tekniske løsninger.

Kravet om effektiv informasjonsutveksling fra byggebransjen til myndighetene har imidlertid ført til at det er nedsatt et nytt utvalg, ledet av Boligprodusentene, som skal legge til rette for elektronisk informasjonsutveksling mellom søker og myndigheter. Dette innebærer blant annet at rettigheter til å publisere søknadsskjema må frikjøpes slik at standardiserte blanketter kan bli fritt tilgjengelig på internett. Statens bygningstekniske etat har rapportert at elektronisk søknadsblankett skal utvikles innen april 2000 som et ledd i etatens arbeid med regjeringens initiativ om et "Enklere Norge".

2.9 Systemendring for bransjen

Byggesaksreformen innfører helt nye prinsipper for kommunenes tilsyn. Reformen legger til grunn at alle aktører innenfor byggevirksomheten, med et selvstendig ansvar for myndighetskrav, skal ha formaliserte styringsopplegg. Dette betyr at en lang rekke små og mindre virksomheter må forholde seg til nye krav om formalisert styring, og til dels møter slike krav til formell kvalitetssikring for første gang. Det er naturlig å spørre hvor godt forberedt bransjen var på dette systemskiftet.

For byggebransjens del ble kundekrav til formell kvalitetssikring introdusert i prosjekter med profesjonelle byggherrer i første halvdel av 80-tallet. Odd Sjøholt⁵ ved Norges byggforskningsinstitutt oppsummerer ledelsestrendene i bygg og anlegg i lys av arbeidet med kvalitetsklubber og samarbeid med 200 bedrifter i perioden 1985 –1995. I følge Sjøholt ble kvalitetskonseptet etablert som trend og begrep i byggesektoren i løpet av 80-tallet. Dette var en videreføring av kvalitetstankegangen som spredte seg fra offshoreindustrien til landbasert virksomhet.

En annen kilde som kan gi informasjon om utviklingsnivået og styringspraksis i bygg og anlegg er oppgaver over sertifiserte kvalitetssystemer i BA-bedriftene. Opptelling på grunnlag av registreringer i Norges Standardiseringsforbund i august 1997, viser følgende fordeling av virksomheter innenfor BA-sektoren med sertifiserte kvalitetssystemer:

- leverandører av materialer - og komponenter: 50 stk.
- trevirke: 27
 - kjemiske produkter: 2
 - gummi- og plastvarer: 5
 - sement og gips: 6
 - stål og metaller: 10
- entreprenører, byggmestere, husleverandører: 12 stk.
- ingeniørtjenester og prosjektledelse: 6 stk.

Oversikten viser at bare et fåtall virksomheter innenfor prosjektering og utførelse hadde funnet det hensiktsmessig å sertifisere sine kvalitetssystemer. Sertifisering er i stor grad et spørsmål om å sikre posisjon for prekvalifisering og tilpasning til markedskrav. Derfor ser vi at leverandører av materialer og komponenter, som må antas å ha en andel eksportbasert virksomhet, representerer den største andelen av sertifiserte systemer. Byggevirksomheten er i stor grad lokal og nasjonalt basert, og har ikke det samme behovet for sertifisering for å sikre markedsadgang. Oppstillingen har derfor bare begrenset informasjonsverdi knyttet til sertifiserte systemer.

Innenfor visse deler av byggebransjen var en fortrolig med formell styring gjennom kontraktskrav til kvalitetssikring. Dette gjaldt primært for større prosjekter hvor det var profesjonaliserte parter på bestiller og leverandørsiden. BE gjennomførte egne undersøkelser om utbredelsen av systemer for kvalitetssikring i 1991. På grunnlag av forespørsler til bransjen oppsummerte man på følgende måte:

- Blant de 20 største entreprenørbedriftene hadde vel halvparten et eller annet system, mens halvparten av disse igjen ble ansett for å være i aktiv bruk. Det betyr at om lag 5 av de 20 største entreprenørene hadde kvalitetssystemer som var operative.
- Kun et fåtall byggherrer er i stand til å sette krav til leverandørens kvalitetssikring, men ingen på byggherresiden ble ansett å ha et oppfølgings- og kontrollsystem som virket.

⁵ Fra kvalitetssikring til forbedringsledelse, Odd Sjøholt, 1995, Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 188.

- For de prosjekterende ble det regnet med at 70-80 % av medlemsbedriftene i RIF hadde en form for kvalitetssikring, mens en anslo at inntil 25 % av arkitektkontorene hadde en form for formalisert kvalitetssikring.
- For installasjonsfagene var situasjonen noe blandet. Rørleggerbedriftene hadde arbeidet med kvalitetssikringssystemer en stund og det ble fremholdt at systemene fungerte bra for bedrifter med over 20 ansatte. For de små bedriftene syntes det derimot å være vanskelig å få systemene til å fungere. Elektroentreprenørene er i ferd med å utvikle systemer som et ledd i Eltilsynets krav om internkontroll. De 5-6 største bedriftene har lenge hatt operative systemer, mens 15-20 bedrifter med 20-50 ansatte nettopp har utviklet systemer.
- Det forelå ingen tilsvarende estimater for de øvrige håndverksfagene.

Dette indikerer at systemtankegangen og praksis med kvalitetssikring var relativt ny for store deler av byggenæringen. I lys erfaringene med utvikling og innarbeiding av kvalitetssystemer, er det grunn til å undersøke nærmere de virkningene som innføring av krav til formell styring har fått i en bransje preget av håndverk og uformelle prosesser i varierende prosjektorganisasjoner.

Vurderinger på bakgrunn av kapittel 2

Begrunnelser og føringer for byggesaksreformen har vært mange. De ulike hensynene har variert fra forvaltningsmessig vedlikehold, til visjonære endringsprosjekt som heving av kvalitetsnivå og bedre styring i bedriftene gjennom foretakssystemer.

Endringene i plan- og bygningsloven viser at byggenæringen har vært villig til å akseptere radikale utviklingsinitiativ gjennom endring av næringens rammebetingelser fra sentrale myndigheter. I fremtiden vil det være en utfordring for næringen å ta større ansvar for sitt eget regelverk. Langsiktige initiativ fra næringens side vil kunne bidra til løse fremtidige oppgaver på en ny måte, og med større effekt i forhold til næringens langsiktige oppgaver.

byggesaksreformen lanserer endringer i ansvarsforhold, definisjon av kompetanse for ansvarsrett, kontrollsystem, søknadsprosess, men også viktige endringer i teknisk forskrift. Selv om det er lagt til rette for overgangsordninger innebærer reformen innarbeiding av endringer i en høy takt med fare for overvurdering av endringskapasiteten i næringen, og for svak forståelse for nye oppgaver og roller i kommunene. Dette tilsier et stort behov for oppfølging av innarbeidingsprosessene og evaluering.

3 Informasjon og opplæring

Byggesaksreformen endret viktige forutsetninger knyttet til det å ha ansvar overfor myndighetene (ansvarsrett), søknadsprosessen og kravet til informasjon fra bransjen til myndighetene. Videre ble tilsynsfilosofien lagt om til systemtilsyn. Dette har medført at de ansvarlige aktørene nå skal kontrollere sitt eget arbeid etter en plan som gir myndighetene et grunnlag for å føre tilsyn med at kontrollarbeid blir utført. Til sammen utløste disse endringene et betydelig behov for informasjon. Byggesaksreformen skapte et gap mellom hva som var kjent og hva som burde være ny kompetanse hos alle aktører, og en kan spørre hvem som fylte dette med ny informasjon.

De sentrale myndighetene prioriterte å informere byggesaksbehandlerne først, og man valgte å gjøre dette gjennom fylkesmennene som statens forlengede arm i distriktene. På grunnlag av blant annet erfaringer med den tidligere Hus og helsekampanjen, ble det lagt opp til en strategi med utdanning av regionale veiledere, som i neste omgang bragte informasjonen videre lokalt.

Det var imidlertid en rekke aktører som tok del i informasjonsarbeidet. Dette skjedde dels ut fra bransjeorganisasjonenes interesser for å kvalifisere sine medlemmer, samtidig som en rekke kursentreprenører og opplæringsvirksomheter så betydelige markedsmuligheter for sin egen del. Omfanget av denne virksomheten er ikke kartlagt, men den har åpenbart vært betydelig. Kursmarkedet har dels rettet seg mot generell opplæring i regelverket, men ikke minst har bedriftenes behov for utvikling av foretakssystemer skapt et betydelig marked for salg av kurs og systemprodukter.

Det skal også legges til at kommunene på ulikt vis tok ansvar for å informere sine lokale aktører gjennom forskjellige tiltak. Graden av dette engasjementet har variert fra organiserte kurskvelder til en betydelig opplæringsvirksomhet ”over disk” for de lokale foretakene.

3.1 Opplæring i regi av fylkesmennene basert på kompendiet *De nye byggereglene*

Høsten 1996 ble det gjennomført omfattende opplæring i det nye regelverket for kommunale byggesaksbehandlere. Dette var departementets sentrale informasjonstiltak. Opplæringen ble gjennomført i samarbeid med Statens bygningstekniske etat og basert på utdanning av et korps med veiledere. Opplæringen ble organisert fylkesvis og i regi av fylkesmennene. Den primære målgruppen for de sentrale myndighetene var som nevnt kommunene, men opplæringsprogrammet ble også tilbudt byggebransjens organisasjoner og aktører.



Som hjelpemiddel for opplæringen utviklet Norges byggforskningsinstitutt et kompendium⁶ og en presentasjonsserie på lysark. Registreringer i Byggforsk viser at det ble utdannet 225 veiledere blant fylkesmennenes saksbehandlere, kommunale byggesaksbehandlere og en rekke av byggenæringens representanter. Disse veilederne sto i sin tur ansvarlig for den lokale informasjonsvirksomheten. Kompendiet *De nye byggereglene* ble trykket i et samlet opplag på 20.000 eksemplarer. Dette kompendiet ble fordelt på følgende måte:

Fig. 31 Kompendiet *De nye byggereglene* var grunnlaget for den første opplæringen

⁶ De nye byggereglene

Distribusjonstall pr. 27.01.97:	
Solgt, bl.a. gjennom byggebransjenes veilederapparat:	2 642
Distribuert, bl.a. gjennom fylkesmennenes veilederapparat:	3 658

TOTALT	6 300

Rett før overgangsperioden for nytt regelverk utløp 31.12.97, var det på ny stor pågang fra foretak som ville skaffe seg grunnleggende kunnskaper om de nye reglene.

Distribusjonstall pr. 09.12.97:	
Solgt, bl.a. gjennom byggebransjenes veilederapparat:	10 534
Distribuert, bl.a. gjennom fylkesmennenes veilederapparat:	3 658
Annet uttak:	574

TOTALT:	14 766

3.2 BE's informasjon

Ved siden av departementets brev og rundskriv er det Statens bygningstekniske etat (BE) som i hovedsak står for informasjon fra de sentrale myndighetene om byggereglene. BE informerer jevnlig om byggereglene og bruker ulike kanaler i sin informasjonsstrategi. De viktigste stedene for innhenting av informasjon er:

- Benytt
- BE-dagene
- <http://www.bebygg.no>

Benytt er etatens tidsskrift som belyser byggereglene og praktisering gjennom artikler og fagstoff, mens BE-dagene er en årlig fagkonferanse for byggesaksbehandlere. Benytt som etatens tidsskrift kommer ut med 3 til 4 nummer i året. Tidsskriftet sendes til alle kommuner og er en hovedkanal for fagstoff knyttet til saksbehandling og regelverksforståelse samt informasjon av mer teknisk art.

BE-dagene er etatens årlige fagkonferanse som samler i størrelsesorden 300 byggesaksbehandlere hvert år, i hovedsak fra Sør-Norge. I en rekke år har byggesaksreformen vært hovedtema under BE-dagene, tidligere på 90-tallet med forhåndsannonseringer av endringer, og siden med sterkere vekt på iverksetting og gjennomføring av reformen. BE-dagene er forbeholdt deltagelse fra kommunale byggesaksbehandlere.

Etatens hjemmeside er blitt et sentralt informasjonssted, som brukes i økende grad av både kommunene og byggenæringen. Da Forum for bygningskontroll gjennomførte en undersøkelse i 1997 og 1998, som omfattet 259 kommuner, viste det seg at 34 % av de små kommunene og 64 % av de større kommunene hadde tilgang til internett.

BE anslår sin innsats på informasjonsområdet til å være ca. to årsverk hvert år i 1998 og 1999. Det er holdt et sted mellom 100-130 foredrag hvert år om de nye byggereglene i perioden 1997-1999. BE anslår at en gjennom denne aktiviteten har nådd en målgruppe blant kommuner og byggenæringen som utgjør i størrelsesorden 10.000 deltakere pr. år.

De nye veiledningene til forskriftene har stått sentralt i informasjonsarbeidet. Veilederne er solgt i et antall på 7-8.000 eksemplarer i følge anslag fra BE.

3.3 Regionale opplæringstiltak

I flere fylker har en gjennomført regionale tiltak for opplæring i de nye byggereglene. Typisk for disse tiltakene har vært at kursvirksomheten har rettet seg både mot myndighetene og byggenæringens aktører.

Opplæringsprogrammet i Nord-Trøndelag

I Nord-Trøndelag ble det gjennomført et felles opplæringsprogram rettet mot byggenæringen og de lokale myndighetene. Det ble lagt opp til tre endagskurs våren og høsten 1997 fordelt på byggesaksprosessen og den tekniske forskriften.

Det ble gjennomført i alt 26 endags kurs med en samlet oppslutning på 750 deltakere. Hovedtyngden av deltakerene var fra byggebransjens bedrifter fordi deler av opplæringsprogrammet ble gjennomført etter fylkesmannens informasjonsdager. Fylkeskommunen delfinansierte opplæringen som hadde en deltakeravgift på 1.500,- pr. kursdag. Dette ga et overskudd som skulle brukes til videre opplæringstiltak i fylket.

Follo-opplæringen

I samarbeid mellom Nettverksgruppen i Follo (Forum for bygningskontroll) og Byggforsk ble det i 1997 og 1998 gjennomført et omfattende kursopplegg for både kommunale byggesaksbehandlere og byggebedriftene i Follo. Et program over i alt 10 moduler ble gjennomført i løpet av 5 uker med to halve kursdager (0800-1200) i uken. Innholdet var orientert mot krav i teknisk forskrift og med innføring i løsninger og informasjon basert på Byggforskserien. Kursene i Follo samlet i alt ca. 100 deltakere. Siden er dette kursopplegget brukt i andre regioner i løpet av 1998 og 1999 med en deltagelse i størrelsesorden 350 deltakere. Kurstilbudet har vært solgt gjennom kommunene og oppslutningen har vært avhengig av kommunenes innsalg.

Byggforskserien har stått sentralt i denne kurspakken. Deltakeravgiften på 8.500,- har inkluderte de tre delseriene i Byggforskserien.

Informasjonskvelder i Østfold

I regi av Østfold byoffensiv ble det i mars 1999 gjennomført informasjonskvelder for mindre bygg- og håndverksbedrifter. Det ble utarbeidet et felles presentasjonsprogram for kommunene som ble lagt til grunn for lokale informasjonskvelder. På seks forskjellige steder i Østfold arrangerte kommunene møter om ansvarsrett generelt (1. kveld) og om oppgavene for ansvarlig søker (2.kveld). I november 1999 ble det gjennomført to nye informasjonskvelder om kontroll og kontrollplaner. Til sammen omfatter disse tiltakene ca 150 deltakere. Østfold Byoffensiv finansierte forberedelse og gjennomføring av disse tiltakene som kun hadde en mindre deltakeravgift.

Folkeuniversitetets 60 timers kurs

I en årrekke har Folkeuniversitetet gjennomført et 60 timers eksamensrettet kurs i plan- og bygningsrett. Figur 331 viser omfanget av denne virksomheten. Det er en åpenbar samvariasjon mellom økning av deltakerantall og ikrafttreden av reformen sommeren 1997.

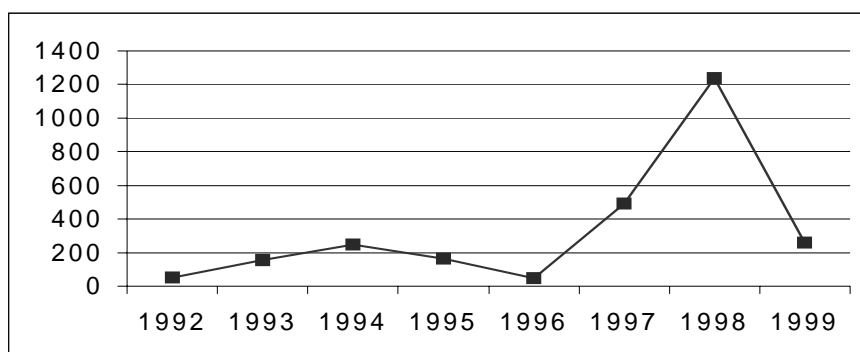


Fig. 331 Utvikling i deltakerantall på Folkeuniversitetets kurs i plan- og bygningsrett

Norske Sivilingeniørers Forening

NIF er en av kursoperatørene som har drevet en omfattende aktivitet. NIF opplyser at kurs i plan- og bygningsloven med et omfang på 2,5 dag har samlet i alt 1500 deltakere. Se tabell 332:

Tab. 332 Oversikt over deltakere på kurs i regi av NIF. Kursene er avviklet i Oslo, Alta, Kristiansand, Gol, Fagernes, Stavanger, Bergen og Stjørdal.

Kurstema	1996	1997	1998	1999	2000	sum
Plan- og bygningsloven	50	606	632	208	50	1546

3.4 Informasjon og opplæring i byggenæringens regi

Byggenæringen har på ulikt vis engasjert seg i informasjons- og opplæringstiltak. Det har vært vanskelig å gi noe fyllestgjørende bildet av disse aktivitetene. Det er imidlertid åpenbart at dette har vært en betydelig virksomhet, og at kvalifisering for de nye kravene i regelverket har vært et hovedansvar for bransjens organisasjoner siden reformen trådte i kraft juli 1997.

Entreprenørforeningen Bygg- og anlegg (EBA)

Det er gjennomført en rekke kurs om sentrale tema i regelverket, se tabell 34. Kursene er gjennomført som 8 timers dagskurs for medlemmer og andre interesserte.

Tab. 341 Oversikt over kurs i regi av EBA. Deltakerantall er anslått av EBA.

Kurstema	1997/1998	1999	våren 2000
Innføringskurs i plan- og bygningsloven	260	260	ikke i perioden
Tekniske forskrifter	260	260	
Byggesaksbehandling	80	80	ikke i perioden
Søknad om sentral godkjenning	ikke i perioden	50	ikke i perioden
Søknad om byggetillatelse, innføring i plan- og bygningsrett	ikke i perioden	ikke i perioden	
Sum	600	600	

Videre står EBA bak utgivelse av en håndbok⁷, og det er utarbeidet en egen veileder⁸ for søknad om sentral godkjenning.

⁷ Håndbok i plan- og bygningsloven med forskrifter, Carl Wilhelm Tyrén, Kari Østerud, BA forlaget, 1997

⁸ Veiledning til søknad om sentral godkjenning for entreprenører, Carl Wilhelm Tyrén, BA forlaget, 1997

Byggmestrene

I desember 1999 annonserer Norges Byggmesterforbund følgende kurstilbud til sine medlemmer:

Kurs i kvalitetssikring - byggsak

Føler du deg usikker på hvordan byggesaken skal gjennomføres etter nye regler - og har du rutiner m.m. for de ulike funksjonene som søker, prosjekterende, samordner, utførende og kontrollerende? Med nye regler føler mange bedrifter at de har møtt veggen i forhold til dokumentasjonskrav og papirmengder. Vi tilbyr derfor kurs i kvalitetssikring rettet mot kravene til byggesøknad og godkjenningsforskriften. Kurset tar utgangspunkt i NBF's mini dokumentasjonssystem

Forkurs for søknad om sentral godkjenning

Mange har utsatt søknadsprosessen om sentral godkjenning. Andre har søkt godkjenning, men ikke fått på plass dokumentasjonssystemet som kreves. Krav om at en skal ha foretakssystem i aktiv drift er nok for mange den største utfordringen. I forbindelse med våre kvalitetssikringskurs, tilbyr vi et forkurs i utarbeidelse av søknad om sentral godkjenning.

Boligprodusentene

Boligprodusentene har særlig vært opptatt av utvikling av informasjonsgrunlaget og blankettene som brukes ved søknad om tillatelse og ansvarsrett. Foreningen har gått langt i å tilrettelegge for sine medlemsbedrifter, og i bestrebelser på å etablere standarder for skjematikk og krav, ved å utgi Veileder - Byggesøknader for småhus⁹. Rekken av nye utgivelser er interessant og karakteriserer innarbeidingsprosessen og utviklingen av hjelpemidler. Se tabell 342.

Tab. 342 Oversikt over utgaver og revisjoner av Boligprodusentenes Veileder - Byggesøknader for småhus.

Utgave nr.	Oppdateringer av innhold
1. utg. juni 1997	Beskriver søknadsprosessen og krav til søker og søknad på en kronologisk måte.
2. utg. september 1997	Det er utviklet gjennomgående eksempler basert på Trehusindustriens og NBR sine skjema.
3. utg. april 1998	Enkelte mindre justeringer av skjema og tilpasninger til godkjenningskatalogen. Det er lagt ved et eksempel på kvalitetssystem for produsenter av småhus.
4. utg. oktober 1999	Stoff om forhåndskonferanse er tonet ned, fordi dette begynner å bli innarbeidet. Mer vekt er lagt på å illustrere utfylling av de endrede blankettene og krav til dokumentasjon. Kvalitetssystemet er revidert.
5. utg. februar 2000	Forskriftsendringer og endringer i godkjenningskatalogen som ikke kom med i 4. utgave er nå innarbeidet. Vedlegg som tegninger og situasjonsplaner er forbedret i forsøk på å finne et nivå som alle kommuner kan akseptere.

Boligprodusentenes veileder har fått karakter av standardverk for både lokale myndigheter og byggebedriftene når det gjelder praktisering av det nye regelverket for småhusbygging. Utgave 1 til 4 er samlet trykket i et opplag på 10.000 eksemplarer, mens utgave 5 er trykket i 4.000 eksemplarer.

Boligprodusentene har gjennomført en omfattende kursing for sine medlemsbedrifter. Heldagsseminarer har vært avholdt i løpet av høsten 1999 i Stavanger, Oslo, Ålesund, Trondheim, Bodø, Bergen, Tromsø, Hamar, Kristiansand. Boligprodusentene anslår at denne kursvirksomheten har hatt et omfang på ca. 1000 deltakere fra 1997 og frem til i dag. Se også kapittel 4.6 om utvikling av søknadsblanketter.

Arkitektene

I regi av NAL's arkitektakademiet har over 1000 sivilarkitekter i perioden 1997-1999 gjennomgått et 4-dagers kurs om plan- og bygningsloven med avsluttende eksamen. Norges

⁹ Veileder – Byggesøknader for småhus, 5. utgave februar 2000, Boligprodusentenes forening, salg ved Norges Byggscole, postboks 293, 2001 Lillestrøm

Praktiserende Arkitekter har på sin side gjennomført et titalls seminarer i regi av sine lokalforeninger.

RIF

I regi av RIF er det utarbeidet dagskurs som omfatter regelverket og en del temaer fra teknisk forskrift. Kurset ble dels solgt til interesserte arrangører og dels gjennomført som bedriftsinterne kurs. I alt ble det gjennomført 90-100 dagskurs med en samlet oppslutning som er anslått til ca. 3000 deltagere.

Leca selvbyggerveileder

I forbindelse med sine produkter for selvbygging har Norsk Leca utviklet informasjonsmateriell og kurstilbud for selvbyggere. Det er laget en søknadspakke som omfatter søknad om enkle tiltak, søknad om personlig godkjenning for ansvarsrett med dokumentasjon av kvalifikasjoner samt opplegg for kontroll av byggearbeider basert på Leca's produkter for selvbygging. Leca selvbyggerveileder er en ny publikasjon som gir retningslinjer for hvordan selvbyggeren skal gå frem for å søke om ansvarsrett og tillatelse.

Oppslutningen om selvbyggerkursene til Leca går frem av tabell 342, regnet i antall potensielle byggherrer:

Tab. 342 Deltagelse på selvbyggerkursene til Norsk Leca AS

År	Antall byggherrer
1997	2.000
1998	4.000
1999	6.000
2000 budsjett	8.000

I 1999 ble det eksempelvis avholdt 180 selvbyggerkurs. Blant deltakerne har det også vært et visst innslag av håndverkere både fra murersiden og innenfor tømmerfaget. Dette har ført til at Leca utvider med et eget kurs rettet mot tømrere som også inkluderer murarbeider i sine oppgaver. Selvbyggerkurset vil fra og med 2000 gis med en påfølgende eksamen som grunnlag for tildeling av selvbyggercertifikat.

3.5 Kommunal organisering

Forum for bygningskontroll ble etablert 1994 og tilknyttet Norsk kommunalteknisk forening. Forumet representerer en frivillig faglig organisering av kommunalt ansatte, men henvender seg også til personer og organisasjoner som er interessert i den kommunale byggesaksbehandlingen. I løpet av 1997 etablerte forumet et nettverksarbeid som fikk stor oppslutning og som førte til en ny landsdekkende nettverksorganisasjon for byggesaksbehandlere.

Nettverkene var organisert med regionale koordinatorene, og det ble satt i gang et nettverksprogram for å kvalifisere medlemmene til saksbehandling etter det nye regelverket. I "Evaluering av plan- og bygningsloven, første kartlegging"¹⁰ viser kommunene til at de etablerte nettverkene og nabokommunene er de viktigste stedene for å holde seg ajour med praksisutviklingen. Det kommunale samarbeidet i organiserte nettverk er en ny trend, som må forstås på bakgrunn av byggesaksreformen. Det kan se ut som byggesaksreformen har vært en samlende utfordring som har bidratt til kommunene har søkt sammen på en helt annen måte enn tidligere.

Organisering av brukerforum i kommunal regi er et nytt utviklingstrekk. Storbyene har organisert en møteplass med brukerorganisasjonene, hvor det offentlige og de private

¹⁰ Evaluering av plan- og bygningsloven, Første kartlegging, case-undersøkelse i 10 kommuner, 1999, Morten Bonnevie-Svendsen, prosjektrapport 257, Norges byggforskningsinstitutt

interessene kan diskutere løsninger på samhandlingen mellom disse partene. Stavanger kommune har også tatt opp denne ideen, og organiserer et brukerforum i Stavangerområdet.

Vurderinger på bakgrunn av kapittel 3

De sentrale myndighetene har hatt suksess med å heve kunnskapsnivået om regelverket i byggenæringen. Der byggereglene tidligere knapt eksisterte som begrep, har en gjennom byggesaksreformen manifestert at regelverket finnes. Den omfattende opplysnings- og kursvirksomheten gir reformen preg av å være en etterutdanningsreform. Med dette for øyet er det i ettertid grunn til å undre seg over at reformens pedagogikk er viet liten oppmerksomhet. Reformens terminologi og sentrale hjelpemidler som forskrift og veiledning blir lansert på en akademisk form, som i liten grad tar hensyn til målgruppen. Sentrale myndigheter har vist liten interesse for byggenæringen som bruker av regelverket. Forfatteren undres over hvorfor ikke erfaringene med forskriften til internkontroll ble utnyttet? Denne var evaluert og kraftig forbedret siden første versjon, og forelå som et godt forbilde.

4 Utviklingsarbeid

Forut for byggesaksreformen og under innarbeidingsfasen ble det gjennomført en rekke utviklingsprosjekter som har hatt betydning for regelverket og praktiseringen av dette. Det har vært en stor prosjektaktivitet over lang tid. Denne omtalen vil ikke være uttømmende, men konsentreres om noen sentrale prosjektområder med referanser til enkelte utviklingsprosjekter.

OFF.SAK sto for en rekke av de tidlige utviklingsprosjektene på feltet plan og byggesak, og satt søkelyset på myndighetenes samspill med byggenæringen. OFF.SAK var tilknyttet Norges forskningsråd, ble etablert i 1989 og avsluttet som eget program i 1991.

Tab. 4 Utdrag av prosjektkatalogen til SiB-prosjektet

År	Prosjekt
1993-1995, BA 31060	Rogalandsprosjektet
1993-1996 BA 31237	Dr.ing. studium I, Forutberegnelighet og styring av byggesaksbehandling
1994-1996 SiB O105	Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger
1996 SiB O 103	Ressursbruk, registrering og resultatmåling i storbyene
1996 SiB O104	God, bedre best for næringslivet
1995-1997 BA 40001	Regionale statlige- og fylkeskommunale etaters medvirkning i plan- og byggesaksbehandling
1997, SiB O 114	Evaluering av byggesaksreformen - forprosjekt
1997, SiB O 113	Dokumentasjon av egenskaper ved byggevarer - forprosjekt
1997-1998 SiB P 11102	Prosjekt Rekkevik Brygge a.s Larvik
1997-1998 SiB P305	KIB- kommunikasjon og informasjon i byggeprosessen
1997-2000 SiB O109	Dr.ing. studium II, Evaluering av plan- og bygningsloven - tiltakshaverperspektivet
1998 SiB O 120	Virkninger av byggesaksreformen av 1995, første kartlegging sett fra bygge- og anleggsnæringens side
1998-1999 SiB O 102	Grenlandsprosjektet fase III

Videre satsning på dette feltet ble ført videre i OFF.SAK-området tilknyttet FOU-programmene System og teknologiutvikling (STU) og deretter Byggeprosess og totalproduktivitet i regi av Norges forskningsråd frem til 1995. Videre utviklingsarbeid rettet mot samspill mellom byggebransje og myndigheter har siden blitt ført videre som deltema i tilknytning til forskningsprosjektet Samspill i byggeprosessen (SiB-prosjektet) frem til 1999.

OFF.SAK har stått bak utviklingsprosjekter og bidratt med organisering og finansiering sammen med offentlige myndigheter og bygg- og anleggsnæringen. Næringslivets hovedorganisasjon og Kommunal- og arbeidsdepartementet har vært hovedbidragsytere til prosjektaktivitetene i OFF.SAKs regi. Prosjektkatalogen til Samspill i byggeprosessen er fremstilt i tabell 4.

Bestrebelsene for å finne frem til gode fremgangsmåter for å løse samhandling mellom myndighetene og byggenæringen var typiske for mange av prosjektene som OFF.SAK sto bak. Her følger en kort omtale av noen av de sentrale prosjektene.

Arbeidet med dokumentert egenkontroll sto sentralt i en rekke prosjektaktiviteter i regi av Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF). De såkalte *RIF-prosjektene* ble gjennomført i perioden 1992-1994 med rapportering i 1995 og 1996. Det ble gjennomført en rekke delprosjekter hvor prinsippet om dokumentert egenkontroll og tilsyn med egenkontroll sto sentralt.

Utbyggingen av *Gardermoen hovedflyplass* ble brukt som et pilotprosjekt for byggesaksbehandling etter det nye regelverket. Ullensaker kommune foretok endringer i sine lokale vedtekter som innførte trinnvis saksbehandling, kontrollformene uavhengig kontroll og dokumentert egenkontroll samt krav til kontrollplan. På den måten forskutterte Ullensaker kommune endringene i plan- og bygningsloven, som dermed ble prøvet i full skala for

utbyggingen av Gardermoen hovedflyplass og tilhørende byggeaktiviteter utenfor flyplassområdet.

En annen rekke utviklingsprosjekter satt fokus på selve byggesaksbehandlingen i kommunene og praktisering av de nye saksbehandlingsreglene. Når kommunene skulle drive tilsyn med byggebransjens egenkontroll, måtte kommunene selv være i stand til å kvalitetssikre sine egen saksbehandling. *Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger* var et pilotprosjekt for innføring av formell styring i byggesaksbehandlingen, etter de samme prinsippene som kvalitetssikring i byggebransjen. Pilotprosjektet, som omfattet 8 kommuner, ga støtet til en rekke regionale prosjekter, hvor nabokommuner samarbeidet om forståelse og praktisering av de nye saksbehandlingsreglene. Se nærmere om utvikling av saksbehandlingen i kapittel 4.4.

4.1 PROFF-prosjektet, 1990-1993

PROFF-prosjektet var et avgrenset samarbeidsprosjekt i perioden 1990 til 92/93, mellom Oslo kommune ved Plan- og bygningssetaten og Selmer AS. Norges forskningsråd bidro til finansieringen av prosjektet over tre ulike programmer: Handlingsprogram for informasjonsteknologi i BA-næringen (avsluttet 90/91), OFF.SAK (avsluttet 91/92) og System og teknologiutvikling (STU).

Prosjektets formålet var å:

- effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen ved bruk av forhåndskonferanse, bruk av høringsmøter og parallell saksbehandling
- forbedre forutsigbarhet i byggesaker basert på ansvarliggjøring av byggemelder og utførende kombinert med tidsfrister i behandlingsprosessen
- legge til rette for utvidet sambruk av edb ved at byggemelder får tilgang til bygningsmyndighetenes edb-registre, og dokumentere oppfyllelse av myndighetskrav basert på dokumentert egenkontroll, og elektronisk utveksling av kontrolldokumentasjon.

Resultatene kan samles i tre hovedområder:

Plansak; hvor det ble utviklet en ny prosess for behandling av plansaker med en antatt gevinst i saksbehandlingstid på minst 2 måneder.

Byggesak; hvor skulle sikre bedre kvalitet på byggemeldingen, en la grunnlaget for å innføre bindende tidsfrister for behandling av saker, og kontrollarbeid og rapportering etter prinsipper om dokumentert egenkontroll.

Teknologi; hvor en ved hjelp av edb-verktøy laget visualiseringsmodeller for Frydenlund-utbyggingen, etablerte tilgang til PBE sine saksbehandlersystem for eksterne brukere og åpnet for elektronisk overføring av filer med informasjon om byggemelding eller data fra dokumentasjon av egenkontroll.

I dag er det nærliggende å spørre om PROFF-prosjektet førte til varige endringer, og om det er mulig å spore resultater av dette arbeidet i dagens praksis. Dette skal ikke evalueres her, men vi nøyer oss med å slå fast at det i dag er nærliggende å gå tilbake til PROFF-prosjektets målsetninger. Etter hvert har utviklingen lagt til rette for at det som var et samspillmessig og teknologisk pilotprosjekt, bør være standard praksis for informasjonsutveksling i effektive og forutsigbare prosesser for plan og byggesaker.

4.2 Rogalandsprosjektet, 1993

Rogalandsprosjektet ble det etablert høsten 1993 som et pilotprosjekt for å utvikle og teste samarbeidsformer mellom byggenæringen og myndighetene i fylket. NHO sto bak dette initiativet for å utvikle og teste nye samarbeidsformer i plan- og byggesaksbehandlingen i Rogaland. Prosjektet var finansiert med bidrag fra Norges forskningsråd.

Prosjektet pekte på en rekke innsatsområder hvor saksbehandlingsprosessene kunne forbedres, både rent administrativt, men også i samspill mellom byggenæringen og kommunene, og

mellom kommune og regionale myndigheter. Prosjektet utviklet to informasjonshefter som gjennomgår og anviser en prinsipper for effektiv saksbehandling og godt samarbeid. Prosjektet bygget på de varslede endringene i lovverket, og gikk på noen områder lenger enn endringsforslagene, som eksempelvis forslaget om nedlegging av bygningsrådene og full delegering av alle byggesaker, samt krav til godkjente forslagsstillere for private planforslag. Det er uklart hvor langt prosjektet ble fulgt opp med innarbeidingsprosesser.

Rogalandsprosjektet oppsummerte imidlertid en rekke gode prinsipper og grep for å effektivisere behandlingsprosessene i plan- og byggesaker. Grenlandsprosjektet (1995-1999) tok siden opp tilsvarende problemstillinger i ett 4-årig samarbeidsprosjekt mellom kommuner og regionale myndigheter.

4.3 RIF-prosjektene

Tidlig på 90-tallet var RIF opptatt av utvikling av egenkontroll og kvalitetssikring som alternativ til den kommunale kontrollen som de fleste steder var nedbygget i den grad at offentlig kontroll med byggevirksomheten ikke lenger var reell. Dette var også det sentrale anliggende for RIF's engasjement i forarbeidene til lovendringen. I samarbeid med kommunal- og arbeidsdepartementet (nå Kommunal- og regionaldepartementet) og med støtte fra Norges forskningsråd ved programmet Byggeprosess og totalproduktivitet ble det utviklet en rekke prosjekter for utvikling av kontroll basert på prinsippet om egenkontroll. Dette ble innført i pilotprosjekter i tilknytning til OL-anleggene, og siden ført videre i byggarbeidene på Gardermoen i tilknytning til hovedflyplassen. Dette knippe av prosjekter for utvikling av dokumentert egenkontroll ble omtalt som RIF-prosjektene og omfattet:

- Dokumentert egenkontroll for bygg og anlegg
- Dokumentasjon av myndighetskrav
- Gardermoen flyplass, byggesaksbehandling og byggek kontroll
- NS 3434 Overtakelse av bygg og anlegg. Teknisk ferdigstillelse
- Kostnader og gevinster som følge av ny PBL
- Godkjenningsordning for BA-næringen
- RIF-kvalitet

Dokumentert egenkontroll for bygg og anlegg omfatter utprøving av modeller for egenkontroll i en rekke prosjekter. Der er utarbeidet delrapporter for følgende pilotprosjekter: Grunersgt., Oslo, Pirterminalen i Trondheim, Lillehammer OL: Håkonshall og Radio- og TV senteret, Stavset Bru og Sandvika Tinghus.

Prosjektet *Dokumentasjon av myndighetskrav* har utarbeidet faglige retningslinjer for hvordan dokumentasjon bør utarbeides innenfor følgende fagområder : konstruksjonssikkerhet, brukbarhet, brannvern, innemiljø, energibruk, lydforhold, VAR og elsikkerhet

På grunnlag av prosjektet *Gardermoen flyplass, byggesaksbehandling og byggek kontroll* er det utarbeidet en rekke veiledere med beskrivelser av elementer i selve søknadsprosessen og med anvisninger for gjennomføring av kontrollarbeidet.

Det ble utarbeidet forslag til standard for dokumentasjon av teknisk ferdigstillelse, NS 3434 *Overtakelse av bygg og anlegg*. Arbeidet med denne standarden ble ferdigstilt i 1995. I et eget delprosjekt ble det foretatt kalkulasjon av byggenæringens kostnader ved innføring av byggesaksreformen. Dette er rapportert i *Kostnader og gevinster som følge av ny PBL*.

RIF utarbeidet en intern sertifiseringsordning for medlemsfirmaene basert på NS-ISO 9001. Denne ordningen ble utviklet i delprosjektet RIF-kvalitet som ledet til en beskrivelse av krav til foretakenes kvalitetssystemer. Formålet var å lage en ordning som omfattet kravene til sentral godkjenning av ansvarlig prosjekterende foretak. Denne ordningen fikk imidlertid ikke tilstrekkelig oppslutning i medlemsbedriftene, og den interne sertifiseringen ble sløyfet som medlemskrav.

4.4 Ny kommunal kompetanse

Tilleggskompetanse for byggesaksbehandlere ved innføring av endring i plan- og bygningsloven 1995 - saksbehandling, ansvar og kontroll¹¹

Rapporten er en forstudie over behov for ny kompetanse hos kommunale byggesaksbehandlere som følge av endret tilsynsprinsipp. Ot.prp.nr.39 (93-94) varsler innføring av systemtilsyn fra kommunenes side overfor byggebransjen. Byggeforetakene skal utvikle styringssystemer som sikrer at foretakene har intern kontroll med ivaretagelse av myndighetskravene til byggeriet. Rapporten beskriver kompetanseområdene som en byggesaksbehandler må beherske og understreker at byggesaksbehandlere må ha kompetanse innenfor styring og prosjektgjennomføring tilsvarende de ledende aktørene i byggebransjen. Videre anviser rapporten en plan for kompetanseoppbygging i flere trinn hvor det også inngår å gjennomføre forsøk i et pilotnettverk av kommuner.

Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger¹²

Prosjektet ble en pilotstudie om innarbeiding av kvalitetsstyring i byggesaksavdelinger. Formålet med prosjektet var å gi kommunene grunnlag for systembasert tilsyn ved at kommunenes byggesaksavdelinger selv brukte systemtankegangen i sin interne styring av saksbehandlingen. I løpet av en 2-års periode (94-96) ble samarbeidet mellom kommunene Steinkjer, Hamar, Fredrikstad, Drammen, Time, Stavanger, Suldal og Haugesund ført frem til en modell for byggesaksavdelingens kvalitetssystem, Kvalitetssystem Byggesak. Rapporten presenterer en modell av et kvalitetssystem for byggesaksavdelinger basert på prinsipper og strukturer fra byggebransjen. Ut over dette hadde den enkelte kommune arbeidet rutiner for styring av sin egen saksbehandling. Følgende er erfaringer som kommunene oppsummerte etter prosjektet:

- Utvikling og innarbeiding er en krevende og langsiktig prosess som kommer i tillegg til daglige oppgaver. Arbeidet i nettverk er inspirerende og gir viktig erfaringsoverføring og motivasjon.
- Utvikling og innarbeiding stiller store krav til ledelsens oppfølging, og tildels var forankring oppover og engasjement i den lokale styringsgruppen svakt.
- Det er viktig å forenkle systemet i redaksjonsfasen slik at det ikke eser ut, samtidig som det er viktig å utvikle egne løsninger og ikke overta/kjøpe fra andre.
- Systemarbeidet har skapt økt trygghet for saksbehandlere som skal praktisere det nye regelverket og fordelene ved opplæring av nytilsatte understrekes.

Regionale nettverksprosjekt for kommuner

I kjølvannet av "pilotklubben" som nevnt over, ble det gjennomført en rekke regionale nettverksprosjekt for byggesaksavdelinger. Det ble gjennomført prosjekter i følgende regioner (ant. kommuner i parentes):

- Akershus-gruppen (6)
- Grenlandsprosjektet (5)
- Follo-prosjektet (6)
- Søre Sunnmøre (6)
- Indre Østfold (5)
- Kvalitetskommuner i Nord (8).

I alt omfattet disse nettverksprosjektene kompetansehevende arbeid over prosjektperioder på 1-2 år i 46 kommuner.

¹¹ Oldebråten, L.A., Bonnevie-Svendsen, M., Klakegg, O.J. (1994), oppdragsrapport O 6766, Norges byggforskingsinstitutt

¹² Bonnevie-Svendsen, M., (1997), prosjektrapport 224-1997, Norges byggforskingsinstitutt

Grenlandsprosjektet (1995-1999)

Prosjektet ble initiert av Telemark fylkeskommune som et regionalt prosjekt Fylkesplanprosjekt nr. 40 - "Bedre offentlig saksbehandling". Arbeidet bygget videre på Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger og på Rogalandsprosjektet. Nytt i Grenlandsprosjektet var imidlertid at det ble knyttet koplinger mellom byggesak og plan, samtidig som de regionale myndighetene ble involvert i et forpliktende samarbeid med kommunene om mer forutsigbar offentlig saksbehandling.

I Grenland gikk man langt i å innarbeide felles praksis mellom kommunene. Det ble utviklet og innarbeidet felles løsninger for forhåndskonferanse i hele regionen. Felles definisjoner for saksbehandlingstid ble innført for planbehandling og byggesak samtidig som måling av saksbehandling ble satt i system. Modeller for tidlig medvirkning i planprosessen fra de regionale myndighetene ble definert, og det ble utviklet felles rutiner som grunnlag for formalisering av samarbeidet mellom kommunene og de statlige og regionale myndighetene.

4.3 Erfaringer fra byggeprosjekter

Ved siden av RIF-prosjektene knyttet til Gardermoen ble det gjennomført enkelte pilotforsøk i næringens egen regi for å vinne erfaringer med de nye systemene for søknad og kontroll. Særlig var det behov for å få et praktisk grep om kontrollplan, slik at myndighetskontroll kunne integreres i de oppleggene som de mer profesjonelle aktørene var vant til å bruke. Det skulle vise å være en tidkrevende prosess å finne frem til felles forståelse av hvordan begreper som overordnet- og detaljert kontrollplan skulle forstås. Dette var tema for pilotprosjektet Høgskolen i Haugesund.

Høgskolen i Haugesund, Byggherrestyrt delte entrepriser, Statsbygg

På oppdrag for Statsbygg gjennomførte Norges byggforskningsinstitutt et prosjekt hvor formålet var utprøving av kontrollplan for prosjektering. Sammen med prosjekteringsgruppen ble det utviklet kontrollplaner for prosjekteringsarbeidet, både en overordnet kontrollplan og detaljerte kontrollplaner for hvert prosjekteringsfag. Arbeidet er oppsummert i oppdragsrapport fra Norges byggforskningsinstitutt, 1996¹³.

Det har vært stilt spørsmål om hvordan søknadsprosessen skal gjennomføres for prosjekter hvor prosjektering og bygging er integrerte, og ikke klart fasedelt. Spørsmålet oppstår fordi byggesaksreformen stiller krav om at prosjektering skal være ferdigstilt forut for hvert trinn det søkes om igangsettingstillatelse for. Dette er et eksempel på hvordan myndighetene bruker regelverket for å tvinge frem et bedre planleggingsgrunnlag.

Amanda Storsenter, Totalentreprise, Veidekke Haugesund

I forbindelse med et større kjøpesenter i Haugesund, Amanda Storsenter bygget som totalentreprise, ble det belyst en rekke prinsipielle spørsmål om konsekvensene av særlig den nye søknadsprosessen, men også om praktisering av det nye kontrollsystemet. Synspunkter fra diskusjonene er oppsummert i et notat av Torer F. Berg ved Norges byggforskningsinstitutt, 1996.

Det første prosjektet som gjennomfører søknad og kontroll etter de nye byggereglene var Rekkevik Brygge. Her blir både søknad, ansvarsrett og kontroll lagt opp etter de nye forskriftene. Imidlertid tar en forbehold om å inkludere de nye tekniske bestemmelsene.

¹³ Bonnevie-Svendsen, M., Prosjekt 94016 Høgskolen i Haugesund, pilotprosjekt ny plan- og bygningslov, 1996, Norges byggforskningsinstitutt

Rekkevik Brygge

Norhval a.s i Larvik står bak boligprosjektet Rekkevik brygge¹⁴. Prosjektet ble gjennomført som et pilotprosjekt i regi av SiB-prosjektet, og bygget ble ferdigstillet i september 1998.

Prosjektet hadde tre satsningsområder:

PBL-gruppen: Gjennomføre søknadsprosess etter endringene i plan- og bygningsloven, og utvikle rutiner for de nye ansvarsrollene og kontrollansvaret.

Kvalitetssystem-gruppen: Utvikle/tilpasse kvalitetssystemene for de involverte bedriftene slik at disse tilfredsstiller kravene etter endringene i plan- og bygningsloven, og bidra til at bedriftene kan få sentral godkjenning.

IT-gruppen: Etablere felles elektronisk prosjektarkiv og elektronisk informasjonsutveksling mellom byggherre, arkitekt/rådgivere, entreprenør, leverandører og offentlige plan- og bygningsmyndigheter.

Prosjektet førte til en rekke praktiske tillem্পninger for søknadsprosessen. Det var vanskelig å finne en hensiktsmessig oppdeling av prosjekteringen i syv ulike trinnvise tillatelser. Dette førte til en løsning basert på fremdriftsplan for prosjekteringen og en "hovedsøknad om igangsetting" kombinert med tilleggsmeldinger etter hvert som prosjekteringen ble ferdig. Erfaringene tilsa videre at kommunen ville måtte arbeide mer systematisk med oppfølging og tilsyn i byggesaker. Prosjektet brukte en felles web-side som felles elektronisk arkiv. Dette viste seg å være en relativt arbeidskrevende løsning for prosjektes edb-ansvarlige. I ettertid kan vi nevne at prosjekthotell er utviklet som en ny tjeneste som profesjonaliserer nettopp prosjektadministrative tjenester.

4.4 Kvalitetsstyring og systemmodeller

Krav til sertifiserte kvalitetssystemer har ikke spilt noen vesentlig rolle for kvalitetsutviklingen i byggebransjen. Myndighetskrav til formell bedriftsstyring gjennom foretakssystemer blir derimot et sentralt krav som de aller fleste BA-bedrifter må forholde seg til. Dette har utløst et betydelig arbeid, dels for å tilpasse eksisterende systemer og dels for å utvikle nye modeller tilpasset de ulike aktørenes oppgaver og arbeidsmåter. Her følger en kortfattet status over de mest sentrale modellene for kvalitetssystemer i bygg og anlegg.

Kvalitetssystem Bygg og Anlegg (KBA)

Mye av utviklingsarbeidet på dette området er basert på Kvalitetssystem Bygg og Anlegg som er utviklet av Byggforsk. Kvalitetssystem Bygg og Anlegg er et mønstersystem med en standardisert oppbygging som tar utgangspunkt i byggeprosessen. Systemet rommer en rekke eksempler på rutiner som er samlet gjennom de prosjektene Byggforsk har hatt med byggebedriftene i en 10-års periode. Byggforsk Systemmodell er et velegnet verktøy utviklet for oppbygging, administrasjon og vedlikehold av foretakets kvalitetssystem. Se mer om dette på <http://www.byggforsk.no/bsm/default.htm>.

Kvalitetssystem Byggesak

Systemet er utviklet i prosjektet Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger¹⁵, som var et samarbeidsprosjekt mellom 8 kommuner ledet av Byggforsk i perioden 1995-1997. Systemet beskriver rutiner for saksbehandling etter det nye regelverket. Systemmodellen er lagt til grunn for tilsvarende arbeide i en rekke nettverksprosjekter mellom kommuner, se også avsnittet om regionale nettverksprosjekt mellom kommuner.

Oslo-systemet

Plan- og bygningsetaten utviklet i 1997 sitt eget kvalitetssystem for saksbehandling av byggesaker. Systemet var tuftet på Kvalitetssystem Byggesak, og ble det første systemet som

¹⁴ Gedde-Dahl, E., Lund, O.A., Thorsen Lindhjem, M., Mordal S-M., Rekkevik Brygge as, SiB-rapport, NFR 112144/222, 1999

¹⁵ Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger, Morten Bonnevie-Svendsen, 1997, prosjektrapport 224, Norges byggforskningsinstitutt

gjennomarbeidet hele saksbehandlingsprosessen etter at det nye regelverket var trådt i kraft. Systemet er relativt omfattende og detaljert og er tilpasset arbeidsprosessene i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Oslosystemet er tilgjengelig på eget nettsted for Oslo kommune. Mange kommuner bruker imidlertid dette systemet som en referanse for sin praksis.

Kvalitetssystem for arkitekter (AKS)

Som resultat av et nettverksprosjekt mellom arkitektkontorer forelå Arkitektkontorets kvalitetssystem i 1994. Bak dette sto Norges Praktiserende Arkitekter som initierte et utviklingsarbeid etter klubbmodellen i samarbeid med Byggforsk. Dette systemet ble siden revidert i løpet av 1998, for å fange opp endringene i regelverket, og omdøpt til Modell for arkitektkontorets kvalitetssystem (MAKS).

I tråd med den løpende utviklingen av løsninger for kontroll og forenklinger i søknadsprosessen vil det snart foreligge en tredje versjon av dette systemet. Systemet bygger på grunnstrukturen fra Kvalitetssystem Bygg og Anlegg (KBA).

Trehus-systemet

Boligprodusentene utviklet i samarbeid med Byggforsk i 1997-1998 et eget system med sikte på salg, søknad og tillatelse samt oppføring og overlevering av småhus. Dette systemet tar også utgangspunkt i byggeprosessen og KBA. Trehus-systemet er under revisjon i 1999.

Kvalitetssystem for små foretak

Norges byggmesterforbund har utviklet et foretakssystem som hjelp for små bedrifter som vil i gang med kvalitetssikring i forbindelse med godkjenning av foretak for ansvarsrett. Systemet er organisert med utgangspunkt i en generell del om bedriften og dernest oppdelt i henhold til de ulike ansvarsrollene.

RIF-kvalitet

Rådgivende ingeniørers forening utviklet i 1993 et system for kvalitetssikring av byggeprosjekter som et hjelpemiddel for å utvikle kvalitetsplaner for prosjektet. Systemet rommer en eksempelsamling som følger prosjektfasene: program, prosjektering og utførelse. Innledningsvis er det et kapittel med generelle rutiner for endring, avvik, kvalitetsrevisjon og kvalitetsplan.

Fra 1998 foreligger en modell for kvalitetssystemet for rådgiverfirmaene som også inkluderer systemkravene i plan- og bygningsloven. Modellen var ledd i en frivillig godkjenningsordning basert på NS-EN ISO 9001.

4.5 Innarbeiding av kvalitetsstyring

Kommuneklubbene

Det har vært arbeidet med en rekke opplæringstiltak og kursvirksomhet, særlig i bransjeforeningenes regi for å heve kompetansen om kvalitetsstyring. På den offentlige siden har nettverksprosjektene med kommuner omfattet i alt et 40-talls kommuner som arbeidet med innføring av byggesaksreformen og forbedring av sine interne rutiner i perioden 1994 – 1999: *Pilotklubben*, 1994-1996: Drammen, Fredrikstad, Steinkjer, Hamar, Haugesund, Stavanger, Suldal og Time kommune.

Akershus-prosjektet, 1996-1998: Skedsmo, Nittedal, Fet, Opepegård, Bærum, Ullensaker kommune.

Grenlandsprosjektet, 1995-1999: Kragerø, Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan kommune. (1997-1999 med vekt på planprosess)

Samhandling Follo, 1996-1998: Ski, Vestby, Enebakk, Ås, Nesodden og Frogn kommune.

Kvalitetskommuner i Nord, 1996-1998: Harstad, Tromsø, Hammerfest, Bodø, Nordkapp, Alta, Sør-Varanger og Sortland kommune.

Søre Sunnmøre, 1997-1998: Hareid, Herøy, Sande, Ulstein, Volda og Ørsta kommune.

Indre Østfold, 1998-1999: Eidsberg, Askim, Rakkestad, Spydeberg og Skiptvet kommune.

Kvalitetsstyring i bransjen

Arkitektklubbene

Arkitektene var tidlig ute med utvikling av sitt modellsystem Arkitektkontorets Kvalitetssystem (AKS, 1. utgave 1994). Systemet ble utarbeidet på grunnlag av Arkitektklubben som var et samarbeid mellom 8 arkitektkontorer etter nettverksmodellen. Deltakere var ArkiForum AS, Arkitektstudio AS, Arkitektgruppen CUBUS AS, AROS AS, BOARCH Arkitekter AS, Engh og Seip Arkitektkontor AS, ORIGO Arkitektgruppe AS og PLATOU Arkitekter AS. Prosjektet var del av en større kvalitetssatsning som Norges Praktiserende Arkitekter (NPA) tok initiativ til i 1991. I prosjektarbeidet bearbeidet en både utvikling og innarbeiding av justert praksis.

Som følge av byggesaksreformen ble det satt i gang et nytt nettverksarbeid mellom 7 større arkitektkontorer i Rogaland, Maks-klubben. Dette var også i regi av NPA og deltakerene var Asplan Viak AS, Opus Arkitekter AS, Brandsberg-Dahl's Arkitektkontor, Arkitektkontoret Vest AS, Leif Nes Arkitekter AS og Signatur AS. Innarbeiding av byggesaksreformen med endret søknadsprosess og krav til kontroll var viktige deler av dette arbeidet. På grunnlag av dette arbeidet ble AKS revidert og gitt navnet Modell for Arkitektkontorets Kvalitetssystem (MAKS, 1998).

4.6 Informasjonssverktøy

KiB-prosjektet

Kommunikasjon og informasjon i byggeprosessen (KiB) har vært en langsiktig satsning for å etablere et elektronisk basert informasjonssverktøy for byggesaksprosessen. Prosjektet har vært knyttet til Samspill i byggeprosjektet (SiB-prosjektet) under Norges forskningsråd. Et innledende forprosjekt var klart i februar 1997, og et hovedprosjekt med bred deltagelse fra byggebransjen ble etablert samme året med deltagelse fra Holte Prosjekt, Norges byggforskningsinstitutt, Selvaag Homes, HRTB Arkitekter, Selmer, IGP, Oslo kommune. Det er utviklet en informasjonsstruktur og et søkeredskap basert på KiB-pilen. KiB-pilen er et pedagogisk verktøy for innhenting av kunnskap om den nye byggesaksprosessen. KiB-pilen skal gi henvisning til eksempler og modeller for søknads- og godkjennings-prosessen, samtidig som det er utviklet en KIB-kommune del som peker til kommunal informasjon av betydning for byggesaken og byggeprosjektet.

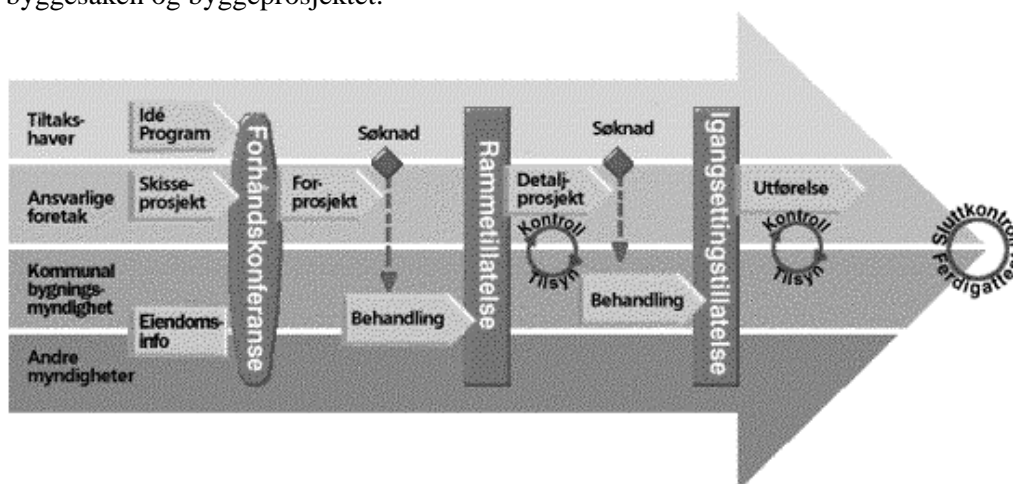


Fig. 46 KiB-pilen viser vei til informasjon for de ulike aktørene i byggesaksprosessen. Se nærmere om KiB på <http://www.ba-torget.no/kib/>.

Elektronisk skjemautfylling

Søknadsskjematikken har vært gjenstand for revisjoner siden de første versjonene forelå ved ikrafttreden sommeren 1997. Ved siden av arbeidet med å utvikle bedre skjematikk for søknadsinformasjonen har Boligprodusentene utviklet elektroniske skjema og et tilhørende læreprogram om innfylling av informasjon i søknadsdokumentasjonen. Dette er lagt ut på internett som demo-versjon i løpet av høsten 1999. Mangfoldet av blanketter og skjemavarianter

har preget den tidlige fasen av byggesaksreformen. I løpet av 1999 gikk ulike interessenter sammen om å standardisere innhold og layout for de aktuelle søknadsblankettene. Dette har bidratt til at en i løpet av 2000 vil få tilgang over internett til blanketter som er standardisert. I neste omgang vil denne standardiseringen gjøre det mulig å utvikle programvare som gjør det mulig å utveksle elektronisk informasjon mellom søker og myndighet.

4.7 Byggesaksskolen - nytt etterutdanningstilbud

Til oppgavene med Byggesaksbehandling har kommunene rekruttert blant ingeniører, erfarne håndverkere, arkitekter og sivilingeniører og i de senere år også jurister. Det har således ikke vært noen entydig profesjonsforankring for byggesaksbehandling som et eget fagområde i grenseland mellom teknikk, forvaltning/jus og mer samfunnsmessige fag. I regi av særlig Forum for Bygningskontroll og Statens bygningstekniske etat har det siden 1996 pågått et langsiktig arbeid for å etablere en kompetansemessig plattform for byggesaksbehandlere. Dette er ført frem til et undervisningsopplegg basert på fjernundervisning med oppstart første halvår 2000. Faglig ansvarlig er Høgskolen i Gjøvik. I samarbeid med Høgskolen i Østfold vil en legge til rette for et etterutdanningstilbud på 10 vekttall som retter seg mot både kommunale saksbehandlere og til aktørene i bygnæringen.

Fagplanen omfatter så langt fem fagmoduler, se tabell 47.

Tab. 47 Oversikt over fagplanen for Byggesaksskolen basert på fagplan i desember 1999

Modul 1	Arealplanlegging: Om plangrunnlaget som forutsetning for byggesaksbehandling og innføring i planprosessen de ulike plantypene.
Modul 2	Off og priv kjøregregler: Oversikt og grunnlag i offentlig regelverk og private avtaleforhold bl.a. lover, forskrifter, Norsk standard og andre styringsdokumenter
Modul 3	Saksbehandling: Om søknadsinformasjon og saksbehandlingsprosessen
Modul 4	Kontroll/tilsyn: Om egenkontroll i virksomhetene og myndighetenes tilsyn med at regelverket overholdes, og om interne prosesser i foretak og kommunale myndigheter som kreves for byggesaken
Modul 5	Bygg- og eiendomsforvaltning: Om problemstillinger i forbindelse med bruk av bygninger, sett i forhold til regelverk og livsløpstankegang: Planleggingsgrunnlag, pålagte tilsynsoppgaver, økonomi/ressurs, brann/helse

I februar 2000 startet undervisningen av det første kullet på 47 studenter fordelt på undervisningsstedene Gjøvik, Oslo, Trondheim, Sarpsborg og Mehamn.

Vurderinger på bakgrunn av kapittel 4

Myndighetene har integrert regelverksutvikling og prosjekt- og forsøksvirksomhet i stor grad. Dette har bidratt til modellutvikling og eksemplifisering, og sørget for virkelighetsforankring på områder hvor regelverket ellers lett ville kunne beskyldes for å "ta av" i forhold til byggebransjens praksis. Imidlertid har det store omfanget av småhusbygging i liten grad blitt fokusert i forsøksvirksomheten. På dette feltet står praktisering av regelverket overfor de største "kalibreringsproblemene" når krav til systemer og dokumentasjon skal fortolkes.

Systemtankegangen krever evne til helhetlig tenkning, og det blir viktig å ha formålene klare, når en går inn i en tradisjon basert på detaljert regelverk. Slike regler finnes ikke lenger, og misforstått forvaltning kan dermed true effektiv offentlig og privat ressursbruk.

Kravet til søknadsdokumentasjon ser ut til å ha utløst en ny giv for elektronisk basert søknadsutfylling og i neste omgang elektronisk basert informasjonsutveksling. Det viser seg at der foretakene bruker elektronisk baserte søknadsprogrammer, blir nye endringer innarbeidet i takt med leverandørens oppdateringer av programvaren. Det ligger an til at et teknologisk potensiale for informasjonsutveksling snart kan realiseres i kjølvannet av byggesaksreformen.

Byggesaksavdelingens isolasjon later til å være definitivt brutt, og det er etablert et nytt kompetanseområde gjennom byggesaksskolen for både private aktører og offentlige myndigheter. Denne utviklingen må tilskrives byggesaksreformen, og sentrale myndigheters vilje til å bruke reformen for å heve kompetansen i kommuner og byggenæringen i samarbeid med bransjens organisasjoner.

Den siste fasen av implementering vil komme når kommunene skal forholde seg til foretakenes systemer som en del av kompetansegrunnlaget fra og med 1.01.2001. Dette vil sette kompetansen hos både myndigheter og byggeaktører på prøve. På samme måte vil arbeidet med tilsyn gi betydelig utfordringer for samspillet mellom myndigheter og ansvarlige foretak. Ved årsskiftet 1999 / 2000 er det bare et fåtall kommuner som har satt i gang tilsynsvirksomhet.

5 Evaluering av reformen

Kommunal- og regionaldepartementet har som nevnt i innledningen satt i gang flere evalueringsprosjekt. Her blir de prosjektene som er ferdig rapportert gitt en kort omtale. Det vises også til informasjon på hjemmesidene til BE som har en egen avdeling om evaluering av byggesaksreformen. Se nærmere oppdatert informasjon på internett: <http://www.bebygg.no/beweb/info/evaluering/evaluering.html>.

5.1 Program for evaluering¹⁶

I løpet av 1997 arbeidet et fagutvalg med representanter for Kommunal- og regionaldepartementet, Statens bygningstekniske etat, kommunesektoren, Statskonsult og Byggforsk med en plan for evaluering av plan- og bygningsloven. Utvalgets rapport utgjør et program for evaluering av byggesaksreformen i et langsiktig perspektiv. Programmet er fasedelt med hovedfokus på kommunene i de første årene av innarbeidingsfasen, dernest med vekt på samspillet mellom myndigheter og byggebransjen, og hvor de samfunnsmessige effektene integreres i et langsiktig perspektiv. Programmet definerer plan- og bygningslovens interessenter og lanserer en målstruktur for reformen. Rapporten gir konkrete forslag til evalueringsprosjekter for den innledende fasen av reformen.

5.2 Første kartlegging, sett fra bygg- og anleggsnæringens side¹⁷

De tidlige erfaringene etter innføringen av reformen er kartlagt gjennom en kvantitativt anlagt undersøkelse til et 50-talls bedrifter i Østfold, Nord-Trøndelag, Trondheim og Sunnmøre. Blant rapportens konklusjoner er at ingen av de undersøkte bedriftene har ansatt personer med begrunnelse i de nye bestemmelsene om kvalifikasjonskrav for ansvarsrett. Bedriftene oppgir at de bruker mer ressurser i søknadsfasen, og de små bedriftene beskriver dette som "mye arbeid for å få (lov til) å jobbe". Kravene til dokumentasjon er i liten grad avpasset kompleksitet og vanskelighetsgrad i prosjektene. De større bedriftene (> 10 ansatte) har i hovedsak foretatt tilpasning av eksisterende systemer: "fungerer stort sett som før, bare litt mer papir". Reformen har utløst en omfattende etterutdanning av ansatte og videreutvikling av eksisterende systemer.

5.3 Første kartlegging, Case-undersøkelse i 10 kommuner¹⁸

Undersøkelsen ble gjennomført i byggesaksreformen første virkeår. Formålet har vært å kartlegge forventningene til reformen hos kommunale byggesaksbehandlere. Et sentralt argument for iverksetting av reformen har vært behov for å heve kvalitetsnivået i byggeriet, og det sentrale virkemiddelet for å oppnå forbedring har vært omlegging av kontroll og tilsyn ved siden av endringer i ansvarssystemet. En forutsetning for endring er at kommunale saksbehandlere identifiserer seg med reformens sentrale mål og virkemidler. Dette er tema for undersøkelsen som omfatter data fra 10 kommuner og 22 saksbehandlere i en kvalitativt innrettet case-undersøkelse.

Rapporten konkluderer med at saksbehandlers profesjonsforankring er medvirkende for hvordan reformens ulike virkemidler blir tatt i bruk. Det er forståelse for målet om heving av kvalitetsnivået, men ofte vil andre problemstillinger som avledes av ombudsmannsrollen og rollen som teknisk ekspert gå foran oppgaven med å overvåke teknisk kvalitet, som i liten grad er saksbehandlers problem. Tillitsforholdet til byggebransjen er en grunnleggende faktor for hvordan krav til dokumentasjon blir praktisert og myndighetenes kontrollbehov blir oppfattet. Det er en gjennomgående og grunnleggende skepsis til byggeforetakenes egenkontroll. Tillitsforholdet mellom lokale myndigheter og byggebransjen er dårligst i de store og urbane

¹⁶ Bonnevie-Svendsen, M. (1997), oppdragsrapport O 7238, Norges byggforskningsinstitutt

¹⁷ Nordtug, J. (1998), NTF-notat 1998:10, Nord-Trøndelagsforskning

¹⁸ Bonnevie-Svendsen, M. (1999), prosjektrapport 257-1999, Norges byggforskningsinstitutt

kommunene, og relativt sett bedre i de mindre og rurale kommunene. Kommunene gir uttrykk for at det er et stort tilsynsbehov, for at systemtilsyn skal være troverdig, for å demonstrere håndheving av krav, men også for å beholde en faglig nærhet til byggeprosessen og motvirke fremmedgjøring hos saksbehandlere

5.4 Nøkkeltall for byggesaker i Grenland¹⁹

Grenlandskommunene har systematisk registrert byggesaker elektronisk etter en felles standard. Kommunene besitter et rikholdig datagrunnlag (ca 6000 registrerte saker fra 1997 til 1998) som gjør det mulig å beregne sikre nøkkeltall i forhold til saksmengde, saksbehandlingstid og ressursbruk. Hensikten med prosjektet har vært å utnytte datagrunnlaget i Grenland for å undersøke hvilke konsekvenser reformen av Plan- og bygningsloven har fått for saksbehandlingstid og hvordan saksmengden er påvirket.

Prosjektet skal også bidra til å utvikle en standard for registrering og beregning av saksbehandlingstid som sikrer sammenlignbare resultater fra alle kommuner i Norge. Forum for bygningskontroll har hatt ansvar for prosjektet som er gjennomført av ArkiData ved Bengt Næspe.

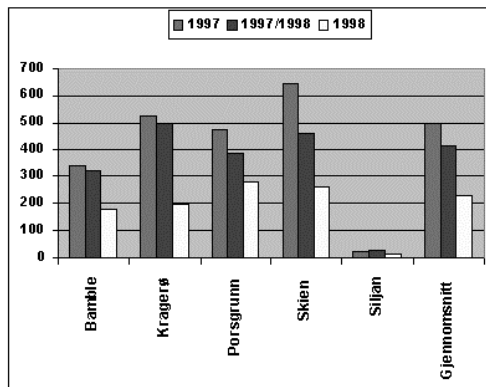


Fig. 541 Saksinnngang i 5 kommuner i Grenland i 1997 og 1998.

Det var en ekstraordinær saksinnngang til kommunene kort tid før loven trådte i kraft 1.1.98. Dette medførte et betydelig etterslep av saker som skulle behandles samtidig med at lovreformen og nye rutiner skulle innføres i kommunene. Registreringer viser at det ble behandlet nesten like mange saker i 1998 som i 1997, selv om det kom inn langt færre saker i 1998. Det var mao. et betydelig etterslep av saker fra 1997.

Den ekstraordinære saksinngangen i 1997 fikk stor innflytelse på saksbehandlingstiden i 1998. Se figur 541. Det er derfor vanskelig å isolere den virkningen selve lovreformen har hatt ved å betrakte saksbehandlingstiden for 1998. En kan imidlertid få frem et uttrykk for virkningen av reformen ved å beregne saksbehandlingstid uten å ta med overhenger fra mottatte saker i 1997. I undersøkelsen er saksbehandlingstiden analysert med og uten overheng av gamle saker fra 1997. Se figur 542.

¹⁹ Næspe, B. (1999), oppdragsrapport for NKF-Forum for bygningskontroll og Kommunal- og regionaldepartementet, ArkiData

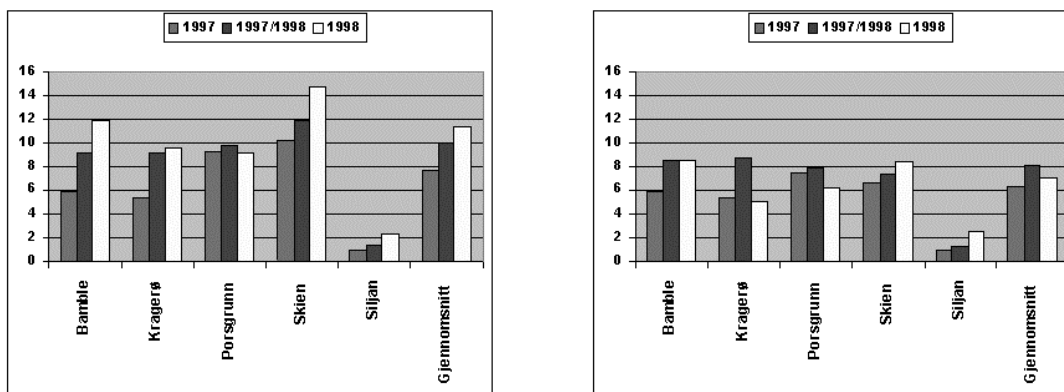


Fig. 542 Saksbehandlingstid beregnet med overheng av saker fra 1997 (gamle saker) gir statistisk sett lengre saksbehandlingstid (kfr. den høyre rammen).

Konklusjonene, basert på data fra 1998, tyder på at lovreformen har medført en viss økning av den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, og at økningen blir større hvis en regner med etterslepet av saker fra 1997. Kommunene bruker mye tid på kommunikasjon med søker og tiltakshaver for å få tilstrekkelig dokumentasjon for søknaden.

Registreringer i Kragerø og Bamble viser at i ca. 18 til 40 % av sakene har ansvarlig søker brukt i snitt fra 5 til 13 uker på å rette opp feil i søknader. Denne tendensen har vært økende, og her ligger et klart forbedringspotensiale. Det blir foretatt nye undersøkelser i Grenland for 1999. Disse dataene vil vise om saksbehandlingstiden stabiliserer seg på et høyere nivå eller om den reduseres når det nye regelverket er innarbeidet i større grad.

5.5 Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggsnæringen²⁰

I løpet av første kvartal 1999 ble det gjennomført et forprosjekt som en bredt anlagt studie av hvordan byggesaksreformen kan påvirke strukturen i byggenæringen. Forprosjektet ble gjennomført i samarbeid mellom ECON Senter for økonomisk analyse, STEP-gruppen og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Studien omfatter en spørreundersøkelse i bedriftene og bransjeorganisasjonene og en analyse av statistiske data.

Studien konkluderer med at høyere kompetansekrav i de nye byggesaksreglene kan bety høyere inngangsbarrierer og isolert trekke i retning av færre bedrifter. Også andre faktorer har betydning. Dersom de større bedriftene har høyere kompetansenivå enn de små, kan dette i så fall innebære en konkurransefordel for de større bedriftene.

Formalkompetansen har økt betydelig i BA-næringen de siste årene, men det er generelt små forskjeller i kompetansenivået i små og store bedrifter. I den grad forskjeller finnes med hensyn til formalkompetanse mellom små og store bedrifter, har de ikke blitt forsterket over tid. Det er liten grunn til å anta at de nye kravene vil føre til noe særlig frafall av større bedrifter. Enkelte mindre bedrifter kan imidlertid få problemer med å oppnå formell godkjenning.

Konjunktursvingningene er den helt dominerende påvirkningsfaktor for BA-bedriftenes arbeidssituasjon. Oppfatningene i bransjeorganisasjonene og bedriftene er at byggesaksreformen har hatt en forsterkende, men ikke avgjørende effekt mht næringsstrukturen.

Bransjeorganisasjonene kan foreløpig ikke rapportere om sterke tegn til at bedrifter har endret arbeidsfelt, gått ut av næringen eller inn i andre bedrifter. Foreløpig er det bare få bedrifter som kan antas å få problemer pga. de nye byggeforskriftene. Disse bedriftene representerer sannsynligvis en meget liten andel av den totale kapasiteten.

Med utgangspunkt SSB (Bygge- og anleggsstatistikken) er det vanskelig å spore endringstendenser i næringsstruktur så kort tid etter at reformen har blitt satt i verk. Selv om effektene av byggesaksreformen ikke direkte kan leses ut av løpende statistikk, viser

²⁰ Paus, E. et al, (1999), oppdragsrapport ved ECON Senter for økonomisk analyse, STEP-gruppen og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), ECON rapport 7/99

byggearealstatistikken at det er lite sannsynlig at reformen så langt har hatt betydning mht byggeaktiviteten. Antallet nye, godkjente boliger lå i 1998 på et "normalt" nivå, dvs samme nivå som i 1995 og 1996.

Erfaringene fra forprosjektet er at en separat undersøkelse av spesielt en til to-manns bedrifter vil være høyst aktuell i et eventuelt senere prosjekt. I det senere hovedprosjektet som departementet vil sette i gang vil det også være interessant å gå nærmere inn på hvor mye innføringen av de nye byggesaksreglene faktisk koster bedriftene, om det er forskjeller mellom små og store bedrifter og eventuelt hvor mye av kostnadene som overføres kundene.

Vurderinger på bakgrunn av kapittel 5

byggesaksreformens suksess vil avhenge av hvordan samspillet mellom myndigheter og byggenæringens aktører utvikler seg. Derfor er det sentralt at evalueringsarbeidet tar vare på dynamikken i denne relasjonen i kommende prosjektutvikling.

Så langt kan det se ut som mye makt er samlet hos byggesaksbehandlerene, uten at makten er balansert av effektive klagemekanismer. Særlig vil den uprofesjonelle byggherren lett kunne bli et offer for et profesjonalisert søkerledd som opererer i allianse med de kommunale myndighetene, på en slik måte at byggherren henvises til å bære kostnadene i et profesjonalisert spill som byggherren ikke behersker.

Effekter i form av kvalitet i byggeprosess og ferdig bygget produkt, står sentralt, og er erklærte gevinstområder som må følges videre i evalueringsarbeidet. Det ferdigstilles i disse dager et programnotat²¹ som trekker opp aktuelle hovedlinjer for videreføring av det forskningsmessige evalueringsarbeidet. Dette arbeidet vil skje i regi av Norges forskningsråd ved området for kultur og samfunn.

Gjennom arbeid med å evaluere effektene av byggesaksreformen har byggenæringen en ny mulighet for å ta aktivt ansvar for sitt eget regelverk. Vi tror at fremtidens byggherrer vil være tjent med at næringen bruker slike utviklingsmuligheter i større grad enn det som har vært tradisjonen.

Oslo, 24.02.2000
Morten Bonnevie-Svendsen

²¹ Evaluering av byggesaksreformen – faglig overbygning, Nordahl, B., (2000), Norges byggforskningsinstitutt

