

Berit Nordahl

Evaluering av byggesaks- reformen

– faglig overbygning

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Berit Nordahl

Evaluering av byggesaks- reformen

– faglig overbygning

Prosjektrapport 274 – 2000

Prosjektrapport 274
Berit Nordahl
Evaluering av byggesaksreformen
– faglig overbygning

Emneord:
Evalueringsprogram, reform, plan- og
bygningssloven, byggesaksbehandling, bygg- og
anleggsbransjen, implementering, effekt

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0683-4

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

© Norges byggforskningsinstitutt 2000

Adresse: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 Oslo
Telefon: 22 96 55 55
Telefaks: 22 96 55 42

Forord

I 1994 ble det framlagt en Odelstingsproposisjon om endringer i plan- og bygningsloven, først og fremst innenfor byggesaksbehandlingen. Reformen trådte i kraft 01.07.1997 og har fått en gradvis lansering. Det begynner nå etter hvert å samle seg en del erfaringer og behovet for mer systematisk evaluering har meldt seg med full tyngde. Denne rapporten er utført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet og trekker opp noen linjer for en slik evaluering. De første delene av rapporten (del 1, 2 og 3) trekker opp noen rammer for evalueringen, basert på reformens karakter og samfunnsvitenskapelig innsikt i evaluering. I de neste tre delene (del 4, 5 og 6) går rapporten dypere inn på problemstillinger som reformen reiser for bransjen, kommunen og for samfunnet. I rapportens siste del (del 7) er en oppsummering av problemstillinger og anbefalinger for hva som bør prioriteres i evalueringen.

Den travle leser vil få med seg mye av essensen i rapporten ved å lese sammendraget og kapittel 7.

Rapporten er et samarbeid mellom Byggforsk og flere andre institutter. Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av forsker Siri Nørve ved Byggforsk, dr. polit Sidsel Sverdrup ved Asplan Analyse, dr. ing Inger-Lise Saglie ved NIBR, og adm.dir Morten Bonnevie-Svensden ved Origo Utvikling, samt undertegnede. Arbeidsgruppen har i fellesskap trukket opp rammene for diskusjonene som føres i rapporten og vi står alle bak forslagene i kapittel 7.

Jeg vil benytte anledningen til å takke Inger Vold Zapffe, Egil Stabell Rasmussen og Elin Rønningen i Kommunaldepartementet for viktige kommentarer underveis og for den tillit de utviste da de gav en sosiolog i oppdrag å drøfte forskningsoppgaver innenfor dette feltet, som er så dominert av tekniske og juridisk fag.

Det er mitt og arbeidsgruppens håp at rapporten er til nytte for evalueringen av reformen. Selv om arbeidsgruppen har diskutert nesten alt som står her, er det forfatteren som må lastes for feil og mangler.

Februar 2000

Frank Henning Holm
Avdelingsleder

Berit Nordahl
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Innholdsfortegnelse	5
Sammendrag.....	7
1. Hva reformen handler om og hvem den angår	8
1.1 Innledning.....	8
1.2 Målsettinger og virkemidler i reformen	9
1.3 Reformens tosidige karakter.....	11
2. Teoretiske modeller for å studere implementering av politiske endringer.....	14
2.1 Reformert og tiltak: statlig politikk og lokal frihet	14
2.2 Fokus på iverksetting	16
2.3 Fokus på politikkutforming	18
3. Politikkutforming og det lokale mangfoldet	21
3.1 Politikkutforming og en sammensatt kommunesektor	21
3.2 Politikkutforming og en sammensatt bransje.....	22
4. Reformen og bransjen.....	24
4.1 Nye plikter – nye roller	24
4.2 Bedriftenes implementering av kontroll-systemene.....	26
4.3 Bedriftene og bestemmelsene om kvalifikasjoner og ansvarsrett	28
5. Reformen og kommunen.....	31
5.1 Nye roller og plikter for kommunen	31
5.2 Utdordringer for kommunen	33
5.3 Forhold av betydning for hvordan kommunene fyller sin rolle	37
6. Reformen og samfunnet.....	38
6.1 Bedre kvalitet - færre byggskader	38
6.2 Reformens utilsiktede virkninger.....	39
6.3 Nytte-kost betraktninger	41
7. Arbeidsgruppens anbefalinger.....	42
7.1 Politikkutformingsprosessen.....	42
7.2 Iverksettingen	43
7.3 Virkninger for samfunnet	43
Litteratur	45

Sammendrag

Dette notatet er et innspill til arbeidet med å evaluere endringene i byggesaksfeltet i plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 1994. Etter at arbeidet med notatet ble igangsatt, har Norges Forskningsråd nedsatt et styre som har ansvaret for å disponere ressursene som er satt av til evaluering av denne omfattende reformen. Notatet kan ses som et underlag for deres arbeid. Det understrekes imidlertid at styret står fritt til å velge andre prioriteringer enn det som foreslås her.

Notatet tar mål av seg til å stake opp en samlet evaluering og omfatter således både problemstillinger knyttet til bransje og myndighet. Arbeidet bygger på to tidligere forslag til evalueringsoppgaver, en for kommunesektoren (Bonnie-Svendson 1997) og en for bransje-relaterte forhold (Andreassen 1999). I tillegg har vi gått gjennom generelle erfaringer fra evaluering av reformer og relevant forskning fra feltet. Alt er diskutert inngående i arbeidsgruppen (se forord).

Notatet starter med en gjennomgang av målsettinger i reformen og identifiserer grepet som en har valgt: vekt på de utøvende ledd og kombinasjonen av autorisasjon og egen kontroll. I andre kapittel presenteres to sentrale perspektiver fra samfunnsvitenskapelig evalueringsforskning. Vi har valgt å trekke fram tradisjonen som fokuserer på politikkkutforming og tradisjonen som vektlegger selve iverksettingsprosessen. De konkrete drøftingene av reformen som følger i de neste kapitlene, er basert på disse to perspektivene.

I kapittel tre drøftes om reformen i tilstrekkelig grad ivaretar det mangfold som finnes i kommunenes og bransjens utfordringer. I kapittel fire går vi nærmere inn på reformens virkninger for bransjen. Det reises spørsmål om hvordan foretak i ulike situasjoner tilpasser seg de ulike bestemmelsene. Kravene om dokumentert kontroll og krav om ansvarsrett står sentralt. Det framheves at det er i samspillet knyttet til å gjennomføre konkrete prosjekter at en får den reelle innsikt i hvordan reformens bestemmelser virker.

Kommunene er statens forlengede arm i denne reformen, og det synes særlig viktig å få innsikt i hvordan kommuner i ulike situasjoner prioriterer mellom de ulike oppgavene som reformen pålegger dem og hvordan de utøver sin nye rolle. Dette drøftes i kapittel fem. Her pekes det på at politisk prioritering, ressurser, kompetanse og andre lokale forutsetninger vil være av betydning for hvordan kommunene iverksetter reformens ulike virkemidler.

I kapittel seks drøftes samfunnsmessige konsekvenser av reformen. Her skisseres ulike typer virkninger i forhold til de oppsatte mål (færre skader og økt kvalitet), virkninger for forbruker, for byggherre samt langsiktige effekter for bransje og for myndigheter.

Notatet avsluttes med en oppsummering av problemfeltene som evalueringen bør belyse. Forslagene kan samles i tre grupper:

- virkningene av reformen i kortsiktig og mer langsiktig perspektiv
- studier av iverksettingen av ulike virkemidler i ulike kommuner og i ulike foretak
- studier av utforming av reformen og hvilke erfaringer som har vært og er premissgivende for den. Det tas til orde for at de motsetninger og interessekonstellasjoner som identifiseres, forfølges i detaljstudier av implementeringen. Dette for å sikre at evalueringen gir et bilde av hele den norske virkelighet på dette feltet.

1. Hva reformen handler om og hvem den angår

1.1 Innledning

Nye prinsipper i bygningskontrollen

25. mars 1994 ble Ot. Prop. nr. 39 om endringer i Plan og Bygningsloven godkjent i statsråd, etter tilråding fra Kommunal og arbeidsdepartementet (nåværende Kommunal og regionaldepartementet). Stortinget foretok noen endringer i framlegget, men hovedintensjonen var den samme "å legge til rette for å sikre kvaliteten i det som bygges" (sitat s. 9, Ot. prop. 39 1993-1994). Intensjonen er å skape større sikkerhet for at byggverk oppføres i samsvar med de kvalitative krav som stilles i bygningsloven. Framgangsmåten for å oppnå dette er å innføre nye prosedyrer og klarere ansvarsforhold mellom myndighet og bransjens aktører. I tillegg er kommunens sanksjonsmuligheter endret.

Loven bygger på prinsippet om at lover og forskrifter fremdeles er det fremste virkemidlet for å sikre kvalitet, men de private aktørene fått et langt større ansvar for å kontrollere egen aktivitet, for å dokumentere sine ferdigheter og for å ivareta offentlige krav til byggingen. Kommunens kontrollarbeid er også endret: fra å føre tilsyn med det som bygges skal de nå føre tilsyn med aktørenes kvalifikasjoner og om foretakene har holdbare og operative kontrollsystemer for sin virksomhet. I tillegg skal de føre tilsyn med selve byggeprosessen. Kommunene har også fått et sterker sanksjonsapparat.

De nye prinsippene kan nedfelles i fire punkter:

- For det første skal foretaket som utfører jobben ha det faktiske ansvaret for at arbeidet utføres i henhold til gjeldene lover og forskrifter. Det er innført en autorisasjonordning som sikrer at bare kvalifiserte aktører kan ha ansvar for konkrete deloppgaver (ansvarsrett). Med ordningen er det også innført adgang til tvangsmulkt og inndragelse av retten til å stå ansvarlig. Ordningen skal blant annet gjøre det enklere for myndighetene å gå direkte på de utøvende og stille dem til ansvar, dersom det avdekkes feil eller mangler.
- For det andre skal det oppnevnes en "ansvarlig søker" som skal definere oppgavene i byggeprosessen, dokumentasjon av hvem som deltar i arbeidet og hvilke operasjoner de står ansvarlig for. Ansvarlig søker skal ha en koordinerende funksjon overfor bygningsmyndighetene.
- For det tredje rommer forslaget et nytt opplegg for fordelingen av ansvar og roller i bygningskontrollen. Kontrollen av prosjektering og utførelse skal utføres av foretakene selv eller andre som de oppnevner. Foretakene skal dokumentere overfor kommunen at de har og følger et opplegg for egen kontroll, eventuelt at de får utført uavhengig kontroll. Kommunen har en viktig oppgave i å føre tilsyn med foretakenes kontrollordninger: om de er operative og om de fokuserer på kritiske forhold. I tillegg har kommunen rett til å foreta stikkprøver i prosjekteringsarbeidet og ute på byggeplassen. Kommunen kan botelegge utøvere og i graverende tilfelle gjøre det vanskelig for foretaket å få ansvarsrett i nye prosjekter.

- For det fjerde inneholder proposisjonen forslag knyttet til selve søknadsbehandlingen – blant annet innføringen av rett til forhåndskonferanse (dersom en av partene forlanger det), kategorisering av tiltak og trinnvis saksbehandling.

Det spesielle ved de norske bestemmelsene

De norske bestemmelsene avviker fra andre nordiske lands bestemmelser på to måter. For det første ved at det er i kombinasjonen av egenkontroll, ansvarsrett og kommunens økte mulighet for saksjoner at en ser mulighet til en effektiv forbedring mht. byggskader og byggkvalitet. For det andre ved at ansvaret for kvaliteten i så stor grad er lagt på de prosjekterende, sammen med de utøvende, og ikke på byggherren. Begrunnelsen for dette er blant annet at norske byggherrer og tiltakshavere er en sammensatt gruppe med stort innslag av forbrukere og engangsbyggherrer¹.

Departementets intensjoner med lovendringen er oppsummert slik:

”Når de utførende ansvarliggjøres for eget arbeid, og når de ved feil blir pålagt å rette feilen samt løper risiko for også andre typer saksjoner, bør dette kunne gi preventive virkninger og sikre større etterlevelse av regelverket, samt fremme større respekt for det. Samtidig vil bygningsmyndighetene få et mer effektivt verktøy for å kunne få gjennomført retting dersom feil likevel oppstår” (Op cit. s 15).

1.2 Målsettinger og virkemidler i reformen

For å plassere reformens mange elementer i forhold til hverandre, kan det være tjenlig å diskutere reformen i termer av mål, delmål og virkemidler. Inndelingen i mål og virkemidler, slik det er utformet fra statens side, skal først og fremst tjene som analytisk rammeverk for å få bedre grep om reformens ulike elementer og intensjonen bak dem.

Formelle mål og delmål i reformen

Elementene i reformen deles inn i overordnet mål, underordnet mål, delmål og virkemidler, etter et hierarkisk prinsipp. Den *overordnede* målsettingen for reformen er å øke kvaliteten i byggevirksomheten. Reformens hovedstrategi er økt etterlevelse av regler. Det er utviklet et sett av ordninger som skal sikre økt etterlevelse av regler og forskrifter. Bestemmelsene om kvalifiserte utøvere, en ansvarlig søker, vektleggingen på kontroll hos prosjekterende og utførende samt bestemmelsene om enklere saksbehandlingsprosedyrer, kan alle *ses* som virkemidler for å nå delmålene. Ved implementeringer vil ofte enkelte delmål framstå som særlig viktige. Ofte vil forbindelsen mellom delmålene og de *overordnede* målsettingene forsvinne. I en evaluering kan det derfor være riktig å gå gjennom det opprinnelige mål-virkemiddel-konseptet og derved lettere holde fast i intensjonene bak reformen. I byggesaksreformen kan en operere med følgende målstruktur:

¹ De svenske bestemmelsene har flyttet byggesaksbehandlingen ut av plan og bygningsloven og lagt det til forordningen for byggesaker, samt til lov om byggeprodukter. I Sverige råder prinsippet om at staten har ansvaret for å fastsette de tekniske kravene, mens gjennomføring og kontroll av dem er de privates oppgave. I Sverige er det byggherrene som har ansvaret for byggverkets kvalitet, ikke prosjekterende og utøvende. Dette gjelder også i Finland, der byggherren har ansvaret for at de offentlige kravene etterleves, selv om den ansvarlige byggelederen riktignok skal godkjennes av kommunen for hvert prosjekt. I Danmark er det ingen bestemmelser om autorisasjon av utøvere i byggeprosessen, men disse kan ilegges straffeansvar og erstatningsansvar av en egen rett (entrepriseretten). Her kan byggherrene bare ilegges ansvar dersom de ikke klarer å vise at en av de utøvende er ansvarlige. Danmark har ingen spesielle krav til kontrollsystemer eller egenkontroll, men gjør bruk av andre virkemidler (byggskadeforsikring o.a.). (Kilde Ot.prop nr. 39, 1993-1994, side 15-16).

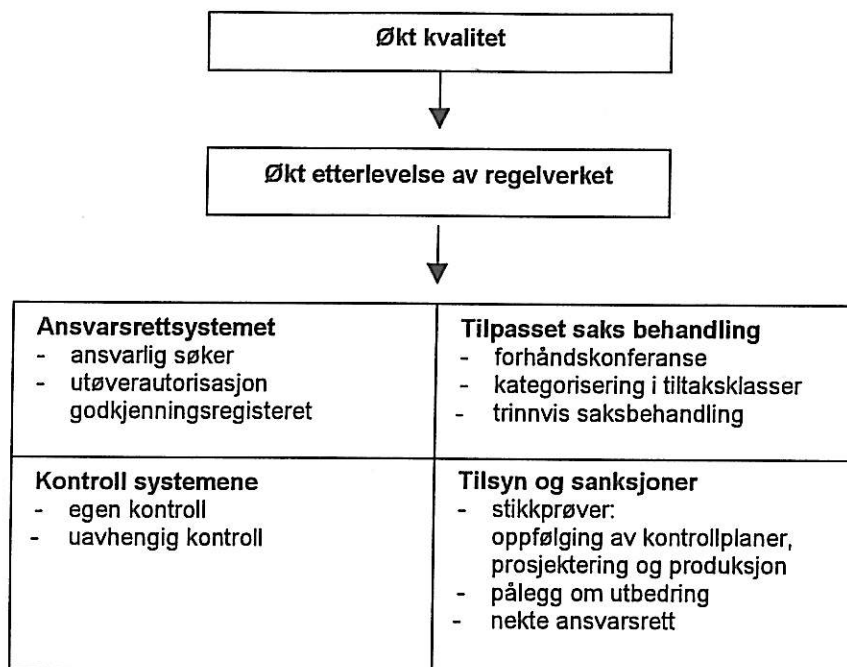


Fig. 1.2 Mål, delmål og virkemidler i reformen

Sanksjoner

Som nevnt er kommunens sanksjonsmuligheter gjort mer effektive. Det har blitt enklere å pålegge utbedringer dersom det avdekkes feil eller mangler. Kommunen har også før hatt mulighet til å ilegge tvangsbøter, men det er nå anledning til kreve inn større beløp slik at en oppnår en preventiv effekt. Mens bøtene tidligere tilfalt staten, tilfaller de nå kommunen, slik at kommunen har et eget incitamentet til å håndheve dette virkemidlet. I tillegg har kommunen mulighet til å inndra ansvarsrett dersom en aktør viser seg ikke å utføre sin virksomhet tilfredsstillende.

Ressurser

De ressursene som har fulgt reformen har vært begrensede og konsentrert til tiltak for å heve aktørenes kompetanse. Fylkeskommunene har tilbudt byggesaksbehandlere i samtlige kommuner i landet et tre dagers kurs i de nye reglene. I tillegg til dette har bygningskontrollørenes organisasjon tatt initiativ til dannelsen av regionale nettverk mellom kommuner. Bransjens aktører har også blitt tilbudt kurs i reglene, om enn noe tilfeldig. For eksempel har en under off.sak.programmet i NFR gjennomført systematiske forberedelser av byggesaksbehandlere i ca. 50 kommuner. I tillegg har Boligprodusentenes landsforening (BPL) holdt kurs for næringsens aktører, og Kommunalteknisk forening har hatt opplæringstiltak i ca. 200 kommuner. Kommunene har videre, på frivillig initiativ, selv holdt kurser for deler av det lokale næringslivet om lokal praktisering av reglene.

Målgruppene for reformen

Ved reformer av dette slag er det vanlig å kunne identifisere en primær målgruppe. I dette tilfellet dreier det seg om to. Reformen retter seg mot kommunen, og byggesaksmyndighetene er i praksis statens forlengede arm i iverksettingen. Samtidig er det bransjens aktører som skal ta det nye kontrollansvaret og sørge for autorisasjon for den type arbeid de skal utføre. Begge disse målgruppene er sammensatt og består av aktører med ulike oppgaver og ansvar i forhold til det saksfeltet reformen omfatter og i forhold til de nye ordninger reformen pålegger dem. Byggherrene, som bestiller av byggene, er også sentrale fordi reformen skal sikre at byggene er av bedre kvalitet.

I kapitlene om iverksetting drøftes nærmere hvilke grupper som berøres direkte av reformen og hvordan de berøres.

Om å fokusere på målsettinger og beslutninger

Målsettinger vil alltid spille en viktig rolle ved evalueringer. Målsettingene uttrykker intensjonene bak reformen og reflekterer modellene eller framgangsmåtene. Det er imidlertid utallige eksempler på at evalueringer der en fokuserer ensidig på de uttalte, formelle målene er mislykkede (se Kjellberg og Reitan 1995). Det finnes en omfattende evalueringslitteratur som diskuterer mål og målenes betydning som redskap i evalueringen. Det tegnes eksempelvis et skille mellom manifest og latente mål og mellom reelle og ikke reelle mål. En situasjon der de offisielle målene er de virkelige, og de en arbeider for å oppnå er deideelle sett med evalueringssøyne, hører trolig til sjeldenhetene. Ikke sjelden vil latente (skjulte eller ikke uttalte) mål være like reelle. I en evaluering vil det være viktig å få tak i disse, da de kan være like motiverende som de manifeste målene. En må også kunne skille ut offisielle eller manifeste mål, som ikke er reelle ("på papiret"-mål) og forhindre at disse blir ledende for evalueringen. En bør ikke basere evalueringen utelukkende på de normative målene, men også være åpen for det som faktisk har skjedd.

Et annet kjent trekk ved målformuleringer og større endringsprosesser er tendensen til målforskyving underveis i prosessen. Dette gjelder både i selve utrednings- og forberedelsesfasen, og senere i implementeringsfasen. Gjennom forberedende diskusjoner, høringsrunder og lignende vil det komme fram synspunkter som gjør at de endelige vedtakene ikke alltid er fullt i overensstemmelse med det som var de opprinnelige intensjoner. I neste omgang vil utforming og erfaring med ulike virkemidler føre til endringer som samlet sett gjør at målsettingen med reformen lett forskyves. I evalueringssammenheng er det viktig å identifisere de forskyvinger som har funnet sted, og de virkninger dette har for den samlede implementeringen av reformen.

1.3 Reformens tosidige karakter

Lovendringen innebærer et skifte i prinsippene for ansvar og kontroll av det som bygges i landet. Samtidig er den en systemreform som knytter til seg en rekke detaljerte spesifiseringer om prosedyrer og framgangsmåter i byggesaksbehandlingen og bygningskontrollen. Evalueringen av reformen bør forholde seg til begge aspektene. Etter avsluttet evaluering må vi vite om det er rimelig å anta at prinsippene om autorisasjon og bransjens eget ansvar for kontroll gir bedre kvalitet i det som bygges. Vi må imidlertid også vite om de mange nye ordninger og prosedyrer er tatt i bruk slik de er intendert, om de virker etter intensjonene og om det eventuelt har oppstått ikke intenderte virkninger av betydning. Dette leder mot ulike typer evalueringssoppgaver: evaluering av effekt og resultater og evaluering av aktørenes iverksetting av reformens ulike virkemidler.

Resultater, rettigheter og plikter

I evaluering av lover skilles det gjerne mellom rettigheter og plikter. Det er relativt vanlig at en og samme lov gir rettigheter for noen aktører og plikter for andre. Tradisjonelt vil en ved evaluering av *lovendringer* foreta en *rettslig* evaluering hvor det vurderes om antall feil og brudd på forskrifter forekommer mindre hyppig etter reformen enn før. Det er således kort vei mellom en rettslig evaluering og resultatevaluering (Sverdrup 1997). Terminologi og tilnærming fra evaluering av lover vil ha begrenset verdi i sammenheng med byggesaksreformen, fordi plan- og bygningsloven er så sterkt rettet mot prosedyrer og systemer. *Rettighet* og *plikt* er imidlertid to begreper som kan ha være betydningsfulle også ved denne reformen.

Reformen har gitt utførende ledd (prosjekterende og produserende foretak) nye *plikter*. De skal dokumentere sine kvalifikasjoner i forhold til den oppgaven de ønsker å utføre, og de skal dokumentere at de kontrollerer sin virksomhet. Når det gjelder *rettighetsaspektene* ved lovendringen, er de mangesidige og indirekte. Det mest sentrale er imidlertid at loven i visse henseende gir tiltakshaver "rett til kvalitet i utførelsen" uten at dette uttrykkes eksplisitt. Hele begrunnelsen for reformen er å sikre kvalitet i nye bygg, i overensstemmelse med offentlige krav og forskrifter. I neste omgang skal bedre kvalitet komme alle forbrukere til gode. Det synes vanskelig å legge opp evalueringen uten å belyse utviklingen i kvalitet generelt og ivaretagelse av tiltakshavers interesser spesielt². Selv om det uttalte hensynet i reformen er kvalitet i bygget, og en således ikke har hatt hensynet til tiltakshaver som særskilt mål, vil tiltakshaver og senere forbrukerne forhåpentligvis nyte godt av endringene.

Rettslig aspekt

Et bedre produkt er den sentrale begrunnelsen for reformen. Dette vil sannsynligvis også medføre at tiltakshavers rettigheter blir bedre ivarettatt og videre at forbrukerne gis bedre kvalitet. For eksempel skal ansvarsrett-bestemmelsene ikke bare sikre at utførende er kvalifisert, men også at en kan plassere ansvar for feil og mangler der de har oppstått og derved lettere kunne pålegge utbedring. Det ansvaret foretaket påtar seg må ses i sammenheng med de privatrettslige forholdene som reguleres av kontrakter mellom byggherre/tiltakshaver, ansvarlig søker og alle andre foretak som kobles til prosessen³, og i sammenheng med andre lover, for eksempel bustadoppføringsloven. Dette gjør at ensidig fokus på resultater (for eksempel i form av byggkvalitet) ikke er nok for å belyse resultatene av reformen. Sporbarhet er et viktig aspekt – i hvilken grad er det mulig å spore tilbake til ansvarlig aktør, der feil eller mangler oppdages i ettertid?

Fokusering på kvalitet og sporbarhet og rettslige aspekter, handler mye om *virkningene* og lite om prosess og *hvordan ting gjøres*. Dette henger sammen med at rettslige reformer sjelden omfatter de store utfordringer når det gjelder iverksetting. Ved rettslige reformer har en både definert mål og løsningsmodell.⁴

Systemenes fungering

Dette leder over til en annen side av reformen: utforming og implementering av systemene som skal gi bedre kvalitet. Når en tilnærmer seg lovendringen som en *systemreform* er en nødt til å utvide fokuset til å omfatte bransjens og de lokale byggesaksmyndighetenes iverksetting av reformen. Selv om det er utarbeidet en rekke konkretiseringer og spesifiseringer for begge partene, er det opp til hver aktør å finne fram til detaljene i hvordan de skal gjennomføre sine oppgaver og utøve sine nye roller. Bestemmelsene i reformen kan betraktes som modeller som må tilpasses den enkelte kommune og det enkelte foretak. Det er grunn til å tro at det er stor variasjon i hvordan kommunene går fram innenfor rammene som modellen gir, og det vil være store forskjeller i hvordan ulike foretak tilpasser seg reformen.

I forbindelse med reformen har det blitt lettere for kommunen å ilegge høye tvangsmulkt eller å inndra ansvarsrett. Det er grunn til å tro at kommunen i tillegg utvikler mildere og mer uformelle metoder for å få foretakene til å handle i henhold til regelverket, og forhindre "lurvet adferd" (som å sette i gang bygging før tillatelse er gitt, engasjere foretak uten kvalifikasjoner, levere mangelfulle søknader m.v.).

² I forbindelse med rettighetsaspektet kan det være relevant å peke på at plan- og bygningsloven også kan betraktes som en rettighetslov. Stat og kommune setter sine forutsetninger (lokalisering, utforming, byggeprosess). Men når disse er oppfylt gir loven rett til å bygge. Plan og bygningsloven pålegger kommunene å legge til rette for byggevirksomhet og behandle byggesøknader, selv om kommunene står relativt fritt i hvordan de gjør dette og hvilke forutsetninger de vil legge inn.

³ Det er utviklet standardkontrakter for dette formål, men det er uklart om standardkontraktene brukes i enhver situasjon eller om det er rom for avvikende kontrakter. Det er også uklart om reformen har medført reformering/ending av standardkontraktene.

⁴ Dette i motsetning til tiltak og forsøk, hvor mye av hensikten er å finne fram til egnede modeller for å realisere bestemte mål, dvs. situasjoner der en ikke har klare forestillinger om hvordan en best kan nå målet/målene.

Uansett hvordan bruken av sanksjonene og andre virkemidler er, vil de kunne ha stor betydning for etterlevelse av forskriftene og derved for resultatene. Det er nettopp samspillet mellom om ansvarsrett, egen kontroll og sanksjonsmulighetene som utgjør det særegne "grepet" i reformen. Det er nødvendig med innsikt i hvordan de lokale aktører innenfor ba-bransjen og kommunene går fram når de skal iverksette reformen. Iverksettingen skjer i samspillsituasjoner foretakene imellom og mellom foretak og bygningsmyndighet.

2. Teoretiske modeller for å studere implementering av politiske endringer

I dette kapitlet trekker vi opp modeller og tilnærminger som vi ser som relevante for å formulere evalueringstudier. Vi har valgt ut tre tilnærminger. Disse kan tjene som ulike inngangsporter til studiet av reformen. For det første problematiserer vi forholdet mellom stat og kommune. For det andre ser vi på modeller som studiet av kommunen og bransjens iverksetting kan forstås ut fra. Som tredje element retter vi søkelyset mot prosessen fram mot reformen og aktørene som har vært aktive der.

2.1 Reformen og tiltak: statlig politikk og lokal frihet

Målsettingene og virkemidlene uttrykker en politikk som er lik for alle kommuner i Norge. Gjennom reformen og ulike andre virkemidler (som forskrifter) ønsker staten legge til rette for en viss standard i det som bygges, uansett hvilket område det bygges i, uansett om byggherren er rik eller fattig, og uavhengig av om det måtte være etterspørsel etter bygg av lavere kvalitet. Loven skal sikre god kvalitet i bygg i hele landet og i alle typer bygg. Reformen gir også klare rammer for hvordan kommunen og den lokale ba-bransjen skal gå fram for å oppnå dette. Men uansett hvor detaljert reformen er i mht. hvilke prinsipper kommunene og bransjen selv skal gjøre bruk av, skal disse innarbeides i en spesifikk lokal kontekst.

Politikk med standardiseringsfunksjon

Også denne reformen berører problematikken om forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Torodd Strand deler statens styring av kommunene i tre. Den politikk-typen som i minst grad åpner for lokal tilpasning, er statlige standardreguleringer. Reguleringene har til hensikt å sikre en minstandard, og kommunen kan ikke ignorere en slik standard, selv om det skulle være politisk rom for det lokalt. Hensikten med standardreguleringer er å skape likhet i alle kommuner, for alle aktører. En vanlig måte å implementere standardkrav på, er å etablere relativt tette allianser mellom faggruppene lokalt i kommunene som skal utøve/gjennomføre kravene og fagetater på statlig nivå (Strand 1978). Det er grunn til å anta at det er relativt tette vertikale allianser også innenfor utbyggingspolitikken (Nordahl 1994). Statlige standardkrav er en egnet tilnærming der en er ute etter å løse problem som er relativt like uavhengige av hvilke kommuner eller i hvilke sammenhenger de oppstår, siden kravene skal gjelde likt avhengig av grupper og territoriale enheter.

Hjelpfunksjon

De to andre måtene staten kan styre kommunene på er gjennom hjelpetiltak og selvhjelpstiltak. Hjelpfunksjoner er ordninger staten stiller til kommunenes disposisjon og som de kan benytte seg av for å tilby tjenester på lik linje som andre kommuner. Tiltak som faller inn under hjelpfunksjonen handler ikke om pålegg, men om muligheter som kommunen kan benytte seg av dersom de selv ser at det er tjenlig. Eksempler på dette kan være ordningen med sentral godkjenning, tilbud om standardiserte skjema i saksbehandlingen m.v.

Selvhjelpsfunksjon

Den tredje type tiltak Strand operer med er funksjon som selvhjelp. Det dreier seg om at staten oppfordrer til og legger til rette for at kommuner eller befolkningsgrupper, selv kan mobilisere til å løse utfordringer de er opptatt av. I den grad staten tilfører ressurser til nettverkene/klubbene som etableres mellom kommuner, kan dette være et eksempel på selvhjelpstiltak.

Tendens til glidning mot standardfunksjon

Strand pekte i 1985 på at plan og bygningsloven, slik den var tenkt da den ble utformet i 1967, primært var tenkt innenfor en selvhjelpsfunksjon, men at utviklingen gir den preg av å ha en standardiseringsfunksjon. Endringen av 1994 befester denne utviklingen i det den ikke bare peker på forskrifter og krav knyttet til bygget, men også langt på vei fasetter hvordan utbyggere skal organisere sin virksomhet og hvordan kommunen skal legge opp saksbehandlingen. Det er heller ikke uvanlig at tiltak som er ment å ha en hjelpefunksjon innenfor et standardtiltak, får større utbredelse og autoritet enn det som var tiltenkt. Dette kan være tilfelle med noen av de virkemidlene som følger reformen.

Kommunal autonomi

Til tross for det relativt sterke standardiseringsaspektet vil variasjoner i kommunens situasjon internt i kommuneorganisasjonen og ute i den lokale bygge- og anleggsnæringen ha betydning for hvordan reformen implementeres. Reformen bygger på nye måter å organisere saksbehandlingen på (for eksempel bruken av forhåndskonferanse) og på nye måter å ivareta kvalitetskrav (for eksempel internkontroll). Men hvor utbredt og hvor innarbeidet disse nye ordningene er, vil variere fra kommune til kommune og fra foretak til foretak.

Selv om forskriftene og de prosessuelle grepene er de samme, vil kommunene måtte tilpasse sin praksis til lokale forhold. En må akseptere lokale forskjeller fordi situasjonen lokalt varierer. H. Ekker illustrerer dette poenget i sin modell over hvordan den statlige politikken filteres i kommunene, som en uunngåelig følge av at kommunene er det iverksettende organ.

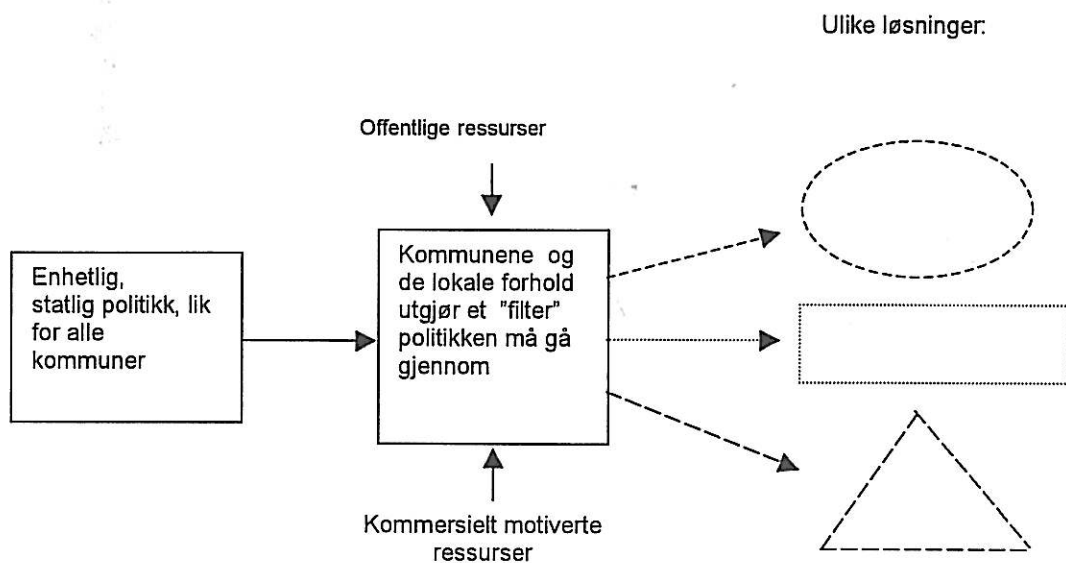


Fig. 2.11 Skjematisk framstilling av hvordan statlig politikk tilpasses lokale forhold og i praksis utøves ulikt i forskjellige kommuner.

Kommunene vil være svært ulike mht. ressurser, kompetanse og organisatoriske forhold, politiske prioriteringer mv, og de vil stå overfor en svært ulik lokal bygge- og anleggssektor. Reformen vil møte en lite ensartet kommunal sektor.

Dette peker i retning av studier knyttet til kommunenes implementering av reformen og deres iverksetting overfor bransjen lokalt. Som pekt på under avsnittet om mål og virkemidler, vil de modeller og konsepter som fremmes av endringsagentene også være med på å farge de lokale løsningene. Dersom endringsagentene er samstemte i sine modeller og konsepter, vil dette være et bidrag til økt likhet mellom kommunene. Mye tyder imidlertid på at endringsagentene her er svært lite homogene. Dersom så er tilfelle, vil de komme opp med ulike løsningskonsept. Mangfoldet av aktive på denne arena tyder på at det er et markert behov for hjelp til å konkretisere de nye oppgavene, både blant bransjens foretak og blant byggesaksmyndighetene. Som et ledd i et analytisk bilde av forholdet mellom staten og kommunen, har vi derfor supplert Ekkers modell med to piler som indikerer ressurser og detaljerte gjennomføringskonsept som tilbys kommunene.

2.2 Fokus på iverksetting

Innenfor evalueringsforskningen har det vokst fram en retning som er opptatt av hvordan de berørte opplever problemene som førte til reformen og hvordan reformen endrer deres situasjon. Innenfor denne retningen er det iverksettingsprosessen som står i fokus. Det er utviklet mange modeller og tilnærminger som peker på forhold av betydning for denne prosessen. Nedenfor presenteres noen av disse modellene og kommenteres kort ut fra trekk ved implementeringen av byggesaksreformen.

Grad av endring og grad av enighet

Van Meter og van Horn har en bred tilnærming når de diskuterer evaluering av offentlige tiltak og er opptatt av både beslutningsprosessen og selve iverksettingen. De peker på at i noen tilfelle vil tiltak medføre omfattende endringer og snu opp ned på tidligere praksis, mens det i andre situasjoner kun dreier seg om mindre endringer. Likeledes vil graden av enighet om tiltaket variere fra tiltak til tiltak og fra aktør til aktør. Van meter og van Horn kobler graden av endring med graden av enighet om tiltaket i en modell over hvor lett implementeringsprosessen antas å forløpe (van Meter og van Horn 1975, diskutert i Kjellberg og Reitan 1995:142).

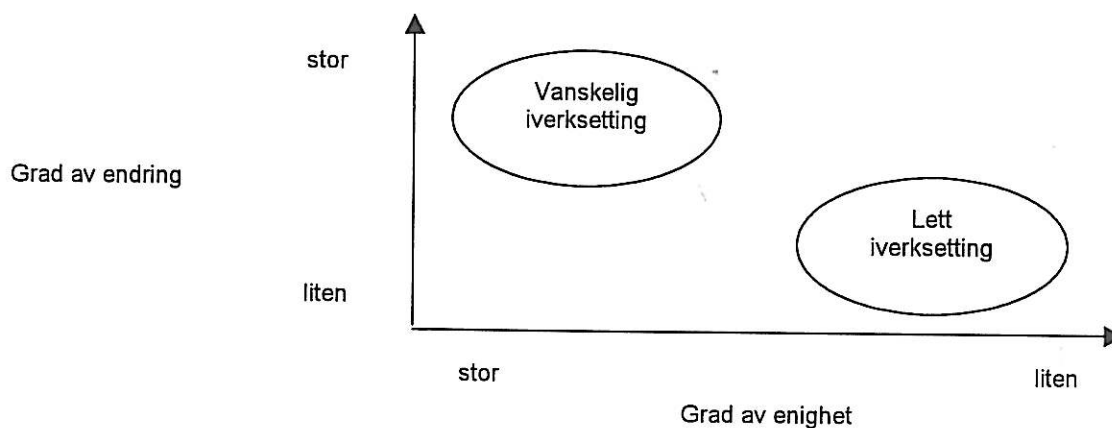


Fig. 2.12 Skjematisk framstilling av iverksetting etter hvor stor enighet det er om tiltaket og hvor stor forandring det medfører.

Tiltak det er stor enighet om vil lettere la seg gjennomføre enn tiltak det er liten enighet om. Videre vil tiltak som innebærer få endringer ofte være lettere å implementere enn tiltak som

innebærer store endringer. Vi vil for egen regning legge til at det ofte vil være stort sammenfall mellom de to dimensjonene, store endring medfører ofte større motstand enn små. Viktig i denne sammenheng er at graden av endring og graden av enighet om reformens ulike ledd ikke er den samme for alle aktører. Hvor mye endring reformen medfører vil for bransjens del avhenge av hva som har vært praksis (blant annet i forbindelse med egen kontroll, kontrollplaner og andre aspekter ved kvalitetssikring internt). Dette gjelder både for bransjens foretak og saksbehandlerne i kommunen. For å få innsikt i hvordan reformen fungerer er det nyttig å vurdere hvordan reformens ulike ledd er mht. enighet og endring hos de ulike aktørene.

Enighet og legitimitet

Tett knyttet til prinsippene om enighet er også prinsippet om legitimitet. Hvor legitime de ulike bestemmelsene i reformen oppleves, vil være av betydning for hvordan de implementeres og hvordan de berørte slutter opp om det. I denne sammenheng omfatter legitimitetsspørsmålet både relasjonen mellom staten og kommunene og relasjonen mellom kommunene og bransjen lokalt. Hva som er legitimt, er et normativt spørsmål, men hvordan reformen oppleves med hensyn til *nytte*, og til dels også *rettferdighet*, er trolig særlig framtrepende. Også andre aspekter kan spille inn, blant annet forholdet mellom sentrale pålegg og kommunal frihet (se blant annet Kleven 1997). Reformens bestemmelser er i grove trekk de samme for alle kommuner og for alle typer foretak.

Utbyggingsproblematikken i norske kommuner varierer mellom et lite knippe enkle byggesaker pr. år til en jevn strøm av alle slags tiltak, også mange kompliserte. Det er innlysende at kommuner i ulike situasjoner vil oppleve reformen forskjellig. Det samme gjelder for bransjens aktører. En stor totalentreprenør vil eksempelvis være fortrolig med kontrollplaner og ha egne kvalitetssikringssystemer, mens små foretak i større grad vil stille seg uforstående både til bestemmelsene om å formalisere kontrollrutiner og å dokumentere kvalifikasjoner, særlig hvis de har operert i kommunen i mange år.

Iverksettingsstrukturer

Fra evalueringsforskningen kan vi videre hente det illustrerende begrepet om iverksettingsstrukturer (Hjärn, diskutert i Kjellberg og Reitan 1995). Begrepet betegner et knippe av aktører fra offentlige og private organisasjoner som er direkte involvert i gjennomføringen av reformen. Tanken er at aktører fra ulike organisasjoner og institusjoner knyttes sammen gjennom deres interesse for et bestemt tiltak. For disse aktørene vil iverksettingsstrukturen være et viktigere referansepunkt enn deres egentlige organisasjon. Begrepet anvendelighet understrekes av Røiseland som, med referanse til en helsereform, mener å ha observert at jo sterkere slike strukturer, er jo mer vil reformen vinne fram (Røiseland 1996). Et viktig poeng er at disse strukturene ofte er uformelle, dynamiske og skiftende.

I forbindelse med gjennomføringen av byggesaksreformen dannes også iverksettingsstrukturer. Dels har dette manifestert seg ved at noen kommuner har gått sammen i "klubber" hvor de utvikler sin egen tilnærming, som de så setter i livet. Dels vil det dannes allianser mellom foretak lokalt for å lette deres tilpasning. Det er også mulig at det etableres iverksettingsstrukturer og "allianser" mellom bransjen lokalt og aktører hos myndighetene.

Interaksjon

Et tredje relevant begrep er interaksjonsperspektivet. Som begrepet tilsier er fokuset lagt på de samhandlende parter. Utgangspunktet er at hvilket som helst offentlig tiltak vil medføre konfrontasjon mellom partenes interesser og verdier. Barret er opptatt av at en heller skal fokusere på de reelle prosessene, den endring og den læring som finner sted, enn på samsvar mellom ideal og realitet (Barret, diskutert i Kjellberg og Reitan s. 158-160). Barrets fremste bidrag er fokuseringen på brytningen mellom handling og reaksjon og betydningen av det politiske aspektet. Studiet av prosesser blant de involverte aktørene er sentralt her og en

oppfordres til å rette søkelyset mot hva slags prosesser som går fore seg. Dette gjelder også når en skal vurdere om iverksettingen er vellykket eller mislykket. Det betyr at endring og læring er et like viktig tema som mål og resultat. Perspektivet synes særlig relevant i forbindelse med byggesaksreformen fordi den nettopp dreier seg om interaksjon under endrede rammer og med til dels nye posisjoner for aktørene.

2.3 Fokus på politikktutforming

Å iverksette er både å gjennomføre og virkeliggjøre. En gjennomføring av en politikk behøver nødvendigvis ikke å føre til en virkeliggjøring av dens målsettinger. Innenfor studiet av offentlig politikk har en vært opptatt av hvor grensen skal settes mellom det som er utgangspunktet for politikken og det som er gjennomføringen av det (Kjellberg og Reitan 1995). Vi skal ikke gå i detalj i denne diskusjonen, men fastslå at det er vanskelig å studere virkninger av reformen uten å kjenne til gjennomføringen av den, og at det er vanskelig å studiere gjennomføringen av den uten å kjenne til intensjonene bak reformen og hvilke problemer den er et svar på.

Det kan være vanskelig å avgrense når iverksetting av en politikk egentlig starter, når den egentlig slutter, og når den går over til bli en del av praksis. I et forsøk på å få til en slik avgrensing deles gjerne prosessen med å utforme og gjennomføre en slik politikk inn i *faser*. Når det gjelder byggesaksreformen kan en trekke et skille mellom forarbeidet som i hovedsak skjedde i statlig regi og det som etter hvert ble gjort i kommunene og de enkelte foretak/foretaker. I dette avsnittet skal aspekter ved selve politikktutformingen diskuteres nærmere.

Å studere prosessen med *utformingen av reformen* åpner for en bredere forståelse for målsettinger og valg av virkemidler. Dette synes å være særlig relevant ved byggesaksreformen, siden den har en svært høy grad av spesifisering. Sammenliknet med andre statlige reformer utmerker denne seg ved at en fra sentralt hold har gått svært langt i å definere delmål og virkemidler og derved hvordan målsettingen skal ivaretaes.

Hvor mange faser det er rimelig å dele politikktutformingen inn i, vil variere ut fra karakteren på politikken og hva en er ute etter å studere. For illustrasjonens skyld presenteres to noe ulike inndelinger. Vårheim (1997) deler inn i fem faser (dagsorden, politikktutforming, vedtak, iverksetting og evaluering) mens Kjellberg og Reitan (op.cit.) opererer med syv ulike faser. Vårheims nyansering av fasene forut for vedtak avspeiler en interesse for intensjonene og problemdiskusjonene om gikk forut for reformen. Hans inndeling er særlig rettet mot studier av diskusjonene som førte fram til beslutningene. Kjellberg og Reitans inndeling er derimot særlig tilpasset studier av den mer konkrete utformingen av politikken og det vi tidligere har betegnet som delmål og virkemidler.

Modellene er skisser av prosesser og er i prinsippet relevante uansett om fokuset er rettet mot bransjens aktører eller mot kommunene. Uansett handler det om en type politikk som skal detaljeres og tilpasses den lokale aktøren og den hverdag denne står i.

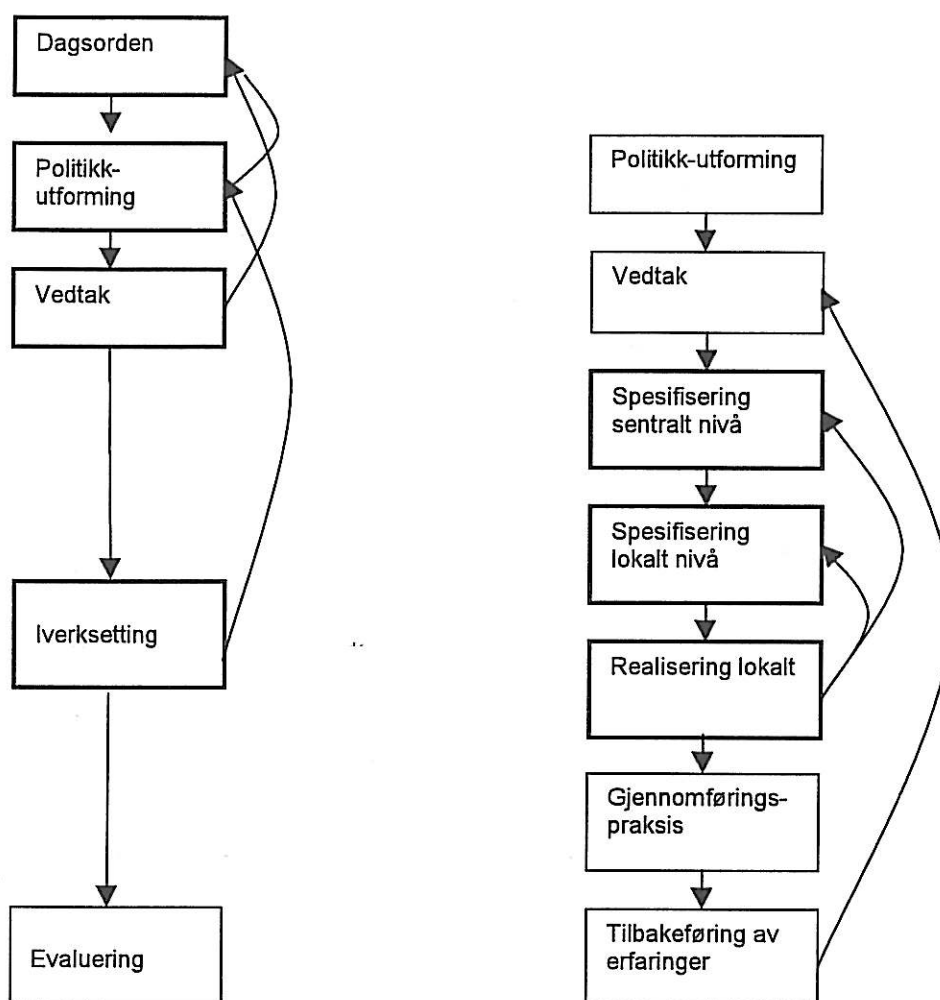


Fig. 2.3 Skjematisk framstilling av prosessen med å utforme politikk. Framstillingen vektlegger ulike faser i prosessen.

Overlapp mellom faser

Modellene er analytiske og i virkeligheten vil fasene gå over i hverandre. Det vil også være tilbakeføringssløyfer mellom hvert ledd og over flere ledd. Det er heller ikke alltid en kronologisk rekkefølge, vedtak følger ikke alltid etter politikktutforming osv. Når modellene belyser policy-designprosessen i byggesaksreformen, vil Vårheims modell fange særlig godt inn de mange endringer, revideringer, tilpasninger og forenklinger som er gjort underveis og peke på betydningen av å følge opp begrunnelser og motivasjoner for endringene. Kjellberg og Reitans modell fanger særlig godt opp forholdet mellom staten og de berørte beslutningstakerne og er egnet til å differensiere disse.

I tilfellet med byggesaksreformen er det aktuelt å se nærmere på spesifiseringen på sentralt nivå, på hvordan intensjonene er konkretisert blant annet av Statens bygningstekniske etat, og på hvordan de ulike aktørene på lokalt nivå definerer reformen ut fra sin kontekst. Dette gjelder både kommunene og foretakene. Viktig i denne sammenheng er å fokusere på begrunnelser og antagelser som knyttes til de ulike leddene i iverksettningshierarkiet. Ikke sjelden vil en se at praksisen lokalt, enten fokuset er rettet mot kommunen eller foretakene, avviker kraftig fra det som var den opprinnelige politiske intensjonen og som lå til grunn for vedtaket.

Opprinnelige mål, målforskyvninger og begrunnelser

Vårheim er kritisk til at en innenfor evaluering av offentlige tiltak ofte overser målutformingen og særlig de innledende diskusjonene i policy-prosessen. Dette gjøres ut fra en begrunnelse om at en likevel ikke vil kunne nå de opprinnelige målene. Selv om Vårheim er enig i dette, mener han at en er nødt til å være opptatt av hvordan problemene som er opphavet til endringene, har kommet på dagsorden. Vårheim mener at evaluering av offentlig politikk må gå inn på policy-utformingsprosessen, hvis en skal unngå å komme med en fortegnert konklusjon. Han ser en fare i å fokusere utelukkende på implementering og iverksetting, fordi en lett kan forledes til å mene at det som ikke lot seg implementere heller ikke var god politikk, noe som slett ikke trenger å være tilfellet. Politikken kan være både riktig og legitim, men dårlig spesifisert eller dårlig utformet. Vårheim er imidlertid åpen for at offentlig politikk ikke blir til kun gjennom formelle vedtak, men også i høy grad når tiltak blir satt ut i livet. Målsettinger blir til i iverksettingsfasen fordi problemer og konflikter oppstår og nye løsninger må finnes. For Vårheim er tilbakeføringsløyvene særlig viktige. For å få et korrekt bilde av bakgrunnen for vedtaket og de tilpasninger som skjer underveis i implementeringsprosessen, må en både se på hvordan problemer kommer på dagsorden, hvilke løsningsforslag som fremmes og hvordan de politiske strømningene knyttet til tematikken er.

I vår sammenheng er det særlig viktig å belyse hvordan ulike deler av bransjen har bidratt til problemformulering og valg av løsninger.

Sentral og lokal spesifisering

Vi har tidligere pekt på at byggesaksreformen har høyt spesifiseringsnivå. En har fra statens side utarbeidet en modell hvor det i detalj beskrives hvordan reformen skal gjennomføres. Med Kjellberg og Reitan blir det viktig å spørre etter sammenhengen mellom den opprinnelige intensjonen og hvordan staten selv har valgt å spesifisere reformen. Det er også aktuelt å spørre om det kommunene gjør ut av reformen henger sammen med intensjonen bak reformen, og om begrunnelsene bak de kommunale tilpasningene er legitime for begge nivåer. Like aktuelt er det å spørre hvorvidt de ulike foretakenes tilpasning til reformen er i overensstemmelse med de opprinnelige intensjonene.

I tilfellet med byggesaksreformen vil det være en viss avstand fra de *overordnede* diskusjonene som ble ført i forkant av reformen og de spesifikke virkemidlene som staten har utformet. Videre vil det være en avstand mellom de spesifikke forordninger, delmål og virkemidler som kommune og bransje stilles overfor og den realiteten de møter når de skal gjøre bruk av dem. Intensjoner og reaksjoner blir viktig her. Dette handler om å få fram hvorfor de ulike nivåer og aktører gjør som de gjør og hvordan dette henger sammen med de opprinnelige intensjoner.

3. Politikutforming og det lokale mangfoldet

Et viktig ledd i forarbeidet for evalueringen er å ta stilling til hvor omfattende fokuseringen på resultater og effekter skal være og hvor mye en skal studere iverksettingen av politikken. Uansett hvilken vektlegging en kommer fram til, er det av betydning å problematisere forarbeidet i reformen og valg av virkemidler. I dette kapitlet følger en kort drøfting av ulike interesser innenfor feltet som reformen omfatter og det mangfold av virkeligheter som eksisterer her.

Først følger en kort drøfting av forholdet mellom statlig og lokal spesifisering og hvorfor dette ser ut til å være sentrale aspekter for å forstå utformingen av reformen. Dernest følger en like kort skisse av det store mangfoldet i bygg- og anleggsbransjen. Aktørene i bransjen vil ha svært ulike posisjoner i samspeilet rundt et byggeprosjekt, og de vil være svært ulikt rustet for å oppfylle reformens bestemmelser. Hvilke aktører har vært dominerende i utformingen av reformen og fra hvilke posisjoner snakker de?

Som vist i forrige avsnitt er en innenfor studiet av implementering av offentlig politikk like opptatt av begrunnelser og intensjoner som av selve iverksettingen eller av resultatene. Vårheim oppsummerer dette i en serie spørsmål som han mener hører hjemme i evaluering av offentlige tiltak:

"Hvem er de berørte, hvordan er de berørte hørt i utformingen av policyen, hvordan er forventningene om deres adferd og tilpasning? Hvordan er karakteristika ved de implementerende institusjoner, hvilke forutsetninger har institusjonene for iverksetting av de aktuelle alternativene/løsningene, hvilke normative grunnlag hviler de på og hvordan er de tilpasset den implementeringen vi forutsetter/ønsker?"

Dette innebærer i praksis at en innenfor en fokusering på beslutningsprosessene må studere hvordan aktører i ulike situasjoner er tenkt inn i løsningsmodellene, hvordan deres reaksjoner er og hvilke utspill de har kommet med for å endre på løsningsmodellene.

3.1 Politikutforming og en sammensatt kommunesektor

Kommunen er statens forlengede arm i iverksettingen av reformen. I foregående kapittel ble det skissert en modell som viste hvordan reformens intensjoner blir omformet til politiske vedtak og deretter til en rekke spesifikke bestemmelser. I denne reformen har Statens bygningstekniske etat (BE) spilt en sentral rolle i utformingen av virkemidler. Disse har hatt karakter av forskrifter og forslag som kommunene og de lokale foretakene kan anvende. I denne reformen, som i de fleste andre, vil det være relativt stor avstand mellom intensjon, statlig spesifisering og lokal spesifisering (se modellen til Reitan og Kjellberg i foregående kapittel).

At kommunenes iverksetting vil avvike fra den statlige idealmodellen, er en logisk konsekvens av den store variasjonen i forholdene lokalt. I kommuner med svært begrenset byggevirksomhet er det få aktivt utførende aktører. Relasjonen mellom dem og de lokale byggesaksmyndighetene har da ofte lang kontinuitet og ofte er de tette. Andre steder er relasjonene mange, av kort varighet og byggesaksmyndighetenes kjennskap til aktørene er begrenset til det de får vite gjennom dokumenter. Hvor legitime og hvor høyt prioritert de

mange bestemmelsene og de mange nye oppgavene er (for eksempel bestemmelsene om dokumentert kvalitetssikring), vil variere ut fra omfanget av byggeaktiviteten og karakteren på forholdet mellom bransjens aktører og myndighetene.

Lokal prioritering av byggesaksbehandlingen

Reformen pålegger kommunen oppgaver av svært ulik karakter. De skal informere om reformen, behandle søknader og følge opp pågående prosjekter (tilsyn). Selv om det fortsatt er sterke vertikale bånd mellom byggesaksmyndighetene lokalt og Statens bygningstekniske etat, skjer prioriteringen ut fra lokale forhold. I mange kommuner er det klare instruksjoner fra politisk nivå om hva som skal vektlegges i byggesaksbehandlingen. Det er langt fra utenkelig at lokale prioriteringer ikke er de samme som de statlige. Det er relevant å spørre om de mange detaljerte spesifiseringene er tilpasset den bredde i lokale kontekster som preger vårt land. Hvem sine erfaringer var det en baserte seg på da virkemidlene ble utformet og hjelpemidlene utviklet? Hvem sine erfaringer er det som fremmes i "tilbakeføringsløyene"?⁵

3.2 Politikktutforming og en sammensatt bransje

På samme måte som for kommunene er det store forskjeller i hvilke konsekvenser reformens mange bestemmelser har for ulike deler av bransjen og for ulike typer foretak. Det er derfor også av interesse å forfølge hvordan de ulike leddene i *bransjen* har vært synlige i "policyvinduet" og hvordan en kan gjenfinne de ulike aktørenes posisjon i diskusjon og begrunnelser bak de mange konkrete bestemmelsene. Et eksempel kan være innføringen av det sentrale godkjenningsregisteret og senere innføringen av bestemmelsen om *overordnede* godkjenningsområder: hvilke diskusjoner ble ført, hvem framførte ulike synspunkter og hva var begrunnelsene som til sist ble lagt til grunn?

Ulike interesser

Reformer medfører konflikter og interessenmotsetninger. Dette vil også gjelde for denne reformen. Det kan være relevant å skissere interessenmotsetninger mellom bransjens aktører for å få et klarer bilde av hvilke premisser som har vært langt til grunn og hvordan dette slår ut i praktiseringen. Hensikten med en slik gjennomgang er å få større innsikt i referansegrunnlaget ved utformingen av detaljene i reformen. Det er flere mulige skillelinjer og motsetninger:

1. Store mot små foretak:

For det første synes det å ligge til rette for interessenmotsetninger mellom store og små foretak, særlig når det gjelder bestemmelsene om ansvarsrett og kontrollplaner. Hvilken rolle har de små foretak spilt i utformingen av reformen og i de løpende revisjonene?

2. Prosjektyper - "all-round" foretak mot spesifiserte foretak:

Inn i denne motsetningen ligger også problematikk knyttet til bruk av entreprisreformer. I de konkrete byggeprosjektene vil alltid bedriftene stå i et forhold til hverandre, enten de er likeverdige leverandører til hvert sitt delområde eller det ene er underlagt det andre. Ved bruk av totalentreprise blir for eksempel en aktør dominerende i samspillet. I slike relasjoner kan underleverandører få problemer med å få nok rom for å gjennomføre sitt arbeid på en faglig tilfredsstillende måte. Er reformen særlig egnet for noen entreprisreformer? Hvilke posisjon i dette samspillet har de aktørene som i størst grad har deltatt i utforming av reformens bestemmelser og i endringene som har skjedd underveis?

⁵ Det er flere måter å gå fram på når en skal formulere bestemmelser som skal gjelde for mange ulike situasjoner/i mange ulike kontekster. En mulighet er å operere med generelle bestemmelser som gir stort rom for lokalt skjønn. En motsatt tilnærming er å lage et meget detaljert, kasuistisk regelverk. Byggesaksreformen har innslag av begge deler.

3. Fag mot fag:

Det kan se det ut til at faggrupper som inngår relativt perifert i byggeprosessen, og som har en lite rolle i byggeprosessen målt i andel av kostnadene, opplever at deres tjenester er ytterligere presset etter reformen. Hvilke faggrupper har dominert debattene og beslutningsprosessene?

4. Rolle mot rolle:

Den siste motsetningen som skal trekkes opp er mellom de ulike leddene i prosessen. Vi har tidligere pekt på at kvalitet i nybygg er reformens fremste anliggende og at dette langt på vei vil være i tiltakshavers interesser. Det er imidlertid et faktum at ansvarsregimet overfor byggesaksmyndighetene opphører når ferdigattest foreligger. Dette gjør det aktuelt å spørre om reformen makter å ivareta byggherrens og i neste omgang forbrukerens interesser? Hvilke funksjoner har en vært opptatt av å ivareta når de ulike elementene i reformen er utformet (og revidert): byggherre-, tiltakshaver-, rådgiver-, prosjekterende eller produserende funksjoner?

Det er nærliggende å knytte disse motsetningene til reformens ulike ledd og det sett av beslutninger som ligger til grunn for reformen slik den er i dag. Med henvisning til Kjellberg og Reitans modell vil det være viktig å se hvilke erfaringer som eksponeres og kommuniseres tilbake til myndighetene og hva som blir begrunnelsene for endringer og tilpasninger. I "feedback-sløyfene" vil det ligge mye informasjon om hvem sine erfaringer som er dominerende i de løpende tilpasningene som gjøres. Senere drøftes disse skillelinjene innenfor bransjen ut fra iverksetting av reformen. I denne sammenheng er det sentrale å peke på hvem som har vært dominerende i politikktutforming.

Interesseorganisasjonenes rolle

Interesseorganisasjonene i bransjen har også en rolle både i den første utformingen av reformen og i feedback-prosessene og tilpasningen som skjer. Interesseorganisasjonene er talerør for berørte aktører og "lobbyister" for sine medlemsbedrifters interesser.

Interesseorganisasjonene har også en (potensiell) rolle i å kvalifisere sine medlemsbedrifter i forhold til nye krav. Det synes å være stort behov for tilførsel av kompetanse, særlig til småbedrifter. Spørsmålet er i hvilken grad organisasjonene har spilt en slik rolle: hvor aktive har de vært for å kvalifisere medlemsbedriftene overfor nye utfordringer og hvordan de har fremmet ulike medlemsbedrifters situasjon i beslutningsprosessen.

De landsdekkende interesseorganisasjonene innenfor ba-næringen er mange:

- Landsforeningen for bygge- og anleggsnæringen (LBA)
- Byggenæringens Landsforbund (BNL)
- Boligprodusentenes Landsforbund (BPL)
- Rådgivende ingeniørers forbund (RIF)
- Arkitektenes interesseorganisasjoner (NAL og NPA)
- Byggmesterforbundet
- Foreningen for norsk eiendom (FNE).

Det er et åpent spørsmål hvor aktive interesseorganisasjonene har vært i å påvirke utformingen av reformen og i å bidra til å kvalifisere sine medlemmer.

4. Reformen og bransjen

4.1 Nye plikter – nye roller

Roller i næringen

Byggenæringen kan sies å omfatte fem ledd eller oppgaver: eiendomsutvikling, prosjektering, utførelse, drift/forvaltning samt leveranse av byggevarer og komponenter. Endringen i plan- og bygningsloven retter seg særlig mot oppgaver innenfor prosjektering og utførelse, men hensynet til eiendomsutvikling og bruk av byggene (drift og forvaltning) har langt på vei vært motiverende for reformen.

Rettigheter og plikter for bransjen

Plan- og bygningsloven pålegger rettigheter til noen aktører og plikter til andre. Det nye i revisjonen er at de prosjekterende og produserende aktører plikter å dokumentere sine ferdigheter og kontrollere sin virksomhet. Når det gjelder rettighetsaspektet fronter loven først og fremst byggesaksmyndighetenes rett til å gi tillatelse – og til å nekte tillatelse. I tillegg har myndighetene rett til å pålegge utbedring og eventuelt diskvalifisere foretak dersom de ikke oppfyller kravene. Som pekt på i del 1 er byggherrene og forbrukerne en *sekundær målgruppe* ved at det indirekte målet ved reformen er å øke kvalitet i det som bygges.

Byggherre og tiltakshaver

Byggherrens oppgave er å definere oppgaven, sørge for finansiering og definere en tiltakshaver. Rollen som tiltakshaver er ny og beheftet med forpliktelser: det er tiltakshaver som skal skaffe en ansvarlig søker, eventuelt stå som det selv. Ofte er dette en og samme organisasjon (ofte samme person). Forskjellen ligger i at rollen som tiltakshaver følger byggeprosessen, dvs. den opphører når bygget er ferdigstilt.

Ansvarlig søker

Plan- og bygningsloven krever at det i alle byggeprosjekter skal være en ansvarlig søker. Det er fortrinnsvis foretak og ikke personer som skal ha en slik rolle, og det må søkes om tillatelse til å stå som "ansvarlig søker". Tillatelsen gis på grunnlag av dokumenterte ferdigheter (formell kompetanse og erfaring) og tiltakets karakter. Oppgaven som ansvarlig søker innebærer en koordinering av ulike oppgaver i byggeprosessen, samt å påse at forholdet til andre lover og bestemmelser er ivaretatt. Byggeprosessen består av et sett med deloppgaver som i stor grad utføres av spesialiserte foretak. Ansvarlig søkers oppgave er å sørge for at disse oppgavene utføres av kvalifiserte og at det utarbeides plan for kontroll av de ulike operasjonene. Ordningen med ansvarlig søker avløser den tidligere "entreprenør - loven", med den forskjell at tidligere kunne "alle" fremme en byggesøknader, nå må søker vise at han/hun er kyndig til å håndtere det mangfold av aktører og rutiner som en byggeprosess består av, og at de har kunnskap om sentralt og lokalt lovverk.

Det er ansvarlig søkers oppgave å bestemme hvilke oppgaver den konkrete byggeprosessen består av og hva det er viktig å kontrollere, samt å påse at de offentlige kravene er ivaretatt. Ansvarlig søker må også sørge for at dette blir kommunisert videre til de ulike foretakene

som skal utføre deloppgaver. Dette handler om å videreformidle grunnlaget for igangsettingstillatelsen til de utøvende partene.

Ansvarsrett

I tillegg til ordningen med ansvarlig søker skal alle foretakene, enten de gir ingeniør-, arkitekt-, håndverker- eller installasjonstjeneste eller annet, ha *ansvarsrett* for sitt arbeidsområde. Dette innebærer at foretak som vil påta seg oppgaver innenfor prosjektering og produksjon, må søke om rett til å stå ansvarlig for den type arbeid. Også her må foretaket søke om å få ansvarsrett, og for å få dette må de dokumentere formell kompetanse og erfaring. Ansvarsrett tildeles alltid av kommunen, men på to ulike grunnlag. For det første kan en få ansvarsrett i forbindelse med *en spesifikk oppgave* (søknad om ett bestemt bygg). Alternativet er å søke sentral ansvarsrett gjennom et sentralt godkjenningsregister. Sentral godkjenning gir foretaket rett til å stå ansvarlig for denne type oppgaver *på generelt grunnlag*. De må likevel søke tillatelse til å stå ansvarlig i forhold til spesifikke tiltak, men mye av vurderingen av kvalifikasjonene er gjort når foretaket har sentral godkjenning.

Ansvarsrett for ulike oppgaver: bruken av koder

Kravet om ansvarsrett er ytterligere komplisert ved at retten er knyttet til ulike typer oppgaver i ulike typer bygg. Det opereres med tre kategorier bygg avhengig av kompleksitet og vanskelighetsgrad. I tillegg opereres det med koder som betegner fagoperasjoner i ulike typer bygg. I byggesaken skal det framgå om utøverne som skal utføre de ulike oppgavene er kvalifisert til å utføre dem, for den kategori som bygget er klassifisert i.

Innføring av sentralt godkjenning

I et forsøk på å forenkle saksbehandlingen av dette med ansvarsrett, ble det opprettet en ordning med sentral godkjenning. Her kan foretak få vurdert formell kompetanse og erfaring og få tildelt en godkjenning. Dette vil i neste omgang lette de lokale byggesaksmyndigheters arbeid med å godkjenne foretaket. Til godkjenningsordningen er det opprettet et register over aktuelle fagområder og – oppgaver. Det er også utarbeidet en katalog over godkjente foretak som viser hvilke fagområder/kompleksitet foretaket er kvalifisert for. Registeret har ingen offisiell status og har etter intensjonen vært tenkt som et hjelpemiddel, blant annet for å effektivisere kommunenes saksbehandling.⁶

Overordnede godkjenningsområder

Siden reformen trådte i kraft, har det vært foretatt en rekke endringer i bestemmelsene om godkjenning og ansvarsrett. En siste endring går i retning av at ansvarsretten kan følge entreprisereformen, og det er opprettet *overordnede godkjenningsområder* slik at foretak kan kvalifisere seg for hele byggeprosjektet, dersom de benytter kvalifiserte underentreprenører eller underrådgivere. Der slike *overordnede* godkjenningsområder benyttes, er det hovedentreprenør som godkjenner kvalifikasjonene til underleverandører, men byggesaksmyndighetene skal som vanlig godkjenne kontrollplanene og har oppfølgingsansvar i forhold til prosjektet (tilsyn med at kontrollplaner følges og eventuelt tilsyn ute på byggeplassen). Et annet begrep for *overordnede* godkjenningsområder er ”bygg-komplett”. Ordningen legger et stort ansvar på hovedentreprenør, både fordi den kan misbrukes (for eksempel ved at underentreprenørene blir sterkt presset både på pris og tid) og fordi hovedentreprenør stilles ansvarlig for feil og mangeler som underentreprenørene gjør. Bygg-komplett medfører mer ansvar for ansvarlig søker. Figuren nedenfor illustrerer forskjellene mellom kontrollinjene i bygg-komplett og de opprinnelige kontrollinjene. I ”bygg-komplett” er ansvarlig søker totalentreprenør og har ansvaret for å knytte til seg godkjente foretak og påse at deres arbeid er i overensstemmelse med krav og forskrifter.

⁶ Det er Statens bygningstekniske etat (BE) som betjener godkjenningsordningen og basen og som er sekretariat for godkjenningsnemnden. Det er videre opprettet et fagråd som kan gi råd til nemnden og departementene, og en klagenemnd, også med BE som sekretariat.

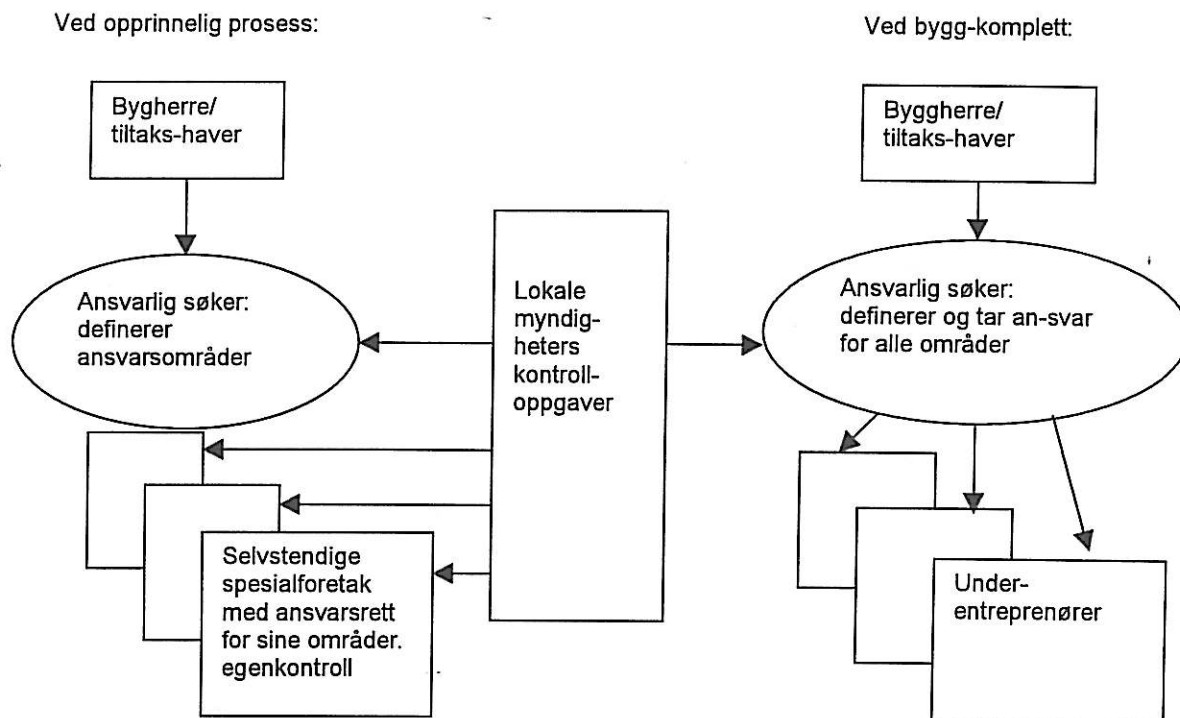


Fig. 4.1 Skjematisk framstilling av myndighetenes kontrollansvar og rollen til ansvarlig søker i opprinnelig prosess og når en gjør bruk av overordnede godkjenningsområder (bygg-komplett).

Kontrollplaner og egenkontroll

Ansvarlig søker skal utarbeide en kontrollplan som viser hvordan kritiske forhold skal kontrolleres. Valg av hva som er "kritiske forhold" i et bestemt tiltak gjøres ut fra byggetekniske forskrifter og funksjonskrav som gjelder for bygget.

For å få lov til å bygge, skal aktører som har ansvar for bestemte ledd i prosjekteringen, vise hva som skal være gjenstand for særlig kontroll. De utførende aktørene skal både vise at de er kvalifisert for oppgaven og at de har et kontrollsystem som sikrer at de utfører oppgaven i tråd med forskriftene. Dette systemet kan enten være egen kontroll eller de kan gjøre bruk av eksterne kontrollører for å påse at løsningene følger forskriftene.

I det neste avsnittet drøftes noen aspekter knyttet til konsekvensene av de nye bestemmelsene (kontrollplaner, egen- og eksternkontroll, ansvarsrett og de overordnede godkjenningsområder). Først drøftes kort konsekvenser for de enkelte foretakene. Dernest følger en skisse av konsekvenser for samarbeid mellom ulike bedrifter i gjennomføringen av konkrete prosjekter.

4.2 Bedriftens implementering av kontroll-systemene

Kvalitetsstyring: prosess og system

Kvalitetsstyring bygger på to tradisjoner som kan betegnes som hhv. systemorientert og prosessorientert. Innenfor en systemorientert tilnærming er en opptatt av å fremme effektivitet gjennom bedre organisering av arbeidsforholdene og det å finne gode strukturer blir viktig (se bla. Hummel 1987). Denne tilnærmingen har lenge vært kritisert for manglende resultater. Innenfor Human Relations-tradisjonen har en pekt på at

manglende resultater. Innenfor Human Relations-tradisjonen har en pekt på at effektivitetsfremmede tiltak er en prosess hvor en fokuserer på de menneskelige behov og søker kontinuerlig tilpasning av arbeidsforholdene til arbeidernes behov. Det har pågått utviklingsarbeid innenfor kvalitetsstyring som både vektlegger kommunikasjonen internt i bedriftene og bedriftenes evne til å lære (Agyris 1990). Innenfor denne retningen ses kvalitetsstyring som et ledd i stadig forbedring av virksomheten. I den norske forskningen om kvalitetsstyring i ba-bransjen har fokuseringen vært rettet mot prosess og integrasjon av kvalitetssikringssystemene i en jevn forbedringsprosess (se blant annet 3B rapport 31, 1989).

En har imidlertid en iboende tendens til å legge vekten tungt på systemene, mens prosessene som bør løpe forut for dem blir viet lite oppmerksomhet (Hedenstad og Meyer 1993). Fra innføringen av internkontroll i forbindelse med helse, miljø og sikkerhet vet en at internkontroll og systemer tilknyttet intern kvalitetssikring ofte blir nedprioritert, særlig i mindre bedrifter (Statskonsult 1992).

Det er en fare for at reformen forsterker tendensen til å fokusere på systemene. I reformen er det den formelle dokumentasjonen av systemene som er vektlagt. Kravene om kontrollplaner og operative systemer for kontroll er sentrale i revisjonen. De gjelder for alle aktører som står ansvarlig for spesifikke oppgaver i bygget, uansett størrelse og tradisjon.

Bedriftene i byggebransjen er mangfoldige og er bærere av svært ulike tradisjoner mht. kontroll av egen virksomhet og mht. det å dokumentere det de gjør. For enkeltmannsforetak eller andre med liten kontorkapasitet vil det være vanskeligere å sette av ressurser til denne type virksomhet. Det å søke ansvarsrett, utarbeide kontrollplaner og utføre systemrevisjon er oppgaver som skjer i forkant av og i tillegg til den egentlige jobbingen med selve bygget. Det er "arbeid som må til for å kunne jobbe". Men selv om systemene blir utvendige og hule, trenger det ikke å bety at bedriftens reelle kvalitetsstyring er svak. Mange foretak vil ha en god praksis, men som er koblet løs fra de formelle systemene. Et eksempel kan være mindre håndverksbedrifter som ofte har et individualisert preg. Kontroll hos dem er ofte knyttet til hvordan mestere med lang erfaring "gjør det" – i praksis.

Det er vesentlig at en her skiller mellom *intensjoner* og *virkemidler* i reformen, på samme måte som en må skille mellom *praksis* og *dokumentasjon* av den i bedriftene. Intensjonene med reformen er å bedre praksis og virkemidlet er formelle systemer. Noen foretak kan ha de formelle systemene i orden, uten å ha en reell kvalitetsstyring (verken den som dokumenteres eller andre uformelle systemer). Andre foretak kan ha god praksis, men problemer med å formalisere og dokumentere dette. Dette problemfeltet åpner for en toleddet tilnærming hvor en først ser på reell kvalitetssikringspraksis i ulike foretak og deretter dokumentasjonen av den. Det sentrale for evalueringen blir å se hvorvidt bestemmelsene om dokumentert kontroll har hatt noen praktisk effekt for foretakenes reelle kvalitetsstyring.

Rådgivere og konsulenter: salg av systemer

Fordi deler av bransjens bedrifter har problemer med de formelle aspektene ved kvalitetssikring og det å dokumentere og utføre egen kontroll, har det utviklet seg et tilbud av alternative løsninger. Det rapporteres om et markert tilbud av konsulenter og rådgivere som tilbyr bedrifter hjelp til å lage egne kontrollsystemer. Mye tyder på at reformen har lagt grobunn for en ny profesjon som spesialiserer seg på denne type tjenester. Dette kan være til god hjelp dersom det hjelper foretakene med å utvikle systemer som *brukes*, som er tilpasset foretakets særpreg og som fungerer i hverdagen. Dette forutsetter at foretakene er i stand til å definere sine behov og etterspørre hjelp som tilpasses dem.

I forbindelse med byggesaksreformen er det ingen grunn til å tro at utfordringene mht. å få operative kontrollrutiner er de samme uansett størrelsen på foretaket og uansett fagfelt. Spørsmålet er for det første om foretak som kjøper slike systemer kan definere egne behov og stille krav til systemene som tilbys dem. For det andre er det også åpent om foretakene

(og konsulentene) fokuserer på prosess like mye som system. Faren er stor for at det utvikles en rekke proforma systemer som har liten eller ingen effekt for den reelle kvalitetssikringen.

Det blir hevdet at bransjen er fragmentert i betydning av at det er lite kontakt mellom de ulike aktørene. Det som er av kontakt er i hovedsak knyttet til samarbeid i konkrete prosjekter. I slike situasjoner er det begrenset rom for samarbeid om kvalifisering og tilpasning til nye rammebetingelser. For mindre foretak kan det være særlig utfordrende å være kritisk til tilbudene fra eksterne rådgivere og konsulenter når egen kapasitet på feltet er liten og det eksterne nettverket er begrenset. Det er i denne sammenheng relevant å spørre om bransjeorganisasjonene har kunnet hjelpe sine medlemsbedrifter med systemer eller på andre måter.

Kommunen som normsetter

Et annet element i forbindelse med bedriftenes kontrollsystemer og kvalitetssikring er forholdet mellom foretak og kommune. Myndighetene har vært tilbakeholdne med å innføre standarder i forbindelse med kontrollplanene, men enkelte kommuner har utviklet maler som de vurderer søknadene ut fra. Selv om kommunene er tilbakeholdne med å forlange spesifikk form på kontrollplanene, vil det være en tendens til at foretakene tilpasser sine systemer til det (de tror) kommunen ønsker. Foretakene er avhengig av en godkjenning og vil strekke seg langt for å få denne. Dette er et ytterligere element som kan forsterke tendensen til at det utvikles proforma systemer.

4.3 Bedriftene og bestemmelsene om kvalifikasjoner og ansvarsrett

Det andre sentrale virkemidlet i reformen er prinsippet om godkjenning av utøverne. Det er ikke bare den som skal stå som ansvarlig søker som må dokumentere sin ferdigheter. Alle som skal stå som ansvarlig for spesifikke oppgaver, må dokumentere at de har ferdigheter for dette. Fram til år 2001 kan lokale myndigheter gi godkjenning basert på generell kjennskap til foretaket. Etter den tid skal kompetansen dokumenteres. Det sentrale godkjenningsregisteret er innført som en frivillig ordning som foretakene kan benytte seg av, for å effektivisere arbeidet med byggesaken. Det er reist spørsmål om hvilken betydning godkjenningsordningen har for ulike typer foretak og hvilken virkning ordningen har på samspillet mellom dem.

Virkning for fag og foretak

Når det gjelder virkning for ulike type foretak har det blant annet fra arkitekter vært reist en bekymring for at ordningen underminerer *fag*. Godkjenningsregisteret splitter fagområder i godkjenningskoder, og det er en bekymring for at *kodene* blir retningsgivende for hva som kreves av kompetanse og ikke det faget koden inngår i. Fra NPA⁷ er det pekt på at utøvere som ikke er kvalifisert for å ha ansvar for fagområdet, men som kvalifiserer til enkelte elementer (enkelte deler), får ansvar for hele fagområdet. Et eksempel som trekkes fram er når andre faggrupper (blant annet ingeniører) får ansvar for hele prosjekteringsarbeidet, også det arkitektfaglige, fordi de er godkjente i forhold til enkelte elementer i godkjenningskoden. Dersom dette blir vanlig praksis kan, det medføre mindre bruk av arkitektkompetanse.

Godkjenningsordningen åpner også for det motsatte problemet; at kodene er for vide. Det har vært pekt på at faggrupper som utfører arbeid som ikke har egne koder, vil ha problemer med

⁷ Synspunktet er hentet fra NPA's høringsuttalelse til utkast til Nordtrøndelagsforskning's høringsutgave av forslag til evalueringsprogram for bygge- og anleggsnæringen (Andreassen 1999).

å få ansvarsrett for den spesifikke oppgaven. Resultatet for den enkelte blir da å inngå som del av et foretak som tilbyr bredere spekter av tjenester.⁸

Det er relevant å spørre om oppsplittingen i godkjenningskoder fører til at enkelte fagområder har blitt mer utsatt. Vi har her pekt på to mulige veier dette kan ta: ved at den helheten som fagområder representerer ikke lenger er nødvendig etter regelverket og ved at noen spesialtjenester formelt sett må kobles til foretak med bredere tjenestetilbud. Andre veier er mulige. Det sentrale er at autorisasjon basert på koder er svært vanskelig å få til.

Godkjenningsregisteret var tenkt som et effektivitets-tilbud. For det enkelte foretak er det økonomisk besparende å få sentral godkjenning⁹, og for de lokale plan- og byggesaksmyndighetene letter det arbeidet med å vurdere ansvarsrett. Men selv om ordningen med sentral godkjenning har effektivitetsfordeler, kan det være at kostnadene med ordningen er større enn antatt.

Det er grunn til å forvente at ordningen med sentral godkjenning vil øke i omfang, når den lokale skjønns- og erfaringsbaserte godkjenningen opphører fra år 2001. Når et foretak likevel må *dokumentere* sin kompetanse, vil det være enklere og rimeligere å få en sentral godkjenning.

Ansvarsretten i interaksjonen mellom foretak

Virkingen av bestemmelsene om ansvarsrett må evalueres ut fra hvordan de virker i prosjekter. Evalueringen må forholde seg til samspillet mellom ulike foretak og stille spørsmål om hvordan regelendringene påvirker dette. I del 2 pekte vi på at det ofte vil etableres iverksettingsstrukturer mellom aktører med ulik organisatorisk tilhørighet som sammen realiserer iverksettingen av reformen (Hjärn 1982, diskutert i Kjellberg og Reitan 1997). I bygningsbransjen er strukturene svært dynamiske, de etableres i forbindelse med bestemte byggeoppgaver og oppløses når arbeidet er utført. Strukturene har også et visst tvangspreg, da aktørene er avhengige av hverandre. Selv om reformen primært retter seg mot forholdet mellom bransje og kommune, vil bestemmelsene i stor grad påvirke interaksjonen foretakene imellom. Vi har pekt på at godkjenningsregisteret påvirker dominansstrukturer mellom fagfelt og at dokumentasjonskrav kan føre til at mindre foretak knytter seg til større¹⁰. I denne sammenheng er det også relevant å se etter interessekonflikter mellom aktørene, for eksempel mellom hovedentreprenør og foretak som leverer spesialiserte tjenester.

Kontraktsregulerte relasjoner

En sentral intensjon ved innføringen av bestemmelsene om ansvarsrett er at den utførende skal kunne stilles til ansvar for arbeidet som er gjort, når det ved kontroll vises at arbeidet ikke er tilfredsstillende. Dersom arbeidet ikke er tilfredsstillende, og ikke rettes opp slik at det blir tilfredsstillende, kan utføreren miste sin ansvarsrett. I en byggeprosess er mange spesialiserte foretak trukket inn som underleverandør av tjenester. I en slik "kabal" vil det ene foretaket være avhengig av at den foregående har gjort sin del av arbeidet innenfor oppgitt tidsskjema. Det er eksempler på at spesialiserte håndverksbedrifter stilles overfor valget om å begynne arbeidet for tidlig (for eksempel legge gulvbelegg før betongen har tørket) eller arbeide med dobbelt styrke, fordi de foregående aktørene har blitt forsinket. Dette er i seg selv ikke nytt, spørsmålet er om ansvarsrett og intensjonen om sporbarhet gjør

⁸ Vi tenker her på saken fra en armerer som ikke får ansvarsrett for sine tjenester blant annet fordi godkjenningsregisteret ikke inneholder koder for denne type operasjoner. Tjenesten må kobles til et bredere felt. Saken har prinsipiell betydning idet den viser hvordan valg av koder kan påvirke struktur i bransjen.

⁹ Ved lokal godkjenning må bedriften betale gebyr for vurdering av ansvarsrett ved hver byggesak, dette trenger de ikke når de har sentral godkjenning.

¹⁰ ECON, STEP-gruppen og SNF har gjort en studie av mulige endringer i bransjens struktur, men finner foreløpig få endringer ut fra statistikken. De har imidlertid gjort kvalitative studier som tyder på at endringer vil komme som følge av reformen (Econ, 1999).

at situasjonen til spesialiserte foretak og andre underleverandører av spesielle tjenester blir mer utsatt.

Samhandlingen i prosjektene er ulikt organisert, avhengig av prosjektenes karakter og hvilken entreprisform det gjøres bruk av. Det vanligste skillet går mellom totalentreprise og delt entreprise. Ved totalentreprise har ett foretak ansvar for alle deloppgaver og det er de som kontraherer eventuelle underleverandører. Ved delte entrepriser er det flere likestilte entreprenører som alle inngår kontrakt med tiltakshaver (Bjørkhaug 1997). Det finnes imidlertid flere mellomformer. Prosjekter bemannes med ulike foretak og samhandlingen mellom dem er regulert av kontrakter. Entrepriseformen vil ha betydning for om noen av foretakene er dominerende i samspillet.

I prinsippet skal kontraktene mellom foretakene forhindre utilbørlig press på enkeltstående ledd i prosessen. Det er imidlertid grunn til å anta at foretakene vil strekke seg langt for å bidra til ferdigstilling i tide. Lojaliteten til de andre foretakene er stor, ikke minst av hensyn til fremtidig samarbeid.

Dersom en vil se hvordan bestemmelser om ansvarlig søker, kontrollsystemene og ansvarsrett virker, må dette ikke bare studeres ut fra hva det enkelte foretak har gjort i forhold til bestemmelsene. Det er først i de konkrete byggeprosjektene at en kan få innblikk i hvordan ordningene virker sammen og påvirker interaksjonen mellom aktørene.

Ved å se hvordan bestemmelsene om kontrollplaner og ansvarsrett virker *i prosjekter*, vil en trolig lettere avdekke de reelle virkningene, også de som ikke er intenderte.

I evalueringssammenheng er det viktig å peke på hvordan samspillet påvirkes av reformens bestemmelser. Det mest vesentlige spørsmålet er imidlertid om det er grunn til å tro at de endringene en ser fører til bedre kvalitet – eller ikke.

5. Reformen og kommunen

5.1 Nye roller og plikter for kommunen

Nye oppgaver og nye roller

Plan og byggesaksmyndighetene har fått flere nye oppgaver som følge av reformen. De nye oppgavene kan deles i fire. For det første skal kommunene nå vurdere bransjens aktører og vurdere om de er kvalifiserte til de oppgavene de selv ønsker å stå ansvarlige for. For det andre skal de vurdere om foretakene har tilstrekkelig kontroll og kvalitetssikring av sin virksomhet. Kommunen skal videre vurdere om foretaket faktisk utøver den kontrollen som de selv har sagt at de ser som nødvendig. I tillegg har kommunene mulighet til å drive tilsyn ute på byggeplassen, slik de alltid har hatt.

Når kommunen utfører sine nye oppgaver skjer dette i en dialog med søker. Det ligger et betydelig rom for veiledning og opplæring i denne dialogen. Det vil alltid være et visst behov for opplæring av nye søkere eller om nye bestemmelser, og det er innlysende at behovet er særlig stort ved innføring av en så omfattende reform. Mye tyder på at kommunen har ytt og fortsatt yter en betydelig innsats for å informere lokale søkere og foretak om reformens bestemmelser og den nye saksbehandlingsprosessen (Bonnevie-Svendsen 1999). Informasjonen er i all hovedsak knyttet til framdrift og faser i prosessen og de krav som stilles til saksunderlag og dokumentasjon. Det kan se ut til at en del kommuner i tillegg driver aktiv veiledning og opplæring av lokale foretak (Ovesen 2000). Ufullstendige og feil utfylte søknader er et betydelig hinder for effektiv saksbehandling, slik at opplæring og veiledning kan betraktes som ledd i en langsiktig effektivisering.

Faser i byggesaksbehandlingen

Kommunens byggesaksbehandling kan gjerne deles i tre faser som karakteriseres av ulike typer arbeidsoppgaver. I *analysefasen* formulerer tiltakshaver sine behov og utarbeider byggeprogrammet. Kommunens oppgaver er primært å formidle kommunens krav ut fra et generelt grunnlag samt å godkjenne ansvarlig søker. Denne fasen er av stor lokalpolitisk betydning og er der kommunenes egne planer implementeres. I *prosjekteringsfasen* forskyves fokuset over på de tekniske detaljer. I denne fasen starter detaljprosjekteringen av tiltaket, herunder også plan for kontroll av prosjektering og utførelse. Når disse er godkjent av kommunen utstedes igangsettingstillatelse, og tiltaket kan gå over i *produksjonsfasen*. I denne fasen er kommunens rolle først og fremst å føre tilsyn med at kontrollplanene følges. I en del tilfeller kan kommunen også møte opp på byggeplassen og ta stikkprøver av det faktiske arbeidet. Prosessen avsluttes med at ansvarlig kontrollerende foretar, eller sørger for sluttkontroll og dokumenterer dette, samt at kommunen utsteder ferdigattest.

Ansvarlig søker og ansvarsrett

Ved behandling av byggesøknaden skal kommunen vurdere aktørenes kvalifikasjoner i forhold til å stå som ansvarlig søker og som ansvarlig for spesifikke byggearbeider i ett konkret prosjekt (ansvarsrett). Det er grunn til å tro at mange av foretakene som ikke har sentral godkjenning velger å søke dette, når de uansett må ha sine kvalifikasjoner dokumentert. Enen søkeren har sentral godkjenning eller ikke, er det kommunen som gir (eller nekter) retten til å stå ansvarlig for spesifikke oppgaver. I teorien kan

byggesaksmyndighetene underkjenne et foretak retteten til å stå ansvarlig for spesifikke oppgaver, selv om foretaket har sentral godkjenning.

Tilsyn med foretakenes oppfølging av egne kontrollplaner og kvalitetssikring

Et aspekt ved å godkjenne foretak for spesifikke oppgaver er å vurdere om foretakets system for kvalitetssikring og kontroll av egen virksomhet er tilstrekkelig for de oppgaver og det ansvaret søker påtar seg. Grunnlaget for vurderingen er dokumentasjonen som søker legger ved søknaden.

Søker er videre forpliktet til å følge opp kontrollplanene som er laget for det spesifikke tiltaket. Planene skal fokusere på kritiske forhold og beskrive hvordan disse skal følges opp (om det skal detaljprosjekteres). Kommunen skal også føre tilsyn med at planlagt prosjektering finner sted og de planlagte kontroller faktisk utføres.

Reformen åpner også for at byggesaksmyndighetene kan foreta kontroll med at foretakene har de generelle kvalifikasjoner og kvalitetssikringssystemer som må til for å fylle oppgaven.

Stikkprøver på byggeplassen

Det siste elementet i kommunens kontrolloppgaver er knyttet til stikkprøver ute på byggeplassen – for å se om forhold som er nevnt i kontrollplanen faktisk er utført etter forskriftene. Det er denne type kontroll som likner mest det kommunene (en del av dem) har tradisjoner for å utføre.

Den første kontrolloppgavene handler om at kommunen godkjenner at foretaket har et tilfredsstillende opplegg for å kontrollere egen virksomhet. Den neste handler om å følge og se om systemene faktisk er tilpasset ulike prosjekter og om de følges opp som foreskrevet. Kontrollansvaret påhviler foretakene selv, kommunen skal kun vurdere om de følges opp i tilstrekkelig grad. Modellen på neste side illustrerer kommunens kontroll- og tilsynsoppgaver.

Det er uklart i hvilken grad kommunene faktisk utfører slikt tilsyn og hvordan foretakene legger til rette for at kommunen kan få den innsikt de trenger. En caseundersøkelse i fem kommuner tyder på at kommunene i dag, i svært begrenset grad, går inn i kontrollplanene og vurderer deres egnethet og relevans i forhold til det konkrete tiltaket. Dette ser ut til å henge sammen med at kommunene har problemer med å sette av ressurser til dette (Ovesen 2000).

Sanksjoner

Myndighetene kan gjøre bruk av sanksjoner dersom det er nødvendig:

- pålegge utøver å utføre kontroll dersom en ser at kritiske forhold ikke er kontrollert og rette opp feil dersom det ved stikkprøve avdekkes at forhold ikke er gjort på foreskrevet måte
- utstede mulkt dersom en ser at feil ikke rettes slik de er pålagt
- nekte å gi et foretak retten til å stå ansvarlig for spesifikke oppgaver ved senere prosjekter

Det er åpent om kommunene gjør bruk av sanksjonsmulighetene og når i prosessen de avdekker eventuelle feil og mangler.

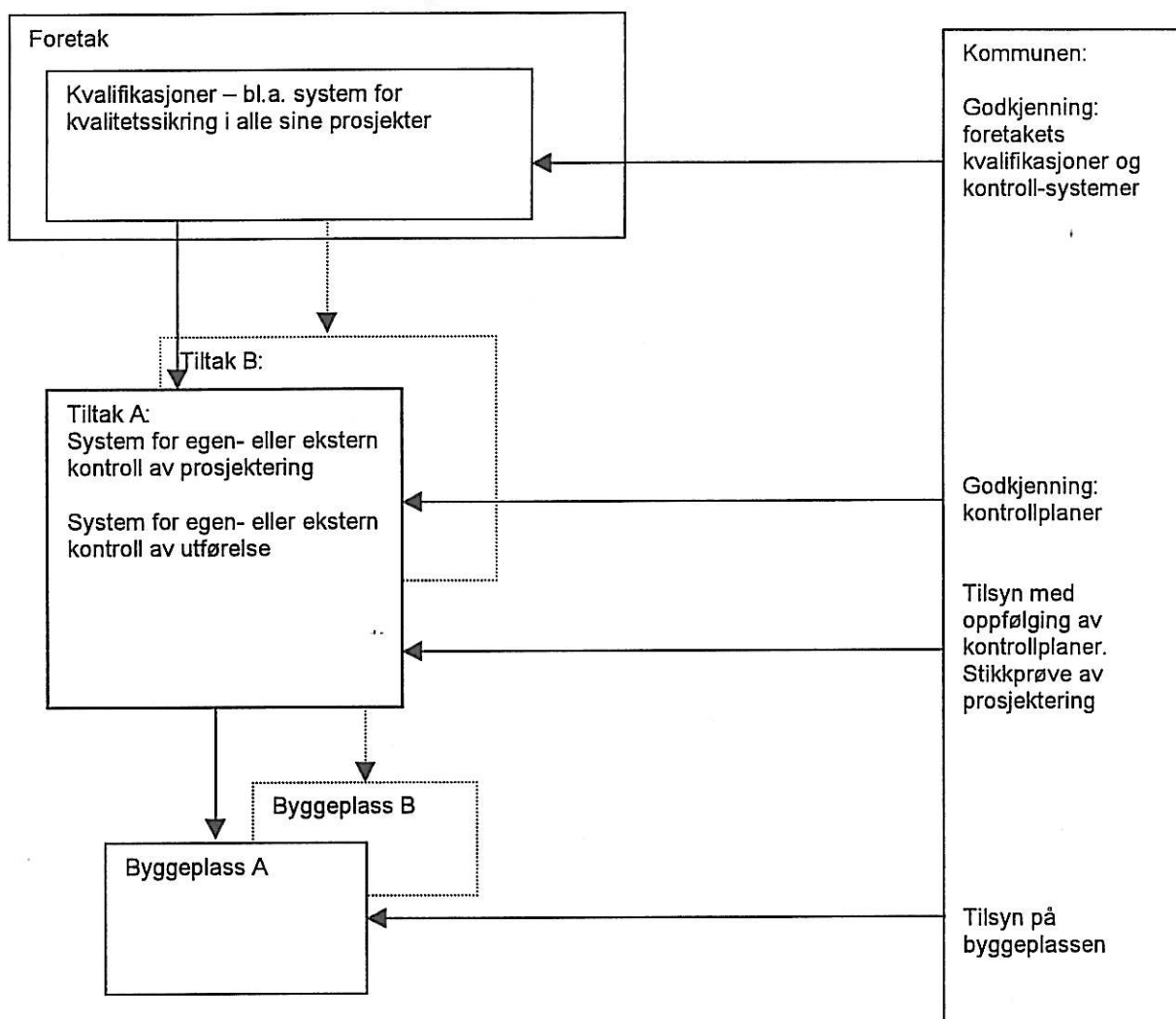


Fig. 5.1 Skjematisk framstilling av kommunens kontroll- og tilsynsoppgaver

Innenfor en samlet evaluering av reformen synes det viktig å få belyst hvordan kommunen faktisk ivaretar sin rolle i de ulike leddene i søknads- og godkjenningsprosessen. Det er særlig viktig å vurdere om tilsyn og oppfølging fungerer som forutsatt.

5.2 Utfordringer for kommunen

Å vurdere kontrollsystemene i forhold til konkrete prosjekter og om de følges opp som planlagt, er både tidkrevende og ressurskrevende.

Det er da også tiltakshaver som juridisk sett er ansvarlig for produktets totale kvalitet. Kommunene kan trolig til en viss grad velge hvorvidt de vil gå inn i innholdet i planene og kontrollere, eller bare forholde seg til de formelle aspektene ved dette. Intensjonen ved reformen er imidlertid at de lokale byggesaksmyndighetene skal føre et aktivt tilsyn med at bransjen reelt overholder sin plikt til egenkontroll. Kommunene står imidlertid relativt fritt i hvordan de ønsker at dette skal gjøres, om de selv skal kontrollere eller om de skal bestille ekstern kontroll. De har mange valgmuligheter i hvordan de vil utføre sin tilsynsoppgave. De kan gjøre alt selv eller de kan sette alt ut til eksterne firmaer, eller de kan velge å gjøre noe selv men bestille spisskompetanse til bestemte oppgaver. Figuren nedenfor viser at spennvidden er stor, og at kommunene kan velge ulike tilnærminger i ulike faser. For

eksempel kan de foretrekke å selv føre tilsyn med prosjektering og kontrollordninger i foretaket, mens prosjektet er "på tegnebrettet", og de kan velge å hente inn eksterne foretak for å føre tilsyn ute på byggeplassen og til å utstede ferdigattest.¹¹

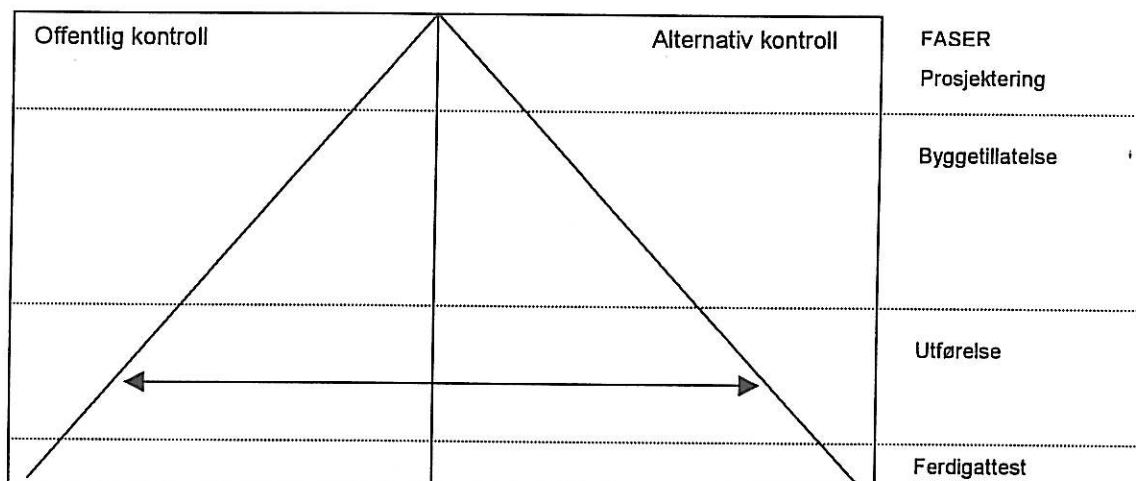


Fig. 5.2 Skjematisk framstilling av kommunens valgmuligheter mht. kontroll- og tilsyn - fra å gjøre alt selv til å sette alt ut til eksterne firmaer/foretak.

Hvordan kommunene velger å prioritere egen innsats er langt på vei resultat av lokalpolitisk prioritering. Andre viktige forhold kan være ressurser og bemanning, organisering av saksbehandlingsarbeidet og behovet for spesialkompetanse. Det sentrale i denne sammenheng er at kommunene har et valg i hvordan de vil prioritere sin innsats.

Kompetanse

Det synes klart at byggesaksbehandling etter de nye bestemmelsene krever nyere former for kunnskap enn det som tidligere har vært etatens primære kompetanse. Det synes foreløpig å være stort behov for kunnskap om systembasert tilsyn, prosjektering og juridisk kompetanse. I tillegg kommer behovet for kompetanse for å vurdere tiltakene ut fra estetiske kriterier.

Forum for bygningskontroll gjennomførte i 1995 en studie av eksisterende kompetanse iblant byggesaksansvarlige i norske kommuner. Undersøkelsen viser at det er en kraftig overvekt av personell med ingeniørutdannelse (70 %). Bare 12 % hadde sivilingeniørutdannelse (Temablade for forum for bygningskontroll 1996). Undersøkelsen viste at bare 14 % har fagutdannelse. Svarprosenten i undersøkelsen er lav slik at dataene må tolkes med varsomhet. Fra uformelle kilder hevdes det at bygningskontrollen i stor grad bemannes av personer med fagutdanning og lang praktisk erfaring, særlig i mindre kommuner. Kommunene har også etterspurt en oppgradering av egen kompetanse, for å klare å utføre oppgavene tilfredsstillende. Som tidligere nevnt har alle fått tilbud om kurs i reformen. Kunnskap om reformen er imidlertid noe annet enn kompetanse som skal til for å fylle nye roller. Det er grunn til å tro at det skjer en omfattende utvikling i kompetansesituasjonen, som følge av reformen.

Der det er et markert behov for spesialkompetanse, vil det fort etablere seg agenter som tilbyr kompetanse på kommersielt grunnlag (se del 4 om foretakene og kjøp av kompetanse og ferdige systemer). Det ser ut til at kommunene har et bredere spekter av løsninger på sitt kompetansebehov enn bransjen. De kjøper kunnskap, til dels av de samme aktørene som bransjen kjøper fra. En del kommuner har også gått i samarbeid med nabokommunene i

¹¹ Modellen er hentet fra notat fra Statens bygnings tekniske etat datert 07.01.1991/Jnr.91-52-U

regionale nettverk. Disse skal samordne rutinene slik at saksbehandlingen blir mer forutsigbar og prosessen likere utad for søker (se blant annet Bonnevie Svendsen 1999).

Det er tidligere pekt på at relasjonene mellom partene i byggeprosjekter er kontraktsregulerte. Dersom kommunene går inn og pålegger utbedring, griper de inn i kontraktsfestede arbeidsforhold, og dersom de for eksempel nekter ansvarsrett til foretak som har sentral godkjenning, vil dette kunne få juridiske implikasjoner. Det kan være noe av årsaken til at reformen ser ut til å ha skapt et behov for *juridisk kompetanse*, også i kommunene (Ovesen 2000). En av hovedintensjonene med reformen er at tiltakshaver skal kunne stilles til ansvar for feil og mangler ved byggetiltaket. I første omgang skal kontrollsystemene avdekke feil og mangler i løpet av prosjektering og produksjon, og da primært av foretakene selv. Dette er imidlertid ikke alltid uttømmende. I en del tilfeller avdekkes disse av kommunens tilsyn og i andre tilfeller først når bygget tas i bruk. Dersom feilene eller manglene innebærer brudd på myndighetskravene, skal kommunen utstede pålegg om utbedring. Dette forutsetter at det er mulig å spore feilene tilbake til ansvarlig aktør. I praksis kan slik tilbakevirkende sporing innebære tunge runder med mange ledd og nivåer. Det er vesentlig for realisering av reformens intensjon at kommunene opplever seg kvalifisert til å ta fatt på slike utfordringer. Det er ikke nok å kunne avdekke feil og mangler, de må også kunne spore opp ansvarlig utøver og kunne pålegge utbedring.

Ressurser og bemanning

Det er store variasjoner i hvordan kommunene er bemannet i forhold til byggesaksbehandling. I kommuner med liten nybyggingsaktivitet vil ofte en person kombinere dette med andre oppgaver. I større kommuner med større aktivitet vil bemanningen naturlig nok være en annen. Forum for bygningskontroll¹² gjennomførte i 1998 en undersøkelse i 13 bykommuner om bemannings-situasjonen (Horjen 1998). Den viste at det relativt sett er store forskjeller i bemanningen, trolig fordi bemanningen, i alle fall til en viss grad, følger omfanget av saker. Dette kan forklare at Trondheim for eksempel hadde 1 saksbehandler pr. 8000 innbyggere mens bemanningen i Drammen var det dobbelte.

Det har vært antatt at reformen medfører økning i mengden av dokumentasjon som følger hver søknad/sak. Den lange saksbehandlingstiden, som en del kommuner har hatt, tyder på at dette er tilfelle og at det har vært en økning i belastningen på saksbehandlerne. Det kan imidlertid tyde på at dette er i ferd med å avta nå. Om dette skyldes at dokumentasjonen nå er bedre (mer presis), om bemanningen har økt eller at bunker av ubehandlede søknader er "skuffet unna" gjennom innleid eksterne konsulenter, er usikkert. Det kan også være at kommunene går på akkord med loven, ut fra et mål om effektivitet i saksbehandlingen.

I kommunene er en ikke uvesentlig andel av kostnadene ved byggesaksbehandlingen finansiert over gebyrer. Dette reiser to viktige spørsmål:

- For det første om reformen har ført til flere gebyrer eller høyere satser for tiltakshaver, som en følge av at behandlingen krever mer tid/innsats fra kommunen.
- For det andre om reformen har forrykket graden av "selvfinansiering" av byggesaksavdelingen.

Resultatene fra case-undersøkelsen kan tyde på at egendekningen har blitt lavere i kommuner med utbyggingspress. Dette forklares ved at kommunene bruker vesentlig andel av sine ressurser på å gi informasjon og yte service til søkere. Dette er en type virksomhet det i liten grad tas betalt for. Det samme gjelder klagesaker, som kan ta svært lang tid og som ikke belastes med gebyrer.

¹² Forum for bygningskontroll er en sammenslutning av bygningskontrollører fra kommunene.

Politisk prioritering

Kommunene kan også langt på vei selv prioritere hvordan de skal bruke sine ressurser. Kommunen står for eksempel fritt til å prioritere kort saksbehandlingstid eller grundig tilsyn, for å nevne to kontraster. I alle lokalområdene vil det i tillegg fra tid til annen komme byggesaker med særlig stor lokalpolitisk interesse, som lett kan forpurre behandling av andre saker.

Intern organisering og effektivitet

Et tredje aspekt i forbindelse med kommunenes utfordringer er knyttet til organisering av saksbehandlingen. Lang saksbehandlingstid har vært et gjennomgående tema innenfor byggesaksfeltet i mer enn 20 år og det er utarbeidet en del forslag for mer effektiv saksbehandling. Fra offentlig hold har en vært opptatt av typebestemt saksbehandling (NOU 33, 1987). Det sentrale ved slik organisering er at en samler opp saker, bl.a. etter vanskelighetsgrad og behandler ulike saker på ulike måter. Reformen bygger på prinsippene om typebestemt saksbehandling ved at den skiller ut "enkle tiltak" og deler mer kompliserte tiltak inn i ulike kategorier. Det er grunn til å forvente at kommunene, i alle fall kommuner med utbyggingspress, har organisert saksbehandlingen sin på tilsvarende måte. Gjøres det bruk av arbeidsdeling hvor noen saksbehandlere tar seg av enkle tiltak, andre av tiltak i bestemte kategorier eller med bestemte kompliserende forhold? En slik måte å organisere saksbehandlingen på skiller seg fra systemer hvor sakene tas i tur, etter dato for innsending. Ulempen med en seriell organisering er at kompliserte saker, eller mangelfullt dokumenterte saker, kan bli flaskehaler og hindre effektiv behandling av enklere saker eller saker som er riktig dokumentert. Her vil kommunene utvikle ulike metoder for å effektivisere egen saksbehandling.

I denne sammenheng er det også verd å peke på problemer knyttet til fag som går på tvers av ansvarsområder. Et eksempel på dette er brannsikring. Brannsikring er aktuelt i forbindelse med nær sagt alle fagområder som inngår i byggeprosessen, fra planløsning i bygget til valg av materialer og utforming av vvs-anlegg. Det er åpent hvordan kommunene ivaretar kontrollbehovet for fagfelt som går på tvers av mange ansvarsområder og om dette er forhold av betydning for effektiviteten i saksbehandlingen.

Estetikk

Estetiske hensyn er viet særskilt oppmerksomhet i reformen. Dette er eneste forhold hvor reformen sier noe substansielt om kvalitet. For alle andre aspekter ved kvalitet omhandler reformen de systemene som skal til for at kvalitet skal oppnåes, det vil si for at reglene og forskriftene skal følges.

Reformen pålegger kommunene et særskilt ansvar for å påse at estetiske hensyn er ivaretatt. Dette innebærer for eksempel at det er tatt hensyn til terreng og topografi og omkringliggende bebyggelse, i tillegg til estetiske dimensjoner ved selve tiltaket. Hensynet har en viss parallell til brann ved at det avspeiles i ulike ansvarsområder, mens helheten er avgjørende. Fra case-studien (Ovesen 2000) blir det antydning at kommunene i liten grad tar estetiske hensyn opp til vurdering, og det pekes på at estetiske forhold er lite dokumentert i søknadene. I de samme case-kommunene ble kunnskap om estetiske forhold etterspurt. Fra England vet vi at "estetisk kontroll" er vanskelig. Fordi estetikk lenge har vært sett som et subjektivt anliggende, har saksbehandler i utgangspunktet lite legitimitet. Dette blir særlig påtrengende der mangel på redskap gjør det vanskelig å tilnærme seg temaet på en systematisk måte. Det er imidlertid påvist at kunnskap og interesse for dette fra saksbehandler og overordret er viktig for å fremme dette hensynet (Beer 1983, Punter 1999).

5.3 Forhold av betydning for hvordan kommunene fyller sin rolle

Kommunenes iverksetting av reformen har mange aspekter: Hvordan legger de opp sin saksbehandling, hva vektlegger de når ansvarlig søker skal godkjennes og når lokale foretak (eller enkeltpersoner) søker ansvarsrett, hvilke kriterier legger de til grunn for godkjenning av kontrollplanene, hvordan utøver de sitt tilsyn med at planene følges og hvordan bygger de opp tilsyn med prosjektering og produksjon? Det synes viktig at evalueringen gir et bilde av den praksis som følges og de problemer kommunene står overfor. Reformen innebærer en vesentlig omstilling av virksomheten hos lokale plan- og byggesaksmyndigheter, og det er nødvendig å følge med på hvilke problemer som oppstår og ikke minst hvilke nyvinninger som følger.

Som tidligere påpekt er plan- og byggesaksmyndighetenes kontroll med aktørenes kvalifikasjoner og kvalitetskontroll avgjørende for reformens implementering. Dersom kommunene ikke følger opp som intendert, vil vi påstå at sannsynligheten for at bransjen tar sitt kontrollansvar på alvor reduseres betraktelig. Ikke fordi bransjens aktører isolert og enkeltvis ikke er interessert i kvalitet, men fordi markedsmekanismene som regulerer bransjen i liten grad tar hensyn brukerne.

Dersom vi skal kunne vurdere effektene av reformen i forhold til resultater som bedre kvalitet, færre byggskader og lignende er det nødvendig å vite om virkemidlene er tatt i bruk i sin fulle bredde. Kunnskap om hvordan kommunen iverksetter reformen er viktig i seg selv, men også for å kunne føre de effektene som måles etter 5-10 år tilbake til trekk ved reformen.

I kapittel 2 ble det pekt på at kommunenes iverksetting vil variere, selv om den statlige politikken er lik. Kommunenes ressurser, deres kompetanse og organisatoriske forhold er noen trekk som vil ha stor innvirkning på hvordan oppgavene løses. I tillegg vil også trekk ved den lokale ba-bransjen ha betydning for hvilke utfordringer kommunen står overfor. Vi har allerede pekt på at kommuner med utbyggingspress vil ha en vesentlig annerledes situasjon enn kommuner med redusert pågang, at totalentreprise medfører særskilte utfordringer i forhold til ansvarsrett, at små foretak ofte har et stort opplæringsbehov o.a.

Det synes viktig å få belyst om det er forhold i kommunene som har særlig stor betydning for hvordan deres iverksetting. Det kan dreie seg om økonomi, prioriteringer, relasjoner mellom politisk nivå og administrasjonen o.a.

6. Reformen og samfunnet

6.1 Bedre kvalitet - færre byggskader

Bedre byggkvalitet har vært den sentrale begrunnelsen for reformen. Det er vanskelig å tenke seg et evalueringsprogram som ikke gir rom for studier av endringer i byggkvalitet.

Byggkvalitet er imidlertid et sammensatt felt som er vanskelig å studere. Dersom endringer i kvaliteten blir registrert, vil det oppstå nye vanskeligheter når disse skal relateres til reformens bestemmelser. Studier av bransjens og kommunens implementering må ses i et slikt perspektiv. I dette avsnittet gisen kort redegjørelse for begrepet byggskader og estetisk kvalitet, som operasjonalisering av kvalitetsbegrepet.

Byggskader

Det har lenge hersket en oppfatning om at byggskader er et betydelig problem i Norge. I 1994 utførte Byggforsk en kartlegging av forholdet. Her ble utbedring av byggskader stipulert til å utgjøre ca. 5 % av den årlige byggproduksjonen. I tillegg ble det anslått at feil og skader som utbedres under prosjektering og programmering også utgjør ca. 5 %. Dette gir en samlet utbedringskostnad på ca. 10 % av produksjonsvolum (Ingvaldsen 1994). Kostnader ved byggskade registreres prinsipielt på to steder: hos entreprenør og hos eier. Det er skader som avdekkes i reklamasjonstiden (garantitiden) som belastes entreprenøren, mens skader som utbedres i resten av byggets levetid belastes eieren. En vesentlig del av kostnadene ved utbedring av skadene skjer som en del av byggeprosessen, det vil si at de avdekkes mens bygget er under prosjektering eller bygging. Ingvaldsen differensierer skadeomfanget etter tid (når de utbedres) og etter årsak til skaden. Inndelingen kan være nyttig for å se hvilke typer utbedringskostnader det er rimelig å forvente at reformen har påvirket (op cit. s. 12):

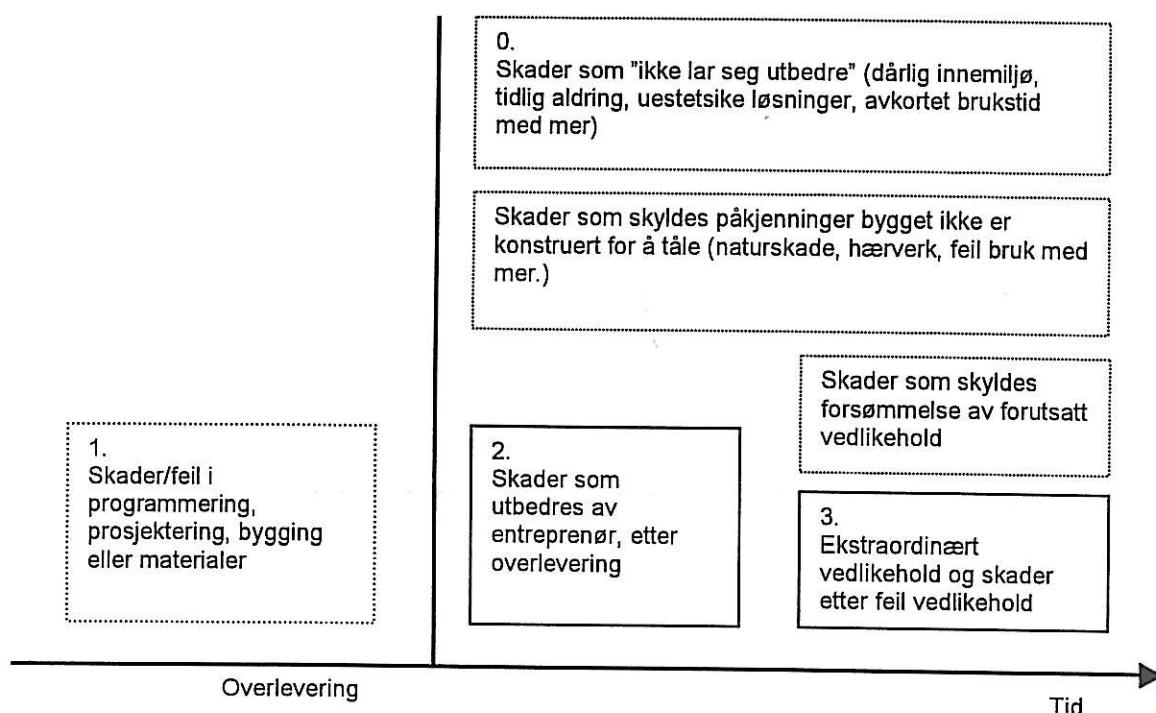


Fig. 6.1 Skjematisk framstilling av prinsipper i skader på bygg og byggeprosjekter.

Byggskade-begrepet knyttes til skader som oppdages og utbedres etter byggeperioden, men kostnader knyttet til utbedring starter prinsipielt allerede i prosjekteringsfasen, foretaket oppdager feil og må korrigere (rute 1). Utgifter til denne type kontroll og oppretting kan ses som forebyggende utlegg, fordi en sparer foretakene for utbedring etter bygging (rute 2). Skader knyttet til rute 1 og 2 viser skader som tradisjonelt utbedres av de utførende aktører, mens skader i rute 3 ofte vil påfalle eier/bruker av bygget.

Dersom kontrollrutinene fungerer skulle en kunne anta at utbedringskostnadene reduseres. For det første skal kvalifisering av utførende ledd og kvalitetssikring i foretaket redusere feil og mangler og de som likevel oppstår skal i prinsippet avdekkes gjennom kontroll.

Sporbarhet – viktig virkning

Skader som kommer for en dag etter at bygget er tatt i bruk, trenger ikke å skyldes feil og mangler under byggingen. Det kan være utenforliggende forhold (som naturskade, hærverk eller annet) eller dårlig vedlikehold. Slike skader påhviler eier av bygget. I en del tilfeller vil det være tvil om skader som oppdages i ettertid skyldes feil og mangler i byggeperioden. Tvister av dette slag er privatrettslige. Det er åpent om reformen vil påvirke praksis i slike saker. En rimelig hypotese er at økt dokumentasjon og økt sporbarhet reduserer uenighet og usikkerhet om hva som er gjort og hvem som er ansvarlig.

Andre kvalitetsaspekter: bygget og omgivelsene

Kvalitetsaspektet har flere dimensjoner enn byggskader. For kommunene er byggenes lokalisering og tilpasning til omgivelsene av svært stor betydning. Det å vurdere bygget ut fra planbestemmelsene for eiendommen og området er en svært viktig del av den samlede saksbehandlingen. Et aspekt ved reformen, som ble lagt inn i stortingets behandling av forslaget, er ønsket om høyere estetisk kvalitet i det som bygges. I Ingvaldsens modell står dette som "skader som ikke lar seg utbedre" (rute 0). Intensjonen med reformen er imidlertid at denne type "skader" eller mangler skal reduseres. Dersom en ønsker å oppnå høyere estetisk kvalitet, må dette inn i tidlig fase. Allerede i analysefasen må slike hensyn vektlegges, og følges opp i alle ledd i saksbehandlingen og i tiltakshavers egne planer. Vi har tidligere vært inne på at data antyder at estetiske forhold foreløpig ikke er vesentlig vektlagt, verken av tiltakshaver eller av kommunen.

Dersom en prioriterer dette aspektet i evalueringen, vil relevant framgangsmåte trolig være å studere hvordan dette hensynet ivaretas og hvilke redskaper som tas i bruk for å styrke dette hensynet hos tiltakshaver og plan- og byggesaksmyndighetene. Det synes vanskelig å måle reformens estetiske resultater direkte, veien må trolig gå om indikatorer av ulike slag.

6.2 Reformens utilsiktede virkninger

Når reformen skal ses i et mer langsiktig, samfunnsmessig perspektiv, må partenes iverksetting og resultater (i form av kvalitet i det bygde miljøet) suppleres med flere perspektiver. Det er nødvendig å ha et kritisk perspektiv som også fokuserer på tiltakets eventuelle utilsiktede virkninger av reformen som helhet og av de mest sentrale virkemidlene. Det må også være rom for å vurdere virkemidlenes nødvendighet. Det kan være at enkelte virkemidler ikke er nødvendige for å realisere reformens overordnede mål, og det kan være at virkemidlet tvert om gir motsatt virkning enn det som er intendert. I dette avsnittet skal det kort skisseres noen forhold som kan være viktige i en slik sammenheng.

Bestemmelsene om autorisasjon

I kapitel fire ble det pekt på at bestemmelsene om ansvarsrett, som jo er begrunnet med ønsket om økt bruk av kvalifiserte utøvere, kan føre til endringer i bransjens struktur. En mulig utvikling er at mindre foretak legger seg under større. En annen mulig virkning er at

bestemmelsene om ansvarsrett påvirker fagenes interne posisjon og rolle i byggeproduksjonen i landet.

Overordnede godkjenningskoder

Verken godkjenningsordningen, kodene eller bestemmelsene om overordnede godkjenningsområder var noe sentralt prinsipp i reformen. Dette er ordninger som har kommet til i ettertid, primært med praktiske begrunnelser. Like fullt kan ordningen raskt få utilsiktede konsekvenser. Ordningen krever imidlertid aktivt tilsyn (fra myndighetene, men også fra ansvarlig søker) dersom en skal forhindre utilbørlig press på underforetak eller åpne for at ikke kvalifiserte foretak trekkes inn der prosjektene er under sterkt tidspress. En tilsynelatende enkel bestemmelse kan undergrave reformens intensjoner dersom ikke andre aspekter ved reformen fungerer som intendert.

Systembasert kontroll

På tilsvarende måte er det viktig å vurdere om prinsippet med systembasert kontroll er vel valgt, ut fra bransjens ståsted. Det er grunn til å spørre om det brede lag av foretak hadde tilstrekkelig grunnlag for å fylle systemene med innhold. Eller går systemene over hodet på mange og blir ordninger som nedfelles på et papir, men som ellers er uten virkning?

Å vurdere virkemidlene ut fra intensjon og realitet

De tre eksemplene ovenfor er basert på tankegangen fra kapittel 3. Hvert virkemiddel er basert på erkjennelsen av et problem og tanker om hvordan dette best kan løses. Som pekt på skal virkemidlet fungere i en kompleks sammenheng. Resultatet blir ikke alltid som intendert, og i enkelte tilfeller virker det motsatt. Dette illustreres i en forenklet utgave av modellen fra kapittel 3:

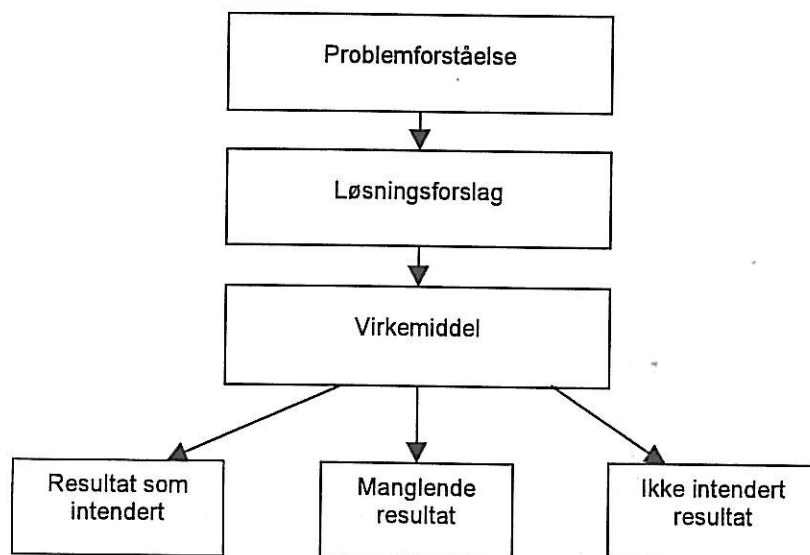


Fig. 6.2 Skjematisk framstilling av veien fra problemdefinering til valg av virkemiddel og virkning av virkemiddel.

Det å studere iverksettingen av de ulike virkemidlene er nødvendig for å vite om implementeringen går som forutsatt og for å kunne relatere resultater til reformens bestemmelser. Virkemidlene må imidlertid også vurderes i et mer langsiktig perspektiv og ut fra eventuelle ikke intenderte virkninger.

6.3 Nytte-kost betraktninger

Det er fra flere hold pekt på at reformen er kostbar. Den har ikke medført store direkte utlegg for staten, kostnadene er i hovedsak indirekte og knyttet til økt arbeidsinnsats hos kommunene og i foretakene. Det synes viktig å få vurdert om kostnadene overgår nytten. I kapitlet om kommunenes iverksetting ble det pekt på at kommunene har fått en betydelig informasjonsoppgave og at mange i tillegg yter veiledning til foretak som har problemer med å utarbeide søknader. Tilsvarende vil foretakene bruke egen tid på å sette seg inn i reformen og utarbeide søknader og kontrollsystemer. I tillegg kommer utlegg knyttet til gebyrer og annet, hvorav noen kan betraktes som overgangsutlegg. Mange av disse forholdene er indirekte kostnader som kan være vanskelig å sette tall på. De er imidlertid viktige i det samlede bildet av reformen.

Direkte og indirekte kostnader for bransje og myndighet må veies opp mot nytten. Som skissert ovenfor, er intensjonen at reformen skal føre til reduksjon av byggsaker og derved til besparelser. Også på nyttesiden vil det være direkte og indirekte gevinster. Besparelser i form av reduserte kostnader til utbedringer kan være eksempel på direkte gevinster. Dersom reformen virker etter intensjonene, vil imidlertid økt kvalitet, økt trygghet for 3. part og bedre estetisk kvalitet være eksempler på indirekte gevinst. Andre eksempler er at bransjen blir bedre kvalifisert eller at byggesaksbehandlingen blir mer forutsigbar eller effektiv.

Det er også av interesse å se hvem som belastes med økte kostnader knyttet til kvalifisering, økt egenkontroll og ikke minst risikoen som er forbundet med å stå som ansvarlig søker. Er du tiltakshaver som får regningen - og får du i så fall noe igjen for det, f.eks. et bygg av bedre kvalitet?

En nytte-kost vurdering er en kompleks og sammensatt oppgave, og en vil alltid diskutere hva som skal inngå og hvordan indirekte kostnader skal tallfestes. Det synes imidlertid å være viktig at kostnader og omkostninger vurderes opp mot nytten, kanskje gjennom en utvidet og tillempet form for analyse.

7. Arbeidsgruppens anbefalinger

I dette notatet har vi pek på prinsipielle spørsmål knyttet til reformen og reist en rekke konkrete problemstillinger. I en evaluering med begrensede ressurser er det viktig å tenke grundig igjennom hva som er mest viktig å få belyst. En underliggende årsak til at dette notatet overhodet kom i stand, var nettopp behovet for å kunne se prioriteringen av evalueringsressursene i et videre perspektiv. Det vil alltid være en tendens til å bruke ressurser på de umiddelbare og mest synlige virkningene eller på problemstillinger med en viss publisitet. Vi håper at notatet har vist at det ikke alltid er de mest høylytte og offentlige konsekvensene som er de viktigste – i det lange løp.

På grunnlag av notatet konkluderer vi med at en gjennom evalueringen bør etterstrebe å hente inn erfaringer på tre forhold:

- en studie av hvilke erfaringer som har vært premissgivende i reformen og hvilken rolle aktører i ulike deler av bransjen og kommuner i ulike situasjoner har spilt i diskusjonene rundt utforming og tilpasning av politikken
- studier av iverksettingen slik den skjer løpende i ulike kommunen og i de ulike foretakene i bransjen
- virkningene av reformen i et kortsiktig og et mer langsiktig perspektiv

7.1 Politikktutformingsprosessen

Dette notatet har drøftet betydningen av å studere prosessen med utføringen av reformen, hvilke aktører som har dominert i debatten og hva som er blitt tatt hensyn til når vedtakene ble fattet. Å få innsikt i hvordan de berørte er hørt og hvilke forventninger om adferd og tilpasning som en bygger på, er av betydning for å få forståelse av forholdet mellom modellen og mangfoldet "ute i felten". Det kan for eksempel være aktuelt å samle informasjon om hvilke bransjeutredninger som har vært foretatt og hvordan bransjen har deltatt i utviklingen av reformen. En studie som fokuserer på politikktutformingen kan tenkes å gi svar på denne type spørsmål:

- Hva var problemet en ville løse, hvem opplevde problemet?
- Hvem har representert "byggebransjen" i arbeidet med å utforme ny lov?
- Hvilken virkelighetsforståelse bygget en på da løsningsmodellene ble utformet?
- Hvor gode er de konkrete virkemidlene i forhold til problemene en var opptatt av å løse?
- Hvordan reagerte ulike deler av bransjen på forslagene og hvordan reagerte kommunene?
- Hvem sine erfaringer er revideringen av reformen basert på, og i hvilken retning går revideringen, sett i forhold til opprinnelige begrunnelser for reformen?

Et svært sentralt aspekt ved en slik studie er å identifisere hvordan *ulike typer aktører* (foretak av ulik størrelse og i ulike posisjoner, kommuner med ulike lokale forutsetninger m.v.) opplever problemfeltet og hvordan de reagerer på forslagene og bestemmelsene. Dette vil være nyttig kunnskap når en i neste omgang skal velge ut aktører (og situasjonstyper) for mer inngående studier av iverksettingen.

I denne sammenheng kan det være aktuelt å gjennomføre en mindre kartlegging av situasjonen i andre land. Det er innledningsvis pekt på at det norske grepet har noen særtrekk, og det kan være relevant å vurdere dette ut fra politikk og erfaringer i for eksempel England, Sverige og Nederland.

7.2 Iverksettingen

Arbeidsgruppen ser det som viktig at det følges med på de løpende erfaringene som gjøres i kommunene og blant bransjens foretak, og at dette gjøres på en systematisk måte. Hensikten med slike studier er å få innsikt i hvordan reformen slår inn i kommuner og foretak med ulike forutsetninger. Dette er generelt viktig kunnskap, og essensielt når en senere skal knytte effekter og resultater til reformen. For at dette skal kunne gjøres med rimelig sikkerhet, er det nødvendig å vite om de ulike virkemidlene er iverksatt som forutsatt i det brede lag av norske kommuner og foretak.

I gjennomgangen av **kommunenes** iverksetting ble det pekt på at både ytre karakteristika ved kommunen og bransjen og interne forutsetninger vil ha betydning for hvordan de prioriterer sin innsats, og derved for hvordan iverksetter reformen. Det vil for eksempel være nytting kunnskap å kjenne til hvordan kommuner med stor pågang av søknader følger opp bestemmelsene om tilsyn, eller hvordan kommuner med lite aktivitet innenfor byggesektoren prioriterer sine oppgaver knyttet til både plan og byggesak. Også estetikk-problematikken bør følges opp med studier av hvordan ulike kommuner arbeider med dette, og hvilke virkemidler de gjør bruk av. Også i denne sammenheng er forhold som lokalpolitisk prioritering, lokal kompetanse, planforutsetninger, eventuelt intern omstrukturering og effektivisering, relevante forhold å studere ut fra.

Bransjens iverksetting vil også variere etter foretakenes størrelse og karakter. Til forskjell fra kommunen kan ikke foretakene velge å nedprioritere deler av reformen, dersom de skulle ønske det. De må tilpasse seg det de lokale byggesaksmyndighetene setter som krav. I dette notaten har vi særlig fokusert på kontrollsystemene og reell kontroll fordi ordningene gir rom for fiktive "på papiret" løsninger. Dersom en på et senere tidspunkt skal relatere endringer i byggkvalitet til bestemmelsene om egen og ekstern kontroll, er det vesentlig å kjenne til realiteten i de kontrollordningene som det opereres med. Også her vil det være variasjoner mellom ulike type foretak og det er aktuelt å se etter sammenhenger mellom det foretakene (og deres interesseorganisasjoner) var opptatt av under utarbeidelsen av reformen og hvordan de samme foretakene nå iverksetter bestemmelsene.

Det er en glidende overgang mellom rene iverksettingsstudier og studer av virkninger. De (mange) andre aspektene ved iverksetting som er drøftet i dette notatet kan studeres ut fra et noe mer overordnet perspektiv, og er drøftet under avsnittet om effekt.

Det er viktig at iverksettingsstudier som følger gjennomføring av spesifikke virkemidler relativt detaljert, legges opp strategisk slik at de belyser situasjoner i kommuner og foretak som det er grunn til å anta vil avvike. Studiene må avdekke mangfoldet i iverksettingen av reformens bestemmelser.

7.3 Virkninger for samfunnet

Det er mange aspekter av effekter og virkninger av reformen som bør belyses. På grunnlag av gjennomgangen har vi trukket fram fem ulike typer effekter som alle er vesentlige for reformens samlede virkning.

Virkninger for bransjen

Det er pekt på at reformen kan føre til nye strukturer i bransjen. Selv om det ikke er påvist slike endringer enda, er det likevel trolig at de vil komme. Det er også grunn til å tro at nye organisasjonsformer utvikles og at noen entrepriseformer blir mer dominerende. Det å studere virkemidlenes betydning for samspillet mellom foretak, under ulike rammer (ulike entrepriseformer), synes å være nyttig for å forstå hvordan reformen virker i praksis.

Et annet aspekt i denne sammenheng er å se om reformen fører til økt kompetanse i bransjen, og hva det eventuelt medfører for organisering og samarbeid. Bransjen består også av aktører som bare virker innenfor ikke søkepliktige tiltak. Det kan være aktuelt å spørre om kompetanseutvikling og kvalitetsheving også gir seg utslag innenfor den delen av byggevirkksomheten, eller om det er slik at de useriøse bedriftene nå har samlet seg her.

Virkninger for kommunen

Kommunenes iverksetting av reformen vil også framtvinge endringer i kompetanse og samarbeidsformer. Det er sannsynlig at reformen på noe sikt vil føre til at mange kommuner må omdefinere sin rolle og bli fortrolig med forhold som kontrollsystem og løpende tilsyn med prosjekter. Reformen vil presse fram nye måter å gjøre ting på og derved også ny forståelse av egen rolle. Dette gjelder generelt innenfor kvalitetsspørsmål, men er kanskje særlig interessant innenfor estetiske spørsmål: hva gjør kommunene og hvordan ser de på egne rolle mht. "estetisk kontroll" om 5 år, om 10 år?

Resultater mht. kvalitet

Som pekt på i kapittel 6 er hovedbegrunnelsen for reformen bedre kvalitet, og det synes helt nødvendig å følge opp problematikk knyttet til byggskader og andre aspekter ved kvalitet. Å registrere byggskader er komplisert. Dersom en skal se etter virkninger over tid, vil det være til god hjelp å ha en form for løpende registrering. Det synes å være viktig å få avdekket om det er slik at flere skader avdekkes og utbedres tidlig i prosessen og om det er færre reklamasjoner. Det er uklart om det i dag finnes registre over dette som kan brukes i en evalueringssammenheng.

Det er også av interesse å se hvordan bransjen selv ivaretar estetiske hensyn.

Virkning – beskyttelse av byggherre og forbruker

Reformen skal gi klarere ansvarsforhold og færre feil. Det er rimelig å forvente færre reklamasjoner og større sporbarhet for feil og mangler. Er dette tilfelle? Hva med pålegg om utbedring i vanskelige situasjoner (ved konkurser eller andre spesielle forhold)? Forsikrings- og erstatningsordninger vil også spille inn her og det synes å være relevant å følge med på hvordan tiltakshavers interesser ivaretas etter at reformen har virket en stund. Har reformen for eksempel gitt større beskyttelse for tiltakshaver dersom hans ansvarlige søker viser seg ikke å være kompetent, har gått konkurs eller kanskje begge deler? Er tiltakshaver i praksis nødt til å ha et overoppsyn med ansvarlig søker eller er tiltakshaver tvert om satt på sidelinjen og definert ut etter at bestillingen er avgitt?

Forbrukerhensynet er sentralt enten en med forbruker forstår byggherre eller bruker. Et annet aspekt i denne sammenheng er om det har blitt vanskeligere å få informasjon fra kommunene – på grunn av mindre tid eller på grunn av at forholdene rundt en byggesak faktisk er blitt mer komplisert.

Nytte og kostnader

Som tidligere påpekt kan det være aktuelt å sammenstille nytten eller gevinstene ved reformen med kostnadene. Også her må en tenke vidt og tenke nytte-kost i et bredere samfunnmessig perspektiv.

Litteratur

- Agyris, C (1990) *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating organizational learning*. London. Allyn and Bacon
- Andreassen, Lasse (1999) *Revidert plan og bygningslov - "byggesaksreformen" – virkninger for bygge- og anleggsbransjen. Evalueringsprogram Rapport*, Nordtrøndelagsforskning.
- Beer, Anne (1983) Development Control and Design Quality, artikkel i *Town Planning Review* vol 54, s 383-404
- Bjørkhaug, Lars (1997) *Alternative kontrakts- og driftsformer for byggeprosjekter* Hovedoppgave ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Institutt for bygg- og anleggsteknikk. NTNU
- Bonnevie-Svendsen, Morten (1997) *Rapport om evaluering av plan- og bygningsloven. Program for evaluering*. Byggforsk
- Bonnevie-Svendsen, Morten (1999) *Evaluering av plan- og bygningsloven. 1. kartlegging. Caseundersøkelse i 10 kommuner*. Byggforsk
- Econ, STEP-gruppen og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (1999) *Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggssektoren*. Rapport 7
- Ekker, Harald (1981) Kommunenes frihetsgrader i det statlige styringssystem. I *Tidsskrift for samfunnsforskning* bind 22
- Hedenstad, K og Meyer, B.O (1993) *Innarbeiding av kvalitetsstyring. Fallgruber og psykologiske problemstillinger*. Prosjektrapport 127. Byggforsk
- Horjen, Fredrik (1998) *Revisjon av plan- og bygningsloven – evaluerings-situasjonen i kommunene ved oppstartning av reformen*. Sluttrapport. NKF- Forum for bygningskontroll
- Ingvaldsen, Thorbjørn (1994) *Byggskadeomfanget i Norge. Utbedringskostnader i norsk bygge-/eiendomsbransje - og erfaringer fra andre land*. Prosjektrapport 163. Byggforsk
- Hummel, R.P (1997) Behind Quality Management. I *Organizational Dynamics* vol 16 s. 71.78. New York
- Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit: *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Tano 1995
- Kleven, Terje: Forholdet kommune - stat i et legitimeringsperspektiv. Artikkel i *Kommunalt selvstyre i Velferdsstaten*. Baldersheim m.fl. (red) 1997
- Nordahl, Berit (1994) *Kommunal boligplanlegging? - En studie i seks kommuner*. Rapport 146 Byggforsk
- Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) *Om lov om endring i Plan- og bygningsloven*. Kommunal- og arbeidsdepartementet

- Ovesen, Hege (2000) *Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjonen til tiltak*. Rapport under publisering. Byggforsk
- Punter, John (1999) Design. Artikkel i Cullingworth, B (ed): *British Planning. 50 Years of Urban and Regional Policy*. Athelone, London s. 137-155
- Røiseland, Asbjørn (1996) *Statelige målsettinger og lokal praksis. Om kommunene arbeid med miljøbetingede helseproblemer*. Nordlandsforskning. Bodø
- Sjøholt, Odd (1989) *Kvalitetsstyring. En utfordring for byggebransjen*. Rapport nr. 31, 3B – programmet. Byggforsk
- Statskonsult: 1992: 2. *Helt eller stykkevis og delt. Lov- og forvaltningsnivå på helse, miljø og sikkerhetsområdet*.
- Strand, Torodd (1978) Staten og kommunane – standardisering, hjelp og sjølhjelp. I Olsen, Johan (red) *Politisk organisering* Universitetsforlaget
- Sverdrup, Sidsel (1997) *Evalueringsundersøkelser av lovens tilsiktede virkninger – en case studie av markedsføringsloven* Dr. polit avhandling
- Sætren, Harald (1993) *Iverksetting av offentlig politikk – en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1961-1981*. Dr. avhandling. Universitetet i Bergen
- Vårheim, Andreas (1997) Policy-design – inntak til offentlig politikk og planlegging? I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 13 s. 41-57

