

Morten Bonnevie-Svendsen

Evaluering av plan- og bygningssloven

Første kartlegging

Case-undersøkelse i ti kommuner

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Morten Bonnevie-Svendsen

Evaluering av plan- og byggningsloven

Første kartlegging

Case-undersøkelse i ti kommuner

Prosjektrapport 257 – 1999

Prosjektrapport 257
Morten Bonnevie-Svendsen
Evaluering av plan- og bygningsloven
Første kartlegging
Case-undersøkelse i ti kommuner

Emneord:
Plan- og bygningsloven
Evaluering
Kommuner
Kvalitative metoder
Saksbehandling

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0657-7

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

© Norges byggforskningsinstitutt 1999

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

Hva blir resultatet av byggesaksreformen?

Først om flere år vil det være mulig å vurdere om intensjonene med reformen er blitt innfridd. Når evalueringsprosessen i kommunene starter opp med denne undersøkelsen allerede i reformens første virkeår, er det dels for å klarlegge om kommunenes forventninger sammenfaller med sentrale myndigheters intensjoner, og dels for å skape et bilde av situasjonen i kommunene ved oppstart av reformen.

Alle de ti kommunene vi har henvendt oss til, har takket ja til deltakelse og satt av tid til våre intervjuer. Uten denne åpenheten i en svært tidlig fase i omleggingen til ny praksis hadde det ikke vært mulig å rapportere så vidt inngående om saksbehandlerrollen og forventningene til samspillet med byggebransjen.

Rapporten vil ha interesse for saksbehandlere i kommunen, men også for byggebransjens aktører som er avhengige av å ha en god dialog med myndighetene. Rapporten trekker opp en rekke temaer og problemstillinger som har interesse for det videre evalueringsarbeidet.

Rapporten er volumiøs på grunn av omfattende beskrivelser som vi har tatt inn for å underbygge og gi grunnlag for konklusjonene. Vi oppfordrer derfor leseren til å være selektiv ved først å lese sammendraget og deretter gå videre til datagrunnlaget ved hjelp av innholdsfortegnelsen.

Vi håper at saksbehandlere vil kjenne seg igjen i rapportens beskrivelser og kunne bruke rapporten som grunnlag for videre utvikling og forståelse av den nye saksbehandlerrollen.

En spesiell takk rettes til psykolog Siri Nørve, forsker ved Norges byggforskningsinstitutt, for metodisk og faglig støtte underveis i hele prosessen med dette arbeidet.

Oslo, juni 1999
Norges byggforskningsinstitutt

Åge Hallquist

Innhold

Forord	3
Innhold	4
0 Sammen drag	7
1 Innledning	15
1.1 Om byggesaksreformen	15
1.1.1 Systemtilsyn og kontroll	15
1.1.2 Ny kompetanse	15
1.1.3 Ny saksbehandlingsprosess – tettere dialog	15
1.1.4 Nye ansvarsregler – sterkere avhengighet	16
1.2 Formål	16
2 Problemstillinger	18
2.1 Del I	18
2.2 Del II	19
3 Metode	20
3.1 Undersøkelse basert på case	20
3.2 Utvalg	20
3.3 Intervjuer	21
3.4 Tidspunkt for gjennomføring av undersøkelsen	22
3.5 Karakteristikk av data	22
4 Kvalitativ analyse – del I	23
4.1 Schein som teoretisk grunnlag	23
4.2 Bruk av modellen	24
4.3 Beskrivelser og funn	25
4.3.1 Kommune 1	26
4.3.2 Kommune 2	31
4.3.3 Kommune 3	34
4.3.4 Kommune 4	38
4.4 Analyse	42
4.4.1 Analyse av funn ved hjelp av Schein	42
4.4.2 Scheins modell i lys av data	45
4.5 Konklusjoner fra kvalitativ analyse	46
4.5.1 Byggefeil - ikke kommunens problem	46
4.5.2 Ombudsrollen er sentral	46
4.5.3 Tror på ansvar og ikke kontrollsystemet	47
4.5.4 Reformen som meny	47
4.5.5 Vil endring skje?	47
4.5.6 Hypoteser om tilsyn og kontroll	47
5 Resultater fra kvantitativ analyse – del II	49
5.1 Utbyggingssituasjonen i kommunen	49
5.2 Kapasitet og kompetanse	50
5.3 Status for de første sakene	52
5.4 Søknadsinngang og søknadstyper	52
5.4.1 Behandling i ett eller to trinn	53
5.4.2 Bruk av § 95 b	54
5.4.3 Meldingssaker	54
5.5 Behandlingstid	55
5.6 Ansvarsrett og saksbehandling	56

5.6.1	Erfaringer i kommunene.....	56
5.6.2	Tidbruk ved saksbehandling av ansvarsrett.....	58
5.6.3	Gebyrer for ansvarsrett	58
5.7	Forhåndskonferanse	59
5.7.1	Kommunenes erfaringer.....	61
5.8	Kontroll og sanksjoner.....	62
5.8.1	Syn på byggskader	63
5.8.2	Etterlevelse og kontrollpraksis før reformen	64
5.8.3	Ny tilsynspraksis og forventninger til egenkontroll	66
5.8.4	Behov for tilsyn og den framtidige tilsynsrollen.....	67
5.8.5	Negative og positive elementer ved byggesaksreformen.....	70
5.9	Framtiden og forventninger	72
6	Konklusjoner.....	73
6.1	Gjeninnføring av kontroll og kommunenes forventninger	73
6.1.1	Forankring av reformens mål	73
6.1.2	Rolleforståelse	74
6.1.3	Syn på egen kompetanse.....	74
6.1.4	Forholdet til byggebransjen	75
6.1.5	Tilsyn og håndheving	75
6.1.6	Brukbarhet av Scheins teoretisk modell	76
6.1.7	Anbefalinger om implementering	76
6.2	Videre arbeid	76
6.2.1	Effektiv saksbehandling	76
6.2.2	Myndighetenes tilsyn.....	77
6.2.3	Egenkontroll – utforming i et dynamisk samspill	77
6.2.4	Metodiske betraktninger.....	77
6.3	Sluttbemerkning.....	78
	Litteratur.....	79

Vedlegg: Intervjuguide - del I
Intervjuguide - del II

0 Sammendrag

Systemtilsyn

Reformen introduserer systemtilsyn som et nytt prinsipp. Det som i fortsettelsen omtales som byggesaksreformen, kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Den tidligere detaljorienterte offentlige kontrollen erstattes med tilsyn av byggeforetakenes egne kontrollopplegg basert på virksomhetenes kvalitetssystemer.
- Samtidig med endret tilsynsprinsipp er det innført endringer i prosessen for søknad om byggetillatelse.
- Ansvarssystemet er lagt om idet ansvarsrett er knyttet til foretaket og forutsetter at definerte krav til kompetanse er tilfredsstillt.

Krav til ny kompetanse

Det nye regelverket forutsetter organisatorisk kompetanse i kommunene. Med organisatorisk kompetanse mener vi innsikt i hvordan formelle styringssystemer (kvalitetssystemer) bygges opp og innarbeides i en virksomhet. Forståelse for de mekanismene som virker i slike utviklingsprosesser, vil være avgjørende for å kunne utøve et hensiktsmessig systemtilsyn, både ut fra perspektivet *ettersyn og kontroll*, men også ut fra perspektivet *videreutvikling og forbedring* av styring og kvalitet i byggeprosesser og bygde produkter.

Problemstilling

Problemstillingen i denne undersøkelsen er:

Hvilke forventninger har kommunen til sin tilsynsrolle og til sine egne muligheter for å bidra til effektiv kontroll?

Undersøkelsen tar opp betingelsene for endring i kommunene og dermed grunnlaget for den omstillingen som skal skje i byggeforetakene under kommunens tilsyn og korrektiv.

Vi undersøker problemstillingen ved å stille spørsmål om:

- 1 Hvordan ser en på byggsaker innenfor kommunen, og er det behov for kontroll av byggeforetakene?
- 2 Hvordan oppfatter kommunen sin nye tilsynsrolle samt sine egne forutsetninger?
- 3 Hva er nå forventningene til byggeforetakenes egenkontroll?
- 4 Hva er kommunens sanksjonspraksis?
- 5 Hva er framtidsutsiktene og om tro på reformen?

To-delt undersøkelse

Undersøkelsen er todelt, og data er registrert på to ulike tidspunkt i den tidlige innarbeidingsfasen. Data fra del I (mars 1998) har en hovedvekt på kvalitative data, mens del II (august 1998) i større grad tok sikte på kvantitative data. Del I hadde kartlegging av forventninger til reformen som hovedfokus. Denne delen var forankret i teori om endring basert på individuell omstilling.

I del II er fokuset i større grad rettet mot saksbehandlingen og de aller første erfaringene med det nye regelverket. Samtidig forfølger vi erfaringer fra del I om forventninger til kontrollsystemet. Del II omfatter derfor kvantitative data om saksbehandling samtidig som vi utnytter utsagn om framtiden som supplement til kvalitative data fra del I.

Teori

Teorien for den kvalitative delen av undersøkelsen er Edgar H. Scheins modell om endringsprosesser. Modellen har som utgangspunkt at forandring i organisasjoner er basert på individuell læring. Schein beskriver endring som en prosess med erkjennelser i tre trinn. For å sikre en varig endring i en organisatorisk sammenheng er utfallet av alle de tre trinnene avgjørende.

Konklusjoner fra kvalitativ analyse

- Byggefeil er ikke saksbehandlers problem, og fungerer i liten grad som motiv/drivkraft for å gjennomføre kontroll.
- Rollen som byggherreombud og ivaretaker av rettighetsforhold naboer imellom står sterkt. Saksbehandlers fagforankring er styrer saksbehandlers resultatforståelse.
- Det er en betydelig skepsis til byggebransjens egenkontroll. Både lokale foretak og foretak basert utenfor kommunen rammes av mistillit, mens små bedrifter som kun opererer i lokalmarkedet har stor tillit. Kommunene tror egentlig ikke på mer eller bedre kontroll, men tror på ansvarsretten.
- Kommunene tar raskt i bruk nye teknikker og grep som reformen tilbyr, når disse stemmer med etablerte verdier og den opprinnelige rolleforståelsen. Slik sett kan iverksetting av reformen sies å ha preg av valg fra en meny.
- Forhåndskonferansen og ansvarssystemet blir framhevet som reformens gevinst som kommunene knytter forhåpninger til. Både forhåndskonferansen og ansvarsretten er videreføring av tidligere praksis og en innarbeidet tenkemåte.
- Kommuner som hadde rekruttert medarbeidere med bred erfaring fra byggebransjen hadde vel så god forståelse som den vi fant i kommuner som hadde deltatt i forsøk.

Konklusjoner fra kvantitativ undersøkelse

Kompetanse

- Kommunene gir uttrykk for at de er tilstrekkelig oppdaterte med hensyn til den nye saksbehandlingsprosessen. Kommunene etterspør videre faglig utdanning innenfor teknisk forskrift, estetikk og kontrollsystemer.
- Nettverksarbeidet mellom saksbehandlere blir oppgitt å være en svært viktig kilde for utvikling av regelverksforståelse og ajourføring av saksbehandlingspraksis.

Søknadsinnngang og søknadstyper

- Alle kommuner så nær som Kommune nr. 10 bekrefter den ekstraordinære søknadsinngangen i desember 1997 (romjuls-rushet).
- Det later til at lang saksbehandlingstid fører til utvidet bruk av totrinns søknader.
- Søknader etter § 95 b er i liten grad tatt i bruk, og mange av de søknadene som er frammet etter denne bestemmelsen, er ikke akseptert.
- Kommunene har gjennom sin veiledning i stor grad kunnet styre søknadsformen.
- Meldingssystemet er for komplisert og binder kommunale ressurser til veiledning.

- Det har oppstått en rekke logiske brister i overgangen mellom melding og søknadssystemet.

Saksbehandlingstid

- Kommunene anslår effektiv behandlingstid for en enebolig innenfor 4 – 8 timer.
- Lang saksbehandlingstid er først og fremst et problem i de større kommunene som har eller har hatt utbyggingspress.
- Med unntak av den minste kommunen i utvalget økte saksbehandlingstiden fra 1997 til august 1998, og på den økte mest for de større kommunene. To viktige forklaringsfaktorer på den økte behandlingstiden er ekstraordinær søknadsinngang i desember 1997 og innarbeiding av ny saksbehandlingspraksis og spesielt det nye ansvarssystemet.
- Forsert søknadsinngang forut for større omlegginger i regelverket ser ut til å være noe man må påregne.
- Det holdes for sannsynlig at saksbehandlingstid, som søkers ventetid på avklarende vedtak, vil reduseres etter hvert som praksis opparbeides i kommunene og byggebransjen.

Ansvarsrett

- Antall ansvarsretter for en typisk enebolig ble anslått til 4 – 5 separate ansvarsretter.
- Kommunene har brukt en stor andel av saksbehandlingstiden for de første sakene til å etablere det nye ansvarssystemet.
- Kommunene vil rasjonalisere senere saksbehandling av ansvarsrett ved å etablere ulike former for ”hukommelse” eller registre.
- Det er et betydelig sprik i de gebyrene kommunene beregnet for ansvarsrett-behandlingen i august 1998. Dette må ses i sammenheng med at tidbruk for denne oppgaven var temmelig uviss da undersøkelsen ble gjennomført.

Forhåndskonferanse

- Forskjellen i antall avholdte forhåndskonferanser indikerer en forskjell i kompetanse hos byggebransjens søkere i Kommune nr. 6 og Kommune nr. 8.
- Kommunene oppfatter ikke at de blir bundet i juridisk forstand gjennom forhåndskonferansen, og de har heller ikke erfaring for at konferansen fører til misforståelser på dette punktet – snarere er det eksempler på det motsatte.
- Kommunene er gjennomgående positive til forhåndskonferansen. Vi har registrert at saksbehandler bruker fra ½ – 2 timer til forberedelse av konferansen.
- Kommunene oppfatter forhåndskonferansen som positiv. Stort sett blir tiden som går med til forberedelse og gjennomføring sett på som en ”lønnsom investering” for kommunen og tiltakshaver.

Syn på byggefeil

- Kommunene oppfatter begrepet byggefeil ulikt og har varierende oppfatninger om omfanget og årsaksforhold.
- Ulovlige forhold i tilknytning til rettigheter har større oppmerksomhet enn byggefeil i den mer privatrettslige forstand som kan omfatte skader, feil mht. toleranse og

finish. Dette er i stor grad privatrettslige problemstillinger. Det blir ikke vist til eksempler med brudd på tekniske forskrift i sammenheng med ulovligheter.

Etterlevelse og kontrollpraksis for reformen

- De minste kommunene har de klareste oppfatningene om etterlevelse. De er samtidig de som er mest tilfreds med etterlevelsen av regelverket. Kommune nr. 8 gir klare uttrykk for at etterlevelse ikke er tilfredsstillende.
- Ferdigbefaringen gjennomføres i alle kommunene i utvalget.
- De mindre kommunene har det mest aktive til synet som omfatter stikkprøver i tillegg til ferdigbefaring.

Tilsyn og tilsynsrollen

- Utvalget av kommuner legger stor vekt på at innføringen av egenkontroll må følges opp med aktivt tilsyn fra kommunens side. Kommune nr. 10 viser til at behovet for tilsyn ikke lenger er det samme som før, og avviker dermed fra utvalget for øvrig.
- Kommunene (med unntak av Kommune nr. 10) er samstemmige om at det er et behov for bruk av stikkprøver, kommunalt nærvær i byggeprosessen og eventuelt uavhengig kontroll og sanksjoner når ”*resultatet ikke er bra*”.
- Tilsynsrollen endres, og dette skaper vanskeligheter med å håndtere et bredt kompetansekrav, samtidig som profesjonsinteressene kan være i konflikt med deler av den nye tilsynsrollen.

Konklusjon 1: Forankring av reformens mål

Det er samstemmighet i undersøkelsens utvalg om at det er behov for å bedre kvaliteten i norsk byggevirksomhet. Videre er det generell tilslutning til reformens virkemiddel om mer kontroll. En erkjenner at det foreligger et kontrollbehov, og at mer kontroll vil føre til et bedre byggeprodukt. Det er imidlertid betydelig skepsis til byggebransjens egenkontroll, og enkelte saksbehandlere går så langt som til å hevde at bare offentlig kontroll er troverdig. Det er sprikende oppfatninger om byggebransjens evne til å drive egenkontroll. Skepsis til egenkontroll ser ut til å følge skillet mellom rurale og urbane strøk, og er knyttet til det generelle tillitsforholdet overfor byggebransjen, men også til en viss grad forankret i vurdering av byggebransjens kompetanse om kontrollsystemer.

Holdningen til tilsyn med kontroll er farget av saksbehandlers interesse, tidligere erfaring og kompetanse om systemtilsyn. I mange kommuner har byggefeil liten plass på ”saksbehandlers dagsorden”. Dertil kommer at systemtankegangen er abstrakt, forutsetter innsikt i byggeprosessen og krever en viss grad av teknisk orientering hos saksbehandler. Alle disse forholdene er barrierer som bidrar til svak forankring av reformens intensjon om mer kontroll. Elementer som tilsier større grad av forståelse for den nye tilsynsrollen hos saksbehandler synes å være erfaringer fra kvalitetssikring i byggebransjen, tidligere praksis med aktivt tilsyn fra kommunens side før reformen ble innført og at saksbehandler har en orientering mot tekniske spørsmål.

Konklusjon 2: Rolleforståelse

Betydningen av rolleforståelsen er kanskje den mest skjellsettende registreringen i undersøkelsen. Den er avgjørende for de problemstillingene som saksbehandler prioriterer, og former forståelsen av reformens innhold og iverksetting. Rolleforståelsen

henger sammen med saksbehandlers faglige identitet og er preget av erfaringer som kan ligge langt tilbake i tid. Ved siden av forvaltningsrollen som innebærer kontroll og pålegg, er det behov for å ha positive relasjoner til publikum og brukere. Dette blir synlig i ombudsrollen som knytter an til service og informasjon, men også til konfliktmegling og ekspertrollen. Reformen utløser behov for nyansering og korrigerende av saksbehandlerrollen. Slike endringer er grunnleggende og tar tid, men er samtidig en forutsetning for iverksetting av systemtil synet.

Det ser ut som profesjonsforankringen har relativt stor betydning for hvordan saksbehandler oppfatter reformen og velger forståelse og løsninger for å iverksette reformen. Dette henspiller på at saksbehandlerrollen ikke har noen definert faglig plattform som basis. Det betyr samtidig at etablering av en slik plattform vil kunne forme rolleforståelsen i et mer langsiktig perspektiv.

Reformen består av flere "delreformer" som prinsippet om forhåndskonferanse, nytt ansvarssystem, nytt kontrollsystem og korrigert søknadsproses samt forenklet sanksjonsapparat. Iverksetting av de ulike delelementene av reformen preges av at kommunene iverksetter raskest de mest "nyttige" delene og de delene som ligger nærmest opp til dagens praksis. Rolleforståelsen bidrar sterkt til å styre iverksetting på en måte som har karakter av menyalg.

Der kompetansen er svak, og hvor oppgavene i tillegg er svakt forankret i rolleforståelsen, vil iverksetting ikke skje eller ta lang tid og ha karakter av konform tilpassning etter hvert som andre går foran. Tilsyn med kontrollsystemer er eksempel på omstilling som vil ta lang tid fordi en ny tankegang må innarbeides. Iverksetting av forhåndskonferansen og til dels ansvarssystemet er eksempler på reformelementer med stor grad av "nytteverdi" for saksbehandler og hvor iverksetting skjer raskt.

Konklusjoner 3: Syn på egen kompetanse

Med unntak av teknisk forskrift gir kommunene uttrykk for at de rundt et halvt år etter iverksetting av reformen har den oversikten over regelverket som de trenger. Flere kommuner understreker behov for oppdatering mht. det tekniske kravgrunnlaget.

Tilsyn med systemer basert på kontrollplan er nytt, og kommunene gir gjennomgående uttrykk for at dette er svake felt, men på noe ulikt kompetansemessig grunnlag. I tre av 10 kommuner blir det gitt uttrykk for klare forestillinger om systemtilsyn og hvordan kontrollplan skal brukes. I de øvrige kommunene innser en at kontrollplan er et nytt element som skal saksbehandles, men hvor en er svært usikker på kriteriene og bruk av kontrollplanen som styringsdokument.

Med unntak av en større kommune viser kommunene til samarbeidet med nabo-kommunene som det viktigste stedet for faglig viderutvikling. Alle kommunene var deltakere i nettverksarbeidet i regi av Forum for bygningskontroll. Dette faglige arbeidet i de kommunale nettverkene er kimen til en ny struktur, som så langt har gitt viktige bidrag til kommunenes behov for opplæring og samordning om nye løsninger.

Konklusjoner 4: Forholdet til byggebransjen

Grad av tillit til byggebransjen kommer til uttrykk i spørsmålet om syn på byggebransjens egenkontroll. Forholdet til byggebransjen varierer mellom å være preget

av tillit til mindre kommuners egne aktører til uttalt mistillit i kommuner med stort utbyggingspress. Holdningen kan imidlertid variere også innenfor en enkelt kommune, som en understrekning av at det er den enkeltes individuelle erfaringer som farger oppfatningen av byggebransjen.

Kommunene ser positivt på den tettere samhandlingen med byggebransjen. Dette tilskrives ikke minst det nye ansvarssystemet som gjør aktørene avhengige av de lokale myndighetene i sterkere grad enn før. Det nye tilsynsprinsippet forutsetter i utgangspunktet at det eksisterer et grunnlag for tillit. Når det viser seg at tillitsforhold også i framtiden blir brutt, gir saksbehandlere uttrykk for at de er forberedt på slike skuffelser. Det er imidlertid tro på at tilliten til byggebransjen kan forsterkes og bygges opp over lang tid.

Konklusjoner 5: Tilsyn og håndheving

Kommunene understreker gjennomgående behov for mer aktivt tilsyn. I noen tilfeller er dette knyttet til ønske å vende tilbake til uavhengig kommunal kontroll, som den eneste troverdige formen for kontroll. Tilsyn på byggeplassen knyttes imidlertid også til ønske fra saksbehandler om at kommunen skal være troverdig gjennom sitt tilsyn.

Saksbehandler har også behov for den nærheten til byggeprosessen som aktivt tilsyn gir, for å vedlikeholde sin kompetanse. Det er imidlertid store variasjoner i forståelsen og forventningene til den nye tilsynsrollen. Enkelte ser betydelig økt innflytelse både gjennom forhåndskonferanse og oppfølging av bransjens egen kontroll, mens andre oppfatter kontrollplaner som et nytt byråkratisk element, som de ikke riktig vet hvordan de skal håndtere.

Med unntak av de store bykommunene er saksbehandlere i liten grad kjent med de forenklingene som er gjort i kommunens adgang til sanksjonering. Det er også innenfor bykommunene vi fant eksempler på at sanksjonering allerede var tatt i bruk, eller hvor det ble gitt uttrykk for vilje til å reagere med sanksjoner.

Konklusjoner 6: Brukbarhet av Scheins teoretisk modell

Scheins endringsmodell er enkel og virker intuitivt riktig i sin tilnærming til endring gjennom individet. Modellen er lovende som analytisk verktøy også for endringsprosesser ved reformering av regelverk. Med utgangspunkt i modellen kan en antyde problemstillinger som er aktuelle i den pågående innarbeidingsprosessen.

Modellen bør brukes systematisk for å bygge opp erfaringer med implementering av regelverk som forutsetter endringsprosesser.

Anbefalinger om implementering

På grunnlag av denne undersøkelsen er det nærliggende å peke på to innsatsområder for videre arbeid med implementering:

- Fokus på ny rollemodell

Undersøkelsen har vist at saksbehandlers individuelle rolleforståelse er avgjørende for hvordan reformen blir oppfattet og iverksatt. Tiltak som kan sette fokus på hva den nye rollen innebærer, vil bidra til å utvikle nye forbilder og til ny oppgaveforståelse. Satt på spissen kan en stille spørsmål om "saksbehandlers" jobb er å saksbehandle eller å forbedre norsk byggevirksomhet?

Byggesaksbehandleren mangler en klar profesjonsforankring. Arbeidet med

kompetansegrunnlaget og utdanningstilbudet vil kunne gi positive effekter som bidrar til å tydeliggjøre myndighetsrollen.

- **Fokus på tilsyn**

I henhold til Schein's teori må den nye virkeligheten bekreftes av autoriteter og maktsentra. Hvis ikke det skjer, vil en i stedet for endring få tilbakefall til gammel praksis. Det vil i så fall bli "business as usual" som konsolideres, og ikke endring. Overført til reformen og byggebransjen betyr dette behov for å formidle klare signaler om at det gamle har opphørt. Håndheving av det nye regelverket vil være et slikt signal. Kommunene er selv inne på behovet for nærvær og aktivt tilsyn der bygging foregår. En slik satsning i tiden framover vil være i tråd med det teoretiske grunnlaget til Schein og vil kunne konsolidere reformen i tråd med intensjonene om overføring av kontrollansvar til bransjen, men under tilsyn.

Videre arbeid 1 - Effektiv saksbehandling

Faren for byråkratisering er en overhengende risiko for denne reformen, som i stor grad gir rammer som forutsettes fylt med innhold basert på innsikt i tekniske forhold, organisatorisk kompetanse og innsikt i forvaltning og samfunn. Spørsmålet er om saksbehandling og tilsyn utøves på en slik måte at dette blir effektivt i forhold til reformens mål. Hvilke problemstillinger og hvilke saker/søknader fokuseres i saksbehandlingen, hvordan blir dokumentasjonskrav praktisert og hvordan fordeles ressurser mellom saksbehandling og tilsyn. Hva er sammenhengen mellom saksbehandling og kvalitet i byggeprosjektet? Et evalueringstema innrettet mot den samfunnsmessig ressursbruken i byggesaksbehandlingen kan også ses i forhold til kost/nyttetraktninger.

Videre arbeid 2 - Myndighetenes tilsyn

Problemstillinger knyttet til Scheins modell Trinn 3 – konsolidering – kan være en interessant vinkling for videre evaluering. Tilsynspraksis vil stå sentralt som konsoliderende element, i relasjonen mellom lokal myndighet og byggebransjen, men også i relasjonen mellom lokal og sentral myndighet. Både lokale myndigheter og sentrale myndigheter vil ha behov for troverdighet gjennom sin praksis og håndheving. Dernest vil konsolidering i kommunene være følsom for hvordan administrativ og politisk ledelse forholder seg til reformen og spørsmålet om håndheving. Reformen vil innføre mer kontroll, og undesøkelsen indikerer at systemtilsyn innebærer gjeninnføring av aktivt tilsyn i de kommunene som har lagt dette ned, samtidig som tilsyn må utføres på en annen måte enn tidligere.

Videre arbeid 3 - Utforming av egenkontroll i et dynamisk samspill

I den videre evalueringsprosessen må ny kompetanse dessuten bygge på innsikt i byggeprosessen og aktivitetene i byggeprosjektene. Vi henviser til sammendraget om forventninger til etterlevelse og den gjensidige påvirkningen mellom aktør og lokal myndighet. Studier av byggeprosjekter og prosjektenes forhold til de lokale myndighetene vil derfor måtte stå sentralt i videre evaluering.

Metodiske betraktninger

Evaluering av reformen bør tilstrebe balanse mellom bruk av kvalitativ og kvantitative metoder for å sikre tilstrekkelig innsikt i årsaksmekanismene, samtidig som en skaper mulighet for å analysere generelle trender og fenomener i en nasjonal målestokk.

Det anbefales å føre videre kontakten med case-kommunene for å ha referanser som kan bidra til å forklare mekanismer og utviklingstrekk på grunnlag av innsikt i lokale sammenhenger.

Sluttbemerkning

Systemtilsyn forutsetter en basis av tillit, hvor partene definerer sine egne spilleregler under en felles forståelse av hva som skal oppnås. Framtidig evaluering får vise om systemene korrumpes fordi det offentlige ikke "undersøkte kvaliteten" eller reagerte på "åpenbare feil i leveransene" fra byggebransjen eller om byggesaksreformen fører til gradvis økende tillit og belønning for de som er ansvarlige.

1 Innledning

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er det gjennomført en undersøkelse av kommunenes omstilling til nytt regelverk i forbindelse med reformen i plan- og bygningsloven. Undersøkelsen er ett av de første prosjektene som gjennomføres i regi av det evalueringsprogrammet¹ som KRD har etablert for å undersøke hvilke virkninger reformen får for kommunene og i byggenæringen. Evalueringsprogrammet er fasedelt, og denne undersøkelsen inngår som et ledd i fase 0, Kartlegging av nåsituasjonen. Undersøkelsen er gjennomført etter at det nye regelverket trådte i kraft, men på et tidspunkt da saksbehandlingen i de fleste kommuner fortsatt var dominert av søknader etter "gammelt" regelverk. Undersøkelsen er todelt og baserer seg på intervjuer med fokus dels på forventninger til konsekvensene av de nye byggereglene, og dels på kartlegging av kommunenes innarbeiding, basert på erfaringer med de aller første sakene som er behandlet etter nytt regelverk.

1.1 Om byggesaksreformen

1.1.1 Systemtilsyn og kontroll

Reformen introduserer systemtilsyn som et nytt prinsipp. Det som i fortsettelsen omtales som byggesaksreformen, kan oppsummeres ifølgende hovedpunkter:

- Den tidligere detaljorienterte offentlige kontrollen erstattes med tilsyn av byggeforetakenes egne kontrollopplegg basert på virksomhetenes kvalitetssystemer.
- Samtidig med endret tilsynsprinsipp er det innført endringer i prosessen for søknad om byggetillatelse.
- Ansvarssystemet er lagt om idet ansvarsrett er knyttet til foretaket og forutsetter at definerte krav til kompetanse er tilfredsstilt.

1.1.2 Ny kompetanse

Det nye regelverket forutsetter organisatorisk kompetanse i kommunene. Med organisatorisk kompetanse mener vi innsikt i hvordan formelle styringssystemer (kvalitetssystemer) bygges opp og innarbeides i en virksomhet. Forståelse for de mekanismene som virker i slike utviklingsprosesser, vil være avgjørende for å kunne utøve et hensiktsmessig systemtilsyn, både ut fra perspektivet *ettersyn og kontroll*, men også ut fra perspektivet *videreutvikling og forbedring* av styring og kvalitet i byggeprosesser og bygde produkter.

1.1.3 Ny saksbehandlingsprosess – tettere dialog

Forut for den formelle søknadsprosessen er det innført forhåndskonferanse som en ny institusjon. Forhåndskonferansen omfatter forberedelse av søknadsprosessen og gir

¹ Evalueringsprogrammet er beskrevet i oppdragsrapporten av 1997: Evaluering av plan- og bygningsloven – byggesaksområdet. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.

saksbehandler en proaktiv og forebyggende rolle for å sikre kvalitet i byggeprosjektet og en effektiv søknads- og godkjenningsprosess. Forhåndskonferansen representerer et annet syn på myndighetenes oppgave enn den tradisjonell kontrollørrollen og bringer saksbehandler i nær dialog med tiltakshaver og den ansvarlige søkeren. Dette stiller store krav til profesjonalitet idet saksbehandler skal informere og legge til rette for en god dialog og prosess overfor utbyggerinteressene samtidig som almenhetens interesser skal ivaretas.

Den nye saksbehandlingsprosessen er tilpasset byggeprosessen ved at det gir anledning til å dele opp tillatelser i takt med byggeprosessen. Dette betyr at tillatelser kan gis for igangsetting av ulike etapper i byggevirksomheten etter hvert som prosjekteringen ferdigstilles. Sammen med kontrollplan og rapportering av egenkontroll fra byggebransjens side, bringer dette saksbehandler nærmere inn i byggeprosessen. Regelverket gir rom for at den lokale bygningsmyndigheten i framtiden kan ta en mer aktiv rolle i byggevirksomheten enn noensinne tidligere.

1.1.4 Nye ansvarsregler – sterkere avhengighet

Klart ansvar for de deltakende aktørene overfor bygningsmyndighetene er et sentralt mål for reformen. Tildeling av ansvar er hjemlet i en egen forskrift, og kommunen tildeler ansvarsrett til både prosjekterende og utførende, samt for kontroll, fra gang til gang for hvert enkelt byggeprosjekt. Selve oppgaven å søke om tillatelse er profesjonalisert og krever kvalifikasjoner avhengig av byggeprosjektets krakter. Dette innebærer også en radikal fornying i saksbehandlers oppgaver idet kommunen skal godkjenne aktørenes kvalifikasjoner fra prosjekt til prosjekt. Dette skaper en ny og vesentlig sterkere avhengighet mellom byggebransjen og de lokale bygningsmyndighetene, og tilfører kommunene sterke virkemidler i forhold til byggebransjen.

1.2 Formål

Omstilling til nye roller og ny saksbehandlingspraksis i til sammen 10 kommuner er tema for denne "1. kartleggingen". Evalueringsarbeidet har karakter av prosessevaluering, men kan også danne grunnlag for senere resultatevaluering. Prosess-elementet innebærer å klarlegge hvordan forventninger hos kommunale saksbehandlere danner basis for innarbeiding av reformen, og dernest registrere hva som skjer i den første fasen av innarbeidingen. Utgangspunktet er at det er viktig å ha kunnskap om hva som faktisk skjer. En systematisk og løpende registrering underveis gir kunnskap om innarbeidingsprosessen og samtidig muligheter for å kunne årsaksforklare resultater i neste omgang. Dernest er det nyttig å etablere kunnskap om prosessen for å kunne lede utviklingen mot de tilsiktede målene. Kunnskaper om effekter i omstillingsprosesser, som ved innføring av systemtilsyn, antas å være av generell interesse for utvikling av ny lovgivning (almen kunnskapstilvekst).

Vi har tilstrebet en kombinasjon av åpen tilnærming, for å kunne registrere effekter som lå utenfor det planlagte skjemaet, fordi vi har ønsket å få innsyn i de problemstillingene

kommunene er opptatt av. Samtidig har våre spørsmål vært innrettet mot tilsiktede endringer med vekt på forventninger til det nye kontrollsystemet.

Undersøkelsen er foretatt på et tidlig tidspunkt i kommunenes omlegging til nytt regelverk, og rapporten beskriver situasjonen ved reformens "0-punkt". Undersøkelsen er todelt, både fordi data er innhentet i to forskjellige perioder, og fordi problemstillingene som har vært fokusert, har vært ulike.

Tabell 1.2

Rapporten beskriver resultater basert på registreringer i to omganger med til dels ulik tilnærming.

Del I	Kartlegging av forventninger	Data fra mars 1998 Kvalitativ tilnærming	4 kommuner
Del II	Kartlegging av tidlige erfaringer	Data fra august 1998 Mer kvantitativt preget	6 kommuner

I del I er det satt fokus på saksbehandlers nye rolle i forbindelse med kontroll og systemtilsyn. Data er utskrifter fra intervjuer, og formålet har vært å klarlegge hvordan saksbehandler ser på sin rolle og sine nye muligheter gjennom systemtilsyn. Vi ønsket også å få belyst hvordan kommunene identifiserte seg med de problemene som ble ansett som nasjonale oppgaver, og som begrunnet byggesaksreformen.

I del II er spørsmålstillingen vesentlig mer målrettet og fokusert på den nye saksbehandlingsprosessen, samtidig som vi har koplet til sentrale spørsmål om kontroll og forventninger, slik at del II kan supplere data fra del I.

2 Problemstillinger

2.1 Del I

Denne delen av undersøkelsen konsentreres om saksbehandlers forventning til innføring av kontroll og de endringene dette får for saksbehandlers rolle og oppgaver. Med kontroll menes byggeforetakets kontroll av at myndighetskrav blir tilfredsstilt i prosjektering og under utførelse på byggeplassen. Regelverket legger opp til at kontroll i overveiende grad kan skje ved dokumentert egenkontroll. Det betyr at foretaket som utfører en oppgave, selv foretar kontroll av sitt arbeid i henhold til kontrollplaner og definerte kontrollrutiner og dokumenterer/bekrefter gjennomført kontroll overfor kommunen.

Vi vil undersøke forventningene knyttet til det nye tilsynsprinsippet ved å spørre om kommunens forestillinger om sin rolle og kommunens forventninger til byggebransjens etterlevelse av dokumentert egenkontroll.

Et hovedspørsmål knyttet til reformens kanskje viktigste antakelse er følgende:

a) Vil gjeninnføring av kontroll føre til færre byggskader og bedre bygg?

Denne overordnede problemstillingen vil bli behandlet i senere faser av Kommunal- og regiondepartementets evalueringsprogram. Regelverket legger opp til at kontroll skal gjeninnføres, og som en forutsetning for spørsmål a) er det nærliggende å stille spørsmål b):

b) Vil innføring av dokumentert egenkontroll føre til reelle kontrollaktiviteter i byggeforetakets regi?

Byggeforetaket skal i stor grad kontrollere seg selv, under tilsyn fra kommunen. Det er dette til synet, og denne nye rollen for kommunen, som vi ønsker å fokusere her. Hvordan ser kommunen på sin nye oppgave, på sine forutsetninger og på samspillet med byggeforetaket. Kommunene får i oppgave å påse at kontroller utføres og at dokumentasjon av kontroll avspeiler faktiske kontrolltiltak. Kommunens tilsyn vil påvirke foretakenes forståelse og praktisering av kontroll. Dette leder til spørsmål c) som er tema for denne undersøkelsen:

c) Hvilke forventninger har kommunen til sin tilsynsrolle og til sine egne muligheter for å bidra til effektiv kontroll?

Svaret på problemstillingen vil kunne fortelle om betingelsene for endring i kommunene, og dermed få betydning også for de omstillingene som skal skje i byggeforetakene under kommunens tilsyn og korrektiv. Kommunene får implisitt en rolle som endringsagent, og spørsmålet er om kommunens saksbehandlere identifiserer seg med denne rollen og hvordan saksbehandlerne oppfatter sine forutsetninger for den nye tilsynsrollen.

Forutsetninger for at kontroll skal gjeninnføres vil her bli knyttet til hovedspørsmålene over og presentert som antatt virningskjede:

Kommunen oppfatter sin nye tilsynsrolle og utøver tilsyn (c) →

Kontroll i byggeprosjektet blir effektiv (b) →

Bedre kontroll av byggevirksomheten og færre byggskader (a)

Ut fra denne antakelsen blir det avgjørende å klarlegge hvordan kommunen oppfatter reformen og sin framtidige rolle og oppgave. Ved hjelp av Scheins endringsmodell ønsker vi å vurdere betingelsene for endring i kommunenes tilsyn, som første ledd i virningskjeden. Vi stiller følgende spørsmål til kommunene:

- 1 Hvordan ser en på byggskader innenfor kommunen, og er det behov for kontroll av byggeforetakene?
- 2 Hvordan oppfatter kommunen sin nye tilsynsrolle samt sine egne forutsetninger?
- 3 Hva er forventningene til byggeforetakenes egenkontroll?
- 4 Hva er kommunens sanksjonspraksis?
- 5 Om framtidsutsikter og tro på reformen

2.2 Del II

Ved tidspunktet for registreringsarbeidet i del II (august 1998), var det ønskelig å beskrive omstillingen til ny saksbehandlingspraksis. Dette ledet til en rekke kvantitative spørsmål om saksmengde, søknadstype og saksbehandlingstid.

Behandling av søknad om godkjenning og tildeling av ansvarsrett var en ny oppgave kommunene fikk gjennom byggesaksreformen. Dette arbeidet omfattet vurderinger av foretakenes kompetanse og kvalifikasjoner knyttet til byggeoppgaven. Alle foretak som ønsket et selvstendig ansvar overfor myndighetene, ville måtte søke om lokal godkjenning og ansvarsrett, og det hadde interesse å kartlegge arbeidsomfanget av denne nye oppgaven.

Forhåndskonferansen er det første elementet i søknadsprosessen. Konferansen symboliserer sentrale intensjoner med byggesaksreformen idet forhåndskonferansen skal bidra til en mer forutsigbar saksbehandlingsprosess. Konferansen innebærer gjensidig orientering, men referatet skal ikke kunne forplikte kommunen. I denne undersøkelsen var vi interessert i bruken av forhåndskonferansen som en indikator på innarbeiding av ny praksis. Samtidig var spørsmålet om grad av forpliktelse interessant, og i hvilke grad partene oppfattet at forhåndskonferansen bidro til større grad av forutsigbarhet i den videre prosessen.

Den siste delen av intervjuene i del II omfattet problemstillinger som:

- kommunens nye tilsynsrolle og kontroll
- syn på byggeforetakenes egenkontroll
- forventninger til fremtiden og resultater av reformen

Med identiske spørsmål om kontroll og tilsyn har vi ønsket å sikre sammenheng mellom undersøkelsens del I og del II, slik at det kvalitative datagrunnlaget til sammen bygger på utsagn fra 10 kommuner.

3 Metode

3.1 Undersøkelse basert på case

Undersøkelsen i alle de 10 kommunene må oppfattes som case-undersøkelser. Denne metoden gir muligheter for å oppnå detaljert innsikt i sammenheng mellom årsaker og virkninger innenfor den enkelte kommunen. Undersøkelser basert på case gir imidlertid lite rom for generaliseringer. Det er viktig å huske på at årsaksforklaringer er nøye knyttet til det enkelte tilfellet og vil være unike eller ikke-generaliserbare. Resultater som tilsynelatende er sammenfallende mellom ulike kommuner, kan ha svært ulike årsaker/forklaringer.

I vårt tilfelle er saksbehandlere informanter og gir data på individnivå. Hver av kommunene er case-enheter for analyse av de aktuelle problemstillingene. Saksbehandlers generelle forventninger er tidligere kartlagt i en survey som omfatter 260 kommuner². Denne undersøkelsen viser at over 80 % av svarerne er positive til reformen og har tro på at den vil føre til *bedre kvalitet i byggevirksomheten*. Ved å gjøre undersøkelser i et utvalg av kommuner som case, vil det være mulig å få innsikt i om denne tendensen stemmer og forhåpentligvis lære noe om hvorfor kommunene er overveiende positive til reformen som krever betydelige anstengelser mht. opplæring av saksbehandlere (og i byggebransjen) og endring av praksis.

Den detaljerte innsikten som case-undersøkelsen gir, er velegnet som grunnlag for hypotesedannelse og kan være et godt utgangspunkt for kvantitative undersøkelser som grunnlag for generaliserte slutninger. Det er utviklet hypoteser om kontroll i avsnitt 4.5.6, som vi foreslår undersøkt i påfølgende forskning.

Undersøkelsens del II omfatter et mindre antall kommuner, og gir et visst tilfang av kvantitative data. Dette datatilfanget er kun ment som støtte for å karakterisere forholdene i den enkelte kommunen. Som grunnlag for konklusjoner på et generelt og nasjonalt plan må det gjennomføres egne undersøkelser med statistisk holdbarhet.

3.2 Utvalg

Det er valgt ut kommuner med sikte på å ivareta ulike forutsetninger for praktisering av de nye reglene for saksbehandling. I praksis betyr dette at størrelse og geografisk plassering har vært styrende for utvalget. Vårt kriterium har vært at økende størrelse i folketall henger sammen med økende tendens til utbyggingspress og økende krav til produktivitet i saksbehandlingen.

² Horjen, F. (1998): Revisjon av plan- og bygningsloven - Evaluering - Situasjonen i kommunene ved oppstartning av lovreformen - Sluttrapport fra spørreundersøkelse 1997. NKF - Forum for bygningskontroll.

Tabell 3.2 a

Fordeling av case-kommuner basert på størrelse

Karakteristikk basert på antall innbyggere	Kommuner antall
< 5 000, liten kommune	2
5 000 – 15 000, mindre kommune	3
15 000 – 30 000, mellomstor kommune	2
> 30 000, stor kommune	3

Det har vært viktig å ta hensyn til geografiske forhold i utvalget, fordi saksbehandling utføres innen vide grenser for lokal tilpassning. Vi har lagt vekt på å få med kommuner fra ulike fylker på Østlandet ved Telemark, Østfold og Akershus, Vestlandet ved Møre og Romsdal, Trøndelag ved Nord- og Sør-Trøndelag og Troms fylke. Utvalget er koordinert geografisk med en undersøkelse av Nord-Trøndelagsforskning³.

Utvalgsområdet er geografisk sammenfallende ved at det er foretatt undersøkelser av bedrifter i Østfold, Kommune nr. 6, Nord-Vestlandet og Nord-Trøndelag som korresponderer med kommuner i samme region.

Et annet kriterium som har veiet inn i utvalget, er at de 10 kommunene, fra undersøkelsens del I og II, til sammen skulle dekke en bredde av kommuner som hadde forsøks erfaringer med reformen før i krafttreden og kommuner uten slik erfaring.

Tabell 3.2 b

Oversikt over fordelingen av kommuner i undersøkelsens del I og II, basert på fylker og forsøks erfaring i de kommunene som inngår i undersøkelsen.

Nr	Kommuner i fylkene	Kvalitativ del I	Kvantitativ del II	Karakteristikk	Forsøks erfaring	
1	Akershus	ja		mellomstor	nei	
2	Akershus	ja		liten	nei	
3	Telemark	ja		stor, urban		ja
4	Østfold	ja		mellomstor	nei	
5	Sunnmøre		ja	mindre		ja
6	Sør-Trøndelag		ja	stor, urban	nei	
7	Nord-Trøndelag		ja	mindre	nei	
8	Troms		ja	stor, urban		ja
9	Finnmark		ja	liten	nei	
10	Østfold		ja	mindre	nei	

3.3 Intervjuer

Det ble utarbeidet en intervjuguide som grunnlag for intervjuene. Intervjuformen ble tilpasset kommunenes ønske og ble derfor gjennomført dels som individuelle intervjuer og dels som gruppeintervju.

³ Virkninger av byggesaksreformen – 1. kartlegging. Sett fra bygge- og anleggsnæringens side

Til sammen 22 informanter deltok i undersøkelsen i de 10 kommunene. Informantene hadde en gjennomsnittsalder på 48 år og med faglig bakgrunn som fordelte seg på følgende måte:

Tabell 3.3
Informantenes fordeling på faglig bakgrunn/utdannelse

Fagbakgrunn	Håndtverksbrev	Ingeniør	Siv.ing.	Arkitekt
Informantenes fordeling	3	11	2	6

3.4 Tidspunkt for gjennomføring av undersøkelsen

Del I av undersøkelsen ble gjennomført i fire kommuner i mars 1998. Dette var tre måneder etter at det nye regelverket hadde trådt i kraft rent formelt. På grunn av inngang av søknader i romjulen 1997 viste det seg at den rent praktiske omstillingen i de fleste kommunene ble betydelig forsinket. Mange saksbehandlere hadde dermed svært begrenset praktisk erfaring med den nye behandlingsprosessen. Dette var som ventet og derav følger også valg av fokuset på framtid og saksbehandlers forventninger til det nye regelverket.

Del II av undersøkelsen ble gjennomført seks kommuner i første halvdel av august 1998. Det vil si at byggesaksreformen hadde virket i syv måneder. Tar en hensyn til at sommerferien faller innenfor det samme tidsrommet, gir undersøkelsen et bilde av tilstanden i disse seks kommunene omlag et halvt år etter i krafttreden. På grunn av saksinngangen i romjulen 1997 hadde mange av informantene (også i august) bare et fåtall saker etter nytt regelverk som erfaringsgrunnlag forut for undersøkelsen.

3.5 Karakteristikk av data

Data fra del I skiller seg fra undersøkelsens del II ved at del I hadde en hovedvekt på kvalitative data, mens del II i større grad tok sikte på kvantitative data. Del I hadde kartlegging av forventninger til reformen som hovedfokus. Denne delen var forankret i teori om endring basert på individuell omstilling. Dermed er det utskrift av intervjuene som danner datagrunnlaget.

I del II er fokuset i større grad rettet mot saksbehandlingen og de aller første erfaringene med det nye regelverket. Samtidig forsøker vi å forfølge erfaringer fra del I om forventninger til kontrollsystemet. Del II omfatter derfor både kvantitative data om saksbehandling samtidig som vi utnytter utsagn om framtiden som supplement til kvalitative data fra del I.

4 Kvalitativ analyse – del I

4.1 Schein som teoretisk grunnlag

Teorien for den kvalitative delen av undersøkelsen er Edgar H. Scheins⁴ modell om endringsprosesser. Modellen har som utgangspunkt at forandring er basert på individuell læring. Schein beskriver endring som en prosess i tre trinn, hvor en må gjennom alle tre trinn for at en endring skal finne sted. De tre trinnene er skjematisk framstilt i tabellen under:

Tabell 4.1

Figuren oppsummerer hovedelementene i E. H. Scheins teori om endring i organisasjoner gjennom individuell læring.

Basert på Scheins endringsmodell, grunnlagt på endring gjennom individet	Trinn 1	Trinn 2	Trinn 3
	Opptining, motivasjon	Nyorientering, erkjennelsesmessig omdefinering, ny praksis	Nedfrysing, stabilisering av endringer, konsolidering

Teori	Del 1: manglende bekræftelse på resultater Del 2: engstelse eller skyldfølelse Del 3: tillit eller trygg følelse av at endring er mulig	Tilgjengelige forbilder Aktivt søk etter egne løsninger	Personlig konsolidering Relasjonsmessig konsolidering. Bekreftelse fra andre på at ny løsning er sann / at ny virkelighet er skapt
-------	---	--	--

De ulike trinnene kan gjennomløpes separat i påfølgende stadier eller har karakter av en simultan prosess med mer eller mindre overlapp mellom trinnene. Det vesentlige er at alle innholdselementene i hvert trinn utgjør en samlet forutsetning for at endring skal finne sted.

Trinn 1

Et sentralt element i dette trinnet er avlæring av tidligere praksis. Endring innebærer ikke kun å lære noe nytt, hevder Schein, men det forutsetter en form for oppgivelse av noe. Dette er en undervurdert problemstilling i endringsprosesser, og den er vanskelig fordi det ofte vil være ubehagelig å oppgi innarbeidede løsninger og tilvante måter å gjøre tingene på. Her kan vi relatere til saksbehandlers utfordring om å gi opp teknisk detaljkontroll til fordel for tilsyn med kontrollsystemer, eller oppgi tilbaketrasket posisjon "bak saken" til fordel for eksponering og involvering i forhåndskonferansen.

Videre knyttes motivasjon til en erkjennelse av at vi ikke oppnår det vi ønsker. En får negative bekræftelser på resultater, på områder hvor det har stor personlig betydning, og på en slik måte at en ikke kan la være å forhold seg til signalene:

⁴ Process Consultation. Vol. II. Lessons for Managers and Consultants, Addison-Wesley Publishing Company, 1987

Disconfirmation occurs around us all the time, but most of this information is ignored or fails to induce motivation to change, because it does not connect with issues that we care very much about. Only if the disconfirmation involves an important goal or personal ideal is a change process initiated (Schein 1987:96).

Hvis en innser at tidligere praksis må forlates, vil det videre være en forutsetning for endring å ha tilstrekkelig tro på egne evner til å finne nye løsninger. Hvis utfordringen ved endring blir for stor, vil dette kunne slå tilbake til en revurdering av endringsbehovet. Dette kan skje som omfortolkning av negative bekræftelser, ved bruk av forsvar som benekting av realiteter, fortrengning av ubehag, projisering ved å kaste egen svakhet over på andre eller ved å bruke fornuften for å finne passende forklaringer for hvorfor endring må forkastes som løsning (rasjonalisere).

Trinn 2

Dette er søk etter nye måter å løse oppgaven på. Krisen og erkjennelsen fra trinn 1 skaper energi som kan settes inn i prosesser for å finne nye løsninger. Dette kan skje ved å søke andres erfaring, ved å lete etter forbilder og modeller i beslektede virksomheter, eller ved kreativ nyskapning. Hvis det er en klar forståelse av endringsbehovet fra trinn 1, vil en virksomhet gjerne vise stor dyktighet og oppfinnsomhet i bestrebelsene på å finne nye løsninger. Endringsprosessen vil ikke stoppe av mangel på alternative framgangsmåter.

Trinn 3

Imidlertid kan endringsprosessen stoppe opp i trinn 3, hvis den nye løsningen ikke "overlever" i møtet med omverdenen. Hvem er endringsprosessens taper og hvem vinner? Vil det bli etablert motmakt mot endringen utenfor kretsen av utviklere? Det vil være interessekonflikter knyttet til endring, og nye løsninger vil trenge bekreftelse fra utenforliggende autoriteter og maktsentra, før man kan si at ny virkelighet er etablert og akseptert.

Konsolidering må også finne sted på et personlig plan. Den enkelte vil ha behov for å få bekreftet overfor seg selv at den nye løsningen faktisk er bedre, i det minste at "min nye situasjon" blir til å leve med. Hvis ikke dette skjer, vil en raskt falle tilbake til gamle arbeidsmønstre og tankesett. Det fins alltid tilgjengelig en rekke argumenter for hvorfor en ny framgangsmåte er ubrukelig.

4.2 Bruk av modellen

I dette arbeidet blir Scheins modell brukt i forbindelse med endringsprosesser innenfor offentlig forvaltning ved implementering av nytt regelverk. Vi er ikke kjent med at denne tilnærmingen har vært brukt tidligere. Dermed er dette et forsøk på å bruke en ny modell, hvor modellens forklaringskraft må prøves i forhold til den aktuelle problemstillingen. Hvorvidt teoriverktøyet er egnet for undersøkelser av denne typen, blir dermed en problemstilling i seg selv.

Data foreligger kun for trinn 1 og 2, som omhandler de innledende stadiene av en omstilling. Årsaken til dette er at de delene av reformen som berører vårt tema, trådte i kraft så sent som 1.1.1998. Byggesaksreformen var (og er fortsatt) i en

innarbeidingsfase mens undersøkelsen ble gjennomført. Trinn 3 blir imidlertid berørt i form av vurderinger av forhold som kan innvirke på reformens konsolidering. Se nærmere vurderinger om dette under avsnitt 4.4.

Innledningsvis ser vi at modellens resultatbegrep (i tilknytningen til negativ bekreftelse) er problematisk for omstilling i offentlig virksomhet. For kommunal byggesaksbehandling er ikke resultatbegrepet entydig. Resultat og mål kan knyttes til ivaretagelse av borgernes rettigheter, byggeskikk og estetikk innenfor kommunen, saksbehandlingstid, service til publikum, men også til byggefeil og kvalitet på byggevirkosmheten i kommunen. Det siste representerer en hovedbegrunnelse for reformen, og er derfor valgt som resultatmål for undersøkelsen. Intervjuene tar sikte på å klarlegge i hvilke grad det er identifikasjon til reformens sentrale begrunnelse. I forhold til reformens resultatmål innebærer negativ bekreftelse at byggefeil er et problem også på lokalt nivå, og at dette motiverer gjeninnføring av kontroll.

En rekke aspekter kan være medvirkende til reformens konsolidering i trinn 3. Viktige elementer vil være hvordan saksbehandler får respons fra sine omgivelser på den nye saksbehandlingspraksisen. I tilfeldig rekkefølge vil følgende kunne bekrefte at reformens nye løsninger representerer ny virkelighet, at endringene er gode/nyttige/riktige:

- etatssjefen
- søker og publikum
- byggeforetakene
- andre saksbehandlere i nabokommunene
- rådmann
- politikere i teknisk utvalg
- lokal presse

Som nevnt foreligger det ikke data av nevneverdig omfang som beskriver konsolidering av endring, fordi vi er i et svært tidlig forløp av reformens innarbeiding. Vi har imidlertid et visst grunnlag i informantenes syn på hvordan regelverket skal håndheves. Håndheving vil være en del av reformens konsolidering internt i kommunens administrasjon. Håndheving må oppfattes som rimelig og velbegrunnet for at sanksjonsbruk ikke skal bli omstridt internt i kommunens administrative ledelse, og heller ikke hos den politiske ledelsen. Saksbehandlers egne oppfatninger om håndheving kan tolkes som signaler om forventninger til aksept av reformen. Hvis reformens endringsbehov aksepteres, bidrar dette til at den også kan håndheves. Hvis reformens endringsbehov ikke aksepteres, vil det på tilsvarende måte være vanskelig å tro at håndheving vil finne sted.

4.3 Beskrivelser og funn

Del I av rapporten gir et bilde av hvordan et utvalg saksbehandlere oppfattet sin situasjon i fire ulike kommuner i mars 1998.

Basert på intervjuer i de fire kommunene bruker vi Scheins teori for å belyse kommunens forventninger til sin tilsynsrolle og til sine egne muligheter for å bidra til effektiv kontroll.

Intervjueren erfarte at spørsmål utløste svar som i mange tilfeller ikke var til spørsmålsstillingen, men som ledet til problemstillinger som snarere ble asosiert med spørsmålet. Alle spørsmål ble derfor ikke besvart direkte. Samtidig må vi anta at de svarene som ble gitt på dette grunnlaget, gir informasjon om hva informanten er opptatt av. Beskrivelser på grunnlag av intervjuene er organisert kommunevis, og for øvrig i forhold til Scheins teorimodell. Når beskrivelsene ikke følger strukturen i intervjuguiden, har dette også sammenheng med den åpne tilnærmingen basert på informantens "agenda".

Kommunene er anonymisert av hensyn til informantene. Imidlertid vil trolig mange saksbehandlere kjenne igjen sine egne behov og reaksjoner knyttet til forståelse av hva som er viktig for dem eller "personlig resultat", spørsmål om hva som er "min faglige identitet" og behov for mening og positiv identifikasjon til oppgavene som saksbehandler. Endringer i forhold til disse forankringspunktene vil kunne utløse omstilling eller varierende grad av usikkerhet som fører til tilflukt til tidligere praksis.

I de følgende beskrivelsene er det brukt sitater som er markert med anførselstegn og satt i kursiv. Sitatene er tilpasset en skriftlig framstilling.

4.3.1 Kommune 1

4.3.1.1 Ulike virkeligheter

Byggesaksreformen blir tatt imot av enkeltmennesker som har svært ulike personlige og kompetansemessige utgangspunkt for å gjøre bruk av regelverket. Kommune 1 gir eksempel på dette.

Etatssjefen har en viss oversikt over reformens innhold, tilstrekkelig til å være skeptisk. Han har mistillit til at byggeforetakene kan kontrollere seg selv, samtidig som hans skepsis omfatter uavhengig kontroll ved konsulenter. Disse blir "nisser på lasset", med fare for at kontroll blir "kompiskjøring". Etatssjefens konklusjonen er at reformen er så komplisert, at kun de største vil klare håndteringen av nye formalia, men uten at det vil føre til noen kvalitetsgevinst.

Saksbehandler 1 har ikke full oversikt over reformen, eller kanskje riktigere, mangler oversikt over hvordan reformen skal utnyttes. Det virker som hver ny erkjennelse utløser nye spørsmål og ny usikkerhet. Reformen blir en trussel for den teknisk orienterte faglig identiteten, med enda større avstand til byggevirksomheten og det tekniske innholdet.

Vanskelig blir det også når publikum henvender seg med spørsmål som saksbehandler ikke kan besvare tilfredsstillende. Dels fordi det er vanskelig å svare detaljert om regelverket og dels fordi svarene innebærer at det blir vanskeligere og dyrere for husbyggeren. Uttalelsen: "Norge i sjokk", viser at saksbehandler ser for seg et

forestående kaos. Det eneste som gir håp er at reformen, som følge av kaos, blir justert til noe som det går an å få oversikt over.

Saksbehandler 2 har tilegnet seg reformens innhold og har klare synspunkter på hvilke deler av reformen som vil være nyttig. I dag gir "bygningsskontrollen falsk trygghet", sier han. Han innser at den kommunale kontrollen, som garanti for feilfrihet, alltid vil komme til kort. Derfor tror han på det nye ansvarsystemet. Det ligger en pragmatisk holdning bak utsagnet om at "*tillit til kontroll er et akademisk spørsmål*". Det som er interessant og som har bruksverdi, er en bedret mulighet til å nagle ansvaret hos den som har gjort feil. Derfor er han positiv til reformen.

4.3.1.2 Trinn 1 - resultat og usikkerhet

Byggefeil som resultatbegrep

De tre informantene har ulike syn på omfanget av byggefeil i sin kommune: Etats sjefen, som selv ikke sitter med saksbehandling, uttrykker at "*vi er ikke plaget med mye skader og feil*". Dette kan bety at byggs kader har lite omfang eller at det er et lite problem for kommunen. En saksbehandler hevder at "*byggefeil er et absolutt problem*", men påpeker samtidig at dette i liten grad fører til ulovligheter, mens brudd på reguleringsforutsetninger er et større problem. En annen saksbehandler hevder at "byggefeil er bedre nå" og sammenlikner med situasjonen på 70-tallet. Uansett syn på omfanget, går det klart fram at byggefeil ikke er saksbehandlers problem.

En avledet problemstilling er derimot mer påtrengende for saksbehandlerne. Kommunen blir blandet inn i tvistesaker av privatrettslig art. En har tradisjon for imøtekommenhet overfor publikum og forbrukeren, eller uttrykt ved: "*Vi avviser tradisjonelt ingen. Har vært litt snille.*" Rollen som forbrukerombud står sentralt i denne kommunen og kan oppfattes som et kulturelt trekk som alle informantene bekrefter. Dette underbygges også ved at en saksbehandler opplever å være "*teknisk lopegutt*". En står til tjeneste med stort og smått av teknisk råd og hjelp, når publikum henvender seg.

Det er ikke identifikasjon til byggefeil som resultatbegrep i Scheins forstand. Saksbehandler blir derimot alltid målt av publikum på evnen til å gi tilfredsstillende svar. Dette fører til feedback som saksbehandler vanskelig kan overse. Derfor vil service og orakeltjeneste overfor publikum lett bli en viktig resultatstørrelse for saksbehandler. Når tidsressursen er knapp, som i denne kommunen, vil det lett oppstå konflikt mellom service og tilsynsrollen. En blir alltid målt på publikumsservice, en blir sjelden målt på resultater av tilsyn. Dette legger viktige føringer for hvordan saksbehandler oppfatter reformen.

Ny rolle for saksbehandler

Ligger det andre elementer i kommunens uttalelser som forteller noe om motivasjon eller endringsberedskap knyttet til Scheins begreper om skyld/engstelse og tro på at endring er mulig? Under denne overskriften undersøker vi holdninger til reformens endringsinnhold i et videre perspektiv enn *tilsyn med kontroll* i snever forstand.

Utvidet kontakt med byggebransjen

En av informantene ser omlegging til flere kontaktpunkter med byggebransjen og en mer omfattende involvering i byggeprosjektet i motsetning til en annen informant, som ikke oppfatter at reformen er en mulighet for faglig engasjement på en ny måte. Nær kontakt med byggeprosjektet fører til: *"en større fare for at vi blir skuffet. Flere ting vil kunne gå galt, og det blir større fare for misnøye og konflikter."* En saksbehandler ser positivt på utvidet kontakt med bransjen, men er samtidig redd for alle feilene som denne kontakten vil kunne avdekke. Feil kan skape konflikter overfor byggefirmaet, og vil føre til merarbeid for saksbehandleren. Erfaringen tilsier at all oppfølging av uregelmessigheter er arbeidskrevende. Det blir arbeid med hver sak, saksbehandlingstiden går opp, og misnøyen med byggesaksavdelingens service øker. Uttalelsen kan også ha utspring i et ønske om å unngå konflikter eller misnøye med saksbehandlingstiden.

Forhåndskonferansen

I alle de tre intervjuene blir forhåndskonferansen kun berørt av etatssjefen som påpeker at denne er *"velkjent"*. Forhåndskonferansen blir institusjonalisert ved reformen, og er et viktig grunnlag for å sikre korrekt søknad og forutsetninger for byggeprosjektet. Ikke minst er det en arena for faglige vurderinger av behov for kontroll av prosjektet. Hvorfor nevner ikke saksbehandler forhåndskonferansen når vi spør om forventninger til den nye saksbehandlerrollen? Kan årsaken være at den er velkjent og ikke assosieres med reformen, eller at en i mindre grad er opptatt av å påvirke byggeprosessen, og i større grad legger vekt på rollen som forbrukerombud?

Tilsyn med systemer

Endring fra teknisk orientert detaljkontroll til systemkontroll berører saksbehandlers faglige identitet. Dette kommer til uttrykk i utsagnet: *"Vil ikke tørre å la være å se på en tegning. Vil ellers bare bli redusert til en idiot."* Her føler saksbehandler åpenbart sin faglige rolle truet. Han er redd for bare å bli sittende med skjemaer, og miste kontakten med det tekniske innholdet i faget. Reformen oppleves som kaotisk, og utsagnet indikerer at en ikke vil gi slipp på innarbeidet praksis. Avlæring blir umulig når det ikke er noe å sette i stedet.

Gjeninnføring av kontroll

Den tidligere bygningskontrollen (teknisk detaljkontroll, avviklet i 1987) dukket opp igjen som forbilde i utsagnene: *"Kommunen burde kontrollere"*, og *"Skapes trygghet når komunen kontrollerer"*. Dette står i motsetning til saksbehandler som framhever: *"I dag gir bygningskontrollen (byggesaksavdelingen) falsk trygghet"*. Dette er negativ bekræftelse på resultat, mens de to andre informantene i denne kommunen ikke har denne erkjennelsen, og holder fast ved gammel løsning.

En saksbehandler har tatt stilling til nytten av reformens ulike deler og uttaler seg om nytten av byggeforetakets egenkontroll: *"Tror ikke på mer eller bedre kontroll, det er ansvaret som er hovedgevinsten"*. Informanten har ingen tro på gevinster ved bransjens egenkontroll. Det er tydeliggjøring av ansvar som gir virkningen. Dette forplikter foretaket, og det følger med en trussel om at foretaket kan bli stilt til ansvar siden. Det

er sporing av ansvar tilbake til den som har begått feil, som er det sentrale. På denne måten gir reformen et nyttig verktøy i forhold til forbrukerombuds- og meklerrollen.

Både etatssjefen og overingeniøren mangler tillit til foretakenes egenkontroll. *"Vil måtte stole på kontrollbekreftelse, men vil være skeptiske til at kontroll er utført", "(Vi) vil få oppfordringer som "du får nå komme hit og se selv". Kontrollbekreftelser etter at jobben er gjort, vil bryte sammen."*

"De vil rable ned noe (kontrollbekreftelser) for å få brukstillatelse. Jeg vil føle meg dum, når det vi får åpenbart er laget i ettertid." En saksbehandler er imidlertid optimist på vegne av prosjekteringsforetakene: *"Har tro på egenkontroll for større prosjekteringsforetak. Det var ialle fall skikkelig da jeg var ung."* I mangel av nyere informasjon er han villig til å gå langt tilbake i tid for å begrunne et standpunkt om dagens virkelighet. Konstruksjoner er seiglivet, og mange av svarene referer til en del av virkeligheten som til dels ligger langt tilbake i tid.

4.3.1.3 Trinn 2 - nyorientering

Individuell iverksetting

Nyorientering mot felles løsninger for byggesaksavdelingen er ikke kommet i gang. Den enkelte saksbehandler har så langt møtt reformen på egenhånd. Manglende forståelse av reformen hos etatssjefen vil bidra til at kommunen forblir i den gamle tilsynsrollen.

Organisasjonens kosmos blir et resultat av lederens kosmos (Bjartveit, S. og Kjærstad, T 1996:135).

Nettverksprosjekt – ny mulighet

Det har ikke vært tid til å være med på utvikling sammen med andre kommuner:

"Vi kjemper selv for å holde hodet over vannet."

Et samarbeid med andre saksbehandlere i regionen ville kunne gi svar på mange av de problemene som i dag skaper frustrasjon hos saksbehandlerene. Kommunen innledet under intervjufasen, kontakt med det faglige nettverket i regionen.

4.3.1.4 Trinn 3 Konsolidering

Håndheving av nytt regelverk

Det er ubehagelig å være tilsynsmyndighet når en opplever at det ikke er tilstrekkelig tid til oppfølging av brudd på regelverket:

"Det er vondt å få høre om saker vi ikke klarer å håndtere, for å overleve kan vi ikke gjøre det på noen annen måte." "Reagerer kun på dette (ulovligheter) når klage mottas. Det kan være problematisk ikke å ha ryggen fri."

Kommunen har behov for å sette makt bak sine krav ved bruk av sanksjoner. Det er stadig ulovlige forhold, spesielt knyttet til oppstart uten tillatelse, hvor håndheving ved "strengt brev" viser seg lite virkningsfullt. Imidlertid har sanksjoner begrenset verdi hvis kommunens toppledelse er positive til prosjektet: *"Hvis administrasjonen er velvillig overfor prosjektet, er det umulig å stoppe. De (byggeprosjektet) føler at de har mer å gå på."* Håndheving blir umulig når kommunens ledelse har større lojalitet til byggeprosjektet enn til de interne forholdene i egen organisasjon. Dette nedfeller erfaring på byggesaksavdelingen som overføres til nye prosjekter, og konsekvensene er: *"Det blir mer lovlost når vi ikke reagerer, grensene tøyes."*

Videre har informantene erfaring for at inndragning av ansvarsrett har vært vanskelig innenfor dagens system. *"Boter og straffereaksjoner vil bli viktig. Nå ler de av oss, fordi vi i praksis ikke klarer å inndra en ansvarsrett."* Saksbehandler viser til at trusselen om inndragning av ansvarsrett er et viktig insitament overfor byggbransjen. Det avgjørende spørsmålet blir om kommunen klarer å håndheve ansvarsretten på en annen og mer kraftfull måte overfor foretakene etter reformen, enn hva praksis har vært med den personlige ansvarsretten før reformen?

Etatsjefen viser til tidligere negativ erfaring med tvangsmulkt hvor behandlingen av klagesaken tok for lang tid til å være effektiv. I tillegg vil det knytte seg usikkerhet til bruk av tvangsmulkt på grunn av ledelsens sammenblanding av politiske og forvaltningsmessige hensyn. Usikkerhet knyttet til konsekvensene av sanksjonsbruk tilsier at tvangsmulkt ikke vil bli brukt i denne kommunen.

4.3.1.5 Oppsummering

Individuell tilnærming til omstillingen

Kommune 1 demonstrerer at reformen oppleves forskjellig innenfor samme kommune. Det er åpenbart at tilnærmingen til reformen er svært individuell. Dette avspeiler saksbehandlers arbeidsform som er isolert og uavhengig av både kolleger og praksis i andre kommuner. Det impliserer også at ledelse av byggesaksavdelingen er svak med hensyn til faglig koordinering og opplæring forut for en så stor omlegging.

Manglende bekreftelse

En viktig forutsetning for endring er negativ resultatbekreftelse. Manglende kvalitet i byggevirksomheten er viktig for sentrale myndigheters endring av lovgivningen. Stemmer dette med den lokale virkelighetsoppfatningen?

Byggefeil er ikke et nærværende problem for denne kommunen. Meningene om byggskader som fenomen er delte, både med hensyn til omfang og årsaker, men det er ingen følelser hos saksbehandler knyttet til dette spørsmålet.

Manglende effekt av tilsyn, etter tidligere regelverk, kan være en negativ bekreftelse etter Scheins resultatbegrep. Saksbehandler erkjenner at bygningskontroll etter tidligere mønster, ikke fungerer eller gir byggherren falsk trygghet. De andre informantene har enda ikke full oversikt over reformen, men mentalitet og tenkesett er en videreføring av tidligere praksis med detaljkontroll.

Faglig identitet og rolleforståelse

Reformen reiser problemstillinger i tilknytning til saksbehandlers faglige identitet. Fagidentiten er viktig, både i ekspertrollen overfor publikum og som legitimeringsgrunnlag i forhold til byggebransjen. Når saksbehandler ikke har opparbeidet forståelse for tankegangen om systemtilsyn, blir det tekniske innholdet tilsynelatende borte i vurdering av søknader og kompetanse, og fortsatt detaljkontroll blir løsningen som sikrer mening med oppgavene som saksbehandler.

For en saksbehandler med forvaltningsoppgaver er det forbundet med betydelig usikkerhet ikke å ha full oversikt over regelverket. Dette skaper en uholdbar situasjon

hvor en kan bli konfrontert med sin egen tvil i faglige spørsmål. Usikkerheten kan føre til ytterligere anstrengelser for å få oversikt, eller føre til oppgivelse. Vi registrerte eksempler på fluktreaksjoner fordi saksbehandler ikke fikk "tak i" det nye innholdet i oppgavene.

Sett under ett kan en si at i denne kommunen innser en at noe skjer. Samtidig holder en fast på gamle løsninger og håper i det lengste "å ri stormen av" på denne måten. En saksbehandler ser nyttige elementer i reformen og vil kunne påvirke til å finne nye løsninger, hvis etatssjefen vil gi aksept. Nettverksarbeidet til Forum for bygningskontroll kan bidra til å åpne øynene for at saksbehandlerrollen er endret og vise at det fins nye løsninger.

4.3.2 Kommune 2

4.3.2.1 Oversikt og god kompetanse

Kommunen er en landkommune som er preget av omfattende boligutbygging. Omfanget av byggesøknader var på ca. 35 – 40 saker i 1997. Dette tilsier en relativt god saksbehandlingsskapasitet. Denne kommunen har et aktivt tilsyn og følger opp byggesaken ut over papirmessig godkjenning. Dette er relativt enkelt idet byggesaksavdelingen har god oversikt over byggevirksomheten i kommunen, som er dominert av tre større foretak samt en del en- og tomanns snekkerlag. Naboforhold er mindre komplisert i denne landkommunen og får liten oppmerksomhet i intervjuene. Teknisk sjef har lang erfaring fra kommunen, mens en saksbehandler med lengre praksis fra byggebransjen er nytilsatt.

4.3.2.2 Trinn 1 – utilstrekkelig kommunal kontroll

Byggefeil som resultatbegrep

Byggefeil forekommer, her som overalt, men kommunen oppfatter ikke dette som et problem i forhold til sine tilsynsoppgaver. Byggefeil fører i mindre grad til forskriftsbrudd, men snarere til tvister og avregningsmessige problemer. Dette fører til at byggherren i neste omgang søker bistand hos kommunen for å få hjelp til å løse sine problemer.

Det er tydelig at rollen som forbrukerombud for huskjøperen har en framtrede plass også i denne kommunen:

"Også en fordel for byggherren at det blir en bedre kontrollordning. Sånn som det har vært fram til nå, har byggherren trodd at når kommunen godkjente, så var ting i orden."

Her foreligger negativ resultatbekreftelse idet en innser at den funksjonen kommunen har fylt på kontrollsiden, ikke har vært tilstrekkelig. Kommunen har kommet langt i å utvikle prinsipper og løsninger for sitt tilsyn for å påse at foretakenes egenkontroll blir effektiv. Samtidig går det fram at formålet med kontroll ikke primært er forskriftsstridige byggsaker, men vel så mye ivaretagelse av byggherrens interesser.

Ny rolle for saksbehandler

I det følgende undersøker vi om det er andre elementer i reformen som kan gi grunnlag for endring i tråd med Scheins definisjon av forutsetninger.

Utvidet kontakt med byggebransjen

Denne kommunen har god oversikt over regelverket og ser at reformen har nyttige elementer som gir byggesaksavdelingen større innflytelse på byggesaken. Samtidig går det fram at kommunen er opptatt av å påvirke i byggeprosessen. *"Vi får mer innflytelse når vi krever mer opplysninger om både foretaket og byggesaken. Håper at byggherren og også foretaket ser fordelene ved økt innflytelse fra byggesakssiden."* Dette bekrefter tiltro til egne evner og de mulighetene som reformen åpner. En viser igjen til byggherren og understreker hvor viktig denne er som "kunde" for avdelingen.

Forhåndskonferanse

En er samstemt om at forhåndskonferansen gir nye muligheter til å sikre kvalitet i byggeprosjektet, men også med utsikter til besparelser i saksbehandlingen. *"Vi får økt kvalitet allerede fra starten av". "Vil nok opplagt kunne spare noe utover i byggeprosessen. Det ser jeg som en forbedring, som også vil lette saksbehandlingen."*

Systembasert tilsyn

Kommunen har kommet langt i sin systemforståelse: *"Firma må innse at kontrollplanen ikke lages for kommunen, men at den er til firmaets beste."* Denne innsikten kan tilskrives den nye saksbehandleren med praksis fra et foretak i byggebransjen som har arbeidet med formell kvalitetssikring i sin tidligere praksis.

Gjeninnføring av kontroll

Denne kommunen har tenkt gjennom sin tilsynsstrategi. Det går fram at kommunen vil ta initiativ for å få kontrollsystemet til å fungere: *"Vil innkalle firmaene til en samtale over kontrollplanen, uavhengig om denne er god eller dårlig."* Videre vil kommunen føre videre et relativt aktivt tilsyn. En legger stor vekt på kontrollplaner og understreker at disse må brukes og bekreftelser rapporteres til kommunen: *"I en overgangsfase vil det være lønnsomt for begge parter at vi følger opp med stikkprøver på kontrollplanen. Firmaene må se at vi følger opp."*

Kommunen ser at det er lett å jukse med kontroll. Derfor har den lagt opp til en praksis hvor foretak som arbeider med egenkontroll, for enkelte prosjekter, blir pålagt uavhengig kontroll på stikkprøvebasis. Arbeidet med stikkprøver blir beskrevet som *"en av våre store utfordringer"*, og det er viktig for denne kommunen å få til et effektivt kontrollsystem.

4.3.2.3 Trinn 2 - nyorientering

Over flere år har kommunen vært med i et faglig nettverk i sin region. En har tidlig innsett at reformen fører til et større behov for kontakt med nabokommunene, og samordning av saksbehandling står sentralt: *"Vil fore tilsyn noenlunde på samme måte som de andre kommunene."* Dette samarbeidet har gitt bekreftelser på egne problemer og samtidig visshet og tiltro når flere kommuner deler de nye løsningene. Samarbeidet med andre kommuner har bidratt til nyorientering.

4.3.2.4 Trinn 3 Konsolidering - håndheving

Hittil har reaksjoner på ulovligheter hatt et beskjedent omfang, og det vises til to saker i 1997, vedrørende ulovlig oppstart og brudd på utslippstillatelse. Kommunen er imidlertid innstilt på å håndheve regelverket, i første omgang ved å ha en synlig stikkprøvekontroll, dernest ved å la brudd på regelverket få konsekvenser for foretakenes ansvarsrett: *"Jungeltelegrafene er en fin sak. Virkemidlet er trusselen for neste jobb. De kan jo la være å bygge hus i denne kommunen. Vil også gjøre byggherren oppmerksom på manglende kontroll."*

Synet på bruk av tvangsmulkt spriker mellom teknisk sjef og saksbehandler. Teknisk sjef tror ikke tvangsmulkt vil endre kommunens reaksjonsmønster: *"Det er klart vi kan stoppe et byggearbeid, men det løser seg bestandig, vi finner alltid en løsning."*

Saksbehandler ser imidlertid på tvangsmulkt som positivt, og tror ikke kommunen vil holde tilbake for å bruke denne reaksjonen.

4.3.2.5 Oppsummering

Aktivt tilsyn og ombudsrollen

Kommunen er orientert mot byggherren, og påpeker at det nye systemet er bedre egnet til å ivareta dennes interesser. Kommunen rapporterer om lite omfang av alvorlige byggefeil. Når kommunen blir konsultert, identifiserer en seg med problemene byggherren har. Kommunen har tro på det nye tilsynsprinsippet, ikke minst fordi en har forutsetninger for å kunne følge dette opp, både kompetansemessig og med hensyn til ressurser.

Tillit til egne evner

Det er ikke åpen engstelse å spore i denne kommunen - snarere tvert imot. En er allerede kommet langt både med å forstå hva reformen betyr og ta stilling til nye løsninger:

"Vi trodde at reformen lå i en helt ny verden som ikke liknet den gamle. Nå har jeg etter hvert fått det inntrykket, at når man kommer inn i den nye materien, er det ikke så dramatisk som vi hadde trodd."

Kommunen har kommet til et stadium hvor en ikke lenger ser behov for store endringer som følge av reformen.

Konsolidering

Flere faktorer tilsier at reformen vil få en forankring som fører til gjeninnføring av kontroll, i den forstand at tilsyn med kontroll vil få en aktiv form:

- Engasjementet i det regionale nettverket vil bekrefte reformens kontrollaspekt.
- Viljen til å håndheve regelverket er til stede, også hos teknisk sjef.
- Endringen er ikke radikal i forhold til tidligere praksis, eller omstilling er allerede i ferd med å bli konsolidert.
- Ressurssituasjonen er god.

Kommunen er kommet langt med sine prosesser og bearbeider løsninger og konsolidering i trinn 2 og trinn 3 i Scheins modell. De første sakene som behandles etter

det nye regelverket vil etter alt å dømme gi nye bekreftelser og bidra til konsolidering. Følgende uttalelse er betegnende for kommunens forventninger til reformens langsiktige virkninger:

"Jeg tror det kan bli en gjennomgående standardheving"

4.3.3 Kommune 3

4.3.3.1 Ulovligheter skaper dilemma

Dette er en bykommune, noe som også preger de problemstillingene som saksbehandlerne er opptatt av. Informantene viser til at kommunen har en vanskelig ressursituasjonen på byggesaksområdet. Kommunen har 6 – 7 saksbehandlere. Et aktivt tilsyn kommer i konflikt med krav til produktiv saksbehandling. Ulovligheter som ikke følges opp, skaper frustrasjon hos saksbehandlere, og spørsmål om håndheving henvises til den administrative og politiske ledelsen.

4.3.3.2 Trinn 1 – saksbehandling er målet

Byggefeil som resultatbegrep

Byggskader er et underordnet problem for informanten. Derimot er en opptatt av henvendelser fra publikum om tvistesaker. *"Vi får en masse henvendelser fra publikum om skader på bygg. Dette er reklamasjoner"*. Dette viser at kommunen blir oppsøkt som forbrukerombud. Selv om dette ikke er noen offisiell rolle, blir en blandet inn i konflikter og må takle slike henvendelser fra publikum. Det er åpenbart vanskelig å avvise disse forespørselene, og det vil være av betydning for saksbehandler å ekspedere slike saker effektivt. Med andre ord er det ikke identifikasjon til byggskader som følge av brudd på tekniske forskrifter, men snarere til rollen som megler og problemløser i privatrettslige tvistesaker.

Saksbehandling som mål

En saksbehandler opplyser at *"mitt hovedmål, det er å skrive byggesaker"*. Det er imidlertid så mange andre oppgaver, inkludert informasjonsvirksomhet om det nye regelverket, at arbeidet med sakene må tas på kveldstid ifølge en av informantene. Det nye regelverket har så langt forverret arbeidssituasjonen, noe som også reflekteres i holdningen til tilsyn.

Ny rolle for saksbehandler

I det følgende undersøker vi om det er andre elementer i reformen som kan gi grunnlag for endring i tråd med Scheins definisjon av forutsetninger.

Utvidet kontakt med byggebransjen

Samtidig som en unnviker deler av reformen som koples til merarbeid, er det en positiv holdning til et tettere samspill med byggeforetakene på grunn av forventninger om økt innflytelse og den faglige muligheten dette gir saksbehandler:

"Vi kommer tettere inn på dem (byggeforetakene). Vi har sittet altfor langt fra hverandre. Det er to setninger i en telefon: Når kan jeg få ferdigattest? Det er gjerne den samtalen det har vært, og da har jeg følt at vi har vært et nødvendig onde."

For saksbehandler har det stor betydning å ha en fagrolle som kan brukes positivt og gjerne servicebetont overfor byggeforetakene. Dette er et viktig grunnlag for legitimitet, ut over myndighetsrollen, som i stor grad er en rolle assosiert med nei, avslag og krav om mer dokumentasjon. Forhåndskonferansen skaper en slik mulighet samtidig som den setter store krav både til teknisk innsikt og forvaltningsmessig ryddighet.

Forhåndskonferanse

Dårlige byggesøknader er saksbehandlers problem. Dette blir forsterket ved reformens utvidede krav til søknadsdokumentasjon. Forhåndskonferansen blir imidlertid trukket fram som en betydelig gevinst for saksbehandler, både fordi en kan påpeke krav og bidra til mer fullstendige søknader, og også fordi en får innflytelse og en profesjonell og positiv rolle å fylle i byggeprosessen.

"Slik jeg ser det, får vi mer innflytelse gjennom forhåndskonferansen. Det virker som en del av aktorene synes det er ok. Jeg prøver å si til dem at de kan spare tid og penger, de kan tjene på det. Først når vi kan vinkle det på den positive måten, når det fram. Man må aldri glemme at det er en del som har aversjon mot myndigheter".

"Vi kommer inn og kan være med å styre eller sette fingeren på ting, for de har prosjektert ferdig."

Her er det åpenbart en mulighet for saksbehandler til å bruke fagrollen. Slik sett flytter reformen den faglig betonte utfordringen fra teknisk etterkontroll til forbygging av feil og planlegging av kontroll.

Ansvarsrett

Det tidligere ansvarsretten er utvidet til å omfatte alle rollene og fasene i byggeprosessen, og saksbehandler tror at feil kan spores tilbake til den som har ansvaret:

"Jeg har tro på systemet. Jeg tror det blir lettere å finne tilbake til den som har gjort feilen."

Når det blir enklere å plassere ansvar for feil, gir dette håp for den uoffisielle meglerrollen i byggetvister, samtidig som saksbehandler får et verktøy å møte ulovligheter med. Grove forsømmelser, som f.eks. ulovlig oppstart, vil kunne straffes ved at foretaket ikke oppnår ansvarsrett for senere byggeoppgaver.

Gjeninnføring av kontroll

Begge saksbehandlerne ser behov for kontroll, men begrunnelsen varierer. Det er tilslutning til prinsippene om egenkontroll, men liten tiltro til kontrollsystemet i praksis. En er skeptisk både til byggebransjens egenkontroll og kommunens vilje og evne til å føre tilsyn med byggebransjens. Saksbehandlers erfaring er at egenkontroll forutsetter tydelige krav og oppfølging:

"Hvis vi sier at de må gjøre det, eller byggherren sier sånn ønsker vi vårt bygg, så blir det sånn. Hvis ikke kravet er der, kommer de heller ikke til å gjøre det. Det blir ikke noe kontrollplaner."

Formell kvalitetssikring (egenkontroll) virker kun i de tilfellene hvor byggherren eller myndighetene stiller klare krav. Selv da er erfaringen at kontroll er papirarbeid:

"Nei, jeg kan jo bare bygge på det som har skjedd tidligere, hvor vi vet at det blir ført uavhengig kontroll av konsulentfirmaene... . Det blir ikke fulgt opp. De skriver papirarbeidet, men det blir ikke fulgt opp på byggeplassen."

Konsekvensen av dette er at kravet om kontroll må følges opp med en mer aktiv tilsynsrolle. Kommunen må ut og vise seg på byggeplassene:

"Jeg tror at hvis ikke vi kommer ut og kikker nå, så går det ikke lenge før det er tilbake til det gamle igjen. Da blir det bare en papirmølle."

En ser behov for aktivt tilsyn ute på byggeplassene, men erfarer på den andre siden at tiden ikke strekker til. Kommunens bidrag til effektiv kontroll knyttes til den interne kampen om ressurstilgang. Byggesaksavdelingen har flere stillingshjemler som er "frosset" på ubestemt tid. Saksbehandler har ingen tro på kapasitetsøkning og svarer med å fraskrive seg ansvar på spørsmålet om aktivt tilsyn: *"Jeg har ingen signaler om hvor mye vi skal ut i marken for å sjekke egenkontroll. I lang tid framover vil vi ha mer enn nok av arbeid med å godkjenne aktørene og byggesakene."*

4.3.3.3 Trinn 2 - Ikke mangel på kompetanse

Arbeidet i nettverksprosjektet har bidratt til innsikt i regelverket og systemkompetanse. Imidlertid har ikke grunnleggende systemkompetanse ført til at saksbehandlerne ser seg i rollen som endringsagent overfor byggebransjen. Arbeidssituasjonen er begrunnelse for at det er umulig å ta ansvar for et mer aktivt tilsyn, og til dels identifiserer saksbehandler seg med de små foretakene som nå får problemer på grunn av reformens krav om dokumentasjon.

4.3.3.3 Trinn 3 - Konsolidering

Håndheving

Det oppstår problemer for saksbehandler når vedkommende vet at det foregår ulovligheter uten at han ser seg i stand til å håndheve regelverket:

Eksempel 1:

"Byggherren sier: "Kjør igang du! Ja, men jeg får ikke lov (utførende)! Jeg skal ta boten for deg (byggherren)". Når det oppdages, sier byggherren: "Det er meg som har gjort jobben. Det gjorde jeg på kveldstid, dei." - Byggherren har jo ikke gjort noe, det skjønner vi. Byggherren har ikke stått på taket i forretningsgårder og lagt tak om vinteren."

Eksempel 2:

"Hvorfor skal jeg installere ventilasjon til 300 000 når konkurrenten ikke har søkt engang?"

Eksempel 3:

"Det blir mer tilgivelse i stedet for tillatelse. Hadde han søkt om tillatelse helt fra starten av, hadde det antakelig vært så mye nei, at han ikke hadde gått i gang. Det lonte seg, virksomheten er oppe og går enda."

Erfaringslæring:

"Vår erfaring til nå er at også politiet viker unna slike saker."

"Problemet vårt er smitteeffekten."

"Vi kjører rundt med skylapper. Hvis ikke, så vil vi drukne i arbeid."

En saksbehandler kan bli "arrestert" for ikke å følge opp ulovligheter som en er kjent med. Vedkommende har stor saksmengde og vet at oppfølging av ulovligheter er arbeidskrevende. Dette betyr at en ikke er kjent med en sak med mindre henvendelsen skjer skriftlig, eller det kan føres bevis for at kommunen er kjent med forholdet. Dette er en situasjon som er vanskelig å leve med. På spørsmål om viljen til å bruke tvangsmulkt får vi et todelt svar. Informantene er samstemt om at bruk av tvangsmulkt i den riktige saken, vil ha en slående og preventiv effekt. Samtidig blir det framhevet at dette er et ledesspørsmål. Informasjon om tvangsmulkt er imidlertid allerede inkludert i forhåndskonferansen.

Saksbehandlerne ser klart fordelene ved å bruke sanksjoner. Hvis en overvinnet avmaktfølelsen og reagerer på ulovligheter, vil reaksjonen hos politikere og den administrative ledelsen avgjøre om dette mønsteret bekreftes. Alternativt vil prinsippet "tilgivelse framfor tillatelse" bli bekreftet og føre til ytterligere resignasjon i forhold til tilsynsrollen.

4.3.3.4 Oppsummering

Fagrollen

Roller som byggeherreombud og ivaretager av forbruker-interesser er tydelig også i denne kommunen. Den faglige profesjonaliteten er fokusert og viktig. Dette kommer til uttrykk i erfaringene med forhåndskonferansen. Forhåndskonferansen blir vurdert som positiv fordi den gir innflytelse, saksbehandler bidrar positivt til prosjektet – også gjennom sin tekniske faglighet, og forhåndskonferansen gir utsikter til mer fullstendige søknader. Kommunen har allerede praktiske erfaringer, og en ser at responsen fra byggebransjen er positiv. For forhåndskonferansens del er ikke veien til omstilling stor.

Resultat

Informasjon og publikumsservice har stor oppmerksomhet, og produksjon av vedtaksklare saker er et åpenbart resultatmål for saksbehandlerne. Reformens mål om reduksjon av byggefeil sto ikke sentralt i denne kommunen. Snarere tvert imot, feil og mangler ville en vite minst mulig om. Spørsmål om tilsyn ved byggeplasskontroll ble omgått under intervjuet. Bak en relativt god forståelse av reformens innhold, truer merarbeid for saksbehandler som påtar seg å følge opp ulovligheter. Dette henger godt sammen med fokus på vedtaksklare saker som resultatmål.

Tilgivelses-kultur

Informantene ga uttrykk for at det er lettere å få tilgivelse enn å oppnå tillatelse. Dette preger saksbehandlers innstilling til tilsyn, men representerer også læring i byggebransjen. Saksbehandler er bekymret over en utvikling hvor det i økende grad er lønnsomt å unnlate å søke om tillatelse, samtidig som det er liten tro på at regelverket kan håndheves. Kompleksiteten i det nye regelverket blir brukt som forklaring på denne utviklingen. Det individuelle ansvaret for reformen er svakt, og spørsmål skyves oppover til ledelsen.

Reform som meny

Kommunens tilnærming til reformen er ”menyorientert”. Elementer som bidrar til å møte service- og produksjonskravet blir tatt i aktiv bruk. Der reformen skaper merarbeid og arbeidspress på kort sikt, slik som for stikkprøvekontroller og aktivt tilsyn, blir oppgaver neglisjert. Dette skjer også der en selv innser at en positiv effekt kunne vært oppnådd. Dette vil skape et økende dilemma med frustrasjoner og nye omganger med ansvarsfraskrivelse.

4.3.4 Kommune 4

4.3.4.1 Profesjonen styrer fokus

Dette er en bykommune hvor begge informantene er saksbehandlere med arkitektfaglig bakgrunn. Profesjonsinteressene kommer nå til syne i vektleggingen av elementene i reformen. Samtidig er det også klare referanser til samspillet mellom administrasjonen og den politiske ledelsen. Denne kommunen har vesentlig dårligere saksbehandlingsskapasitet enn kommune 3.

4.3.4.2 Trinn 1 – estetikk og rettigheter

Byggefeil som resultatbegrep

På spørsmål om byggefeil er en aktuell problemstilling i kommunen får vi svaret: *”Ja, det er jo helt klart”*. Derneft bekreftes det at konsekvensen ofte er at regelverket ikke overholdes. Samtidig kan ikke informanten gi referanse til slike eksempler fra sin praksis. Sammenholdt med det som siden blir sagt om ulovligheter, indikerer dette at byggefeil av teknisk karakter ikke fokuseres i denne kommunen. Ulovlige forhold beskrives som: *”Der hvor det er hensyn til offentlige interesser, eller på vegne av naboer som har rettigheter, eller for øvrig der sikkerhet ikke blir ivarettatt.”*

Områder som er belagt med vernebestemmelser, blir fulgt opp spesielt (med tilsyn): *”Estetikk og utforming, der er vi pålagt å ivareta mye mer enn før. Vi kan påvirke dette på en sterkere måte nå.”* Her står det estetiske perspektivet til byplanleggeren sentralt. Profesjonalitetsinteressen blir samtidig demonstrert ved eksempler på kommunens håndheving av eiers vedlikeholdsplikt for en bevaringsverdig bygning.

Uttalelsene indikerer at ivarettelse av rettigheter og estetikk er sentrale resultatbegreper, mens byggefeil ikke later til å ha prioritet i forhold til den kommunale forvaltningen av plan- og bygningsloven.

Ny rolle for saksbehandler

Nærmere samarbeid med byggebransjen

”Vi er jo pålagt et ansvar alle aktører, fra saksbehandler i kommunen til alle aktorene i byggeprosessen, så vi holder hverandre i sjakk. Vi kan ikke slentre unna, for da er det vi som må stå til ansvar. Det (ansvar) slår ut begge veier.”

Saksbehandler ser det slik at kravene til profesjonalitet rammer kommunen på samme måte som byggebransjen. Dette må oppfattes som en moralsk forpliktelse, idet kravene til byggefretakene ikke motsvares av tilsvarende bestemmelser overfor kommunen.

Tilsyn med kontrollsystemer

Begge saksbehandlerne bekrefter at det knytter seg usikkerheter til hvordan kommunen skal utføre tilsyn med kontrollsystemer: *"Det er jo et nytt arbeidsområde. Det er litt vanskelig å beskrive det i detalj. Vi må jo få innsyn i disse kontrollistene som skal eksistere på arbeidsplassene". "Det er jo det jeg føler som det mørkeste kapittelet (i reformen)".*

Informantene erkjenner at her mangler de kompetanse og viser til at intervjueren skulle ha snakket med byggesakssjefen som har kompetanse på dette området. Her er det åpenbart at en er lite forberedt. Læring vil måtte skje gjennom praksis. Underveis i intervjuet erkjennes gradvis behovet for stikkprøvekontroll: *"Må se om vi har kapasitet, vi vil jo søke, så langt vi klarer, å holde et visst nivå på stikkprøvekontroll".* Her blir intervjueren oppfattet som sentrale myndigheters forlengede arm, og informanten gir inntrykk av å måtte stå til ansvar.

Forhåndskonferanse

Det blir pekt på at manglende prosjektering synes å være en av årsakene til byggefeil: *"Forhåndskonferansesystemet bidrar helt klart (til byggesaksavdelingens innflytelse), og vi kan presse fram mer planlegging, (vi) får støtte for krav om økt planlegging i forkant av prosjektet, det føler jeg helt klart vil bidra til at vi finner midler til å få tingene (tegninger, problemer) raskere på bordet."* Saksbehandler legger vekt på problemstillinger i tilknytning til prosjektering og planlegging, og profesjonstilhørigheten er tydelig. Konferansen skaper en faglig arena, og den kan brukes til å styre mot gode løsninger og tydeliggjøring av krav til søknadsmaterialet.

Ansvarsrett

I ansvarsretten har kommunen fått et nytt instrument, og alle foretak må i prinsippet søke kommunen om å bli tildelt ansvarsrett. Hvis en underkjennes, vil et foretak ikke kunne operere selvstendig, men må knytte seg til andre foretak som har ansvarsrett. *"Det er klart at det er flere som har problemer med å få ansvarsrett i dette systemet, som må forbedre seg på et vis eller knytte seg opp til andre (til andre foretak med ansvarsrett). I dette ligger det nok en kvalitetsøkning i det lokale markedet."*

Saksbehandler har tro på at ansvarsretten vil forplikte de ansvarlige foretakene. Nå står det mer på spill for det firmaet som misligholder sin ansvarsrett: *"Et større ansvar i firma for å gjøre tingene korrekt, for hvis ikke de gjør det, så kan de jo miste ansvarsområdet"*

Hvorvidt dette er en reell trussel, vil avhenge av viljen til å sanksjonere via tilbaketrekking av ansvarsretten. Praksis med tilbaketrekking av ansvarsrett etter det gamle systemet oppsummeres som: *"Meg bekjent, vi har ikke tatt fra noen ansvarsrett, vi har gitt noen advarsler".*

Gjeninnføring av kontroll

Spørsmål om forventningene til det nye tilsynsprinsippet blir koplet til en forklaring om hvorfor tilsynet har ligget nede: *"Jeg føler at det blir en ren papiraffære."*

"Man har tatt ut gevinsten ved ikke å føre bygningskontroll for lenge siden. Vi har absolutt minimumsbemanning. Vi har en så passiv tilsynsrolle som det er mulig å få innenfor lovverket."

Årsaken til at systemtilsynet ikke kan bli noe annet enn papirarbeid, er den bemannings-situasjonen som er typisk for mange kommuner. Tilsynet er dermed overført til naboene: *"Vi har latt naboene kontrollere hverandre på et vis. Vi har vært så belastet med jobber at vi har ikke kunnet påta oss den rollen. Det er ganske arbeidskrevende med masse skriverier."*

Saksbehandleren kommer her i knipe. Service og saksbehandlingstid kommer i konflikt med tilsyn og oppsøkende kontroll. Politikerne prioriterer serviceoppgavene og saksbehandling, og gir samtidig signaler om *"ikke å være veldig aktive i å forfølge borgerne."* Dette fører til at saksbehandlerene legger liten vekt på tilsyn og kontrollvirksomhet.

Når ulovligheter dukker opp, må en imidlertid *"utstyre seg med tykk hud"* for å tåle kritikken fra politikerne. Administrasjonen får skylden for manglende tilsyn: *"De (politikere) har en dobbeltmoral, fordi det er mer bekvemt å skylde på oss som skal utøve tilsynet, enn å skylde på den som har gjort feilen. Til tross for at de tidligere har sagt at vi ikke skal være veldig aktive, så har vi i disse dager et par sånne saker. Her ser vi oss nærmest som et offer for at politikerne ikke ønsker å forfølge borgerne så veldig sterkt."*

Det er imidlertid en faglig og positiv dimensjon knyttet til gjennomføring av tilsyn på byggeplassen. *"Vi må jo også kunne gjøre kontroller på stedet, det er jo også for vår egen del, og jeg føler som saksbehandler at det kan være tilfredsstillende å se det du har behandlet og vært engasjert i, komme til utførelse. Jeg synes det er litt nyttig."*

Saksbehandleren har en faglig identitet som blir borte eller lite brukt i saksbehandlingen. Den faglige identiteten og tilfredsstillelsen øker i tråd med nærheten til byggeprosessen, både gjennom kontakt med byggeforetakene, men også ved oppsøkende tilsynsvirksomhet. Samtidig innser saksbehandler at det er behov for å ha et ris bak speilet, i form av stikkprøvekontroll av byggebransjens egen kontroll.

"Vi har ikke foretatt den kontrollen (kontroll på byggeplass), fordi at vi har vært presset med byggesaker. Mens nå er vi jo pålagt å gjøre dette. Så hvis ikke vi gjør det, så kan vi bli tatt for å ignorere loven."

Mer aktivt tilsyn framstår som problematisk av flere grunner. Som tidligere nevnt ønsker ikke politikerne å bruke ressurser på kontroll. Her vil aktiv bruk av stikkprøvekontroll komme i konflikt med politiske signaler. Samtidig oppfatter saksbehandlerene at det er behov for stikkprøver, både som ris bak speilet, men også ut fra ønsket om en faglig tilfredsstillelse gjennom kontakt med byggeplassen. Videre oppfatter en at det faktisk kan være tjenesteforsømmelse ikke å foreta slike kontroller.

4.3.4.3 Trinn 2 - nyorientering

Nettverksprosjekt

Kommunen er med i nettverkssamarbeidet i regionen. Nettverket er blitt et diskusjonsforum for tilnærming til det nye regelverket. Prinsipper for saksbehandlingspraksis og avklaring av løsninger blir til dels fastlagt som felles praksis:

"Vi møtes med jevne mellomrom for å utveksle erfaringer og prøver å gjøre tingene mest mulig ensartet, få til tingene på samme måte, få like rutiner så vi ikke skal oppleve at byggefirmaer henviser til andre (kommuner) hvor lett det går der, men her er det tungvint - sånn at vi skal være samkjørt. Så vi prøver å følge et likt opplegg". Saksbehandler oppnår en trygghet i å få bekreftet at en har felles problemer med saksbehandlere i andre kommuner. Når en i tillegg klarer å utvikle felles løsninger i en ta-og-gi prosess mellom saksbehandlere i ulike kommuner, oppfattes nettverket som et "matnyttig" møtested. Dette er et radikalt brudd på tradisjonen for få år tilbake hvor hver kommune, og til dels hver saksbehandler, utviklet sin egen praksis uten hensyn til hva andre gjorde.

4.3.4.4 Trinn 3 Konsolidering

Sanksjoner

Kommunen er villig til å bruke sanksjoner og demonstrerer dette ved allerede å ha tatt tvangsmulkt i bruk på ett av sine "viktige resultatområder" - for områder av byen hvor estetikk og bevaring er viktig. *"Jeg tror at det er et effektivt middel for å framtvinge reaksjoner fra de som har gjort noe galt. Regner med at vi kommer til å gjøre dette innenfor våre vanlige delegerte fullmakter. Det er først og fremst for å få framprovosert noe som kan behandles, vil jeg tro."* Tvangsmulkten har betydning for å legge press på søker eller for å få en byggherre til å bidra med dokumentasjon som gjør det mulig å saksbehandle. Oppdragelse og preventive effekter blir ikke trukket fram. Dette vil *antakelig* komme i konflikt med de politiske signalene om ikke å forfølge borgeren. Slik kan administrasjonen fortsatt være lojal overfor den politiske ledelsen. Det hender imidlertid at saksbehandler selv kommer over ulovlige, eller mistenkelige forhold: *"Det er jo ofte at jeg har oppdaget ting som jeg syns har sett mistenkelig ut, men så har jeg bare resonert at det har den andre tatt, og noen ganger har det vært sånn og andre ganger så har det ikke det, og han har tenkt på samme måte. For det har vært et kjøp uten like her av saker."* Mistenkelige forhold blir oversett, og begrunnelsen for ikke å reagere er merarbeidet. Forholdet rasjonaliseres ved å vise til at saken sannsynligvis ivaretas av en annen saksbehandler.

4.3.4.5 Oppsummering

Bekreftelse av resultat

Igjen viser det seg at byggefeil ikke er kommunens problem. Derimot påpekes det at hensynet til estetikk er en viktig del av reformen. Her har kommunen allerede vært raskt ute og statuert eksempel ved bruk av tvangsmulkt. Manglende bekreftelse på resultater innenfor bevaring har ført til rask utnyttelse av den nye muligheten som regelverket gir for sanksjonering.

Tilsvarende ser en på forhåndskonferansen som en interessant mulighet. Kommunen ser av søknadsmaterialet at det er en del dårlige løsninger. Saksbehandler kan påvirke prosjektene i forhåndskonferansen i kraft av sin arkitektfaglige kompetanse. Dette kombinerer den nye tilsynsrollen med det faglige interessefeltet på en positiv måte og skaper grunnlag for rask integrering av denne delen av reformen.

Usikkerhet om systemtilsyn

Informantene gir uttrykk for usikkerhet om hvordan systemtilsynet skal drives. Til dels oppfatter en dette som papirøvelser, men ser også behovet for et mer aktivt tilsyn. Hele problemstillingen knyttet til systemtilsyn har vært satt bort til en ressursperson, og så langt har forståelse og løsninger forblitt hos denne. Informantene må utvide sin kompetanse for å kunne føre tilsyn med byggeforetakenes kontrollsystemer. Dette vil avhenge av byggesakssjefen, men kan også stimuleres ved nettverksarbeidet. Det merarbeidet som et aktivt tilsyn innebærer, tilsier at tilsyn med stikkprøvekontroller på byggeplass vil være avhengig av kapasiteten og tidsressursen på avdelingen.

Historisk sett får politikerne og ressursituasjonen ansvaret for den passiv tilsynsrollen. Dette kan avspeile en realitet, samtidig som en passiv tilsynsrolle sammenfaller med avdelingens egen prioritering ut fra faglig interesse.

Innarbeiding av byggesaksreformen er kommet langt i trinn 2 og 3 innenfor saksbehandlernes prioriterte områder. For tilsyn med kontroll foreligger det både innsikt i behovet, og ansvar er mobilisert for denne oppgaven. Det mangler imidlertid kunnskaper og mangler tillit til at tid og kapasitet kan brukes på denne delen av tilsynsoppgaven.

4.4 Analyse

Problemstillingen fra kapittel 2 er:

Hvilke forventninger har kommunene til sin tilsynsrolle og til sine egne muligheter for å bidra til effektiv kontroll?

Hva sier teorien om resultatene? Når dette skal besvares i lys av Schein, er rolleforståelsen og derav resultatbegrepet det første vi vil belyse. Dernest ser vi hvordan resultatbegrepet fører til individuelle prioriteringer av arbeidsoppgaver ut fra interesse og profesjonsforankring og hvordan dette blir styrende for mottaket av reformen. Avslutningsvis gjør vi noen betraktninger om endringer. Hva betyr Scheins kriterier for endring i forhold til byggesaksreformen?

Den andre delen av analysen omfatter å gå tilbake til Scheins teori, med spørsmålet om dette var et nyttig verktøy for undersøkelsens formål.

4.4.1 Analyse av funn ved hjelp av Schein

Rolleforståelse

Undersøkelsen har vist at kommunenes forståelse av sin tilsynsrolle varierer. Rollen som ombud for forbrukere og byggherrer står sterkt i alle kommunene, mens rollen som kontrollør og overvåker av byggbransjen står svakt. De nasjonale målene om reduksjon i byggskader blir ikke oppfattet som viktige lokale problemstillinger i kommunene. Derimot er det viktig for kommunene å komme borgerne i møte i spørsmål om rettighetsforhold i lokalmiljøet når kommunene blir brukt som problemløser i tvistesaker av privatrettslig art. Av rolleforståelsen går det fram at byggkvalitet ikke er resultat i Scheins forstand, og at manglende ivaretagelse av byggkvalitet ikke utløser ny

praksis hos saksbehandlerene. Det er derfor rimelig å anta at byggefeil isolert sett ikke vil utløse etterspørsel etter kontrolldelen av byggesaksreformen hos saksbehandlere. Dette er et tankekors for reformen som hviler tungt på gjeninnføring av kontroll for å bedre kvaliteten i byggevirksomheten. Hvilke andre resultatstørrelser står i fokus for saksbehandler når byggefeil har relativt liten oppmerksomhet?

Resultatstørrelser

Rolleforståelsen virker styrende for det resultatbegrepet som saksbehandler danner seg. Det individuelle resultatbegrepet blir dermed basis for hva som er viktig for kommunen, og hvor vi ser at reformen brukes som en meny. De elementene som saksbehandler oppfatter som nyttige i forhold til egne resultater/mål, plukkes ut og tas i bruk relativt umiddelbart. Der en mangler kompetanse for å nyttiggjøre seg reformen, blir betydningen av de mindre nyttige elementene tonet ned. Forhåndskonferansen og ansvarssystemet blir framhevet, dels fordi saksbehandler får innflytelse på byggeprosjektet, håp om bedre søknader og dels fordi en får hjelp i den uoffisielle meglerrollen. Det blir lettere å hjelpe husbyggeren med ansvars plassering når tvister oppstår. Her ser vi hvordan søknaden, saksbehandlingstiden, en positiv fagrolle som hjelper og meglerrollen med huseieren som kunde, danner viktige resultatstørrelser. Det ser ut som profesjonsforankringen har relativt stor betydning for hvordan saksbehandler oppfatter reformen og velger forståelse og løsninger for å iverksette reformen. Dette henspeiler på at saksbehandlerrollen ikke har noen definert faglig plattform som basis. Det betyr samtidig at etablering av en slik plattform vil kunne forme rolleforståelsen i et mer langsiktig perspektiv.

Rettighetsivaretagelse som negativt resultat

Innledningsvis må det understrekes at når vi har brukt begrepet byggefeil, så er ikke dette noe entydig begrep. Saksbehandler har svart ut fra sin forståelse av byggefeil som i hovedsak har gått i retning av teknisk svikt. Dette innebærer ikke nødvendigvis forskriftsbrudd, men omfatter også mindre tekniske uregelmessigheter av privatrettslig art. Forståelsen av innholdet i begrepet byggefeil omfatter også ulovligheter som mangel på tillatelse, feil plassering, gal høyde osv.

De fleste informantene svarer ja på spørsmålet om det er behov for kontroll, selv om byggefeil og manglende byggkvalitet ikke står sentralt i resultatforståelsen⁵. Kun i en av kommunene ble kontroll knyttet til behov for kommunal kontroll av teknisk kvalitet. For de øvrige kommunene var behovet for kontroll knyttet til forskriftsbrudd som ulovlig oppstart, feil plassering osv.

Når kommunen blir konfrontert med manglende kontroll med rettighetsforholdene som tillatelse til oppstart, byggeavstand til nabo osv., oppstår det følelse av utilstrekkelighet hos saksbehandler. Dette er negativ resultatbekreftelse i Scheins forstand. Det kontrollbehovet som informantene blir konfrontert med, er i større grad knyttet til ivaretagelse av rettigheter enn til byggefeil. Det betyr ikke at kontroll med tekniske forhold ikke anses som en del av oppgaven, men det har relativt liten oppmerksomhet hos saksbehandler i forhold til andre spørsmål som saksbehandler må håndtere.

⁵ Vi bruker Scheins resultatbegrep som innebærer et engasjement av følelser for å oppnå noe som er av stor viktighet

Systemtilsyn skaper usikkerhet

Reformen endrer tilsynsprinsippet fra tradisjonell teknisk orientert detaljkontroll til tilsyn med kontrollsystemer. Dette skaper problemer for saksbehandlere som ikke er fortrolig med systemtankegangen. Regelverket er betydelig omlagt på dette området, og nå har flere kommuner problemer med å forstå regelverket. Dette utløser usikkerhet hos saksbehandlere som har regelverk som "levebrød". Usikre saksbehandlere vil lett kunne bli ved det gamle mønsteret med detaljkontroll, fordi dette er den eneste rollen som gir mening. Ekspertrollen gir legitimitet overfor publikum og byggebransjen, og når en ikke er systemekspert, forblir en i det minste teknisk ekspert. Vi ser også tegn til at lojaliteten skifter; bort fra regelverket som nå er blitt for komplisert, til forståelse for de som heller ikke mestrer regelverket. Dette fører til at det også blir umulig å håndheve, når saksbehandler selv ikke forstår eller tror på fornuften i regelverket.

Kapasitet og produksjonskrav overstyrer

Mer aktivt tilsyn utløser merarbeid. Kommunene legger dette til grunn i spørsmålet om hvordan tilsynsoppgaven skal løses. Dette preger også innstillingen til kommuner med god systemforståelse og innsyn i regelverket. Hensynet til arbeidsmengde vil overprøve andre resultathensyn. Dette forsterkes ytterligere i kommuner med lang saksbehandlingstid og stort press på ferdigstilling av saker. Vi registrerte også at saksbehandlere, som er motivert for et mer aktivt tilsyn, var tilbakeholdne eller ga uttrykk for at framtidig aktivt tilsyn var lite sannsynlig. Det ble vist til et økende ressursbehov, og en hadde erfart at kapasiteten for saksbehandling kun ble endret i retning av nedbemanning. I disse kommunene er det ingen tillit til at en kunne påvirke sin egen arbeidssituasjon. Dette vil få konsekvenser ved at stikkprøver velges bort fordi det skaper merarbeid når ulovligheter kommer for dagen. Da velger en i stedet å tro på ansvarssystemet med naboene og huseieren som kontrollører og kontorbasert tilsyn av papirer.

Forhåndskonferansen – nyttig og kjent

Forhåndskonferansen er en utfordring for en kommunal rolle som tradisjonelt har vært skjermet bak skranker og forværelse. Saksbehandler kan imidlertid forberede seg og sette regien for møtet. Gradvis øvelse har vært mulig, fordi en selv har kunnet velge "arenaen" og skapt trygghet og tro på mestring av en mer eksponert rolle. Det er motiverende å kunne gjøre bruk av fag- og ekspertrollen som hjelper for byggebransjen og med bedre søknader som gevinst.

Sanksjonering – et ledelsesspørsmål

Bruk av sanksjoner er et aktuelt spørsmål relativt uavhengig av saksbehandlers resultatfokus. I den grad sanksjonering utløses av tilsyn vil bruk av sanksjonering kunne rammes av samme tendens til nedprioritering, når kravet til produksjon av vedtaksklare saker er stort.

Uavhengig av resultatorientering vil bruk av sanksjoner være avhengig av saksbehandlers trygghet i saksspørsmålet og tillit til kommunens ledelse. Saksbehandler må være trygg på at sanksjonering får administrativ aksept og at reaksjon overfor ulovligheter ikke blir omgjort i en politisk prosess. Endring mot større grad av håndheving vil være avhengig av ledelsens (politisk og administrativ) holdning. Der saksbehandler ikke føler seg trygg på de interne reaksjonene, vil kommunen unnlate å håndheve.

Risikoområder

Reformen forutsetter at store endringer skal skje i kommunene. Schein viser hvilke betingelser som må være til stede for at endringer skal finne sted. Ved å bruke modellen på den tidlige fasen av reformen får en forklart viktige mekanismer knyttet til omstilling og avdekket risikoområder i forbindelse med endringsprosessen.

Reformens risikoområder i lys av Schein kan oppsummeres som:

- Deler av reformen kan oppfattes som så vanskelig at saksbehandler ikke vil tro eller ha tillit til endring. Årsaker kan være en kombinasjon av forventninger til byggebransjen og kommunens egne forutsetninger. De delene av forvaltningsoppgaven som omhandler tilsyn med kontrollsystemer, vil kunne påføre saksbehandler inkompetanse. Hvis dette kombineres med tvil om byggebransjens evne eller vilje til å følge et mer komplisert regelverk, vil summen av kommunens endringsoppgave kunne oppfattes som uoverstigelig. Spesielt er denne problemstillingen aktuell i forhold til små foretak og mindre byggeoppgaver, hvor reformen pålegger nye administrative rutiner for søknad og kontroll.
- Hvis tilsyn med papirer skjer uten stikkprøvemessig oppfølging av at kontroll er reell, vil byggebransjen ikke oppleve noen negative bekreftelser ved eventuelt manglende kontrollpraksis. Schein brukt på byggeforetaket tilsier at kommunen må sørge for negativ bekreftelse der regelverket blir satt til side. Tillatelse og godkjenninger er viktige resultatstørrelser for byggeforetaket som kommunen kontrollerer. Hvis kommunene praktiserer systemtilsyn som dokumentinspeksjon uten stikkprøvekontroll på byggeplass, vil en signalisere at dokumenter teller mer enn praksis, eller ingen endring for byggeforetaket.
- Vil ledelse og autoriteter bekrefte ny løsninger, konsolidering i Scheins trinn 3? Praksis og håndheving vil bli utfordret i møte med politisk og administrativ ledelse. Spesielt vil reformen være sårbar i forhold til praksisutvikling for små foretak og små prosjekter. For disse kategoriene vil politikere lett finne regelverket og saksbehandlers krav urimelige, og det vil være vanskelig for saksbehandler å få aksept for håndheving. Videre vil ressurstilgangen på byggesaksområdet være avgjørende for hvordan regelverket vil bli håndhevet.

4.4.2 Scheins modell i lys av data

Her skal erfaringene med Scheins teori oppsummeres. Vi drøfter om teorien var et brukbart og nyttig analyseverktøy for å undersøke byggesaksreformen som en pågående endringsprosess. Vi minner om at trinnene i modellen ikke må betraktes som faser i fast rekkefølge, men bør heller forstås som ulike stadier i en erkjennelsesprosess. Teoriens trinn 1 har gitt kriterier som har vært brukbare å operere i analysen. Resultatbegrepet i sammenheng med skyld og engstelse (verdier og følelser i tilknytning til resultat) har vært av stor betydning for å forstå hvordan informantene oppfatter sin rolle innenfor et "åpent" forvaltningsmandat. Data viser at avlæring først kan skje når det foreligger noe å sette i stedet for den tidligere løsningen. Når forståelse av systemtilsyn mangler, vil ikke detaljkontroll avlæres eller oppgis som løsning.

Det er en tett sammenheng mellom trinn 1 og trinn 2, motivasjon og nyorientering. Det ser ut som om endringer er relativt små, og at de gjerne kan skje raskt når en først innser nytteverdien. De kreftene som motiverer saksbehandler forut for reformen, er de samme som virker under mottakelse og innarbeiding av reformen. Den underliggende verdiorienteringen (likhet: regulere rettighetsforhold og demokrati: ombudsrollen for huseier og teknisk ekspertrolle overfor publikum) er så langt ikke endret, og "Kvalitet i norsk byggevirksomhet" er ikke etablert som verdi! En tar imidlertid raskt i bruk nye teknikker og grep som reformen tilbyr, når disse stemmer med etablerte verdier og den opprinnelige rolleforståelsen.

Trinn 3 gir et nyttig perspektiv på motkrefter og avhengigheter som vil kunne reversere endringsprosessen. Her gir modellen interessante perspektiv på risikofaktorer for den videre innarbeidingen av reformen. I konklusjonen er det pekt på faktorer som kan reversere en ønsket utviklingsprosess.

Innledningsvis uttrykte vi at resultatbegrepet er "vanskelig" å bruke i en forvaltningssammenheng. Dette skal ikke stå som kritikk av modellen. Uansett om en betrakter offentlig eller privat sektor, vil overordnede mål alltid krysses av individuelle hensyn. Resultatbegrepet gir forankring til individets drivkrefter, og undersøkelsen har vist at dette er en av modellens sterke sider.

4.5 Konklusjoner fra kvalitativ analyse

4.5.1 Byggefeil - ikke kommunens problem

Byggefeil er ikke saksbehandlers problem, og fungerer i liten grad som motiv/drivkraft for gjeninnføring av kontroll. Egenkontroll blir oppfattet som en forbedring for de kommunene som selv har en viss kontrollaktivitet og systemkompetanse. Kommuner uten kompetanse på systemtilsyn vil forstå dette som skjema utfylling med et diffust innhold og vil være svært usikre på godkjenning og bruk av kontrollplan i tilsynet.

4.5.2 Ombudsrollen er sentral

Rollen som byggherreombud og ivaretaker av rettighetsforhold naboer imellom står sterkt. Saksbehandlers fagforankring er styrende for saksbehandlers resultatforståelse. Det betyr at ulike fagorienteringer med utgangspunkt i utdanning vil føre til ulike fokusområder hvor arkitekten legger vekt på estetikk, byplanleggerperpektivet, mens en ingeniør vil være mer opptatt av teknisk kvalitet.

Vi har registrert en klar bevissthet om rollen som tilrettelegger for byggeforetakene, slik som forhåndskonferansen legger, opp til. Idet tilsynsrollen stort sett er begrensende og sanksjonerende overfor aktørene, trenger saksbehandler andre elementer i sin rolle som kan være positive. Ombudsrollen er eksempel på en problemløsende rolle som kan gi positive reaksjoner tilbake fra publikum og brukere. Tilsyn og utøvelse av tilsynsrollen vil bli prioritert når dette vil gå ut over service og krav til saksbehandlingstid.

4.5.3 Tror på ansvar og ikke kontrollsystemet

Det er en betydelig skepsis til byggebransjens egenkontroll. Både lokale foretak og foretak basert utenfor kommunen rammes av mistillit, mens små bedrifter som kun opererer i lokalmarkedet har stor tillit. Kommunene tror egentlig ikke på mer eller bedre kontroll, men tror på ansvarsretten. Utvidelse av ansvarsretten ligger nær dagens praksis hvor kommunen allerede har en maktposisjon som nå blir betydelig styrket.

4.5.4 Reformen som meny

Når en innser nytteverdien av endringene i regelverket, kan det se ut som endringer både er overkommelige og at de gjerne kan skje raskt. De kreftene som motiverer forut for reformen, er de samme som virker under mottakelse og innarbeiding av reformen. Den underliggende verdiorienteringen basert på likhet (regulere rettighetsforhold, likebehandling) og demokratisk ekspert (ombudsrollen for huseier og teknisk ekspertrolle overfor publikum) er så langt ikke endret. (Det betyr også at "Kvalitet i norsk byggevirksomhet" ennå ikke er etablert som verdi!). Kommunene tar imidlertid raskt i bruk nye teknikker og grep som reformen tilbyr, når disse stemmer med etablerte verdier og den opprinnelige rolleforståelsen. Slik sett kan iverksetting av reformen sies å ha preg av menyvalg.

4.5.5 Vil endring skje?

Forhåndskonferansen og ansvarssystemet blir framhevet som reformens gevinst, som kommunene knytter forhåpninger til. Både forhåndskonferansen og ansvarsretten er videreføring av tidligere praksis og en innarbeidet tenkemåte. Her er altså endringen ikke stor og behovet for omfortolkning av virkeligheten tilsvarende liten. Dette minner om at endring alltid vil være en svært gradvis prosess fra det kjente mot det ukjente.

Effekt av deltakelse i forsøk med hensyn til innarbeiding og forståelse av reformen har vist seg å være av mindre betydning så lenge kompetansen om byggebransjen og systemtankegang fins. Kommuner som hadde rekruttert medarbeidere med bred erfaring fra byggebransjen, hadde vel så god forståelse som den vi fant i kommuner som hadde deltatt i forsøk. På den andre siden var forståelsen av systemtankegangen variabel i kommuner som ikke hadde deltatt verken i forsøk eller nettverksarbeid.

4.5.6 Hypoteser om tilsyn og kontroll

Kontrollsystemet er en sentral del av reformen som baserer tilsyn på systemtankegang. Dette stiller krav til ny kompetanse i den lokale forvaltningen, men også for byggebransjens del er dette en betydelig kompetansemessig utfordring. Tilsynsprinsippet som er lagt til grunn i denne reformen, introduseres også i annet lovverk, og erfaringene fra byggesaksreformen bør ha stor almen verdi for videre regelverksutvikling.

På grunnlag av denne relativt begrensede analysen kan det stilles opp noen hypoteser som grunnlag for videre forskning om myndighetstilsyn basert på systemer:

1 Effekter av kompetanse om systemtilsyn

Kompetanse om systembasert tilsyn slår ut i mer positiv holdning til kontroll, men også med større fokus på forebygging framfor etterkontroll. Perspektivet på at

byggebransjen skal foreta kontroll for selv å ha styring, og ikke utelukkende for å tilfredstille kommunen, er også tydeligere. Kommuner som har grunnleggende systemkompetanse vil lettere kunne finne løsninger som kombinerer saksbehandling og stikkprøvemessig tilsyn på byggeplassen.

Overgang til systemtilsyn kan i praksis bli videreføring av teknisk orientert detaljkontroll fordi prinsippet om systemtilsyn ikke blir forstått, og fordi saksbehandler trenger en faglig legitimering overfor publikum og byggebransje. I uheldigste fall vil kommunen kunne foreta faglig overprøving av foretak med ansvarsrett.

2 Systemtilsyn skaper byråkratisering

Ett symptom på dette er at kontroll sammenblandes med ansvar i den forstand at kontrollplaner oppfattes som garantidokumenter for at alt er i orden. Denne typen sikkerhet skal oppnås på grunnlag av ansvarsretten som er basert på vurdering av kompetanse, og som ansvarsretten skal gi sikkerhet for.

Ett annet symptom er forståelsen av at en mer omfattende kontrollplan øker den formelle kontrollen og sikkerheten for myndighetskrav. En overser at tilsynet skal gi visshet om at myndighetskrav blir kontrollert systematisk på grunnlag av en vurdering av risiko. Formalia blir viktigere enn praksis, og faren for byråkratisering øker når krav om formelle forhold stilles uten basis i fag og prosessinnsikt.

3 Tilsyn med kontroll neglisjeres på grunn av press

Der spørsmål om saksbehandlingstid har stor betydning og hvor det ikke er satt av faste ressurser (inspektører) til tilsynsoppgaven, vil saksbehandling og ferdigstilling av saker prioriteres foran oppsøkende tilsyn. Dette vil skje uavhengig av saksbehandlers kompetanse og skape en økende frustrasjon over tiltakende ulovlighet som ikke blir forfulgt. På den andre siden vil byggebransjen raskt registrere ulike spilleregler og tilpasse sin egenkontroll til den lokale konkurransesituasjonen.

4 Kommunens karakter og ulike roller

De større kommunene har naboskap og byutvikling som dominerende problematikk i forhold til mindre landkommuner. Dette har innflytelse på hvordan saksbehandler oppfatter og betoner sin rolle. Det tekniske aspektet betyr mer på landsbygden hvor kommunens administrasjon er et kompetansesenter, og hvor saksbehandler lett får en rolle som teknisk konsulent. Samtidig er kontrollopgaven mer overkommelig og kommunens tilsyn mer nærværende.

Storbyproblematikken omfatter betydelig press på saksbehandlingstid, og derav konkurranse mellom saksbehandling og tilsynsoppgaven. Uoversiktlig marked skaper helt andre betingelser for ulovlig virksomhet og useriøse byggebedrifter, med tilsvarende behov for aktivt tilsyn og konsekvent sanksjonspraksis.

5 Resultater fra kvantitativ analyse – del II

Data som rapporteres her, bygger på opplysninger fra undersøkelsens del II. Data presenteres i tabellform og blir deretter diskutert. Innledningsvis presenteres data som danner bakgrunn og beskriver situasjonen i kommunene ved innføring av reformen. Kommunen angis kun ved nummer med henvisning til tabell 3.2 b.

5.1 Utbyggingssituasjonen i kommunen

Utbyggingssituasjonen påvirker byggesaksbehandlers situasjon i stor grad. Denne delen av den kommunale forvaltningen er konjunkturutsatt på samme måte som byggevirksomheten. Utbyggingsspress skaper arbeidspress i byggesaksavdelingene og danner dermed en viktig premisse for omstillingsprosessen. Byggesaksreformen krever utvikling av en ny behandlingsprosess med krav til opplæring, og dermed vil lett tilgjengelig tid til utviklingsprosessen bli en kritisk faktor for omstillingen.

Blant de fire større bykommunene rapporterer spesielt Kommune nr. 6 om betydelig utbyggingsspress hvor en har hatt 20 % økning i søknadstilgangen for hvert år de siste årene, og hvor en regner med fortsatt høy aktivitet.

Situasjonen er den motsatte i Kommune nr. 8. Der har det vært svært høy aktivitet i tidligere år, men for 1998 regner en med redusert aktivitet i forhold til 1997. En spesiell situasjon oppstår i Kommune nr. 7 hvor byggeaktiviteten reduseres av mangel på ferdig regulerte tomter. Her overtas ikke planinitiativ av private interesser slik en ser i utpregede pressområder.

I Kommune nr. 5 er det jevn byggeaktivitet, men etter hvert har tomtetilgangen i sentrum blitt dårlig.

Kommune nr. 9 har lenge hatt et konstant utbyggingssbehov. Etter regulering av boligområder er nå tomtetilgangen god. Utbygging av leiligheter fører til at en del frittliggende boliger selges, og kommunen regner med en viss nedgang i søknad om byggetillatelse.

Kommune nr. 10 har middels byggeaktivitet og merker ennå ikke ringvirkninger fra presset i Oslo-regionen. Denne effekten registreres imidlertid i enkelte av nabokommunene. Bygging av 80 – 90 nye omsorgsboliger og leiligheter fører til at det blir en del ledige brukte boliger. En regner imidlertid ikke med noen merkbar reduksjon i søknadsinngangen for 1998.

Sammendrag om utbyggingssituasjonen

Kommunene i utvalget har svært ulik situasjon med hensyn til byggeaktivitet i sine områder, og kommunene forventer en aktivitet omtrent som på nivå med 1997 med unntak av Kommune nr. 8 og Kommune nr. 7 som regner med en viss nedgang.

5.2 Kapasitet og kompetanse

Tabell 5.2 a
Kapasitet og kompetanse

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Ant. Innbyggere	10 500	145 000	11 500	58 000	3 000	9 500
Ant. stillinger saksbehandling og kontroll samlet	1,5 stilling	ca. 15 stillinger + 4 inspektører	2	9 hvorav 3 for kontroll	0,5	1,5
Ant. innb./stilling	7 000	7 600	5 800	6 400	6 000	6 300
Ant søknader (97) pr. saksbehandler	246	110	275	88	20	226

Størrelsen på byggesaksfunksjonen varierer fra ½ stilling på Kommune nr. 9 til i alt 19 medarbeidere i Kommune nr. 6. Antall innbyggere pr. stilling varierer fra 5 800 til 7 600, med størst relativ bemanning i Kommune nr. 7 og deretter Kommune nr. 8, og med den relativt laveste bemanningen i Kommune nr. 6. Disse tallene ligger innenfor det variasjonsområdet som ble registrert i undersøkelsen til Forum for bygningskontroll 1997.

Hvis en kalkulerer antall søknader pr. saksbehandler basert på det samme antall stillinger og søknadstallene for 1997, framgår det at Kommune nr. 8 og Kommune nr. 6 har en vesentlig lavere "produktivitet" enn kommunene nr. 7 og nr. 5. Nærliggende forklaringer på dette vil være kompleksiteten i sakstilfanget og et høyere konfliktnivå i byene enn i de mindre kommunene.

Kommunene har svært ulike utfordringer med hensyn til opplæring av saksbehandlere i det nye regelverket. De store kommunene med mange saksbehandlere må løse dette ved andre grep enn de mindre kommunene, som i større grad kan bruke eksterne kurs for alle saksbehandlerene. Både Kommune nr. 8 og Kommune nr. 6 har måttet ta slike hensyn.

Tabell 5.2b
Kunnskap om regelverk og ajourføring

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Kursdager vedr. reformen pr. saksbehandler	15 dager og 27 dager (eksterne kursaktivitet)	ca. 10 dager pr. saks-behandler		15 – 20 dager for 2 saks-behandlere 0 – 2 dager for de øvrige	ca. 10 dager	ca. 15 dager
Oversikt over reglene	Ja vi har oversikt nå selv om det gjenstår erfaring med oppfølging.	Ja, med hensyn til prinsippene. Ansvarsrett, kontrollplan og teknisk forskrift er svake områder.	Saksbehandling og ansvarsrett er nå greit, men vi har mye igjen på den tekniske forskriften.	Ja, men det er store opplæringsbehov i resten av avdelingen.	Ut over en svakhet på teknisk forskrift, har vi bra oversikt.	Ja, vi har rimelig oversikt.
Viktigste kilde til informasjon for å være ajour med praksis	Samordning innenfor Søre Sunnmøre er viktigst. Svar og oppklaringer fra BE og dept.	Internett ved BE og KIB, og lovdata samt kontakt med Storby-kommunene	Nettverkssamarbeidet er viktig. Har god kontakt til juristene hos fylkesmann. Vanskelig å få svar fra BE Har ikke internett på jobben.	Møte med andre kommuner. Bruker internett: BEs hjemmeside og KIB.	Nettverksgruppen spiller en stor rolle. Ellers brukes internett og BEs hjemmeside	Nettverksgruppen i Indre Østfold. Kvalitets-sikringsprosjekt Østf. Byoffensiv.
Kompetansebehov	Estetikk	Kontrollplan	Teknisk forskrift og forvaltningslovverk for nytilsatt	Saksbehandling for resten av avdelingen og datastøtte	Teknisk forskrift	Teknisk forskrift

Den tiden som er gått med til kursing og opplæring, omfatter ikke interne opplæringstiltak, slik at den reelle opplæringsinnsatsen er større enn det som framgår av tabellen. De større organisasjonene må løse sine opplæringsbehov ved intern kursing. Kommune nr. 6 har valgt å sette av en fast dag pr. måned til intern opplæring, mens Kommune nr. 8 har prioritert opplæring for et mindretall som deretter forutsettes å lære opp de øvrige saksbehandlerne.

Kommunene opplyser at de er rimelig godt forberedt med hensyn til den nye saksbehandlingsprosessen. Når kommunene ble spurt om videre opplæringsbehov, omfattet svarene kompetanse mht. vurdering av estetikk, kontrollplan og teknisk forskrift med en overvekt på sistnevnte tema. Kommune nr. 5 ansetter arkitekt i planavdelingen som vil vurdere estetikkspørsmål, og Kommune nr. 6 har styrket arkitekt- og landskapsfagene.

Responsen forteller videre at nettverksarbeidet mellom kommunene er blitt et svært sentralt møtested for faglig ajourføring og utvikling av ny praksis. Flere av kommunene viser også til BEs hjemmeside som informasjonssted.

Sammendrag om kapasitet og kompetanse

- I de mindre kommunene hadde saksbehandler gjennomgående en høyere produktivitet (målt i antall saker pr. saksbehandler) enn saksbehandlere i de større kommunene.
- Kommunene har nedlagt 2 – 3 ukeverk for nøkkelmedarbeidere i ekstern kursaktivitet for å forberede reformen. De større kommunene nedlegger en tilsvarende innsats, men må i større grad basere sine forberedelser på intern opplæring.
- Kommunene gir uttrykk for at de er tilstrekkelig oppdatert med hensyn til den nye saksbehandlingsprosessen. Kommunene etterspør videre faglig utdanning innenfor teknisk forskrift, estetikk og kontrollsystemer.
- Nettverksarbeidet mellom saksbehandlere blir oppgitt å være en svært viktig kilde for utvikling av regeverksforståelse og ajourføring av saksbehandlingspraksis.

5.3 Status for de første sakene

Da undersøkelsen ble gjennomført i august, var det interessant å klarlegge hvor langt de første byggesakene var kommet i søknads- og godkjenningsprosessen etter det nye regelverket.

Tabell 53
Status for de første sakene

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Status for de sakene som er kommet lengst	Ingen prosjekter er ferdigstilt etter nytt regelverk.	Første i gangsettingstillatelse nå		Igangsettsings-tillatelse og noen få ferdigattester	Ferdigattest er gitt for "takløft"	Igangsettsings-tillatelse, ikke mottatt kontr. bekræftelser.

I august var det gitt et fåtall ferdigattester, noen i Kommune nr. 8 og kun for et mindre byggeprosjekt i Kommune nr. 9. I Kommune nr. 6 var en i gang med å behandle den første igangsettingstillatelsen. Dette viser at hele behandlingsprosessen kun unntaksvis var gjennomløpt for et fåtallsaker da undersøkelsen ble gjennomført i august 1998. Dette understreker at saksbehandlingen etter det nye regelverket var i en utprøvningsfase. Den rasjonaliteten som kan utvikles ved behandling av et større antall saker var ikke utviklet.

5.4 Søknadsinngang og søknadstyper

Reformen introduserte totrinns tillatelse og etttrinns behandling hvorav såkalte enkle tiltak etter pbl § 95 b innebærer garantert tillatelse innen 4 uker under visse forutsetninger. I hvilke grad blir disse nye kategoriene av søknader benyttet, hvordan kan søknadsinngangen karakteriseres sammenliknet med 1997?

Tabell 5.4
Søknadsomfang

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Ant. søknader, 1997	370	2100	500 – 600	800	10	340
Ant. meldinger, 1997	80	400		300	30	ca. 100
Ant. søknader, 1998	235 (pr.juli)	900 / 120	150 / 130	230 / 70	7 / 3	170 / 150
Ant. meldinger, 1998	81	ferdige 250 / 250 ferdige	ferdige 100 / 100 ferdige	ferdige 120 / 120 ferdige	30 / 30	ferdige 17 / 17 ferdige
Ant. søkn. § 95 b	10 %	mange flere enn 30	< 5 saker	44	3	ca. 30
Ant. akseptert § 95 b	3 %	30		13	Ingen	Alle søknader
Ant. ettrinns behand.	?	20	Nesten alle sakene	ca. 90 %	100 %	
Ant. totrinns behand.	?	70	1	ca. 10 %	ingen	Alle med ett unntak
Ant. større byggesaker i året (> 500 m ²)	ca. 5 – 8	1997: 30 1998: 15	ca. 5	ca. 10 %	3 i fjor 1 senere i år	1
Kommentar	Mange søk- nader mottatt i slutten av juni, for prosjekter med i gang- setting 1999.	Økning på § 95 b, spes. for ferdighus	Fattet tidligere vedtak i meldingssaker. Praksis legges om. Gir økning i meldings- saker nå.	Meldinger øker nå. Vi får også flere meldinger på samme tomt, (30 + 30).	Meldinger for bad er ikke akseptert, omgjort til søknad	Færre meldinger i år fordi flere landbruks- saker kreves som søknad.

Ved tidspunktet for undersøkelsen hadde kommunene fått inn søknader etter nye byggeregler som tilsvarte fra ca. 30 – 60 % av den totale søknadsinngangen for 1997. Størst er søknadsinngang i Kommune nr. 5 og Kommune nr. 10 og minst i Kommune nr. 8. Dette må ses i sammenheng med ”søknadsrushet” i romjula 1997 som tilsvarte flere måneders normal søknadsinngang for mange kommuner. Kommune nr. 10 opplevde i mindre grad ”søknadsrush” i romjula og forklarer dette med at mange lokale aktører ikke var klar over at endringene ville komme. Kommune nr. 7 forventer redusert søknadsinngang i år på grunn av liten tilgang på byggeklare tomter.

5.4.1 Behandling i ett eller to trinn

Det er også interessant å notere at Kommune nr. 6 mottar stadig flere søknader om rammetillatelse, også for saker hvor det ville vært naturlig med behandling i ett trinn. Kommunen forklarer dette som en effekt av lang behandlingstid. Det er viktig for tiltakshaver å få avklaring om bygging overhodet er mulig, og en velger derfor å gå veien om rammetillatelse. I det aktuelle byggemarkedet antar en at organisering av prosjektaktører som skal starte opp arbeidet fire måneder fram i tid er problematisk i seg selv. Situasjonen er en annen i Kommune nr. 8 der kommunen oppgir at 90 % av søknadene behandles i ett trinn. Det er uklart om denne forskjellen kan tilskrives den kortere behandlingstiden alene som i Kommune nr. 8 ble oppgitt til åtte uker mens , tilsvarende var 16 uker for Kommune nr. 6.

5.4.2 *Bruk av § 95 b*

Gjennomgående var fra 0 – 6 % av søknadene behandlet etter § 95 b, med unntak av Kommune nr. 10 som hadde behandlet 30 saker eller 17 % av søknadene etter denne bestemmelsen. Trolig har mange søkere ikke oppdaget adgangen til å sikre en avtalt behandlingstid innen fire uker. For øvrig gir informantene uttrykk for at kommunen i stor grad kan styre bruk av denne søknadstypen gjennom sin veiledning til søkerene. Kommune nr. 6 beskriver situasjonen på følgende måte: ”Markedet er i ferd med å oppdage § 95 b og mulighetene som ligger i bruk av søknad om enkle tiltak, spesielt gjelder dette noen arkitektkontorer og ferdighusbransjen.”

5.4.3 *Meldingssaker*

Tilgangen på meldingssaker varierte fra ca. 20 – 100 % av den totale inngangen av medlinger for 1997. Kommune nr. 5, nr. 7 og nr. 9 har fått en vesentlig økning i antall meldingssaker, mens for Kommune nr. 8 og nr. 6 tilsvarer antall meldinger henholdsvis 40 % og 60 % av antall meldinger for 1997. Når Kommune nr. 7 opplever en fordobling av antall meldinger i forhold til tidligere, har dette sammenheng med at en tidligere har brukt søknad også for meldingssaker. Når søknaden er blitt mer komplisert, faller denne praksisen bort, og dermed øker antall meldingssaker. I Kommune nr. 10 går derimot antall meldingssaker ned. Dette har sammenheng med omlegging av kommunens praksis idet landbruks saker, som tidligere ble akseptert som melding, nå må frammes som søknad. Kommune nr. 8 registrerer at enkelte byggesaker deles opp i byggetrinn med areal innenfor grensen som er satt for melding, og frammer byggesaken som melding i flere etapper.

Sett under ett er det grunn til å tro at antall meldingssaker har økt etter i krafttreden av reformen, *først og fremst* fordi den kan frammes av tiltakshaver selv, og dernest fordi vi har registrert eksempler på at tiltakshaver tilpasser sitt eget byggebehov slik at grensen for melding ikke overskrides.

Kommunene er misfornøyde med meldingssystemet, og mye tyder på at det nye systemet med ansvar og kontroll knyttet til søknad tilsier en ny grenseoppgang mellom søknads- og meldingssaker. Kommunene gir uttrykk for følgende frustrasjoner:

”Meldingsskjemaet er for komplisert. Flere må kunne melde uten hjelp fra kommunen. I dag må saksbehandler fylle ut meldingsskjemaet.” En annen kommune oppgir at: ”Kommunen må hjelpe til med utfylling av meldingsskjemaet i 50 % av tilfellene.” ”Meldingssystemet bør være mer ”rømslig”. Utskifting av vinduer og innredning av kjeller osv. er tiltak som nå får en omstendelig søknadsprosess.”

Det har oppstått en rekke logiske svakheter i regelverket, og flere kommuner peker på spørsmål som ”Hvorfor er tilbygg *melding* mens påbygg er *søknad*?”

Sammendrag om søknadsinngang og søknadstyper

- Alle kommuner så nær som Kommune nr. 10 bekrefter den ekstraordinære søknadsinngangen i desember 1997 (romjulsrushet).
- Det later til at lang saksbehandlingstid fører til utvidet bruk av tottrinns søknader.

- Søknader etter § 95 b er i liten grad tatt i bruk, og mange av de søknadene som er frammet etter denne bestemmelsen, er ikke akseptert.
- Kommunene har gjennom sin veiledning i stor grad kunnet styre søknadsformen.
- Meldingssystemet er for komplisert og binder kommunale ressurser til veiledning.
- Det har oppstått en rekke logiske brister i overgangen mellom meldings- og søknadssystemet.

5.5 Behandlingstid

Som det framgikk av tabell 5.4 hadde de største kommunene betydelige restanser i behandling av nye saker i august 1998. Hvordan slår dette ut med hensyn til saksbehandlingstid?

Tabell 5.5
Behandlingstid

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Behandlingstid for første vedtak	3 – 4 uker for kurante saker	6 – 8 uker des.97 16 uker nå, ikke ferdig med 97-sakene	4 uker i 97 opplyser om inntil 12 uker nå	ca. 8 uker	På dagen for komplett søknad	3 uker, mål om 2 uker i løpet av året – "det skal ikke stå på oss"
Effektiv tidbruk for saksbehandler, frittliggende enebolig	4 timer for enkle tiltak	Min. 5 – 6, 2 – 3 Maks 20-25 t Snitt 12, 7-8		3 – 4 timer når søknaden er komplett	min. 2 – 3 timer maks 15-20 timer	min. 5 t maks. 10 t

Kommunene nr. 5, nr. 9 og nr. 10 kunne melde om saksbehandlingstid fram til første vedtak som varierte "fra på dagen" til 3 uker. Kommune nr. 7 hadde økt behandlingstiden fra fire uker i 1997 til tolv uker nå, mens Kommune nr. 8 nå brukte åtte uker og Kommune nr. 6 hadde fordoblet behandlingstiden fra ca. åtte til 16 uker. Lang behandlingstid i Kommune nr. 7 forklares med at bemanningen for tiden var halvert fra fire til to saksbehandlere på plan- og byggesak. Dette illustrerer tidligere observasjoner av at lang saksbehandlingstid *først og fremst* er et problem for de større bykommunene og randkommuner med utbyggingspress.

Det er interessant å notere at informantene anslår effektiv saksbehandlingstid for en typisk enebolig til å være i størrelsesorden fire til åtte timer for en godt opplyst sak. Kommune nr. 8 anslår eksempelvis at 70 % av saksbehandlingstiden (brutto, dvs. vente på tilleggsinformasjon) går med til å klargjøre saken for behandling. Dette er en tankevekkende illustrasjon av hvor mye ressurser som går med til oppklaring og innhenting av informasjon som grunnlag for saksbehandlingen.

Behandlingstid registrert i august vil være strekt preget av at kommunene er i ferd med å lære den nye saksbehandlingsprosessen. Videre vil også etterslepet fra romjuls-søknadene virke inn, slik som for Kommune nr. 6, som ikke var ferdig med sakene etter gammelt regelverk. Også innsats til opplæring av byggebransjen stjeler i denne tiden kapasitet fra saksbehandling.

Ett realistisk bilde av hvordan reformen har påvirket arbeidsmengden i kommunene og saksbehandlingstiden kan en først oppnå når situasjonen er blitt ”stasjonær”. Det betyr at både bransjen og kommunene må ha fått trening i den nye prosessen, tilstrekkelig til at nye rutiner har kommet på plass.

Vi tror at nye registreringer av saksbehandlingstid foretatt ved årsskiftet 1998/1999 vil vise en annen situasjon. Gitt at vanlige læringsforløp gjelder i denne sammenhengen, så vil 100 % mer praksistid i en tidlig fase raskt føre til reduksjoner i saksbehandlingstiden. Dette henger ikke minst sammen med at tiden som går med til vurdering av ansvarsrett vil reduseres.

Sammendrag om behandlingstid

- Kommunene anslår effektiv behandlingstid for en enebolig innenfor fire til åtte timer.
- Lang saksbehandlingstid er *først og fremst* et problem i de større kommunene som har eller har hatt utbyggingspress.
- Med unntak av den minste kommunen i utvalget økte saksbehandlingstiden fra 1997 til august 1998, og den økte mest for de større kommunene. To viktige forklaringsfaktorer på den økte behandlingstiden er ekstraordinær søknadsinngang i desember 1997 og innarbeiding av ny saksbehandlingspraksis, og spesielt det nye ansvarssystemet.
- Forsert søknadsinngang forut for større omlegginger i regelverket ser ut til å være påregnelig.
- Det holdes for sannsynlig at saksbehandlingstid, som søkers ventetid på avklarende vedtak, vil reduseres etter hvert som praksis opparbeides i kommunene og byggebransjen.

5.6 Ansvarsrett og saksbehandling

5.6.1 Erfaringer i kommunene

Kommunens tildeling av ansvarsrett er lagt om i vesentlig grad. Kommunen har fortsatt ansvar for å tildele ansvarsrett, men dette spørsmålet skal nå saksbehandles etter egen forskrift. For å konkretisere omfanget av denne saksbehandlingen ba vi kommunene anslå hvor mange søknader om ansvarsrett som en vanligvis mottok i forbindelse med en vanlig søknad for enebolig.

Tabell 5.6.1

Ansvarsrett

Antallet ansvarsretter varierer mellom 2 – 7, mens 3 – 5 ulike ansvarsretter later til å være ganske typisk for et småhus-prosjekt.

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Ant. ansvarsretter pr. eneboligprosjekt	3 – 4	4 – 5, 2 – 3	ca. 4	3 – 4 som typisk, men kan variere mellom 2 – 7	4 – 5: grav, grunnmur, bygg, vvs, maling, søk.	. 2 – 3 spreng, grav, byggmester

Når vi ba kommunene konkretisere sine erfaringer med den nye saksbehandlingen, møtte vi frustrasjoner over den nye godkjenningskatalogen som gir oppdelinger i fag og godkjenningsområder. Det følgende er gjengivelse av kommunenes ulike erfaringer:

Kommune nr. 6

- Kommunen har søkt og fått konsesjon til ett register for vedtak om ansvarsrett. Dette blir hjelpemiddel for vurdering av søknad om senere ansvarsretter.
- Hittil har det vært en hovedtyngde av ansvarsretter knyttet til prosjektering.
- Søknadsmengden og sakstypen varierer avhengig av hvilke av de fire sonene en betrakter. Midtbyen har større innslag av arkitekter og ingeniører som søkere, og prosjektene er mer kompliserte enn prosjektene for de ytre områdene hvor boligprosjektene er mange og byggmestre og ferdighusfirma står bak søknadene.
- For tiden karakteriseres tildeling av ansvarsrett som rundhåndet, men med en restriktiv linje overfor selvbygger/personlig ansvarsrett
- Bruker mye tid på veiledning om kodesystemet i byggesakskatalogen som er svært komplisert. Mye tid går med til grenseoppgang mellom fagkodene i godkjenningskatalogen. Vurdering av ansvarsrett tar mye energi.
- Arkitektene som søker, har hatt gjennomgående sentral godkjenning, og tilsvarende for noen byggetekniske konsulenter. På utførelsesiden er det langt færre med sentral godkjenning.
- Klassifiseringen i fagkoder stemmer til dels dårlig med de tradisjonelle arbeidsområdene. Det er viktig å påse at aktørene ikke påtar seg for stort ansvar, og ansvar som andre foretak bør ha.

Kommune nr. 10

Noen av "vispesnekkene" er nå blitt borte. Det er få nye aktører. En ser eksempler på at enkelte enmannsforetak knytter seg opp i større firma. Bedriftene innhenter uttalelser og attester som de bruker for søknad om ansvarsrett i andre kommuner. Kommunen mottar også slike attester fra andre kommuner som forenkler vurdering av ansvarsrett. Kommunen krever full dokumentasjon ved første gangs søknad innen et nytt godkjenningsområde og krever årlig oppdatering for kvalifikasjoner. Kommunen utvikler et register over foretaksgodkjenninger som grunnlag for senere behandling av søknader om ansvarsrett.

Kommune nr. 9

Vi kjenner aktørene svært godt. Problemet er å få inn dokumentasjon for utdanning og praksis. Søker har gjerne vært bygningsfirma, husleverandør og konsulent. Utførende aktører har gjerne lang praksis, men ikke utdanning. Merker nå en økende interesse for å ta fagbrev blant eldre snekkere. Kommunen ser det som et problem at ansvarlig søker ikke har forstått sitt ansvar enda. Kommunen anser todagerkurs for ansvarlig søker som utilstrekkelig.

Kommune nr. 7

Kommunen samler tildelte ansvarsretter i en perm pr. foretak. Søknad om godkjenning sendes bare inn første gang, deretter vil kommunen kun ha skjema for søknad om ansvarsrett.

Kommune nr. 8

Her baserer en mye av vurderingene på de tidligere godkjenningsordningene. Alle vedlegg om kvalifikasjoner legges kun med første gang. For senere søknader om ansvarsrett går en tilbake til tidligere vedtak.

5.6.2 Tidbruk ved saksbehandling av ansvarsrett

Tabell 5.6.2
Ansvarsrett

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Andel sentral godkjenning	3 av 40 godkj. Foretak har sentral godkjenning	T.-nord: 20-25 % T.-sentr.: 100 %		< 5 %	1 søknad med godkjenningsbevis	
Effektiv behandlingstid til ansvarsrett (enebolig)	1 – 8 timer	5 – 10 % av effektiv saksbehandlingstid	1 – 8 timer, over 50 % av effektiv tid til ansvarsrett	> 50 % av saksbehandlingstiden	80 % av saksbehandlingstiden første gang	maks 0,5 t, kjenner lokale aktører godt

Det er stor spredning i den tiden kommunene oppgir at de bruker på vurdering av ansvarsrett. For en enebolig varierer anslaget fra maksimalt 30 minutter til mer enn 50 % av saksbehandlingstiden. Kommune nr. 9 anslo at de brukte ca. 80 % av effektiv saksbehandlingstid på ansvarsrett ved første gangs vurdering av foretaket. Bare en liten andel av ansvarsrettene som kommunene har tildelt, er gitt på grunnlag av sentral godkjenning, som medfører en forenklet saksbehandling, konferer erfaringene til Kommune nr. 6.

Det er viktig å være klar over at tildeling av ansvarsrett første gang krever relativt mer tid enn påfølgende godkjenninger. Dette har sammenheng med to forhold:

- Kommunene må lære den nye behandlingsprosessen, og ikke minst bli kjent i Godkjenningskatalogen som definerer ansvarsområdene. Dette fører til den betydelige ressursinnsatsen som kommunene oppgir. Årsaken er tidkrevende innarbeiding av nye systemer, som må oppfattes å være en forbigående investering.
- Dernest krever behandlingsrutinen en mer inngående vurdering ved første gangs tildeling av ansvarsrett innenfor et nytt fagområde. Dette vil kreve relativt mer i etableringsfasen, inntil de fleste foretak er godkjent innenfor sine normale arbeidsområder. Siden vil vedlikehold av ansvarsrett kreve vesentlig mindre saksbehandlingsressurser.

5.6.3 Gebyrer for ansvarsrett

Kommunene har fått adgang til å beregne gebyr for saksbehandling av ansvarsrett på linje med annen byggesaksbehandling.

Tabell 5.6.3
Ansvarsrett – gebyr

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Gebyr pr. ansvarsrett (pr. foretak)						
Gang	700,-	1 000,-	1 200,-	800,- + 200,-	Foreløpig uten gebyr.	750,-
Gang	200,-	500,-	400,-			450,-
Sentral godkjenning	400,-	0,-	?	200,-		100,-

Gebyrene for saksbehandling i forbindelse med påfølgende tildelinger av ansvarsrett varierte i området fra 200 til 500 kr., mens Kommune nr. 9 foreløpig ikke hadde gebyr for denne saksbehandlingen. Gjennom det faglige nettverksarbeidet som skjer på landsbasis er det grunn til å forvente en regional samordning av disse gebyrene.

Sammendrag om ansvarsrett

- Antall ansvarsretter for en typisk enebolig ble anslått til fire – fem separate ansvarsretter.
- Kommunene har brukt en stor andel av saksbehandlingstiden for de første sakene til å etablere det nye ansvarssystemet.
- Kommunene vil rasjonalisere senere saksbehandling av ansvarsrett ved å etablere ulike former for "hukommelse" eller registre.
- Det er et betydelig sprik i de gebyrene kommunene beregnet for ansvarsrett-behandlingen i august 1998. Dette må ses i sammenheng med at tidbruk for denne oppgaven var temmelig uviss da undersøkelsen ble gjennomført.

5.7 Forhåndskonferanse

Innledningsvis pekte vi på at forhåndskonferansen rommer sentrale elementer i reformens intensjon om forebygging gjennom dialog mellom det offentlige og byggeforetaket som grunnlag for bedre søknad og riktigere planlegging av prosjektet. Selv om innledende møter med byggebransjen før søknad ikke er nytt, er den systematiske og formale rammen ny. Vi vil derfor forsøke å bruke forhåndskonferansen som en indikator på etablering av ny praksis.

Tabell 5.7
Forhåndskonferanse

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Ant. konferanse med referat	4	ca. 100	10-15	3	0	4
Hvem tar kontakt	Tiltakshaver, byggefirma og kommunen i ett tilfelle	Den profesjonelle, ansv. søker, arkitekt, ferdighusfirma	Ansvarlig søker: arkitekt eller byggmester – har tiltakshaver med	Tiltakshaver tar kontakt og tar med søker til møtet	Ingen formelle forhåndskonferanser, men betydelig opplysningsinnsats.	Kommunen, tiltakshaver og arkitekt for større prosjekter
Ventetid for søker	1 – 2 uker	1 – 3 uker kan forsere	< 1 uke	< 2 uker	På dagen	1 uke, kan gå på et par dager
Forberedelsestid	Ca. 2 timer	0,5 – 1 time	0,5 – 1 time	?	---	Ca. to timer
Juridisk bindende, problem?	Nei	Nei, større problem før	Nei, ikke så langt	Nei	Frykter ikke problemer her	Nei
Kontakt mellom forhåndskonferansen og mottak av søknad	Lite behov før formell søknad	Lite for mindre prosjekter. Påfølgende møter for større prosjekter.	En del spørsmål om skjemautfylling og kodesystemet	Ofte ønske om at kommunen ser over søknad før innlevering.	---	Bare unntaksvis telfonkontakt
Nytteverdi for kommunen	Kommunen får igjen nedlagt tid. Eks. bygg som brøt nabogrense	Ofte nyttig, men kan sløyfes for greie tiltak. Ikke opplæringssted lenger. Søker innser at de må gjøre jobben	Oppnår viktig forståelse for at spørsmål kan avklares tidlig. Kommunen sparer tid under saksbehandlingen.	Så langt ingen gevinst i form av bedre søknader.	---	Nyttig å være godt orientert om saken når søknaden kommer. Tidseffektivt for hele saken sett under ett.
Nytteverdi for bransjen	Stor fordel for den som søker og reduserer feil i søknader og bidrar til raskere behandlingstid	Tar lettere kontakt om endringer siden	Viktigst for tiltakshaver	Har ikke oversikt over alle formalitetene, noen går forvirret ut etter møtet.	---	Bransjen gir uttrykk for stor nytteverdi.

I forbindelse med tallfesting av bruk av forhåndskonferansen stilte vi krav om at konferansen skulle ha vært formell i den forstand at det forelå et referat etter møtet. Det er noen påfallende trekk ved det omfanget forhåndskonferansen ble opplyst å ha i kommunene:

- Kommune nr. 6 kommunen hadde den mest omfattende praksis med forhåndskonferanser, og hadde gjennomført ca. 100 forhåndskonferanser.
- Kommune nr. 9 hadde ikke gjennomført noen formelle konferanser med referat, men drev en betydelig opplysningsvirksomhet.
- Kommune nr. 8 kommune, som bør kunne sammenliknes med Kommune nr. 6, har gjennomført få forhåndskonferanser.

Utnyttelse av forhåndskonferansen sier noe om søkers kompetanse, og vi antar at avholdte forhåndskonferanser karakteriserer massen av søkere i kommunene. Forhåndskonferansen er frivillig og kommer oftest i stand på søkers initiativ. Der hvor aktørene har oppfattet at konferansen gir støtte til søknadsprosessen, er det rimelig å tro at konferansen blir brukt i et større omfang enn der hvor aktørene ikke kjenner denne muligheten. Det er også andre årsaker som kan bidra til å forklare forskjeller i antall avholdte forhåndskonferanser. Bruk av forhåndskonferansen gir også indikasjoner på kommunens innsats mht. opplysning og informasjon om denne muligheten. I tillegg vil omfanget av konferanser være farget av hvor formell kommunen tradisjonelt har vært i sin arbeidsform, idet vi stilte krav om at det skulle foreligge et formelt referat etter konferansen.

5.7.1 Kommunenes erfaringer

Kommunene oppsummerer sine erfaringer med forhåndskonferansen på følgende måte:

Kommune nr. 5

- Eksempler på avdekking av feil i et fåtall prosjekter innebærer store besparelser i forhold til om samme forhold skulle oppdages i forbindelse med senere saksbehandling.
- Bidrar til reduserte feil i søknader og raskere saksbehandling

Kommune nr. 6

- Ofte nyttig, men forhåndskonferansen bør i større grad sløyfes for greie tiltak.
- Konferansen er ikke lenger et opplæringssted, idet søkerne innser at de må gjøre jobben selv.
- Søker tar lettere kontakt om senere endringer i prosjektet når konferanse er avholdt.
- I søknadssaker for ferdighus ser vi ikke tiltakshaver i forhåndskonferansen, men kun leverandøren.
- Det har en gunstig effekt at saksbehandler kjenner de større sakene fra forhåndskonferansen når saken siden skal behandles.
- For større prosjekter er det gjerne flere påfølgende møter, bransjen er stort sett godt forberedt og prosjektene har kommet ganske langt.
- Forpliktende utsagn som siden låser saksbehandlingen var et større problem før den formaliserte konferansen ble innført.

Kommune nr. 8

- Mange henvendelser om forhåndskonferanse er forespørsel om generell veiledning om søknad og saksbehandling. En del større foretak tar direkte kontakt med planavdelingen. Kommunen ber om skriftlig anmodning og bekrefter forhåndskonferansen skriftlig.
- Foreløpig gir ikke forhåndskonferansen gevinst for kommunen i form av bedre søknader, men kommunen tror på en gevinst når foretakene lærer bruk av søknadsskjemaene.

- Firmaene er ikke forberedt, og gjennomgående er de ikke kjent med regulering og bestemmelser når de kommer til konferansen.

Kommune nr. 7

En del spørsmål om ansvarsrett kommer opp under forhåndskonferansen. Forberedelsen hos byggebransjen varierer. Det er de "beste" som utnytter forhåndskonferansen. De vi ikke hører fra, er kanskje de som ville ha størst nytte av forhåndskonferansen.

Kommune nr. 9

Nå kommer henvendelsene for sent. Kommunen får søknad til kvalitetssikring. Det burde være forhåndskonferanse selv for små saker, av hensyn til tilpassning til terreng. Dette burde ferdighusleverandøren ta ansvar for.

Sammendrag om forhåndskonferansen

- Erfaringene med forhåndskonferansen, indikerer en forskjell i kompetanse hos byggebransjens søkere i Kommune nr. 6 og Kommune nr. 8. Dette antydes ved forskjellen i antall avholdte konferanser, både i forhold til antall søknader og folketall. Det understrekes også ved at forespørlene i Kommune nr. 8 i større grad har dreiet seg om veiledning, mens denne tendensen var avtakende i Kommune nr. 6.
- Kommunene oppfatter ikke at de blir bundet i juridisk forstand gjennom forhåndskonferansen og har heller ikke erfaring for at konferansen fører til misforståelser på dette punktet – snarere er det eksempler på det motsatte.
- Kommunene er gjennomgående positive til forhåndskonferansen. Vi har registrert at saksbehandler bruker fra ½ - 2 timer til forberedelse av konferansen.
- Kommunene oppfatter forhåndskonferansen som positiv. Stort sett blir tiden som går med til forbedredelse og gjennomføring sett på som en "lønnsom investering" for kommunen og tiltakshaver.

5.8 Kontroll og sanksjoner

Kontroll av byggevirksomheten står sentralt i byggesaksreformen idet tilsynsprinsippet endres fra teknisk orientert detaljkontroll til systemtilsyn. Da undersøkelsen ble gjennomført sommeren 1998, var det ingen av kommunene som hadde nevneverdig erfaring med det nye tilsynsprinsippet og oppfølging av byggebransjens egen kontroll. For å skape et grunnlag for å vurdere omstilling har vi derfor stilt spørsmål om tidligere kontrollpraksis. Dernest ba vi kommunen beskrive sin nye rolle og hvilke endringer tilsyn med kontroll vil innebære for saksbehandler. Temaet om tilsyn med kontroll knytter an til den kvalitative undersøkelsen i del I, idet det er stilt tilsvarende spørsmål på dette området til alle de 10 kommunene.

Beskrivelser knyttet til syn på byggskader og tidligere kontrollpraksis er oppsummert under ett. Tilsvarende er beskrivelser om forventninger til tilsyn med kontroll og syn på sanksjonering.

5.8.1 Syn på byggskader

Vi stilte følgende spørsmål til kommunene:

"Ett av reformens sentrale mål er å redusere byggefeil. Erfarer du at dette er en aktuell problemstilling i din kommune?" I det følgende er svarene sammenfattet i tabellform. Vi gjør oppmerksom på at begrepet byggefeil ikke er presist, men blir oppfattet å ha flere betydninger. Informantene legger ulikt innhold i begrepet byggefeil. Enkelte forbeholder begrepet for manglende etterlevelse av forskriftskrav, mens andre bruker byggefeil også om privatrettslig og kontraktsmessige uoverensstemmelser.

Tabell 5.8.1
Syn på byggskader

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Byggefeil som problemstilling	Lite byggefeil i vårt oversiktlige miljø	Ulovlig bygging er et større problem	Mye er skjønnhets- og toleransefeil	Ikke tvil om behov for å redusere byggefeil	Dette er i høyeste grad aktuelt	Er et lite problem i dag

Kommune nr. 5

Kommune nr. 5 understreker at kommunen er oversiktig og at aktørene derfor må være svært ansvarlige. Som følge av dette er byggefeil et lite problem, selv om kommunen nå har vanskeligheter med tidligere utført grøfte- og rørarbeider.

Kommune nr. 6

Saksbehandlere i Kommune nr. 6 har selv lite direkte kontakt med byggeprosjektene, og viser til at dette spørsmålet burde vært besvart av kommunens inspektører som har det direkte tilsynet på byggeplassene. Saksbehandler har allikevel en gjennomgående oppfatning av at problemstillingen er relevant, men at ulovligheter er et vel så stort problem. En saksbehandler framhever at "vi får mange henvendelser om feil" og viser til at det er mye feil i utførelsesfasen.

Kommune nr. 7

Generelt er det mye feil, og kommunen får 3 – 5 henvendelser fra byggherrer i løpet av året. Kommunen blir i en viss utstrekning konsultert av byggherrer som klager på utført arbeid. Mye av dette er rene kontraktsdiskusjoner med uenighet om toleranser og "finish".

Kommune nr. 8

I Kommune nr. 8 er en ikke i tvil om at det er behov for å redusere byggefeil, særlig i forbindelse med spekulasjonspreget bygging. Kommunen viser til at årsakene til feil er slurv, tidsnød og mangelfulle kunnskaper. De som bygger skal ikke bo i husene selv. Ulovligheter omfatter utsetning og flytting av bygget (garasjer spesielt), endret formål og ulovlig utnyttelse av kjeller.

Kommunen beskriver byggefeil og ulovligheter som en ond sirkel: "naboene reagerer og dette binder ressurser i kommunen, samtidig som feil og ulovligheter "smitter" i byggebransjen".

Kommune nr. 9

Kommunen gjør innledningsvis oppmerksom på at oppfatning av byggefeilsituasjonen bygger på kontakt med takstfolk og forsikringselskaper. Spesielt peker en på skader og problemer knyttet til bad og karnapper. Årsaken som kommunen viser til, er fravær av faglige krav til snekkere, ingen kontroll og generelt lav kompetanse mht. regelverk og tekniske forhold. Eksempelvis anfører kommunen at Byggforskseriebladene ikke er kjent.

Kommune nr. 10 om byggskader

Noen få eksempler på stygge feil har forekommet, men byggskader er i liten grad noe problem. Situasjonen har blitt bedre etter hvert, spesielt når en er blitt kvitt selvbyggeren.

Årsaken til feil er ca. 50 % udugelighet og 50 % profittmotiv og dårlig styring.

Feil fører ikke nødvendigvis til byggskader, men en del privatrettslige konflikter, avvik fra norsk standard og toleransekrav.

Stort sett etterlever byggeforetakene byggereglene. Konsekvensene av å jukse er nå større en før.

Sammendrag om syn på byggefeil

- Kommunene oppfatter begrepet byggefeil ulikt og har varierende oppfatninger om omfanget og årsaksforhold.
- Ulovlige forhold i tilknytning til rettigheter har større oppmerksomhet enn byggefeil i den mer privatrettslige forstand som kan omfatte skader, feil mht. toleranse og finish. Dette er i stor grad privatrettslige problemstillinger. Det blir ikke vist til eksempler med brudd på tekniske forskrift i sammenheng med ulovligheter.

5.8.2 Etterlevelse og kontrollpraksis før reformen

Er det sammenheng mellom oppfatninger om byggskader og syn på etterlevelse, og i hvilken grad henger dette sammen med kommunens praksis med kommunal kontroll forut for reformen?

Tabellen sammenfatter kommunenes oppfatning om etterlevelse.

Tabell 5.8.2 a
Syn på etterlevelse før reformen

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Bransjens etterlevelse av byggereglene	Små problemer	Ja, i hovedsak blir regelverket etterlevet.	Stort sett bra standard, men svak intern kontroll hos enkelte.	Dette er et problem, så lenge vi ikke klarer å fange det opp. Selv de seriøse har hull i sine kunnskaper.	Stort sett etterlevelse. Noen få omgår bevisst forutsetninger i tillatelsen.	Stort sett er etterlevelse bra.

Den eneste kommunen som tydelig gir uttrykk for at etterlevelse er et problem, er Kommune nr. 8. Dette henger godt sammen med oppfatningene om byggskader, mens det er større sprik mellom oppfatningene om byggskader og etterlevelse i Kommune nr. 6. De mindre kommunene viser til at etterlevelsen stort sett er god.

Når vi går videre til kontrollpraksis, viser det seg at de store byene har kontrollører/inspektører, mens stikkprøver, ferdigbefaring og kontrollbesøk foretas i et varierende omfang i de mindre kommunene.

Tabell 5.8.2 b
Kontrollpraksis før reformen

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Tidligere kontrollpraksis	Foretar stikkprøver. Legger igjen kontrollskjema, som ansvarlig foretak skal bruke.	Tidligere 4 inspektører på kontroll. Reduserer dette nå til 2	Lite oppsøkende kontroll nå. Hadde for et par år siden egen bygningskontrollør. Praktiserer alltid ferdigbefaring	Har hatt 3 kontrollører som stort sett har tatt ferdigbefaringer og noen stikkprøver.	Foretar alltid ferdigbefaring Noen stikkprøvekontroller.	Gjennomfører 4 kontrollbesøk pr. byggeprosjekt

Kommune nr. 5

Kommunen praktiserer en form for egenkontroll basert på kommunens eget kontrollskjema. Dette innebærer bl.a. at ansvarlig foretak skal rapportere til kommunen ved oppstart av arbeidene og ved tre definerte faser før melding om brukstillatelse. Kommunen har praktisert stikkprøvekontroll i varierende grad.

Kommune nr. 6

Inspektører overtar oppfølging av byggesaken etter vedtak om igangsetting. Kommunen har fire medarbeidere som har hatt fysisk kontroll av byggevirksomhet som eget arbeidsfelt.

Kommune nr. 8

I Kommune nr. 8 ser ikke saksbehandler saken etter vedtak om byggetillatelse. Deretter følges saken opp av egne kontrollører. Dette er svært likt systemet i Kommune nr. 6, men informantene i Kommune nr. 8 er vesentlig tydeligere i sin påpekning av byggefeil og etterlevelse som problem.

Kommune nr. 10

Kommunens deltakelse i ferdigbefaring blir oppfattet som svært positiv service, for begge parter, som får spørsmål knyttet til ferdigstilling vurdert av en uavhengig instans. Avklarer konflikter, og frykter høyere konfliktnivå med egenkontroll hvor tiltakshaver må akseptere den ferdigstillingen som den profesjonelle definerer. Kommunen er skeptisk til å gi ferdigattest kun på grunnlag av papirer. Både av hensyn til kontakten med bransjen og for å følge med faglig bør kommunen være innovent byggeplassen. Faglig ajourføring må ellers skje på andre måter, som også tar tid. Det er et tankekors at foretak som er flinke med papirer får fortrinn foran flinke fagfolk som ikke har PC.

Erfaring med egenkontroll for Stasjonsbygningen var positive. Større entreprenør fikk kontrollblokken og kvitterte selv ut kontroller, som kommunen fikk overlevert ved stikkprøvebesøk.

Sammendrag om etterlevelse og kontrollpraksis før reformen

- De minste kommunene har de klareste oppfatningene om etterlevelse, og er samtidig de som er mest tilfreds med etterlevelsen av regelverket. Kommune nr. 8 gir klare uttrykk for at etterlevelse ikke er tilfredsstillende.
- Ferdigbefaringen gjennomføres i alle kommunene i utvalget.
- De mindre kommunene har det mest aktive tilsynet som omfatter stikkprøver i tillegg til ferdigbefaring. Modellen til Kommune nr. 5, med kontrollskjema som ansvarlig foretak fyller ut, innebærer i praksis et egenkontrollopplegg som lett kan tilpasses reformens intensjoner.

5.8.3 Ny tilsynspraksis og forventninger til egenkontroll

Vi går ut ifra at oppfatninger om byggebransjens forutsetninger og evne til egenkontroll danner grunnlag for kommunenes syn på det framtidige tilsynet. I det følgende er kommunenes syn på BA-bransjen oppsummert sammen med kommunenes beskrivelse av tiltak for å sikre effektiv egenkontroll.

Tabell 5.8.3
Syn på egenkontroll

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Forutsetninger i BA	Stor spredning, noen utdanner, andre kan ikke lage kontrollplan. Kommunen henviser foretak til konsulenter for å få hjelp	Kontrollplan, lage og bruke må læres. Noen få har KS-systemer	Noen foretak har arbeidet med kvalitetssikring, visse forventninger til disse. Andre må ha hjelp til å lage helt enkle kontrollplaner.	Kontrollplan er diffust for bransjen. Noen leverer den lange listen fra Trehusboka.	Vi har til nå sett alt mulig som skulle være kontrollplaner. Vi blir spurt om å lage kontrollplan.	Flere snekkerfirma må ha dataopp-læring Mangler gode papirverktøy.
Forventninger til egenkontroll	Usikker på kontroll av helheten i prosjektet Har i utgangspunktet tillit til foretakene Svake foretak vil skape problemer for samordner som må ordne opp.	Papirdelen av kontrollsystemet vil fungere, men fortsatt tvil om kontroll er gjennomført. Fare for ren papirøvelse. Like planer brukes i dag ukritisk i flere prosjekter.	Usikker på om kontrollbekreftelsene vil komme "av seg selv". Fare for at kontroll blir en papirøvelse.	Enkelte vil se kontroll som et formelt pliktlop. Er skeptiske til "feilfrie" kontrollbekreftelser (alt riktig første gang). Noen foretak har forstått at "noe" skal sendes tilbake til oss. De som er avhengig av vår tillit, vil nok klare dette	Redd for kontrollplan som papirøvelse dagen før ferdigattest. Vi er skeptiske til at snekkerlagene kontrollerer hverandre. Dokumentert egenkontroll ved operatør har liten mening.	Vi er avhengig av å stole på aktørene. Det er mulig å lure oss etter det nye systemet. Nå risikerer firma å miste ansvarsretten, og det er alvorlig.

Noen utdypende kommentarer til egenkontroll:

Kommune nr. 9

"Kontrollplanen vil vi få som et ark fra husleverandøren. Enda har vi ikke fått en brukbar kontrollplan. Det er altfor mye på kontrollplanene. Planen skal være enkel og ta det viktigste. Kommunen er veldig spent på hvordan kontrollplanen brukes på byggeplassen."

Kommune nr. 10

Det blir bedre kontroll nå, ved at det blir fortløpende kontroll, ikke bare stikkprøver. De seriøse i bransjen får nå igjen for utdannelsen og papirarbeidet. Det er mange små og flinke håndverkere som nå vil få problemer med papirarbeidet. De færreste har pc og noen må ha konsulenthjelp. Disse må få gode opplegg (skjema) å arbeide med. Aktørene ønsker en verifikasjon fra kommunens side. Nå er det ingen uavhengighet, det må vi få.

Vi er helt avhengige av å stole på at dokumentasjon av kontroll betyr at kontroll er utført. Tilliten til bransjen er den samme som før (har tillit) inntil det motsatte er bevist.

Når du setter ditt navn under noe som er kontrollert, så må du gjøre en god jobb i et lokalsamfunn.

Sammendrag om tilsynspraksis og forventninger til egenkontroll

- Informantene bygger på sine erfaringer med mottatte kontrollplaner og henvendelser om kontrollplan, når de uttaler seg om byggebransjens forutsetninger. De beskriver erfaringer som er temmelig ensartet, og som gjennomgående gir uttrykk for et stort hjelpebehov som må løses for at byggebransjen skal lære å bruke kontrollplan.
- En innser at kontrollplanopplegget krever tillit mellom utøver og tilsyn. Tillitsforholdet til byggebransjen er gjennomgående svakt. De mindre kommunene gir uttrykk for størst grad av tillit, mens de største og den minste kommunen gir uttrykk for minst grad av tillit til bransjen.

5.8.4 Behov for tilsyn og den framtidige tilsynsrollen

Hvordan vil tillitsforholdet til byggebransjen og forventningene til egenkontroll prege konsekvenser for tilsyn og tiltak overfor byggebransjen, og hvordan beskriver saksbehandlere sin framtidige tilsynsrolle?

Tabell 5.8.4
Behov for tilsyn og tiltak

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Behov for tilsyn med egenkontroll	Endringer i regelverket må følges opp, spesielt med kontroll for grøfter og rør, men også for alle foretak som bidrar til byggverket.	Ja, det er behov for stikkprøver. Behovet vil avta. Viktig med en nøytral part i kontrollarbeidet Store verdier, vi må vite at arbeidet er ok	Ja, det er behov for reformens krav til kontroll og kommunens tilsyn med kontroll.	Ja, vi må kreve mer uavhengig kontroll. Kontrollplanen avslører firmaets forståelse for feil og regelverk.	Ja, det er behov for å føre tilsyn med kontroll ute på byggeplassen. Firmaene skal vite at vi kan komme.	Behovet er ikke det samme som tidligere. Vi må være på byggeplass minst en gang.
Tiltak for å sikre effektiv egenkontroll	Må samtale med foretakene Må ha bedre rutiner for tilsyn. Må ha systemer for dette fra 1.1.99 Innskjerpet kontroll nå Skriftlig reaksjon for de som ikke lever opp til egenkontroll	Informasjon fra byggesaksavd. Må foreta stikkprøver, absolutt være til stede. Kan være aktuelt å lage standarder for hva som skal kontrolleres.	Vi må vise oss interessert, og signalisere at kontrollplan skal brukes som et arbeidsdokument Uanmeldte stikkprøver er nødvendig.	Det avhenger veldig mye av oss nå. Vi må bruke sanksjoner når resultatet ikke er bra.	Det skulle vært noen uavhengige som kontrollerte utenfra. Vi må ut for å se til at kontrollplanen blir fulgt. Det er viktig med et aktivt tilsyn, felles oppfatning i nettverksgruppen	Vi må gjøre dette så enkelt som mulig og gir en del veiledning. Får forespørslser om kursing men ikke mye kveldstid ledig.

Noen utdypende kommentarer om tilsyn:

Kommune nr. 5

Kommunen uttrykker behov for nye rutiner og mer system for å kunne følge opp kontrollplaner. Intensjonen er å skjerpe kontrollen etter 1.07.1998, og en legger opp til nye rutiner for tilsyn med kontroll slik at dette er klart ved årsskiftet 1998/1999. Helt konkret antyder kommunen følgende tilsynsstrategi: "Stikkprøver gjennomføres for alle deler av det første bygget som foretaket får ansvarsrett for."

Kommune nr. 6

Kommunen har så langt godkjent "alt mulig" av kontrollplaner, men enkelte kontrolplaner er også avslått. Kommune nr. 6 gir uttrykk for at avdelingen må legge mer innsats i tilsyn med egenkontroll, for å kunne få effekt av denne delen av forvaltningen. En forventer å få inn de kontrollbekreftelsene som skal til for å gi videre tillatelse og ferdigattest, men saksbehandler er usikker på om egenkontroll vil være gjennomført. Av den grunn vil det være viktig å foreta stikkprøver.
Kommunen gir uttrykk for at myndighetene absolutt må være til stede for å utføre stikkprøver og stille spørsmål om utført kontroll. Når kommunen foretar stikkprøver og oppdager feil, vil en reagere, for å understreke at det er bransjen som har ansvar for kontroll og kvalitetet. Rent praktisk har en planer om å redusere antall inspektører i

sammenheng med en ny fordeling av arbeidsoppgavene, hvor saksbehandler tar over en del av tilsynet med kontroll.

Økt oppmerksomhet om ansvar bevisstgjør de prosjekterende. Aktørene på byggeplass blir også forpliktet, men spørsmålet er hva som får fokus. Forventningene til egenkontroll varierer mellom skepsis til realitetene bak papirene til liten tro på at egenkontroll vil fungere.

Det har vært liten interesse for tilsynsoppgaven hos saksbehandlerne som i overveiende grad har arkitektfaglig bakgrunn. Den nye tilsynsrollen er frustrerende fordi en må forholde seg til tekniske forhold som kommer inn i kontrollplanen, og fordi saksbehandler må følge saken lenger inn i byggeprosessen. Til dels har en ikke rukket å reflektere over hva som blir den nye måten å arbeide på, samtidig som en innser at reformen vil påvirke oppgavene i stor grad.

Kommune nr. 7

Foretakene må lage kontrollplanene selv for å få eierskap til arbeidet med kontroll. Kommunen understreker at dette er en prosess for å endre holdninger, og betoner at kontrollplanen er et arbeidsdokument for foretaket.

Om tilsynsrollen beskriver informantene økende papirmessig arbeid, samtidig som kontrollplan kommer inn som noe nytt og utløser behov for et visst tilsyn på byggeplassene.

Kommune nr. 8

Det er et problem for kommunen at en ikke klarer å fange opp byggefeil i større grad. Det som gikk galt i forrige prosjekt, må inn i kontrollplanen for neste prosjekt.

Kommunen gir uttrykk for at *"nå må vi begynne å bruke sanksjoner og i større grad kreve uavhengig kontroll. Kontrollplanen avslører hvilke forståelse foretaket har for byggefeil og regelverket."*

"Reduksjon av byggskader gjennom egenkontroll avhenger veldig mye av oss nå. Vi har fått et bedre grunnlag for å stille krav og må nå bruke dette for å stramme skikkelig inn. Vi må stille krav til kontrollplan og følge opp med uavhengig kontroll."

Om tilsynsrollen forventer kommunen at det blir mye papir og at kommunens oppgave *"nærmest blir som revisjon"*. Kontrollørene er meget skeptiske til egenkontroll, men reformen krever at en nå må *"slippe ungen løs"*. Det er *"farlig"* for saksbehandler å miste kontakten med byggeplassen. Kommunen trenger mer kompetanse på internkontroll og systemer, og ser nå et problem i det å skulle dekke hele kompetansefeltet.

Kommune nr. 9

"Ønsker vi bedre bygg, så må kontrollen styrkes. Vi får ikke nye aktører. De gamle vil fortsette som før og dokumentert egenkontroll, operatørkontroll blir meningsløst."

"Stikkprover er viktig nå. Men for å sikre at kontroll blir mer enn en papirovelse, blir det merarbeid for kommunen. Kostnadene vil være en vesentlig begrensning i bruk av uavhengig kontroll."

Kommunen gir uttrykk for at det er viktig å være "ute i begynnelsen" for å se til at kontrollplanen blir fulgt.

Kommune nr. 10

Kommunen gir uttrykk for at det blir mye mer papirmessig arbeid, og en er bekymret for at mangel på kontakt med entreprenører og byggeplass fører til at en må finne andre måter å holde seg ajour på. Kommune nr. 10 utmerker seg ved tydelig å understreke at tilsynet er en ren papirmessig oppgave. Kommunen legger også vekt på at nå må hjelpemidler og systemer være så enkle at bransjens egne folk kan ta over kontrollen.

Sammendrag om tilsyn og tilsynsrollen

- Utvalget av kommuner legger stor vekt på at innføringen av egenkontroll må følges opp med aktivt tilsyn fra kommunens side. Kommune nr. 10 viser til at behovet for tilsyn ikke lenger er det samme som før, og avviker dermed fra utvalget for øvrig.
- Kommunene (med unntak av Kommune nr. 10) er samstemmige om at det er et behov for bruk av stikkprøver, kommunalt nærvær i byggeprosessen og eventuelt uavhengig kontroll og sanksjoner når *"resultatet ikke er bra"*.
- Tilsynsrollen endres og dette skaper vanskeligheter med å håndtere et bredt kompetansekrav, samtidig som profesjonsinteressene kan være i konflikt med deler av den nye tilsynsrollen.

5.8.5 Negative og positive elementer ved byggesaksreformen

Mot slutten av to timer lange intervjuer oppfordret vi informantene til å gi en karakteristikk av fordeler og ulemper ved byggesaksreformen. Svarene er gjengitt her på en direkte form hvor markering av "+" for det som oppfattes som fordeler og "-" markerer svakheter ved reformen:

Kommune nr. 5

- Kunne kanskje ha oppnådd det samme med mindre dokument som skal kontrolleres og oppbevares i kommunen. Dette gjelder særlig for mindre byggearbeider opp til enebolig.
- + Alle aktører må sette seg inn i regelverket.
- + Bedre kontroll på helheten med et firma som samordner

Kommune nr. 6

- Udifferensiert krav til papirer
- Svært omstendelig for mindre tiltak
- Ansvarsrett som fremmedgjørende nytt "fag" for begge sider
- + Bygningsutforming som eget ansvarsområde
- + Ansvar blir satt i et ryddig system
- + Krav til kvalifikasjoner for prosjektering

Kommune nr. 7

- De uprofesjonelle mister motet og ser på prosessen som et problem.
- Fare for økt byråkratisering, mye papir for mindre tiltak.
- For vanskelig / byråkratisk prosess øker faren for ulovlig bygging.
- + De involverte blir mer ansvarliggjort.
- + Prosessen blir mer styrt helt fra starten av, og mer tid vil bli brukt til planlegging.

Kommune nr. 8

- Mye er reformert på veldig kort tid.
- Det er blitt en flom av dokumenter.
- Paragrafene kan ikke forstås entydig.
- Det har vært lite veiledning til kommunene.
- + Ansvarsplasseringen og ansvarsrett også for prosjektering

Kommune nr. 9

- Uthulig av regelverket før det er i full drift. Når vi ikke er konsekvente, fordi krav lempes, blir vi "tatt" av firmaene.
- Vi har selv vært for snille ved godkjenning av ansvarlig søker.
- + Ansvar legges nå der det hører hjemme. Kvalifikasjonskravene fører til mer profesjonalitet.

Kommune nr. 10

- Vi blir veldig opphengt i "safing".
- Saksbehandling får mer egenverdi, etter som jussen overtar.
- + Alle, også konsulentene, er ansvarlige for det de selv utfører.
- + Vi blir kvitt de useriøse

Sammendrag om fordeler og ulemper

- Alle kommunene så nær som Kommune nr. 5 oppgir ansvarssystemet som en gevinst ved reformen.
- På den andre siden blir det fokusert på reformens kompleksitet med fare for byråkratisering og neglisjering/tilsidesetting av et regelverk som har for mange barrierer. Det er verd å notere begrepet "safing" og "saksbehandling som egenverdi" som et varsel om at usikre saksbehandlere nå kan forskanse seg bak krav om dokumentasjon med støtte i vide fullmakter.

5.9 Framtiden og forventninger

Avslutningsvis måtte vi stille spørsmål om kommunenes tro på framtidig etterlevelse av regelverket og om syn på hvordan reformen vil påvirke forholdet mellom saksbehandler og aktørene i byggebransjen.

Tabell 5.9
Framtiden og forventninger

Kommune nr.	5	6	7	8	9	10
Framtidig etterlevelse av regelverket	Ubetinget bedre etterlevelse	Ja bedre pga. klarere ansvarsforpliktelse Bedre hvis vi følger opp kontrollplan med aktivt tilsyn Regelverket nærmer seg en hemske for BA	Det er ikke motvilje mot å følge reglene Potensialet er stort når foretakene må foreta en kunnskapsmessig oppdatering.	Frykter for at en del nå går i gang ulovlig. De som er avhengige av kommunens tillit, er nødt til å følge regelverket.	Bransjen er jo nødt til det. Tidligere har firmaene ikke kunnet PBL.	De lite seriøse må følge regelverket. De useriøse forsvinner. Byggeforetakenes egenkontroll vil over tid bidra til mindre byggskader.
Hva betyr egenkontroll for forholdet mellom kommunen og bransjen?	Oppnår mer gjensidig tillit	Vi får mer med hverandre å gjøre, mer positivt, men noen skuffelser.	Må være positivt, mer saklig dialog. Tillit gjennom tildeling av ansvarsrett virker positivt.	Det vil ta tid å bygge opp tillit til foretakene. Forholdet er nødt til å bli bedre.	Vi har et godt forhold i dag og tror ikke det blir noen endringer.	På sikt blir forholdet bedre, bransjen ønsker et godt forhold til oss – det er en gjensidig avhengighet.

I spørreundersøkelsen til Forum for bygningskontroll 1997 ble 259 kommuner spurt om regelendringen vil føre til bedre bygningskvalitet. Over 80 % av svarene bekreftet den gangen tro på reformen. Når vi spør om forventninger til etterlevelse i denne undersøkelsen, så får vi svar fra et utvalg kommuner som nyanserer responsen fra 1997.

Sammendrag om forventninger til etterlevelse

Det er en betinget optimisme med hensyn til framtidig etterlevelse. Informantene trekker fram ansvarssystemet som en ny mulighet, samtidig som en viser til at tillitsforholdet mellom aktørene i byggebransjen og kommunene er en sentral problemstilling. Delegert ansvar til foretakene i form av ansvarsrett må imidlertid tas alvorlig i bedriftene. Hvis kontrollpraksis ikke holder mål, vil tilliten til foretakene raskt forverres.

Den økte samhandlingen mellom myndighetene og bransjen vil være tillitsbyggende så lenge bransjen gjør anstrengelser for å ivareta regelverket. Det er imidlertid en gjensidige påvirkningen som finner sted mellom byggebedriftene og myndighetene. Kommunen vil påvirke holdningene til kontroll i bedriftene gjennom både tilsynsformen og praktisering av krav til dokumentasjon. Videre utvikling av tillit vil avhenge av at kommunene praktiserer sine fullmakter på en måte som byggebransjen oppfatter som rimelig og påregnelig, samtidig som tilsynet tas alvorlig fra kommunens side.

6 Konklusjoner

Resultatene fra undersøkelsen er sammenfattet i dette kapitlet. Det empiriske grunnlaget i den kvantitative delen av undersøkelsen er for snevert som grunnlag for selvstendige konklusjoner. Her vil vi derfor nøye oss med å vise til de kapittelvise sammendragene i kapittel 5.

Undersøkelsens del II vil være et referansepunkt for videre evaluering. Imidlertid støtter også del II opp under konklusjoner fra undersøkelsens del I. Dette gjelder både med hensyn til profesjonsforankringens betydning for saksbehandlers oppgaveforståelse, og den delen som har å gjøre med forventninger til det nye kontrollsystemet.

I konklusjonene har vi forsøkt å tydeliggjøre trekk og funn som vi mener kan bidra til å forstå grunnlaget for mottaket av reformen i kommunene. Dette har sikkert gått på bekostning av nyansering og forbehold som kunne vært tatt, men vi har tilstrebet å være tydelige på det vi oppfatter som sentralt.

Vi håper at saksbehandlere i ettertid vil kjenne seg igjen og kunne bekrefte rapporten, og at den dermed kan brukes som grunnlag for refleksjon over den nye saksbehandlerrollen.

Rapporten danner en basis for videre forskning på relasjonene mellom byggebransjen og det offentlige. Vi håper at videre studier av byggesaksreformens effekter kan utnytte dette grunnlaget, og at de sentrale myndighetene kan ha støtte av Schein's teorigrunnlag i det videre arbeidet med innarbeiding av reformen.

6.1 Gjeninnføring av kontroll og kommunenes forventninger

6.1.1 *Forankring av reformens mål*

Det er samstemmighet i undersøkelsens utvalg om at det er behov for å bedre kvaliteten i norsk byggevirksomhet. Videre er det generell tilslutning til reformens virkemiddel om mer kontroll. En erkjenner at det foreligger et kontrollbehov, og at mer kontroll vil føre til et bedre byggevirksomhet. Det er imidlertid betydelig skepsis til byggebransjens egenkontroll, og enkelte saksbehandlere går så langt som til å hevde at bare offentlig kontroll er troverdig. Det er sprikende oppfatninger om byggebransjens evne til å drive egenkontroll. Skepsis til egenkontroll ser ut til å følge skillet mellom rurale og urbane strøk og er knyttet til det generelle tillitsforholdet overfor byggebransjen, men også til en viss grad forankret i vurdering av byggebransjens kompetanse om kontrollsystemer.

Holdningen til tilsyn med kontroll er farget av saksbehandlers interesse, tidligere erfaring og kompetanse om systemtilsyn. I mange kommuner har byggefeil liten plass på "saksbehandlers dagsorden". Dertil kommer at systemtankegangen er abstrakt, forutsetter innsikt i byggeprosessen og krever en viss grad av teknisk orientering hos saksbehandler. Alle disse forholdene er barrierer som bidrar til svak forankring av reformens intensjon om mer kontroll. Elementer som tilsier større grad av forståelse for den nye tilsynsrollen hos saksbehandler synes å være erfaringer fra kvalitetssikring i

byggebransjen, tidligere praksis med aktivt tilsyn fra kommunens side før reformen og at saksbehandler har en orientering mot tekniske spørsmål.

6.1.2 Rolleforståelse

Betydningen av rolleforståelsen er kanskje den mest skjellsettende registreringen i undersøkelsen. Den er avgjørende for de problemstillingene som saksbehandler prioriterer og former forståelsen av reformens innhold og iverksetting. Rolleforståelsen henger sammen med saksbehandlers faglige identitet og er preget av erfaringer som kan ligge langt tilbake i tid. Ved siden av forvaltningsrollen som innebærer kontroll og pålegg, er det behov for å ha positive relasjoner til publikum og brukere. Dette blir synlig i ombudsrollen som knytter an til service og informasjon, men også til konfliktmegling og ekspertrollen. Reformen utløser behov for nyansering og korrigerende av saksbehandlerrollen. Slike endringer er grunnleggende og tar tid, men er samtidig en forutsetning for iverksetting av systemtilsynet.

Det ser ut som om profesjonsforankringen har relativt stor betydning for hvordan saksbehandler oppfatter reformen og velger forståelse og løsninger for å iverksette den. Dette henspiller på at saksbehandlerrollen ikke har noen definert faglig plattform som basis. Det betyr samtidig at etablering av en slik plattform vil kunne forme rolleforståelsen i et mer langsiktig perspektiv.

Reform som menyvalg

Reformen består av flere "delreformer" som prinsippet om forhåndskonferanse, nytt ansvarssystem, nytt kontrollsystem og korrigert søknadsproses samt forenklet sanksjonsapparat. Iverksetting av de ulike delementene av reformen preges av at kommunene iverksetter raskest de mest "nyttige" delene og de delene som ligger nærmest opp til dagens praksis. Rolleforståelsen bidrar sterkt til å styre iverksetting på en måte som har karakter av menyvalg.

Der kompetansen er svak, og hvor oppgavene i tillegg er svakt forankret i rolleforståelsen, vil iverksetting ikke skje eller ta lang tid, og ha karakter av konform tilpassning etter hvert som andre går foran. Tilsyn med kontrollsystemer er eksempel på omstilling som vil ta lang tid fordi en ny tankegang må innarbeides. Iverksetting av forhåndskonferansen og til dels ansvarssystemet er eksempler på reformelementer med stor grad av "nytteverdi" for saksbehandler og hvor iverksetting skjer raskt.

6.1.3 Syn på egen kompetanse

Teknisk forskrift – svakt felt

Med unntak av teknisk forskrift gir kommunene uttrykk for at de omkring et halvt år etter iverksetting av reformen har den oversikten over regelverket som de trenger. Flere kommuner understreker behov for oppdatering mht. det tekniske kravgrunnlaget.

Systemtilsyn er diffust for mange

Tilsyn med systemer basert på kontrollplan er nytt, og kommunene gir gjennomgående uttrykk for at dette er svake felt, men på noe ulikt kompetansemessig grunnlag. I tre av 10 kommuner blir det gitt uttrykk for klare forestillinger om systemtilsyn og hvordan

kontrollplan skal brukes. I de øvrige kommunene innser en at kontrollplan er et nytt element som skal saksbehandles, men hvor en er svært usikker på kriteriene og bruk av kontrollplanen som styringsdokument.

Nettverkene – ny praksis

Med unntak av en større kommune viser kommunene til samarbeidet med nabo-kommunene som det viktigste stedet for faglig viderutvikling. Alle kommunene var deltakere i nettverksarbeidet i regi av Forum for bygningskontroll. Dette faglige arbeidet i de kommunale nettverkene er kimen til en ny struktur, som så langt har gitt viktige bidrag til kommunenes behov for opplæring og samordning om nye løsninger.

6.1.4 Forholdet til byggebransjen

Grad av tillit til byggebransjen kommer til uttrykk i spørsmålet om syn på byggebransjens egenkontroll. Forholdet til byggebransjen varierer mellom å være preget av tillit til mindre kommuners egne aktører til uttalt mistillit i kommuner med stort utbyggingspress. Holdningen kan imidlertid variere også innenfor en enkelt kommune, som en understrekning av at det er den enkeltes individuelle erfaringer som farger oppfatningen av byggebransjen.

Kommunene ser positivt på den tettere samhandlingen med byggebransjen. Dette tilskrives ikke minst det nye ansvarssystemet som gjør aktørene avhengige av de lokale myndighetene i sterkere grad enn før. Det nye tilsynsprinsippet forutsetter i utgangspunktet at det eksisterer et grunnlag for tillit. Når det viser seg at tillitsforhold også i framtiden blir brutt, gir saksbehandlere uttrykk for at de er forberedt på slike skuffelser. Det er imidlertid tro på at tilliten til byggebransjen kan forsterkes og bygges ut over lang tid.

6.1.5 Tilsyn og håndheving

Kommunene understreker gjennomgående behov for mer aktivt tilsyn. I noen tilfeller er dette knyttet til ønsket å vende tilbake til uavhengig kommunal kontroll, som den eneste troverdige form for kontroll. Tilsyn på byggeplassen knyttes imidlertid også til ønske fra saksbehandler om at kommunen skal være troverdig gjennom sitt tilsyn. Saksbehandler har også behov for den nærheten til byggeprosessen som aktivt tilsyn gir for å vedlikeholde sin kompetanse. Det er imidlertid store variasjoner i forståelsen og forventningene til den nye tilsynsrollen. Enkelte ser betydelig økt innflytelse gjennom både forhåndskonferanse og oppfølging av bransjens egen kontroll, mens andre oppfatter kontrollplaner som et nytt byråkratisk element som en ikke riktig vet hvordan en skal håndtere.

Med unntak av de store bykommunene er saksbehandlere i liten grad kjent med de forenklingene som er gjort i kommunens adgang til sanksjonering. Det er også innenfor bykommunene vi fant eksempler på at sanksjonering allerede var tatt i bruk, eller hvor det ble gitt uttrykk for vilje til å reagere med sanksjoner.

6.1.6 Brukbarhet av Scheins teoretisk modell

Scheins endringsmodell er enkel og virker intuitivt riktig i sin tilnærming til endring gjennom individet. Modellen er lovende som analytisk verktøy også for endringsprosesser ved reformering av regelverk. Med utgangspunkt i modellen kan en antyde problemstillinger som er aktuelle i den pågående innarbeidingsprosessen. Modellen bør brukes systematisk for å bygge opp erfaringer med implementering av regelverk som forutsetter endringsprosesser.

6.1.7 Anbefalinger om implementering

Det er iverksatt store endringer i samspillet mellom kommunene som tilsynsmyndighet og byggebransjens aktører. Justeringer og tilpassning av nye løsninger vil være en løpende og tidkrevende prosess. Samtidig er det avgjørende å sikre innarbeiding av løsninger før reformen revideres gjennom nye bestemmelser. Vesentlige revisjoner bør forankres i evalueringsprosessen.

På grunnlag av denne undersøkelsen er det nærliggende å peke på to innsatsområder for videre arbeid med implementering:

- Fokus på ny rollemodell
Undersøkelsen har vist at saksbehandlers individuelle rolleforståelse er avgjørende for hvordan reformen blir oppfattet og iverksatt. Tiltak som kan sette fokus på hva den nye rollen innebærer, vil bidra til utvikling av nye forbilder og bidrar til ny oppgaveforståelse. Satt på spissen kan en stille spørsmål om "saksbehandlers" jobb er å saksbehandle eller å forbedre norsk byggevirksomhet?
Byggesaksbehandleren mangler en klar profesjonsforankring. Arbeidet med kompetansegrunnlaget og utdanningstilbudet vil kunne gi positive effekter som bidrar til å tydeliggjøre myndighetsrollen.
- Fokus på tilsyn
I henhold til Scheins teori må den nye virkeligheten bekreftes av autoriteter og maktsentra. Hvis ikke det skjer, vil en i stedet for endring få tilbakefall til gammel praksis. Det vil i så fall bli "business as usual" som konsolideres og ikke endring. Overført til reformen og byggebransjen betyr dette behov for å formidle klare signaler om at det gamle har opphørt. Håndheving av det nye regelverket vil være et slikt signal. Kommunene er selv inne på behovet for nærvær og aktivt tilsyn der bygging foregår. En slik satsning i tiden framover vil være i tråd med det teoretiske grunnlaget til Schein og vil kunne konsolidere reformen i tråd med intensjonene om overføring av kontrollansvar til bransjen, men under tilsyn.

6.2 Videre arbeid

6.2.1 Effektiv saksbehandling

Faren for byråkratisering er en overhengende risiko for denne reformen som i stor grad gir rammer som forutsettes fylt med innhold basert på innsikt i tekniske forhold,

organisatorisk kompetanse og forvaltnings- og samfunnsmessig innsikt. Spørsmålet er om saksbehandling og tilsyn utøves på en slik måte at dette blir effektivt i forhold til reformens mål. Hvilke problemstillinger og hvilke saker/søknader fokuseres i saksbehandlingen, hvordan blir dokumentasjonskrav praktisert og hvordan fordeles ressurser mellom saksbehandling og tilsyn? Hva er sammenhengen mellom saksbehandling og kvalitet i byggeprosjektet? Et evalueringstema innrettet mot den samfunnsmessig ressursbruken i byggesaksbehandlingen kan også ses i forhold til kost/nyttebetraktninger.

6.2.2 Myndighetenes tilsyn

Problemstillinger knyttet til Scheins modell Trinn 3 – konsolidering – kan være en interessant vinkling for videre evaluering. Tilsynspraksis vil stå sentralt som konsoliderende element, både i relasjonen mellom lokal myndighet og byggebransjen, men også i relasjonen mellom lokal og sentral myndighet. Både lokale myndigheter og sentrale myndigheter vil ha behov for troverdighet gjennom sin praksis og håndheving. Dernest vil konsolidering i kommunene være følsom for hvordan administrativ og politiske ledelse forholder seg til reformen og spørsmålet om håndheving. Reformen vil innføre mer kontroll, og undesøkelsen indikerer at systemtilsyn innebærer både gjeninnføring av aktivt tilsyn i de kommunene som har lagt dette ned, samtidig som tilsyn må utføres på en annen måte enn tidligere.

6.2.3 Egenkontroll – utforming i et dynamisk samspill

I den videre evalueringsprosessen må ny kompetanse dessuten bygge på innsikt i byggeprosessen og aktivitetene i byggeprosjektene. Vi henviser til sammendraget om forventninger til etterlevelse og den gjensidige påvirkningen mellom aktør og lokal myndighet. Studier av byggeprosjekter og prosjektenes forhold til de lokale myndighetene vil derfor måtte sentralt i videre evaluering.

6.2.4 Metodiske betraktninger

Under innarbeidingsprosessen skapes ny virkelighet i skjæringspunktet mellom lokal myndighet og aktørene i lokale byggeprosjekter. Det er etablert et grunnlag for å forstå denne avgjørende dynamikken gjennom *Den første kartleggingen* og de utvalgte case-kommunene. Det anbefales å føre videre kontakten med case-kommunene for å ha referanser som kan bidra til å forklare mekanismer og utviklingstrekk på grunnlag av innsikt i lokale sammenhenger.

Evaluering av reformen bør tilstrebe balanse mellom bruk av kvalitativ og kvantitative metoder for å sikre tilstrekkelig innsikt i årsaksmekanismene samtidig som en skaper mulighet for å analysere generelle trender og fenomener i en nasjonal målestokk.

6.3 Sluttbemerkning

Systemtilsyn forutsetter en basis av tillit, hvor partene definerer sine egne spilleregler under en forståelse av hva som skal oppnås. I kunde/leverandørforholdet er det en balansert avhengighet mellom partene. Man kan velge å samarbeide eller velge å bryte forbindelsen hvis ikke leveranser og forutsetninger for leveransen innfries. Hva skjer innenfor rammen av systemtilsynet i byggesaksreformen? Som motytelse for system tilbys selvstendig ansvar og egenkontroll, og når tillit blir innfridd, bør det være mulig å oppnå økt frihet i takt med de gode resultatene. Hva om det motsatte skjer? Hva når den ene parten innfrir kravene til systemdokumentasjon, men neglisjerer gjennomføring av ansvarsfull kontroll? Eller når myndighetene som kunde "kjøper dårlig kvalitet" uten å undersøke hva som leveres?

Framtidige evaluering får vise om byggesaksreformen fører til gradvis økende tillit og belønning med frihet for de som er ansvarlige, eller om systemene korrumpes fordi det offentlige ikke "undersøkte kvaliteten" eller reagerte på "åpenbare feil i leveransene" fra byggebransjen. Svaret vil fins som en sum av individuelle forståelser og løsninger som gradvis tar form av kollektiv læring.

Litteratur

Nordtug, J. (1998), Virkninger av byggesaksreformen – 1 kartlegging, NTF-notat 1998-10

Bonnevie-Svendsen, M. (1998), Byggesak – endring eller omfortolkning i avmakt, prosjektoppgave, BI: Samspill og ledelse

Bonnevie-Svendsen, M. (1997), Evaluering av plan- og bygningsloven – byggesaksområdet, oppdragsrapport O 7238, Norges byggforskningsinstitutt

Horjen, F. (1998): Revisjon av plan- og bygningsloven - Evaluering - Situasjonen i kommunene ved oppstarting av lovreformen - Sluttrapport fra spørreundersøkelse 1997. NKF - Forum for bygningskontroll

Bjartveit, S. og Kjærstad, T. (1996), Kaos og kosmos, Kolve forlag

Hedenstad, K. og Meyer, B. O. (1992), Psykologiske faktorer i implementering av kvalitetsstyring, Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt, hovedfagsoppgave

Schein, E. H. (1994), Organisasjonskultur- og ledelse, Libro forlag

Almås, R. (1990), Evaluering på norsk, Universitetsforlaget, Oslo

Schein, E. H. (1987), Process Consultation, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Schein, E. H. (1983), Organisasjonpsykologi, 3. utgave, Tanum-Norli, Oslo

Intervjuguide – del I

1 Behov for et nytt kontrollsystem

- 1.1 *Ett av reformens sentrale mål er å redusere byggefeil. Erfarer du at dette er en aktuell problemstilling i din kommune?*
- *Hva anser du som årsaken til at det oppstår feil?*
- *Oppfatter du at de feilene som oppstår, får konsekvenser ved at regelverket ikke blir fulgt?*
- 1.2 *Hvordan vil du si at byggforetakene i din kommune har etterlevd byggereglene frem til reformen?*
- *Er det et problem at byggeforetakene i din kommune ikke følger regelverket?*
- *I så fall på hvilken måte?*
- 1.3 *Er det behov for kontroll av byggforetakenes arbeid?*

2 Kommunens nye tilsynsrolle

- 2.1 *Den nye tilsynsrollen innebærer at kommunen skal føre tilsyn med byggeforetakets kontrollvirksomhet, og byggeforetakene selv får ansvar for å kontrollere sitt eget arbeid.*
Hvordan oppfatter du at tilsyn med kontroll vil påvirke ditt arbeid?
- 2.2 *Hvordan vurderer du dine forutsetninger for å føre tilsyn etter de nye prinsippene (kontroll av kontroll)?*
- 2.3 *Hvordan vurderer du forutsetningene for egenkontroll hos byggeforetakene i kommunen?*
- 2.4 *Hvordan oppfatter du at reformen påvirker byggesaksavdelingens innflytelse overfor byggeforetaket?*
- *Hva hindrer byggesaksavdelingens påvirkning eller utøvelse av makt?*
- 2.5 *Hvordan ser du på dine muligheter for å bidra til reformens intensjon om å redusere byggskader i din kommune?*

3 Byggeforetakenes egenkontroll

- 3.1 *Kontrollplanen kan oppfattes som en avtale om kontroll av myndighetskrav som blir inngått mellom kommunen og byggeforetaket. Byggeforetaket skal selv forestå kontrollen.*
- *Hvilke forventninger har du til denne kontrollen?*
- 3.2 *Hvordan oppfatter du at forutsetningene er for byggeforetakene i din kommune, for å drive egenkontroll (lage kontrollplan og dokumentere egenkontroll)?*
- *Kan din avdeling gjøre noe for å påvirke til effektiv egenkontroll?*
- 3.3 *Hva vil være de viktigste oppgavene dine for tilsyn med kontroll i framtiden?*

3.4 *Hvordan tror du andre kommuner i de nærmeste årene vil praktisere tilsyn med kontroll?*

3.5 *Kontrolldokumentasjon skal bekrefte at kontroller beskrevet i kontrollplanen er utført.*
- Hvordan tror du denne ordningen vil fungere?
- Når kommunen mottar dokumentasjon av utførte kontroller, vil du ha tillit til at kontroll er utført?

3.6 *Vil byggforetakenes egenkontroll over tid bidra til å redusere omfanget av byggskader?*
- Hvorfor, hvorfor ikke?

4 Reaksjon på ulovligheter

4.1 *Har du selv hatt erfaring fra saker hvor kommunen har reagert på ulovligheter?*
- Kan du anslå hvor mange saker fra 1997 hvor kommunen måtte reagere på ulovligheter?
- Hvilke typer overtredelser skjer hyppigst?

4.2 *Kan du forestille deg situasjoner hvor kommunen temmelig sikkert vil reagere på ulovlige forhold?*
- Gi et par eksempler!

4.3 *Kjenner du eksempler på ulovlige forhold som kommunen ikke reagerte på?*
- Gi eksempel!
- Hvorfor tror du saken ikke ble forfulgt fra kommunens side?
- Hvilken virkning vil det ha for deg hvis ulovlige forhold som du er kjent med, ikke blir påtalt?

4.4 *Nå er det blitt enklere for kommunen å bruke tvangsmulkt. Tror du at dette vil ha noen betydning for hvordan kommunen reagerer på ulovligheter?*

5 Egenkontroll - muligheter og problemer - framtidstro

5.1 *Oppfatter du at reformen gir deg som saksbehandler bedre muligheter for å sikre kontroll av at regelverket blir fulgt?*

5.2 *Ser du noen betenkeligheter ved innføring av prinsippet om egenkontroll?*

5.3 *Hva tror du egenkontroll vil bety for forholdet mellom byggeforetaket og kommunen?*

5.4 *Hvis du ser 5 til 10 år inn i framtiden, hvilke situasjon vil vi da ha med hensyn til kontroll og byggefeil?*

5.5 *Vil byggebransjen i framtiden vil følge regelverket i større grad enn i dag?*

5.6 *Tror du det nye regelverket vil føre til en kvalitetsheving for byggevirkksomheten i din kommune?*

INTERVJUGUIDE – del II, faktadel

Karakteristikk av kommunen

0 Kommunen

- 0.a Kommunens størrelse:
- 0.b Situasjon mht. press og utbyggingsbehov:

Kapasitet

- 0.c Ant. saker (søknader og meldingssaker) pr. år for 1997:
- 0.d Ant. saksbehandlere:

Kompetanse

- 0.e Saksbehandleres alder, utdanning og erfaring
- 0.f Saksbehandleres deltakelse i forsøk, nettverksprogram
- 0.g Hvilke forberedelser har avdelingen forut for reformen (anslå kursdøgn pr. saksbehandler)?
- 0.h Behov for ny kompetanse på byggesaksområdet

Kontroll

- 0.i Hva har vært praksis før reformen for kontroll på byggeplass?

Saksmengde, tid og type

1 Søknad om tillatelse

- 1.a tatt ut

Tid

- 1.b Gi estimat for saksbehandlingstiden (fra søknadmottak til svar) i dag for søknad/rammetillatelse for småhus.
- 1.bb Anslå effektiv tid i timer som saksbehandler bruker på saksbehandling for søknad om tillatelse for småhus (angi gjerne som minimum – maksimum og gjennomsnittlig tid).

Søknadsmengde

- 1.c Hvor mange søknader om tillatelse er mottatt siden 1.1.1998?
- 1.d Hvor mange søknader om tillatelse er ferdig behandlet?
- 1.dd Hvor mange søknader omfattet store prosjekter (> 500 m²) i 1997, og hittil i 1998?

Søknadstyper

- 1.e Hvor stor andel søknader som er mottatt i år, er sendt inn som enkle tiltak § 95 b?
- 1.f Hvor mange søknader etter § 95 b er akseptert for denne behandlingsformen?
- 1.ff Hvor stor andel av søknader mottatt i år er totrinn?
- 1.g Beskriv kort eventuelle endringer i saksmengden:

2 Ansvarsrett

- 2.a1 Hvor mange foretak søker om ansvarsrett for et typisk småhusprosjekt?
- 2.a2 Tatt ut

- 2.aa Hvor stor andel av saksbehandlingstiden brukes til vurdering av ansvarsrett?
- 2.b Hvor stor andel av søknader om ansvarsrett er basert på sentral godkjenning (i hele 10 %)?
- 2.c Tatt ut, kfr. 2a1
- 2.cc Hvordan skjer saksbehandling for tildeling av ansvarsrett første gang?
Hvordan skjer saksbehandling for tildeling av ansvarsrett senere?
- 2.ccc Hvordan beregnes gebyr for ansvarsrett (hva er satsene)?
- 2.d Beskriv kort erfaringer med tildeling av ansvarsrett etter det nye regelverket:

Kommunikasjon med byggebransjen

3 Felles praksis

- 3.a Anser du kommunens saksbehandlingspraksis som koordinert med andre kommuner i regionen?
- 3.b I hvilke grad tror du byggebransjen opplever forskjellig praktisering av de nye reglene fra kommune til kommune?
A ubetydelige forskjeller
B noe forskjellig
C vesentlige forskjellig på visse punkt angi praksisforskjeller:

4 Forhåndskonferansen

- 4.a Hvem tar kontakt for å få til forhåndskonferansen?
- 4.b Hvor lang tid tar det å få avtalt en forhåndskonferanse?
- 4.c Hvordan forbereder kommunen seg til forhåndskonferansen?
- 4.d Hvilke erfaringer har kommunen med forhåndskonferansen?
(tidseffektivt hele behandlingen sett under ett?)
- 4.e Oppfatter kommunen at bedriften er forberedt til konferansen?
- 4.f Hvilke erfaring gir bedriften uttrykk for etter forhåndskonferansen?
(Opplever man at problemer ryddes bort i forhåndskonferansen? Er dette et effektiviserende tiltak?)
- 4.g Har det så langt vært et problem at utsagn i forhåndskonferansen oppfattes som juridisk bindende?
- 4.h Er det noe kontakt med bedriften før øvrig før tillatelse er gitt?
- 4.i Hvor langt har de første byggesakene etter nytt regelverk kommet i prosessen?
A rammetillatelse er gitt
B igangsettingstillatelse med bekreftelse av prosjekteringskontroll
C bekreftelse av kontroll av utførelse er mottatt
D utstedet ferdigattest på grunnlag av sluttdokumentasjon

INTERVJUGUIDE – del II, vurderingsdel

5 Behov for et nytt kontrollsystem

- 5.1 *Ett av reformens sentrale mål er å redusere byggefeil. Erfarer du at dette er en aktuell problemstilling i din kommune?*
Hvis ja:
- Hva anser du som årsaken til at det oppstår feil?

- Oppfatter du at de feilene som oppstår, får konsekvenser ved at regelverket ikke blir fulgt?

5.2 *Hvordan vil du si at byggforetakene i din kommune har etterlevd byggereglene fram til reformen?*

- Er det et problem at byggforetakene i din kommune ikke følger regelverket?
- I så fall på hvilken måte?

5.3 *Er det behov for kontroll av byggforetakenes arbeid?*

6 Kommunens nye tilsynsrolle

6.1 *Den nye tilsynsrollen innebærer at kommunen skal føre tilsyn med byggforetakets kontrollvirksomhet, og byggforetakene selv får ansvar for å kontrollere sitt eget arbeid.*

Hvordan oppfatter du at tilsyn med kontroll vil påvirke ditt arbeid?

6.2 *Hvordan vurderer du dine forutsetninger for å føre tilsyn etter de nye prinsippene (kontroll av kontroll)?*

7 Byggforetakenes egenkontroll

7.1 *Kontrollplanen kan oppfattes som en avtale om kontroll av myndighetskrav som blir inngått mellom kommunen og byggforetaket. Byggforetaket skal selv forestå kontrollen.*

- Hvilke forventninger har du til denne kontrollen?

7.2a *Hvordan oppfatter du at forutsetningene er for byggforetakene i din kommune, for å drive egenkontroll (lage kontrollplan og dokumentere egenkontroll)?*

7.2b *Kan din avdeling gjøre noe for å påvirke til effektiv egenkontroll?*

7.4 *Hvordan tror du andre kommuner i de nærmeste årene vil praktisere tilsyn med kontroll?*

7.5 *Kontrolldokumentasjon skal bekrefte at kontroller beskrevet i kontrollplanen er utført.*

- Hvordan tror du denne ordningen vil fungere?

- Når kommunen mottar dokumentasjon av utførte kontroller, vil du ha tillit til at kontroll er utført?

7.6 *Vil byggforetakenes egenkontroll over tid bidra til å redusere omfanget av byggskader?*

- Hvorfor, hvorfor ikke?

8 Fremtid - muligheter og problemer

8.1 *Har du som byggesaksbehandler nå rimelig oversikt over de nye reglene?*

8.2 *Hvor vil kommunen i fremtiden hente informasjonen for å være ajour med utvikling av ny byggesakspraksis (jf. 6.5)?*

8.3 *Hva oppfatter kommunen som mest positivt med reformen?*

8.4 *Hva oppfatter kommunen som minst positivt med reformen?*

8.5 *Oppfatter du at reformen gir deg som saksbehandler bedre muligheter for å sikre kontroll av at regelverket blir fulgt?*

8.6 *Hva tror du egenkontroll vil bety for forholdet mellom byggforetaket og kommunen?*

8.7 *Vil byggebransjen i framtiden følge regelverket i større grad enn i dag?*



