

Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu og Frode Kann

# Byggesaksreformen - kvalitet gjennom papirflommen?



# Byggesaksreformen

- kvalitet gjennom papirflommen?

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:15

Bedre behovsanalyser  
Erfaringer og anbefalinger om  
behovsanalyser i offentlige  
investeringsprosjekter  
164 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:6

Etikk i planleggingen – og  
planpraksis  
309 sider. Kr 250,-

NIBR-notat 2004:119

Utvikling og utprøving av en  
metode for kartlegging og  
vurdering av bokkvalitet på  
områdenivå

Rapportene kan bestilles fra  
NIBR:  
Postboks 44, Blindern,  
0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74  
E-post til  
[berit.willumsen@nibr.no](mailto:berit.willumsen@nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de  
oppgitte prisene

Notatet er elektronisk  
publisert på  
NIBRs hjemmeside  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu og Frode Kann

# Byggesaksreformen

- kvalitet gjennom papirflommen?

NIBR-rapport 2004:21

Tittel: **Byggesaksreformen:**  
Kvalitet gjennom papirflommen?

Forfatter: Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu  
og Frode Kann

NIBR-rapport: 2004:21

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 82-7071-519-0  
Prosjektnummer: O-2084  
Prosjektnavn: Evaluering av byggesaksreformen,  
en nytte-kostnadsanalyse  
Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Ove Langeland

Referat: Nytte- og kostnadselementer ved  
reformen vurderes, med sikte på å finne  
ut om reformen samlet sett kan sies å ha  
en positiv eller negativt effekt. På  
kostnadssiden har reformen krevd  
betydelig økt ressursinnsats, både blant  
kommuner og foretak. Den tydeligste  
positive effekten finner vi når det gjelder  
ansvarsforhold og sporbarhet. Effekten på  
byggkvalitet, et hovedmål for reformen, er  
det for tidlig å si noe sikkert om. Det vil  
blant annet avhenge av kommunenes  
tilsynsinnsats. Reformen er implementert  
svært ulikt i kommunene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2004  
Antall sider: 135  
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Sinsenveien 47B, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2004

---

# Forord

Prosjektet inngår som en del av Norges forskningsråds program "Evaluering av plan- og bygningsloven" (2000 – 2004). Evalueringen omfatter byggesaksreformen som trådte i kraft 01.07.1997 (Ot.Prop. nr.39 (1993-1994) om endringer i Plan- og Bygningsloven) samt lov- og forskriftsendringer som er vedtatt som en oppfølging av denne reformen. Reformens hovedmålsetning er å legge til rette for å sikre kvaliteten i det som bygges. Det overordnede målet med evalueringen er å vurdere om byggesaksreformen har hatt den tiltenkte virkningen, eventuelt også andre virkninger av betydning.

I dette prosjektet vurderes nytte- og kostnadselementer ved byggesaksreformen. I første omgang betraktes kostnader og mulig nytte for aktørene i markedet: Foretakene i bransjen og kommunene. Dernest ses det på mulige utilsiktede effekter av reformen. Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse til kommuner og foretak, casestudier og andres forskning innenfor samme program.

Rapporten er utarbeidet av Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu og Frode Kann, med bidrag fra Bjørn Moen og Aud Tennøy. Ove Langeland har vært prosjektleder. Inger Lise Saglie har lest og kommentert. Alle gjenstående feil og mangler er imidlertid forfatterens ansvar.

Vi takker alle informanter, utvalgte foretak og kommuner for deres tålmodighet i besvarelsen av våre mange spørsmål. Vi vil også takke Leif C. Wigaard og Elisabeth Kynbråten for hjelpen med utarbeidelsen av spørreskjemaene. Det ble også opprettet en ressursgruppe for prosjektet. Ressursgruppen har hatt en workshop som viste seg svært nyttig i prosjektets startfase. I slutfasen hadde vi gleden av en forskerworkshop, der forskere fra nesten alle prosjektene under samme programplan deltok og utvekslet kunnskap. Vi takker alle for at de stilte opp!

NIBR, desember 2004

Ove Langeland,  
forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag .....	8
Summary .....	11
1 Innledning og prosjektramme .....	15
1.1 Fra kontroll til tilsyn .....	15
1.2 Hva består reformen i? .....	16
1.2.1 En vedvarende reform? .....	18
1.3 En overgangsperiode for aktørene .....	19
1.3.1 Grader og retning av implementering .....	20
1.4 Den vanskelige estetikken .....	20
1.4.1 Krav til estetikk før og etter byggesaksreformen, hva består endringene i? .....	21
1.4.2 Estetikk i nyttekostnadsanalysen? .....	22
1.5 Hva er vårt oppdrag? .....	23
1.5.1 Rapportens disposisjon .....	24
2 Metodisk utgangspunkt og gjennomføring .....	25
2.1 Bedre kvalitet — og hvordan måle den? .....	25
2.1.1 Egenskap og standard .....	25
2.1.2 Hvilke egenskaper er interessante og hvordan kan de måles? .....	26
2.2 Prinsipper for en nytte-kostnadsanalyse .....	28
2.3 Gjennomføringsanalyse .....	30
2.4 Andres data .....	31
2.5 Egen spørreundersøkelse til kommuner og foretak .....	32
2.5.1 Bransjefordeling .....	33
2.5.2 Frafall .....	33
2.6 Caseanalyse .....	34
3 Ansvarsforhold .....	37
3.1 Det sentrale godkjenningsregisteret .....	38
3.1.1 Mulig nytte av systemet med foretaksgodkjenning .....	38

3.1.2	Det sentrale godkjenningsregisteret og annen forskning .....	38
3.1.3	Godkjenningsordningen .....	39
3.1.4	Utvalgte foretak: Syn på kost-nytte av sentral godkjenning.....	45
3.1.5	Utvalgte kommuners syn på kost-nytte av sentral godkjenning.....	45
3.2	Nye og klarere ansvarsområder.....	46
3.2.1	Ansvar og sporbarhet: Mulig nytte og kostnad .....	46
3.2.2	Annen forskning om ansvar og sporbarhet .....	46
3.2.3	Spørreundersøkelsen; ansvar og sporbarhet.....	47
3.2.4	Utvalgte foretak: Syn på Ansvar og sporbarhet .....	49
3.2.5	Hva sier utvalgte kommuner om ansvar og sporbarhet? .....	50
3.3	Konklusjoner: Ansvarsforhold .....	51
3.3.1	Foretaksgodkjenning .....	51
3.3.2	Ansvar og sporbarhet .....	52
4	Saksgang .....	53
4.1	Endringer i saksgang og mulige nytte- og kostnadseffekter .....	53
4.2	Tidsbruk i forbindelse med byggesøknader/søknadsbehandling.....	54
4.2.1	Annen forskning: Saksgang .....	54
4.2.2	Foretakenes tidsbruk til søknadsarbeid .....	56
4.2.3	Endrede rutiner i utvalgte foretak .....	57
4.2.4	Kommunenes endrete rutiner i saksbehandlingen.....	58
4.2.5	Utvalgte kommuners endrete rutiner i saksbehandlingen .....	60
4.3	Totrinns byggesøknader .....	61
4.3.1	Anvendelse av totrinns byggesøknader.....	61
4.3.2	Totrinns byggesøknader: Nødvendig, men ikke nyttig? .....	62
4.3.3	Totrinns byggesøknader – hva mener våre utvalgte kommuner?.....	63
4.4	Forhåndskonferanse .....	63
4.4.1	Kommunenes og foretakenes vurderinger.....	64
4.4.2	Forhåndskonferansen er nyttig!.....	66
4.4.3	Forhåndskonferansen: Hva mener våre utvalgte kommuner?.....	68
4.5	Konklusjoner: Saksgang.....	68
5	Kontroll og tilsyn .....	70
5.1	Endringer i kontroll og tilsynsansvar og mulige nytte- og kostnadseffekter .....	70
5.1.1	Kontroll og tilsynsansvar: Annen forskning .....	72
5.2	Kontrollansvar.....	73



5.2.1	Kvalitetssikringssystemer .....	75
5.2.2	Kontroll- og kvalitetssikringssystemer: Utvalgte foretaks syn .....	79
5.2.3	Utvalgte kommuners syn på kontrollsystemet .....	81
5.3	Tilsyn .....	81
5.3.1	Tilsyn i praksis? .....	83
5.3.2	Tilsyn og utvalgte foretak .....	87
5.3.3	Tilsyn og utvalgte kommuner .....	88
5.4	Konklusjoner: Kontroll og tilsyn .....	89
6	Estetikk .....	91
6.1	Mulig nytte- og kostnadseffekter av endringer i estetikk .....	91
6.1.1	Annen forskning .....	91
6.1.2	Endringer innen estetikk .....	92
6.1.3	Estetikk i caseforetakene .....	94
6.1.4	Casekommunene og estetikk .....	95
6.2	Konklusjoner: Estetikk .....	95
7	Eksterne effekter: Har byggesaksreformen påvirket bransjestrukturen? .....	97
7.1.1	Hva kan forventes om utviklingen? .....	98
7.1.2	Antall bedrifter .....	99
7.1.3	Utskifting av bedrifter .....	99
7.1.4	Bygge- og anleggsnæringen .....	99
7.1.5	Arkitektvirksomhet .....	101
7.1.6	Byggeteknisk konsulentvirksomhet .....	102
7.2	Sysselsetting .....	103
7.2.1	Bygge- og anleggsnæringen .....	104
7.2.2	Arkitektvirksomhet .....	105
7.2.3	Byggeteknisk konsulentvirksomhet .....	107
7.3	Konklusjoner .....	109
7.3.1	Redusert betydning for småbedrifter .....	109
7.3.2	Svart arbeid? .....	111
8	Konklusjoner .....	112
8.1	Virkninger for aktørene .....	113
8.1.1	Virkninger for foretakene .....	113
8.1.2	Virkninger for kommunene .....	114
8.1.3	Virkninger for de private engangsbyggherrene .....	115
8.1.4	Virkninger på resultatet .....	116
8.2	Byggesaksreformen: Koster den mer enn den smaker? .....	119
8.3	Til videre forskning .....	120
	Litteratur .....	123
	Vedlegg 1 Spørreskjema for kommuner og for foretak .....	126

---

# Tabelloversikt

Tabell 2.1	Fordeling på foretakstyper og bransjer i spørreundersøkelsen.....	33
Tabell 3.1	Kommunenes syn på foretaksgodkjenning .....	42
Tabell 3.2	Foretakenes tidsbruk (anslag på arbeidstiden brukt) på å få godkjenning .....	44
Tabell 5.1	Hva gjør kommunene, hvis de oppdager feil/ulovligheter?.....	87
Tabell 6.1	Hvordan har byggesaksreformen medført endringer i foretakets/kommunens arbeid med estetikk? .....	93

## Figuroversikt

Figur 3.1	Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til.....	40
Figur 3.2	Antall bygge- og meldingssaker i kommunene i utvalget.....	42
Figur 3.3	Foretakenes tidsbruk på foretaksgodkjenning.....	44
Figur 3.4	”Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før”.....	47
Figur 3.5	”Det er lettere å fastslå hvem som ansvaret for feil nå enn før”.....	48
Figur 3.6	”Viktige ansvarsområder faller mellom flere stoler.....	48
Figur 4.1	”Har gjennomsnittlig tidsbruk i forbindelse med utformingen av en byggesøknad endret seg som følge av byggesaksreformen?”.....	57
Figur 4.2	”Bruker kommunen mer tid i søknadsbehandlingen nå enn før?”.....	59
Figur 4.3	”Er det bedre samsvar mellom utførelse og søknad nå enn før?”.....	60
Figur 4.4	”I hvilken grad benytter foretaket seg av ordningen med trinnvise byggesøknader”.....	62
Figur 4.5	”Har reformen ført til økt bruk av forhåndskonferanser?”.....	64
Figur 4.6	”Har forhåndskonferanser bidratt til at byggesøknaden(e) i større grad er i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll(SAK)? ”.....	65
Figur 5.1	”Foretaket har de siste 5 årene bedret sine kontrollrutiner”.....	73
Figur 5.2	”Er det bedre egenkontroll med utførelsen nå enn før?”.....	74
Figur 5.3	”Har foretaket endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen?”.....	75
Figur 5.4	Til foretak som har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til færre feil/og eller byggskader?.....	77

Figur 5.5	Til foretak somt har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til færre klager?.....	78
Figur 5.6	Til foretak somt har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til lavere byggkostnader? .....	79
Figur 5.7	Har foretaket hatt kommunalt tilsyn i løpet av de siste tre årene?.....	83
Figur 5.8	Er det sjeldnere eller oftere stikkprøver på byggeplass nå enn før?.....	85
Figur 5.9	”Kommunen mangler ressurser til stedlig tilsyn” .....	86
Figur 5.10	”Kommunen mangler kompetanse til stedlig tilsyn” .....	86
Figur 7.1	Utviklingen i antall bedrifter innen bygg- og anleggsnæringen (utvidet), Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	100
Figur 7.2	Utviklingen i antall bedrifter innen arkitektvirksomhet, Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB .....	101
Figur 7.3	Utviklingen i antall bedrifter innen byggteknisk konsulentvirksomhet, Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	103
Figur 7.4	Sysselsettingsutviklingen i bygg- og anleggsnæringen (utvidet), Indeks: 1996 =100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	104
Figur 7.5	Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter i bygg- og anleggsnæringen. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	105
Figur 7.6	Sysselsettingsutviklingen innen arkitektvirksomhet, Indeks: 1996 =100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	106
Figur 7.7	Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter innen arkitektvirksomhet. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	107
Figur 7.8	Sysselsettingsutviklingen innen byggteknisk konsulentvirksomhet, Indeks: 1996 =100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	108
Figur 7.9	Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter innen byggteknisk konsulentvirksomhet. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB.....	109

# Sammendrag

*Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu og Frode Kann*

## **Byggesaksreformen:**

Kvalitet gjennom papirflommen?

NIBR-rapport 2004:21

Byggesaksreformen var en systemendring for å bidra til bedre oppfølging av lover og regler, for dermed å sikre bedre kvalitet i det som bygges. I denne rapporten vurderer vi nytte- og kostnads-konsekvenser ved reformen.

I utgangspunktet skulle prosjektet bygge på eksisterende data om situasjonen *før* byggesaksreformen, for så å sammenligne dette med situasjonen *etter* at den var implementert. Gitt de tilgjengelige data har det ikke vært mulig å gjennomføre en tradisjonell nytte-kostnads-analyse. Vi har derfor samlet inn egne data gjennom spørreundersøkelser og casestudier i kommuner og foretak. I tillegg har vi benyttet registerdata fra det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret for å analysere eventuelle endringer i bransjestruktur som følge av reformen. Den metodiske tilnærmingen er hovedsaklig kvalitativ der vi antyder *retning og styrke* av de samfunnsøkonomiske virkninger av byggesaksreformen.

Byggesaksreformens effekt på behovet for utbedringer og vedlikehold over byggenes levetid, er utelatt i våre vurderinger, siden dette først kan fastslås etter mange år. Effekten av eventuelle endringer på dette området vil imidlertid være vesentlig for den samfunnsøkonomiske totalvurderingen av lønnsomheten ved reformen.

Vi har gruppert endringer byggesaksreformen har medført i fire områder:

1. Ansvarsforhold
2. Saksgang
3. Kontroll og tilsyn
4. Estetikk

NIBR-rapport 2004:21

---

I tillegg har vi vurdert utilsiktede effekter av reformen for bransjestruktur og svart arbeid.

For *ansvarsforhold*, har vi funnet at reformen er i samsvar med intensjonen: Ansvarsforholdene er blitt tydeligere og sporbarheten bedre. Virkningen på byggkvalitet er imidlertid usikker.

Byggesaksreformen har vært i kontinuerlig endring siden 1997, noe særlig bransjerepresentanter betrakter som et problem: Et regimeskifte tar tid, og aktørene har ikke hatt tid til å implementere endringer før nye endringer har trådt i kraft. Dette har i seg selv bidratt til ressurstap i form av tid som går med til å holde seg oppdatert med de til enhver tid gjeldende lover og regler.

Innen *saksgang* vurderer vi formaliseringen av forhåndskonferansen som et positivt element der nytteeffekten klart overstiger kostnadene på foretakssiden. For kommunene innebærer imidlertid forhåndskonferansen merarbeid og dermed økte kostnader. Kommunene bruker mer tid på saksgangen i en byggesak nå (totalt sett), sammenlignet med situasjonen før reformen. Også foretakene bruker mer tid til å utarbeide byggesøknader nå enn før. Det siste ser vi som tilsiktet: Ved å stille strengere krav til dokumentasjonsmaterialet i forkant kan søknadene bli bedre. Dette har to siktemål: For det første kan bedre søknader gi ressursbesparelser for kommunene. For det andre kan det medvirke til økt kvalitet dersom det ferdige bygget er mer i samsvar med søknaden. Vi mener å ha vist at byggesaksreformen *ikke* har bidratt til ressursbesparelser i kommunene, tvert imot. Effekten på kvalitet vil eventuelt vise seg over tid. Men vi ser indikasjoner på at byggesøknadene har blitt bedre. Et bedre samsvar mellom byggesøknad og ferdig bygg vil også avhenge av kommunens tilsynsvirksomhet.

For *kontroll og tilsyn* har vi funnet store variasjoner: På foretakssiden har et stort flertall av våre utvalgte foretak implementert kvalitets-sikringssystemer. En stor andel vurderer også systemene som nyttige, da de kan bidra til å redusere omfanget av feil og mangler. Dette er en klar nyttevirkning av reformen. Foretakenes kontrollpraksis er svært ulik. Foretakene er også splittet i synet på egenkontrollsystemet. Noen mener det fungerer bra at foretakene selv kontrollerer eget arbeid, andre mener dette er å sette bukken til å passe havresekken. Alle våre utvalgte caseforetak etterlyser imidlertid mer kommunalt tilsyn.

Omfanget av det kommunale tilsynet har økt betydelig etter å ha vært nærmest ikke-eksisterende i de første årene etter reformen. Det ser imidlertid ut til at tilsynet i stor grad retter seg mot store foretak. Dette kan være uheldig – ikke minst med tanke på at det innen bransjen er

desidert flest mindre foretak. De største foretakene bygger imidlertid flest antall kvadratmetre, slik at tilsyn med store foretak vil dekke langt mer byggemasse enn tilsyn ved mindre foretak.

Det synes også å være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder omfang og innhold i det kommunale tilsynet. Dette er ikke samfunnsøkonomisk gunstig; det skaper uforutsigbarhet og effektivitetstap.

Med hensyn til kontroll og tilsyn ser vi en klar, potensiell nytteeffekt av reformen: Økt kommunalt tilsyn vil ha en nytteeffekt som trolig langt overskrider kommunens umiddelbare kostnader ved å gjennomføre tilsynet.

Når det gjelder *estetikk*, kan vi bekrefte andres funn på området: Det er økt bevissthet omkring estetikk. Men dette kan neppe tilskrives byggesaksreformen alene. I og med at kommunens ansvar og myndighet blir *forsterket*, går endringene i estetikkbestemmelsene i en annen retning enn resten av reformen. Kommunene har imidlertid fått et nytt redskap, og flere velger å bruke det. Det er kommunenes og foretakenes vurdering at dette gir penere byggverk og at de blir bedre tilpasset omgivelsene.

Bransjestrukturen innen den utvidete bygge- og anleggsnæringen<sup>1</sup>, bærer preg av mange små foretak. Vi har imidlertid sett en klar endring mot større enheter, med en markert endring innen både bygge- og anleggsnæringen og arkitektvirksomhet mellom 1997 og 1998. Dette kan indikere at byggesaksreformen virker overdimensjonert for små foretak og enkeltmannsbedrifter uten særlige administrative ressurser. Konsekvensen kan være at de sysselsatte enten trekker seg ut av markedet, går over til større enheter, eller opererer i et «gråsvart» marked.

Alt i alt finner vi flere elementer ved byggesaksreformen som tilsier at den samlede nytteeffekt for samfunnet kan bli positiv. Det forutsetter imidlertid en bedre oppfølging i kommunene, særlig når det gjelder tilsynet. Videre kan muligheten for uavhengig kontroll utnyttes bedre. Det må også vurderes om ansvarsforholdene, slik de nå er, reelt sett kan sikre bedre kvalitet på lang sikt. For å bedre mulighetene for framtidig evaluering bør det settes i gang systematiske målinger av byggkvalitet.

---

<sup>1</sup> NACE 45 (bygge- og anleggsnæringen), 74.201 (arkitektvirksomhet) og 74.202 (byggteknisk konsulentvirksomhet)

---

# Summary

*Hege Marie Edvardsen, Jon Guttu and Frode Kann*

**The Building Act Reform:**

Quality through Red Tape?

NIBR Report 2004:21

The Building Act reform constituted systemic amendments made to help improve the follow up of laws and regulations, and thus to improve the quality of new buildings. This report examines the cost/benefit aspects of the reform.

Initially, the project was to build on existing data about the situation *prior to* the Building Act reform in order to compare it with the situation *after* the reform was implemented. However, the available data was not sufficient to conduct a conventional cost-benefit analysis. On that account, we collected our own data through surveys and case studies in municipalities and enterprises. We also used records from the Central Register of Establishments and Enterprises to analyse any changes that occurred in the structure of the industry as a result of the reform. Our methodological approach is generally qualitative, i.e. the intention is merely to suggest the *direction and intensity* of the socio-economic effects of the Building Act reform.

The Building Act reform's impact on the need for improvements and maintenance over the useful economic life of buildings has been omitted from our assessments since it will not be possible to ascertain for many years. The effect of any changes in this area will nonetheless be significant for the overall socio-economic evaluation of the profitability of the reform.

We have grouped the changes entailed by the Building Act reform into four categories:

1. The distribution of responsibility
2. Bureaucratic procedures
3. Control and inspection



#### 4. Aesthetics

In addition, we have considered the inadvertent effects of the reform on the structure of the industry and the grey labour market.

As regards *the distribution of responsibility*, we have found the reform to be commensurate with its intention: The division of responsibility has become clearer and traceability has improved. However, its effects on building quality are uncertain.

The Building Act reform has been in a state of constant flux since 1997, and representatives of the industry in particular experience this as a problem: A change of regime takes time and the players have not had the time to implement amendments before new amendments have entered into force. However, this *in itself* has contributed to a loss of resources in terms of time spent on keeping up-to-date with the legislation and regulations that apply at any given time.

As regards *bureaucratic procedures*, we consider the formalisation of the preliminary conference as a positive element whose usefulness clearly exceeds its cost to enterprises. The preliminary conference means more work and thus adds to municipalities' costs.

Municipalities now spend more time dealing with building matters (all in all) than was the case prior to the reform. Enterprises also spend more time drawing up building applications now than before. We believe the latter to be intentional: Posing stricter requirements for documentation in advance can translate into better applications. This has a dual purpose: First of all, better applications can save resources for the municipalities. Second, quality will be enhanced if a finished building is in better compliance with the application. We have now shown that the Building Act reform has *not* helped save municipal resources, quite to the contrary. The effect on quality, if any, will unfold over time. That being said, there are indications that building applications have improved. Better correspondence between building applications and finished buildings will also depend on municipal inspection activities.

As regards *control and inspection*, there are major variations: The vast majority of the enterprises we selected has implemented quality assurance systems. A large proportion also considers the systems useful as it can help them reduce non-conformance and defects. This is clearly a useful effect of the reform. The enterprises' control practices vary considerably. The enterprises are also divided in their view of the self-declaration system. Some are of the opinion that self-declaration works well, while others maintain it is like setting a fox to

---

keep the geese. All the selected case enterprises would like more municipal inspection.

The scope of municipal inspection has increased considerably after having been virtually non-existent during the first years immediately after the reform. However, it appears that inspection focuses on large-scale enterprises to a great extent. This can be unfortunate, not least given the fact that the building industry mainly consists of small enterprises. Meanwhile, the largest enterprises build the most square metres, meaning that inspections of large-scale enterprises will cover far more building area than inspections of small-scale enterprises.

There also appear to be major differences between municipalities when it comes to the scope and content of municipal inspections. This is not favourable in socio-economic terms since it engenders unpredictability and efficiency loss.

With a view to control and inspection, we see a distinct potential efficiency enhancement effect of the reform: More municipal inspection would have an efficiency-boosting effect that would probably far exceed the municipality's immediate costs in connection with inspections.

When it comes to *aesthetics*, we can confirm the findings of others in this field: There is growing awareness of aesthetics, but this can hardly be ascribed to the Building Act reform alone. As the municipality's responsibility and authority are *strengthened*, the amendments to the provisions related to aesthetics move in another direction from the rest of the reform. However, the municipalities have a new tool, and several of them are choosing to use it. Municipalities and enterprises believe this results in more aesthetic structures that are better adapted to their surroundings.

The structure of the extended building and construction industry<sup>2</sup> reflects the existence of many small enterprises. There has nonetheless been a clear tendency towards larger units, with a pronounced change in the building and construction industry and architectural activities between 1997 and 1998. This may indicate that the Building Act reform has had an exaggerated effect on small enterprises and sole proprietorships without a lot of administrative resources. This may result in employees pulling out of the market, joining larger units, or operating in a 'grey-black' labour market.

---

<sup>2</sup> NACE 45 (building and construction industry), 74.201 (architectural activities) and 74.202 (technical consulting services)

All in all, we find several elements of the Building Act reform that indicate a positive effect on the aggregate efficiency of the community. They require better follow up by the municipalities, particularly when it comes to inspection. Further, the opportunity for independent examinations could be better exploited. It must also be considered whether the current division of responsibility will actually improve quality in the long term. Systematic measurements of building quality should be initiated to facilitate future evaluations.

---

# 1 Innledning og prosjektramme

Plan- og bygningsloven med forskrifter er i stadig endring. Behandlingen av byggesaker er ett av flere elementer som påfører samfunnet kostnader, men forhåpentlig også en nytte som overstiger kostnadene. I 1997 ble lovgivningen så kraftig reformert at en kan snakke om et vendepunkt, et ”før” og ”etter”. Formålet med dette prosjektet er å analysere nytte og kostnader som følge av denne endringen.

## 1.1 Fra kontroll til tilsyn

Byggesaksreformen gjenspeiler et fenomen i tiden. Særlig siden begynnelsen av 1980-tallet har samfunnet overført ansvar og oppgaver fra det offentlige til aktører i ”markedet”: Ansvaret for produksjon og regulering av varer og tjenester er overlatt til private aktører, mens det offentlige nøyer seg med å føre tilsyn med at spillereglene blir fulgt.

Denne tendensen finner vi igjen på flere områder. Et typisk og illustrerende eksempel er endringen av den tidligere etaten *Prisdirektoratet*. Denne institusjonen hadde en gang som hovedmål å fastsette (maksimale) priser og betingelser for vare- og tjenestetransaksjoner, samt å passe på at leveringsbetingelsene ble overholdt. På 1990-tallet skiftet institusjonen betegnende nok navn til *Konkurransetilsynet*. Formålet nå er å påse at næringslivet i sin samhandling følger spillereglene i tråd med ideologien om ”fri konkurranse”, men der tilbud og etterspørsel ellers får tilpasse seg uten instruksjon fra offentlige myndigheter.

I tråd med den generelle samfunnsutviklingen, føyer byggesaksreformen seg pent inn. Det virker i så måte logisk at de enkelte interessenter selv skal ha ansvaret for at kvaliteten på produktet holder mål.

## 1.2 Hva består reformen i?

De endringer nedfelt i Plan- og bygningsloven som vi analyserer i dette prosjektet, er lov av 5. mai 1995, som trådte i kraft 1. juli 1997, og påfølgende endringer av 1. juli 2003. Reformens hovedmål er å legge til rette for å sikre kvaliteten i det som bygges. Intensjonen er å skape større sikkerhet for at byggverk oppføres i samsvar med de kvalitative kravene som stilles i bygningslovgivningen. Framgangsmåten er nye prosedyrer, nye kvalifikasjonskrav og klarere ansvarsforhold mellom myndigheter og bransjens aktører. I tillegg er kommunenes sanksjonsmuligheter endret.

Under stortingsbehandlingen av proposisjonen avgjorde et flertall at begrepet kvalitet ”ikke bare berører de materiell- og utføringstekniske sider av byggeprosessen, men bør i høy grad også omfatte den estetiske utformingen av bygningsmiljøene”. Dermed kom det et gjennomgående krav om at estetiske hensyn skal ivaretas, inn i plan- og bygningsloven.

En kan si at hovedendringene i selve byggesaken består av tre elementer:

*Godkjenningsordning.* For det første er det innført nye krav til *autorisasjon og ansvarsrett*. Det må søkes om ansvarsrett i kommunene, enten for en enkelt byggesak eller som en generell rettighet. Det er opprettet et sentralt godkjenningsregister hvor aktørenes forskjellige autorisasjoner er oppført, inndelt etter type arbeid og vanskelighetsgrad. (Imidlertid har den enkelte kommunen fortsatt i prinsippet mulighet til å nekte ansvarsrett for lokale byggesaker selv om foretaket har sentral godkjenning.)

*Ansvar og kontroll.* For det andre dreier det seg om ny *fordeling av ansvar*. Ansvarsfordelingen skal defineres før rammetillatelse kan gis. Det skal defineres ansvarlige for alle ledd i prosessen; tiltakshaver, ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende. Disse skal ha ansvar for sine områder, kontrollere at løsningene er forsvarlige og at det bygges i samsvar med søknaden. Foretakenes egenkontroll eller uavhengig kontroll erstatter dermed den tidligere offentlige kontrollen. Dette betyr at også kommunens rolle er vesentlig endret. Tidligere hadde kommunen som oppgave å kontrollere de løsninger som var anvist samt kontrollere resultatet før ferdigattest kunne gis. Nå er kommunens rolle å drive *tilsyn*. Det vil si at kommunen skal kontrollere at de ansvarlige virkelig gjennomfører kontrollen tilfredsstillende. Som hjelpemidler kan kommunen ta i bruk sanksjoner som tilbaketrekning av ansvarsrett eller bøtelegging. De

kan også, på linje med foretakene, anvende uavhengig kontroll av det arbeidet som utføres og de har adgang til å foreta stikkprøver på byggeplassen.

*Saksgang.* Det tredje elementet i reformen er nye krav til og muligheter i *saksgangen*. Søknadene inndeles etter kompleksitet i kategoriene full søknad, enkelt tiltak eller melding, hver med sine krav til oppfølging. Forhåndskonferanser er institusjonalisert og kan kreves av en av partene. Sakene kan behandles trinnvis, med rammetillatelse som første trinn og endelig tillatelse som neste. Etter at behandlingstiden i kommunen økte betydelig de første årene etter reformen, ble det (i 2003) satt en rekke frister for kommunens tidsbruk i saksbehandlingen. Blant annet er det satt en ramme på 12 uker for kommunens behandling av en vanlig byggesak. Oversittelse av disse fristene kan få økonomiske konsekvenser for kommune.

I tillegg til disse endringene i byggesaken ble det innført endringer i kravene til estetisk utforming. Disse inngår i vår analyse. Endringene gjelder § 2, formålsparagrafen, hvor ”sikre estetiske hensyn” er kommet inn. Videre er § 20, Kommuneplanlegging, endret slik at kravene til kommunens planlegging også omfatter estetisk utvikling. Endelig er § 74,2, ”Skjønnhetsparagrafen”, noe skjerpet og kommunen gitt anledning til å utarbeide retningslinjer for estetisk utforming.

I proposisjonen ble hovedproblemet definert som manglende etterlevelse av regelverket. Byggverk som bygges i Norge, var ikke i samsvar med de krav som er stilt i lov og forskrift – det vil si i regelverket slik det var før reformen. Resultatet, mente en, var betydelige mengder byggefeil, som kostet samfunnet milliardbeløp hvert år.

I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) ble følgende elementer framhevet som sentrale i de foreslåtte reglene:

- krav til god saksbehandling,
- oversiktlige og effektive ansvarsforhold,
- kvalifikasjoner hos de som utfører arbeidet,
- krav til effektiv kontroll.

Ved å skjerpe kravene til ansvarsrett, ved å tydeliggjøre ansvarsforholdene og plassere det hos de utøvende og ved å forbedre rutiner og dokumentasjonsgrunnlag, ville myndighetene oppnå bedre kvalitet i det som bygges.

### 1.2.1 En vedvarende reform?

Etter oppstarten i 1997, har flere forhold av betydning for implementering av byggesaksreformen kommet til underveis. Her følger en summarisk oversikt over innholdet i byggesaksreformen, og de viktigste endringene i forskrifter og lov, men der revisjoner i lovens plandel er utelatt. Oversikten er ikke ment å være komplett; til det er endringene alt for mange. Men vi lister opp de vi anser som de viktigste for vår problemstilling:

**22. januar 1997: Godkjenningsforskrifter;** forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett og forskrift om tekniske krav til byggverk. I tillegg kommer en forskrift om gebyrregulativ for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven.

**1. juli 1997: Byggesaksreformen trår i kraft (se 1.2)**

**1. juli 2003: Vedtatte endringer (tidsfrister og meldingssaker)** (fremmet i Ot.prp.nr. 112 (2001-2002)) trådte i kraft. Endringene gjelder blant annet: Innføring av tidsfrister for kommunal byggesaksbehandling, forenklinger i dokumentasjonskrav og utvidet adgang til bruken av melding. Andre mindre endringer er innarbeidet i forskriftene til loven.

I følge NOU 2003: 24 (s.36) ble ”De nye fristene (ble) innført særlig med tanke på forholdene i bygge- og anleggsvirksomheten, der man er avhengig av forutberegnelighet og fremdrift i den samfunnsmessige verdiskapingen”. De nye fristene er:

- 12 uker for byggesøknader som ikke er enkle tiltak, og der avgjørelsen ikke er avhengig av dispensasjon eller annen omfattende klargjøring i forhold til plan.
- 4 uker for myndigheters uttalelse, og
- 2 uker for å avholde forhåndskonferanse
- 3 uker for søknad om igangsettingstillatelse
- 1 uke for utstedelse av midlertidig brukstillatelse,
- 2 uker for ferdigattest
- 6 uker for å oversende klagesaker
- 6 uker for at klageinstansen skal behandle saker der førsteinstansvedtaket er gitt utsatt iverksetting p.g.a. klagen.
- Saksbehandlingstiden for enkle tiltak er redusert fra 4 til 3 uker.

Den vedtatte lovendring om utvidelse av meldingsordningen i plan- og bygningsloven finnes i § 86 a, der lovteksten er endret fra ”mindre byggearbeid” til ”mindre tiltak”, som er noe mer omfattende. Foruten tiltak på bolig- og fritidseiendommer gjelder dette nå også næringsvirksomhet. En nærmere avgrensning av hvilke tiltak som er omfattet av meldingsordningen er gitt i forskrift om saksbehandling og kontroll, § 9.

Lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2003 opphevet også den ”ansvarlige samordner”-rollen. Oppgavene ble overført ansvarlig søker.

**15. november 2003: Endringer i Godkjenningsordningen (Færre godkjenningsområder).** Statens byggetekniske etat (BE) har foretatt endringer i den sentrale godkjenningsordningen. Det var tidligere 548 godkjenningsområder. Disse er nå redusert til 30 områder, basert på de tiltak i plan- og bygningslovens § 93 som krever søknad. Ifølge BE kommer endringen som et resultat av at godkjenningskodene har bidratt til å splitte opp ansvaret i byggesaker.

### 1.3 En overgangsperiode for aktørene

For at det nye regimet skal virke tilfredsstillende, kreves at bransjeaktørene har god forståelse for hvordan systemet er tenkt å virke i praksis, og at de har reell mulighet for å tilegne seg den kompetanse som kreves for å utføre sine nye roller. Dette fordrer både evne og vilje til å være med på regimeskiftet. Byggesaksbehandling er en relativt kompleks affære, og det kreves både faglige og administrative kvalifikasjoner for å håndtere vesentlige aspekter ved den. I og med at endringene i byggesaksreformen både skjer i flere ledd og over tid, må vi også forvente at aktørene i foretakene bruker en kortere eller lengre periode på å omstille seg og sin virksomhet til den nye virkeligheten.

Videre kreves det at myndighetene har en tilsvarende forståelse for mekanismene, slik at de behersker sin nye tilsynsrolle. Mao. kreves det at kommunale byggemyndigheter erkjenner at deres rolle nå er å være den oljen som skal til for at markedet fungerer knirkefritt, mens de før byggesaksreformen hadde både instruksjonsmyndighet og ansvar for å påpeke alle vesentlige feil og mangler. I den grad offentligheten forventes å blande seg inn, er det nå for å sjekke at alle aktørene gjør det som er forventet av dem. Deres rolle kan — som tollerne — være å ta stikkprøver og deretter iverksette sanksjoner. Overgangen fra bygningskontrollens aktiviteter til den kommunale tilsynsrollen, er neppe gjort over natta.



Med så vidt mange aktører som samtidig skal skifte roller, må vi forvente at overgangsperioden med tilvenning, prøving og feiling vil strekke seg over lengre tid. Når også forskrifter er endret innen det nye systemet har satt seg, medvirker dette til å forlenge den midlertidige fasen. Det blir vanskelig å sette en sluttstrek for overgangen, og vi vil hevde at den i alle fall ikke er slutt ennå.

Det finnes foreløpig ikke helhetlige studier som viser alle de relevante aspekter ved reformen, verken for perioden før eller etter implementering av den. For å etablere en referansesituasjon som beskriver saksgang og ressursbruk *før* byggesaksreformen, må vi basere oss på ulike kilder, og i tillegg anvende faglig skjønn.

### 1.3.1 Grader og retning av implementering

Til tross for at vi nok kan definere et juridisk hovedskille mellom 1997 og 1998 som en grense mellom ”før” og ”etter”, er det mange forhold som gjør denne sontringen uklar.

Det fremgår av 1.2 at viktige elementer i reformen er endret underveis. Samtidig med byggesaksreformen er det også foretatt andre endringer innen plan- og bygningslovgivningen. Flere av disse endringene har direkte berøringsflater med byggesaksreformen. I tillegg er det avdekket store sprik i praktisering av reformen blant berørte aktører. Til sammen gjør dette det vanskelig å definere et klart skille mellom hva som kan betegnes som ”før”, og hva som bør behandles som ”etter”. På denne bakgrunnen har vi valgt følgende avgrensning for vår studie:

- Vi inkluderer endringene i lovgivningen i ”byggesaksreformen” selv om de fant sted etter 1997.
- Vi betrakter vår analyse som en ”underveisstudie”

## 1.4 Den vanskelige estetikken

Krav til estetikk har vært stilt i lovverket fra den første landsomfattende bygningsloven 1924. Da kommunalkomiteen i Stortinget diskuterte reformulering av skjønnhetsparagrafen i 1993, valgte den å se estetikk på linje med andre kvaliteter ved bygningen. I kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-7/97 ble estetikkbegrepet avgrenset til å gjelde ”visuelle kvaliteter i byggverk og omgivelser” (Kommunal- og arbeidsdepartementet og miljøverndepartementet 1997:9).

### 1.4.1 Krav til estetikk før og etter byggesaksreformen, hva består endringene i?

I revisjonen av plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1997, ble krav til estetikk endret på fire punkter, hvorav tre framheves her<sup>3</sup>.

Tilleggene er vist med kursiv:

§ 2. (Formålsparagrafen, første ledd): ”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.”

§20-1. (Kommuneplanlegging): ”Kommunen skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, *estetiske* og kulturelle utvikling innenfor sine områder.”

§ 74.2. (”Skjønnhetsparagrafen”): ”Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. *Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser.* Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret. *Kommunen kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.*”

Endringene i § 2 og § 20-1 betyr at krav til estetikk er kommet inn som sentralt tema i plan- og bygningslovgivningen. Endringen i § 74.2 utdyper hva som bør ligge i god estetisk utforming, men fortsatt har bestemmelsen relativt generell karakter. Anvendelsen av lovteksten vil dermed kreve utstrakt kommunalt skjønn. Ut fra dette anbefales en viss forsiktighet med å gripe inn mot bygninger kommunen anser for skjemmende (Tyrén m.fl. 1997). Lovtekstens siste setning åpner imidlertid for presiseringer i form av kommunale prinsippvedtak, retningslinjer og veiledere som kan gi bedre grunnlag for juridiske inngrep.

---

<sup>3</sup> § 107 betraktes som lite vesentlig for vår analyse og tas ikke med i det videre arbeidet

### 1.4.2 Estetikk i nyttekostnadsanalysen?

Estetikk dreier seg om endrede *krav* i større grad enn endret byggesaksgang. Endringene kom inn som en ”egen reform” på siden av og parallelt med byggesaksreformen og går i prinsippet i en *annen* retning enn de øvrige endringene, i og med at kommunens kontrollansvar og rettigheter *forsterkes*.<sup>4</sup> Endringene i § 74,2 er dessuten beskjedne i forhold til den tidligere lovteksten.

Vi har likevel valgt å inkludere temaet estetikk i analysen: For det første kan vi ut fra endringene i § 2 og § 20-1 forvente andre holdninger med sterkere prioritering av estetikk blant kommuner, tiltakshavere og foretak. Blant annet blir det hevdet at reformen har økt legitimiteten for skjønnsavgjørelser i estetiske spørsmål (Nordahl, 2000, Ovesen og Øyen, 2003). For det andre innebærer adgangen til å utarbeide kommunale retningslinjer at tiltakshaver kan få mer presise holdepunkter på linje med forskriftene for øvrig. Dette kan gi et utgangspunkt for å måle konkrete virkninger i lys av byggesaksreformen. For det tredje kan vi, i likhet med kommunalkomiteen (i 1993), se estetikk som en kvalitet på linje med andre kvaliteter, og dermed vurdere om reformens *øvrige* virkemidler har gitt økt etterlevelse av lovverket når det gjelder estetikk.

#### **Hvordan bør estetikk behandles i analysen?**

Å undersøke hvordan annerledes utforming av omgivelser vil slå ut når det gjelder folks trivsel eller mistriivsel – og dertil forsøke å sette tall på det – blir for krevende, både teoretisk og metodisk. Vi begrenser analysen til mer konkrete virkninger på kort sikt, men selv det medfører krevende operasjonalisering.

På nyttesiden har vi valgt å behandle estetikk som en kvalitet på linje med andre kvaliteter. Vår operasjonalisering går dermed ut på å undersøke om prosjektmaterialet er i overensstemmelse med lovverket, og om det endelige resultatet er i overensstemmelse med tegningsmaterialet. Det siste er i prinsippet relativt uproblematisk, siden vurderingen kan skje på samme premisser som for de øvrige kvalitetsaspektene. Om tegningsmaterialet stemmer overens med lovverket, er vanskeligere å vurdere, fordi lovens intensjoner er vagt formulert. Er det mulig å etablere et mer presist holdepunkt for vurderinger?

---

<sup>4</sup> Kommunens økte ansvar for estetikken vil imidlertid med all sannsynlighet ikke medføre et juridisk/økonomisk ansvar i praksis. Det kan være en grunn til at estetikkendringene går ”mot strømmen”.

Stortingets kommunalkomité utdypet lovens intensjoner i Ot.prp. nr.39 (1993-94). Her ble omgivelser og hensyn inndelt i naturlige, som terreng, vegetasjon og tomtestruktur og på den andre siden bygde, som volum, form, materialer og farger. Dette er videre konkretisert i den statlige veilederen "Estetikk i plan- og byggesaker" (Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet 1997).

Vi kan videre vurdere praktisering av kommunale retningslinjer til loven, dersom kommunene har slike retningslinjer eller andre formuleringer av estetisk vektlegging.

Et tredje holdepunkt kan være overordnede planer i kommunene. Dette er understreket både i departementenes veileder og i en rapport fra Byggforsk (Ovesen og Øyen 2003). Intensjoner om estetisk kvalitet kan dermed omformuleres til spørsmål om samsvar med kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner.

Et spørsmål som gjenstår, er om eventuelle endringer i etterlevelsen av lovverket når det gjelder estetikk skyldes endringene i § 74,2, om det har sin bakgrunn i de øvrige delene av reformen eller om det skriver seg fra kulturelle trender. Dette kan vi komme på sporet av i løpet av undersøkelsen.

På kostnadssiden vil operasjonaliseringen gå i retning av økt eller redusert timebruk på temaet estetikk i utarbeiding av retningslinjer, i forbindelse med forhåndskonferanser, kontrollfunksjoner osv.

## 1.5 Hva er vårt oppdrag?

Vår utfordring er å kartlegge mulige nytte- og kostnadseffekter som byggesaksreformen har forårsaket/medvirket til. Analysen har et samfunnsøkonomisk perspektiv: Det er samfunnets totale nytte og kostnader vi er ute etter.

Analysen retter seg mot kostnader og nyttevirksomheter som del av en reell endring av tidligere praksis og som (direkte) følge av reformen.

Vår forståelse av nytte-kostnadsanalyse tar utgangspunkt i den definisjonen som brukes i NOU 1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser*. Det vil si :

(...) en lønnsomhetskalkyle som søker å kvantifisere alle nytteeffekter og kostnader av prosjektet fra en samfunnsmessig synsvinkel, og veie dem sammen til én felles verdienhet: Kroner.

Det skal altså regnes med positive og negative effekter som oppstår i *alle* deler av samfunnet, enten de skriver seg fra det offentlige, fra private bedrifter, fra enkeltpersoner (i dette tilfelle individuelle utbyggere), eller eventuelle utenforstående aktører i form av berørte parter på kort og lang sikt. Her er det påkrevd med en avgrensning, der vi prøver å identifisere de mest relevante deler av samfunnet, for så å veie sammen nytte og kostnader for disse aktørene/instansene.

Vi har valgt 1995 og/eller 1996 som vårt referanseår for før-situasjon, der vi tilpasser data slik at det blir mulig å tolke dem inn i verdi-formuleringer som kan relateres til dette året. Deretter bruker vi de opplysninger vi henter inn per desember 2003 som grunnlag for å vurdere en ettersituasjon, eller, rettere sagt, en underveissituasjon.

### 1.5.1 Rapportens disposisjon

Vi starter med å drøfte de metodiske utfordringene og våre veivalg i kapittel 2.

I kapittel 3, 4, 5 og 6 ser vi på mulige (partielle) sammenhenger mellom våre 4 endringsvariable (ansvarsforhold, saksgang, kontroll og tilsyn og estetikk) og de mulige samfunnsøkonomiske kostnader og nyttevirksomheter.

I kapittel 7 analyseres mulige utilsiktede virkninger av reformen, særlig med tanke på bransjestruktur.

I kapittel 8 summerer vi opp våre funn, med vekt på samfunnets samlede nytte og kostnad.

## 2 Metodisk utgangspunkt og gjennomføring

Målet for dette prosjektet var å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse i tradisjonell forstand. Det har ikke vært mulig. I dette kapitlet drøfter vi kort den ideelle fremgangsmåten, dernest hvordan vi har gått fram i praksis.

### 2.1 Bedre kvalitet — og hvordan måle den?

Overordnet mål for reformen er å øke kvaliteten i bygg. I en nytte-kostanalyse av reformen vil spørsmålet om kvalitet dermed være sentralt. Hvordan skal vi forstå kvalitetsbegrepet i en slik analyse, og hvordan skal vi gjøre erfaringene med byggkvalitet målbare?

#### 2.1.1 Egenskap og standard

En vanlig betydning av kvalitetsbegrepet er ”egenskap” eller ”nivå på egenskap”. Vi anvender begrepet *egenskap* som betegnelse for *kvalitetstype* (f.eks. ”estetisk kvalitet”), og vi benytter begrepet *standard* som betegnelse for *kvalitetsnivå*.

Kvalitetsbedømmning består i å beskrive hvorfor noe er godt eller dårlig. Det sentrale i vår sammenheng er imidlertid ikke hvilken standard som ønskes og forsøkes oppnådd. Poenget er heller ikke å finne ut hvorfor noe er godt eller dårlig. ”Kvalitetsreformen legger ikke vekt på *innholdet* i det krav som skal ivaretas, men på å *øke sikkerheten for at kravene blir ivaretatt* ved å forbedre rutiner og dokumentasjonsgrunnlag.” (Nordahl 2003:44). Poenget med nyttekostnadsanalysen blir dermed å vurdere *om* den foreskrevne kvaliteten blir oppnådd, eller mer presist om eventuell ”økt etterlevelse av regler” med rimelighet kan tilbakeføres til byggesaksreformen. Vi skal måle reformens evne til å realisere en omforent

standard, hva standardhevingen er verdt, og hva en slik eventuell realisering har kostet, Vår definisjon av kvalitet blir dermed ”i overensstemmelse med en omforent standard”.

Hovedmetoden vil være å sammenlikne.<sup>5</sup> Sammenlikningen vil skje på to måter:

1. Resultatet, *det bygde miljøet*, må sammenliknes med det resultatet en *ønsket*. Dette aspektet er sammenfattet i begrepet kvalitetssikring (kvalitetsstyring).
2. Kvalitetssikringen *etter* reformen må sammenliknes med kvalitetssikringen *før* reformen.

Å sammenlikne resultat med intensjoner bør foregå i to trinn, nemlig prosjektering og bygging. For det første bør prosjektmaterialet sammenliknes med lovens krav: *Er prosjektmaterialet i større samsvar med kravene i lov og forskrifter nå enn før reformen?* Dersom svaret er ”ja”, blir neste spørsmål hvor mye av dette som kan skyldes reformen og, som en del av dette igjen, hvor mye som kan skyldes for eksempel kontrollsystemet. Dersom svaret er ”nei”, kan forklaringen være at reformen ikke har hatt noen virkning eller at andre, utenforliggende årsaker oppveier effekten av reformen.

Deretter sammenlikner vi det endelige resultatet (produktet) med prosjektmaterialet: *Er resultatet i større samsvar med prosjektmaterialet nå en før?* Tilsvarende årsaksforklaringer kan utledes av mulige svar her.

Ved å dele kvalitetsvurderingen i disse to spørsmålene, får vi mulighet for å vurdere hvor eventuelle svikt i systemet kan ligge: Er det i prosjekteringen og prosjektmaterialets kvalitet, evt. kontrollen med dette, eller i det endelige produktet og dermed kvalitetssikringen i byggeprosessen?

### 2.1.2 Hvilke egenskaper er interessante og hvordan kan de måles?

Bygningers egenskaper har tradisjonelt vært inndelt i funksjonelle, tekniske og estetiske. De siste tjue års forskning omkring kvalitet i byggebransjen har i hovedsak vært konsentrert om tekniske

---

<sup>5</sup> Vi er her i samsvar med den danske filosofen Hans Fink, som hevder at kvalitet prinsipielt bare kan bedømmes ved sammenlikning eller ”adverbielt” (”bedre enn...”). Se Fink, Hans (1991): ”Når værdidommen falder”, Kritik, nr. 95.

funksjonskrav, der finner vi de mest følbare (og målbare) avvikene fra ønsket standard (med tilhørende opprettingskostnader). I spørsmålet om byggesaksreformen har medført økt etterlevelse av standardkrav, er det formålstjenlig å kategorisere produktenes egenskaper i *tekniske og estetiske*. For å kunne etterspore hvordan kvalitetsspørsmålet har vært håndtert før og etter reformen, har vi delt disse egenskapene og forsøkt å gjøre dem mer målbare.

#### *Tekniske egenskaper*

Produktegenskaper: Bedre samsvar med ISO-standard (CE-produktmerking)?

Andre forskriftskrav: Bedre samsvar med diverse tema i Teknisk forskrift?

Vi har spurt intervjupersoner om tegningsmaterialet er mer i samsvar med sjekklister i den enkelte kommunen.

#### *Estetiske egenskaper*

Bygningen i seg selv: Dokumentasjon som vitner om at estetiske spørsmål er tillagt vekt i prosjekteringen?

Forholdet til omgivelsene: Dokumentasjon som forteller at det er arbeidet mer med forholdet til omgivelsene?

Også her kan i prinsippet sjekklister i kommunene brukes som målestokk for bedring eller forverring. Når det gjelder estetikk kan prosjektmaterialet legges til grunn for en vurdering.

### **Kvalitetskostnader**

Kvalitetskostnader kan defineres som ”kostnader for et bestemt produkt som kan begrenses ved bedre (mer ”effektiv”) drift”.

Kvalitetskostnadene representerer dermed til sammen et ”innsparingspotensial” som kan realiseres ved en rekke tiltak. Slike tiltak kan for eksempel være innkjøp av bedre råvarer, ansettelse av mer kompetent arbeidskraft, opplæring, bedre kontrollsystemer eller innkjøp av nye hjelpemidler til bruk i byggeprosessen osv.

(Augustsson 1989). Kvalitetskostnadene kan videre underdeles i tre typer:

1. *Forebyggende kostnader* – kostnader for å forebygge feil
2. *Kontrollkostnader* – kostnader for å finne ut om den foreskrevne kvaliteten er oppnådd
3. *Feilkostnader* – kostnader som følge av at et produkt ikke holder standardkravene (for eksempel kostnader til omarbeiding, kassering, garantikostnader, prisnedsettelse på grunn av for lav



kvalitet.) Her kan det være snakk om feil begått utenfor eller innenfor det enkelte foretak.

Dersom byggesaksreformen har medført at feilkostnadene er redusert, vil dette komme som effekt på *nyttesiden* i vår analyse, og må veies opp mot punkt 1. og 2 under spørsmålet: Var det verdt det? Videre bør vi søke å skille ut det som kan kalles for implementeringskostnader; dvs. kostnadene ved å iverksette nye (kvalitets-)systemer.

## 2.2 Prinsipper for en nytte-kostnadsanalyse

Nytte-kostnadsanalyse (NKA) er et systematisk forsøk på å veie sammen alle umiddelbare gevinster og kostnader ved offentlige prosjekter, gjerne med henblikk på om de bør gjennomføres eller ikke.

Nytte-kostnadsanalyser brukes spesielt for å få fram de samfunnsøkonomiske gevinster og ulemper knyttet til et prosjekt.

I mange sammenhenger benyttes nytte-kostnadsanalyser for å velge mellom flere alternativ, jfr. NOU 1998:16, side 10: "*Hovedformålet med nytte-kostnadsanalyser er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak før beslutninger fattes*". Imidlertid kan det også ha sin funksjon etter at prosjektet er igangsatt, da det kan gi "*verdifulle informasjon for å sikre best mulig gjennomføring av det aktuelle tiltaket. Etter at prosjektet er gjennomført, kan det være ønskelig å evaluere prosjektet ved å gjennomføre en etterkalkyle*." En evaluering i etterkant bør følge samme mal som den innledende analysen.

Ifølge finansdepartementet er det m.a.o. tre tidspunkt i et prosjekt der det kan være aktuelt å lage en nytte-kostnadsanalyse:

1. I forkant av prosjektets gjennomføring: For å rangere aktuelle alternative og kartlegge mulige gevinster og ulemper på forhånd.
2. Underveis i prosjektet: For å sikre best mulig gjennomføring
3. Som en sluttevaluering: For å kontrollere om forutsetninger som ble lagt til grunn innledningsvis holdt stikk, evt. identifisere hva som ikke gikk dersom målet ikke er nådd

Vårt prosjekt befinner seg et sted mellom punkt 2. og 3. Det synes noe uklart om intensjonen har vært en *sluttevaluering* av prosjektet, eller en *gjennomføringsanalyse*. Det er ikke gjennomført noen repeterbar analyse i forkant.

---

Med det tidsperspektivet en må ha i byggesaker og de stadige endringene som er foretatt (jfr. kapittel 1.2.1), synes det klart for oss at vårt prosjekt er en *gjennomføringsanalyse*.

### **Steg for steg i en Nytte-kostnadsanalyse**

Erik Grønn<sup>6</sup> skisserer ”en strategi” for (den ideelle) NKA omtrent som følger:

1. Identifiser alle berørte parter
2. Mål kostnader og gevinster hos de berørte partene hvor og når de oppstår. Vi skiller mellom 3 tilfeller:
  - i) markedspriser finnes og kan brukes
  - ii) Markedspriser finnes, men kan ikke brukes
  - iii) Markedspriser finnes ikke. (Stikkord: Tidsbesparelse, miljøgoder, kulturelle goder, osv)
3. Vei sammen kostnader og gevinster. Problemområdet har 2 dimensjoner:
  - i) Vei sammen kostnader og gevinster på samme tidspunkt for forskjellige inntekstgrupper, alderstrinn, yrker, geografiske områder osv.
  - ii) Vei sammen kostnader og gevinster over tid for forskjellige ”generasjoner”

Punktene 1-3 over kan sees på som utgangspunkt og ramme for enhver nytte-kostnadsanalyse, uavhengig av tema. Dersom flere av punktene ikke lar seg oppfylle, blir det også vanskelig å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse i streng, kvantitativ forstand.

### **Hvordan oppfyller vårt prosjekt kravene slik de er gitt i punktene 1. - 3.?**

De berørte parter avgrenser vi til foretakene i bransjen og kommunene. De private tiltakshavere er også berørte parter, men her vil vi nøye oss med å trekke inn andres forskning.

Verdifastsetting av kostnader og nytte av en reform forutsetter at det er mulig å kartlegge en før-situasjon som endringene kan relateres til. Mangelen på kvantitativ og holdbar (repetierbar) informasjon om situasjonen i kommuner og foretakene før 1997 medfører at punkt 2 over ikke lar seg gjennomføre. Dermed kan vi heller ikke gjennomføre punkt 3; sammenveien.

---

<sup>6</sup> Erik Grønn (1991): *Nytte-kostnadsanalyse* .

Det betyr at analysen ikke vil oppfylle kriteriene for en kvantitativ nytte-kostnadsanalyse. Det vi imidlertid kan gjøre, er å basere analysen på  *vurderinger*  av situasjonen før og nå, og analysere mulige virkninger ut i fra det. Det blir altså en kvalitativ analyse av endringer reformen har ført til, og retning og styrke på de mulige nytte- og kostnadseffektene endringene har medført.

## 2.3 Gjennomføringsanalyse

Vi vil gi en  *gjennomføringsanalyse*  av byggesaksreformen, og se hvordan situasjonen er per 2003/04, vel 6 år etter at reformen ble satt ut i livet. Ved hjelp av to spørreundersøkelser søker vi å kartlegge de adferdsmessige endringene som har funnet sted blant aktørerne. Endringene spesifiseres og, så langt det lar seg gjøre, gis en retning og styrke.

Spørreundersøkelsene brukes til å peke ut omfang og retning på endringene som har funnet sted. I forkant av våre undersøkelser har vi også satt oss grundig inn i annen forskning på feltet og foretatt informantintervjuer av forskere ved NBI som deltar i samme program. Én av konklusjonene vi har kunnet trekke ut fra dette, er at gjennomføringsgraden av reformen varierer kraftig.

Vi har derfor valgt å se nærmere på hvordan reformen har fungert  *der den er iverksatt* . Mot dette kan det hevdes at alle har en lovpålagt plikt til å iverksette reformen fra 1. juli 1997. Men erfaring fra de andre evalueringsprosjektene viser at aktørene har håndtert reformen svært forskjellig. Spørreundersøkelsene er derfor fulgt opp med case-intervjuer for å finne nytte- og kostnadseffekter av reformen  *der den er gjennomført; de bestes praksis* .

### **Aktørene**

I prinsippet er det, som nevnt mange tenkelig berørte parter av byggesaksreformen, særlig i et land som Norge, der så mange eier sine boliger. En avgrensning må vi imidlertid ta, og i en gjennomføringsanalyse synes det mest naturlig å fokusere på  *kommuner*  og  *foretak* . Ved en sluttevaluering bør en i større grad ta med de mange som berøres av kvalitetsendringer på for eksempel bolig, som huseierne eller leieboerne.

I utgangspunktet har vi altså begrenset oss til å betrakte alle landets kommuner og foretak innen en utvidet bygg og anleggsbransje<sup>7</sup>. Dette

---

<sup>7</sup> NACE 45, 74.201 og 74.202

er våre aktører som vi vil betrakte nærmere, med tanke på nytte- og kostnadseffektene av deres adferdsendringer som følge av byggesaksreformen.

### **Endringer som gir kostnader ... og nytte**

Vi har sortert endringene i byggesakslovgivningen i i fire hovedbolker, hver med sine mulige nytte- og kostnadskomponenter:

1. **Ansvarsforhold** (herunder lokalt og sentralt godkjenningsregister, prosjekterings- og gjennomføringsansvar)
2. **Saksgang** (med fokus på forhåndskonferanser, to-trinnsbyggesøknader og saksbehandlingstid)
3. **Kontroll- og tilsyn** (kontroll av prosjektering, søknad og utførelse, egenkontroll, tilsyn)
4. **Estetikk** (økt fokus, egne estetikkbestemmelser, estetikk i overordnede planer, sterkere hjemmel for bruk av skjønn)

Dessuten vil vi analysere mulige utilsiktede virkningene reformen kan ha, også kalt *eksterne effekter*. Her ser vi spesielt på mulige effekter byggesaksreformen kan ha på bransjestruktur og på muligheten for å jobbe svart.

## 2.4 Andres data

I vårt opprinnelige forslag til hvordan vi kunne beregne en samfunnsøkonomisk virkning av byggesaksreformen, gikk vi ut fra at det var mulig å bygge på andre undersøkelser om de faktiske forhold under både tidligere og nåværende byggesaksregime. Vi forutsatte å kunne bruke andres konkrete funn allerede ved *oppstart* av vårt prosjekt i 2003. Dessverre har de fleste av de antatt beste datakilder først foreligget helt mot slutten av prosjektfasen (dvs. i løpet av sommerhalvåret 2004). Vår mulighet for å gjennomføre en analyse basert på andre forskningsresultater, er derfor blitt svært begrenset.

I de fleste av kildene er det lagt liten vekt på å presentere klart definerte tall for virkningen av byggesaksreformen. Den åpenbare forklaringen på det, er gjennomgående at de fleste undersøkelsene ikke har hatt tilstrekkelig mulighet for å basere sine endringsanslag på et konsistent sammenligningsgrunnlag. Dermed mangler det nødvendige referansegrunnlaget som forutsetning for vår analyse. I den grad det finnes rimelige beskrivelser av enkeltstående forhold i både før- og ettersituasjonen, har vi prøvd å trekke vekslers på dette. I

den sammenheng støtter vi oss på uttrekk av funn fra en rekke datakilder.

Byggesaksreformen er en *system*reform; en reform der man tar sikte på å bedre systemer for kvalitetssikring og søknadsprosedyrer, i den hensikt å bedre byggkvaliteten på ferdige byggverk. Det foreligger lite representativ og repeterbar forskning omkring kvaliteten på bygninger og anlegg.

En tidlig referanse har vært Ingvaldsen (1994), der årlige byggskader er beregnet til 2,5 mrd. kroner eller 5 % av samlet produksjon, og der det fastslås at hoveddelen av alle byggskader oppstår i prosjekteringsfasen.<sup>8</sup> Dette indikerer at bedre prosjektering vil gi bedre kvalitet i ferdige bygninger.

Med de forskningsmetodene som ble benyttet, kan man ikke uten videre konkludere entydig om prosjekterings betydning. Beregnet usikkerhetsintervall for estimerte, årlige byggkostnader er også relativt stort. Det synes imidlertid klart at byggekostnadene både har vært og er betydelige og belastende for samfunnet som helhet.

I sin studie fra 2004<sup>9</sup> har Byggforsk forsøkt å spore eventuelle endringer i byggkvaliteten, knyttet til byggesaksreformen. De bygger på flere kilder, blant andre garantibefaringer fra tre store byggherreorganisasjoner og NBIs eget skadearkiv. Det har imidlertid vist seg vanskelig å komme fram til noen entydig konklusjon vedrørende byggkvaliteten. NBI resonerer seg likevel fram til at det *trolig* har vært en nedgang i byggskader. Usikkerheten på dette punktet er m.a.o. fortsatt stor.

## 2.5 Egen spørreundersøkelse til kommuner og foretak

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse med telefonintervju til kommuner og foretak. Den praktiske gjennomføringen har Analysehuset AS stått for, i samarbeid med Receptor. Totalt har vi svar fra 600 foretak og 300 kommuner. Telefonintervjuene ble gjennomført i desember 2003. Våre spørreskjemaer ligger i vedlegget bakerst.

---

<sup>8</sup> I tillegg anslås skader som oppdages i løpet av byggeperioden, til å utgjøre et tilsvarende beløp.

<sup>9</sup>Mehus, Jacob, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad (2004), se også kap **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**

## 2.5.1 Bransjefordeling

Tabellen under viser antall bedrifter i utvalget og populasjons- og utvalgsandeler. Utvalget er ikke representativt, da de største foretakene er overrepresentert, på bekostning av de minste. Dette har vi valgt da vi ønsket å analysere om forskjeller i foretakenes svar kan ha med foretakenes størrelse å gjøre.

Tabell 2.1 *Fordeling på foretakstyper og bransjer i spørreundersøkelsen*

	0-9 ansatte	10-19 ansatte	20-99 ansatte	99> ansatte	Sum
Pop.andel	0,91	0,05	0,03	0,01	1
Utvalgsandel	0,42	0,28	0,23	0,07	1

Antall ansatte er et viktig kriterium for å skille foretakene fra hverandre i (antatt) relevante grupper. I utvalget skilles det mellom følgende fem grupper:

Antall ansatte	Antall/andel i utvalget	
Inntil 2	83	14 %
3-10	193	32 %
11-30	228	38 %
31-100	66	11 %
Mer enn 100	31	5 %
Totalt	601	100 %

## 2.5.2 Frafall

### Kommunene

Det er foretatt totalt 1045 oppringninger for å kunne få gjennomført 300 intervjuer. Dette inkluderer både gjentatte forsøk med suksess som sluttresultat, og oppringninger som ikke har ført fram overfor den aktuelle kommune.

I landets 100 kommuner med minst 10000 innbyggere, bor nesten 3,3 mill. av Norges rundt 4,5 mill. innbyggere. 62 av disse kommunene, med totalt nesten 1,8 mill. innbyggere, er representert med svar. Blant de øvrige 38 som ikke er representert med svar, finner vi en befolkning på drøye 1,5 mill. Omfanget av både kommuner og deres folketall synes rimelig stort. Alt i alt bør derfor ikke befolknings-

konsentrasjon gi opphav til altfor store skjevheter i utvalget, kanskje med unntak for at Oslo ikke er kommet med.

I den geografiske fordelingen, synes Akershus og Aust-Agder å være klart underrepresentert i utvalget. Spesielt for et så folkerikt område som Akershus, kan det være en svakhet ved svarfordelingen. For de øvrige fylkene synes fordelingen å være akseptabel, både når det gjelder antallet kommuner og den blandingen av større og mindre kommuner.

### **Foretakene**

Det er foretatt 5174 oppringninger for å kunne få gjennomført 600 intervjuer. Mens antall oppringninger med kommunene i gjennomsnitt lå på ca. 3,5, har det vært nødvendig med et tilsvarende snitt på drøyt 8,5 for å oppnå seks hundre informanter blant foretakene. I gjennomsnitt er det gjennomført rundt sju mislykte oppringninger for hver positive respons. Her skiller næringene seg: Innen bygge- og anleggsnæringen (NACE 45) gikk det med nesten ti mislykte oppringninger for hver suksess, mens de to øvrige næringene kommer klart bedre ut med respektive forhold én til tre og én til fem i kodene 74.201 og 74.202. Materialet indikerer liten variasjon i frafall ut fra størrelsen på bedriftene innen hver av næringene.

Det synes med andre ord gjennomgående lettere å få snakket med representanter for arkitektkontorer og byggteknisk konsulentvirksomhet enn tilfellet er for bygge- og anleggsnæringen, og denne forskjellen gjenspeiler i større grad bransjetilknytning enn bedriftsstørrelse.

## **2.6 Caseanalyse**

For å få mer presise anslag på mulig nytte og kostnad av reformen har vi valgt ut noen spesielle foretak og kommuner som vi henter opplysninger fra gjennom personlig intervju. Vi ønsket å analysere virkninger av reformen der den faktisk var implementert (og forbi introduksjonsfasen med dertil hørende spesielle kostnader). På denne måten søkte vi å komme fram til effekter vi antar vi ville ha sett hvis alle aktører hadde implementert reformen.

Som hjelpemiddel utarbeidet vi et detaljert skjema for nedtegning av kvantitative data i forbindelse med byggesaksarbeidet. Informantene

---

<sup>10</sup> skulle først fylle ut skjemaet. På dette grunnlaget ville vi gjennomføre et intervju over telefon.

Fra spørreundersøkelsen definerte vi visse kriterier og valgte ut våre foretak og kommuner som oppfylte disse kriteriene.

Kriterier for beste praksis, kommuner:

1. Mengde tid og ressurser. Kommunen har brukt vesentlig med tid og ressurser (> 3 på en skala fra 1 til 5) på å sette seg inn i innholdet i reformen.
2. Kommunen mangler ikke kompetanse på områder som er vesentlige for implementeringen av byggesaksreformen. Her teller alle kommuner som svarer ”uenig” eller ”helt uenig” under spørsmålet om kommunen mangler kompetanse.
3. Kommunen benytter seg av forhåndskonferanser. Vi har valgt alle kommuner som har svart ja på spørsmålet om reformen har ført til økt bruk av forhåndskonferanser.
4. Kommunen mener byggesaksreformen har medført endringer i kommunens arbeid med estetikk. De kommunene som har svart Ja, vesentlige endringer er valgt ut.

På dette grunnlaget ble 7 kommuner valgt ut. Blant disse har vi fått svar og gjennomført intervju med 3 kommuner. I tillegg tok vi kontakt med et utvalg kommuner fra nøkkeltallprosjektet. Det lyktes oss å få svar fra 3 av disse. Til sammen omfatter dermed caseundersøkelsen 6 kommuner. Fire av dem ligger i Østlandsområdet. De øvrige to på nordvestlandet og i Nord-Norge. En av kommunene er en liten landkommune. Fire er mellomstore land- eller bykommuner og en er en større bykommune.

Kriterier for beste praksis, foretak:

1. Tid og ressurser til kompetanseheving. Her ble foretak valgt ut som svarte mye eller svært mye på spørsmålet.
2. Økt sin kompetanse i prosjektering de siste fem år. De foretakene som svarte ”enig” eller ”helt enig” ble valgt ut.
3. Bedret kontrollrutiner de siste fem år. Vi valgte foretak som erklærte seg ”enig” eller ”helt enig” i dette.
4. Anvendelse av trinnvise søknader. De foretakene som svarte ”i stor grad” på dette spørsmålet, ble valgt.

---

<sup>10</sup> Næspe, Bengt (2003)



5. Økt bruk av forhåndskonferanser. Svaret ”ja” på dette kvalifiserte til intervju.

Sju foretak ble utkrystallisert på dette grunnlaget. I tillegg har vi tatt med de to foretakene som var representert i prosjektets referansegruppe, slik at det totale antall caseforetak er 9, fordelt på 3 entreprenører/utbyggere, 4 rådgivende ingeniører/prosjektadministrasjon, 1 arkitekt og 1 totalleverandør. De fleste har sitt virkeområde på Østlandet, i tillegg er ett Bergensfirma, ett fra Sørlandet og ett fra Nord-Norge med blant foretakene. Ett av foretakene hører til de største i landet.

Det viste seg vanskelig for alle kommuner og foretak å fylle skjemaet med tall av den nøyaktighetsgrad vi ønsket. Siden tallene er usikre og i de fleste tilfeller er resultat av vurderinger, har vi vært forsiktige med å legge deres anslag til grunn for våre konklusjoner. Vi har anvendt informantenes svar som eksempler og for eventuelt å avkrefte bastante påstander.

## 3 Ansvarsforhold

For de utøvende bransjene antas forslagene om ansvar og kontroll å medføre endringer i retning av kvalitetsheving og skjerpede krav om etterlevelse av offentlige krav. (Ot.prp. nr.39 (1993-94), side 24)

Nytte og kostnader knyttes her til systemet med sentral foretaksgodkjenning og endringene når det gjelder prosjekterings- og gjennomføringsansvar. De mulige nyttevirksomheter av dette er, som sitert over, former for kvalitetsheving, implisitt også som følge av økt etterlevelse av offentlige krav (som følge av skjerpede krav til for eksempel kvalitetssikringssystemer, ikke konsekvenser eller sanksjoner). For å få sentral godkjenning er foretakene nødt til å tilfredsstille en rekke krav når det gjelder egne kontroll- og kvalitetssikringsrutiner. Videre antar vi at økt sporbarhet når det gjelder ansvar for begåtte feil underveis, har en verdi i seg selv: Det er lettere og tidsbesparende når noe går galt. Systemet med sentral godkjenning var videre intendert å gi lettelse i kommunal saksbehandling: Jobben med å godkjenne foretakene er, gitt at foretaket er sentralt godkjent, allerede gjort av BE.

En rekke spørsmål melder seg: Kan systemet med foretaksgodkjenning sies å ha medvirket til tidsbesparelser for bransjen og/eller kommunen? Til kompetanseheving i bransjen? Og er det blitt lettere å spore tilbake til ansvarshavende, dersom det oppstår feil og mangler i byggeprosessen? Er foretakene mer ”ansvarlige” nå enn før og har de høyere kompetanse? Hva er kostnadene; mer tidsbruk i bransjen? Administrative kostnader? BEs kostnader?

Vi ser først nærmere på det sentrale godkjenningsregisteret (3.1), dernest på ansvar og sporbarhet (3.2) før vi til sist konkluderer om nytte- og kostnadseffektene av disse (3.3).

## 3.1 Det sentrale godkjenningsregisteret

I denne delen ser vi spesielt på mulige nytte- og kostnadseffekter av det sentrale godkjenningsregisteret.

### 3.1.1 Mulig nytte av systemet med foretaksgodkjenning

På forhånd antok vi at systemet med foretaksgodkjenning kunne ha flere nytteeffekter på foretakssiden. Vi har konsentrert oss om følgende punkter:

#### **Systemet med foretaksgodkjenning kan... :**

1. ... medvirke til at ansvarlige foretak har den nødvendige kompetanse.
2. ... medvirke til et høyere kompetansenivå i bransjen
3. ... medvirke til ansvarlighet og kontroll i byggeprosessen
4. ... gi tidsbesparelser for foretaket

Med unntak av punkt 4, er disse faktorene forhold som bør slå ut i bedre kvalitet: Nødvendig kompetanse er i det minste en nødvendig forutsetning for at en byggeprosess skal få et godt resultat. Dersom byggeprosessen preges av større grad av ansvarlighet og kontroll, er også dette noe som trolig vil vises i kvaliteten på i det ferdige byggverket.

### 3.1.2 Det sentrale godkjenningsregisteret og annen forskning

SINTEF har i sitt prosjekt under samme forskningsprogram<sup>11</sup> analysert omfang og virkninger av godkjenningsordningen, spesielt i forhold til (kommunenes mulige nytte i form av) redusert saksbehandlingstid og andre forenklinger. I tillegg analyseres virkninger i forhold til ansvarsfordelingen mellom de sentrale og de kommunale myndighetene når det gjelder praktisering av godkjenningsordningen. Ordningene er endret underveis, studien er derfor konsentrert om tiden

---

<sup>11</sup>SINTEF, rapport (STF22 a04510), Eli, Støa, Wibeke Knutsen og Monica Jensø: *Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen*

---

før 2003, i tillegg til at man forsøker å ta hensyn til *forventninger* til endringene.

En hovedkonklusjon synes å være skepsis til verdien av foretakenes egenvurdering i forhold til egen organisering og egne kvalitets-systemer. Foretakenes egenvurdering av utdanning og praksis vurderes som mer pålitelig. Det nevnes en mulig positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og kvalitetssikring.

For å sikre at ordningen virker kvalitetssikrende og tidsbesparende, fremheves nødvendigheten av tilsyn. SINTEFs undersøkelse avdekker *manglende tilsyn* i 66 % av alle kommunene, minst tilsyn i de minste kommunene og mest i de store kommunene. Dessuten: I de kommunene som fører tilsyn har, tilsynet lite omfang, med bare rundt ett tilsyn per 50 til 100 byggesaker. Dette nevnes som en viktig brist på forutsetningene for at godkjenningsordningen skal fungere etter hensikten.

Sentral godkjenning av foretak kom som del av byggesaksreformen. I SINTEFs rapport sies det lite om situasjonen før, men det hevdes at papirmengden for kommunene er noe redusert og saksbehandlingstiden kortere i forhold til tidligere ordning.

### 3.1.3 Godkjenningsordningen

#### **Foretakenes syn**

Vi finner i vår studie at totalt 519 av 600 foretak har lokal og/eller sentral godkjenning. Bare 3 prosent av de største foretakene har ingen godkjenning, mens 32 prosent av de minste ikke har det. I snitt er det 14 prosent i utvalget vårt som ikke har godkjenning<sup>12</sup>. Dette er neppe representativt for bransjen, da vi som – som tidligere nevnt – har et utvalg der de minste foretakene er underrepresentert. For vårt prosjekt er utvalget hensiktsmessig, men man må være oppmerksom på dette i de konklusjoner som trekkes.

De 519 foretakene med godkjenning ble bedt om ta stilling til påstander om systemet med foretaksgodkjenning, på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig i påstanden og 6 er helt enig.

---

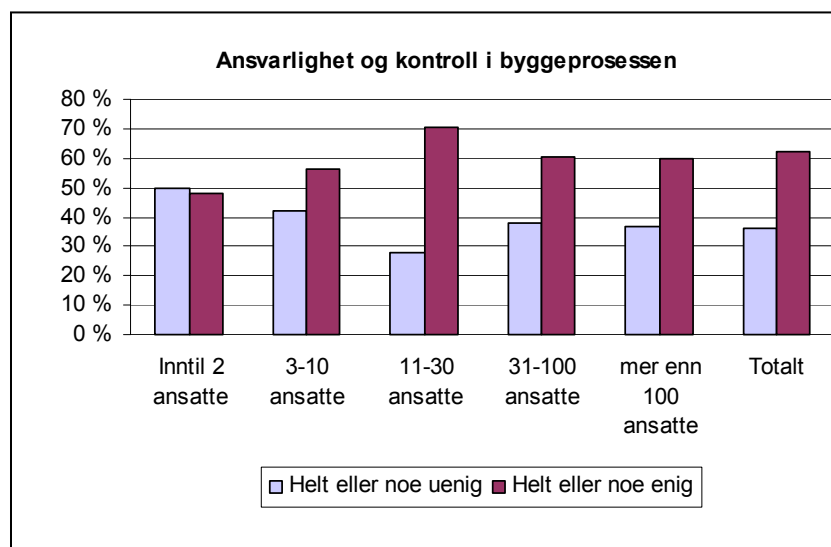
<sup>12</sup> I spørreundersøkelsen skilte vi ikke mellom sentral og lokal godkjenning, da vi primært var interessert i systemet med foretaksgodkjenning generelt. I ettertid ser vi at noen respondenter kan ha oppfattet dette ulikt: Noen kan ha tenkt utelukkende på den sentrale godkjenningsordningen, mens andre kan ha ment både lokal og sentral godkjenning. Det har også vist seg å være lokale variasjoner i kommunene m.h.p. praktisering av lokale ”registre”.

Skalaen gir anledning til å grovsortere: 1-3 karakteriseres som mer eller mindre uenig, og 4 – 6 som mer eller mindre enig. Undersøkelsen viser at foretakene er mest enig i våre påstander om at systemet medvirker til *ansvarlighet og kontroll* i byggeprosessen (62 prosent av utvalget er mer eller mindre enig i det), og at det sikrer at ansvarlige foretak har den nødvendige kompetansen (66 prosent av utvalget). Når det gjelder kompetansenivået i bransjen, er det vanskeligere å trekke sikre konklusjoner. Omlag halvparten av foretakene er mer eller mindre *uenig* i dette, hvorav 71 foretak (14 prosent) har brukt skalaens ytterpunkt og gitt 1.

Enda flere foretak har brukt skalaens ytterpunkter når det gjelder påstanden om *tidsbesparelser*: Hele 107 foretak (21 %) er *helt uenig* i at systemet med foretaksgodkjenning gir tidsbesparelser for foretaket, mens 62 foretak, eller 12 % av vårt utvalg, er helt enig. Ytterligere 89 foretak har gitt 5.

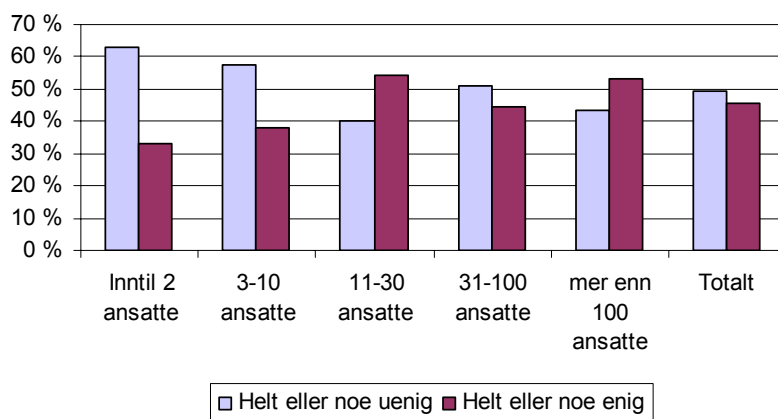
Går vi dypere ned i materialet, ser vi at det er store forskjeller i svarene fra foretak med få og foretak med mange ansatte. Det kan se ut som store foretak ser en større grad av nytte med systemet med foretaksgodkjenning enn mindre foretak gjør. I Figur 3.1 viser vi svarene fra undersøkelsen fordelt på de fire påstandene. Foretakene er plassert i hovedgrupper av ansatte.

Figur 3.1 Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til...



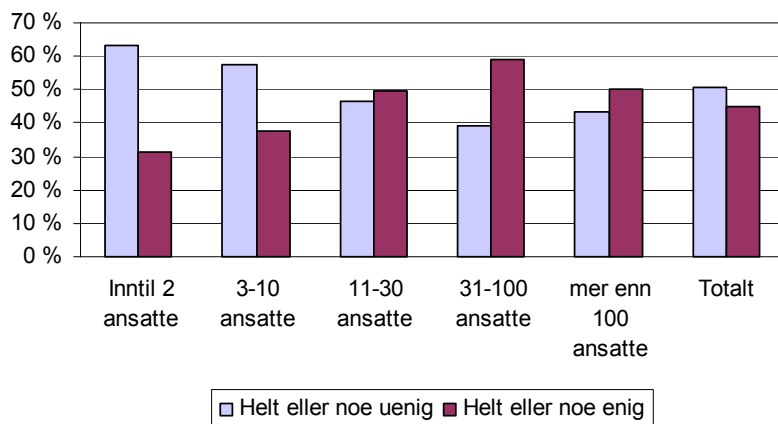
*Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til...*

**Et høyere kompetansenivå i bransjen**



*Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til...*

**Tidsbesparelser for foretaket**



**Kommunenes syn**

Kommunene er positive til kompetanseeffekten av systemet med foretaksgodkjenning: 121 (40 prosent) av utvalget vårt på 300 kommuner sier seg enig i påstanden "Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til høyere kompetanse hos ansvarshavende". Men det er også verdt å merke seg at 90 kommuner (30 prosent) mener det ikke er noen forskjell på dette punktet før og etter byggesaksreformen.

Når det gjelder mulige tidsbesparelser hadde vi på forhånd ventet at systemet med sentral godkjenning skulle gi gevinster i form av innspart tid for kommunene. Dette har vi ikke fått bekreftet i vår undersøkelse. 126 kommuner svarte nei på spørsmålet om det at det nå er satt krav til foretaksgodkjenning har ført til tidsbesparelser for kommunen. 116 kommuner svarte ja, se Tabell 3.1 .

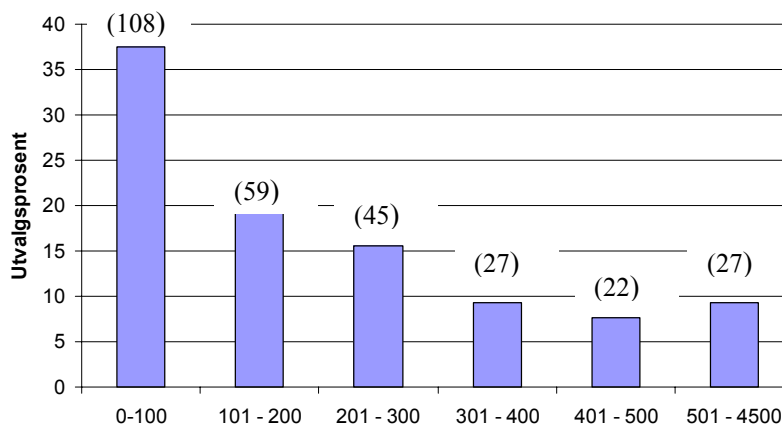
Tabell 3.1 *Kommunenes syn på foretaksgodkjenning*

*Som en del av reformen er det satt krav til foretaksgodkjenning (lokal eller sentral). Har dette ført til:*

	Høyere kompetanse hos ansvarshavende		Tidsbesparelser for kommunen	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ja	121	40	116	39
Nei	75	25	126	42
Ingen forskjell	90	30	46	15
Vet ikke	14	5	12	4
Total	300	100	300	100

Kommunene er videre gruppert etter antall saker (: ”Kan du gi et anslag på det totale antallet bygge- og meldingssaker i din kommune”). Figur 3.2 viser hvordan utvalget vårt fordeler seg på disse gruppene.

Figur 3.2 *Antall bygge- og meldingssaker i kommunene i utvalget.*



Antall kommuner i hver gruppe er angitt i parentes. 12 kommuner har ikke oppgitt antall bygge- og meldingssaker.

Hvordan svarer kommuner i ulike grupperinger på nytten av foretaksgodkjenning? Når det gjelder mulig høyere kompetanse hos de ansvarshavende, finner vi en høyere ja-andel for kommuner i gruppe 2 (mellom 201 og 300 bygge- og meldingssaker) og særlig i gruppe 3 (mellom 201 og 400 bygge- og meldingssaker). De største kommunene (27 kommuner som hadde over 500 bygge- og meldingssaker) er tydeligst på at systemet med foretaksgodkjenning ikke har medført noen forskjell i ansvarshavendes kompetansenivå i forhold til tidligere: 14 stykker svarte ”Ingen forskjell”, ingen krysset av for ”vet ikke”.

Hvilke kommuner har svart ”Ja” til at systemet med foretaksgodkjenning medfører at kommunen bruker mindre tid på godkjenningsarbeid? Den største ”Ja”-andelen finner vi for de kommunene som hadde flest bygge- og meldingssaker. Laveste ”ja”-andel (høyeste ”Nei”-andel) har kommunene som har mellom 201 og 300 bygge- og meldingssaker siste år.

### **Foretakenes kostnader**

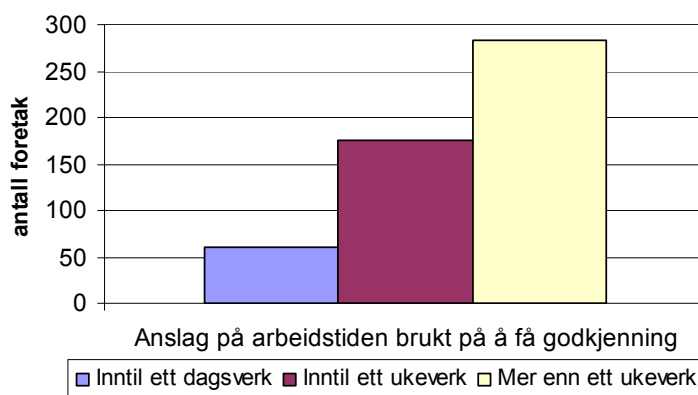
Foretakenes kostnader med foretaksgodkjenning omfatter hovedsaklig arbeidet med – dvs. tiden som går med til – å skaffe og opprettholde den sentrale godkjenningen. I tillegg kommer en årlig avgift. Ved hjelp av avgiften skal systemet være selvfinansierende.

Vi går ikke inn på diskusjonen om hvorvidt systemet er selvfinansierende eller ikke i praksis. I stedet velger vi å konsentrere kostnadsbiten i forbindelse med foretaksgodkjenning omkring arbeidet med å skaffe seg slik godkjenning.

I undersøkelsen ble foretakene spurt om hvor lang tid de har brukt på å skaffe seg godkjenning. Spørsmålet er rettet til de 519 foretakene i vårt utvalg som har foretaksgodkjenning. Vi antok på forhånd at det ville være vanskelig, særlig i et kort telefonintervju, å gi et presist anslag på tidsbruk, også fordi det for de fleste er langt tilbake i tid. (De fleste i vårt utvalg som har sentral godkjenning skaffet seg det mellom 1997 – 1999, med en hovedvekt på 1997). Vi gav derfor respondentene tre alternativer: Inntil ett dagsverk, inntil ett ukeverk og mer enn ett ukeverk.

Totalt har 283 foretak (55 prosent av de spurte) brukt ”mer enn et ukeverk” på å få sentral/lokal godkjenning. 61(12 prosent) har brukt inntil ett dagsverk og 175 (34 prosent) inntil ett ukeverk.



Figur 3.3 *Foretakenes tidsbruk på foretaksgodkjenning*

Over halvparten (36) av de 62 foretakene som var mest enig i påstanden ”Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til tidsbesparelser for foretaket”, hadde brukt mer enn ett ukeverk på å få godkjenning.

I vår undersøkelse har de minste foretakene brukt mindre tid enn de store, se Tabell 3.2. Blant de spurte er det 30 foretak med mer enn 100 ansatte. Av disse har 23 brukt ”mer enn ett ukeverk”.

Tabell 3.2 *Foretakenes tidsbruk (anslag på arbeidstiden brukt) på å få godkjenning*

Tidsanslag	Inntil 2 ansatte	3-10 ansatte	11-30 Ansatte	31-100 ansatte	mer enn 100 ansatte	Total
Inntil ett dagsverk	11	25	21	3	1	61
<i>Prosent</i>	20	15	10	5	3	12
Inntil ett ukeverk	22	65	66	16	6	175
<i>Prosent</i>	41	39	32	26	20	34
Mer enn ett ukeverk	21	75	122	42	23	283
<i>Prosent</i>	39	45	58	69	77	55
Sum	54	165	209	61	30	519
<i>Prosent</i>	100	100	100	100	100	100

### 3.1.4 Utvalgte foretak: Syn på kost-nytte av sentral godkjenning

Av våre 9 utvalgte caseforetak har 8 sentral godkjenning. Det ene som ikke har det, har også endret virksomheten så betydelig siden 2002 at dette nå er uvesentlig for foretaket.

Det viste seg vanskelig i ettertid å kvantifisere den tiden som gikk med til å skaffe seg sentral godkjenning, både fordi det ligger langt tilbake i tid, men også fordi arbeidet fortsatt hos flere (4) er å betrakte som løpende virksomhet. Tidsbruken, der den er oppgitt, varierer derfor fra 2-4 uker til opptil et halvt årsverk. Det er imidlertid, hos 2 foretak, en sammenheng mellom mye tidsbruk og foretakets egendefinerte nytte av den sentrale godkjenningen: Det er brukt mye tid (mer enn 2 månedsverk), men denne tiden anses som utgift til inntekts ervervelse: Sentral foretaksgodkjenning vurderes hos disse enkelte som en styrke for foretakets konkurransekraft, et must, et sertifikat man må ha.

Foretakene er imidlertid også selv svært kritiske: To hevder at det er alt for lett å få sentral godkjenning (papirer kan kjøpes, hevdes det), noe som undergraver ordningen. Ingen av våre utvalgte foretak har noen tidsbesparelser i prosjekter, som følge av sentral godkjenning. Alle bruker mer tid da det anses å være mer arbeid med papirer og mer løpende arbeid med kvalitetssikringssystemer nå enn før. En går så langt som å hevde at nytten av skjemaene er mer jobb for byråkratene.

### 3.1.5 Utvalgte kommuners syn på kost-nytte av sentral godkjenning

I våre seks kommuner hevdes det at det sentrale foretaksregisteret har virket tidsbesparende, men informantene understreker samtidig at det ikke dreier seg om store besparelser sett mot antall årsverk i byggesaksavdelingene. Ut fra tall oppgitt av to av kommunene kan spart tid dreie seg om ca 1-2 % av den totale tiden som medgår til saksbehandling.

Flere informanter sier at den vesentlige nytten ligger i at ”useriøse aktører” er luket bort fra markedet. Useriøse aktører i denne forbindelse vil si foretak som ikke har sentral godkjenning og som heller ikke er ”gamle kjente” av kommunene. Lokale, databaserte registre er ulovlig og praktiseres ikke. I stedet opererer noen kommuner med arkiver hvor de lokale foretakene kan gjenfinnes på sak.

En kommune hevder at rasjonaliseringsgevinsten først og fremst ligger på foretakssiden idet de ikke trenger å søke for hver gang. En annen kommune hevder at prisen for å innlemmes og stå i det sentrale registeret er såpass høy at små foretak som opererer lokalt, avstår fra å søke.

## 3.2 Nye og klarere ansvarsområder

I dette avsnittet ser vi nærmere på ansvarsdelen av reformen, med vekt på mulig nytte- og kostnadselementer for samfunnet.

### 3.2.1 Ansvar og sporbarhet: Mulig nytte og kostnad

Som nevnt var én av reformens intensjoner å gjøre det enklere å finne hvem som er ansvarlig når feil og mangler avdekkes. I vår terminologi blir dette en klar mulig nyttevirking. Imidlertid har innledende informantintervjuer avdekket at endringene også kan virke den andre veien: Ansvarsforhold kan falle mellom flere stoler, og dermed ikke dekkes av noen. Dette regner vi i så fall som en kostnad. Vi har altså:

Mulig nytte: Tydeligere ansvar og økt sporbarhet

Mulig kostnad: Ansvarsforhold som ikke dekkes (faller mellom flere stoler)

### 3.2.2 Annen forskning om ansvar og sporbarhet

Prosjektet "Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering" ved Byggforsk (Stenstad/Rolstad, NBI-rapport 375 (2004)) inneholder en vurdering av om byggesaksreformen har gitt oss bedre bygninger gjennom en forbedret prosjekteringsprosess. Studien er rettet mot fagområder som vurderes å være viktig/kritiske i forhold til feil, mangler og framtidige byggskader.

Hovedproblemstillingen dreier seg om prosjekteringsoppgavene er definert, ansvarsfordelt og utført, og om kontroll av prosjekteringen er planlagt/gjennomført. Undersøkelsen baseres på en kombinasjon av casestudier, saksgjennomgang og spørreundersøkelse (med gjennomsnittlig svarprosent på 24; varierende fra 7 til 36 i de ulike gruppene).

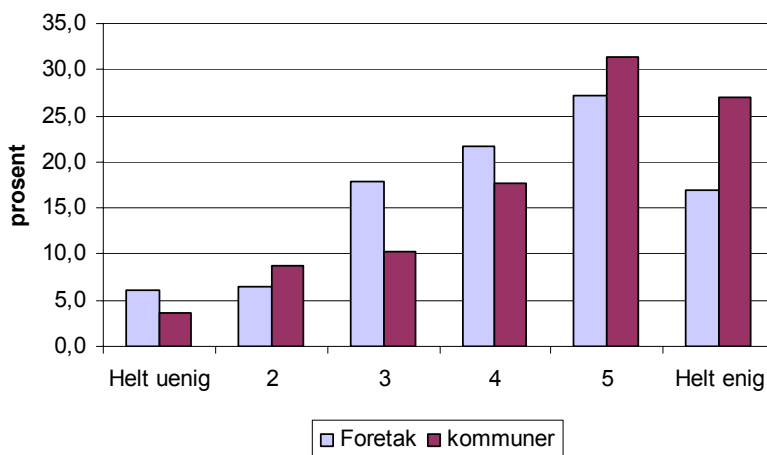
I kapitlet "Hvordan er sluttresultatet?" (s.73 ff, del I) oppsummeres følgende: "Dette prosjektet omfatter ikke kvantitative målinger av feil,

mangler eller skader. Under casestudiene ble det gjennomført stikkprøvekontroll av utførelsen, jf. Delrapport II av II: Grunnlag, men antall prosjekter er altfor lite til at det trekkes noen klare konklusjoner.” Om mulige endringer uttrykkes følgende: ”Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at det ikke har skjedd særlige endringer mht. arbeidsoppgaver og ansvar som følge av byggesaksreformen.” (s.47, del I, vår kursivering). Metoder og svarfordeling indikerer begrenset generaliseringsverdi, men forfatterne hevder at tross svakheter, er det sannsynlig at reformen har bidratt til en viss bedring av kvaliteten på det som bygges, og at dette primært skyldes bedre kontroll.

### 3.2.3 Spørreundersøkelsen; ansvar og sporbarhet

Kommuner og foretak har fått tre identiske spørsmål knyttet til dette. De er bedt om å svare på våre påstander på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Den første påstanden: ”Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før” er vist i Figur 3.4. Her ser vi at flertallet av både kommunene og foretakene svarer enten 4, 5 eller 6. De gir altså uttrykk for ulike grader av enighet i vår påstand. Men vi ser også at kommunene gjennomgående er mer positive enn foretakene: 27 prosent av kommunene er helt enig, mens andelen for foretakene er 17 prosent.

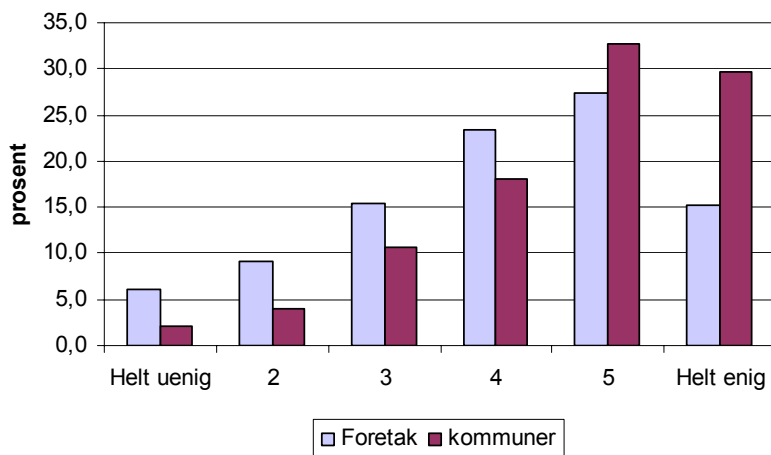
Figur 3.4 ”Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før”



Vår andre påstand: ”Det er lettere å fastslå hvem som har ansvaret for feil nå enn før” (se Figur 3.5), viser et tilsvarende mønster:

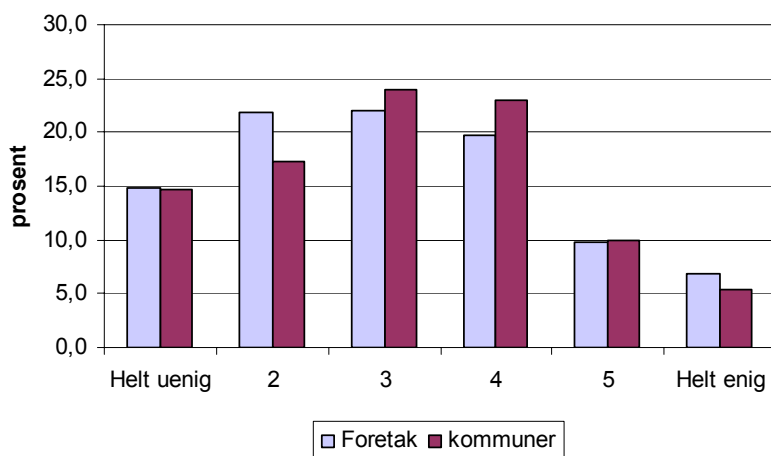
Flesteparten er enig i dette, men relativt flere kommuner enn foretak er helt enig (30 vs 15 prosent).

Figur 3.5 ”Det er lettere å fastslå hvem som ansvaret for feil nå enn før”



Det tredje spørsmålet, om ansvarsområder faller mellom flere stoler, tolker vi som et kontrollspørsmål idet høye verdier på alle spørsmål samtidig indikerer lav reliabilitet i svarene. Dette viste seg ikke å være tilfelle. Svarene er vist i Figur 3.6.

Figur 3.6 ”Viktige ansvarsområder faller mellom flere stoler



Det synes ikke å være noen klare forskjeller i foretakenes svar som kan forklares ved hjelp av foretakets størrelse. Når det gjelder kommunestørrelse ser vi at kommunegruppe 2 (101 – 200 bygge- og meldingssaker) er 37,3 prosent ”helt enig” i vår første påstand (Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før). Ellers er det små variasjoner i svarene.

### 3.2.4 Utvalgte foretak: Syn på Ansvar og sporbarhet

#### **Kost-nytte: Tydeligere ansvar? Økt sporbarhet?**

Caseforetakene våre er sterkt uenig på dette området. Noen (3) hevder endringene i ansvarsfordeling ikke har slått ut overhodet. Én presiserer dette til at foretakets rutiner var gode, også før reformen, men at man er mer bevisst på ansvaret nå. Andre (4) hevder at det har vært viktig å få plassert mer ansvar hos entreprenøren, at dette har gitt et klarere ansvarsbilde med mer entydig plassert ansvar. Dette vil igjen gi et tydeligere risikobilde og økt sporbarhet. Én hevder at ansvaret slett ikke er plassert overhodet, at det er den enkelte håndverker som må være ansvarlig – ikke bedriften. Hvis den enkelte håndverker sto i fare for å miste et håndverkerbevis (og dermed jobbmuligheten) for en periode vil den enkelte være langt mer aktpågivende enn når det bare er bedriften som straffes.

Når det gjelder tidsbruk rapporterer 4 foretak om økt tidsbruk; fra 4-5 til 20 prosent mer. Ett foretak har erfart en omsetningsøkning som følge av at foretaket kunne stille som ansvarlig søker. Ett annet foretak mener ansvarsfordelingen har bidratt til å synliggjøre kompetanse, og sånn sett gir et konkurransefortrinn.

Vi ser m.a.o. en viss økning i tidsbruk på grunn av endrete ansvarsforhold. Dette er, isolert sett en kostnad. Men variasjonene er store. Det kan imidlertid synes som at denne tiden tas inn andre steder (tydeligere risikobilde, synliggjøring av kompetanse og seriøsitet) og at nettokostnaden (kostnad til økt tidsbruk fratrukket mulig nytte) for foretak *innenfor systemet* kan være uendret

For foretak på siden av disse systemene har ikke reformen hatt noen kostnadmessig betydning. For samfunnet kan det ha hatt betydning hvis det nå er blitt flere som opererer utenfor de etablerte strukturer; hvis omfanget av svart arbeid har økt. Dette er det naturligvis vanskelig å tallfeste, per definisjon. Men vi vil likevel peke på muligheten for at reformen, i et gitt delmarked, kan komme til å virke stikk mot sin hensikt. Det er også trolig at vår spørreundersøkelse underestimerer omfanget av foretak utenom systemet. Vi ser at

andelen foretak uten sentral/lokal godkjenning er størst for de minste foretakene. Disse er underrepresentert i vår spørreundersøkelse.

### 3.2.5 Hva sier utvalgte kommuner om ansvar og sporbarhet?

Casekommunene er samstemte om at reformen har gitt ”ryddigere forhold” i byggebransjen. I dette legger de trolig klarere ansvarsforhold og dermed bedre sporbarhet når det gjelder feil. Dette sammen med det sentrale foretaksregisteret skulle i så fall borge for økt kvalitet i det som bygges.

De nye ansvarsforholdene har gjort saksbehandlerne mer spesialiserte og de har økt kompetansen innenfor sine spesialfelt. I en kommune hevdes det at saksbehandlerne er blitt ”proffe på å kontrollere om søknadene er fullstendige, men ikke lenger er i stand til å vurdere det ferdige resultatet”. Dette er i så fall en klar konsekvens av reformen, men neppe i tråd med dens intensjoner.

Flere informanter forteller dessuten at antall klagesaker øker, men ser dette som en følge av den generelle samfunnsutviklingen mer enn som følge av byggesaksreformen.

En informant nevner ansvar for brannsikkerhet, et område som, i følge Byggforsk<sup>13</sup> risikerer å falle mellom flere stoler. I denne kommunen behandles brann fortsatt konkret på konferanser med søkerne. ”Brannfolkene klarer ikke å sitte stille å se på at dårlige løsninger blir anvendt”.

Når det gjelder tidsbruk som effekt av den nye ansvarsfordelingen, varierer synspunktene. Total tidsbruk er trolig begrenset av byggesaksavdelingenes samlede kapasitet. Likevel kan visse endringer spores i de utvalgte kommunene: Det viser seg at ingen kommuner har mindre kapasitet til byggesaksbehandling nå enn før reformen. Økningen i en av kommunene er 30 % (fra 10 – 13 ansatte). Dette indikerer at byggesaksbehandling i løpet av reformen har fått klart høyere prioritet i kommunen. Samtidig innebærer dette en betydelig kostnadsøkning.

---

<sup>13</sup> <sup>13</sup> Stenstad og Rolstad (2004): *Evaluering av plan og bygningsloven Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering.*

## 3.3 Konklusjoner: Ansvarsforhold

Vi summerer opp våre funn i forhold til godkjenningsordningen og ansvar og sporbarhet hver for seg:

### 3.3.1 Foretaksgodkjenning

Registeret har utvilsomt muligheter til å fungere slik det var intendert, og kan dermed bidra til å sikre at ansvarlige foretak faktisk har den nødvendige kompetanse, men det forutsetter at det følges opp. Det må ha konsekvenser som kan oppspores av andre dersom et foretak ikke lenger oppfyller kravene. I tillegg kommer det faktum at selv om mange har sentral godkjenning, er det ikke obligatorisk. M.a.o. kan det hevdes at ordningen bidrar til en todeling i markedet: De foretak som opererer i flere kommuner og/eller er store eller mellomstore på den ene siden. På den andre siden finner vi de aller minste foretakene, og/eller de som kanskje bare opererer lokalt.

Vi kan summere opp våre funn i en nytte-kostnadskontekst slik:

#### **Økt nytte:**

- Systemet medvirker til ansvarlighet og kontroll i byggeprosessen
- Systemet sikrer at ansvarlige foretak har den nødvendige kompetanse
- Systemet medvirker til høyere kompetanse hos ansvarshavende
- Systemet medvirker til *litt* tidsbesparelser for kommuner (ikke for foretak)

#### **Økt kostnad:**

- Foretakenes tidsbruk med å få sentral godkjenning
- Foretakenes tidsbruk til å vedlikeholde kvalitetssikringssystemer
- Foretakenes tidsbruk med å holde seg oppdatert om endringer

Vi anser de samlede nytteeffektene for å være større enn kostnadene.

I tillegg ser vi også at systemet kan virke diskriminerende med hensyn på bransjestruktur. Vi kan ikke ta stilling til om dette er en nytte- eller en kostnadseffekt, det er momenter som trekker i begge retninger.



### 3.3.2 Ansvar og sporbarhet

Fra spørreundersøkelsen så vi at et flertall av foretakene mener byggesaksreformen har bidratt til økt sporbarhet når det gjelder å fastslå hvem som har ansvaret for feil. Spørsmålet videre er om dette i seg selv gir bedre bygninger og anlegg eller bidrar til en bedre byggeprosess. Casestudiene bidrar ikke til noen entydig konklusjon. Svarene fra caseforetakene går mer i retning av tidspress og prispress når det gjelder hva som har betydning for det ferdig resultatet.

Effekten man ønsket å oppnå var, ifølge Ot.prp. nr.39:

For kompliserte saker vil virkningen først og fremst være at det skal foreligge bedre oversikt over ansvarsforholdene, og større sikkerhet for at gjennomføringen skjer på en kvalitativt riktig måte (side 25-26)

For mindre kompliserte saker antok man at reformen ville gi en klarere ansvarsfordeling, og at den som påtar seg et ansvar vil måtte innestå overfor myndighetene for at arbeidet er skikkelig utført.

Reformen har utvilsomt medført en bedre oversikt over ansvarsforholdene, og dermed oppfylt intensjonen på det punktet. Men vi er usikre på om dette har bidratt til en kvalitativt riktigere gjennomføring. Her er det stort sprik i vårt materiale, noe vi også finner igjen i andres forskning på feltet. En grunn til dette kan være at det fortsatt er mulig for foretak (og for den enkelte håndverker) å lure seg unna, hvis de ønsker det. Enkelte hevder også at sentral godkjenning til en viss grad kan kjøpes. Konsekvensene ved feil er fortsatt små (med unntak av muligheten for tap av ansvarsrett) og rammer ikke personlig (bedrift, ikke den utførende håndverker). Sist, men ikke minst; vi vet lite om gjennomføring og ansvarsforhold i praksis er slik de er på papiret.

Vi kan summere opp nytte- og kostnadseffektene som følger:

Økt nytte:

- Det har blitt tydeligere hvem som har ansvaret
- Det er en økt sporbarhet ved feil og mangler

Økt kostnad:

- Sterkt fokus på ansvarsforhold tar mer tid (enn tidligere praksis) for foretakene.
- Det hevdes å være en viss mulighet for juks med systemet

---

## 4 Saksgang

... kommunene vil kunne spare ressurser i saksbehandlingen fordi det settes strengere krav til hva en søknad skal inneholde... (Ot.prp. nr.39, side 27)

... Forhåndskonferanse kan kreve noe ressurser, men ved færre feil og mangler ved selve søknaden, vil dagens arbeid med å få supplert og rettet opp søknader reduseres. Dette bør gi en nettogevinst for alle parter totalt sett... (side 29)

Sitatene fra ot.prp. nr.39 viser at det var store forhåpninger til mulige besparelser og gevinster av endringene i saksgangen med byggesaksreformen. Vi konsentrerer analysen om adgangen til totrinns byggesøknader, og det nye ved systemet med forhåndskonferanser. Vi tar også med mulige endringer i saksbehandlingstid og, for foretakene, endringer i tiden det tar å utarbeide en byggesøknad.

I avsnitt 4.1. ser vi nærmere på mulige nytte- og kostnadseffekter endringene i saksgang på forhånd var antatt å få. Avsnitt 4.2 tar for seg tidsbruken, slik vi har avdekket det gjennom våre studier. I 4.3 ser vi på totrinnsbyggesøknad og i 4.4.: Forhåndskonferansen. Vi sammenfatter våre funn i avsnitt 4.5

### 4.1 Endringer i saksgang og mulige nytte- og kostnadseffekter

Koblingen til *byggkvalitet* synes her å være svakere enn for de andre hovedvariablene våre. I stedet er vekten lagt på kommunal saksbehandlingstid, å spare ressurser i kommunal sektor ved å få ned tidsbruken i byggesaker. En kan stille spørsmålet om ikke dette også var en hovedintensjon ved reformen.

Dersom saksbehandlingstiden går ned vil dette ha en klar samfunnsnytte ved at ressurser utnyttes mer effektivt. Både kommunens og

foretakenes ressurser som bindes opp i påvente av svar fra kommunen, vil frigjøres raskere. Én kobling til kvalitet vil oppstå dersom presset på saksbehandlingstid fører til dårligere kontroll og dermed dårligere byggesøknader.

Foruten alle krav som nå er satt til hva en søknad skal inneholde, har reformen endret systemet med forhåndskonferanser. I forhold til tidligere praksis er det nå formalisert som en rettighet, og kommunen er pålagt å føre referat fra forhåndskonferansen. Vi ser spesielt på om det er endringer i bruken av forhåndskonferanser, og om forhåndskonferanser kan ha fått et annet innhold nå enn før.

Vi ønsker m.a.o. å undersøke: Er byggesøknadene bedre (mer i samsvar med lover og regler) nå enn før? Brukes det mindre tid (i kommunen) på saksbehandling nå enn før? Hva har skjedd med tidsbruken i forbindelse med byggesøknader i foretakene? Har endringene i systemet med forhåndskonferanse hatt noen nytte og/eller kostnadseffekter?

*Mulige nytteeffekter:*

- bedre byggesøknader
- en bedre byggeprosess
- kortere saksbehandlingstid (innsparer ressurser i kommunen)
- sparer ressurser på foretakssiden

*Mulige kostnader:*

- økt samlet (kommuner og foretak) ressursbruk i forhold til tidligere.

## 4.2 Tidsbruk i forbindelse med byggesøknader/søknadsbehandling

Her vil vi først se på hva annen forskning har frembrakt. Så tar vi for oss resultatene som fremkommer i vår undersøkelse. Dernest hva våre utvalgte foretak og kommuner mener.

### 4.2.1 Annen forskning: Saksgang

I regi av kommuneforbundet har det foregått et prosjekt med kartlegging i utvalgte kommuner, ”Nøkkeltallsprosjektet”<sup>14</sup>. Her er det

---

<sup>14</sup> Bengt Næspe (2001) og (2003)

utviklet en beregningsmåte for måling av saksbehandlingstid og nøkkeltall for tid og ressursbruk i plan- og byggesaker blir registrert.

Dataunderlaget har vært hentet fra fem Grenlandskommuner og fra 20 andre kommuner (bl.a. Oslo, Tromsø og Bærum, samt en rekke mindre). Geografisk er referansekommunene lite representative, da de aller fleste befinner seg på Sørøstlandet. Størrelsesmessig er de mer representative for landet. For "Grenlandskommunene" har rapporten tall for situasjonen i 1997. Det gjelder *type byggesak (andel meldinger og andel enkle tiltak), saksbehandlingstid for bransje og kommune, mottakskontroll, antall mangelfulle søknader og ressurser til saksbehandling*. Rapporten forteller ikke noe om tilstanden før 1997-reformen.

Prosjektet dokumenterer en stor økning i *andel meldinger* (dvs. søknader som ikke omfattes av systemet for ansvar og kontroll) i løpet av de siste fem årene. Statistikk foreligger for seks kommuner. Saksbehandlingstiden er sterkt varierende (2–14,5 uker) med et gjennomsnitt på 10 uker. Små landkommuner har jevnt over kortere behandlingstid enn større bykommuner. Total saksbehandlingstid har stabilisert seg. Resultater fra Grenland viser at tallet steg kraftig de første par årene fra 1997, for deretter å synke til et nivå tilsvarende før reformen. Nedgangen antas å fortsette i årene som kommer. Det er derimot usikkert om kommunenes tidsbruk på mottakskontroll har endret seg siden 1997.

Det er ikke påvist om antall søknader med mangler (i gjennomsnitt 30–35 %) stiger eller synker, men det er stor forskjell mellom kommunene. Mangler ved byggesakene forklares med inkompetanse i bransjen, kombinert med skjerpet kontroll av at søknadene er fullstendige. Tall fra seks Grenlandskommuner (1997–2000) tyder på at tid til feilretting økte betraktelig de tre første årene etter reformen (fra mindre enn to til rundt seks uker). Deretter er tida noe redusert. Mottatte søknader/meldinger i forhold til antall årsverk har gått ned i Grenlandskommunene fra 1997 til 2000. 1997 hadde spesielt mange søknader.

Noen av endringene kan skyldes feil i registreringsmåten. Det gjelder først og fremst uforklarlige avvik i enkeltkommuner. Årsaken til mange meldingssaker, skyldes trolig at foretakene forsøker å definere flest mulig tiltak som meldinger for å unngå de nye reglene, spesielt i de mindre kommunene.

Det er mulig at større kommuner har mer komplekse byggesaker enn små kommuner. Dette kan være årsaken til at små kommuner har

kortere saksbehandlingstid. Næspe hevder at størrelsesfaktoren kan oppveies av organisatorisk og faglig utvikling i kommunene.

Det store antallet meldinger i 1997 kan tyde på at flere sendte inn søknader før reformen trådte i kraft. Den påfølgende reduksjonen kan i tillegg vitne om mindre utbyggingspress i løpet av denne perioden. I og med at saksbehandlingstiden er tilnærmet den samme som i 1997, må dette kunne tolkes som lavere effektivitet evt. høyere standard på behandlingen (eller at mange saker ikke er behandlet før lenge etter innsending).

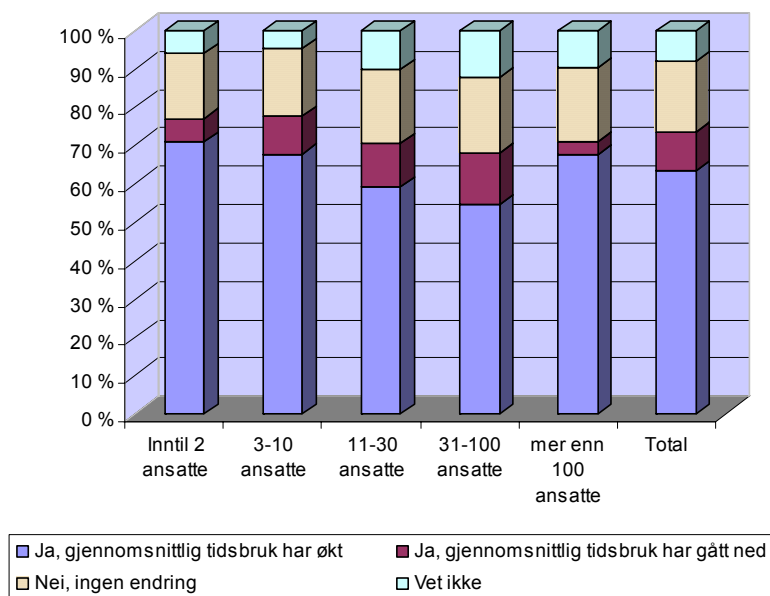
Rapporten indikerer at saksbehandlingstid og andre registrerte forhold er sterkt påvirkbare av innsats fra kommunen, og at et felles registreringssystem er en viktig faktor for å effektivisere saksbehandlingen. Til tross for en del klare endringer, gir ikke datagrunnlaget tilstrekkelig hold for ytterligere generalisering, og vil derfor bare kunne inngå som en av flere referanser som til sammen kan gi en indikasjon om utviklingen.

#### 4.2.2 Foretakenes tidsbruk til søknadsarbeid

Foretakene er spurt om gjennomsnittlig tidsbruk i forbindelse med utformingen av en byggesøknad har endret seg som følge av reformen. Figur 4.1 viser foretakenes svar, fordelt på ansatteklasser. Totalt ser vi at 64 prosent av utvalget svarer ”Ja, gjennomsnittlig tidsbruk har økt”. Blant de minste foretakene (Inntil 2 ansatte) er andelen 71 prosent, mens litt over halvparten, 55 prosent, av foretakene som har mellom 31 og 100 ansatte, mener det samme. Igjen må vi gjøre oppmerksom på at utvalget vårt ikke er representativt for bransjen, så vi kan ikke uten videre slå fast at det er slik for alle foretak i bygg- og anleggsbransjen. Forskjellene er imidlertid såpass at de likevel trolig sier noe om hvordan reformen virker på h.h.v. store og små foretak.

Verdt å merke seg er det også at en relativt stor andel svarer ”Nei, ingen endring”, og at denne andelen er omtrent like stor for alle klasser av foretak: Mellom 17 og 20 prosent av utvalget har valgt dette svaralternativet.

Figur 4.1 "Har gjennomsnittlig tidsbruk i forbindelse med utformingen av en byggesøknad endret seg som følge av byggesaksreformen?"



#### 4.2.3 Endrede rutiner i utvalgte foretak

Våre utvalgte beste-praksis foretak bruker alle, unntatt ett, mer tid i søknadsprosessen per prosjekt. I begynnelsen var merforbruket av tid enda høyere – nå har det stabilisert seg (egentlig siden 2001 for de foretakene som var tidlig ute med å tilegne seg den nødvendige kompetansen). I dag anslår foretakene at de bruker fra 50 til 230 prosent mer tid i selve søknadsprosessen per prosjekt, i forhold til før reformen (i sammenlignbare prosjekter).

En informant poengterer imidlertid at det er vanskelig å skille saksbehandlingen fra prosjekteringen: Å utarbeide søknad er å tegne og utarbeide prosjektet.

En annen informant påpeker at en viktig del av endringen ved byggesaksreformen var nettopp det at kommunen ikke lenger saksbehandler så mye som før, mye av dette arbeidet er nå lagt til ansvarlig søker.

Det trekkes fram at det er mer papirarbeid, men også at arbeidet er mer strukturert, noe som har gjort det hele mer oversiktlig etterhvert,

iallefall for foretakene. Det er blandede oppfatninger om kommunenes kompetanse og muligheter til å håndtere det nye systemet. De nye reglene for kommunal saksbehandling (tidsfristene innført i juli 2003) vurderes i utgangspunktet som positive, selv om også 3 måneder kan være i lengste laget for en behandling av byggesaken. I pressede kommuner har imidlertid flere foretak den oppfatning at kommunene er for raske med å sende søknader i retur, på grunn av ”latterlig små detaljmangler”, særlig etter innføringen av de nye fristene.

Når det gjelder saksbehandlingstiden viser vår undersøkelse en hovedtendens i retning av økt tidsbruk. Blant våre beste praksis foretak er tidsbruken i forbindelse med selve søknadsprosessen økt, uendret, eller lar seg ikke skille fra selve prosjektet.

En enklere saksbehandling med klare ressursparingsmuligheter var en uttalt hensikt med reformen. Denne kan ikke sies å være oppfylt for flertallet, som har implementert reformen.

Kostnadene (for foretakene) var tenkt spesifisert gjennom økningen i tidsbruk, som vi hadde forhåpninger om å kunne måle. Det har ikke latt seg gjøre.

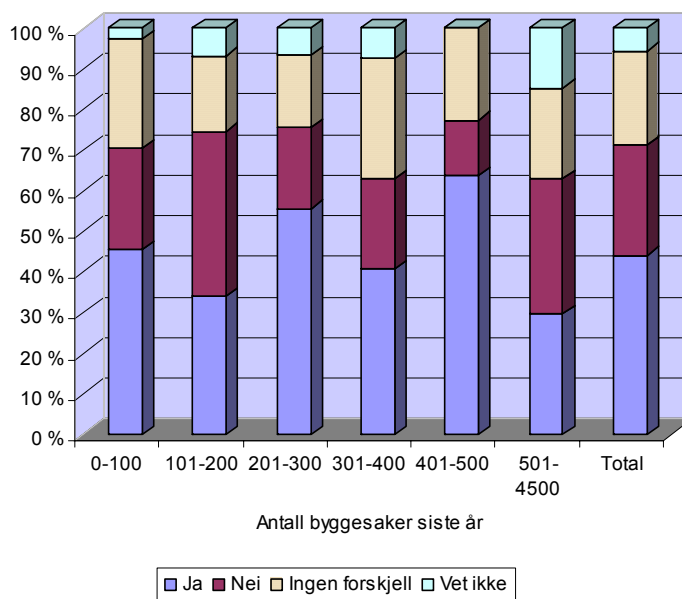
Nytten vil kunne vises i økt kvalitet på søknadene, og dermed et bedre prosjekt. Våre caseforetak mener i all hovedsak at søknadene, i større grad enn før er i samsvar med lover og regler. Som tidligere drøftet kan én dimensjon av kvalitetsbegrepet være at det som bygges er i større samsvar med lover og regler. At byggesøknaden tilfredsstillende slike krav kan være en nødvendig forutsetning, ettersom - slik en av våre informanter har påpekt – det å utforme søknaden også er å prosjektere og utforme prosjektet.

På det nåværende tidspunkt er det for tidlig å si om bedre kvalitet i søknadene kan være med på å heve kvaliteten i det som bygges. Dersom en slik sammenheng finnes, kan våre undersøkelser tyde på at reformen er på rett vei på dette punktet.

#### 4.2.4 Kommunenes endrete rutiner i saksbehandlingen

I spørreundersøkelsen er kommunene spurt om de bruker mer tid i søknadsbehandlingen nå enn før. 44 prosent svarer ja, 27 prosent nei, 23 prosent mener det ikke er noen endring, mens 6 prosent ikke vet. Vi ser imidlertid at svarene er svært forskjellige når vi grupperer kommunene etter antall byggesaker siste år. (se også Figur 3.2), slik Figur 4.2 viser.

Figur 4.2 ”Bruker kommunen mer tid i søknadsbehandlingen nå enn før?”



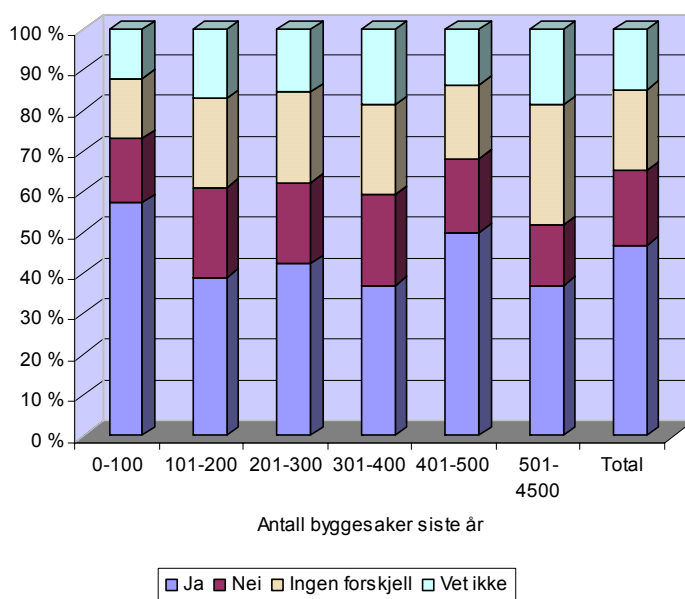
Kommuner med mellom 201 og 300 bygge- og meldingssaker hadde en større Ja-andel enn de andre kommunegrupperingene. 25 av de 45 kommunene i denne gruppen svarer ja, de bruker mer tid i søknadsbehandlingen nå enn før. Som for foretakene ser vi også her at det er mange som velger alternativet ”ingen forskjell”, men andelen varierer mer blant kommunene enn blant foretakene.

På samme vis kan kommunenes svar på en mulig nyttevirkning grupperes (se Figur 4.3): Kommunene er spurt om det er bedre samsvar mellom søknad og utførelse nå enn før. Totalt 135 kommuner, 47 prosent av utvalget, svarer ja på det. Vi vet ikke om det er de kommunene som driver mye tilsyn som mener det. Andelen som svarer ”Nei” eller ”ingen forskjell” er omtrent like store; litt under 20 prosent. ”Vet ikke”-andelen er høy; ca. 15 prosent. Dette er naturlig i og med at kommunene etter reformen har mindre føling med hva som skjer i praksis.

Andelene er litt forskjellig for de ulike kommuneklassene. Vi ser at det er de minste kommunene, dvs. kommuner som har under 100 bygge- og meldingssaker, som er mest positive: 57 prosent av disse kommunene mener det er større samsvar mellom utførelse og søknad nå enn før.



Figur 4.3 ”Er det bedre samsvar mellom utførelse og søknad nå enn før?”



#### 4.2.5 Utvalgte kommuners endrede rutiner i saksbehandlingen

En informant formulerer det slik: ”Den viktigste endringen ligger i kommunens nye rolle. Fra å være et kontrollorgan når det gjelder løsninger og resultat, skal kommunen nå bare kontrollere at søknaden er i samsvar med lovverket (les: fullstendig) og ikke mene noe om tekniske løsninger.”

Fra en annen kommune hevdes det at byggesaksreformen har betydd en profesjonalisering av saksbehandlingen i og med at engangsbyggere (”amatører”) er blitt utelukket. Dette ser kommunen som en fordel og fenomenet skulle i teorien resultere i mindre tidsbruk for kommunen.

Enda en tendens er tilbøyeligheten til delegering av ansvar. Mens en rekke saker tidligere ble behandlet politisk, foregår saksbehandlingen nå hovedsakelig som en ren administrativ rutine.

Det konkrete arbeidet med byggesaken er betydelig endret som følge av reformen. De utvalgte kommunene rapporterer alle om mer arbeid inne (”papirarbeid”) og mindre tilstedeværelse på byggeplasser. Den

tidligere sluttkontrollen av resultatet finner ikke lenger sted. I stedet prioriteres søknadsbehandlingen med dokumentgjennomgang.

Det er fristende å antyde at total tidsbruk vil være en funksjon av byggesaksavdelingens samlede kapasitet. Dette utgjør kommunens potensielle handlingsrom når det gjelder byggesaker. Innenfor dette vil funksjoner som har lovbestemte, konkretiserte krav med økonomiske konsekvenser for kommunene, bli prioritert. En slik funksjon er det å overholde tidsfrister, som dermed får overordnet prioritet. Å kontrollere at søknaden er i overensstemmelse med loven er også et langt konkretisert ansvarsområde for kommunene og får likeledes høy prioritet. Loven sier også at kommunene skal drive tilsyn, men setter ikke noen minimumsgrense for hyppigheten av tilsyn. Dermed kommer tilsynsfunksjonen lenger ned på prioriteringslista. Enda lavere prioritet får det å praktisere stikkprøvekontroll på byggeplassen, en mulighet kommunene har, men uten at noen krever det. Tilsvarende er det med forhåndskonferanser, men her har foretakene fått muligheten til å kreve slike gjennomført.

## 4.3 Totrinns byggesøknader

Med byggesaksreformen fikk foretakene adgang til å levere totrinns byggesøknader i prosjekter der det vil kunne være aktuelt (store prosjekter som går over et relativt langt tidsrom). Intensjonen var at dette skulle bidra til redusert tidsbruk og en mer ressursoptimal søknadsprosess.

### 4.3.1 Anvendelse av totrinns byggesøknader

Foretakene er spurt om i hvilken grad de benytter seg av anledningen til totrinns byggesøknader. Svarene fordelte seg slik:

178 foretak: I stor grad (mer enn halvparten av alle byggeprosjekter)

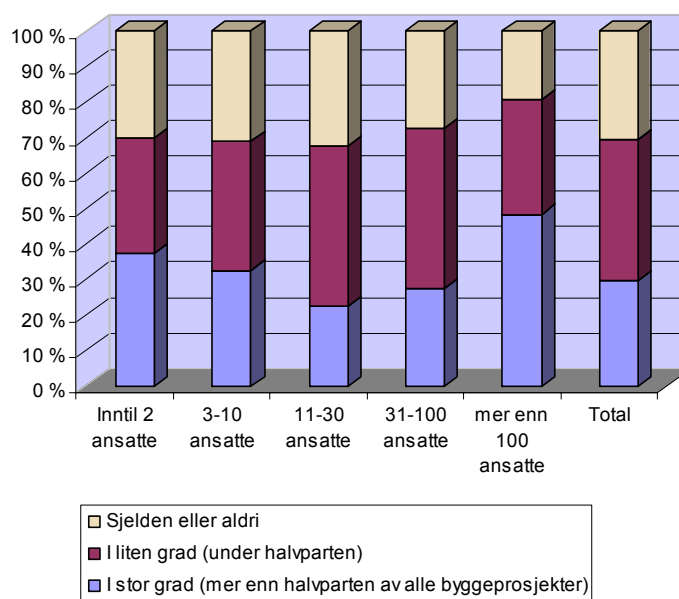
240 foretak: I liten grad (under halvparten av alle byggeprosjekter)

183 foretak: Sjelden eller aldri

Vi er interessert i å se hvordan disse fordeler seg på størrelse, hvem det bygges for, tiltaksklasser og hvordan totalleverandørene svarer, i forhold til resten.

Som vi kunne forvente finner vi at de største foretakene skiller seg klart ut i bruken av totrinns byggesøknader. Men også foretak med to eller færre ansatte benytter seg i stor grad av denne ordningen.

Figur 4.4 ”I hvilken grad benytter foretaket seg av ordningen med trinnvise byggesøknader”



Det går ingen klare skiller med tanke på hvem det bygges for. Bare 12 av de 67 totalleverandørene benytter ordningen i stor grad.

#### 4.3.2 Totrinns byggesøknader: Nødvendig, men ikke nyttig?

De av våre utvalgte foretak det er aktuelt for, vil alle bruke systemet med totrinns byggesøknader. Dette vurderes som en god ordning.

Men foretakene er ikke uten videre klar for å si at det gir nytte i form av for eksempel tidsbesparelser, at prosjektet går raskere eller lignende. Det er tvert imot tydelig at foretakene bruker mye tid (mer enn før, anslagsvis 1-3 dager per prosjekt for noen) i totrinns byggeprosjekter, ikke minst dersom de står som ansvarlig søker. Totrinns byggesøknader er mye brukt, noe som indikerer at det har nytteverdi for foretakene. Det har ikke vært mulig å kvantifisere denne verdien, da våre utvalgte foretak ikke har kunnet oppgi verken tidsbesparelse eller kostnad.

En mulig forklaring kan være at det for foretakene er vanskelig å skille ut effekten av en totrinnsprosess fra andre elementer i byggesaksreformen. Tidsbruken i forbindelse med byggesøknader

ansees å ha økt betydelig, og det kan tenkes at en eventuell innsparing på grunn av delt prosess teller lite i denne sammenhengen.

En annen forklaring kan være at det er vanskelig å anslå tidsbruken gitt at prosessen ikke hadde vært i to trinn. Flere informanter har også problemer med å huske så langt tilbake som 1997, og får dermed problemer med å relatere endringene til en førsituasjon.

### 4.3.3 Totrinns byggesøknader – hva mener våre utvalgte kommuner?

Alle de seks kommunene praktiserer ordningen med byggesaker i to trinn. Andelen slike saker ser ut til å ligge mellom 5 og 20 % av samlet antall avhengig av kommunens størrelse og urbaniseringsgrad. Om ordningen representerer en rasjonalisering av arbeidet i kommunene, betviles. I tre av seks kommuner rapporteres det tvert imot om til betydelig mer arbeid, uten at de er i stand til å kvantifisere dette. Også her blir papirmengden ansett som et problem og som tegn på byråkratisering. (De øvrige tre er usikre på virkningen av totrinns søknader.)

At mer kompliserte saker også krever mer tid, er ikke til å undres over. Spørsmålet er om de kompliserte sakene ville gått fortere gjennom og med bedre resultat dersom de ikke var blitt behandlet i to trinn. Vi stiller oss tvilende til dette. I en del prosjekter kunne man nok spart tid, i prosjekter som får avslag derimot, ville en nedlagt et stort unødvendig arbeid. I en tottrinnsøknad vil det også være enklere for kommunen å avslå prosjekter på et tidlig stadium, hvor færre ressurser og prestisje er knyttet til realiseringen. Dermed kan totrinns søknader forhindre at dårlige prosjekter presses gjennom. Vi kan altså vanskelig se for oss at resultatet ville blitt bedre dersom alt ble kjørt gjennom i ett trinn.

## 4.4 Forhåndskonferanse

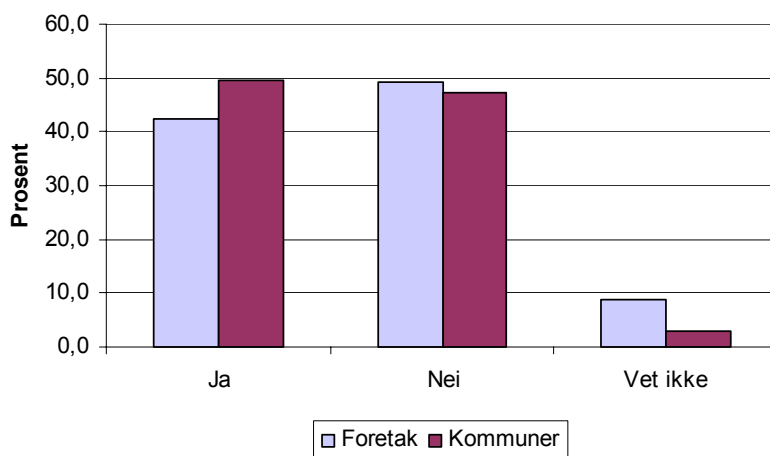
Herunder analyseres resultater fra spørreundersøkelsen og caseanalyse knyttet til forhåndskonferanse. Vi ser på om bruken har økt, om innholdet er endret og på mulige nytte- og kostnadseffekter av dette.

#### 4.4.1 Kommunenes og foretakenes vurderinger

Vi har stilt foretakene og kommunene to av de samme spørsmålene om endringer i bruken av forhåndskonferanser, innhold og nytte. Om reformen har ført til økt bruk av forhåndskonferanser, og om forhåndskonferanser har bidratt til at søknaden i større grad er i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK).

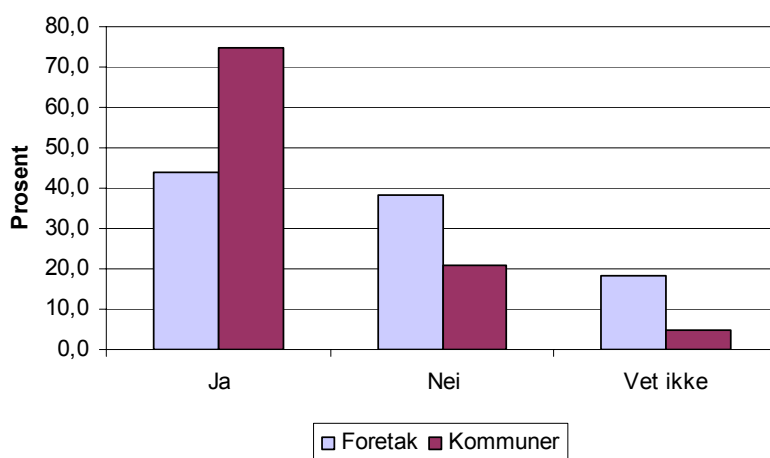
Foretakene og kommunen er omtrent på linje når det gjelder deres syn på om reformen har ført til økt bruk av forhåndskonferanser; de fordeler seg omtrent 50/50, med en noe høyere ja-andel blant kommunen. Relativt flere foretak enn kommuner har svart ”vet ikke”, se Figur 4.5.

Figur 4.5 ”Har reformen ført til økt bruk av forhåndskonferanser?”



Men når det gjelder svarene på om byggesøknaden blir bedre, her i betydningen mer i samsvar med forskrift og regler, er det store forskjeller (se Figur 4.6): 75 prosent av kommunene svarer entydig ja, men 44 prosent av foretakene svarer det samme. Hele 18 prosent av foretakene svarer ”vet ikke”, mens andelen for kommuner er 5.

Figur 4.6 ”Har forhåndskonferanser bidratt til at byggesøknadene i større grad er i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll(SAK)? ”



I tillegg er kommunene spurt om forhåndskonferanser har en annen form enn før byggesaksreformen. 151 kommuner svarer ja, mens 124 svarer nei på dette.

224 kommuner (75 prosent) mener at forhåndskonferanser bidrar til at søknadene er mer i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK). Av disse svarer 131 (58 prosent) ”Ja” til at forhåndskonferanser har en annen form enn før byggesaksreformen. Det er også en sammenheng mellom synet på forhåndskonferansens resultater i forhold til SAK og omfanget: Alt i alt 149 kommuner benytter forhåndskonferanser i større grad enn før. Av disse svarer 128 også ja på spørsmålet om forhåndskonferanser medfører at byggesøknadene i større grad er i samsvar med SAK. Det er også 93 kommuner som er enig i den siste påstanden, men som ikke har sett noen økning i omfanget av forhåndskonferanser.

Det kan m.a.o. tyde på at kommunenes nytte av forhåndskonferansene avhenger av hvordan de selv legger opp konferansen.

Det synes ikke å være noen sammenheng mellom antall bygge- og meldingssaker kommunen har og om de benytter seg av forhåndskonferanser mer enn før.

99 kommuner svarer ja på alle spørsmål om forhåndskonferanse: Bruken har økt og innholdet er endret. Dessuten mener de at

forhåndskonferansene bidrar til at byggesøknadene blir bedre samsvar med SAK.

Kommunene er også spurt om de mangler ressurser og kompetanse (forskjellige spørsmål) blant annet til forhåndskonferanser. Her kunne vi kanskje vente å finne en sammenheng mellom manglende ressurser og ingen økning i bruken av forhåndskonferanser, men det finner vi ikke.

Foretakene er spurt om tidsbruken i forbindelse med forhåndskonferanser er endret etter byggesaksreformen. Her fordeler foretakenes svar seg omtrent likt på alternativene ”økt tidsbruk” og ”ingen endring” (240 foretak, ca. 40 prosent av utvalget, på hvert svaralternativ). ”Vet ikke”-andelen er høy: 109 foretak. 19 foretak sier tidsbruken er redusert. Blant de store foretakene svarer 45 prosent ”mer tidsbruk” og 25 prosent ”ingen endring”. Foretakene i klassen 31-100 ansatte skiller seg også litt ut: 29 prosent på ”mer tidsbruk” og 48 prosent på ”ingen endring”. Vi kan også gruppere foretakene etter hvem de bygger/produserer for, slik som i tabellen under. Her ser vi at det er en forskjell mellom foretak som bygger for andre foretak, og foretak som bygger for privatpersoner. Det kan se ut som kostnadene er størst for foretak som bygger for andre foretak.

Er det noen sammenhenger mellom syn på forhåndskonferanse og foretakets størrelse? De minste (2 eller færre ansatte) og de største (over 100 ansatte) svarer oftere ja (h.h.v. 47 og 55 prosent.) på at reformen har medført økt bruk av forhåndskonferanser. Totalt svarer 42 prosent ja på dette.

Når det gjelder synet på om forhåndskonferanser medfører at søknadene i større grad tilfredsstillir SAK, svarer de imidlertid forskjellig: Totalt svarer 44 prosent ja på dette. For de små foretakene er andelen 36 prosent, og for de store er den 58 prosent. Det kan m.a.o. tyde på at nytten av forhåndskonferanser er størst for de største foretakene. Men det kan også indikere at forhåndskonferanser har andre gevinster enn at søknaden i større grad blir i samsvar med SAK.

#### 4.4.2 Forhåndskonferansen er nyttig!

Dette synes å være en klar konklusjon fra våre casestudier. Selv de mest iherdige motstandere av reformen mener systemet med forhåndskonferanser er positivt – ihvertfall hvis den brukes etter intensjonen – til å avklare rammer og mulighetsrom for et prosjekt i forkant, og saksbehandleren evner å trekke inn øvrige berørte instanser. 5 av de spurte foretakene mener tidsbruken i forbindelse

med forhåndskonferansen vinnes igjen og vel så det senere i prosessen. Rammene er avklart og prosjektet kan gå glattere, man møter et forberedt mottaksapparat. Når det gjelder referatskriving i forbindelse med gjennomførte forhåndskonferanser fant vi svært ulik praksis: To foretak fikk sjelden referat fra kommunen, men noterte selv det de mente var viktig. 4 foretak skrev ofte referat selv og oversendte kommunen for godkjenning. Bare to foretak mottok referater fra kommunen. I alle tilfeller var det foretakene selv som tok initiativet til forhåndskonferansen.

Omfanget av forhåndskonferanser synes å variere, men ifølge våre informanter benyttes det mest i store prosjekter, og/eller prosjekter der grenseoppgangen mot kommunens planer og reguleringer kan være uklar. Foretakene presiserer imidlertid at det også var samtaler med kommunen før – samtlige informanter gjør det, alt arbeid og mulig nytte av forhåndskonferansen har ikke kommet utelukkende som følge av byggesaksreformen. Men den har bidratt til at samtalen har fått en bedre struktur og en annen formalisering enn før. Samtlige vurderer dette som utelukkende positivt. Men når det gjelder kvantifiseringen av dette – hvor mye er det verdt i kroner og øre – blir det vanskelig. Vi får det kontrafaktiske problemet; ingen kan vite hva som ville ha skjedd, hvilke vanskeligheter man ville ha støtt på uten forhåndskonferanser eller med et mindre formalisert møte. Og dermed blir det umulig å anslå verdien av tiden spart (den tiden som ellers ville gått med til å sinke prosjektet).

Alternativt kunne man tenkt seg en intervjumetode med kartlegging av betalingsvilligheter. Foretakene kan spørres hvor mye de (teoretisk sett) maksimalt vil være villig til å betale for å få gjennomført en forhåndskonferanse. Den hypotetiske prisen de er villig til å gi, kan så graderes etter verdien av et tenkt prosjekt. Dersom man så kan kartlegge antall tenkte prosjekt i de ulike priskategorier kan man regne seg frem til foretakenes samlede betalingsvillighet for forhåndskonferanse. Denne summen vil være et uttrykk for foretakenes samlede nytte av forhåndskonferanser.

En slik intervjuundersøkelse vil være så ressurskrevende at vi ikke har kunnet gå videre med det, men anbefaler det som en interessant oppfølger av dette forskningsprosjektet. Man må imidlertid også ta hensyn til det metodiske problemet ved en slik intervjuundersøkelse: Foretakene kan svare taktisk; antyde en lavere verdi for dem enn den reelle, nettopp av frykt for at kommunen skal kunne ta seg mer betalt. I tillegg vil man fortsatt ha problemet med å skille ut *endringseffekten*: Hvor mye av verdien av forhåndskonferansen er kommet som følge av byggesaksreformen?



#### 4.4.3 Forhåndskonferansen: Hva mener våre utvalgte kommuner?

Det gjennomføres forhåndskonferanser i alle våre utvalgte kommuner. Andelen saker hvor slike konferanser inngår ser ut til å ligge mellom 5 og 15 %, med en tidsbruk tilsvarende 2 – 8 timer per sak. En kommune forteller at forhåndskonferanser gjennomføres også i meldingssaker. Vi er usikre på utbredelsen.

De to bykommunene i utvalget forteller om betydelig økning i tidsbruk til forhåndskonferanser etter reformen. Antall konferanser har økt og hver konferanse krever mer tid til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid nå enn tidligere. Sett fra kommunenes side betviles det at denne tidsbruken kan gjenvinnes. ”Det vil være foretakene som vinner på bruken av forhåndskonferanser”, hevdes det.

### 4.5 Konklusjoner: Saksgang

Hva er så de samlede nytte og kostnadseffekter av endringene når det gjelder forhåndskonferanser, byggesaksbehandling og muligheten for totrinnsbyggesøknader?

#### **Økt nytte:**

- Forhåndskonferansen bidrar i større grad enn før til nødvendige avklaringer tidlig i prosjektfasen. Dette vil i seg selv gi:
  - Tidsbesparelser (på foretakssiden) som langt overstiger de umiddelbare kostnadene
  - Bedre byggesøknader
- Totrinns byggesøknader benyttes i relativt stor grad, noe som i seg selv indikerer at det anses å ha en nytteeffekt.

#### **Økt kostnad:**

- Det går med betydelig mer tid (på foretakssiden) nå enn før til utarbeidelse av byggesøknader
- Det går med mer tid og ressurser nå enn før i kommunal byggesaksbehandling

Det er for tidlig å si noe om effekten på kvalitet. Men i den grad kvalitet kan defineres som å være i tråd med gjeldende regler og forskrifter, vurderes kvaliteten som bedre: En stor andel av både kommunene og foretakene mener byggesøknadene er bedre nå enn

før. For å finne totaleffekten for samfunnet av dette må nytten (bedre byggesøknader, og muligens bedre kvalitet på de ferdige byggverk) vurderes i forhold til kostnaden (økt ressursbruk). Dette kan bare avklares på lengre sikt, ettersom de ferdige byggverkens kvalitet avdekkes, og bare dersom man starter opp med systematiske målinger av kvalitet i byggverk over tid.

## 5 Kontroll og tilsyn

Byggesaksreformen innebærer en stor endring i forhold til tidligere praksis: Som en følge av overføringen av ansvar, stilles nå krav om at foretakene må ha kvalitetssikringssystemer, og det skal føres sjekklister for kontroller. Det er m.a.o. en endring i retning av økt dokumentasjon av at nødvendige kontroller faktisk også er utført i praksis. I all hovedsak er det foretakene selv som kontrollerer sitt eget arbeid, i noen grad brukes uavhengig kontroll. Kommunen har kun tilsynsmyndighet.

I avsnitt 5.1. ser vi nærmere på de effektene man på forhånd antok at endringene i kontroll og tilsynsansvar kunne få. Avsnitt 5.2 tar for seg kontrollansvar, og 5.3: Tilsyn. Vi sammenfatter våre funn i avsnitt 5.4

### 5.1 Endringer i kontroll og tilsynsansvar og mulige nytte- og kostnadseffekter

I Ot.prop. nr. 39 (1993-94), finner vi en klar intensjon med endringene når det gjelder foretakenes egenkontroll og kvalitetssikringssystemer:

En høyere sikkerhet for gjennomføring av kvalitetskravene kan i utgangspunktet gi noe høyere kostnader i prosjekterings- og byggefasen, men vil redusere kostnadene totalt i løpet av byggets levetid. (...) side 25

Og videre, samme sted:

Det er i forslaget lagt vekt på økt sikkerhet for at kravene blir ivaretatt, idet det ved byggefeil som regel er oppfyllelsen av kravene som svikter, ikke kravene i seg selv. Det er derfor lagt vekt på forbedring av rutiner og dokumentasjonsgrunnlag, noe som isolert kan virke fordyrende på byggesaken. Dette må imidlertid vurderes opp mot besparelsene over tid.

Det ligger m.a.o. en klar forventning om at bedre oppfyllelse av krav vil resultere i bedre bygg. Bedre kravoppfyllelse koster noe, men :

Innføring av dokumentert egenkontroll vil kunne medføre noen kostnader for firmaene. Det tas imidlertid sikte på at egenkontrollsystemene skal kunne koordineres med bedriftenes egen kvalitetssikring, og dermed ikke utgjøre noen stor kostnadsøkning (Ot.prp. nr.39, side 24)

Hvordan har dette virket i praksis, fram til nå? Har foretakene reelt sett forbedret sine kvalitetssikringssystemer og kontrolldokumentasjon, eller gjøres dette mer som et spill for galleriet, mens man fortsetter den samme praksis som før? Hvordan slår de endrede kravene ut for de ulike foretakstypene i bransjen? Og hvordan opptrer kommunen? Føres det tilsyn med at de dokumenterte kontrollene faktisk også er utført?

Gir egenkontroll bedre kontroll, og nytteeffekter i form av bedre og sterkere innslag av kvalitetssikring hos foretakene nå enn før? Blir det færre feil og mangler i det som bygges?

Hva koster dette (investeringer i kvalitetssikringssystemer, tid medgått oppfølging av systemene og dokumentasjon av kontroller), for foretakene spesielt? Og hva koster det for kommunene, for eksempel i form av kompetanseoppbygging? Sparer kommunen ressurser, totalt sett, på omleggingen fra bygningskontroll til tilsynsinstans?

Igjen må vi presisere at analysen baseres på  *vurderinger*. Vi kan m.a.o. ikke få noen endelig gitte svar på alle spørsmålene over. Men vi kan finne ut noe om retning og styrke. Når det gjelder mulige resultater på byggenes ferdige kvalitet er dette noe som vil måtte avspeile seg over lang tid. I Odelstingsproposisjonen står det:

Det er departementets vurdering at byggekostnadene må vurderes i forhold til forventet levetid for bygget eller anlegget, og det arbeides i bransjene og i forskningen for å finne optimale anslag og metoder for beregning av årskostnader over forventet levetid (Ot.prp.nr.39 1993-94, side 25)

Dersom slike beregnede årskostnader finnes, vil det være svært interessant. Vi har ikke kjennskap til dette, og innenfor vårt prosjekt kommer vi ikke nærmere inn på årskostnader eller bygningenes/ anleggenes forventede levetid. Dette er imidlertid et interessant tema for et eget forskningsprosjekt, som – hvis det ikke er gjennomført – absolutt burde gjennomføres nå, slik at det blir mulig om noen år å se

om antagelsene holder stikk. Det vil også ha stor betydning i forhold til byggesaksreformens virkning på lang sikt, og en eventuell framtidig evaluering.

La oss oppsummere mulig nytte og kostnader av de endrete kontrollsystemene:

**Mulig nytte:**

- bedre kontroll av utførelsen og bedre kvalitet
- færre feil og mangler
- økt kompetanse hos ansvarshavende
- tidsbesparelser i kommunene

**Mulig kostnad:**

- kontroll-og kvalitetssystemkostnader
- kostnader ved at kontrollen eventuelt blir dårligere og dermed kvaliteten i det som utføres
- mer tidsbruk for foretakene.

Vi fortsetter analysen i dette kapittelet ved å studere svarene fra vår survey og våre case. Men først vil vi kort trekke fram hovedfunn fra annen forskning på feltet:

### 5.1.1 Kontroll og tilsynsansvar: Annen forskning

Vi har allerede kommentert Byggforsks prosjekt *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering*, se kap.3.2.2. Her hevder forfatterne at tross svakheter, så er det sannsynlig at reformen har bidratt til en viss bedring av kvaliteten på det som bygges, og at dette primært skyldes bedre kontroll.

Vi vil anta at Byggforsks prosjekt *Bedre kontroll av byggevirksomheten? Kommunal iverksetting og endring i kontrollpraksis* ved Siri Nørve bidrar med interessant informasjon om kommunens endrede rolle, hva de faktisk gjør i praksis<sup>15</sup>. Når det gjelder tilsyn har bygningslovutvalget finansiert en undersøkelse utført av Raadhusdata AS. Et hovedfunn er at det føres lite tilsyn (mellom 3 og 5 prosent av alle saker), men at det avdekkes grove feil og mangler ved mellom 33-

---

<sup>15</sup> Dette prosjektet ble avsluttet så sent at det ikke lot seg gjøre å få med de endelige konklusjonene

38 prosent av alle tilsynene. Undersøkelsen ble gjennomført i mars 2002.

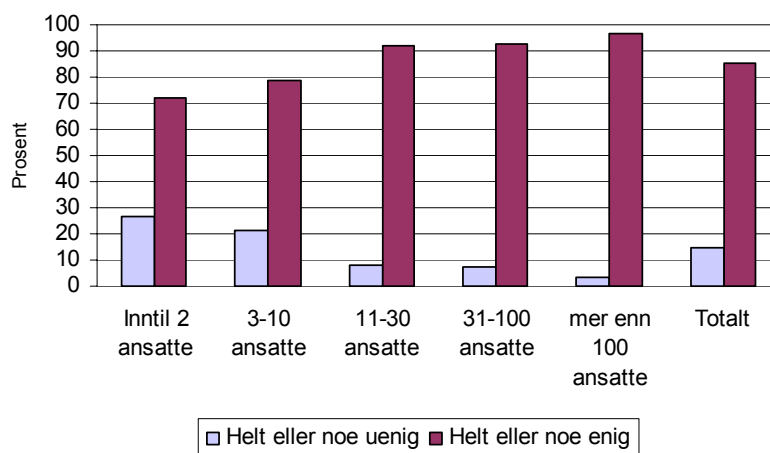
## 5.2 Kontrollansvar

I vår spørreundersøkelse er foretakene spurt om endringer i egne kontrollrutiner, kvalitetssikringssystemer og mulige resultater det har gitt. Kommunene er spurt om deres syn på det samme. Foretakene er videre spurt om de har hatt tilsyn og om det fikk følger for dem. Kommunene har ikke fått spørsmål om tilsyn, da vi på forhånd anså denne biten som godt dekket av andres forskning. Vi har gått videre med spørsmålene i utvalgte case. Foretakenes nye kontrollrutiner

Foretakene er bedt om å ta stilling til påstanden: ”Foretaket har de siste 5 årene bedret sine kontrollrutiner”. 113 foretak (19 prosent) bruker skalaens ytterpunkt (6) og sier seg helt enig i vår påstand. Ytterligere 226 (38 prosent) gir en femmer på skalaen. Alt i alt er det 513 foretak, 85 prosent av utvalget, som sier seg mer eller mindre enig.

Figur 5.1 viser hvordan foretakenes svar varierer med antall ansatte i foretakene. Som vi ser er andelen som har forbedret sine kontrollsystemer de siste 5 årene over 70 prosent for alle grupper av foretak.

Figur 5.1 ”Foretaket har de siste 5 årene bedret sine kontrollrutiner”

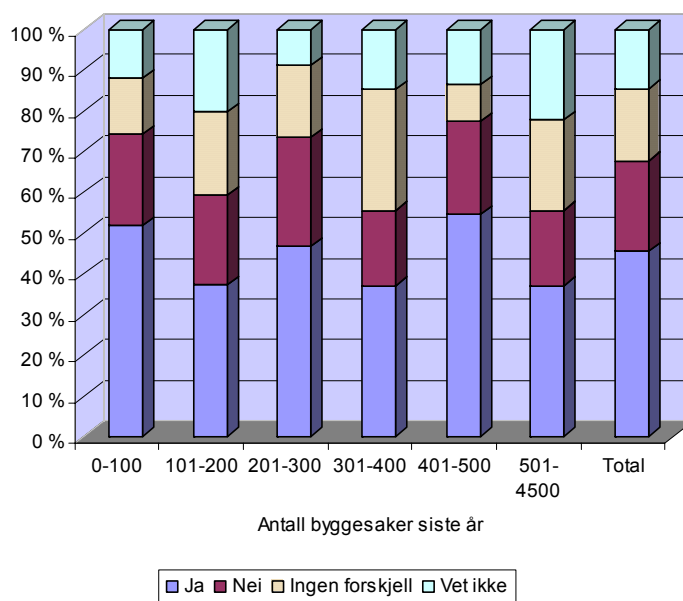


Selv om andelen er noe mindre for de minste foretakene, er det likevel en stor andel også her som har bedret sine kontrollrutiner de siste 5 årene. Det er imidlertid fortsatt åpent om dette er som en direkte følge av byggesaksreformen, eller om det er noe som ville ha kommet uansett. Her vil dybdeintervjuene med våre utvalgte foretak gå lenger.

### Kommunenes syn på foretakenes egenkontroll

Kommunene er spurt om det er bedre egenkontroll med utførelsen nå enn før. 131 kommuner, 46 prosent, svarer ja på dette, mens 64 kommuner, 22 prosent, sier nei. 51 kommuner (18 prosent) velger alternativet "Ingen forskjell". "Vet-ikke" andelen er relativt stor på dette spørsmålet: 15 prosent av utvalget (42 kommuner) valgte dette svaralternativet. I Figur 5.2 er kommunene delt inn i klasser etter antall byggesaker siste år. Her ser vi at svarene varierer litt med hvor mange byggesaker kommunen behandler. De mest positive er kommunene som har mellom 401 og 500 byggesaker, og de som hadde under 100 byggesaker siste år.

Figur 5.2 "Er det bedre egenkontroll med utførelsen nå enn før?"



I tabellen under er svarene gruppert etter kommunens antall bygge- og meldingssaker (se Figur 3.2). Vi ser at de minste kommunene (med inntil 100 bygge- og meldingssaker) har en noe høyere "ja"-andel (52 prosent) på dette spørsmålet enn de øvrige grupperingene. Totalt

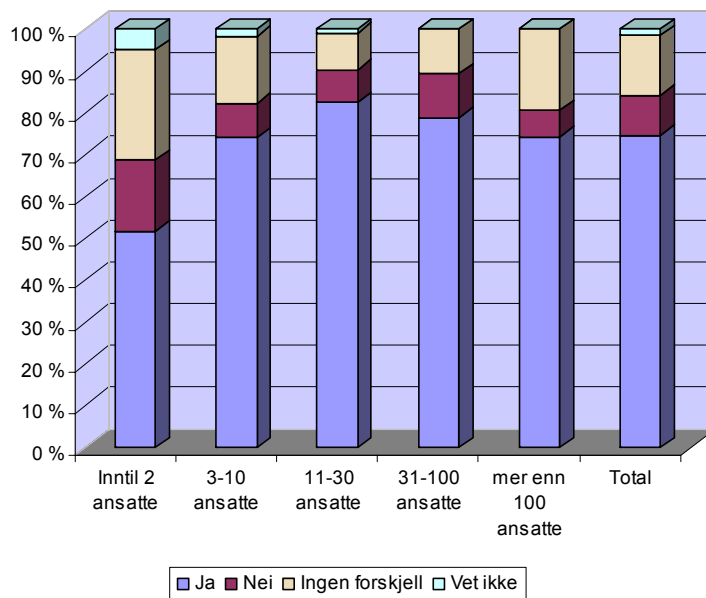
mener 131 kommuner (45 prosent) at det er bedre egenkontroll med utførelsen nå enn før.

### 5.2.1 Kvalitetssikringssystemer

Foretakene er spurt om de har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen. 449 (eller 75 % av utvalget) svarer "Ja" på dette. 57 foretak (9,5 prosent av utvalget) sier nei. Relativt mange foretak; 86 foretak (14 prosent) sier det ikke er noen forskjell.

I Figur 5.3 er foretakssvarene gruppert etter foretakenes størrelse. Her ser vi at de minste foretakene i større grad svarer "nei" eller "ingen endring" på spørsmålet om kvalitetssystemer. På den andre siden finner vi de mellomstore foretakene med 11-30 ansatte. Disse har i større grad endret sine kvalitetssystemer.

Figur 5.3 "Har foretaket endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen?"



De 449 foretakene som har endret sine kvalitetssystemer er videre spurt om hva dette kan ha ført til av:

- Færre feil og byggskader
- Færre klager



- Lavere byggkostnader

Vi drøfter videre foretakenes svar på disse underpunktene, og skalerer etter foretakenes størrelse. Men her blir tallene svært små, så en må være varsom med å trekke sterke konklusjoner. En må også være oppmerksom på at utvalget vårt ikke er representativt; de minste foretakene er, som nevnt, underrepresentert. I den grad de minste foretakene svarer systematisk forskjellig fra de største, vil denne effekten bli undervurdert i totaltallet for utvalget.

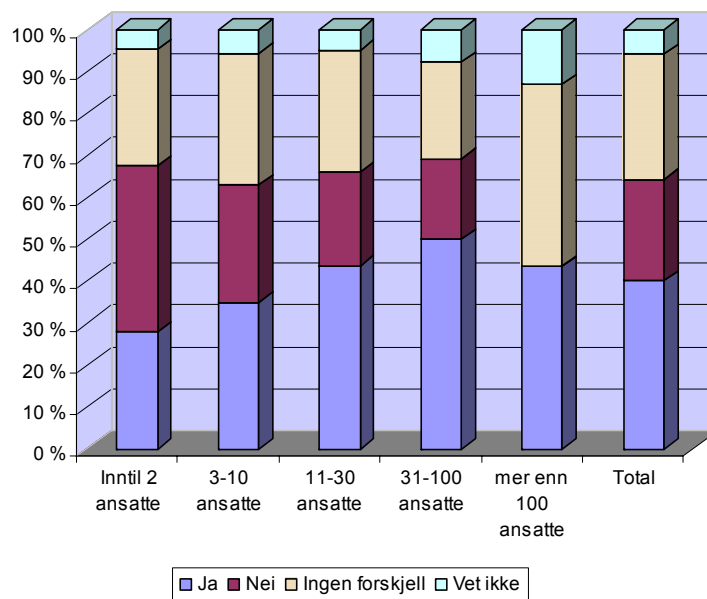
#### **Færre feil og byggskader?**

Av de 449 foretakene som har bedret sine kvalitetssikringssystemer som følge av byggesaksreformen, svarer 180 foretak (40 prosent) at dette gir færre feil og/eller byggskader. Andelen varierer fra 28 til 50 prosent, avhengig av foretakenes størrelse.

For alle grupper, med unntak av foretak som har inntil 2 ansatte, er andelen som svarer ja større enn andelen som svarer nei. Nei-andelen varierer fra 19 til 40 prosent.

Totalt er det 134 foretak, 30 prosent, som svarer at det ikke er noen forskjell. Mellom foretakene varierer denne andelen fra 23 til 43 prosent. For de aller største foretakene er det like mange som svarer ”ingen forskjell” og ”ja”.

Figur 5.4 *Til foretak som har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til færre feil/og eller byggskader?*

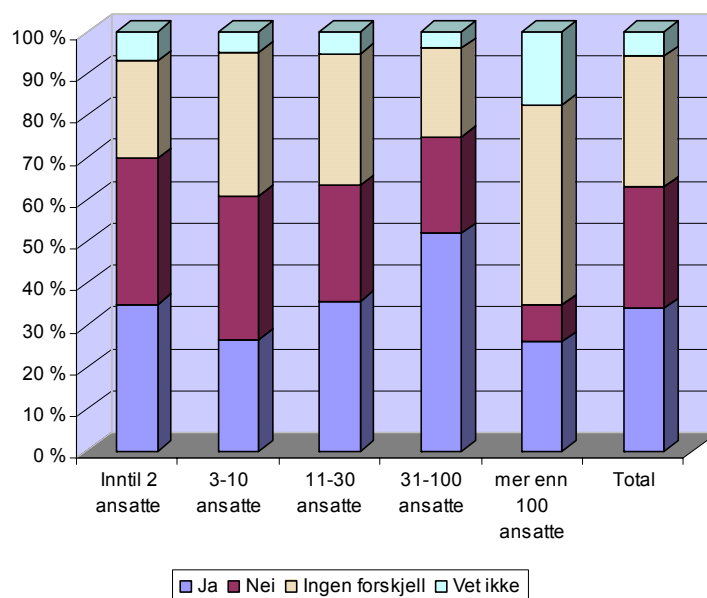


Dersom dette resultatet var representativt for hele populasjonen og svarte til endringer i praksis, ville det være en klar nytteeffekt som kan spores direkte tilbake til reformen. Men så enkelt er det ikke: Som tidligere drøftet er ikke vårt utvalg representativt; de minste foretakene er underrepresentert. Dette innebærer at den positive nytteeffekten i et slikt tilfelle som over, der svarene er så forskjellig og de minste foretakene skiller seg så klart ut, trolig blir overvurdert.

#### **Færre klager... ?**

Av de 449 foretakene som har bedret sine kvalitetssikringssystemer som følge av byggesaksreformen, svarer 153 foretak (34 prosent) at dette gir færre klager. Andelen varierer fra 26 til 52 prosent, avhengig av foretakenes størrelse. Lavest for foretak med mer enn 100 ansatte, høyest blant foretak mellom 31 – 100 ansatte. 140 foretak (31 prosent) svarer ”ingen forskjell”, mens 130 foretak (29 prosent) sier nei. At de store foretakene klart rapporterer om like mange klager nå som før er bekymringsfullt. Disse foretakene står for en stor del av det som bygges. Deres adferd vil ha stor virkning på det samlede skadeomfanget.

Figur 5.5 *Til foretak som har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til færre klager?*



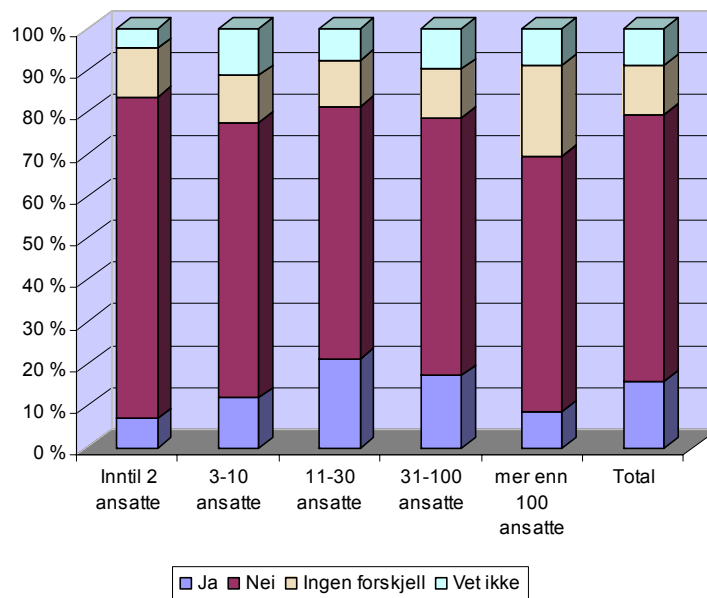
### Lavere byggkostnader?

Koblingen mellom kvalitetssystemer og byggekostnader synes klart negativ: Av de 449 foretakene som har bedret sine kvalitetssikrings-systemer som følge av byggesaksreformen svarer 286 foretak (64 prosent) at dette ikke medfører lavere byggekostnader. Dette kan tolkes i to motsatte retninger. På den ene siden kan en hevde at vår utgangshypotese, at bedre kvalitetssystemer skulle kunne gi færre feil og mangler og dermed også redusere byggekostnadene, ikke synes å holde stikk. På den andre siden kan en hevde at økt kvalitet koster. Resultatene kan tolkes i retning av at kvalitetsbrist oppdages tidligere og rettes opp under byggeprosessen. Dette koster, men gir samtidig høyere kvalitet. En kan også hevde at bedre kontroll av søknadene luker ut feil allerede på prosjektstadiet og at det legges inn en høyere kvalitet her. Dette vil selvsagt koste mer i produksjonsfasen, men tjenes inn under bygningens livsløp.

Som Figur 5.6 viser har de minste foretakene den høyeste andelen nei-svar. Skulle totalresultatet vært representativt ville trolig den samlede nei-andelen vært enda høyere. Den optimistiske tolkningsversjonen

ville her tilsi at kvalitetshevingen har vært størst i de minste foretakene.

Figur 5.6 *Til foretak somt har endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen: Har dette ført til lavere byggkostnader?*



## 5.2.2 Kontroll- og kvalitetssikringssystemer: Utvalgte foretaks syn

Vi har spurt utvalgte foretak om hvordan ansvarsfordelingen mellom kommuner og foretakene fungerer når det gjelder kvalitetskontroll. Seks av informantene oppgir at dette er helt greit; det er foretaket som har ansvaret og kontrollen – kommunen sjekker. Tre er svært skeptiske. En annen påpeker at det er alt for lett å fuske: Underleverandører kan jukse uten at det synes så godt – det bør være mer tilsyn. Den tredje hevder at ordningen ikke fungerer; bygningskontrollen var langt bedre. Bygningskontrollen sikret også en viss respekt for systemet.

Når det gjelder kontrollvirksomheten, oppgir samtlige egenkontroll og sidemannskontroll som de vanligste kontrollformene. Uavhengig kontroll brukes i svært liten grad. I den grad det er benyttet, vil oftest kostnadene belastes kunde, eller til syvende sist boligkjøper dersom

det er et bolighus det er snakk om. Unntaket er uavhengig kontroll innenfor brann, som en av informantene oppgir å bruke i 15 – 20 prosent av alle prosjekter.

Foretakene har vanskelig for å skille de ulike delene av kontrollvirksomheten fra hverandre, men alle dette er aktuelt for, anslår å bruke noe mer eller vesentlig mer tid til kontrollvirksomhet nå enn før (fra 10 til 100 prosent mer tid). I tillegg kommer tiden det tar å dokumentere kontrollen.

3 foretak mener kontrollene har blitt bedre, noe som vises ved at man i mindre grad enn før trenger å gå tilbake å gjøre en jobb om igjen. 4 foretak mener det er unødig mye papirarbeid ved kontrollen. En oppfatter dette som barnehagementalitet: ”Har du husket...”, og mener at et seriøst foretak er nødt til å ha gode rutiner for å sikre seg å gjøre en god jobb. Et ekstra sett med kontrollskjemaer blir da utelukkende heft og bryderi.

Et annet foretak nevner en interessant problemstilling ved bruk av sjekklister: I starten førte bruken av sjekklister til en kraftig økning i feilprosenten; Sjekklisten var overordnet - man sluttet å sjekke det som ikke sto på listen (sluttet å bruke hodet...) Feilprosenten gikk tilbake til normalen da foretaket en periode gikk tilbake til gammelt system. Fortsatt sliter foretaket noe med bruken av sjekklister.

Alle foretakene er svært tilbakeholdende med å si noe om sine feilprosenter. To strekker seg imidlertid til å nevne at feilprosenten har økt underveis i endringsprosessen (men at den nå er tilbake på normalen). En nevner også at det alltid vil være en viss feilprosent: Det vil være uforholdsmessig kostbart å bygge feilfritt. Men feilprosenten når det gjelder sluttfinish, er kraftig redusert i dette foretaket. Dette krediteres ikke byggesaksreformen, men markedet og mer krevende kunder/huskjøpere.

### **Mer tid til kontroll ... men oppdager man mer?**

I undersøkelsen avdekket vi at en svært stor andel av foretakene hadde endret sine kvalitetssikringssystemer, og at mange av dem mente dette resulterte i færre feil og mangler nå enn før. Vi hadde på forhånd forventet at våre utvalgte foretak skulle oppleve en større grad av nytte ved den endringen av kontrollvirksomheten, og at disse endringene burde være mulig å etterspore i form av færre feil og mangler ved utførelsen.

Bare ett av våre utvalgte foretak oppgir å oppdage flere feil og mangler nå enn før reformen. En hevder, som nevnt over, at

kontrollene er blitt bedre. For øvrig ser ikke våre utvalgte foretak noen nytte av den økte tidsbruken på kontroll.

En mulig årsak til det ligger selvsagt i vårt valg av foretak; dette er de foretakene som – i henhold til vår undersøkelse – har en svært god praksis. De har vært i markedet i langt tid og hatt sin gode praksis lenge før byggesaksreformen. For dem har ikke reformen medført så store endringer i kontroll av eget arbeid, for det har de gjort hele tiden. Forskjellen er at nå må det dokumenteres, og det tar noe mer tid.

### 5.2.3 Utvalgte kommuners syn på kontrollsystemet

Informantene i de seks kommunene uttrykker en temmelig ulik holdning til de nye kontrollsystemene. Først og fremst gir de uttrykk for at kommunene gjør det som forventes av dem. I forhold til foretakenes kontrollpraksis varierer utsagnene fra mild skepsis til beinhard kritikk. Skepsisen dreier seg om det nye kontrollsystemet i foretakene vil føre til bedre kvalitet. Søknadskontrollen avdekker stadig omfattende feil i sakspapirene. Kommunene er imidlertid usikre på om dette skyldes bedre kontrollrutiner eller flere feil.

Blir resultatet like bra som da kommunene stod for sluttkontrollen? De fleste uttrykker en form for vente og se holdning.

En informant er derimot svært skeptisk. Han arbeider i en kommune som har flest tilsyn i sitt fylke og som dessuten praktiserer stikkprøver på byggeplassen. Det er derfor grunn til å nevne hans syn på saken. Han forteller at det avdekkes til dels grove feil når de går foretakene nærmere etter i sømmene. ”Reformen har ikke ført til det ønskede resultatet. Vi oppdager feil både i søknaden og i det som blir bygd. Det bygges dårligere, samtidig som all fokus er rettet mot saksbehandlingstida. Foretakene forsøker seg med juks i større grad enn tidligere.” Han hevder at kommunene bruker for mye tid til papirarbeid og for lite til tilsyn og kontroll.

## 5.3 Tilsyn

Byggesaksreformen har med rette vært karakterisert som en ansvarsreform. Et utgangspunkt for å endre loven har vært at *det juridiske ansvaret følger kontrollfunksjonen*. Dette vil si at den som har ansvaret for å kontrollere at resultatet har en ønsket kvalitet, også pådrar seg et juridisk og økonomisk ansvar for eventuelle feil. Tidligere har kommunene hatt ansvaret for å sikre kvaliteten gjennom

bygningstilsynet. Det ligger i dette at de utførende foretakene ikke har et tilsvarende ansvar for at resultatet holder mål. Reformen tar sikte på å endre det umiddelbart urimelige i dette og plasserer ansvaret hos de enkelte aktører. Dette innebærer at foretakene selv må utføre kontrollen av arbeidet, som egenkontroll eller uavhengig kontroll.

Kommunene blir eksplisitt anbefalt å unngå enhver kontroll av substansen enten det skjer i form av kritikk av løsninger i tegningsmaterialet eller ferdig resultat. I stedet skal kommunen kontrollere *at* det blir kontrollert og at dette skjer i samsvar med en omforent plan, en *kontrollplan*. Dette kalles *tilsyn*. Tilsynet kan ha flere former, og metodene har vært i kontinuerlig utvikling siden reformen ble innført. (BE HO-1/2004)

I informasjonen fra Statens Bygningstekniske etat sorteres tilsyn hovedsakelig i to former, *dokumenttilsyn* og *inspeksjonstilsyn*. Ved dokumenttilsyn ber kommunen om å få tilsendt nærmere spesifiserte dokumenter, for eksempel anvendte sjekklister. Denne tilsynsformen kan praktiseres når som helst og uten noen form for varsel. Ved inspeksjonstilsyn derimot, oppsøker kommunen vedkommende aktør der arbeidet foregår, på prosjekteringskontor eller byggeplass. Så går kommunen og foretaket gjennom kontrollrutiner og systemer i fellesskap. Ved denne tilsynsformen er kommunen pliktig til å varsle foretaket på forhånd om at tilsyn vil finne sted.

Som ytterligere virkemidler er kommunene gitt retten til å foreta stikkprøver på byggeplass for å sjekke om kontrollsystemene er i bruk. De kan også ilegge tvangsbøter og inndra ansvarsrett dersom egenkontrollen ikke foregår på tilfredsstillende måte. Dersom det oppstår tvist om kontrollen og resultatet, kan kommunen be om at en uavhengig part foretar kontrollen, såkalt uavhengig kontroll.

I forbindelse med vår analyse er det viktig å presisere at de aller fleste kommunene først kom i gang med tilsyn rundt år 2001. Siden den tid har BE og Kommunalteknisk forening satt i gang landsomfattende informasjons- og kursvirksomhet og tilsynspraksisen har tatt seg betydelig opp. Likevel er det rimelig å anta at tilsynsfunksjonen ikke har funnet sin endelige og mest effektive form og fortsatt utgjør en begrenset del av byggesaksbehandlingen. Som vi skal vise, mener de aller fleste kommunene at tilsynspraksisen bør oppprioriteres vesentlig og at ansvarsreformen vil fungere etter sin hensikt først når tilsyn er etablert som en integrert del av kommunenes arbeid.

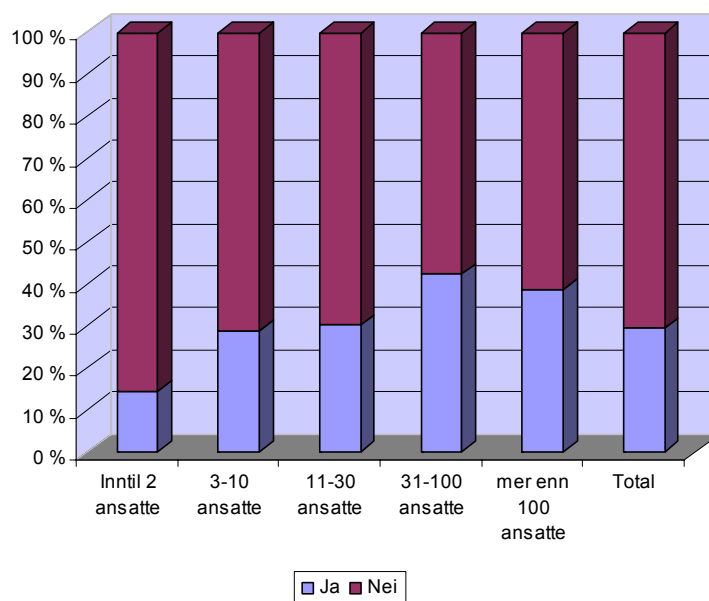
### 5.3.1 Tilsyn i praksis?

I spørreundersøkelsen er foretakene spurt om de har hatt kommunalt tilsyn de siste tre år, hva slags type tilsyn og mulige følger. Kommunene er spurt om deres ressurser og kompetanse, om det føres mindre tilsyn nå enn tidligere, og hvordan kommunen reagerer dersom feil/ulovligheter avdekkes.

#### Foretakene

På spørsmålet ”*har foretaket hatt kommunalt tilsyn de siste tre årene?*” svarer 424 foretak, 70 prosent av utvalget, nei. Det er ingen forskjeller i svarene avhengig av hvem foretakene bygger for (andelen er like stor enten foretaket bygger hovedsakelig for privatpersoner, andre foretak eller det offentlige). Andelen varierer imidlertid noe med foretakenes størrelse: En større andel av de største foretakene oppgir å ha hatt tilsyn, se Figur 5.7.

Figur 5.7 *Har foretaket hatt kommunalt tilsyn i løpet av de siste tre årene?*



Totalt oppgir 177 foretak å ha hatt kommunalt tilsyn de siste tre år. Foretakene har kunnet krysse av for flere mulige følger: 88 av foretakene har valgt ”tilsyn på byggeplassen (stedlig tilsyn)”, 70



foretak har krysset av for "tilsyn med foretakets kontrollplaner. 56 foretak har krysset av for "tilsyn med prosjektering".

Totalt er det bare 28 foretak svarer bekreftende på at tilsynet fikk konsekvenser.

Tilsynsandelen totalt i utvalget er 30 prosent. Men som figuren over viser, er andelen som har hatt tilsyn betydelig mindre blant de minste foretakene; 10 prosent. Andelen i populasjonen ligger trolig nærmere dette tallet enn 30 prosent. Likevel er det relativt høyt, sammenlignet med andre kilder. For eksempel oppsummerer Raadhusdata i BLU: Det føres lite tilsyn (bare 3-5<sup>16</sup> prosent av sakene får), til gjengjeld avdekkes store feil i 33-38 prosent av tilfellene).

Dette kan ha flere årsaker, blant annet tidsperspektivet: Det er en mulighet for at kommunene har økt graden av tilsyn etter at bygningslovutvalgets undersøkelse var avsluttet. Den første perioden etter 1997, særlig fram til 2001, kan betraktes som en implementeringsfase. Det kan ta noe tid før alle elementer er på plass, noe som evt. kan forklare en høyere grad av tilsyn i den senere tid.

Foretakene har også fått spørsmålet "*Er det færre eller oftere stikkprøver på byggeplass nå enn før?*". De har kunnet svare på en skala fra 1 til 6 der 1 er "svært sjelden" og 6 er "svært ofte". Totalt har 178 foretak svart "svært sjelden", ytterligere 158 foretak har valgt 2 på skalaen. "Vet ikke"-andelen er høy: 87 foretak (15 prosent) har valgt dette alternativet, og blant de er det relativt flere små enn store foretak. (24 prosent av foretakene med inntil 2 ansatte).

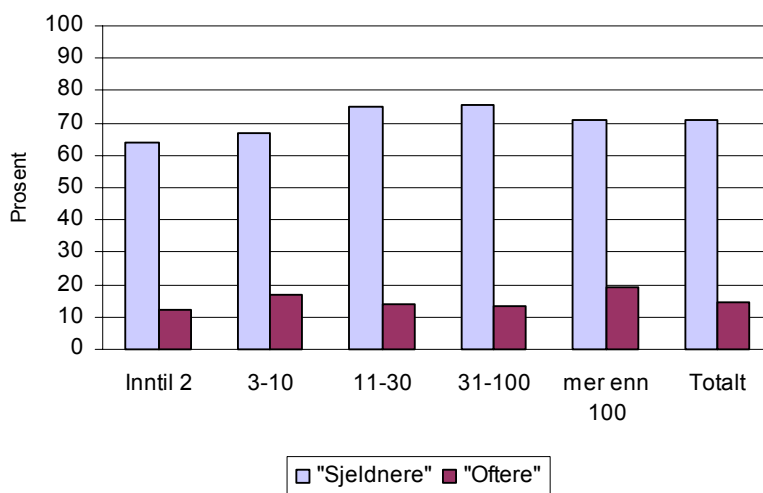
Vi grupperer svarene i to hoveddeler: 1-3 klassifiserer vi som "sjeldnere" og 4-6 som "oftere. Resultatet, gruppert etter foretakets størrelse, er gitt i Figur 5.8. noe informasjon går tapt på denne måten, men det gir likevel en viss oversikt over forskjellene i foretakenes svar.

Vi fant at totalt 30 prosent av foretakene valgte ytteralternativet "svært sjelden". Andelen for de store foretakene er signifikant høyere; nær 50 prosent. Sammenligner vi dette med resultatene over ser vi at de største foretakene får relativt mer tilsyn enn de minste foretakene. Tilsynet har flere former, men stikkprøver på byggeplass er dominerende. Foretakene mener selv, særlig de største foretakene, at det er svært sjelden stikkprøver på byggeplass sammenlignet med situasjonen før.

---

<sup>16</sup> 3,3 % av sakene ved prosjektering og 5 % av sakene ved utførelse

Figur 5.8 Er det sjeldnere eller oftere stikkprøver på byggeplass nå enn før?



### Kommunene

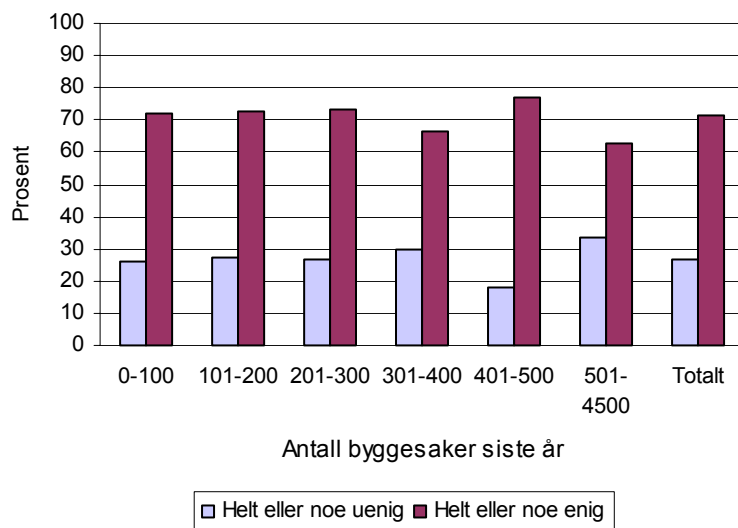
Da vi gjennomførte vår spørreundersøkelse før jul 2003, la vi ikke vekt på å spørre kommunen om deres tilsynsaktivitet. Dette er det andre prosjekter under samme forskningsprogram som behandler langt mer utførlig, og vi hadde i det lengste håpet å kunne dra vekslers på andres arbeid. Siden resultatene fra dette arbeidet ikke forelå i tide for vår avsluttende rapport, måtte vi basere analysen på de funn vår egen spørreundersøkelse tross alt har om dette, og undersøkelsen fra bygningslovutvalget (Raadhusdata).

Vi ba kommunene ta stilling til påstanden "*Kommunen mangler ressurser til stedlig tilsyn (stikkprøver på byggeplass)*". Vi brukte skalaen fra 1 til 6, der 1 var "Helt uenig" og 6 var "helt enig". Totalt svarte 83 kommuner "Helt enig". 68 kommuner valgte 5 på skalaen. Til sammen har 206 kommuner, 71 prosent, valgt alternativ 4,5, eller 6 (se Figur 5.9). Andelen mer eller mindre enig i vår påstand om ressursmangel og stedlig tilsyn varierer noe med kommunenes saksmengde. Men for alle kommuner er denne andelen over 60 prosent.

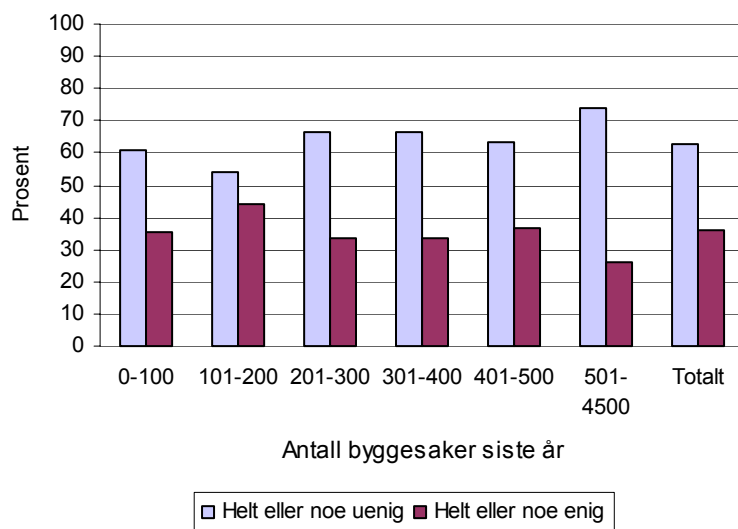
Vi var også interessert i om kommunene føler seg kompetente med sin nye tilsynsrolle, og ba dem derfor ta stilling til påstanden "*Kommunen mangler kompetanse til stedlig tilsyn (stikkprøver på byggeplass)*". Her går svarene i en annen retning. Totalt 63 prosent av kommunene

er ikke enig i vår påstand. Andelen er størst for kommuner med størst saksmengde, se Figur 5.10.

Figur 5.9 "Kommunen mangler ressurser til stedlig tilsyn"



Figur 5.10 "Kommunen mangler kompetanse til stedlig tilsyn"



Vi har også spurt kommunene om konsekvensene av feil som oppdages. Hva gjør kommunen?

Reformen har gitt kommunene nye virkemidler; de kan frata foretakene ansvarsretten og/eller melde ifra til BE (hvis det er sentralt registrerte foretak).

Våre resultater, gitt i Tabell 5.1 tyder på at kommunens nye virkemidler hittil er lite brukt: Nær 200 kommuner sier at de ofte går i dialog med ansvarshavende. De øvrige virkemidlene benyttes sjelden.

Det er nok også trolig at dette er resultatet av en bevisst politikk, der man har ønsket å gå i dialog før man evt. tar i bruk kraftige virkemidler, særlig i en overgangsfase.

Tabell 5.1 *Hva gjør kommunene, hvis de oppdager feil/ulovligheter?*

	<b>Ilegge tvangsmulkt</b>	<b>Frata ansvarsrett</b>	<b>Rapportere til BE</b>	<b>Gå i dialog med ansvarshavende</b>
Svært sjelden	189	180	139	5
2	47	65	45	6
3	27	30	52	44
4	14	12	24	45
5	14	9	19	110
Svært ofte	6	3	13	88
Vet ikke	3	1	8	2
Total	300	300	300	300

Respondentene i kommunene hevder altså at tilsynsgraden bør økes, at kommunene i hovedsak har den nødvendige kompetanse, men at de nye virkemidlene er lite i bruk. Svarene peker dermed i retning av mer og bedre tilsyn som en hittil lite anvendt ressurs for å bedre kvaliteten. Dersom tilsynsaktiviteten skal ha den ønskede preventive virkningen, kreves imidlertid at kommunene er villig til å ta i bruk nødvendige virkemidler for å statuere eksempler.

### 5.3.2 Tilsyn og utvalgte foretak

Blant våre utvalgte foretak synes det likeledes å være en allmenn oppfatning at mer tilsyn vil være av det bedre. Én nevner imidlertid at kommunen fører bedre tilsyn nå (og da menes de siste to årene), at man går mer i dybden og grundigere til verks enn før. Dette foretaket (som er stort) har totalt hatt 5-6 tilsyn de siste to år – ingenting før det. Bare ett annet foretak har hatt omtrent like mange tilsyn; 5 ganger

totalt siden 1997. For de andre foretakene er tilsynet enten totalt ikke-eksisterende eller rent sporadisk. Ett foretak nevner at kommunen foretar tilsyn utelukkende som følge av en klage.

Våre beste-praksis foretak fremhever nødvendigheten av *økt tilsyn* av flere grunner:

- Respekt for systemet: Egenkontroll uten tilsyn blir bukken som passer havresekken
- Mer kommunalt tilsyn vil være et konkurransefortrinn til seriøse foretak som ikke har noe å skjule
- Det er nødvendig for å sile ut useriøse aktører
- Ryktet om evt. økt tilsynsaktivitet vil spre seg raskt og kan i seg selv bidra til å høyne kvaliteten i arbeidet som utføres
- Mer tilsyn vil høyne byggkvaliteten

Vi får m.a.o. bekreftet våre mistanker fra surveyen, om at omfanget av det kommunale tilsynet kan ha økt noe de siste årene, i hvert fall i enkelte kommuner. Denne økningen er imidlertid svært liten og fra et absolutt minimalt utgangspunkt. Det synes dessuten å være svært store variasjoner mellom kommunene når det gjelder omfanget av tilsyn.

### 5.3.3 Tilsyn og utvalgte kommuner

”Å komme i gang med tilsyn,” har vært et uttalt mål for kommunene i flere undersøkelser. Bortsett fra i en kommune, forteller våre informanter at de nå praktiserer tilsyn. Samtlige mener imidlertid at tilsynsvirksomheten bør få større plass. De hevder at det er først når kommunen har innarbeidet tilsyn som gjengs praksis og vunnet erfaring med dette, at man vil få se hvordan reformen virker.

Tilsynsvirksomheten i casekommunene har økt betraktelig de siste årene. En av kommunene praktiserer tilsyn i en av ti saker. En annen informant anslår tilsynsarbeidet til å utgjøre ca 10 % av arbeidet med byggesaker. I en tredje kommune forteller informanten at de skal gå sammen med flere om et felles tilsynskontor. I dette tilfellet vil tilsynsdelen utgjøre ca 1/20 del av den totale ressursinnsatsen i byggesaksarbeidet for disse kommunene.

Informantene er altså positive til den kontrollfunksjonen som ligger i å overvåke foretakenes arbeid. Etter hvert som kommunen innarbeider tilsynsvirksomhet som del av sin alminnelige praksis, vil denne sannsynligvis også bli mer raffinert og effektiv.

Imidlertid melder ingen av kommunene om utstrakt bruk av sanksjoner. En av kommunene har brukt uavhengig kontroll i et par tilfeller. En annen har tatt ansvarsrett fra ett foretak. Siden tilsynsvirksomhet er såpass nytt, vil kommunene trolig forsøke med mildere reaksjoner når de oppdager manglende kontroll.

## 5.4 Konklusjoner: Kontroll og tilsyn

Dersom gode (kontroll-)rutiner er en forutsetning for god kvalitet i utførelse, og dersom det er representativt at foretakene bruker mer tid på kontroll, lover dette godt for kvaliteten i det som bygges. Men, som flere av våre informanter påpeker, er det mulig å lure seg unna; sjekklister kan krysses av uten at sjekkene faktisk er utført. Et visst nivå på det kommunale tilsynet synes derfor absolutt nødvendig for at ikke reformen utelukkende skal ha effekt på papirmengden. Egenkontroll er ikke en garanti for bedre kontroll.

Vi har ingen forutsetninger for å regne ut verdien av kontrollvirksomheten på dette stadium i reformen. Dersom man, over lengre tid, kan observere at flere feil avdekkes på tidligere tidspunkt, vil dette ha en klar nytteverdi for samfunnet som helhet; byggeprosessen vil bli enklere og kvaliteten høyere. Til syvende og sist vil det kunne avdekkes i den samlede tidsbruk i byggingen. Endring i kvalitet vil avdekkes over tid. Men her vil det bli vanskelig å skille effekten av økt kontrollvirksomhet fra andre effekter.

Rent metodisk er dette også vanskelig, så lenge man ikke har noen kartlegging av feilprosjenter. Her ligger en utfordring for fremtidig statistikkproduksjon: Å utvikle et prosjekt som registrerer foretakenes (et utvalg, eller et panel) feilprosent (andel feil som oppdages ved egenkontroll på byggeplass, gradert etter alvorlighetsgrad) og kobler det til grad av tilsyn (og hva som avdekkes på tilsyn, gradert etter alvorlighetsgrad), over et visst tidsrom. På den måten vil man faktisk kunne se om feilprosjenter endres over tid og om det har noen sammenheng med hva kommunene utfører av tilsyn.

Vi kan oppsummere våre funn m.h.p nytte og kostnadseffekter slik:

### **Økt nytte:**

- Det er en økt kontrollvirksomhet (mest egenkontroll og sidemannskontroll) i foretakene, i alle fall på papiret.
- Det er flere foretak enn før som har egne kvalitetssikringssystemer. Dette kan bidra til:

- Færre feil og mangler
- At flere feil oppdages underveis i byggeprosessen
- Det kommunale tilsynet synes å øke i omfang. Her ligger et stort uutnyttet potensial for fremtidige nytteeffekter.

**Økt kostnad:**

- Dokumentasjon av kontrollvirksomhet (for foretakene) tar tid, og kan ta fokus vekk fra det som faktisk skal gjøres.
- Systemet kan undergraves ved muligheten for fusk

Vi ser også at uavhengig kontroll er benyttet i svært liten grad. Her kan det også ligge et mulig forbedringspotensiale: Ved å pålegge mer uavhengig kontroll kan man oppnå større sikkerhet for at kontrollen er reell. Det vil imidlertid også ha en kostnadseffekt som trolig vil veltes over på foretakenes kunder.

---

## 6 Estetikk

Vi har tidligere drøftet hvorvidt estetikk skulle komme inn som et eget punkt i analysen, se avsnitt 1.4. En interessant forskjell fra reformens øvrige deler er at kommunens kontrollansvar og rettigheter her *forsterkes* i forhold til før reformen.

### 6.1 Mulig nytte- og kostnadseffekter av endringer i estetikk

Endringene i estetikkparagrafene er kanskje den minste endringen i lovteksten i forhold til før, men indikasjoner tyder på at dette likevel kan ha fått stor betydning. Er det slik som det antydes at estetikk har fått økt fokus? Og gir et slikt økt fokus penere bygninger og/eller bygninger som er bedre tilpasset omgivelsene? Hva er den mulige nytteverdien av det? Hva er kostnadene knyttet til høyere bevissthet omkring estetikk?

Mulig nytte: Byggene blir bedre tilpasset omgivelsene/penere

Mulig kostnad: Økte byggekostnader, mulig svakere konstruksjon

#### 6.1.1 Annen forskning

Ved Byggforsk pågår et prosjekt der de har søker å finne ut hvor langt arbeidet med estetisk utvikling er kommet i fylkeskommuner, kommuner, tiltakshavere og foretak fram til 2003<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> C. Flyen Øyen; Forsterket fokus på estetikk (Delrapport I av III): *En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*



Den første rapporten som er kommet, er basert på caseundersøkelser i seks kommuner med tilhørende fylkesmanns- og fylkeskommuner. Formålet med prosjektet uttrykkes slik (s.9):

Dette prosjektet skal bidra med kunnskaper om virkningene av plan og bygningslovsreformen når det gjelder fokus på estetisk kvalitet

Og:

(...) å finne hvilke rammeforutsetninger som styrer vurdering av estetisk kvalitet og registrere om det har skjedd endringer etter at reformen trådte i kraft.

Videre søker prosjektet å kartlegge hvordan aktørene samhandler og om dette skyldes lovendringen. Utenforliggende forhold som kan ha påvirket effekten, skal identifiseres.

Undersøkelsen påviser en markant *holdningsendring* til å prioritere estetiske spørsmål. Det gjelder både på fylkes- og kommunenivå. Endringen skyldes både langsiktig arbeid og selve lovreformen. Avstanden mellom de undersøkte kommunene er imidlertid stor. Ingen av kommunene praktiserer tilsyn etter reformens ordlyd.

Fylkeskommunene har arbeidet systematisk med estetikk over en årrekke, har innarbeidet estetikk som mål i fylkesplanene og har drevet påvirkningsarbeid og veiledning til kommunene: Fylkeskommunene blir tildelt en stor del av æren for at estetikk er kommet på dagsorden. Rapporten antyder imidlertid at ”eksisterende” virkemidler har spilt en like stor rolle som ”nye”.

For vårt formål savnes tallfestede endringer i tid brukt til saksbehandling, særlig i form av mulige rasjonaliseringsgevinster. Det kan tenkes at større samsvar mellom estetiske preferanser hos allmennhet, politikere og fagfolk på ulike nivå har skapt et bedre klima for anvendelse av faglig skjønn i konfliktsaker og dermed kan fungere tidsbesparende, men resultatene i rapporten gir bare en mulig indikasjon om retningen på utviklingen. Antydde ekstrakostnader forbundet med opplæring, holdningsendringer, mv., kan være signifikante, men kan også vise seg som rent midlertidige.

## 6.1.2 Endringer innen estetikk

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om estetikk i flere ledd:

Først er foretakene og kommunene spurt om *byggesaksreformen har medført endringer i deres arbeid med estetikk*. 21 prosent (124) av foretakene og 33 prosent (98) av kommunene svarer *Ja, endringer i forhold til tidligere praksis*.

Disse 124 foretakene og 98 kommunene er spurt videre om hvordan endringene har vært, og til sist: Hvilken verdi det kan ha:

Tabell 6.1 *Hvordan har byggesaksreformen medført endringer i foretakets/kommunens arbeid med estetikk?*

	Antall svar	Prosent av de spurte
Foretaket legger mer arbeid i prosjekteringen	55	44
Foretaket har en økt bevissthet om estetikk i forhold til før	97	78
Kommunen har utarbeidet egne retningslinjer for estetikk	30	31
Det er en økt bevissthet i kommunen om estetikk i forhold til før	77	79
Kommunen har ansatt flere arkitekter	6	6

... Hvilken

*betydning/verdi kan det ha?*

	Antall svar	Prosent av de spurt
Det blir penere byggverk (foretak)	59	48
Økte byggekostnader (foretak)	26	21
Estetikk går på bekostning av kvalitet i konstruksjonen (foretak)	16	13
Vet ikke (foretak)	22	18
Byggene blir bedre tilpasset omgivelsene (kommuner)	88	90
Færre klager og mindre tidsbruk (kommuner)	13	13

Vi ser at nær 80 prosent av de spurte foretakene oppgir endringen som en økt bevissthet om estetikk i forhold til før. 45 prosent svarer at de legger mer arbeid i prosjekteringen (her var det multisvaralternativer).

Blant kommunene finner vi en like stor andel (nær 80 prosent) av de spurte, som oppgir at endringen dreier seg om en økt bevissthet om estetikk, i forhold til før. 30 prosent av kommunene oppgir å ha

utarbeidet egne retningslinjer for estetikk, mens bare 6 prosent sier de har ansatt flere arkitekter.

88 kommuner, eller 90 prosent av de som har endret sitt arbeid med estetikk som følge av byggesaksreformen, mener at dette fører til at bygningene blir bedre tilpasset omgivelsene. Svært få kommuner ser nytteeffekter i form av færre klager og mindre tidsbruk: 13 kommuner (13 prosent) har krysset av for dette.

På foretakssiden svarer 59 foretak, 48 prosent, at byggverkene blir penere. 26 foretak (21 prosent) mener det fører til økte byggeostnader, mens bare 16 foretak (13 prosent) hevder at estetikk går på bekostning av kvalitet i konstruksjonen. Vet-ikke-andelen er høyere: 22 foretak, 18 prosent, velger dette alternativet.

Våre resultater bekrefter at det har skjedd endringer på dette området, i hvert fall i en del kommuner. Praksis synes imidlertid å variere mye. Ut i fra undersøkelsen har vi ikke kunnet kartlegge noe kostnadsbilde, verken for foretakene eller kommunene, som følge av disse endringene: Svært få av foretakene som oppgir å ha endret sitt arbeid med estetikk ser kostnader i form av økte byggekostnader. Dette er imidlertid et felt der usikkerheten med tanke på mulige konsekvenser er stor blant foretakene.

### 6.1.3 Estetikk i caseforetakene

For de fleste av våre utvalgte foretak synes ikke endringen i estetikkparagrafen å ha hatt stor betydning, sammenlignet med reformens øvrige elementer. Ingen av foretakene oppgir å ha ansatt flere som følge av dette. Én oppgir økt kursvirksomhet, ca 2 ukeverk totalt og noe økt fokus og innsats. Her oppgis det også et merforbruk av tid per prosjekt, men tidsbruken varierer med hvilke kommuner foretaket opererer i. Enkelte kommuner har egne estetikkveiledere, mens andre har det ikke. Her synes det å være store regionale forskjeller.

Endringene i estetikkparagrafen har også åpnet for at kommunene kan utøve mer skjønn. Dette kan imidlertid også gi flere konflikter – noe to av våre utvalgte foretak har erfart: Det er vanskelig å definere hva som er ”pent”.

Én trekker fram endringen i estetikkparagrafen som et viktig nytt virkemiddel for kommunen, og at det faktisk gir penere bygg. En annen oppgir at de generer mer arbeid for arkitekter nå enn før. Og at det arbeides veldig mye mer med for eksempel 3D-verktøy nå enn før.

Et annet foretak trekker også fram arbeidet med 3D-verktøy, men mener dette er en utvikling som uansett ville ha kommet. Foretaket hevder videre at endringene når det gjelder estetikk, overhodet ikke kan relateres til byggesaksreformen, men til trender i tiden for øvrig: Det er større interesse og oppmerksomhet omkring design og ytre detaljer generelt i samfunnet nå enn før. For byggenæringen medfører det et økt press på estetikk, et press som man følger opp for å ivareta sine markedsinteresser.

#### 6.1.4 Casekommunene og estetikk

Prioritering av arbeid med estetikk varierer sterkt i casekommunene. Tre av kommunene forteller at de arbeider mer med estetiske spørsmål nå enn tidligere. De andre tre kommunene rapporterer om liten endring. Merarbeidet består i å utvikle egne estetiske retningslinjer og innarbeide estetikkbestemmelser i overordnede planer. En informant forteller at kommunen har brukt over et halvt årsverk på å utarbeide egne estetiske retningslinjer. En annen kommune har tre arkitekter blant 13 byggesaksbehandlere som ledd i en strategi for høyere estetisk bevissthet i kommunen. Her jobbes det vesentlig mer med estetiske spørsmål.

Imidlertid hevder disse to kommunene at vektleggingen av estetikk *ikke* skyldes endrete bestemmelser i bygningsloven. De, sammen med de øvrige tre informantene, mener estetiksatsingen har sin bakgrunn i alminnelig samfunnsutvikling og ville vært der også med en annen lovtekst. De endrete estetikkbestemmelsene må altså, i følge våre casekommuner, sees som resultat av endringer i samfunnet mer enn omvendt.

## 6.2 Konklusjoner: Estetikk

Som nevnt er lovendringen her svært liten, og for flertallet av de spurte har ikke endringene innen estetikk hatt noen følger. Men det er også relativt store andeler av kommunene (30 prosent) og foretakene (21 prosent) som rapporterer om en *økt bevissthet* på estetikk i forhold til før. Blant disse hevder et flertall at den økte bevisstheten resulterer i penere byggverk og byggverk som er bedre tilpasset omgivelsene.

Dette er klare nyttevirkninger, men vi stiller oss skeptiske til om denne endringen kan relateres til byggesaksreformen alene. Det er mulig at de ville ha kommet uansett, som resultat av et generelt økt fokus på design, form og arkitektur.

Når det gjelder mulige kostnadskonsekvenser av en økt bevissthet på estetikk (mulig dårligere konstruksjon, økt tidsbruk og økte byggekostnader) er usikkerheten blant de spurte stor. Trolig er dette noe som vil avdekkes over lengre tid.

## 7 Eksterne effekter: Har byggesaksreformen påvirket bransjestrukturen?

For å avdekke mulige utilsiktede effekter av byggesaksreformen med tanke på bransjestruktur, har vi studert tall fra bedrifts- og foretaksregisteret. Vi har analysert tall for utviklingen innen tre utvalgte næringer som er blitt særlig berørt av byggesaksreformen. De tre næringene (med NACE-kode i parentes) er bygge- og anleggsnæringen (45), arkitektvirksomhet (74.201) og byggteknisk konsulentvirksomhet (74.202) for perioden 1996—2003. Materialet inkluderer oppgaver for frafall og tilvekst i antall bedrifter. For antall sysselsatte og antall bedrifter foreligger det også talloppgaver for inngangen til 2004. Samtlige årstall refererer til situasjonen per 1.januar i vedkommende år. Det innebærer at oppgaver for 1996 og 1997 viser tall for situasjonen *før* byggesaksreformen trådte i kraft, mens de øvrige årgangene viser utviklingen *etter* at reformen ble satt ut livet.

Hver næringsgruppe er delt opp i fire undergrupper, ut fra antall sysselsatte, for å kunne vurdere eventuelle skiller mellom utviklingen i små, mellomstore og store bedrifter. Følgende kategorier er benyttet: 0—5, 6—10, 11—100 og over 100 sysselsatte i bedriften. Inndelingen skiller dermed noenlunde mellom ”små”, ”mellomstore” og ”store” bedrifter. For arkitektvirksomhet er det imidlertid ingen foretak med over 100 sysselsatte for noen av de aktuelle årene.

Underlagsmaterialet i bedrifts- og foretaksregisteret for 1996 og 1997, og til dels også 1998 er heftet med en rekke svakheter. Dette gjelder i første rekke andre næringer enn de vi spesifikt ser på, men vi må ta forbehold om at det også her forekommer feil som kan redusere utsagnskraften. Vi tolker derfor resultatene forsiktig, og peker bare på de tydeligste funnene.

### 7.1.1 Hva kan forventes om utviklingen?

Etter innføringen av reformen i 1997, ble det åpnet for en gradvis implementering av reformen fram til 1.7.1999, slik at foretakene fikk en mulighet for å omstille seg over noe tid. Vi kan ut fra det forventes at eventuell omstrukturering av næringene først vil ha slått ut for fullt i tallene per 1.1.2000. Ettersom det har vist seg at kommunene i de fleste tilfeller ikke har kommet ordentlig i gang med sin nye tilsynsrolle før et par år senere, kan det også være grunn til å tro at ikke alle virkninger for bransjesammensetning har nedfelt seg før helt mot slutten av observasjonsperioden.

Tross sannsynligheten for mer utydelige overganger, vil vi nok kunne forvente at mange bedrifter – spesielt blant de mindre – fikk føle virkningene av byggesaksreformen så vidt kraftig at strukturendringer skulle kunne påvises allerede i 1998 eller 1999, dersom vi kan isolere effekten i tilstrekkelig grad til å kunne tro at den skyldes byggesaksreformen.

Utviklingen i bygge- og anleggsbransjen påvirkes også i stor grad av økonomiske konjunkturer, og det kan derfor være noe vanskeligere å korrigere for dette, så lenge vi ikke har klare indikasjoner på *hvordan* de aktuelle konjunkturedringene påvirker bransjestrukturen. En slik svakhet tilsier at vi nok må påvise nokså entydige tendenser innen næringene, før vi med rimelig sikkerhet kan hevde at endringen skyldes byggesaksreformen. I et forsøk på å omgå konjunkturproblemet, studerer vi også de ulike sysselsettingsgrupperingene målt som andeler av samlet sysselsetting innen hver av næringene: Om samlet aktivitet stiger eller synker, vil vi eventuelt kunne lese ut noe om strukturelle endringer dersom *andelene* sysselsatt innen hver av undergruppene forskyves mer markant enn det som kan tilskrives tilfeldige fluktuasjoner.

ECON/STEP/SNF påpekte i rapport 99/7<sup>18</sup> de omfattende problemene med å relatere strukturendringer isolert til regelverksendringer. Her påpekes det blant annet andre effekter, som at bygge- og anleggsnæringen over mange år har gjennomgått omfattende økt kjededannelse, og at dette innebærer en konkurransefordel gjennom kompetanseoppbygging. Sånn sett hevdes byggesaksreformen å ha hatt ”en forsterkende, men ikke avgjørende effekt” på bransjestrukturen.

---

<sup>18</sup> ECON/STEP/SNF: *Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggsnæringen*. Rapport 7/99

Basert på antagelse om generelt økende behov for kompetanse, og antatte fordeler gjennom spesialisering, regner vi med at byggesaksreformen (isolert) vil kunne ha som effekt at særlig mindre foretak, uten særlige administrative ressurser, vil bli "taperne" etter reformen. Dersom byggesaksreformen har en påviselig effekt på bransjestrukturen, kan vi med andre ord forvente en dreining i retning av relativt færre mindre bedrifter og/eller relativt færre sysselsatte i disse bedriftene enn før reformen.

### 7.1.2 Antall bedrifter

Alle tre næringene vi ser på har opplevd en sterk vekst i antall bedrifter, ikke bare totalt, men *også innen hver av de spesifiserte undergruppene*. Mye av dette kan forklares med konjunkturutviklingen i bygge- og anleggsnæringen generelt. På mer detaljert nivå viser undergruppene tendens til ulik utvikling, en indikasjon på at byggesaksreformen har hatt en viss innvirkning på bransjestrukturen.

### 7.1.3 Utskifting av bedrifter

Endringer fra år til år skyldes både at noen bedrifter legges ned, mens nye bedrifter opprettes. Slike årlige variasjoner vil kunne være nokså tilfeldige, og materialet gir da også få holdepunkter for å kunne antyde strukturelle trekk som kan settes i sammenheng med byggesaksreformen. I undergrupper over et visst antall sysselsatte, vil de årlige svingningene heller resultere i at bedriften bytter gruppetilknytning som følge av økt eller redusert antall ansatte. Det er nok derfor i første rekke blant små bedrifter vi vil kunne spore eventuelle tendenser til endring i bransjestruktur. Det er også her totalantallet, samt antallet opprettinger og nedleggelse er klart størst, slik at størrelsen på materialet i seg selv gir mulighet for å trekke sikrere konklusjoner om retningen på utviklingen.

### 7.1.4 Bygge- og anleggsnæringen

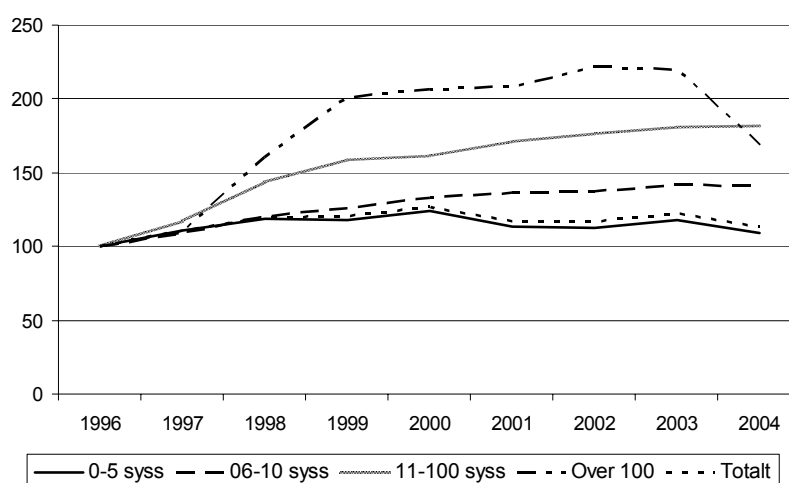
Fra 1996 til 1998 vokste antallet bedrifter med 20 prosent. Etter et toppår i 2000 med 27 prosent flere bedrifter enn i 1996, har antallet sunket noe igjen, og synes å ha stabilisert seg rundt 15 prosent over 1996-nivået.

Hovedtyngden av bedriftene er små, med inntil fem sysselsatte, og denne undergruppen følger utviklingen i totalnivået. Den neste undergruppen, med 6—10 sysselsatte har opplevd en sterkere økning i



antall bedrifter, med nokså rask stigning opp til et mer stabilt nivå rundt 40 prosent over 1996-nivået. Mellomstore bedrifter med 11—100 sysselsatte har økt enda kraftigere i antall, og hadde allerede i 1998 kommet opp i 60 prosent flere bedrifter enn to år tidligere. Derfra har utviklingen vært jevnere, med en gradvis økning til rundt 80 prosent over utgangsnivået. De største bedriftene (med over 100 sysselsatte) har likevel økt aller mest i antall siden 1996. I 2002 var antallet doblet, sammenlignet med 1996. Deretter har antallet sunket noe igjen til inngangen av 2004, til ”bare” 70 prosent over 1996-nivået, men økningen i perioden har vært bemerkelsesverdig sterk.

Figur 7.1 *Utviklingen i antall bedrifter innen bygg- og anleggsnæringen (utvidet), Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



Antall nye bedrifter årlig i næringen synes å ha *gått noe ned* i løpet av perioden. Tendensen er likevel svak. Sammenlignet med utgangsåret, har antall nyetableringer innen småbedriftene stabilisert seg på et nivå rundt 70 prosent. Også for de øvrige undergruppene (med flere sysselsatte) kan vi spore lignende utvikling, med til dels kraftig reduksjon, sammenlignet med utgangsåret.

Blant nedlagte bedrifter har det årlige nivået svingt nokså kraftig, men det synes å være en gjennomgående tendens at antall nedlagte bedrifter har *økt* i løpet av perioden, innen alle fire undergrupper. Totalnivået følger naturlig nok utviklingen blant de minste bedriftene. Årlige svingninger er så store at vi må være forsiktige med å tolke

tendensen for tydelig, og den kan godt bare være et uttrykk for at siden antallet bedrifter som sådan har økt gjennom perioden, så er det ikke urimelig at også antallet nedlagte bedrifter gjennomsnittlig stiger noe over tid.

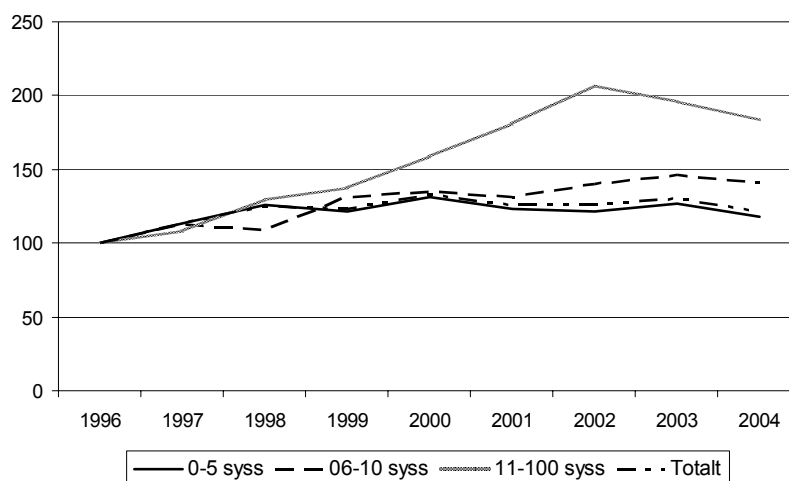
Utviklingen kan skyldes at referanseåret 1996 står i en særstilling. Om vi kan trekke en forsiktig konklusjon, synes det som omstrukturering i bransjen øker takten, men i hvilken grad dette eventuelt kan tilskrives byggesaksreformen, har vi ikke noe belegg for å hevde.

### 7.1.5 Arkitektvirksomhet

Antall bedrifter økte nokså mye fram til toppåret i 2000, med et nivå 33 prosent over antallet i 1996. Deretter har det svingt litt rundt 20—30 prosent over utgangsåret.

Igjen er det de minste bedriftene som utgjør hovedtyngden, med en økning som jevnt over befinner seg akkurat i underkant av totalutviklingen. De midlere virksomhetene (med 6—10 sysselsatte) har hatt en noe sterkere vekst i antall. Som i byggenæringen er det de største bedriftene i næringen som har vokst mest i antall, med en formidabel topp i 2002 med dobling av antallet i forhold til 1996. Deretter har antallet sunket noe, til drøye 80 prosent flere enn åtte år tidligere.

Figur 7.2 *Utviklingen i antall bedrifter innen arkitektvirksomhet, Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



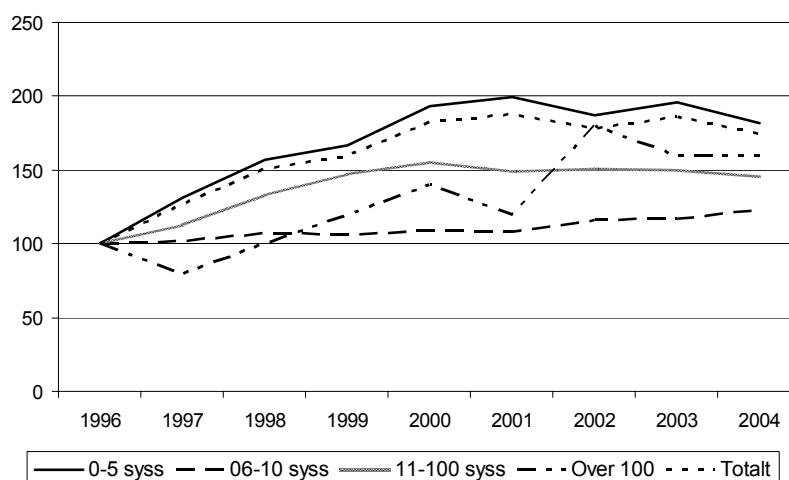
For arkitektvirksomhet har antall nyetableringer og antall nedleggelse fulgt noenlunde samme utvikling. Også her synes 1996-tallene å stå i en særstilling med sitt gjennomgående høyere nivå, sammenlignet med påfølgende årgangsdata for hver av undergruppene.

### 7.1.6 Byggteknisk konsulentvirksomhet

Totalt antall bedrifter vokste kraftig fram til 2000, og har deretter stabilisert seg rundt 80 prosent over utgangsnivået.

Her er det økningen i antallet små bedrifter som trekker totalen oppover, med en utvikling jevnt over noe i overkant av totalnivået. Toppen ble nådd i 2001 med en omtrent nøyaktig dobling av 1996-nivået. Undergruppen med 6—10 sysselsatte har opplevd en stabil og vedvarende, men langt svakere vekst enn de øvrige gruppene, og hadde ved inngangen til 2004 kommet opp på et nivå 23 prosent over 1996. De mellomstore virksomhetene vokste kraftig i antall fram til toppåret i 2000, og har deretter stabilisert seg rundt 50 prosent over 1996-nivået. Antallet bedrifter med mer enn 100 ansatte gikk faktisk ned fra 1996 til 1997, men har deretter gjort kraftige byks oppover, med en trend som fremdeles ser ut til å peke videre oppover, til tross nokså store årlige variasjoner. En mulig forklaring på de stadige endringene i positiv og negativ retning kan ligge i det faktum at det aldri er mer enn et ensifret antall bedrifter i denne kategorien, og antallet varierer fra år til år (mellom fire og ni som ytterpunkter). I gjennomsnitt har disse bedriftene drøyt 200 sysselsatte, men de årlige svingningene i dette gjennomsnittet er påfallende store, sammenlignet med tilsvarende gjennomsnitt i bygge- og anleggsnæringen. Dersom noen av bedriftene i kategorien bare har litt i overkant av 100 sysselsatte, vil også mindre endringer i enkeltbedrifter kunne føre til at de noen år ikke kommer i gruppen. Dette vil gi store utslag på undergruppens samlede nivå.

Figur 7.3 *Utviklingen i antall bedrifter innen byggteknisk konsulentvirksomhet, Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



Innen byggteknisk konsulentvirksomhet har antall årlige nedleggelses økt kraftig fra 1996 til 2003 blant de minste bedriftene. Dette står i litt overraskende kontrast til at veksten i antallet bedrifter totalt har vært sterk i perioden. Funnet skiller seg nokså markert fra utviklingen innen øvrige undergrupper, som ikke har hatt noen påfallende endringstakt. Tilsiget av nyetablerte bedrifter har vært høyere enn frafallet. Bare i beskjedne grad utgjøres veksten i totalantallet av bedrifter som foregående år har befunnet seg en i av de øvrige undergruppene, og blitt ”omplassert” som følge av nedgang i antall sysselsatte.

## 7.2 Sysselsetting

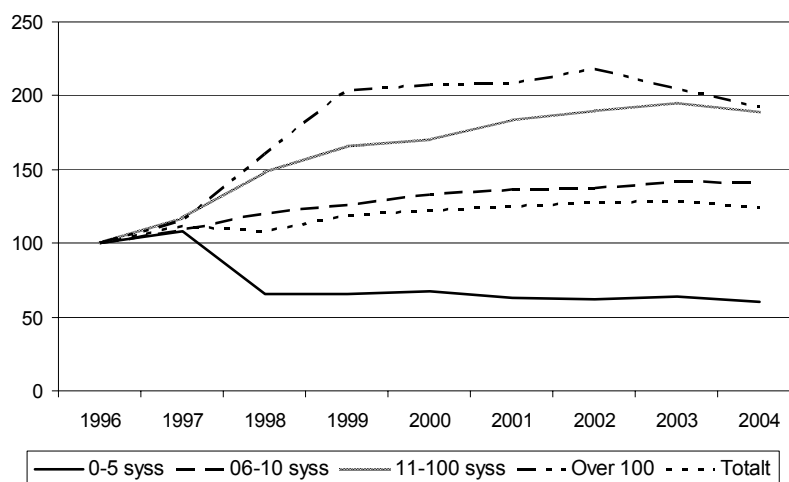
I hver av de tre næringene har samlet sysselsetting økt gjennom åtteårsperioden. For alle tre næringene har enkelte undergrupper tidvis opplevd nedgang i sysselsettingen i forhold til 1996-nivået, selv om nivået for hver gruppe under ett har økt. I bygge- og anleggsnæringen har veksten vært noenlunde jevn gjennom hel perioden; fortsatt positiv, men tilsynelatende i ferd med å flate ut. Arkitektvirksomheten opplevde en nedgang i 1998 og 1999, sammenlignet med 1996, men nivået har deretter steget jevnt. Innen byggteknisk konsulentvirksomhet har også stigningen vært nokså jevn gjennom hele perioden.

## 7.2.1 Bygge- og anleggsnæringen

Sysselsettingen har steget nokså jevnt gjennom hele perioden, og ser ut til å ha stabilisert seg på et nivå rundt 25 prosent over 1996.

For de minste bedriftene har utviklingen imidlertid vært dramatisk annerledes. Etter en liten økning fra 1996 til (inngangen til) 1997, falt antallet ned til 2/3-deler av 1996-nivået i 1998. Deretter har antallet vært nokså stabilt, men med en begrenset nedgang, til et nivå på 61 prosent i 2004. I neste gruppe bedrifter, dvs. dem med 6—10 sysselsatte, har den samlede sysselsetting økt gjennom hele perioden, med en utflatende vekst etter år 2000, og opp til et nivå rundt 40 prosent over utgangspunktet. I gruppen med 11—100 sysselsatte har veksten vært svært sterk, med en oppgang på 48 prosent allerede i 1998, og videre (utflatende) vekst til rundt 90 prosent flere personer enn i 1996. Likevel kan de største bedriftene oppvise *enda sterkere* vekst i sysselsettingen: Denne undergruppen fikk doblet sysselsettingen allerede i 1999, og har deretter holdt seg omtrent på dette nivået (med noen mindre svingninger).

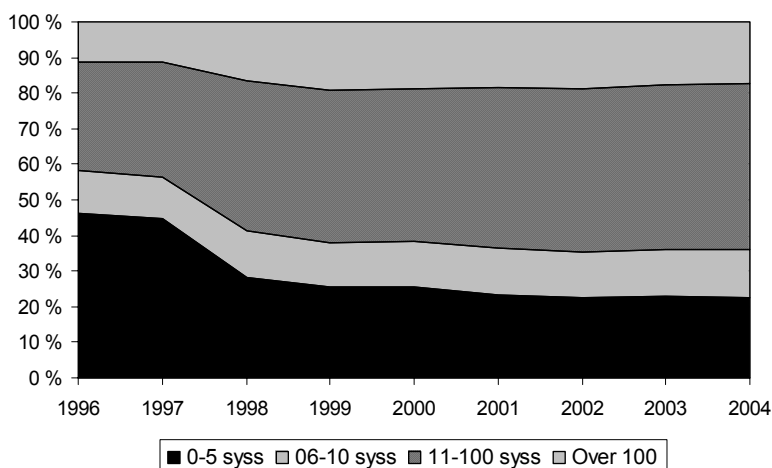
Figur 7.4 Sysselsettingsutviklingen i bygg- og anleggsnæringen (utvidet), Indeks: 1996 = 100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB



Som følge av utviklingen i de ulike undergruppene, har småbedriftene fått halvert sin andel av samlet sysselsetting i bransjen fra 46 prosent i 1996 til 23 prosent i 2004. Bedrifter med 6—10 sysselsatte har økt andelen noe, fra 12 til 14 prosent, mens 11—100 og over 100 er

”vinnerne” med henholdsvis 31 til 47 og 11 til 17 prosent av samlet sysselsetting.

Figur 7.5 *Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter i bygg- og anleggsnæringen. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*

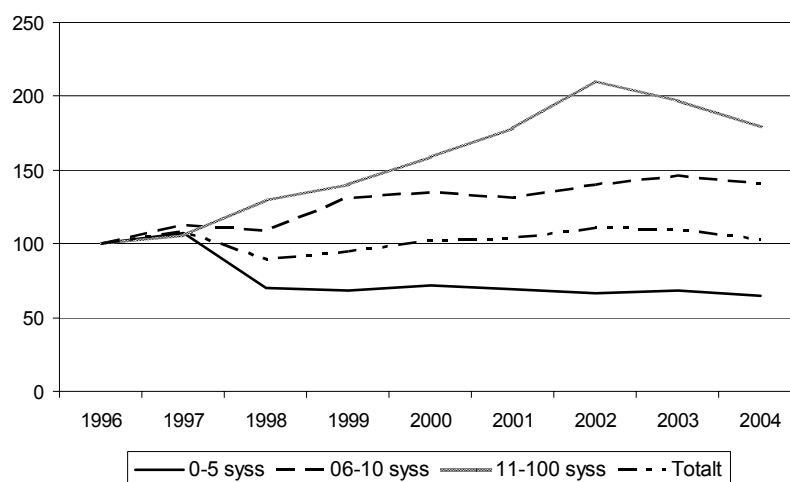


## 7.2.2 Arkitektvirksomhet

Næringen har gjennom perioden bare hatt marginal endring i samlet sysselsetting. Etter å ha svingt litt over og under 1996-nivået, var det ved inngangen til 2004 3 prosent flere sysselsatte enn i 1996.

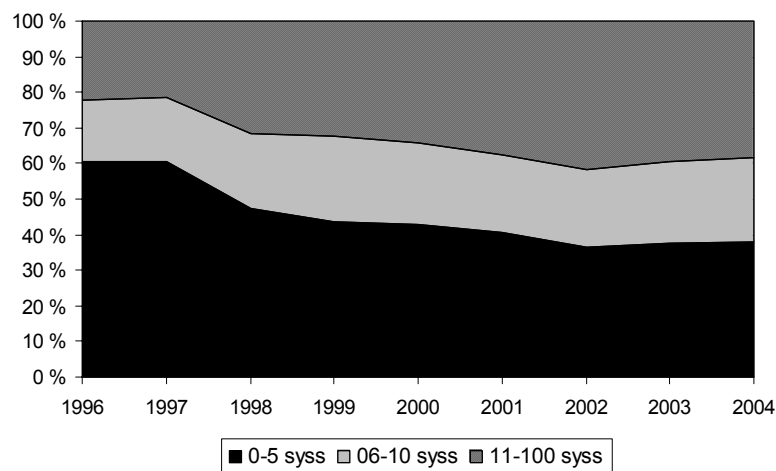
Som for bygge- og anleggsnæringen, opplevde de minste bedriftene 30 prosent nedgang fra 1996 til 1998, og nivået har deretter stabilisert seg på rundt 2/3-deler av utgangsnivået. Undergruppen med 6—10 sysselsatte fikk i 1999 et hopp til et nivå mer enn 30 prosent over utgangssituasjonen, og har deretter hatt en moderat vekst til et nivå rundt 40 prosent høyere enn i 1996. De største bedriftene i gruppen har hatt en langt sterkere vekst fram til toppåret 2002, der nivået var mer enn doblet i forhold til 1996. De siste par årene har antall sysselsatte i denne undergruppen sunket noe igjen, til rundt 80 prosent over 1996-nivået.

Figur 7.6 *Sysselsettingsutviklingen innen arkitektvirksomhet, Indeks: 1996 =100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



I 1996 arbeidet 61 prosent av de sysselsatte i de minste bedriftene. Denne andelen hadde i 2004 skrumpet inn til 38 prosent. Mellomgruppen med 6—10 sysselsatte økte sin andel fra 17 til 24 prosent, mens de største bedriftene innen arkitektvirksomhet økte sin andel fra 22 til 38 prosent.

Figur 7.7 *Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter innen arkitektvirksomhet. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



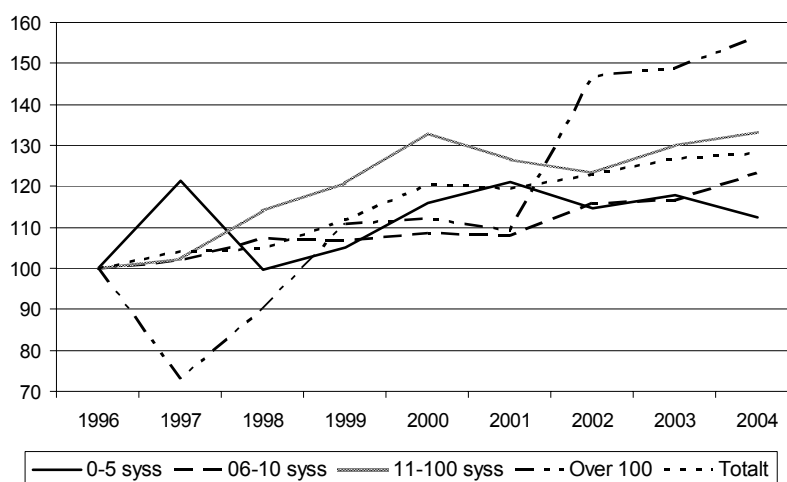
### 7.2.3 Byggteknisk konsulentvirksomhet

Samlet sysselsetting i næringen har steget relativt jevnt gjennom hele perioden, med et nivå 28 prosent høyere i 2004 enn i 1996.

Våre tall viser et påfallende hopp for de minste bedriftene fra 1996 til 1997, og deretter tilbake til utgangsnivået igjen i 1998. Deretter har antall sysselsatte økt, og i resten av perioden svingt rundt 15 prosent over 1996-nivået. Bedrifter med 6—10 sysselsatte har hatt en jevn, moderat stigning gjennom hele perioden, og hadde ved inngangen til 2004 kommet opp i et nivå 23 prosent over utgangssituasjonen. Bedrifter med 11—100 sysselsatte opplevde en nokså sterk vekst fram til 2000, og har deretter stabilisert seg på et nivå rundt 30 prosent over 1996-situasjonen. Antall sysselsatte i de største bedriftene har hatt en langt mer dramatisk utvikling. Etter et kraftig fall fra 1996 til 1997, har undergruppen foretatt noen ”kvantesprang” oppover igjen, og nivået i 2004 ligger mer enn 50 prosent over 1996-nivået. (For en mulig forklaring; se omtalen under bedriftsantallet.)

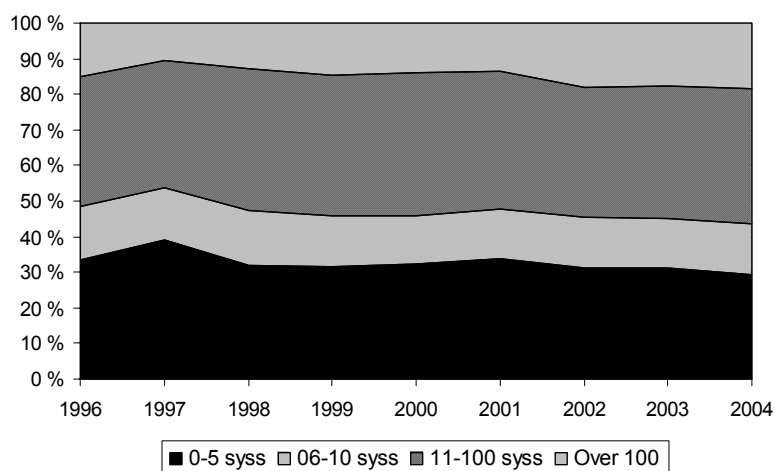


Figur 7.8 Sysselsettingsutviklingen innen byggeteknisk konsulentvirksomhet, Indeks: 1996 =100. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB



Innen byggeteknisk konsulentvirksomhet har strukturen holdt seg noenlunde som før. Også her har andel sysselsatte i de minste bedriftene gått noe ned, fra 33 til 29 prosent. De midlere undergruppene har opprettholdt omtrent samme andeler, mens de største bedriftene har økt sin andel fra 15 til 18 prosent av samlet sysselsetting i bransjen.

Figur 7.9 *Prosentvis endring i sysselsettingsandeler blant bedrifter innen byggt teknisk konsulentvirksomhet. Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, SSB*



## 7.3 Konklusjoner

Med forbehold om datakvaliteten (som nevnt ovenfor), og at ikke rene konjunktoreffekter eller andre ytre forhold har hatt for stor innflytelse på forskyvningen mellom de ulike bedriftsstørrelsene, kan vi trekke noen konklusjoner om utviklingen som sannsynligvis kan relateres til byggesaksreformen.

### 7.3.1 Redusert betydning for småbedrifter

Et hovedfunn er den markante nedgangen i sysselsetting blant de minste bedriftene i bygge- og anleggsnæringen og innen arkitektvirksomhet. Den dramatiske nedgangen fra 1997 til 1998, med påfølgende stabilitet i antallet, tyder på at de minste bedriftene innen bygge- og anleggsnæringen og arkitektvirksomhet har fått en permanent "knekk". Det påfallende er at utviklingen opptrer samtidig med at de øvrige, større bedrifter *øker* sin sysselsetting. Endringen innebærer en forskyvning av bransjestrukturen i retning av mer vekt på større foretak. Spesielt for bygge- og anleggsnæringen kan dette tolkes som en tendens til økt profesjonalisering i bransjen. Også innen byggt teknisk konsulentvirksomhet har småbedriftenes betydning blitt noe redusert, men her kan vi ikke lese ut noen klar sammenheng som vi kan forklare med byggesaksreformen.

Vi har ingen garanti for at dette skyldes byggesaksreformen, men det ligger snublende nær å anta at reformen har medvirket til utviklingen. Hvis effekten kan tilskrives byggesaksreformen, har reformen resultert i endret bransjestruktur, der små foretak – kanskje hovedsakelig enmannsforetak – forsvinner til fordel for større bedrifter i næringen. Om effekten er positiv eller negativ avhenger av flere forhold:

Har reformen medført for mye krevende papirarbeid, med den virkning at ellers kompetente håndverkere ikke lenger makter å drive for seg selv? Har de i så fall sluttet som håndverkere, slik at verdifull kompetanse har gått tapt, eller har fagfolkene i stedet gått inn i større bedrifter og kanskje fått utnyttet sin kapasitet vel så godt som tidligere? Om de har sluttet, taper samfunnet på det, men det er nok langt mer sannsynlig at de har gått inn i andre bedrifter og fortsetter sitt virke der. I den grad personene er fagkyndige, er det all grunn til å tro at de ønsker å fortsette med arbeid de behersker. Hvis dette i hovedsak er tilfellet, antar vi at håndverkerne er omtrent like produktive i sin nye arbeidssituasjon: Hvis de ikke lenger i like stor grad arbeider direkte for seg selv, får de kanskje svekket insitamentet for å yte. Dette kan nok kompenseres noe ved at det i litt større bedrifter er bedre muligheter for spesialisering av arbeidsoppgaver, og at sidemannskontrollen blir mer effektiv, noe som gir økt produktivitet. Vi har ikke noe belegg for å hevde at den ene eller andre av disse effektene er størst. Med så vidt vage fakta, har vi dårlig grunnlag for å antyde hvilken samfunnsøkonomisk betydning byggesaksreformen kan ha hatt. Om vi – med basis i tallene – antar at reformen har gitt opphav til økt profesjonalisering, og større foretak med økt spesialisering med bedre muligheter for sidemannskontroll, kan dette trekke *i retning av* at kvaliteten ved byggevirksomheten er bedre enn før. I så fall har byggesaksreformens medvirkning til endret bransjestruktur gitt opphav til en samfunnsøkonomisk nyttevirkning – i det minste på lengre sikt.

Antallet *bedrifter* med inntil fem sysselsatte har imidlertid ikke gått ned. Tvert imot har antallet i alle tre næringene økt noe. Om vi sammenligner utviklingen i bygge- og anleggsnæringen og arkitektvirksomhet, finner vi nesten fullstendig sammenfallende tendenser: År for år følger utviklingen blant småbedrifter innen bygge- og anleggsnæringen og arkitektvirksomhet som skygger av hverandre. Innen byggteknisk konsulentvirksomhet følger vekstprofilen for antall småbedrifter samme mønster som de to øvrige, men her har veksten vært langt sterkere de første par årene. Dette *kan* tyde på at næringen har fått bedre muligheter som følge av begivenheter rundt 1997, men tallene må sammenholdes med andre funn før vi kan trekke noen konklusjon om hvorvidt utviklingen

---

skyldes byggesaksreformen. Tendensen(e) understreker at det fortsatt er grobunn for små foretak innen byggrelatert virksomhet, selv om de sysselsetter langt færre enn før byggesaksreformen.

En studie av antallet nedlagte og nyopprettede bedrifter bringer lite tilleggslys, og det meste av eventuell forklaringskraft herfra kan forsvinne i tilfeldige variasjoner.

### 7.3.2 Svart arbeid?

Har avskallingen av mindre bedrifter ført til at mindre seriøse aktører har forsvunnet? Kan byggesaksreformen ha resultert i at flere håndverkere i stedet velger å jobbe svart for å unngå byråkratiet? Den utilsiktede strukturendringen kan ha den negative effekt at svart økonomi blomstrer opp. Gjennom mangel på dokumentert arbeid blir det vanskeligere å sikre kvalitet i byggeprosjekter, og fellesskapet går glipp av skatteinntekter. Vårt datatilfang gir ikke mulighet for å indikere om svart arbeid faktisk er mer utbredt som følge av byggesaksreformen, så vi kan ikke beregne den økonomiske virkningen av dette. Det er likevel relevant å påpeke at selv en mindre endring i omfang her kan få relativt store økonomiske utslag for samfunnet.

Så lenge samlet sysselsetting i registrerte bedrifter i bygge- og anleggsnæringen steg med rundt 25 prosent fra 1996 til årene på 2000-tallet, er det nok lite rom for at forekomsten av svart arbeid har steget, i alle fall som direkte følge av byggesaksreformen. Den positive konjunkturutviklingen med tilfang av stadig mer importert arbeidskraft forklarer mye av økningen, og det kan selvfølgelig være mulighet for en parallell utvikling i "gråsonen" av det offisielle arbeidsmarkedet, men tallene gir ikke noe åpenbart grunnlag for å spekulere i oppblomstring av svart arbeid som kjølvannsprodukt av byggesaksreformen.

## 8 Konklusjoner

Konklusjonene i denne rapporten bygger mest på vår egen studie, men vi trekker også inn andres forskning (særlig Mehus m.fl. 2004 og Lorentzen og Mordal 2004). Vi ser på reformens virkninger for de ulike aktørene og på resultatet (8.1). Dernext søker vi å besvare studiens hovedspørsmål: *”Koster byggesaksreformen mer enn den smaker?”*, *det vil si om nytteeffekten kan måle seg med de økte kostnadene.* (8.2). Avslutningsvis søker vi å definere behovet for videre forskning, spesielt hva slags kunnskap en bør ha for å kunne svare bedre på et slikt spørsmål (8.3).

Undersøkelsen viser også de store forskjellene i måten reformen er implementert på, både mellom kommuner og mellom foretak. Dette har vanskeliggjort evalueringen, men funnene forteller samtidig hvor innsatsen bør settes inn for å utnytte mulige positive effekter av reformen.

Vi har gjennom egne spørreundersøkelser og andres forskning funnet flere mulige positive, men også negative effekter av byggesaksreformen.

For å se nærmere på effektene blant aktører som har tatt i bruk byggesaksreformen, har vi studert utvalgte kommuner og foretak i en egen casestudie. På denne måten har vi funnet effekter man trolig kunne ha oppnådd dersom alle aktører hadde implementert reformen. Metoden innebærer en risiko for å overvurdere reformens positive nytteeffekter. Vi har likevel valgt å gjøre det slik, da vi anser vår studie som en gjennomføringsstudie. På dette tidspunktet er det vesentlig å se hvilke elementer av reformen som fungerer godt og hvilke elementer som trenger en justering for å fungere bedre.

## 8.1 Virkninger for aktørene

Vi har delt inn reformens effekter i fire hovedvariable: Ansvarsforhold, saksgang, kontroll- og tilsyn og estetikk. I tillegg har vi analysert de mer utilsiktede effektene på bransjestruktur. Vi summerer opp virkningene av våre hovedvariable på de ulike aktørene.

I en nyttekostnadsanalyse skal man analysere effekter for *alle* berørte parter. Vi har avgrenset dette til effekter for hovedaktørene; kommuner og foretak. Vi berører også i tillegg noen virkninger for private engangsbygghever, slik de fremkommer i Lorentzen og Mordal 2004.

### 8.1.1 Virkninger for foretakene

Reformen har medført flere positive endringer for foretakene:

- Tydeligere ansvarsforhold og økt sporbarhet er faktorer som reduserer/tydeliggjør risikobildet for foretakene.
- Det sentrale godkjenningsregisteret anses å ha medført en kompetanseheving hos ansvarshavende og til generelt mer ansvarlighet og kontroll i bransjen.
- At forhåndskonferansen har fått en mer formell karakter vurderes som svært positiv for foretakene. Den gir nødvendige avklaringer tidlig i prosjektfasen, og bidrar i seg selv til en nytteeffekt som langt overstiger de umiddelbare kostnadene (tidsbruken).
- Økt kontrollvirksomhet i foretakene ser vi som en klar og intendert virkning av reformen. Kontrollen skjer riktig nok som egenkontroll og sidemannskontroll.
- Et flertall av foretakene har endret sine kvalitetsikringsrutiner, noe som vurderes å bidra til færre feil og mangler totalt og til at flere feil oppdages og utbedres underveis og tidligere i byggeprosessen.

Reformen har også medført økte kostnader for foretakene:

- Det går med betydelig tid til arbeidet med å skaffe og opprettholde sentral godkjenning (bl.a. ved å holde seg oppdatert om fortløpende endringer i kravene). Kostnaden synes relativt høyere for mindre foretak enn for større, og reformen skaper dermed en form for diskriminering i bransjen. Flere av våre informanter nevner også muligheten for juks når det gjelder foretaksgodkjenning. ”Papirer kan kjøpes,” hevdes det.

- Økt fokus på papirarbeid kan gå på bekostning av jobben som faktisk skal gjøres.
- Uavhengig kontroll som var intendert (i tillegg til egenkontroll og sidemannskontroll), benyttes svært sjelden.
- Reformen har ført til økt tidsbruk i foretakenes arbeid med byggesøknader.

Det siste punktet ser vi som klart intendert: Man ønsket å overføre en vesentlig del av arbeidsbyrden fra kommuner til foretak. Merkostnaden for foretakene var på forhånd antatt å være langt mindre enn nyttevirkningen av bedre gjennomarbeidede prosjekter. Det er imidlertid vanskelig å si om foretakenes kostnader i sum overstiger nytteverdien av reformen (for alle parter). Det skyldes ikke minst at effekten på byggkvalitet ikke vil vise seg før senere, i løpet av byggverkernes levetid.

I prosjektet har vi også sett en mulig virkning av reformen når det gjelder *bransjestruktur*. De minste bedriftene har hatt en nedgang i sysselsettingen, samtidig som de største bedriftene har hatt en økning. Den mest påfallende endringen kan spores til overgangen 1997—1998, og den kan kanskje relateres nokså direkte til byggesaksreformen. Den økte sysselsettingen i større foretak kan også ha andre årsaker, for eksempel arbeidsinnvandring, noe som vi ikke har kontrollert for. Men strukturvirkningen synes varig. Énmannsbedrifter og andre små bedrifter kan ha gått ut av markedet, evt. over til det svarte markedet. Her vil andre undersøkelser<sup>19</sup>, evt. framtidige undersøkelser kunne bidra med mer kunnskap.

### 8.1.2 Virkninger for kommunene

Reformen har medført flere nyttevirkninger i forbindelse med kommunenes arbeid. Noen virkninger er sammenfallende med effektene for foretakene:

- Foretaksgodkjenning sikrer at ansvarlige foretak har den nødvendige kompetansen, og kan bidra til tidsbesparelser for kommunen.
- Tydeligere ansvarsforhold og økt sporbarhet ved feil og mangler vil kunne lette tilsynsarbeidet og gjøre det enklere å komme med reaksjoner overfor rette ansvarshavende.

---

<sup>19</sup> For eksempel Frisch-senterets undersøkelse om svart arbeid, se <http://www.frisch.uio.no/prosjekter/p2105.html>

- Økt bruk av forhåndskonferanser bidrar til at byggesøknadene er mer i samsvar med lovverket enn før.

På kostnadssiden finner vi at kommunene bruker mer ressurser til byggesaksbehandling. Dette er i seg selv overraskende, da en skulle tro at den økte arbeidsbyrden i foretakene ville gi en tilsvarende lettelse i kommunene. Kommunene selv hevder at økt papirarbeid er den viktigste årsaken til dette. Vi ser imidlertid tendenser til en viss nedgang i ressursbruken mot et tidligere nivå etter hvert som reformen blir innarbeidet i kommunene. Foreløpig kan vi likevel ikke slå fast om den økte ressursbruken er en overgangskostnad eller en permanent merkostnad.

### 8.1.3 Virkninger for de private engangsbyggherrene

Vi har valgt å ikke eksplisitt studere virkningene for private engangsbyggere, da vi anser det som godt dekket av SIFOs prosjekt: *Virkninger av endringer i plan- og bygningsloven for private tiltakshavere som bygger for eget formål*<sup>20</sup>.

SIFOs rapport har brukerne i fokus, med hovedspørsmålet: *I hvilken grad blir private tiltakshaveres interesser bedre ivaretatt etter byggesaksreformen enn før?* Rapporten gir ikke entydig svar på spørsmålet. Noe er bedre og noe er dårligere, men selve byggesaksprosessen synes entydig å ha blitt dyrere for en privat tiltakshaver. Reformens systemer vurderes også som for omfattende i forhold til relativt små tiltak.

Profesjonaliseringen som byggesaksreformen har medført, gjør at private tiltakshavere ikke kan utføre like mye arbeid selv som før reformen, noe som kan øke prisen på sluttresultatet. Men dette har også en positiv side: Det er mindre å forholde seg til nå enn før for de private engangsbyggherrene, forutsatt at den ansvarlige søker gjør jobben sin. Det kan ha vært problemer med dette, særlig i en overgangsperiode.

Utvalget i SIFOs undersøkelse er svært begrenset og ikke representativt. Det er derfor vanskelig å finne overførbare konklusjoner på virkningene av byggesaksreformen for denne gruppen. Hvorvidt man oppfatter profesjonaliseringen som positiv eller ikke, vil variere mellom private tiltakshavere. For samfunnet som

---

<sup>20</sup> SIFO, oppdragsrapport nr. 4 2004, Mordal, Tove L. og Veronica Lorentzen



helhet må imidlertid dette regnes som en positiv effekt, som må veies opp mot den eventuelle prisøkningen som kan tilskrives dette og eventuelle konsekvenser i form av dårligere behovsdekning for boligsøkende.

#### 8.1.4 Virkninger på resultatet

Fra Byggforsk sine hjemmesider finner vi overskriften ”Trolig nedgang i byggeskadeomfang”. Det vises til rapporten: *Endring i byggekvalitet: Kvantitativ registrering av byggeskadeomfang. Sluttrapport*<sup>21</sup>.

Byggforsk-rapporten utgjør fase 2 i prosjektet ”Kvantitativ registrering av byggeskadeomfang”. Prosjektet bygger på eksisterende datakilder (inkludert ett av de andre prosjektene i evalueringsprogrammet). Problemstillingen er formulert som: ”*Er omfanget av byggeskader lavere etter byggesaksreformen enn det var før reformen trådte i kraft?*”. Undersøkelsen er avgrenset til prosessforårsakede byggeskader som trolig skyldes reformen.

Datagrunnlaget besto av rapporter fra 80 overtagelses- og garanti-befaringer (for tre store byggherreorganisasjoner), samt NBIs byggeskadearkiv. I tillegg ble det anvendt data fra ansvarsforsikringsregistre og en spørreundersøkelse<sup>22</sup>. Prosjektet gir en inngående vurdering av svakheter ved de enkelte kilder. Hovedkonklusjonen (s. 79) fra prosjektet lyder:

En samlet vurdering av resultatene fra denne undersøkelsen viser at omfanget av prosessforårsakede byggeskader trolig er redusert som følge av byggesaksreformen. [...] Usikkerheter og begrensninger i datagrunnlaget gjør imidlertid at det ikke er mulig å tallfeste den relative reduksjonen.

Den litt vage konklusjonen kan ha sin bakgrunn i det vi anser som et hovedproblem ved evalueringen av byggesaksreformen: Mangelen på systematiske, repeterbare målinger av byggkvalitet, og mangelen på tilstrekkelig (og repeterbar) informasjon om en førsituasjon.

---

<sup>21</sup> Mehus, Jacob, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad (2004)

<sup>22</sup> Stenstad og Rolstad (2004): *Evaluering av plan og bygningsloven Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering.*

En svakhet ved materialet er at mange skader ikke viser seg før etter en del år. Skadene er sortert i tre grupper etter hvor alvorlige de er. En viss positiv endring spores i dataene, men det knytter seg betydelig usikkerhet til funnets omfang. Bygningstypene ”kontor- og forretning” og ”kultur og forskning” viser nedgang. Bygningsdelene ”yttervegger, innervegger, dekker og yttertak” viser nedgang. Likevel tør ikke forfatterne å konkludere på grunnlag av denne datakilden.

Videre indikerer materialet fra NBIs skadearkiv mulige endringer i ettersituasjonen når det gjelder *innsendte* saker, men her pekes det på at dette kan ha helt andre årsaker enn byggesaksreformen. En rimelig forklaring kan være at ansvaret nå er klarere og at en del saker derfor kan avgjøres uten medvirkning fra NBI.

De to sekundære kildene, Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) sine ansvarsforsikringsordninger og en spørreundersøkelse til bransjen, regnes ikke som valide nok til å trekke konklusjoner.

Ansvarsforsikringsdataene er basert på kun 71 skadetilfeller.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen går i ulike retninger. Blant mer holdbare funn er at entreprenørene er minst positive til reformen.

Rapporten påpeker at nedgangen i antall byggskader etter ferdigbefaring kan skyldes at fokus på byggskader har vært sterk i årene etter reformen. Dette, sammen med skjerpede ansvarsforhold, kan ha resultert i at skader rettes opp før ferdigbefaringen. Det styrker i så fall konklusjonen om at lavere skadeandel kan skyldes reformen, selv om vi ikke får tallfestet reduksjonen.

Selv en liten reduksjon i skadenivået som følge av reformen gir betydelige virkninger for samfunnet. Byggforsk hevder at ”byggskader utgjør 5 % av omsetningen årlig. I 2000 ble dette beregnet til å utgjøre ca 5 milliarder kroner årlig.”<sup>23</sup> I og med at en reduksjon av skadeomfanget *ikke* blir anslått kvantitativt, er det imidlertid vanskelig å anslå nytten i kroner.

I og med at vår undersøkelse er basert på aktørenes vurderinger og ikke tellinger, vil også våre resultater være usikre. I den grad våre funn går i samme retning som funnene fra Byggforsk, vil konklusjonene også være mer til å stole på.

Vi mener å ha avdekket en kvalitetsøkning når det gjelder byggesøknadene: Et flertall av både kommuner og foretak mener søknadene er bedre nå enn før reformen. Når det gjelder kvaliteten i det som bygges, vil det først avdekkes over tid. Men en indikasjon kan være

---

<sup>23</sup> Her vises det til Ingvaldsen (1994), omtalt i kap. 2.4

om det oppdages flere feil underveis i prosessen nå enn før. Det vil i så fall samlet kunne føre til en nedgang i byggskaedomfanget.

Vi fant at 75 prosent av foretakene har bedret sine kvalitetssikrings-systemer som følge av byggesaksreformen. Av disse svarte 40 prosent at det gir færre feil og/eller byggskader. Svarandelen varierte med foretakenes størrelse; de største foretakene var mest positive. Blant foretak med inntil 2 ansatte var det imidlertid et flertall som *ikke* var enig i vår påstand om at kvalitetssikringssystemer gir færre feil og byggskader. Totalt 30 prosent svarte at det ikke var noen forskjell.

Dette gjør det vanskelig å konkludere. Nytteeffekten vurderes imidlertid som klar av de største foretakene. Siden det også er disse som bygger flest antall kvadratmetre, antar vi at nytteeffekten vil kunne spores over tid.

Blant våre caseforetak er det også ett som trekker fram den økte graden av kvalitetssikring som reformens mest positive effekt. For øvrig er caseforetakene splittet i synet på om byggesaksreformen har gitt bedre kvalitet i det som bygges. Nedenfor listes noen utvalgte synspunkter opp:

Plusspoeng:

- Det bygges bedre byggverk nå, pga. økt fokus på kvalitet, kontroll og sikkerhet.
- Byggesaksreformen må ha hatt et stort forbedringspotensiale for den mindre seriøse del av bransjen. Totalt har bransjen fått økt seriositet
- Det viktigste med byggesaksreformen er mer kontroll med entreprenøren; det er lettere å påføre entreprenøren ansvar, og da blir også byggverkene bedre.

Minuspoeng:

- For mye fokus på formalia og riktig utfylte papirer har gått på bekostning av det faglige. Reformen sikrer ikke at kontrollene og kvalitetssikringssystemene er i daglig bruk. Papirene kan gi en falsk trygghet.
- Det er fortsatt store forskjeller mellom aktører i bransjen når det gjelder kompetanse og kvalitet. Mange foretak har for liten kompetanse når det gjelder kontroll.
- Uten krav til at andre enn entreprenøren skal følge opp prosjektet, blir resultatet dårligere kvalitet! Det er for få tilsyn.

- Kvaliteten i det som settes opp i dag er dårligere enn før, selv om det har vært en standardheving på enkelte produkter. Den dårlige kvaliteten kan, i tillegg til byggesaksreformen, skyldes flere ting:
  - Tids- og prispress
  - I større grad leveres det ferdige moduler. Det gir flere montører og færre som kan sitt håndverk.

## 8.2 Byggesaksreformen: Koster den mer enn den smaker?

Er byggesaksreformen en ”papirtiger” uten noen reell effekt på kvalitet, eller er det mulig å spore endringer i kvalitet som følge av reformen? I avsnitt 2.1 drøftet vi kvalitetsbegrep og mulige måleproblemer. I Forskningsrådets invitasjon til vårt prosjekt het det: ”Formålet med prosjektet er å gi en helhetlig og best mulig tallfestet beskrivelse av kostnader til slike oppgaver”... (prosjektering av bygg, kontrollaktivitet og nye oppgaver innen planlegging og oppfølging av byggeprosessen).

Vår hovedkonklusjon er at dette ikke har vært mulig. Det har på langt nær lyktes å tallfeste verken kostnader eller nytte av reformen. Dette gjelder ikke bare de samlede effekter av reformen: Heller ikke for den enkelte kostnads- og nyttekomponent har det vært mulig å finne relevante, sammenlignbare tall som viser utviklingen fra før 1997 og fram til i dag.

Er det i det hele tatt mulig å si noe om samlede virkninger av byggesaksreformen av 1997 uten å tallfeste effektene? Vi sammenstiller og drøfter noen kvalitative momenter som synes så robuste at de kan legges til grunn for en konklusjon.

Hovedmålet for reformen har vært økt kvalitet. Bygges det med økt kvalitet per i dag? Funn i andre prosjekter tyder på at reformen ikke har hatt drastiske virkninger på kvaliteten i verken den ene eller andre retningen. I den grad reformen har virket, tyder også vår spørreundersøkelse på at kvaliteten heller har blitt bedre enn dårligere. Resultatet er riktig nok basert på foretaks og kommuneansattes *oppfatninger* - ikke på konkrete målinger. Vi tror likevel en dramatisk endring (spesielt en klar nedgang) i kvaliteten, ville ha fremkommet både i Byggforsks og i vår undersøkelse.

Vi konstaterer at vurderingen av kvalitetsendringer er på et tidlig stadium. Det tar flere år å avdekke effekten på byggverkens kvalitet, i tillegg til at det forutsetter systematiske, repeterbare målinger.

Det fremgår klart av vår spørreundersøkelse at reformen har medført økte kostnader for aktørene. Det nye systemet har krevd økt innsats innen kontrollplanlegging og kontroll; søknadene må være mer gjennomarbeidet, etc. De såkalte ”nøkkeltallkommunene” opplevde en sterk økning av saksbehandlingstiden de første årene etter reformen. Etter at reformen var blitt innarbeidet, sank likevel behandlingstiden ned mot det nivået en opererte med før reformen.

Nå er ikke saksbehandlingstid noe godt uttrykk for den totale ressursbruken i saksbehandling. For å presse behandlingstiden nedover satte departementet tidsfrister og innførte straffegebyr for kommuner som overtrådte fristene. Dette har trolig ført til en styrking av bemanningen for behandling av byggesaker, det ”lønnte” seg å prioritere byggesak. Men konsekvensene er økt ressursbruk i kommunene.

Vi vet lite om en eventuell bedring i kvalitet svarer til den økte ressursbruken i kommuner og foretak. Potensialet for at reformens intensjoner blir realisert, ligger i å styrke kommunenes tilsynspraksis. Det kommunale tilsynet ligger foreløpig på et lavt nivå, men synes å være økende. Nær samtlige informanter etterlyser mer kommunalt tilsyn. Vi antar også at reformens ulike deler (ansvarsfordeling, kontrollansvar og kvalitetssikringsystemer) vil fungere bedre med økt kommunalt tilsyn. Vi mener med andre ord at nytteeffekten over tid av økt kommunalt tilsyn vil overstige de umiddelbare kostnadene ved dette. Reformen er ikke implementert før alle kommunene fører et regelmessig og profesjonelt utført tilsyn i tilstrekkelig omfang. Dersom kommunene gjennom effektivisert søknadskontroll kan overføre ressurser til tilsynsarbeid, vil tilsynet i neste omgang kunne fungere som den intenderte sjekk av foretakenes kontrollpraksis; et risikospillet som foretakene må ta hensyn til. Her ligger utfordringen for kommunene.

### 8.3 Til videre forskning

Våre funn viser at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig til å svare på undersøkelsens hovedspørsmål. Dersom myndighetene ønsker å følge opp programmets intensjoner om å kvantifisere *nytte og kostnader* ved reformen, bør en allerede nå etablere et grunnlag for å tallfeste og vurdere en framtidig ”førsituasjon”. Dette grunnlaget bør omfatte så vel kommunenes som foretakenes *tidsbruk* og kan framskaffes gjennom en godt forberedt utvalgsundersøkelse.

Det er videre et klart behov for bedre statistikk om *byggskader*. Her bør bransjen og sentrale myndigheter sammen prøve å utvikle gode indikatorer som kan registreres over tid. Enkelte — gjerne større — foretak registrerer selv sin feilprosent. Dette kan være en mulig kilde. Man må imidlertid være varsom med å lage registreringssystemer som favoriserer større foretak. Det vil gi et skjevt bilde av situasjonen, og gjøre byggesaksreformen enda mer upopulær blant de små firmaene.

Kartlegging av *kvaliteten på byggverk* er komplisert og krever lang tidshorison. En mulighet er å foreta generell kartlegging av kvalitet i utvalgte typer byggverk og følge opp dette over tid, for eksempel ved gjentatte, repeterbare målinger hvert 5. eller 10 år. Systematiske målinger av byggkvalitet er en nødvendig forutsetning for fremtidige evalueringsprosjekter.

Vår analyse viser at en rekke kommuner og foretak er sterkt kritiske til reformen. Kritikken dreier seg hovedsakelig om reformens kompleksitet og omfanget av papir. Et spørsmål for videre forskning bør være å studere nærmere hvordan *reformen virker i praksis*, for eksempel:

- Hvordan er foretakenes praksis når det gjelder sjekklister og faktisk bruk av kvalitetssikringssystemene?
- Hvordan fungerer arbeidsdelingen og ansvarsdelingen i praksis i ulike prosjekttyper (gradert etter prosjektstørrelse)

En svakhet ved reformen, er at den kan bidra til å forsterke *regionale ulikheter* innen kommunal praksis. Her ser vi et behov for samordning og klarere utforming av sentrale standarder, for best mulig å unngå utilsiktede skjevheter som følge av reformen. Det krever at det stilles noen kritiske spørsmål:

- Hva utgjør de store forskjellene? Er det mulig å spore noen systematikk?
- Kan forskjeller i kommunal praksis være korrelert med antall ansatte (kommunale byggesaksbehandlere), antall saker og saksomfang? (Her kan man følge et utvalg kommuner over en viss tid.)

Vi har også sett klare endringer i *bransjestrukturen*. Dette bør undersøkes nærmere med henblikk på å finne forklaringer på og virkninger av endringene. Noe av den endringen som har funnet sted, skyldes nok både konjunkturer og generelle utviklingstrekk i samfunnet. Utviklingen i konkurransesituasjonen i bygge- og

anleggsnæringen kan være en vesentlig side ved samfunnets nyttevurdering av om byggesaksreformen virker i tråd med hensikten. Endringer i omfanget av svart arbeid kan også være en mulig konsekvens av byggesaksreformen. For å kunne beregne de samlede økonomiske implikasjonene av reformen, fordres det at vi også får et bedre innblikk i omfanget av slik virksomhet, og om reformen har ført til merkbare endringer i dette markedet. Utbredelsen av svart arbeid bør derfor også inngå i en slik studie.

Det gjenstår med andre ord å kartlegge en rekke ulike forhold, før vi kan konkludere på spørsmålet om byggesaksreformen har vært en samfunnsøkonomisk lønnsom reform.

---

# Litteratur

- Berg, Torer, Siri Nørve og Cecilie Flyen Øyen (2003): *Notat til bygningslovutvalget*. Byggforsk
- Bonnevie-Svendsen, Morten (2000): *Forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling i Grenland*. Prosjektrapport nr.277/2000. Byggforsk
- Bonnevie-Svendsen, Morten (2000): *Dagbokprosjektet*. Prosjektrapport nr.281/2000. Byggforsk
- Bonnevie-Svendsen, Morten (1999): *Evaluering av plan og bygningsloven*. Prosjektrapport nr. 257/1999. Byggforsk
- Christophersen, Jon (2002): *Bedre tilgjengelighet i nye byggverk – virkninger av ny plan- og bygningslov 1997*. Prosjektrapport 321/2002. Byggforsk
- ECON/STEP/SNF (1999): *Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggsnæringen*. Rapport 7/99
- Grønn, Erik (1991): *Nytte-kostnadsanalyse* Bedriftsøkonomenes forlag, Oslo
- Ingvaldsen, Thorbjørn (2001): *Skader på bygg, grunnlag for systematisk måling*. Prosjektrapport 308/2001. Byggforsk
- Ingvaldsen, Thorbjørn (1994): *Byggskadeomfanget i Norge*. Prosjektrapport 163/1994. Byggforsk
- Horjen, F. (2001): *PBL-97 i et huseierperspektiv – hvordan bedre dialogen mellom berørte parter og lovgiver i plan- og bygningslovprosessen*. Doktorgradsavhandling, Inst. for bygningsteknologi, NTNU.



Innst. Ot.prp. nr. 37 (1994-95): *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven.*

Jensø, Monica, Wibeke Knutsen og Eli Støa (2004): *Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen.* SINTEF rapport nr. STF22 A04510

Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet (1997): *Estetikk i plan- og byggesaker: Veileder.* Oslo

Lorentzen, Veronica og Tove Mordal (2004): *Virkninger av endringer i plan- og bygningsloven for private tiltakshavere som bygger for eget formål.* Oppdragsrapport nr 4 – 2004, SIFO

Nordahl, Berit (2000): *Evaluering av byggesaksreformen – en faglig overbygning* Prosjektrapport 274/2000, Byggforsk

Norges lover

NKF, Forum for byggek kontroll (1997): *Situasjonen i kommunene ved oppstart av lovreformen.* Norsk Kommunalteknisk Forening, Oslo

NOU 2003:24: *Mer effektiv bygningslovgivning* Oslo

NOU 1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser; Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor,* Oslo 1997.

NOU 1998:16 *Nytte-kostnadsanalyser; Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor,* Oslo 1998.

Næspe, Bengt (2003): *Nøkkeltall for tid og ressursbruk i plan- og byggesaker. Byggesaksprosjektet.* Temahefte NKF Norsk Kommunalteknisk Forening, Oslo september 2003. T

Mehus, Jacob, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad (2003): *Endringer i byggekvalitet.* Prosjektrapport nr.356, Byggforsk

Mehus, Jacob, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad (2004): *Endring i byggekvalitet.* Prosjektrapport nr.379, Byggforsk

---

Ot.prp. nr. 39 (1993-94): Om lov om endringer i plan- og bygningsloven.

Ovesen, Hege og Øyen, Cecilie Flyen (2003): *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Byggforsk. Delrapport I av III.

Ovesen, Hege (2000): *Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon til tiltak*. Prosjektrapport nr 279/2000, Byggforsk

Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004): *Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering*. Prosjektrapport nr 375 og 376, Byggforsk

Tyrén, Carl Wilhelm, Schulze, E. Ditlefsen, Johan L. (1997): *Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis*. Tano Aschehoug, Oslo.

# Vedlegg 1

## Spørreskjema for kommuner og for foretak

Norsk institutt for by- og regionforskning  
 Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo  
 Tlf. 22 95 88 00  
 Kontaktperson:  
 Prosjektnr.:



Respondentnummer

### Evaluering av byggesaksreformen i Plan og Bygningsloven (Foretak)

*Spørsmålene rettes fortrinnsvis til daglig leder, forutsatt at han/hun har vært i bransjen i minst 5 år*

#### 1. Bakgrunn

1. Hva er din utdanningsbakgrunn?

- Arkitekt  
 Sivilingeniør  
 Ingeniør  
 Jurist  
 Økonom  
 Annet? Si hva: .....

2. Hvem bygger/produserer du/dere mest for?

- Privatpersoner  
 Foretak  
 Det offentlige

3. Hva er foretakets hovedrolle(r) i byggeprosessen? (sett ett eller flere kryss)

- Tiltakshaver  
 Ansvarlig søker  
 Prosjekterende  
 Utførende  
 Kontrollerende

#### 2. Foretakets produksjon

4. Hvor mange ansatte har foretaket?

- Inntil 2  
 3-10  
 11-30  
 31-100  
 mer enn 100

5. I hvilke tiltaksklasser har foretaket hoveddelen av sin virksomhet? (sett eller flere kryss)

Tiltaksklasse 1	
Tiltaksklasse 2	
Tiltaksklasse 3	
Omtrent lik fordeling på alle tiltaksklasser	
Vet ikke	

### 3. Byggesaksreformen og kompetanse

6. På en skala fra 1 til 6 der 1 er svært lite og 6 er svært mye:

Hvor mye tid og ressurser har foretaket brukt til kompetanseheving i forbindelse med byggesaksreformen?

7. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig:

Foretaket har de siste 5 årene økt sin faglige kompetanse innen prosjektering

Foretaket har de siste 5 årene bedret sine kontrollrutiner

Foretaket har de siste 5 årene økt sin faglige kompetanse innen byggeteknisk utførelse

Foretaket har de siste 5 årene økt sin faglige kompetanse om søknadsprosedyrer

Foretakets faglige kompetanse er omtrent uendret de siste 5 årene

### 4. Saksbehandlingstid

8. I hvilken grad benytter foretaket seg av ordningen med trinnvise byggesøknader (rammesøknad og igangsettingsøknad)?

I stor grad (mer enn halvparten av alle byggeprosjekter)

I liten grad (under halvparten)

Sjelden eller aldri

9. Har gjennomsnittlig tidsbruk i forbindelse med utformingen av en byggesøknad endret seg som følge av byggesaksreformen?

Ja, gjennomsnittlig tidsbruk har økt

Ja, gjennomsnittlig tidsbruk har gått ned

Nei, ingen endring

Vet ikke

### 5. Forhåndskonferanse

10. Har reformen ført til økt bruk av forhåndskonferanser?

Ja

Nei

Vet ikke

11. Har forhåndskonferanser bidratt til at byggesøknaden(e) i større grad er i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll(SAK)?

- Ja  
 Nei  
 Vet ikke

12. Er tidsbruken i forbindelse med forhåndskonferanser endret etter byggesaksreformen?

- Redusert tidsbruk  
 Økt tidsbruk  
 Ingen endring  
 Vet ikke

#### 6. Foretaksgodkjenning

13. Har foretaket sentral eller lokal godkjenning?

- Ja, siden..... (årstall)  
 Nei, gå til spørsmål 16

14. Kan du gi et anslag på arbeidstiden brukt på å få sentral/lokal godkjenning?

- Inntil ett dagsverk  
 Inntil ett ukeverk  
 Mer enn ett ukeverk

15. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig:

	Helt uenig					Helt enig		Vet ikke
Systemet med foretaksgodkjenning gir tidsbesparelser for foretaket	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	
Systemet med foretaksgodkjenning har medført et høyere kompetansenivå i bransjen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	
Systemet med foretaksgodkjenning medvirker til ansvarlighet og kontroll i byggeprosessen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	
Systemet med foretaksgodkjenning sikrer at ansvarlige foretak har den nødvendige kompetanse	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	

### 7. Tilsyn

16. a) Har foretaket hatt kommunalt tilsyn i løpet av de siste tre årene?

- Ja  
 Nei, gå til spørsmål 18

16 b) Hvis ja: Hva slags tilsyn?	Kryss av
Tilsyn med prosjektering	
Tilsyn med foretakenes kontrollplaner	
Tilsyn på byggeplassen (stedlig kontroll)	
Sluttkontroll	

17a) Fikk det noen følger?

- Ja  
 Nei

17 b) Hvis ja: Hvilke?

- Det ble gitt pålegg om utbedringer  
 Tap av ansvarsrett  
 Foretaket ble ilagt tvangsmulkt  
 Foretakets egenkontroll er skjerpet i ettertid  
 Klargjørende for forming av foretakets prosedyrer  
 Nei

18. Er det færre stikkprøver på byggeplass nå enn før?

- | Ja                                    | Nei                                   | Ingen forskjell                       | Vet ikke                              |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <sup>1</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>2</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>3</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>4</sup> <input type="checkbox"/> |

### 8. Ansvarsforhold og foretakets kvalitetssikring

19. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig:

- Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før  
 Det er lettere å fastslå hvem som har ansvaret for feil nå enn før  
 Viktige ansvarsområder faller mellom flere stoler

20. Har foretaket endret sine kvalitetssystemer som følge av byggesaksreformen?

- | Ja                                    | Nei                                   | Ingen forskjell                       | Vet ikke                              |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <sup>1</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>2</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>3</sup> <input type="checkbox"/> | <sup>4</sup> <input type="checkbox"/> |

21. Hvis ja over, har dette ført til:

	Ja	Nei	Ingen forskjell	Vet ikke
Færre feil og/eller byggskader?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
Færre klager?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
Lavere byggekostnader?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

### 9. Estetikk

22. Har byggesaksreformen medført endringer i foretakets arbeid med estetikk?

- Ja, foretaket legger mer arbeid i prosjekteringen
- Ja, foretaket har en økt bevissthet om estetikk i forhold til tidligere
- Nei, ingen vesentlige endringer i forhold til tidligere praksis
- Vet ikke

23. Hvis ja på noen alternativ over: Hvilken betydning/verdi kan det ha?

- Byggene blir bedre tilpasset omgivelsene
- Det blir penere byggverk
- Økte byggekostnader
- Estetikk går på bekostning av kvalitet i konstruksjonen
- Vet ikke

### 10. Generelt

24. Ta stilling til følgende, på en skala fra 1 til 6 der 1=helt uenig og 6=helt enig: Har byggesaksreformen bidratt til:

- Det er bedre kvalitet på de ferdige byggverk etter byggesaksreformen
- Det er vanskeligere å jobbe svart i byggebransjen nå enn før
- Det er mindre ulovlig bygging nå enn før
- Bransjen er mer pålitelig nå enn før
- Det er færre useriøse bransjeaktører nå enn før
- Det går mindre tidsbruk totalt (for kommune og bransje samlet) til byggesaker
- Gode håndverkere har forsvunnet etter byggesaksreformen
- Prosjekteringen er mindre detaljert nå enn før
- Utførende foretak forestår en større del av prosjekteringsarbeidet nå enn før



**Norsk institutt for by- og  
regionforskning**  
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Kontaktperson:  
Prosjektnr.:



Kommunennummer/navn

### **Evaluering av byggesaksreformen i Plan og Bygningsloven (Kommuner)**

*Vi vil bare snakke med en som har jobbet med byggesaker i denne kommunen i minst 5 år*

#### **1 Bakgrunn**

1. *Hva er din utdanningsbakgrunn?*

- Arkitekt  
 Sivilingeniør  
 Ingeniør  
 Jurist  
 Annet? Si hva:
- .....

#### **2 Kommunen og byggesaksavdelingen**

2. *Kan du gi et anslag på det totale antallet behandlede bygge- og meldingssaker i kommunen?*

Ca.....

#### **3 Byggesaksreformen i forhold til kompetanse og ressurser**

3. *På en skala fra 1 til 6 der 1 er svært lite og 6 er svært mye:*

- Hvor mye tid og ressurser har kommunen brukt til kompetanseheving i forbindelse med byggesaksreformen?*

4. *Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig:*

- Kommunen mangler kompetanse når det gjelder ansvarsfordeling i prosjektering og/eller bygging  
 Kommunen mangler kompetanse når det gjelder saksgang etter gjeldende regler/forskrifter  
 Kommunen mangler kompetanse når det gjelder kontroll av søknader og godkjenning av kontrollplan  
 Kommunen mangler kompetanse til stedlig tilsyn (stikkprøver på byggeplass)

5. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6 der 1 = helt uenig og 6 = helt enig:

- Kommunen mangler ressurser (tid, penger, fagpersonell) til saksbehandling
- Kommunen mangler ressurser til kontroll av søknader og godkjenning av kontrollplan
- Kommunen mangler ressurser til stedlig tilsyn (stikkprøver på byggeplass)
- Kommunen mangler ressurser til å yte service (blant annet forhåndskonferanser)

#### 4. Forhåndskonferanse

6. Har reformen ført til økt bruk av forhåndskonferanser?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

7. Har forhåndskonferanser en annen form enn før byggesaksreformen

- Ja
- Nei
- Vet ikke

8. Har forhåndskonferanser bidratt til at søknaden i større grad er i samsvar med forskrift om saksbehandling og kontroll(SAK)?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

#### 5. Foretaksgodkjenning

9. Som del av reformen er det opprettet satt krav om foretaksgodkjenning (lokal eller sentral). Har dette ført til:

	Ja	Nei	Ingen forskjell på før og nå	Vet ikke
At ansvarshavende har høyere kompetanse?	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>
At kommunen bruker mindre tid på godkjenningsarbeid?	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>

#### 6. Tilsyn

10. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6, der 1=helt uenig og 6=helt enig:

- Det føres mindre tilsyn, her i betydningen stedlig kontroll; stikkprøver på byggeplass, nå enn før byggesaksreformen <sup>1</sup>
- Det avdekkes flere feil og mangler ved hvert tilsyn/hver stikkprøve nå, enn før <sup>1</sup>

11. Dersom feil/mangler/ulovligheter avdekkes, hvordan reagerer kommunen? Bruk skalaen fra 1 til 6 der 1 er svært sjelden og 6 er svært ofte:

Ilegge tvangsmulkt

Frata foretaket ansvarsrett

Rapportere til BE (statens bygningstekniske etat) (dersom det er sentralt godkjente foretak)

Går i dialog med ansvarshavende

Annet:.....

#### 7. Ansvarsforhold

12. Ta stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig:

Ansvaret for byggeprosessens ulike deler er klarere fordelt nå enn før

Det er lettere å fastslå hvem som har ansvaret for feil nå enn før

Viktige ansvarsområder faller mellom flere stoler

13. Krever kommunen uavhengig kontroll på prosjektering og/eller utførelse? Gi svar på en skala fra 1 til 6 der 1 er svært sjelden og 6 er svært ofte

14. Bruker kommunen sakkyndig bistand i kontroll av prosjekterende og/eller utførende? Gi svar på en skala fra 1 til 6 der 1 er svært sjelden og 6 er svært ofte

15. Hvis 4, 5 eller 6 på spørsmål 14: Hvem belastes kostnadene ved dette?

Prosjekterende/utførende

Kommunen

Vet ikke

#### 8. Estetikk

16 a). Har byggesaksreformen medført endringer i kommunens arbeid med estetikk?

Ja

Nei, gå til spørsmål 18

16 b) hvis ja, på hvilken måte?

Kommunen har utarbeidet egne retningslinjer for estetikk

Det er en økt bevissthet i kommunen om estetikk i forhold til tidligere

Kommunen har ansatt flere arkitekter

Vet ikke

17. Hvilken betydning har dette for kommunen?

- Byggene blir bedre tilpasset omgivelsene  
 Færre klager og mindre tidsbruk  
 Liten betydning/verdi for kommunen  
 Vet ikke

### 9. Generelt

	Ja	Nei	Ingen forskjell	Vet ikke
18. Bruker kommunen mer tid i søknadsbehandlingen nå enn før?	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>
19. Er det bedre egenkontroll med utførelsen nå enn før?	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>
20. Er det bedre samsvar mellom utførelse og søknad nå enn før?	<sup>1</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>2</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>3</sup> <input type="checkbox"/>	<sup>4</sup> <input type="checkbox"/>

20. Ta stilling til følgende, på en skala fra 1 til 6 der 1=helt uenig og 6=helt enig: Har byggesaksreformen bidratt til:

- Det er bedre kvalitet på de ferdige byggverk etter byggesaksreformen  
 Det er vanskeligere å jobbe svart i byggebransjen nå enn før  
 Det er mindre ulovlig bygging nå enn før  
 Bransjen er mer pålitelig nå enn før  
 Det er færre useriøse bransjeaktører nå enn før  
 Det går mindre tidsbruk totalt (for kommune og bransje samlet) til byggesaker  
 Gode håndverkere har forsvunnet etter byggesaksreformen  
 Prosjekteringen er mindre detaljert nå enn før  
 Utførende foretak forestår en større del av prosjekteringsarbeidet nå enn før