

PBL-97

I ET HUSEIERPERSPEKTIV

Hvordan bedre dialogen mellom berørte parter og lovgiver i plan- og bygningslovprosessen ?

Fredrik Horjen

DOKTOR INGENIØR AVHANDLING NOVEMBER 2001
INSTITUTT FOR BYGNINGSTEKNOLOGI
FAKULTET FOR ARKITEKTUR, PLAN OG BILLEDKUNST
NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPLIGE UNIVERSITET

FORORD

Denne avhandlingen markerer slutten på en prosess som startet i Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), der jeg fungerte som sekretær for NKF's Forum for bygningskontroll og NKF's Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer i årene 1994-1997. Plan og bygningslovreformen var vedtatt av Stortinget i 1995 og Forum for bygningskontroll satte i gang et omfattende arbeid for å forberede de kommunale saksbehandlerne på det nye regelverket. I denne forbindelse utviklet det seg et nært samarbeid med Statens bygningstekniske etat (BE) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som støttet Forumet faglig og økonomisk.

Ideen om å gjennomføre en doktorgradsstudie av plan-og bygningslovreformen tok form i samarbeid med professor Tore Haugen ved NTNU, Egil Stabell Rasmussen og Inger Vold Zapffe i KRD og Svein Erik Mordal som var leder for Offentlig Sak (Off Sak). Tore Haugen var engasjert som prosjektleder for FoU-prosjektet "Samspillet i byggeprosessen". Programmet hadde definert plan-og bygningslovreformen som et av sine satsningsområder med Svein Erik Mordal som koordinator. Kommunaldepartementet var representert i styret og støttet forskningsprogrammet økonomisk. Forslaget om å gjennomføre et dr.ing studie ble lansert og fikk støtte, med oppstarting i september 1997.

Problemstillingen for arbeidet var i utgangspunktet å studere konsekvensene av plan og bygningslovreformen (PBL-97) for byggherrene(iltakshaverne). I disse studiene ble det etter hvert klart at byggherrene(iltakshaverne) i liten grad hadde vært med i utviklingen av PBL-97. Det ble også klart at byggherrene i liten grad hadde tro på reformen. Det reiste en rekke nye spørsmål om hvordan loven var blitt til, og hvordan dialogen hadde vært mellom lovgiver og berørte parter. Med dette dreide oppmerksomheten seg gradvis mot lovprosessen. Noen intervjuer ble gjennomført med personer som hadde vært sentrale i lovprosessen. Nysgjerrigheten ledet til ytterligere intervjuer for å kartlegge og undersøke hvordan lovprosessen hadde foregått. Det ble stadig klarere at lovprosessen hadde vært avgjørende for resultatet – PBL-97.

Interessen for lovprosessen førte meg inn i statsvitenskaplige fagområder og andre fagmiljøer som lå utenfor Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU), noe som medførte

mange kvaler og tvil både for meg og min veileder Tore Haugen. Jeg kom i denne forbindelse over et av forarbeidene til den nye ”Makt og demokratiutredningen” om ”Samvirket mellom organisasjoner og stat” som var forfattet av professor Trond Nordby ved Universitetet i Oslo. Han beskrev på generelt grunnlag de problemer jeg hadde registrert i plan-og bygninglovprosessen. Jeg tok kontakt, og det utviklet seg et samarbeid med Trond Nordby som uformell veileder på det statsvitenskaplige området. Dette styrket troen på at en ingeniør også kunne studere lovprosessen.

Underveis i arbeidet har jeg hatt nær kontakt med Kommunaldepartementet og med Norges byggforskningsinstitutt. Det siste året har jeg i tillegg til hjemmekontor også hatt kontor på Norges Byggforskningsinstitutt. I møtet med departementet og Norges Byggforskningsinstitutt har det vært mange friske diskusjoner om valg av problemstilling, teoretisk tilnærming, metoder og framstilling. Når jeg på tross av motforestillinger har insistert på å studere tilblivelsen av PBL-97 er det fordi en viktig nøkkel til gode lover etter mitt syn er hvordan lovprosessen organiseres.

I dette har jeg rettet et kritisk søkelys mot alle aktørene i lovprosessen, også mot Kommunaldepartementet og Norges Byggforskningsinstitutt som bistår departementet med ulike utredninger. Det som i denne avhandlingen fremstår som kritikk av lovprosessen er ikke en kritikk av utøverne som etter alt å dømme følger en etablert forvaltningspraksis. Jeg etterlyser i denne avhandlingen en bedre organisering av lovprosessen der berørte parter har et større ansvar for regelverksutviklingen og der saksbehandlerne i større grad blir tilretteleggere istedenfor å være pådrivere med det ansvaret det medfører. Med dagens organisering må tjenestemennene og deres støttespillere påta seg et betydelig ansvar for PBL-97.

Jeg håper derfor denne avhandlingen kan leses konstruktivt også av de som føler at kritikken rammer dem.

I tillegg til dem som allerede er nevnt vil jeg takke Eigil Stang, Torer Berg, Geir Hansen, Reidar Hugsted og Reidar Gjersvik som har ytt motstand og kommet med konstruktive innspill til arbeidet. I denne sammenheng må jeg også takke min kjære far som med et langt litterært liv bak seg har gitt uvurderlig hjelp i slutfasen.

Arbeidet med avhandlingen har i stor grad foregått hjemme mens barna har vært på skolen og etter at de har lagt seg om kvelden. Det er ikke fritt for at arbeidet til tider har tatt mye av oppmerksomheten. Det har mine nærmeste fått merke. Men heldigvis kan distraksjonen også føre til morsomme episoder. Alt i alt har dette vært fire fine år. Som jeg nok vil savne når de er kommet litt på avstand. Takk til min kjære kone Gro, og mine barn Anja, Henrik og Gunnar.

Fredrik Horjen

INNHold

FORORD	3
INNHold	6
SAMMENDRAG	11
SUMMARY	15
DEL I PLAN- OG BYGNINGSLOVPROSESSEN	19
1. INNLEDNING	20
1.1 HUSEIERPERSPEKTIVET	24
1.2 LOVPROSESSEN	26
1.3 PROBLEMSTILLING.....	29
1.4 AVHANDLINGENS OPPBYGNING	30
2. TEORI	33
2.1 LOVPROSESSENS IDEAL OG REALITET	33
2.1.1 Den ideelle fordring – den herredømmefrie dialog mellom berørte parter	33
2.1.2 Lovprosess som drakamp mellom ulike interesser og virkeligheter.....	35
2.1.3 Kvalitetsbevegelsen på 80 og 90-tallet.....	38
2.2 FORUTSETNINGER FOR MEDVIRKNING I LOVPROSESSEN	40
2.2.1 Den implisitte kunnskap	40
2.2.2 Fra implisitt til eksplisitt kunnskap	42
2.2.3 Høringsordningens begrensning.....	43
2.2.4 Organisasjonene som skapere av mening, fellesskap og forutsigbarhet	45
2.2.5 Organisasjonenes makt og innflytelse i samfunnsstyringen	46
2.3 LOVGIVERS TILRETTELEGGING AV LOVPROSESSEN	48
2.3.1 Lovgivers makt og rolle i lovprosessen	49
2.3.2 Utvalgsfasen	49
2.3.3 Departementsfasen	51
2.3.4 Stortingets behandling	53
2.3.5 Evalueringsfasen	54
2.3.6 Faren for vitenskapliggjøring av lovprosessen.....	56
2.4 HVORDAN BEDRE DIALOGEN MELLOM BERØRTE PARTER	57
2.4.1 Plan- og bygningslov som sosial konstruksjon	57
2.4.2 Er det mulig å balansere organisasjonenes makt og rolle ?	58
2.4.3 Konsensusmodellen er i bruk i Norge i standardiseringsarbeidet	59
2.5 OPPSUMMERING MED FORSKNINGSSPØRSMÅL	60
3. METODE	63
3.1 INNLEDNING	63
3.2 INTERVJUUNDERSØKELSE BLANT HUSEIERNES ORGANISASJONER	63
3.2.1 Tre kategorier huseiere og deres organisasjoner :	64
3.2.2 Utvalg	69
3.2.3 Innsamling av data	71
3.2.4 Reliabilitet	72
3.2.5 Etablering av FoU prosjektet "Byggherren i Fokus"	73
3.3 UNDERSØKELSE BLANT SENTRALE AKTØRER I PBL-NETTVERKET	74
3.3.1 Snøballutvalg.....	74
3.3.2 Reliabilitet.....	75
3.3.3 Innsamling av data	75
3.4 HVORDAN NÆRME SEG VIRKELIGHETEN SOM FORSKER ?.....	76

3.4.1	<i>Teoretisk tilnærming</i>	76
3.4.2	<i>Gjennomgang av skriftlige kilder</i>	77
3.4.3	<i>Intervjuene</i>	78
3.4.4	<i>Intervjuet</i>	78
3.4.5	<i>Hva er virkeligheten ?</i>	80
3.4.6	<i>Aksjonsforskning</i>	81
3.4.7	<i>Forskningens hensikt</i>	82
3.4.8	<i>Uformelle kilder</i>	83
4.	EMPIRI	85
4.1	FASE I – FORENKLINGSFASEN – 1976-1987	86
4.1.1	<i>Bakgrunn</i>	86
4.1.2	<i>Mathisen-utvalget (forenklingsutvalget) (NOU 1976:27)</i>	86
4.1.3	<i>Byggesaksutvalgets arbeid i perioden 1980-1985 "Om forenklinger i bygningsloven"</i>	87
4.1.4	<i>3B-programmet (FoU-programmet : Bedre Boliger Billigere)</i>	89
4.1.5	<i>Willoch-regjeringen med Arne Rettedal som kommunalminister</i>	90
4.1.6	<i>Jon Holt og hans ideer</i>	91
4.1.7	<i>Holtutvalget's sammensetning og mandat</i>	92
4.1.8	<i>Holtutvalget utløste konflikt mellom MD og KRD</i>	93
4.1.9	<i>Konflikten førte til stopp i lovreformarbeidet</i>	94
4.1.10	<i>Kommunaldepartementet</i>	94
4.1.11	<i>Sammenfatning av utvalgsfasen/ forenklingsfasen i et huseierperspektiv</i>	96
4.2	FASE II - DEPARTEMENTSFASEN (1987-1994)	98
4.2.1	<i>2-3 år med stillstand etter Holtutvalget</i>	98
4.2.2	<i>Nye ideer om kvalitetssikring satte ny fart i lovprosessen</i>	98
4.2.3	<i>Ideen om dokumentert egenkontroll – prinsipp fra annet statlig regelverk</i>	99
4.2.4	<i>Høring om nytt hovedgrep for Plan- og bygningsloven</i>	99
4.2.5	<i>Alternativ B vant fram under høringen, byggherrenes/huseiers ansvar ble redusert</i>	100
4.2.6	<i>Etablering av arbeidsgruppe med RIF som innleid sekretær</i>	100
4.2.7	<i>Utviklingsprosjekter</i>	101
4.2.8	<i>Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) sluttet seg til PBL-nettverket</i>	102
4.2.9	<i>NBI blir engasjert av KRD til utarbeidelse av "Byggskaderapporten"</i>	103
4.2.10	<i>LO blander seg inn i lovprosessen med "den grønne samordneren"</i>	104
4.2.11	<i>Viktige grupper sto på "sidelinjen"</i>	104
4.2.12	<i>Forslaget til nye byggregler</i>	105
4.2.13	<i>Departementets rolle som tilrettelegger og / eller pådriver i lovprosessen</i>	105
4.2.14	<i>Utredningsinstruksen</i>	106
4.2.15	<i>Høringsutkastet til Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) ble sendt på høring</i>	106
4.2.16	<i>De berørtes reaksjoner på høringen</i>	107
4.2.17	<i>Gjennomføring av høring i huseiernes organisasjoner</i>	111
4.2.18	<i>Huseiernes/byggherrenes høringsuttalelser</i>	113
4.2.19	<i>Etterarbeidet i KRD etter høringen resulterte i Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94)</i>	117
4.2.20	<i>Resultatene fra høringen</i>	118
4.2.21	<i>Bruk av "Byggskaderapporten" fra NBI</i>	119
4.2.22	<i>Oppsummering av huseiernes medvirkning i departementsfasen</i>	120
4.3	FASE III : STORTINGSBEHANDLINGEN (1994-1995)	122
4.3.1	<i>Kommunalkomiteens arbeid med reformforslaget</i>	122
4.3.2	<i>Reformens hovedgrep var fastlagt i proposisjonen</i>	123
4.3.3	<i>Komiteens egne innspill til regelendringen – krav til estetikk</i>	124
4.3.4	<i>"Slaget om den grønne samordneren"- bransjeorganisasjonenes lobbyvirksomhet</i>	124
4.3.5	<i>Huseiernes påvirkning under stortingsbehandlingen</i>	127
4.4	FASE IV – FORSKRIFTSFASEN (1995-1997)	129
4.4.1	<i>Milepæler i forskriftsfasen</i>	129
4.4.2	<i>Fra bransjesamhold til profesjonskamp i arbeidet med godkjenningforskriften</i>	131
4.4.3	<i>BE fullførte godkjenningforskriften på egenhånd</i>	132
4.4.4	<i>Den sentrale godkjenningsordningen</i>	133
4.4.5	<i>Styrking av organisasjonene som følge av reformen</i>	134
4.4.6	<i>Det øvrige forskriftsarbeidet</i>	134
4.4.7	<i>Oppsummering av dialogen mellom berørte parter og lovgiver i forskriftsfasen</i>	134
4.5	FASE IV – IMPLEMENTERINGSFASEN (1997-2001)	136

4.5.1	Opplæring i regi av fylkesmennene basert på kompendiet "De nye byggereglene"	136
4.5.2	Praktisk opplæring og diskusjon i regi av NKF-forum for bygningskontroll	136
4.5.3	Informasjon og opplæring i regi av statens bygningstekniske etat (BE)	137
4.5.4	Informasjon og opplæring i byggenæringens regi	137
4.5.5	Boligprodusentenes Veileder - Byggesøknader for småhus.....	138
4.5.6	Fremvekst av en egen byggesøknadsnæring	138
4.5.7	Informasjon og opplæring i huseiernes organisasjoner	139
4.5.8	Interpellasjoner i Stortinget	139
4.5.9	Evaluerings av byggesaksreformen.....	140
4.5.10	Erfaringer fra forsøk på å "selge" den nederlandske plattformmodellen.....	144
4.5.11	Oppsummering av huseiernes medvirkning i implementeringsfasen.....	146
5.	ANALYSE	147
5.1	LOVPROSESSENS IDEAL OG REALITET	147
5.1.1	Den ideelle fordring – den herredømmefrie dialog.....	147
5.1.2	Strategiske handlinger	150
5.1.3	Rasjonalitet og makt i lovprosessen	151
5.1.4	Organisasjonenes makt	153
5.1.5	PBL-nettverkets motkrefter	153
5.2	HUSEIERNES MEDVIRKNING.....	154
5.2.1	Sterke organisasjoner – en forutsetning, men ikke nok !	154
5.2.2	Deltakelse i diskusjonene er nødvendig – høring er ikke nok.....	156
5.3	LOVGIVERS TILRETTELEGGING AV LOVPROSESSEN	157
5.3.1	Embetsverkets tilrettelegging	159
5.3.2	Vitenskapeliggjøring av plan- og bygningslovprosessen.....	160
5.4	KONKLUSJON DEL I	161
	DEL II – HUSEIERPERSPEKTIVET.....	163
6.	HVA KOSTER PBL-97 FOR HUSEIERNE ?.....	168
6.1	Huseiers kostnader knyttet til lovforarbeidet	169
6.2	Huseiers kostnader med opplæring av bransjen og kommunene i PBL-97.....	169
6.3	Huseiers kostnader med den sentrale godkjenningen - etablering og drift.....	170
6.4	Huseiernes kostnader i forbindelse med byggesøknad / oppfølging.....	172
6.5	Huseiernes kostnader med innføring av kvalitetssystemer i byggebransjen	173
6.6	Huseiernes kostnader med drift og vedlikehold av bransjens kvalitetssystemer	174
6.7	Huseiernes kostnader på grunn av lengre byggesaksbehandlingstid	175
6.8	Samlet oppstilling av huseiernes kostnader som følge av PBL-97	176
7.	HVA FÅR HUSEIERNE IGJEN ØKNOMISK ?.....	177
7.1	Reduksjon av byggskader.....	177
7.2	Reduksjon av brannskader	180
7.3	Reduksjon av orkanskader	181
7.4	Reduksjon av kostnader på grunn av dårlig innemiljø.....	181
7.5	Samlet vurdering av huseiers nytte og kostnader ved PBL-97.....	182
8.	VAR DET RIKTIG OG REDUSERE HUSEIERNES ANSVAR ?	183
8.1	Fører reformen til bedre byggherrer ?	183
8.2	Bygningslovens krav og huseiernes interesser	185
8.3	Fører PBL-97 til passivisering av huseierne ?	189
8.4	Kan huseierne stole på den dokumenterte egenkontrollen ?.....	190
8.5	Kan huseierne stole på myndighetenes tilsyn ?.....	191
8.6	Må huseierne selv kontrollere at myndighetenes krav blir oppfylt ?	193
8.7	Fører kvalitetssystemer til mindre feil og mangler i byggevirksomheten ?	194
9.	HUSEIERNES ORGANISERING.....	195
10.	UTVIKLING AV BYGGHERREKOMPETANSE.....	198
10.1	Profesjonalisering av eiendomsforvaltningen	198
10.2	Erfaringer fra etablering av felles FOU-program for utvikling av byggherrekompentanse	200

10.3	<i>Forholdet mellom eier og de profesjonelle eiendomsforvalterne</i>	202
10.4	<i>De uprofesjonelle huseiere</i>	203
10.4.1	<i>Hvem ivaretar de uprofesjonelle huseiernes interesser ?</i>	204
10.5	OPPSUMMERING AV HUSEIERPERSPEKTIVET	206
DEL III	HVORDAN FORBEDRE LOVPROSESSEN ?	207
11.1	INNLEDNING.....	208
11.2	DIALOGEN MELLOM BERØRTE PARTER OG LOVGIVER	209
11.3	DET NEDERLANDSKE "BUILDING REGULATIONS FORUM"	211
11.3.1	<i>Introduksjon</i>	211
11.3.2	<i>Bakgrunnen for etableringen av "Building Regulations Forum (OPB)"</i>	212
11.3.3	<i>Organiseringen av "Building Regulations Forum"</i>	213
11.3.4	<i>Privat sektors erfaringer med forumet</i>	213
11.3.5	<i>Forholdet til mellom Building Regulations Forum og lovgiver</i>	214
11.4	BYGNINGSLOVGIVNINGS-FORUM I NORGE ?	215
DEL IV	AVSLUTNING	217
12.1	OPPSUMMERING AV FORSKNINGSARBEIDET	218
12.2	VEIEN VIDERE	219
VEDLEGG		223
1.	PRESENTASJON AV HOVEDGREPENE I PBL-97	224
2.	PBL-97 - GJENNOMGANG AV LOVTEKSTEN	231
3.	BYGGEBOOMEN PÅ SLUTTEN AV 80-TALLET	244
4.	AKTØRENE I VERDIKJEDEN OG DERES ORGANISASJONER.....	247
5.	HUSEIERNES ORGANISASJONER.....	249
6.	DET NEDERLANDSKE "BUILDING REGULATIONS FORUM"	259
7.	INTERVJUGUIDE – UNDERSØKELSE BLANT HUSEIERNE ORGANISASJONER	263
8.	LOGG OVER FORSKNINGSARBEIDET	273
REFERANSER		283

Noen ord og uttrykk

Ord	Forklaring
Huseier	Med huseier i denne avhandlingen menes alle private og offentlige eiere av hus(bygninger) med tilhørende eiendom. Huseierne eier, bygger på, forvalter og bruker eller leier ut Norges bebygde eiendommer.
Byggherre	En huseier/grunneier som bygger på sin eiendom inntar byggherrerollen og blir i henhold til terminologien i PBL-97 en tiltakshaver. En entreprenør eller eiendomsutvikler som utvikler eiendommer for salg er byggherre inntil han har solgt.
PBL	Forkortelse for Plan og bygningsloven. Plandelen (Planloven) av loven regulerer forholdet mellom grunneier og samfunn om hvordan grunnarealer skal disponeres. Planloven forvaltes av Miljøverndepartementet. Bygningsdelen av loven gir bestemmelser om hvordan byggingen skal foregå. Bygningsloven forvaltes av Kommunal og regionaldepartementet.
PBL-97	Forkortelse for Plan og bygningslovreformen som trådte i kraft 1. juli 1997. Denne reformen var en ren bygningslovreform. Det vil si at lovendringen kun gjaldt bygningsdelen av loven som forvaltes av Kommunaldepartementet. Planbestemmelsene i lovens plandel ble ikke endret med PBL-97.
Lovprosess	Med lovprosess menes summen av formelle og uformelle kontakter over tid mellom aktører som deltar i diskusjonen om loven og dens utvikling.

SAMMENDRAG

Den 1. juli 1997 trådte en omfattende revisjon av Plan- og bygningsloven (PBL-97) i kraft. Det ble innført nye regler for ansvar, kontroll, saksbehandling, og godkjenning av yrkesutøvere. Hensikten med reformen var å heve kvaliteten i byggevirksomheten. For å få dette til ble det samfunnsmessige ansvaret for byggeprosjektene overført fra huseierne til de profesjonelle som huseier engasjerer. Huseierne som i stor grad består av uprofesjonelle engangsbygherrer ble ikke ansett som skikket til å ivareta samfunnets krav i sin byggevirksomhet.

Reformen har ført til et omfattende dokumentasjonssystem mellom myndighetene og de PBL-ansvarlige som mange opplever som ufornuftig, byråkratisk og kostbart. Lovreformen har skapt til dels betydelige frustrasjoner blant mindre håndverksbedrifter og blant huseierne som bærer kostnadene med reformen.

I avhandlingen blir PBL-97 studert ut fra et huseierperspektiv.

Det første spørsmålet som stilles er hvordan lovprosessen har vært for huseierne.

Lovprosessen drøftes først på et teoretisk grunnlag der det skilles mellom to hovedformer for dialog mellom berørte parter og lovgiver. Den ene er basert på demokratiske idealer og Habermas' krav til herredømmefri dialog der partene forhandler frem felles regler som de kan leve med og slutte opp om. Målet er å oppnå enighet mellom berørte parter om hvilke regler som skal gjelde.

I den andre formen for dialog fremmer berørte parter sine interesser direkte overfor lovgiver som med dette har ansvaret for helheten og må vurdere interessene opp mot hverandre. For å beskrive denne form for dialog benyttes Latour's nettverksteori der pådrivere bak nye ideer bygger opp nettverk for å vinne fram og få gjennomslag for sine ideer.

For å undersøke huseiernes medvirkning i lovprosessen blir dialogen mellom berørte parter og lovgiver kartlagt og beskrevet fra 1976 fram til i dag (2001). Prosessen beskrives generelt og spesielt ut fra et huseier perspektiv. Lovprosessen er delt inn i følgende 5 faser :

- Utvalgsfasen (1976-1987)
- Departementsfasen (1987-1994)
- Stortingsbehandlingen (1994-1995)
- Forskriftsfasen (1995-1997)
- Implementeringsfasen (1997-2001)

For hver fase gjøres en vurdering av lovprosessen og huseiernes deltakelse i denne.

Undersøkelsene viser at huseierne var svakt organisert og at de ikke deltok i lovprosessen i nevneverdig grad. Habermas' krav til herredømmefri dialog er ikke innfridd. Latour's teorier er mest dekkende for lovprosessen som domineres av et indre nettverk av pådrivere som stod bak ideen om å gjøre bygningsloven til en kvalitetssikringslov. Det indre nettverket var ingeniørdominert med forankring til kvalitetsbevegelsen som stod sterkt på begynnelsen av 90-tallet. De omfattende dokumentasjonskravene i PBL-97 var en følge av disse ideene.

Undersøkelsene viser at Kommunal- og regionaldepartementet og Statens bygningstekniske har vært, og er med blant pådrivere for PBL-97. Embetsverket har med dette et betydelig ansvar for reformen. I analysen drøftes tjenestemennenes rolle som pådriver for bestemte ideer i forhold til rollen som nøytral tilrettelegger av lovprosessen. Huseierne som skulle betale for PBL-97 har stått på sidelinjen i prosessen. Lovgivers ansvar for å bringe huseierne med i dialogen om regelverksutviklingen drøftes ?

Undersøkelsene viser at de skriftlige høringene som ble gjennomført i liten grad var egnet til å kompensere for manglende dialog. Det resulterte i et lovforslag med mange uløste konflikter som Stortinget måtte utrede og ta stilling til. Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) var langt fra noe ferdig forhandlet forslag som berørte parter sluttet opp om.

Undersøkelsen avdekker også problemer i den interne koordineringen mellom Miljøverndepartementet som har ansvar for Planloven og Kommunaldepartementet som har ansvaret for Bygningsloven. Det har ført til separate lovprosesser for Planloven og Bygningsloven.

Hva koster PBL-97 for huseierne og hva får de igjen ?

Huseiernes manglende medvirkning i lovprosessen reiser nye spørsmål om hvilke konsekvenser PBL-97 har fått. For å svare på dette spørsmålet gjennomføres det en grov kost/nytteanalyse som viser at PBL-97 koster 2-3 mrd. kr pr. år for huseierne. Det vil si en økning på 2-3% av byggekostnadene. Analysen viser at det er meget vanskelig å vurdere den økonomiske gevinsten av PBL-97 fordi byggevirksomheten påvirkes av så mange andre faktorer i tillegg til PBL-97.

Var det riktig å redusere huseiernes ansvar ?

Huseierne har en meget sentral rolle i verdikjeden som byggherre, forvalter og bruker eller utleier av Norges eiendommer. Det bør være et mål for samfunnet at huseierne ivaretar samfunnets krav i sin huseiergjerning. Det vil på sikt kunne redusere behovet for offentlig regulering. Undersøkelsene som er gjennomført tyder på at PBL-97 har ført til en passivisering av huseierne i forhold til samfunnets krav. Det innebærer i såfall at PBL-97 er ett skritt i gal retning for huseierne og samfunnet.

Undersøkelsene viser imidlertid at det de siste 10 årene har foregått en omfattende organisasjonsdannelse blant huseierne og at det foregår en omfattende profesjonalisering blant huseiernes byggherrer og forvaltere. Dette reiser ytterligere spørsmål om det var riktig å redusere huseiernes ansvar.

Hvordan bedre lovprosessen ?

For å løse problemene som knytter seg til PBL-97 tas det til orde for etablering av en PBL-plattform der huseiernes organisasjoner kan møte bransjens organisasjoner i en dialog om Bygningslovens videre utvikling. Det vises her spesielt til Nederland som har hatt meget gode erfaringer med deres "Building Regulations Forum". Den nederlandske modellen presenteres og det drøftes nærmere hvilke forutsetninger vi i Norge har for å gi de berørte parter et større ansvar for regelverket og regelverksutviklingen. De berørte vet best hva som er fornuftig for dem, og hvilke regler som lar seg gjennomføre i praksis. Dette vil kunne avlaste lovgiver og dets embetsverk som i dag påtar seg et ansvar som man ikke har de samme forutsetninger for å ivareta. For huseierne vil en PBL-plattform opprettet av lovgiver gi en sikret representasjon

i dialogen om Plan- og bygningslovens utvikling. Det vil kunne bidra til økt engasjement og større oppslutning om loven.

Metode

I arbeidet med avhandlingen er det gjennomført flere undersøkelser

- To studieturer til Nederland
- Intervjuundersøkelse blant huseiernes organisasjoner
- Intervjuundersøkelse blant sentrale pådrivere og aktører bak PBL-97
- Gjennomgang av arkivene i Kommunaldepartementet og i Stortinget
- Forsøk på igangsetting av en prosess for forbedring av den norske lovprosessen
- Etablering av FoU-program for utvikling av huseiernes byggherrekompetanse

Metodisk spenner undersøkelsene fra ordinære opptak av informasjon basert på positivistisk tradisjon til aksjonsforskningsstudier basert på en konstruktivistisk tilnærming.

Avhandlingen bidrar til økt forståelse av dagens dialog mellom berørte parter og lovgiver i Plan- og bygningslovprosessen og drøfter hvordan den kan forbedres.

SUMMARY

On July 1, 1997, a new and comprehensively revised version of Norway's Building Act (PBL-97) took effect. New regulations were introduced concerning responsibility, supervision, procedures and standards for the approval of craftsmen. The aim of the reform was to improve standards in the building trade. To achieve this, responsibility for building standards was transferred from the owner to the professionals whom these owners contract to build for them. The former group – consisting mainly of unprofessional, one-off “builders” – was regarded as unqualified to meet public requirements where building standards are concerned.

The reform has given rise to a comprehensive documentation system involving extensive exchanges of paperwork between the authorities and those responsible for complying with PBL-97 which many people in the trade find unreasonable, bureaucratic and costly. The reform of the Building Act has created frustration – often serious frustration - among small contracting firms (plumbers, carpenters, electricians, etc.) and among the owners of buildings who have to carry the costs of the reform.

In the dissertation, PBL-97 is studied from the viewpoint of the owner.

How was the process of reforming the Act seen from the propertyowners point of view ?

The law-making process is first discussed theoretically. This discussion distinguishes between two main possible ways of organising a debate between the affected parties and the legislators. One alternative is based on democratic ideals, and Habermas' requirement for a debate among equals, in which the parties (in this case, players in the building trade, and the intended house-owners) negotiate to define common rules which all can accept and support. The goal is to achieve a consensus, in which the affected parties bear the responsibility for the whole, and the final result.

In the other form of debate, the affected parties put their views directly to the legislator, who thereby becomes responsible for the whole, and must weigh the interests of the various parties

against one another. To describe this form of debate, Latour's network theory is employed. According to this theory, exponents of new ideas create networks in order to promote their views and concepts.

To ascertain the extent to which the owners have been involved in the lawmaking process, the debate between the affected parties and the legislator during the period from 1976 to the present day (2001) has been mapped and described. The process is described both in general terms, and specifically from the perspective of the building-owner. The process is divided into the following five phases:

- The committee phase (1976-1987)
- The ministerial phase (1987-1994)
- The parliamentary phase (1994-1995)
- The definition of regulations phase (1995-1997)
- The implementation and evaluation phase (1997-2001)

For each phase, the process and the owners' participation are evaluated.

The studies undertaken for this dissertation show that the house and landowners were poorly organised, and did not participate significantly in the lawmaking process. Habermas' requirement for a debate among equals was not met. Latour's theories most accurately describe the lawmaking process, which was dominated by an inner network of players who wanted to make the PBL a quality assurance act. The inner network was dominated by engineers schooled in the total quality systems which were in vogue early in the 1990's. The extensive documentation requirements built in to PBL-97 were a result of these ideas.

The studies show that the civil servants in the Ministry of Local Government and the State building standards office have been – and still are – the strongest advocates of PBL-97. This means that the civil service has a significant degree of responsibility for the reform. The analysis discusses the role of the civil service as an advocate of particular concepts, compared with its role as a neutral facilitator of the lawmaking process. The house-owners who would have to pay for PBL-97 remained on the sidelines in this process. The dissertation considers the legislator's responsibility for involving house-owners in the debate about the formulation of regulations.

The studies show that the written “hearings” undertaken did not significantly compensate for the lack of debate. This resulted in a draft bill containing many unresolved conflicts, which the Storting (parliament) had to consider and seek to resolve. The draft bill - Odelstingsproposisjon no. 39 (1993-94) – was by no means a final, negotiated proposal backed by all the affected parties.

The studies also reveal that problems arose in co-ordinating the views of the Ministry of the Environment, which is responsible for the Planning Act, with those of the Ministry for Local Government, which is responsible for the Building Act. This led to separate lawmaking processes for the Planning Act and the Building Act.

What has PBL-97 cost house-owners, and how do they benefit from it?

The house-owners’ lack of participation in the lawmaking process raises new questions as to the consequences of the Act. To ascertain the answers, a rough cost/benefit analysis has been made which shows that PBL-97 costs house-owners around NOK 2-3 billion per year. This equals an increase of 2-3% in building costs. The analysis shows that it is very difficult to evaluate the economic benefit of PBL-97, because building activity is affected by so many other factors, in addition to PBL-97.

Was it appropriate to reduce the house-owners’ responsibility?

House-owners play a very important role in the value chain as the builders, as the managers and as the users or landlords of Norway’s properties. It should be a goal of public policy that house-owners safeguard society’s requirements in their role as house-owners. That would, over the longer term, reduce the need for public regulation. The dissertation research indicates that PBL-97 has made house-owners less aware of these requirements than they were previously. If this is the case, then PBL-97 is a step in the wrong direction for both the house-owners and for society generally.

The research shows, however, that house-owners have been organising extensively during the 1990’s, with their building contractors and managers operating in a more professional manner than in the past. This raises additional questions as to whether house-owners’ responsibility should have been reduced.

How can the lawmaking process be improved?

To solve the problems connected with PBL-97, the dissertation advocates the establishment of a forum – a “PBL platform” – for discussion between house-owners’ organisations and building trade organisations about the further development of the Building Act. The Dutch “Building Regulations Forum” is cited as a good example of how the legislator might facilitate a debate between all the concerned parties, including owners and users. A final discussion about suppositions for transferring the Dutch model to Norwegian conditions is done.

The Research

Several investigations are conducted during the studies :

- Study tour to the Netherlands twice investigating the Dutch “Building Regulation Forum”
- Interview investigation among the owners organisations
- Interview investigation among the strongest advocates behind PBL-97
- Inspection of official archives
- Attempt to establish a process for improving the law-making process
- Establishing a research project among the owners organisations

Some investigations are carried out in an ordinary way within the positivistic tradition. Some investigations are carried out as action research trying to improve the situation of the stakeholders. The action research studies belong to a constructivistic approach.

This dissertation contribute to a better understanding of the legislative process and how it can be improved.

DEL I PLAN- OG BYGNINGSLOVPROSESSEN

1. INNLEDNING

Den 1. juli 1997 trådte en omfattende revisjon av Plan- og bygningsloven i kraft. Hensikten med lovendringen var å bedre kvaliteten i byggevirkosomheten i Norge. Det ble innført nye regler for ansvar, kontroll, saksbehandling, og godkjenning av yrkesutøvere. Reformen har virket i 4 år og berørte parter har høstet erfaringer med lovendringen. Resultatet er blant annet blitt et omfattende dokumentasjonssystem som mange opplever som ufornuftig og byråkratisk.

Aftenposten hadde i februar 2001 en serie artikler om byråkratiet. I Aftenpostens leder 4. februar 2001 med tittel :”Når byråkratiet overgår seg selv” står det : ”Sjelden har vi fått en slik strøm av henvendelser fra leserne etter at vi startet artikkelserien om byråkratiet i Norge”. Om Plan- og bygningsloven står det : ”Den nye Plan- og bygningsloven er et advarende eksempel, den har ført til et makeløst sløseri med tid, krefter og penger for dem som skal bygge”. (Aftenposten 4.februar 2001: 9).

Reaksjonene på Plan- og bygningsloven ble fulgt opp 2 dager senere med hovedoppslag på første side og med bred redaksjonell omtale. Som billedtittel står det : ”Det bygges og hamres og snekres i Norge. Men stadig mer av håndverkernes tid går med til papirarbeid, og det gjør husene dyrere”.(Aftenposten 6.februar 2001:1,6).

Det har vært mange tilsvarende oppslag i avisene om Plan- og bygningslovreformen av 1997, heretter kalt PBL-97.

Reaksjonene på reformen er i første rekke kommet fra den vanlige huseier som skal bygge på sin eiendom, men også fra mindre håndverksbedrifter som synes det blir for mye papirarbeid.

Med PBL-97 ble det innført et omfattende dokumentasjonskrav¹. Det gir de store bedriftene et konkurransefortrinn framfor små og mellomstore bedrifter, som bruker forholdsmessig mye

¹ PBL-97 med tilhørende dokumentasjonskrav er presentert i egne vedlegg.

mer av sine ressurser til etterlevelse av offentlig regelverk².

Huseiere og byggherrer har fått redusert sitt ansvar i forhold til tidligere, noen vil si umyndiggjort i sine byggeprosjekter. De må nå engasjere profesjonelle som kan stå ansvarlig for at kravene i henhold til PBL-97 blir overholdt.

I Bærum kommune blir byggherrene møtt med følgende oppfordring når de søker om informasjon om hvordan de skal fremme sin byggesak :

” Før du kontakter oss...

Etter den reviderte Plan- og bygningsloven er det spesifisert at all kontakt med kommunen i en byggesak (som krever søknad), skal foregå via Ansvarlig søker. Planseksjonen opplever i dag svært mange henvendelser fra tiltakshaver (byggherre), som egentlig skulle vært rettet til Ansvarlig søker. Grunnen til at funksjonen "Ansvarlig søker" ble opprettet er blant annet for å avlaste kommunen og gjøre den mer effektiv.

Ansvarlig søker er til for å brukes”

(http://www.baerum.kommune.no/tj_publikum/byggesak/ 12.02.02)

For byggesaksbehandlerne i kommunene har PBL-97 medført nye oppgaver og en stor økning av dokumentmengden. De skal godkjenne ansvarlige søkere på grunnlag av innsendt dokumentasjon. De skal gå igjennom og godkjenne kontrollplaner som viser hvordan de ansvarlige skal kontrollere seg selv. De ansvarlige er i henhold til PBL-97 pålagt å utføre såkalt dokumentert egenkontroll. Byggesaksbehandlerne skal føre tilsyn med at arbeidene utføres i henhold til den innsendte og godkjente dokumentasjonen. Det skal herunder føres tilsyn med at de utførende har operative kvalitetssystemer for sin virksomhet.

Den økte dokumentmengden gjør at byggesaksbehandlerne ikke har tid til å føre nødvendig tilsyn med at reglene blir fulgt (Bonnevie Svendsen 1999, Ovesen 2000). For byggesaksbehandlerne går mye tid med til å forklare hva som kreves for å få byggetillatelse

² ”Bedriftenes regelverkskostnader

- Små bedrifter bruker langt mer av sin tid til å etterleve regelverk for skatt, arbeidsliv og miljø enn større bedrifter (i sum om lag 6 ganger mer av egen tid)
- Oppfølging av regelverket beslaglegger til sammen 31 timer/måned av en liten bedrifts ressurser. I tillegg kjøper disse bedriftene eksterne tjenester for drøye 8000 kroner/måned i snitt for å etterleve reglene.
- Bedriftene bruker absolutt mest tid til oppfølging av reguleringene i arbeidslivet. På skattereglene bruker små bedrifter i snitt hele 10 ganger mer av sin tid til regelverksoppfølging enn store bedrifter” (SSB desember 1999 : <http://www.ssb.no/emner/10/01/bdr-nhd/main.html>)

og hvordan søker skal gå frem. Det er da lettest å forholde seg til de profesjonelle som etter hvert vet hva som kreves av dokumenter og som kan levere riktig utfylte dokumenter første gang. For byggesaksbehandlerne er det de uprofesjonelle og halvprofesjonelle som krever mest tid og som krever mest oppfølging. Man kan ut fra dette forstå beskjeden byggherrene i Bærum får når de henvender seg til kommunen med sine byggeplaner.

Man skulle tro at PBL-97, som nå har fått anledning til å virke i noen år begynte å gå seg til og at berørte parter ville falle til ro. Oppslaget i Aftenposten tyder ikke på dette. Det er fremdeles mye frustrasjon blant mange berørte i samfunnet knyttet til PBL-97.

Spørsmålene som melder seg er mange.

Hvorfor ble ikke problemene vi ser i dag fanget opp og løst mens loven enda var i støpeskjeen ?

I hvilken grad har huseierne, håndverkerne, byggesaksbehandlerne og andre berørte deltatt i forarbeidene til PBL-97 ? Sa de ikke ifra ? Ble de ikke hørt ? Var de ikke i stand til å forutse konsekvensene ? Skjønte de ikke hva som foregikk før loven var et faktum ?

Hvordan har lovprosessen vært ?

Visste ikke Stortinget konsekvensene av sitt vedtak i 1994 ?

Hvorfor ble loven slik den ble ?

Jeg har i forbindelse med dette arbeidet vært i mange diskusjoner om PBL-97. Karakteristisk for disse diskusjonene har vært at de som har vært pådrivere for reformen og de som i dag ser seg tjent med reformen forsvarer den, mens de som opplever en forverring i forhold til tidligere kritiserer den samme reformen. Karakteristisk for de samme diskusjonene er at de som forsvarer PBL-97 er opptatt av hvordan loven kan justeres og forbedres og at man ønsker minst mulig forstyrrelser i dette arbeidet. Den til dels massive kritikken som har vært rettet mot PBL-97 oppleves som forstyrrende. Den har ført til noen justeringer av loven, men ingen gjennomgripende diskusjon om årsakene til frustrasjonene og de mange konfliktene.

Det er uheldig for lovgiver og berørte parter når en lovreform skaper så mye frustrasjon. Målet med en lov er å komme fram til felles regler som berørte parter opplever som fornuftige og som man kan slutte opp om. Det er lovprosessen som skal sikre at alle hensyn blir belyst og ivaretatt. Den norske lovprosessen følger et lovfestet mønster der Regjeringen oppnevner utvalg som utreder og foreslår lovendringer som legges frem for Stortinget av departementene, som gjennomfører reformene etter Stortingets vedtak.

Er det noe galt med lovprosessen som gjør at berørte parter ikke kommer til orde, eller er det de berørte det er noe galt med som ikke engasjerer seg i beslutningsprosessen ?

I forbindelse med dette arbeidet kom jeg i 1998 over den nederlandske plan- og bygningslovprosessen som i forhold til den norske var preget av konsensus og harmoni. Nederlenderne har overlatt til de berørte parter selv å bli enige om hvilke regler som skal gjelde. Lovgiver har, etter å ha opplevet tilsvarende konflikter på begynnelsen av 90-tallet som vi nå opplever med vår PBL-97, opprettet en PBL-plattform der berørte parter møter med sine representanter (20-30 organisasjoner) for å forhandle om, og bli enige om Plan- og bygningslovens regler. Forslag til lovendringer som de berørte er enige om, og som fremmes fra plattformen, blir lovfestet av det nederlandske parlamentet uten nevneverdig politisk debatt. Lovgivers primære oppgave i Nederland er å legge til rette en dialog mellom alle berørte parter slik at de kan forhandle frem og ta ansvar for hvilke regler som skal gjelde i byggevirksomheten. Politikken er med dette flyttet fra parlamentet til de berørte som må gi og ta gjennom forhandlinger. Organisasjonenes medvirkning skaper grunnlag for nødvendig oppslutning og gjennomføring av regelendringer.³

Nederlenderne benytter sin konsensusmodell på mange samfunnsområder. Den ble presentert i et to siders oppslag i Dagens Næringsliv 7.februar 2001 under tittelen "Ga Norge råd om samråd". I ingressen sto det :

"Den norske regjering har hentet inspirasjon til sine samråd med næringslivet fra Nederland. Landet har hatt en formidabel suksess med sin konsensuspolitikk det siste tiåret. Ingen land har så få konflikter i arbeidslivet. Problemet er at folk ikke bryr seg om politikk lengre"
(Dagens Næringsliv 07.02.2001:20 og 21).

³ Det nederlandske "Building regulation forum" presenteres nærmere i del III og i eget vedlegg.

Hva er det ved vår lovprosess som skiller seg fra den nederlandske ? I denne avhandlingen blir de berørte parter medvirkning i vår plan- og bygningslovprosess studert nærmere. Hvordan blir berørte parter involvert i diskusjonene om regelverkets utvikling ? Har vi forutsetninger organisatorisk og kulturelt for å ta etter den nederlandske plattformmodellen ? Disse spørsmålet drøftes nærmere i avhandlingen.

1.1 Huseierperspektivet

Med huseierne menes i denne avhandlingen alle private og offentlige eiere av hus og eiendom. Den vanlige huseier er uprofesjonell, men det finnes også mange profesjonelle private og offentlige huseiere med ansatte eiendomsforvaltere og egne ansatte prosjektledere som ivaretar byggherrerollen for eier. Når jeg har valgt å betrakte PBL-97 ut fra et huseierperspektiv har jeg både den vanlige uprofesjonelle huseier og den profesjonelle huseieren i tankene. De jeg ikke har i tankene er entreprenører og eiendomsutviklere som kjøper og utvikler eiendom for salg. Den gruppen huseiere jeg primært har i tankene er de som har et lengre perspektiv med sin eiendom og som skal leve videre med de valg og investeringsbeslutninger man tar. Det vil si alle som allerede eier en eiendom og som av ulike grunner ønsker å rehabilitere, ombygge eller tilbygge (ROT). (ROT utgjør 50-60% av det totale bygge markedet). Huseierne jeg har i tankene er også de som bygger nytt. Det kan være en kommune som bygger en ny skole, det kan være en privat bedrift som bygger nytt kontor for sin virksomhet eller det kan være en som får ført opp ny bolig på sin eiendom. Huseier er også boligsameier og borettslag.

Hverdagen for de fleste huseiere består i å bruke eller leie ut sin eiendom, og sørge for løpende forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommen. Det er når man ønsker å gjøre forandringer på sin eiendom huseieren inntar byggherrerollen og blir ifølge terminologien i PBL-97 en tiltakshaver. Som eier, byggherre, forvalter, bruker og utleier av Norges eiendommer har huseierne en nøkkelrolle i verdikjeden.

Det er huseierne som må bære kostnadene med PBL-97. Entreprenører, arkitekter, håndverkere og andre som påtar seg PBL-ansvar og som gjennomfører

dokumentasjonsarbeidet som nå kreves gjør ikke dette gratis. Deres kostnader med PBL-97 blir lagt på regningen til huseierne. Dette leder til følgende hovedspørsmål :

- Hva koster PBL-97 for huseierne ?
- Hva får huseierne igjen for PBL-97 ?

Disse spørsmålene drøftes nærmere i del II i avhandlingen.

Huseierne har en sentral rolle i verdikjeden som byggherre, forvalter og bruker/utleier av sine eiendommer. Som eiere står huseier offentligrettslig ansvarlig overfor en rekke lover og forskrifter for bygg i bruk. Som byggherre hadde eier tidligere også ansvaret for at bygget tilfredstilte bygningslovens krav. Eier bestemmer hva entreprenører og arkitekter skal levere, og inngår kontrakter med dem om leveransen. Det enkleste er at huseier som total kvalitetsansvarlig og som fremtidig bruker også har ansvaret for at bygningslovens krav er overholdt. Med PBL-97 ble dette ansvaret plassert på de huseieren engasjerer.

”Det foreslås helt nye regler for plassering av ansvar i bygg- og anleggssaker, som ledd i en ny fordeling av oppgaver mellom offentlig og privat sektor. Ansvaret i seg selv foreslås lagt om til et forhold mellom myndigheter og de utøvende i prosessen, og i mindre grad gjennom tiltakshaver (som blir den nye betegnelsen på byggherren)”. (Ot .prp39 1993-94 :18).

Denne overføringen av ansvar er spesiell også i europeisk sammenheng.

Odelstingsproposisjonen gir følgende begrunnelse for at man i Norge valgte å redusere huseiernes ansvar som byggherre.

”Når departementet i det norske forslaget har valgt å legge ansvaret der feilen oppstår, dvs. i stor grad på de prosjekterende og utførende, har det sammenheng med at norske byggherrer – tiltakshavere – er en meget sammensatt gruppe, med stort innslag av forbrukere og engangsbyggherrer.” (Ot .prp39 1993-94 :15).

I denne avhandlingen drøftes nærmere bakgrunnen for dette norske hovedgrepet og det gjennomføres en drøfting av om dette var et fornuftig hovedgrep.

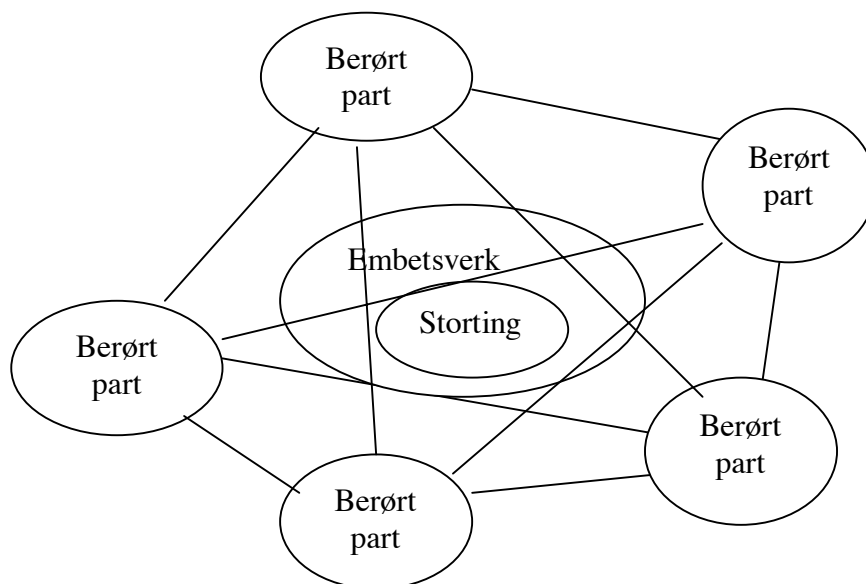
- Var huseierne enige i at deres ansvar burde reduseres ?
- Var de klar over konsekvensene ved å gi ansvaret til de utførende ?
- Var det riktig å redusere huseiernes ansvar ?

Det finnes en rekke organisasjoner⁴ som ivaretar huseiernes interesser som eiere, byggherrer, forvaltere og brukere/utleiere. I forbindelse med denne avhandlingen er det gjennomført kartlegging av huseiernes organisasjoner, deres ressurser, og deres medvirkning i lovprosessen som ledet fram til PBL-97. Spørsmålene som søkes besvart er :

- I hvilken grad deltok huseiernes organisasjoner i dialogen med øvrige berørte parter og lovgiver under utarbeidelsen av lovforslaget ?
- Hvilke forutsetninger hadde, og har huseiernes organisasjoner for å medvirke i lovprosessen ?

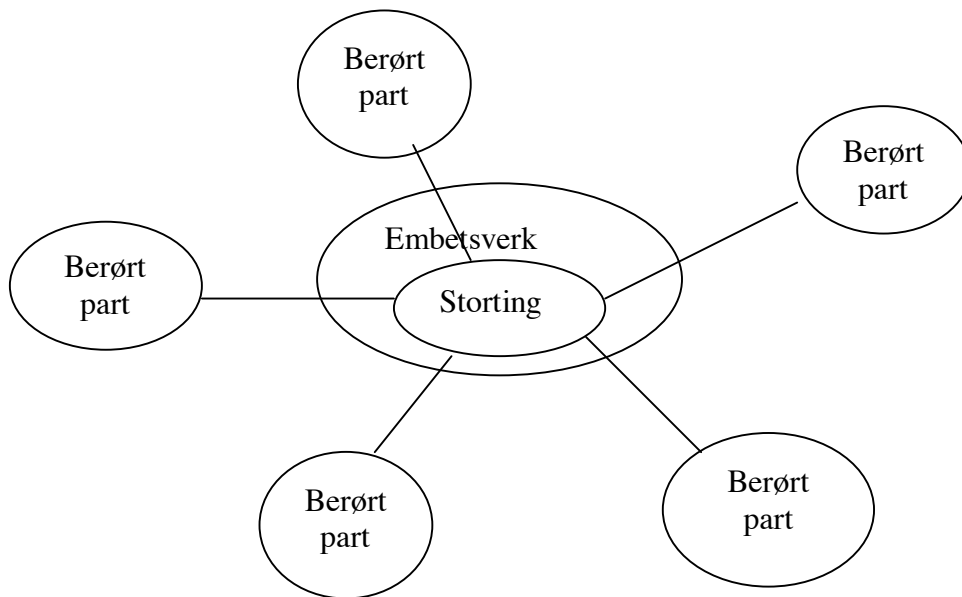
1.2 Lovprosessen

Lovgiver legger til rette lovprosessen for berørte parter. Denne tilretteleggingen kan anta to hovedformer som drøftes nærmere i teorikapittelet. I den ene hovedformen overlates ansvaret til de berørte om å foreslå lovendringer tilsvarende den nederlandske plattformmodellen. Det vil si at lovgiver legger til rette en plattform for direkte dialog mellom de berørte om utformingen av regelverket. I figuren under er dette illustrert med linjer der lovgiver ved Storting og embetsverk tilrettelegger for direkte dialog mellom berørte parter.



⁴ Huseiernes organisering er presentert i del II. Huseiernes organisasjoner er presentert i eget vedlegg.

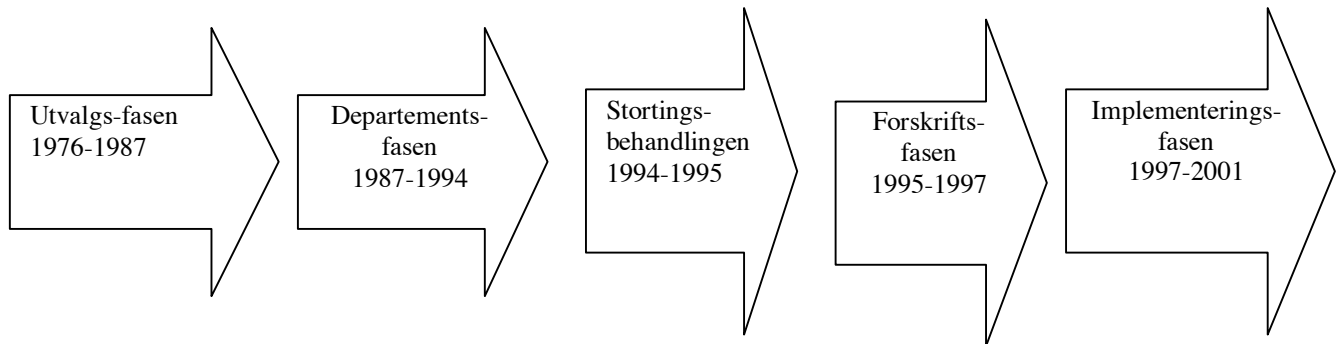
Alternativet til denne hovedformen er at lovgiver selv påtar seg ansvaret med å finne fram til hvilke regler som skal gjelde. Lovgiver må da stå i kontakt med den enkelte berørte for så å foreslå regelendringer som sendes på høring før behandling, vedtak og gjennomføring.



Lovprosessen som studeres i denne avhandlingen strekker seg fra 1976 fram til i dag. Prosessen er delt inn i 5 faser. Den følger et normalt mønster for lovprosesser med politisk oppnevning av utvalg med tilhørende mandat, departemental forberedelse for politisk behandling i Stortinget, behandling og vedtak i Stortinget og departemental utarbeidelse av forskrifter til den vedtatte lovendringen. For hver av fasene gjøres det en vurdering av dialogen mellom berørte parter og lovgiver, og i hvilken grad huseierne deltok som berørt part.

Den første fasen, som her er omtalt som utvalgsfasen, startet med Mathisenutvalget i 1976 og avsluttes med Holtutvalget i 1987. Fokus for oppmerksomheten i denne fasen var forenkling av Plan- og bygningsloven. Kommunaldepartementet fortsatte i perioden 1987 til 1994 utredningsarbeidene uten noe politisk oppnevnt utvalg. Denne fasen er gitt betegnelsen departementsfasen. Fokus for oppmerksomhet endret seg i denne fasen fra forenkling til kvalitetssikring. PBL-97 ble i stor grad basert på ideer og systemer fra kvalitetsbevegelsen som sto sterkt i denne fasen. Den tredje fasen er Stortingets behandling av lovforslaget. Den

foregikk over ett år fra sommeren 1994 til sommeren 1995. Den fjerde fasen, 1995-1997, gikk med til å utarbeide nødvendige forskrifter. Etter at PBL-97 trådte i kraft er det gjennomført et omfattende opplæringsprogram i det nye regelverket, og det er igangsatt et eget forskningsprogram for evaluering av reformen. Den femte og siste fasen er her gitt betegnelsen implementeringsfasen.



Lovprosess skjer i et komplekst samspill med mange aktører i mange faser mellom storting, regjering, embetsverk og berørte parter. Kompleksiteten favoriserer de sterkeste organisasjonene som har kontakter i departementene og på Stortinget, og som kan ivareta sine interesser fra fase til fase. Resultatet er at de sterkeste aktørene ofte vinner fram med sine interesser (Maktutredningen NOU 1982, Nordby 1994, Espeli 1998). Når de sterke vinner fram med sine interesser kan det gå på bekostning av svakere organiserte grupper. I denne avhandlingen vurderes nærmere i hvilken grad de sterke organisasjonene har dominert i lovprosessen.

Det var Stortinget som fattet vedtaket om endring av Plan- og bygningsloven. En rekke spørsmål melder seg i denne sammenheng. I hvilken grad besto behandlingen i Stortinget i å ta stilling til konflikter, og i hvilken grad var det et ferdigforhandlet lovforslag som de berørte stilte seg bak som Stortinget fikk til behandling? Hvordan gikk Stortinget fram i behandlingen av lovforslaget, og hvilke forutsetninger hadde Stortinget for å vurdere de berørtes situasjon og bestemme regler på de berørtes vegne?

1.3 Problemstilling

I denne avhandlingen blir plan- og bygningslovprosessen og dens konsekvenser studert ut fra et huseierperspektiv. Følgende problemstillinger blir reist :

- *Hvordan foregår dialogen mellom huseierne og øvrige berørte parter i plan- og bygningslovprosessen ?*
- *Hvordan foregår dialogen mellom huseierne og lovgiver i plan- og bygningslovprosessen?*
- *Hvilke konsekvenser har PBL-97 fått for huseierne?*
- *Var det riktig å redusere huseiernes ansvar ?*
- *Hvilke forutsetninger har huseierne og deres organisasjoner for å delta i lovprosessen ?*

Behandlingen av disse delproblemstillingene leder til avhandlingens hovedspørsmål :

- *Hvordan forbedre dialogen mellom berørte parter og lovgiver i plan- og bygningslovprosessen ?*

1.4 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen er delt i tre deler.

Del I	Plan- og bygningslovprosessen
Del II	Huseierperspektivet
Del III	Hvordan forbedre lovprosessen ?

I Del I blir dialogen mellom berørte parter og lovgiver i plan- og bygningslovprosessen først drøftet ut fra et teoretisk grunnlag. Den teoretiske gjennomgangen leder til en del antakelser med nye spørsmål (forskningsspørsmål) om hvordan dialogen har foregått.

For å besvare forskningsspørsmålene er det gjennomført flere undersøkelser som det redegjøres for i metodekapittelet.

- 2 studieturer til Nederland
- Intervjuundersøkelse blant huseiernes organisasjoner
- Intervjuundersøkelse blant sentrale pådrivere og aktører bak PBL-97
- Gjennomgang av arkivene i Kommunaldepartementet og i Stortinget
- Forsøk på igangsetting av en prosess for forbedring av den norske lovprosessen
- Etablering av FoU-program for utvikling av huseiernes byggherrekompetanse

Metodisk spenner undersøkelsene fra ordinære opptak av informasjon basert på positivistisk tradisjon til aksjonsforskningsstudier basert på en konstruktivistisk tilnærming.

I empirikapittelet i Del I blir lovprosessen beskrevet fra 1976 fram til i dag. Beskrivelsen er delt inn i følgende fem faser.

- Utvalgsfasen (1976-1987)
- Departementsfasen (1987-1994)
- Stortingsbehandlingen (1994-1995)
- Forskriftsfasen (1995-1997)
- Implementeringsfasen (1997-2001)

For hver fase gjøres det en oppsummering av hvordan dialogen mellom berørte parter og lovgiver har vært, og hvordan denne har artet seg for huseierne og deres organisasjoner.

I analysekapittelet blir de empiriske funnene drøftet blant annet ved bruk av forskningsspørsmålene fra teorikapittelet.

Del II, "Huseierperspektivet", bygger på resultatene fra del I. Her blir det først gitt en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser PBL-97 har fått for huseierne. Spørsmålet reises om det var riktig å redusere huseiernes ansvar. Årsakene til huseiernes manglende medvirkning i plan- og bygningslovprosessen blir diskutert. Det blir drøftet nærmere hvilke forutsetninger organisasjonene har for å delta i den videre dialogen om Plan- og bygningslovens utvikling.

I Del III, "Hvordan bedre lovprosessen?" blir resultatene fra del I og del II sammenholdt og det gis en anbefaling om hvordan den videre lovprosessen kan organiseres for å bedre dialogen mellom berørte parter og lovgiver.

Som vedlegg følger :

1. Presentasjon av hovedgrepene i PBL-97
2. PBL-97 - gjennomgang av lovteksten med kommentarer
3. Byggeboomen på slutten av 80-tallet
4. Aktørene i verdikjeden og deres organisasjoner
5. Huseiernes organisasjoner
6. Det nederlandske "Building regulations forum"
7. Intervjuguide – undersøkelse blant huseiernes organisasjoner
8. Logg over forskningsarbeidet

Til slutt presenteres listen over referanser som benyttes i avhandlingen

2. TEORI

2.1 LOVPROSESSENS IDEAL OG REALITET

2.1.1 Den ideelle fordring – den herredømmefrie dialog mellom berørte parter

Idealet om at alle skal komme til orde og alle hensyn skal tas vare på og vurderes er en grunnpilar i ethvert demokrati, og er nedfelt i våre lover. Det er lovgiver ved Storting, regjering og embetsverk som legger til rette lovprosessen og som skal sørge for at så skjer også i praksis. Måten dette gjøres på varierer fra land til land. Den norske lovprosessen følger et lovfestet mønster med utredninger i flere faser, og med høringer mellom hver fase. Egne instruksjer gjelder for embetsverkets saksbehandling.

Det demokratiske idealet er at de som berøres i fellesskap kan drøfte og bli enige om hvilke regler som skal gjelde. Dette forutsetter at alle berørte deltar aktivt i prosessen :

- For å få en felles forståelse for dagens problemer og utfordringene man står overfor
- For å drøfte og bli enige om virkemidlene – i denne sammenheng hvilke byggeregler man skal anbefale

Jo færre og jo mer jevnbyrdige de berørte partene er, dess bedre er forutsetningene for en likeverdig dialog mellom partene og med lovgiver. Med mange berørte med ulike evner til å fremme sine interesser, som tilfellet er for Plan- og bygningslovfeltet, er forutsetningene for en jevnbyrdig dialog ikke i samme grad til stede. Slike situasjoner krever en særlig omtanke fra lovgivers side for å legge til rette en god lovprosess.

Jürgen Habermas fremstår som en av demokratiets sentrale tenkere og voktere. Hans utgangspunkt er at vi gjennom diskusjon har mulighet til å oppnå innsikt om hvordan andre berørte grupper oppfatter virkeligheten, og at dette leder fram til felles forståelse og til slutt enighet om hvordan problemene kan løses. Forutsetningen er at diskusjonen kan ta form av det Habermas kaller en herredømmefri dialog mellom berørte parter.

Jürgen Habermas setter opp følgende krav til en herredømmefri dialog :

”Validitet, sannhet og konsensus sikres ved, at deltagerne i en givet diskurs overholder en række proces-krav, som kan formuleres i fem diskursetiske hovedpunkter :

- i) Ingen parter, som berøres af det, der diskuteres, bør utelukkes fra diskurs (generalitet)*
- ii) Alle deltakere bør have lige mulighed for at rejse og kritisere validitetskrav (autonomi)*
- iii) Deltakerne må være i stand til og villige til å leve seg inn i hinandens validitetskrav (ideel rolletagning)*
- iv) Eksisterende makt-differentieringer mellom deltagere må neutraliseres på en måte, så disse differentieringer ingen effekt har på konsensusdannelse (magtneutralitet)*
- v) Deltagere må åbent redegøre for deres mål og intentioner og i den forbindelse afstå fra strategisk handling i forhold til disse mål og intentioner (transparens)”*

(Bent Flyvbjergs gjengivelse av Habermas i ”Rationalitet og magt” bind I 1991: 381)

Bent Flyvbjerg diskuterer grundig Habermas, og gir sin forklaring på hvorfor Habermas er blitt en så sentral filosof og vitenskapsmann i vår tid.

”Endelig er det også en fordel, at Habermas eksplicit orienterer filosofi og videnskap mod demokratiets særlige problemer og forudsætninger. Disse fordele kan dog ikke i sig selv forklare den popularitet og udbredelse, som Habermas’ arbejde har i dag i studiet av menneske og samfunn. Ichard Bernstein, gjennom mange år en tro Habermas-fortolker og forsvarer, har ret, når han siger, at Habermas’ popularitet må forstås på baggrund af, at Habermas har placeret sig, eller er blevet placeret, i en position, hvor han fungerer som forsvarer for selv den vestlige rationalitet i en tid, hvor denne rationalitet er under angreb fra mange sider. ”Habermas... speaks out our deepest aspirations and hopes” siger Bernstein og fortsetter, ”he addresses himself to what many of us still believe, or want to believe”.

Vi vil gjerne tro at vårt demokrati, inklusive lovprosessen som ledet fram til PBL-1997 innfrir de prosesskrav som Habermas stiller opp. Det vil si at :

- i) Huseiere ble invitert med i diskusjonene med øvrige berørte parter (generalitet)*

- ii) Huseierne fikk være med å bestemme hva som skulle diskuteres og hvordan det skulle diskuteres (autonomi)
- iii) At de berørte parter var i stand til og villige til å leve seg inn i huseiernes situasjon (ideell rolletaking)
- iv) At maktforskjeller mellom deltakerne ble søkt nøytralisert slik at dette ikke påvirket konsensusdannelse (maktnøytralitet)
- v) At aktørene åpent redegjorde for sine mål og hensikter, og at partene avsto fra strategiske handlinger for å nå sine mål (transparens)

De som kan sørge for at disse kriteriene for herredømmefri dialog skal finne sted er først og fremst lovgiver som legger til rette lovprosessen, men også diskusjonens deltakere som kan etterlyse berørte parter som man savner. Det krever en høy grad av modenhet blant deltakerne i evne til å lytte og forstå andres situasjon, og til og med avstå fra strategiske handlinger. Det krever at deltakerne er i stand til å gjøre seg forstått, og det krever en betydelig innsikt fra lovgiver som tilrettelegger for dialogen.

Det er mange tenkere som ser på Habermas som en naiv forsvarer av en utopi og et håp om en bedre verden. I realitetenes verden søker de fleste å ivareta egne interesser ofte uten å tenke på at dette kan føre til ulemper for berørte parter og for samfunnet som helhet. For å få gjennomslag inngår man strategiske allianser med andre aktører som har sammenfallende interesser. Lovgiver har derfor et særlig ansvar i det å legge til rette en lovprosess som motvirker disse tendensene og som kan styrke vår tro på demokrati og rettferdighet.

2.1.2 Lovprosess som drakamp mellom ulike interesser og virkeligheter

I virkeligheten søker alle aktører å ivareta sine interesser og styrke sine posisjoner gjennom sin deltakelse i samfunnets ulike institusjoner. De store og sentrale aktørene har naturlig nok mer makt og innflytelse enn de svake og perifere. Det finnes mye litteratur internasjonalt, og studier av norske forhold som beskriver og bekrefter dette bildet. Spørsmålet sett fra huseiernes ståsted er hvordan man kan skaffe seg nødvendig makt og innflytelse.

Hvordan opererer de som får gjennomslag for sine ideer og interesser ?

På dette feltet finnes det en uoverskuelig mengde, spesielt internasjonal, litteratur. Jeg vil her spesielt vise til Bruno Latour's teorier og beskrivelser for å drøfte og forstå hvordan ideene til Plan- og bygningslovreformen oppsto og spredte seg. Sentralt i Latours beskrivelser er nettverkens betydning. Det er her nye ideer oppstår og blir satt på prøve. Bak ideene står pådrivere som søker støtte og inngår allianser for å få gjennomslag for ideene. I denne prosessen utvikles ideene til løsninger.

For å få gjennomslag må det utvikles en argumentasjon som gir løsningene en rasjonell begrunnelse. Gode ideer er ikke nok. De må utvikles og "selges". Bent Flyvbjerg viser i sin avhandling "Rationalitet og magt" hvordan en bestemt løsning på et komplekst problem (plassering og utforming av ny sentral rutebilstasjon i Aalborg sentrum i Danmark) drives igjennom i de sterkeste aktørenes nettverk. Han viser hvordan ulike grupper konstruerer argumenter for sine løsninger og at rasjonaliteten bak forslaget skapes i de sterke aktørenes nettverk.

Med utgangspunkt i Latour er det naturlig å rette søkelyset mot pådriverne bak PBL-reformen som i denne avhandlingen er gitt betegnelsen PBL-nettverket. PBL-nettverket består av et indre nettverk av pådrivere, og et ytre nettverk av støttespillere. Dette danner så grunnlag for å beskrive og analysere hvordan pådriverne bak PBL-reformen opererte. Utgangspunktet for enhver utvikling er nye ideer om hvordan man skal forstå virkeligheten. Interessant i denne sammenheng er hva disse ideene var, hvordan de oppsto, og i hvilken grad huseierne var med i det indre nettverket som unnfanget og spredte de nye ideene. Spørsmålet om huseiernes medvirkning i lovprosessen blir med dette til spørsmål om

- I hvilken grad huseierne var med i det indre nettverket
- I hvilken grad det indre nettverket gjorde forsøk på å få huseierne med i utviklingen av ideene eller som støttespiller i det ytre nettverket

Bruno Latour beskjeftiger seg i "Science in Action" mye med utvikling og spredning av nye ideer. Han hevder at alle ideer går igjennom en prosess fra å være ny og ukjent til å bli allment akseptert for så etter en tid å bli tatt opp til ny vurdering for å bli forkastet og/eller forandret. Han kaller en kunnskap som er allment akseptert en "black box" og at den vil forbli en "black box" inntil noen med tilstrekkelig tyngde stiller spørsmål ved tidligere vedtatte sannheter. Latour hevder at når den gjengse oppfatning utfordres settes det i gang en "drakamp" mellom dem som ser seg tjent med å forsvare tidligere oppfatninger og

utfordrerne. Denne drakampen vil fortsette inntil en av partene vinner fram med sitt syn og partene faller til ro. Latour kaller denne delen av prosessen for "blackboxing". Det betyr ikke at man til slutt har oppnådd fullstendig enighet om hvordan virkeligheten skal forstås. De som måtte bøye seg for flertallet behøver ikke å gi opp sitt syn. Man tapte kanskje bare siste runde for så å komme sterkere tilbake neste gang. Det kan komme andre til utenfra med nye ideer til nye måter å løse problemene på som ønsker å "lukke opp boksen" igjen. Han/hun vil da igjen måtte skaffe støtte for sine ideer ved å spre disse fra nære til fjerne nettverk. Latour bruker begrepene "shorter and longer network". Hensikten er ifølge Latour :

*"to enrol others so they participate in the construction of the fact ;
to control their behavior in order to make their actions predictable"* (Latour 1987, side 108)

Hva så om dette ikke går, når idemakerne i det indre nettverket støter på motstand ? Latour beskriver en rekke situasjoner der det indre nettverket støter på problemer som løses med ulike strategier avhengig av styrkeforhold og grad av gjensidige interesser med andre involverte parter.

I Latours "Science in action" beskrives flere case der idemakerne lykkes til slutt med å spre og få gjennomslag for sine ideer. I virkelighetenes verden er det imidlertid mest vanlig med mange gode tilløp som det ikke blir noe av, og hvor "boksen forblir lukket".

Et forfatterpar som langt på vei følger Latour, men som i større grad ser prosessen fra sluttbrukernes perspektiv er Bijker og Pinch. *"The key point is whether the relevant social groups see the problem as being solved."* (Bijker, Huges og Pinch 1987 side 44).

For å stoppe eller endre en prosess skiller Bijker og Pinch mellom "Rhetorical Closure" og "Closure by Redefinition of the problem". De peker spesielt på hvordan ulike berørte/grupperinger vurderer nye ideer ut fra ulike synsvinkler, og at noen grupperinger er viktigere enn andre for om ideen skal bli godtatt. En ny ide kan avvises av berørte grupper som uinteressant, men den kan også lede til en redefinisjon av problemstillingen. Dette fordrer imidlertid at berørte grupper deltar i dialogen, og at de har tilstrekkelig makt og gjennomslagskraft til å stoppe og/eller redefinere problemstillingen som reises.

Med utgangspunkt i Latour og Habermas er det en rekke spørsmål som er naturlig å stille til hvordan plan- og bygningslovprosessen har foregått. Karakteriseres lovprosessen av en likeverdig dialog mellom berørte parter om Plan- og bygningslovens utvikling, eller

karakteriseres den av strategiske allianser mellom noen aktører som har kjempet for å få gjennomslag for sine interesser ? For å finne ut om dette er det naturlig å starte med å identifisere nye og bærende ideer for Plan- og bygningsloven, for så å finne ut hvem som har stått bak og vært pådrivere. Det neste spørsmålet er i hvilken grad pådriverne har opptrådt strategisk for å få gjennomslag for sine ideer og interesser. Dersom dette bildet stemmer med den faktiske lovprosessen blir spørsmålet om huseiernes medvirkning et spørsmål om i hvilken grad de har vært med blant pådriverne. Hvis ikke er spørsmålene mange. Visste de hva som foregikk ? Hvordan forholdt de seg ? Prøvde huseierne å komme med ? Ble de holdt utenfor ? Ble de oversett ? Hva gjorde huseierne for å stoppe prosessen ("retorical closure") eller styre den i en annen retning ("closure by redefinition of the problem") ?

En rekke spørsmål melder seg også i forhold til Stortingets og embetsverkets tilrettelegging av lovprosessen. Forsøkte Stortinget og embetsverket å etablere en dialog i henhold til Habermas' kriterier der pådrivernes ideer kunne drøftes blant berørte parter ? Hvordan forholdt tjenestemennene seg til de nye ideene ? Var de med blant pådriverne ? I såfall, hvordan påvirket det deres saksbehandling ?

2.1.3 Kvalitetsbevegelsen på 80 og 90-tallet

Et eksempel på utvikling og spredning av nye ideer i nettverk som fikk stor betydning for PBL-97 var kvalitetsbevegelsen på 80 og 90-tallet. Dette var et internasjonalt nettverk som fremmet nye og helhetlige ideer og modeller om hvordan produksjon kunne organiseres. Internasjonalt gikk bevegelsen under betegnelsen TQM (Total Quality Management) som i Norge ble oversatt til total kvalitetsledelse (TKL) (Aune 1996). I norsk byggebransje ble ideene fanget opp på midten av 80-tallet. Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) og Norges byggforskningsinstitutt (NBI) var spesielt tidlig ute. Det etablerte seg et indre nettverk av ressurspersoner som drev et omfattende formidlingsarbeid, og det ble utviklet egne standarder for ISO-sertifisering. Ideene ble med dette spredt til ytre nettverk av enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner som prøvde ideene ut i praksis. Jeg har valgt å betegne nettverket som utviklet seg - KS-nettverket. Dette nettverket var sterkt ingeniørdominert. Håndverkere og arkitekter var i liten grad med.

Når jeg har valgt å kalle dette for en bevegelse er det fordi TQM hadde en rekke ideologiske trekk der håp og tro på det nye var en viktig dimensjon (Rolfesen, 1993). Man hadde stor tro på at kvalitetssystemer også fører til bedre kvalitet.

Spørsmålet som er naturlig å stille i denne sammenheng er hvilken grad representanter fra KS-nettverket var representert i PBL-nettverket ?

De som har gjort kvalitetssikring til et levebrød søker å opprettholde interessen ved å utvikle ideene videre og ved å integrere nye ideer. Plan- og bygningslovens krav om kvalitetssystemer i alle bedrifter har skapt et marked for disse leverandørene av kvalitetssystemer.

Mange har i løpet av 90-årene fått et mer nøkternt forhold til hvilken nytte kvalitetssystemene gir etter at de er prøvet ut i praksis. Kvalitetssystemene er i liten grad i bruk hos dem som har anskaffet dem.

Det er mange som har stillet spørsmål om hvorfor ?

Våre daglige handlinger utføres mer eller mindre automatisk basert på innøvde rutiner (Nelson og Winter 1982). Det vil si at kunnskapen vi benytter i det daglige i stor grad er innøvet (Flyvbjerg 1991). I et kvalitetssystem skal rutiner beskrives eksplisitt. Man skal beskrive hva man gjør overfor andre. Det interessante for en yrkesutøver er imidlertid hvordan man gjør det. Det kan ikke beskrives, bare innøves. Det vil ut fra en kunnskapsteoretisk synsvinkel si at kvalitetssystemene har begrenset nytte for profesjonelle utøvere.

I det daglige utføres arbeidet med et vidt perspektiv. Ytre hendelser virker inn og fører til nye og kanskje improviserte løsninger. Dette gjøres ut fra en helhetlig forståelse av oppgavene basert på den enkeltes forutsetninger og kunnskap. Med dette blir dokumentasjonen av rutinene i kvalitetssystemene gradvis utdatert og lite nyttig. Det krever en jevnlig oppdatering av dokumentasjonen slik at det som står også stemmer med praksis. Argyish og Schön betegner den læring som skjer ved bruk av kvalitetssystemer som "singel loop learning". Det vil si kontekstfri læring. Som mennesker forholder vi oss imidlertid til konteksten ifølge Argyish og Schön ved såkalt "dobbel loop learning". Kvalitetssystemene er derfor i liten grad egnet i det daglige arbeidet.

2.2 FORUTSETNINGER FOR MEDVIRKNING I LOVPROSESSEN

Huseierne vet hva det vil si å være huseier. De kjenner sin hverdag og er ut fra dette de rette til å ivareta huseiernes interesser som berørt part i lovprosessen. En entreprenør vil kunne hevde at han kan tale huseiernes sak, men han vil nok primært ivareta sine interesser som entreprenør. Det betyr at huseierne ikke uten videre kan stole på at entreprenøren ivaretar huseiernes interesse selv om entreprenøren sier at han gjør det.

Den vanlige huseier, enten han var profesjonell eller uprofesjonell, i perioden 1976-1997 var trolig opptatt med daglige gjøremål og ikke klar over at det foregikk en lovprosess som kunne få konsekvenser for dem som huseiere, byggherrer, bygningsforvaltere og brukere av egne bygg. Virkeligheten er uoverskuelig, og det er sterkt begrenset hva vi som mennesker klarer å håndtere av informasjon på en gang (March og Simon 1958). Det er også vanskelig å tenke seg at huseiere, som fikk vite at det foregikk en lovprosess, selv tok kontakt med lovgiver for å ta del i prosessen. Spørsmålet som drøftes i det følgende er hvordan huseierne kan ivareta sine interesser i en virkelighet som kan synes kaotisk. Jeg starter med en diskusjon om huseiernes implisitte kunnskap som må kunne uttrykkes eksplisitt for at andre berørte og lovgiver skal forstå huseiernes situasjon og rolle. Jeg drøfter i denne sammenheng hvordan eksplisitt byggherrekunnskap utvikles og hvilken betydning huseiernes organisasjoner har for kunnskapsutviklingen.

2.2.1 Den implisitte kunnskap

Vi handler i det daglige ved bruk av innøvede rutiner som utføres automatisk uten at vi nødvendigvis klarer å forklare hva vi gjør og hvorfor vi gjør det vi gjør. (Nelson og Winter 1982) (Flyvbjerg 1991). Med denne forståelsen av menneskelig kunnskap kan man hevde at individets kunnskap er ”gjemt” i rutiner og handlingsprogrammer. Det betyr at den enkelte ikke uten videre vil være i stand til å uttrykke sin kunnskap eksplisitt overfor andre. Man kan forklare hva man gjør, men ikke hvordan man gjør det. Det kan bare læres ved å ta etter, herme, og gjenta til det er blitt en rutine. Flyvbjerg tar i sin avhandling utgangspunkt i menneskets læreprosess som han beskriver i flere trinn. 1. Nybegynner, 2. Avansert begynner, 3. Kompetent utøver, 4. Kyndig utøver : Hinsides analytisk rasjonalitet og til slutt 5. Ekspert.

Håndverkerne vet hvordan man bygger hus. Kunnskapen er tilegnet ved å ta etter, herme og gjenta bevegelser og rutiner til de blir innlært og kan utføres automatisk. Profesjonelt følger håndverkerne en utvikling fra lærling til svenn for så til slutt å bli mester. Ingeniørene og arkitektene lærer også sine fag gjennom innøving av rutiner. Generelt sett har byggakademikerne (arkitekter og ingeniører) som er vant til å beskrive bygninger og byggeprosesser i tekst og i form av tegninger et bedre utviklet begrepsapparat enn håndverkerne. De bruker sin kunnskap til å fortelle håndverkerne hva som skal bygges. Ingeniører og arkitekter har ikke håndverkernes kunnskap om hvordan man bygger. Det er denne kunnskapen den profesjonelle møter den uprofesjonelle byggherren med.

I Norge har det vært forsket lite på byggherrenes problemer i bestillersituasjonen. Anna Kadefors –(Chalmers-Gøteborg) har i sin doktorgradsavhandling ”Beställar-entreprenörrelasjoner i byggandet – samarbete, konflikt och social påverkan” gitt et viktig bidrag til å forstå byggherrens situasjon som bestiller. Hun hevder at den formelle kontrakten i realiteten har liten betydning for relasjonen mellom byggherren og de utførende. Det er de uformelle sosiale forholdene som er avgjørende. Den profesjonelle står i et bytteforhold til byggherren som betaler den profesjonelle for leveransen. Kadefors hevder at partenes opplevelse av rettferdighet i bytteforholdet er avgjørende for tilliten. Den som føler seg lurert og utnyttet mister tilliten.

Den uprofesjonelle vil lett ha urealistiske forventninger til bytteforholdet. Den uprofesjonelle må derfor tilpasse seg den profesjonelle som ”har rett”. En viktig utfordring er derfor å avklare forventninger så langt det er mulig så tidlig som mulig i prosessen. (Kadefors 1997)

Det at uprofesjonelle huseiere har vanskelig for å uttrykke sin kunnskap eksplisitt betyr ikke at deres kunnskap er uviktig. Tvert i mot kan denne kunnskapen være meget viktig for å få hevet kvaliteten i den norske byggevirksomheten.

Spørsmålet som er naturlig å stille, og som jeg vil drøfte i det følgende er hvordan eksplisitt huseier/ byggherrekunnskap utvikles.

2.2.2 Fra implisitt til eksplisitt kunnskap

I det foregående har jeg drøftet forholdet mellom implisitt og eksplisitt kunnskap og pekt på at kunnskapen om ”det gode hus og det gode rom” kan være vanskelig å uttrykke eksplisitt, og at huseier/byggherre derfor har problemer med å forklare overfor arkitekter, rådgivere, entreprenører og håndverkere hva de vil ha. Spørsmålet jeg vil drøfte i dette avsnittet er hvordan eksplisitt kunnskap utvikles.

Brown og Dugit hevder i sin bok ”Organizational Learning and Communities of Practice” at overføring og innlæring av kunnskap skjer i hovedsak ved at vi tar etter andre, vi hermer, og ved at vi gjentar handlingen til ”den sitter” (Brown og Dugit 1991). De kaller det ”becoming a rep”. Den eksplisitte siden av kunnskapsutviklingen karakteriserer Brown og Dugit som ”Storytelling”. Som illustrasjon på ”storytelling” gis følgende beskrivelse av to reparatører som arbeidet med reparasjon av en maskin. *”The storytelling process continued throughout the morning, over lunch, and back in front of the machine, throughout the afternoon, forming a long but purposeful progression from incoherence to coherence : The final trouble-shooting session was a five hour effort....This session yielded a dozen anecdotes told during the trouble shooting, taking a variety of forms and serving a variety of purposes. Ultimately, these stories generated sufficient interplay among memories, tests, the machine’s response, and the ensuring insights to lead to diagnosis and repair.”* *”Through story-telling, these separate experiences converged, leading to a shared diagnosis of certain previously encountered but unresolved symptoms”.* *They both increased their own understanding and added to their community collective knowledge”* (Brown og Dugit 1991:41).

Den lille historien gjengis her som en illustrasjon på hvordan språket brukes og utvikles i en sosial prosess mellom maskinreparatørene mens de reparerer maskinen. Det fremgår at eksplisitt kunnskap utvikles gjennom ”storytelling” og ”troubleshooting” der problemet forsøkes forstått og diagnostisert med prøving og feiling ved å fortelle hverandre historier og anekdoter som kan ha relevans til problemet man står overfor.

Som et tankeeksperiment kan vi forestille oss den fremtidige huseieren som byggherre, som skal bygge på en krevende tomt og som samler brukere og de profesjonelle utøvere for å finne fram til løsninger på hvordan behovene kan dekkes med de ressurser som er til rådighet. Løsningen for det aktuelle prosjektet ville da være en prosess der tomtens beskaffenhet,

brukernes behov, byggherrens ressurser og ønsker, arkitektens ideer, byggmesternes forslag til løsninger, elektroinstallatørens forslag til løsninger osv. blir kastet fram, gransket og forsøkt forstått på ulike måter og med ulike innfallsvinkler. Den profesjonelle byggherren vet av erfaring hva han kan forvente av resultater. Den mindre profesjonelle er usikker, og trenger normalt mer tid til å formidle hva han vil ha og få justert forventningene til et realistisk nivå. Det er imidlertid i denne prøve- og feileprosessen læring skjer og huseiers byggherrespråk utvikles.

Konfrontert med en stor utfordring oppsøker vi noen å snakke med som kan hjelpe oss til å forstå egen situasjon og gi oss råd og eventuelt hjelp til å komme videre. I møte med andre tvinges vi til å bruke det vi har av ord og uttrykk, historier, eksempler, illustrasjoner, fakter med mer for å forklare vårt problem. Studier av tilsvarende læreprosesser viser at begreper og kunnskap skapes når vi tvinges til å uttrykke oss eksplisitt. (Berger og Luckman 1996). Gjennom denne prosessen skapes det en form for felles forståelse blant de berørte med tilhørende begreper som gjør det mulig å diskutere på en meningsfylt måte.

Byggherrenes opplevelse av egen utilstrekkelighet og de profesjonelles utålmodighet gjør at byggherrene har behov for å snakke med andre som kan kjenne seg igjen i den situasjonen man er i. Vi søker naturlig sammen med dem ”vi kan snakke med” og som vi føler oss trygge på.

2.2.3 Høringsordningens begrensning

Som et nytt tankeeksperiment kan vi gå tilbake til 1992, og late som om vi er en huseier/byggherre som har fått tilsendt forslag til nye byggeregler, utkastet til Odelstingsproposisjon nr.39 (1993-94), på høring. Dette var et dokument på over 200 sider, der 70 av 123 paragrafer ble foreslått endret. Hvordan ville vi som huseier gå frem for å besvare en slik oppgave. Dette var situasjonen for huseiere/byggherrer som fikk tilsendt Plan- og bygningslovreformen på høring.

Man kunne sette seg ned og lese og prøve å forstå hvilke konsekvenser det nye regelverket ville få, og skrive sine kommentarer og sende inn sin høringsuttalelse. Behovet for å snakke

med andre for å drøfte mulige konsekvenser av endringsforslagene ville imidlertid fort oppstå. Hva menes med denne endringen ? Hva vil det kunne bety for meg som huseier og byggherre ? Er jeg interessert i dette ? osv. Man vil i en slik situasjon naturlig søke til noen man ”kan snakke med” om saken. Til andre som er i samme situasjon og som har interesse av å finne mer ut om saken, det vil si venner og kolleger i eget nettverk som har den samme kunnskapen som en selv med tilhørende begrepsapparat, slik at man kan diskutere på en meningsfylt måte. Det betyr at en huseier primært vil oppsøke andre huseiere, en profesjonell eiendomsforvalter og byggherre vil primært oppsøke andre profesjonelle forvaltere og byggherrer, en byggmester vil primært oppsøke andre byggmestere, en arkitekt vil primært oppsøke andre arkitekter, og en kommunal saksbehandler vil primært oppsøke andre kommunale saksbehandlere, osv. Vi søker naturlig sammen med dem vi er i fellesskap med og som vi kan snakke med.

Hvorfor er det slik ?

Berger og Luckman beskriver hvordan kunnskap, språk og selvbekreftelse er vevet sammen: *”It can, therefore, be said that language makes ”more real” my subjectivity not only to my conversation partner but also to myself. This capacity of language to crystallise and stabilise for me my own subjectivity is retained (albeit with modifications) as language is detached from the face-to-face situation. This very important characteristic of language is well caught in saying that men must talk about themselves until they know themselves”.* (Berger og Luckman 1966:53).

Vi kan kjenne oss igjen i dette, og vi kan ut fra dette forstå at den enkelte primært vil snakke med sine likesinnede for å finne ut hva det vil si å være huseier og byggherre/arkitekt/byggmester/kommunal saksbehandler/osv. i lys av det nye regelverket. I sitatet over fra Berger og Luckman kommer betydningen av selvforståelse og selvhevdelse inn. Å avgi en høringsuttalelse er derfor ikke bare en vurdering av praktiske konsekvenser.

Brown og Dugit peker på at den viktigste gruppen der eksplisitt kunnskap utvikles er i arbeidsfellesskap som de kaller ”communities-of-practice”. : *”Yet the actual behaviours of communities-of-practice are constantly changing both as newcomers replace old timers and as the demands of practice force the community to revise its relationship to its environment. Communities-of-practice like the rep’s continue to develop a rich, fluid, noncanonical world*

view to bridge the gap between their organisation's static canonical view and the challenge of changing practice". (Brown og Dugit 1991:50).

I bygningsbransjen etableres "communities-of-practice" på arbeidsplassene, men også i nettverk utenfor arbeidsplassene der ulike profesjonsgrupper møtes i ulike fora. Det vil si at der man kan finne eksplisitt huseier- og byggherre-kunnskap i første rekke vil være hos profesjonelle byggherrer og i byggherrenes organisasjoner/nettverk.

Hvordan forholdt huseiernes organisasjoner seg til høringene ? I hvilken grad avstedkom høringene interne diskusjoner i huseiernes organisasjoner ?

2.2.4 Organisasjonene som skapere av mening, fellesskap og forutsigbarhet

I en hverdag som er preget av rutiner vil en trussel om store endringer skape uorden og utrygghet. Man vil i slike situasjoner naturlig søke etter trygghet og ny mening slik at man kan orientere seg på nytt og sette i verk nødvendige tiltak.

For PBL-reformen var endringene omfattende, og det kan som jeg har vist foran være vanskelig for den enkelte berørte å vurdere konsekvensene av endringene. Den enkelte trenger hjelp til å forstå hva regelendringen vil bety for dem. De er ute etter noe/noen som kan skape mening og gi trygghet og beskyttelse. Utviklingen av "meaning, membership and predictable behaviour" skjer ifølge Roger Klev⁵ gjennom to mekanismer.

"One is the translation of interests; strategies where arguments about what we need and what we have to do to serve our own interests are central. These are strategies that appeal to our reasoning about ourselves, what position we are in, and what we want to achieve (not only for ourselves, but also for others)". (Klev 1993:65)

Roger Klev beskriver her grunnlaget for hvorfor individer søker sammen i grupper.

For å finne mening, fellesskap og forutsigbarhet er individet villig til å underkaste seg fellesskapets regler gjennom det Klev beskriver som :

"The second is the disciplinary mechanisms which are more directly targeting our behaviour". (Klev 1993:64)

⁵ Roger Klev "The political construction of a technology transfer program"(1993). I denne doktoravhandlingen går Klev grundig igjennom de sentrale teoretikerne innen maktlitteraturen. Jeg baserer meg her på noen av hans hovedkonklusjoner.

Sett i relasjon til PBL-reformen vil de berørte søke til organisasjoner som tilbyr mening, trygghet og forutsigbarhet. Fellesskapet og de disiplinære mekanismene som følger med gir organisasjonene deres makt over medlemmene. Denne makten kan så brukes utad til å ivareta fellesskapets interesser eksternt overfor andre aktører.

Som samfunnsindivider tilhører vi og søker sammen i ulike fellesskap (familie, slekt, lokalsamfunn, organisasjonssamfunnet, Norge, det internasjonale samfunn osv.). I hvilken grad de ulike institusjonene lykkes i å gi fellesskap, mening og trygghet vil variere over tid. Det virker igjen inn på i hvilken grad vi er villige til å underlegge oss de disiplinære mekanismene som følger medlemskapet.

PBL -reformen av 1997 tvinger de berørte til å endre sin adferd. Gjennom pålegg og håndhevelse blir fellesskapets makt synlig. Dersom kravene til endret adferd oppleves som meningsfylt vil det styrke oppslutningen om lovverket og de lovgivende myndigheter. Det vil gi en mer forutsigbar adferd i byggevirksomheten. Dersom regelendringen derimot oppleves som ufornuftig og kanskje meningsløs, vil det svekke oppslutningen om regelverket som i sin tur svekker lovgivers (Stortingets og embetsverkets) makt.

For organisasjonenes del kan medlemstilstrømning eller medlemsflukt være tegn på hvordan ulike grupper opplever endringer. Et naturlig spørsmål i denne forbindelse er å undersøke i hvilken grad tilslutningen til huseiernes organisasjoner har endret seg i lovprosessperioden.

2.2.5 Organisasjonenes makt og innflytelse i samfunnsstyringen

Det er gjennomført flere studier om organisasjonenes rolle og makt i Norge. Jeg vil her i det følgende vise til "Maktutredningen" (NOU 1982: 3) , "Korporativisme på Norsk" (Nordby 1994), "Forvaltningskunnskap" (Christensen og Egeberg 1997) og "Skattereform og lobbyvirksomhet" (Harald Espeli 1999). Det er også satt i gang en ny maktutredning (Makt og demokratiutredningen 1998-2003), der det foreligger en del forarbeider i form av en rapportserie.

Trond Nordby beskriver i sin bok "Korporatisme på norsk 1920-1990" hvordan samvirket mellom organisasjonene og staten utviklet seg i perioden 1920 – 1990. Bildet Nordby tegner av samvirket mellom staten og organisasjonene i utviklingen av samfunnet og den samfunnsmessige styringen viser at organisasjonene har hatt, og har en avgjørende innflytelse. Gjennom organisasjonenes medvirkning blir den statlige styringen legitimert og organisasjonene er sentrale i å formidle og gjennomføre de styringsvedtak som fattes. En organisasjons evne til å representere og legitimere endringer er imidlertid i stor grad avhengig av oppslutningen om organisasjonen. Med stor oppslutning vil organisasjonen være representativ og dens evne til å forklare og legitimere endringer være stor. Hvordan er oppslutningen om huseiernes organisasjoner ?

Kontakten mellom organisasjonene og staten er omfattende :

"Organisasjoner fra nær sagt alle områder av samfunnslivet deltar i utvalg, styrer, råd og nemnder – sammenfattende kalt statlige utvalg. Ved siden av de politiske og administrative institusjonene Grunnloven fastsetter, utgjør slike utvalg i dag et permanent innslag i statsstyret. De er koplet direkte til forvaltningen, og nedsettes enten av Regjeringen i statsråd eller av det enkelte departement. " (Nordby 1994:10)

I denne omfattende kontakten med staten er de store organisasjonene dominerende.

" De store ressurssterke organisasjonene har en ganske annen sentral plass enn de mindre organisasjonene uten velutbygde sekretariater." (NOU 1982: 3:129).

I maktutredningen av 1982 fremheves det at organisasjonenes administrative ressurser er en nøkkelfaktor :

" Størrelsen på sekretariatet henger nemlig svært nøye sammen med organisasjonens økonomiske ressurser. Dessuten gir et godt utbygd sekretariat tilgang til ekspertise, som blant annet er viktig for å kunne nå fram overfor offentlige myndigheter. En organisasjon kan også øke tilgangen på ressurser ved at den er med i eller har tilslutning fra andre organisasjoner " (NOU 1982: 3:85)

Det er klart ut fra dette at styrken i organisasjonenes sekretariater er avgjørende for huseierorganisasjonenes evne til å påvirke lovprosessen. Det blir derfor viktig å kartlegge ressursene i organisasjonene som presumptivt skulle tale huseiernes sak i lovprosessen. Nå er det slik at det også finnes huseiere med store administrasjoner som også har forutsetning for å

drøfte regelverket og uttale seg. Statsbygg er et slikt eksempel. Statsbygg består av profesjonelle forvaltere og byggherrer som er ansatt av staten som huseier for å ivareta statens (huseiers) interesser i lovprosessen. Statsbygg har normalt mandat til å uttale seg på faglig grunnlag i en lovprosess. Statsbygg har imidlertid ikke mandat til å opptre politisk ved for eksempel å drive lobbyvirksomhet i Stortinget. Dette gjelder for alle offentlig ansatte i stat, fylker og kommuner. Kommune, fylke og stat har med dette en betydelig byggherre og forvaltningskunnskap. Spørsmålet som stilles er i hvilken grad de offentlige forvalterne og byggherrene var med i PBL-nettverket ?

2.3 LOVGIVERS TILRETTELEGGING AV LOVPROSESSEN

I det foregående ble huseiernes forutsetninger for å medvirke i lovprosessen drøftet. Det ble her påpekt at huseiernes organisasjoner er viktige for å skape identitet med tilhørende kunnskap blant huseierne. Det ble også påpekt at organisasjonene har en viktig evne til å legitimere lovendringer som man har vært med på å bestemme. Forutsetningen for at organisasjonene skal være med på å legitimere vedtatte endringer er imidlertid at organisasjonene har deltatt i dialogen med øvrige berørte parter på like fot. Sett fra lovgivers side er det viktig å utnytte organisasjonenes evne til å legitimere lovendringer og sørge for informasjon til berørte parter om hvordan lovendringen skal gjennomføres.

Hvis lovgiver går utenom organisasjonene og velger ut enkeltpersoner til råd og utvalg kan lovgiver gå glipp av organisasjonenes evne til å legitimere og gjennomføre endringer. Spørsmålet som undersøkes nærmere er i hvilken grad lovgiver peker ut enkeltpersoner eller inviterer organisasjonene til å delta med sine representanter i plan- og bygningslovprosessen.

Et annet forhold som fremkommer av det foregående er at skriftlige høringer skjer mellom lovgiver og berørte parter. Skriftlige høringer kan derfor ikke erstatte eller kompensere for manglende dialog mellom de berørte, som er nødvendig for at disse skal kunne løse sine problemer i fellesskap. Det fremgår også at huseierne, ved å delta i en dialog med berørte parter, tvinges til å uttrykke seg eksplisitt for å gjøre seg forstått hos øvrige berørte, og at dette fremmer språkutviklingen og de berørtes evne til å forstå hverandre.

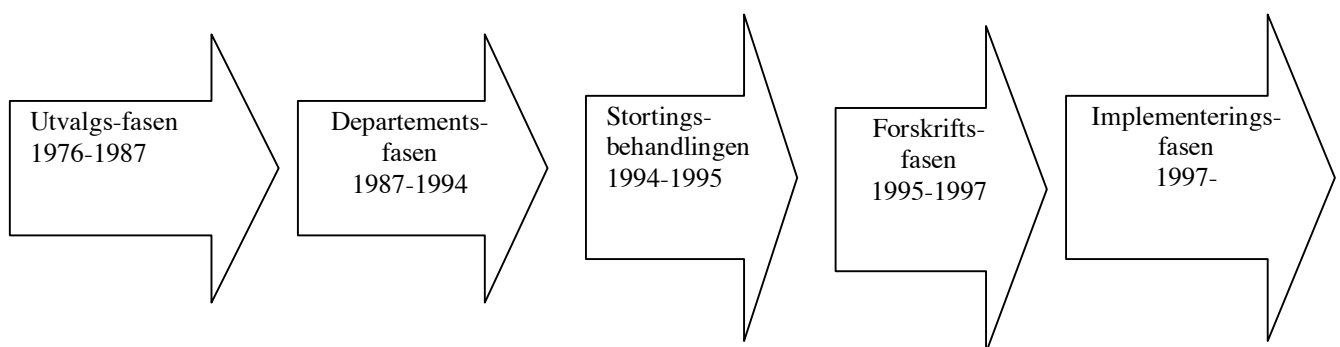
I de følgende skal vi se nærmere på hvordan lovgiver kan og bør legge til rette lovprosessen for å utvikle dialogen mellom berørte parter.

2.3.1 Lovgivers makt og rolle i lovprosessen

I det foregående ble lovprosessen betraktet som en drakamp mellom ulike berørte parter, som alle prøver å få gjennomslag for sine særinteresser. I dette har lovgiver et særlig ansvar i det å regulere prosessen og ivareta de demokratiske idealene (jamfør Jürgen Habermas' kriterier for en herredømmefri dialog). Med lovgiver menes her både embetsverket og den politiske ledelsen i regjering og storting. Lovgivers makt på PBL-området vil ifølge tidligere gjennomgått teori følge av evnen til å skape mening, trygghet og fellesskap blant de involverte og berørte i samfunnet som helhet. Ekstra krevende er dette når man tar i betraktning at lovarbeidet består av et komplekst samspill i flere faser mellom berørte parter, den politiske ledelsen i Stortinget og Regjeringen og embetsverket. Hvordan kan lovgiver legge til rette en balansert dialog mellom berørte parter ?

2.3.2 Utvalgsfasen

Lovprosessen som studeres nærmere i denne avhandlingen strekker seg fra 1976 fram til i dag og er delt inn i flere faser.



Den første, som her er omtalt som utvalgsfasen, besto av flere offentlig oppnevnte utvalg. Med utvalgene oppretter lovgiver ved Regjeringen offisielle diskusjonsarenaer med navngitte personer som gis et mandat til å utrede og drøfte et nærmere avgrenset område.

Det er flere interessante spørsmål som knytter seg til denne fasen. Hvordan er prosessen som leder til opprettelsen av et utvalg ? Hvordan blir Regjeringen klar over problemer og utfordringer med Plan- og bygningsloven ? Hvordan blir problemene og utfordringene definert ? Hvordan blir utvalgene bestemt ? Utvalgene har sin legitimitet gitt av lovgiver, men hvilken legitimitet har utvalgspersonene overfor berørte grupper ? Er det enkeltpersoner som oppnevnes eller de berørtes organisasjoner som inviteres med sine representanter til utvalgene ? Det normale ved oppnevning av utvalg er at lovgiver peker ut enkeltpersoner på politisk grunnlag. Var dette også tilfelle for utvalgene som ble oppnevnt i utvalgsfasen ? I så fall er spørsmålet, sett fra de berørtes side, i hvilken grad man kan ha tillit til at personene i utvalget taler deres sak og ivaretar deres interesser ? Utvalgene består som oftest av få personer. For Plan og bygningsloven, med så mange berørte, betyr det at mange berørte grupper ikke vil være representert i utvalget og at utvalget ikke vil tilfredsstillе Habermas' kriterier til generalitet. Nå er det slik at utvalgenes medlemmer også har sine personlige nettverk der de kan føre diskusjon med berørte parter som ikke er representert i utvalget. I hvilken grad dette sikrer representasjon fra alle berørte er med dette tilfeldig og usikkert.

Det vi kan fastslå er at Habermas' krav til generalitet, det vil si at alle som berøres skal inviteres, normalt ikke vil være innfridd ved dagens utvalgsordning. Det er imidlertid Regjeringen som oppnevner og gir mandat. Spørsmålet som undersøkes nærmere i de empiriske undersøkelsene, er i hvilken grad utvalgene som ble oppnevnt tilfredsstillер kravene til generalitet og i hvilken grad lovgiver har søkt å balansere makten mellom berørte parter i utvalgene. Et interessant forhold som også er verd å merke seg i denne sammenheng, er at utvalgene er midlertidig oppnevnt og normalt ferdige når de har utført sitt oppdrag. Da føres saken videre av departementene som forbereder behandlingen i Stortinget. Et utvalg har ikke mandat til å forfølge saken videre til stortingsbehandling m.m.

2.3.3 Departementsfasen

I departementsfasen fra 1987 til 1994 arbeidet Kommunaldepartementet videre med lovreformen uten noe politisk oppnevnt utvalg. Departementet utarbeidet i denne fasen utkast til Odelstingsproposisjon som ble sendt på høring og som etter høring ble oversendt Stortinget for behandling. Etter stortingsbehandlingen har Kommunaldepartementet og Statens bygningstekniske etat utarbeidet forskrifter med veiledning til dem som er berørt av reformen, og man er nå i gang med å evaluere reformen.

Hva har saksbehandlerne å holde seg til når man ikke lenger har et politisk oppnevnt utvalg ? I ”Maktutredningen NOU 1982: 3” fremgår det at tjenestemennene normalt arbeider meget selvstendig med sine saker med liten grad av innblanding fra den politiske ledelsen (statsråden). Det fremgår at innblanding fra den administrative ledelsen i departementet normalt også er meget begrenset. Utredningsinstruksen som gjelder for tjenestemennenes saksbehandling stiller krav om skriftlig høring. Det stilles spesifikke krav til hvordan øvrige berørte departementer skal høres. Når det gjelder øvrige berørte grupper , men ingen retningslinjer om hvordan berørte parter skal involveres i diskusjonene ut over høring (Planleggings- og samordningsdepartementet 1994). Også når det gjelder høringen er det ikke gitt spesifikke krav om hvem som skal høres. Dette er derfor også i stor grad overlatt til skjønn i departementet. Det vil i sum si at saksbehandlerne står relativt fritt i hvordan saksbehandlingen og kontakten med berørte parter skal gjennomføres.

Det er klart at saksbehandlerne i denne fasen av lovprosessen har måttet knytte kontakter og være i dialog med eksterne aktører for å komme fram til et lovforslag. Spørsmålet som stilles i denne sammenheng er hvem saksbehandlerne var i dialog med og i hvilken grad denne dialogen tilfredstilte Habermas’ kriterier til generalitet og til en herredømmefri dialog.

Det er flere teoretiske kilder som stiller spørsmål ved embetsverkets frihet og rolle. Max Weber var meget betenkt over embetsverkets makt. I ”Makt og byråkrati” hevder han at embetsverk ut fra egen virkelighetsoppfatning opptrer strategisk for å få gjennomslag for sine ideer. Det vil også si at saksbehandlerne, i den grad de selv har ideer og oppfatninger om hva som er en god plan- og bygningslov, vil kunne søke samarbeid med eksterne aktører som kan hjelpe til med å realisere egne ideer. Dette forholdet poengteres også i maktutredningen fra

1982 : ”Tjenestemennenes makt vil være avhengig av hvilke koalisjoner de er i stand til å bygge, hvor sterke alliansene er og hvilke posisjoner tjenestemennene har i dem”

(Maktutredningen 1982:56).

Weber's beskrivelser og maktutredningen korresponderer med Latours beskrivelser av hvordan pådrivere for nye ideer søker sammen i nettverk for å fremme og få gjennomslag for sine ideer og interesser.

Spørsmålet som er naturlig å stille i forhold til plan- og bygningslovprosessen er i hvilken grad embetsverket var blant pådriverne bak ideene til PBL-97 og om de var med og bygget koalisjoner med sterke organisasjoner for å nå frem med sitt syn og sine interesser.

Hvis saksbehandlerne arbeider tett sammen med noen toneangivende aktører vil det kunne gå ut over deres evne til å lytte til motforestillinger fra andre aktører. Det vil dermed kunne gå ut over deres rolle som nøytral tilrettelegger av en herredømmefri dialog der alle berørte kan delta på like fot. Spørsmålene som stilles er :

- Hvem var pådriverne bak PBL-97 ?
- I hvilken grad var saksbehandlerne blant pådriverne for PBL-97 ?
- I hvilken grad søkte embetsverket å etablere en herredømmefri dialog mellom berørte parter inklusive huseierne i departementsfasen ?

Muligheten for politisk styring er begrenset ved at tjenestemennene stadig har fått større fullmakter og ved at forvaltningen er blitt mindre enhetlig. Økt spesialisering og arbeidsdeling har ført til at departementene identifiserer seg med egne saksområder. Omfattende samfunnsproblemer er blitt oppsplittet, og det er blitt vanskelig å foreta helhetsvurderinger (Maktutredningen 1982). Samordningsoppgavene står relativt svakt og det er usikkert om nye samordningsformer, som samarbeids- og prosjektgrupper med deltakelse fra flere departementer, skaper reell samordning. Det er ikke uvanlig at departementene kommer i konflikt med hverandre når andre departementer søker å trenge inn på eget saksområde (Maktutredningen 1982).

Dette forholdet er spesielt aktuelt i forhold til Plan- og bygningsloven, som blir forvaltet av to departementer. Miljøvernavdelingen har ansvaret for Planloven, mens Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for Bygningsloven.

Ifølge maktutredningen spiller forholdet mellom administrative instanser på ulike nivå en stor rolle for utformingen og iverksettingen av den offentlige politikken. Departementene kan ha

motstridende interesser og utgjøre en viktig form for opposisjon mot hverandre.

”Departementene er gjerne flinkere til å beskytte seg mot påvirkning fra andre departement enn til selv å nå fram med egne argumenter overfor dem.” (Maktutredningen 1982:57)

Spørsmålet som er naturlig å stille ut fra dette er i hvilken grad forholdet mellom

Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet har innvirket på lovprosessen.

Med de farer som her er påpekt for embetsverkets styring er det viktig å etablere lovprosesser som i størst mulig grad skjer på berørte parters premisser.

2.3.4 Stortingets behandling

Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) ville berøre mange aktører med ulike interesser.

Embetsverket la frem forslag til lovendringer for de folkevalgte som på vegne av vælgerne og de berørte skal veie ulike interesser mot hverandre og bestemme hvilke lover og regler berørte skal rette seg etter. Spørsmålet politikerne må stille er imidlertid om alle vesentlige forhold er belyst og om de berørte kan slutte opp om de foreslåtte lovendringene. Omfanget av uløste problemer og konflikter kan være et viktig tegn på om lovforslaget er tilstrekkelig utredet. De folkevalgte burde ut fra dette undersøke om forslaget var basert på en dialog mellom berørte parter, om alle relevante grupper hadde deltatt og om forslaget til nye byggeregler var et omforenet forslag som berørte parter sluttet opp om ?

Dersom alle berørte hadde deltatt i utarbeidelsen, og disse var blitt enige om et forslag til nye regler, ville det være lite annet å gjøre for Stortinget enn å slutte seg til det de berørte hadde funnet fram til i fellesskap.

Hvordan setter politikerne seg inn i forslagene som fremmes, og hvilke forutsetninger har de for å vurdere konsekvensene av sine vedtak når de ikke selv har erfaringer fra, og kjenner forholdene i byggebransjen ? Politikere er selv hus- og hytteiere og kunne bruke denne erfaringen i vurderingen av lovforslaget. Den enkelte politiker har normalt et stort nettverk av personlige kontakter i en rekke miljøer som kan benyttes ved behov. For å sette seg inn i og vurdere et lovforslag, må politikerne i tillegg støtte seg til hva de berørtes organisasjoner sier om et lovforslag. Politikerne kan kalle disse organisasjonene inn en og en eller samlet for på finne ut om de berørte stiller seg bak lovforslaget. I tillegg til dette vil politikerne bli kontaktet av berørte parter som søker å fremme sine interesser direkte gjennom såkalt

lobbyvirksomhet. En lobbyist er normalt ikke selv direkte berørt, men fremmer en gruppes interesser på vegne av og eventuelt på oppdrag fra den(de) berørte. Det vi si at de berørtes organisasjoner er lobbyister på vegne av sine medlemmer (Espeli 1999)

Lobbyvirksomheten i Stortinget var i mange år et ikke omtalt fenomen, og det var lenge motvilje i Stortinget mot offentlighet om lobbyistene og deres innspill (Espeli 1999). I løpet av 80 og 90 årene ble det imidlertid mer offentlighet om fenomenet, og det ble gjennomført studier av lobbyvirksomheten på Stortinget. Harald Espelid gjennomførte en ”Case studie av Stortingets behandling av skattereformens delingsmodell (1990-96) og forsøkene på å påvirke utfallet av denne”(Espeli, 1998). Denne viser hvordan et stort antall organisasjoner, institusjoner og pressgrupper aktivt søker å påvirke utfallet av Stortingets behandling. Den lange prosessen (1990-1996) illustrerer politikernes problem med å fatte beslutninger når mange sterke interessenter engasjerer seg.

Stortinget kan gjennom sin saksbehandling kvalitetskontrollere forarbeidene ved bruk av Habermas’ kriterier til generalitet og herredømmefri dialog. Dersom antall uløste problemer og konflikter er stort, kan det være tegn på at berørte parter ikke har vært involvert i tilstrekkelig grad. Stortinget kan da selv søke å finne politiske løsninger, med den fare det innebærer for suboptimalisering. Det beste er når de berørte selv kan finne fram til løsninger som oppleves som fornuftige, som man kan leve med og som man vil slutte opp om. I denne sammenheng skal det vurderes nærmere i hvilken grad forslaget til PBL-97 inneholdt mange konflikter og hva lovgiver gjorde for å håndtere dem.

2.3.5 Evalueringsfasen

PBL-97 var på mange måter drastisk. Berørte parter har nå i en 4 års periode søkt å tilpasse seg PBL-97. Loven må nå gradvis tilpasses virkeligheten dersom tilliten til lovgiver skal opprettholdes. Noen justeringer av forskrifter er gjennomført.

Spørsmålet som skal drøftes nærmere her er hvordan departementet gjennomfører evaluering av PBL-97 og i hvilken grad denne baserer seg på en herredømmefri dialog mellom berørte parter om hvordan PBL-97 virker i praksis.

Departementene er i dag en betydelig kunde i instituttsektoren som bestillere av evalueringsoppdrag. På en konferanse i regi av Statskonsult 9-10. april 1997 ble departementenes evalueringspraksis gjennomgått og drøftet (Statskonsult 1997). I en kartlegging gjennomført av Karl Erik Brofoss (NIFU) av 206 evalueringer i perioden 1994-96 fremgår det at departementene er hovedinitiativtaker til evalueringene. ”I hovedsak er det fagavdelingene som er initiativtakere til evalueringene. Det er kun i forbindelse med igangsettelse av evalueringer av reformer at den politiske ledelse markerer seg, men også her er det fagavdelingene som er mest aktive.”

”Hovedtyngden av evalueringene utføres innen instituttsektoren, hvor seks institutter står for halvparten av evalueringene. Det er ikke tilfeldig hvor de ulike instituttene henter sine evalueringsoppdrag. De institutter som har sitt virkeområde generelt innen et departements ansvarsområde er også de som får de fleste oppdragene – som regel uten forutgående anbudskonkurranse”. (Statskonsult rapport 1997: 13:11).

Når det gjelder departementenes bruk av evalueringsresultatene refererer Brofoss til Naustdalslid/Reitan (1992) som i boka ”Kunnskap og styring” har gitt følgende definisjoner av de ulike brukstypene :

”Instrumentell : Måltrettet bruk av forskningsresultater eller forskningsbasert informasjon til å løse konkrete problemer for en organisasjon eller en beslutningstaker.

Begrepsdannelse : Forskningen brukes bevisst eller ubevisst til å forme begreper om verden, våre oppfatninger om årsaker og virkninger og er med å skape de problemoppfatninger vi omgir oss med.

Kunnskapsberedskap : Forskning innen en enhets ansvarsområde uten at den er satt i forbindelse med en konkret sak eller et konkret problem.

Politisk bruk :

Strategisk : Forskning blir brukt av en eller flere parter for å oppnå egne målsettinger.

Legitimering av egne posisjoner.

Symbolisk : Forskning initieres uten tanke på å skulle brukes. ”Kjekt å ha”. For å vise at man er et rasjonelt menneske. Forskning gir status.” (Statskonsult rapport 1997: 13:26).

Hvor stor andel av evalueringene som blir brukt politisk for å legitimere egne posisjoner blir av Brofoss anslått til 16%, basert på kartleggingen av 100 tilfeldig valgte evalueringsprosjekter. Resultatene av evalueringene blir ifølge denne undersøkelsen i hovedsak brukt instrumentelt til å forbedre eksisterende tiltak.

Det vi kan fastslå er at det er departementene som bestiller evalueringer i instituttsektoren, og at departementene gjennom dette i stor grad bestemmer hva det skal forskes på og hva resultatene skal brukes til. Hvordan stemmer dette bildet for evalueringen av PBL-97, og hvordan bruker departementet resultatene fra evalueringen? Blir evalueringen brukt politisk for å oppnå egne målsettinger og legitimere egne posisjoner?

2.3.6 Faren for vitenskapliggjøring av lovprosessen

Johan P. Olsen pekte i sitt foredrag ”Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid”⁶ på et karakteristisk trekk ved dagens utvikling som han kalte vitenskapeliggjøring av den offentlige styringen:

”Vitenskapeliggjøring og ny-profesjonalisering representerer en overføring av beslutninger til uavhengige faglige enheter og eksperter. Med vitenskapen og forskningen bringes det inn nye aktører med offentlig autoritet som begrenser det løpende politiske skjønn. Forskerne skaper og forvalter en form for objektiv sannhet”. (Olsen 1997)

Instituttssjef Naustdalslid fra Institutt for by og regionplanlegging (NIBR) problematiserte dette forholdet i sitt foredrag på følgende måte:

”Eg skal ikkje påstå at vi i dag har eit utstrakt misbruk – det meiner eg ikkje. Men eg meiner av vi kunne ha større oppmerksomhet retta mot evalueringars rolle som styringsredskap. Eg skreiv for 2-3 år sidan ei bok om ”Kunnskap og styring” saman med Marit Reitan der vi forsøkte å sjå kritisk på korleis anvendt forskning – og særleg evalueringar – blir brukt i styringssammanheng. Her brukar vi en god del plass på å forsøke å grunngi kvifor samfunnsforskning så sjeldan kan brukast som eit eintydig grunnlag for styring. Det har med andre ord å gjere med at samfunnsforskningas objekt – samfunnet – består av konkurrerande

⁶ Polyteknisk forening 28.10.97

og ofte motstridande interesser. Sjølv om evalueringa er aldri så objektiv, vil den svært ofte gripe berre deler av virkeligheita. Følgeleg vil det som regel også vere rom for fortolkningar av korleis eit evalueringresultat skal forstås og brukast. I praksis finn vi da også ei lang rekke eksempel på at evalueringar blir brukte selektivt og fortolka av ulike interessentar. Det poenget eg vil fram til her er for så vidt enkelt : Det ligg eit ansvar både på evaluator og på oppdragsgivar i å akseptere at evalueringar sjeldan leier fram til eintydige løysingar på avgjerdsproblem. Evalueringar i offentlig politikk fjernar ikkje behovet for politiske avgjerder.” (Statskonsult rapport 1997: 13:59).

Vi kan tolke Naustdalslid dithen at departementet gjennom sine evalueringer søker å skape en form for objektiv sannhet om hvordan ulike tiltak virker på samfunnet. Naustdalslid hevder imidlertid at en slik objektiv sannhet ofte ikke finnes fordi den avhenger av hvordan ulike grupper tolker de funn som gjøres. Det betyr at forskningsresultatene allene ikke gir grunnlag for å si hvordan PBL-reformen oppfattes av berørte grupper i samfunnet.

Spørsmålet som undersøkes nærmere empirisk er i hvilken grad departementet prioriterer evalueringforskningen framfor etablering av en dialog mellom berørte parter om PBL-97. Sett fra et huseierperspektiv er spørsmålet om huseiernes organisasjoner inviteres med i evalueringen, og om de problemstillinger som huseierne er opptatt av blir behandlet i evalueringen. Faren ved evalueringforskningen er at den kommer inn som erstatning for dialogen med og mellom berørte parter. Evalueringen vurderes ved bruk av Habermas' kriterier til herredømmfri dialog.

2.4 HVORDAN BEDRE DIALOGEN MELLOM BERØRTE PARTER

2.4.1 Plan- og bygningslov som sosial konstruksjon

Plan- og bygningsloven oppfattes forskjellig avhengig av ”øynene som ser”. Vi er alle selektive i vår oppmerksomhet (Fossen 1994). Verden er kaotisk og vi søker mening ved å gjenkjenne typiske trekk, som vi får trening i å gjenkjenne. Med dette blir mennesket, og faglige miljøer selvrefererende (Fossen 1994). Man oppsøker sine egne for å få bekreftelse på

seg selv (Berger og Luckman 1966). Overført til PBL-97 vil ulike miljøer utvikle egne oppfatninger av hva Plan- og bygningsloven er og hva den betyr for dem selv. De ulike miljøene vil søke å beskytte og forsvare sin virkelighetsoppfatning. Ifølge Fossen kan selvrefererende systemer (grupper) utfordres ved å bli konfrontert med andre selvrefererende grupper. En lovprosess i henhold til Habermas' kriterier innebærer at alle som berøres må delta i dialogen. Det vil si at ulike selvrefererende grupper møtes. Det vil si at arkitektene må gjøre seg forstått overfor håndverkere, huseiere, byggherrer, forvaltere, brukere, ingeniører, byggesaksbehandlere som alle må lytte til hvordan arkitektene oppfatter Plan- og bygningsloven. Gjennom tilrettelagt dialog mellom berørte parter har vi forutsetning for å skape felles forståelse for hva PBL-97 er og betyr i samfunnet.

Plan og bygningsloven er og blir en sosial konstruksjon som skapes og opprettholdes av alle berørte parter i samfunnet i en løpende sosial prosess. Det vil si at sannheten om PBL-97 er summen av alle gruppers oppfatninger enten de er svakt eller godt organisert og enten de er i stand til å uttrykke sitt syn eksplisitt eller ei. De sterkeste organisasjonene er med dette sterke selvrefererende grupper fordi mange tenker og uttrykker seg likt om samme fenomen. Det betyr ikke at sterkere gruppers virkelighetsoppfatning er sannere enn svakere gruppers oppfatninger. Det betyr først og fremst at den sterkere gruppen er i stand til å gi sterkere og klarere uttrykk for gruppens syn. Utfordringen for lovgiver er å balansere makt og fordele oppmerksomhet mellom de sterkeste og svakeste aktørene.

2.4.2 Er det mulig å balansere organisasjonenes makt og rolle ?

Organisasjonene er kommet for å bli. De har makt og har en viktig rolle i den samfunnsmessige styringen som lovgiver ikke kan overse (Nordby 1994). For lovgiver er ikke spørsmålet lenger om man kan unngå organisasjonene, men hvordan man kan utnytte og spille på de ressursene som ligger i dem. Evnen til å legitimere og sette endringer ut i livet er en betydelig ressurs. Trond Nordby (1994) stiller i boken "Korporatisme på norsk" spørsmålet om det er mulig å balansere organisasjonenes makt og rolle uten at han gir noe svar på hvordan. Like fullt er det dette som er utfordringen. Utgangspunktet er at de sterke organisasjonene har et bedre utviklet kontaktnett enn svakere organisasjoner som gjør det lettere å komme i direkte kontakt med sentrale beslutningstakere i embetsverket og i Stortinget. Uten politisk oppnevnte utvalg som var tilfelle for departementsfasen 1987 til

1994 for forskriftsfasen 1995-1997 og for implementeringsfasen fra 1997 til i dag vil de sterke med et velutviklet kontaktnett ha et fortrinn framfor svakere organisasjoner.

Uten offentlig oppnevnte utvalg der aktørene møtes vil kontakten også foregå skjult for øvrige berørte parter. Utenforstående berørte parter vil da ikke vite hva som foregår og de vil være avskåret fra å reagere ut fra sine interesser og legge opp eventuelle motstrategier. Med dette blir det opptil lovgiver å informere utenforstående om de kontakter man har hatt og resultatene av disse kontaktene. Det vil si at den lukkede prosessen vil favorisere og ytterligere styrke de sterke aktørene som har et stort kontaktnett. Med lukkede prosesser blir embetsverket og Stortinget sittende med ansvaret for å samle og koordinere innspillene fra de berørte, inklusive ansvaret for å etterlyse innspill fra berørte som ikke selv engasjerer seg.

Er det mulig å tenke seg alternative prosesser som istedenfor å favorisere de sterkeste aktørene favoriserte de svakere aktørene? Det er grunn til å tro at en åpnere lovprosess vil kunne bidra i positiv retning. En åpnere og mer gjennomsiktig prosess vil gjøre det mulig for berørte parter å oppdage hvem som har kontakt med hvem om hva og på dette grunnlaget selv kunne opptre taktisk for å ivareta sin gruppes interesser. Det er ikke dermed sagt at de svake organisasjonene vil få like mye innflytelse som de sterke. De sterke vil trolig fremdeles være sterke men det vil kunne gjøre det lettere for de svakere aktørene å ivareta sine interesser.

Hva menes så med en åpnere og mer transparent prosess, og hvordan kan man oppnå det?

2.4.3 Konsensusmodellen er i bruk i Norge i standardiseringsarbeidet

Arbeidet som skjer i Norges Standardiseringsforbund (NBR) med utvikling av norske standarder, er basert på konsensus. Her bringes berørte parter sammen for å utvikle og enes om standarder på ulike områder i samfunnet. Gruppen som etableres må gjennom diskusjon og forhandling komme fram til et omforenet forslag til ny standard, før det sendes på høring for kommentarer og justeringer. Det som skiller denne prosessen fra lovprosessen er at partene selv må finne fram til regler som man kan enes om. Prosessen står og faller på partene selv som må gi og ta gjennom forpliktende forhandlinger. Når partene er blitt enige, er man kommet fram til målet – Ny Norsk Standard. En viktig utfordringen i dette arbeidet er å finne fram til forhandlere som har nødvendig tillit hos de berørte parter. Det å finne fram til

forhandlere som nyter nødvendig respekt i egne rekker, er et problem ved oppnevning, spesielt for svakt organiserte grupper. Det kan derfor lett bli tilfeldig hvem som blir invitert som representanter for svakt organiserte grupper, som med dette også stiller med et svakt mandat. Konsekvensen av et svakt mandat er at den som inviteres i mindre grad taler på vegne av sin gruppes interesser, og i større grad må definere sitt mandat selv.

Vi er med dette tilbake ved betydningen av å ha velutviklede organisasjoner, og behovet for å hjelpe svakere organiserte grupper til og ved forhandlingsbordet. Nå er det slik at det å bli invitert til forhandlingsbordet i seg selv virker organisasjonsfremmende fordi organisasjonen overfor sine medlemmer kan vise til at man er tatt i betraktning og at man har posisjoner som gjør det mulig å fremme medlemmenes interesser. Jeg har foran også påpekt betydningen av å delta i diskusjonene framfor høringene fordi det også bidrar til utvikling av begrepsapparat og selvforståelse. I den grad forhandlerne fører diskusjonene videre i egne rekker vil dette bidra til kunnskapsutviklingen i organisasjonen og dermed gjøre organisasjonen enda mer interessant for medlemmene, og styrke oppslutningen om den.

2.5 OPPSUMMERING MED FORSKNINGSSPØRSMÅL

Gjennom dette kapitlet problemstillingen drøftet på generelt teoretisk grunnlag. Hensikten er å få mer presise forestillinger om fenomenet som skal undersøkes. Dette kapitlet starter med Habermas' kriterier for den herredømmefrie dialogen mellom berørte parter. Dette holdes opp mot virkelighetenes verden slik Bruno Latour beskriver den der pådrivere bak nye ideer fremmer sine interesser ved å inngå allianser med andre aktører for å vinne fram. Med dette utvikles et nettverk av relasjoner mellom samarbeidende aktører som fremmer sine interesser på mulig bekostning av svakere aktørers interesser. For å undersøke dette nærmere empirisk vil jeg benytte meg av Habermas' kriterier til å gjøre en normativ vurdering av lovprosessens ulike faser. For å vurdere den faktiske lovprosessen er det gjennom dette kapitlet reist en rekke forskningsspørsmål som kan bidra til å besvare problemstillingen for avhandlingen.

Lovprosessen

- Hva var de nye bærende ideer for endring av Plan- og bygningsloven ?
- Hvem sto bak og var pådrivere for ideene ?
- I hvilken grad var PBL 97-nettverket en del av kvalitetsbevegelsen på 90-tallet ?
- I hvilken grad var embetsverket selv pådrivere for nye ideer ?
- Hva gjorde pådriverne for å få gjennomslag for sine ideer ?
- I hvilken grad er Habermas' kriterier for herredømmefri dialog ivare tatt i de fem fasene ?
- I hvilken grad søkte lovgiver, representert ved Stortinget og dets embetsverk, å etablere dialoger der alle berørte kunne delta på like fot om de nye ideene ?

Huseiernes medvirkning :

- Hvordan var huseierne og deres organisasjoner representert blant pådriverne i de ulike fasene ?
- Hva gjorde huseierne og deres organisasjoner for å komme med i dialogene ?
- Forsøkte huseierne å stoppe lovprosessen eller omdefinere problemstillingene ?
- Hvordan forholdt huseierne seg til høringen ?
- I hvilken grad har PBL-97 ført til styrking av huseiernes organisasjoner ?
- I hvilken grad har huseiernes innflytelse over evalueringen ?
- Hvor store er sekretariatsressursene i huseiernes organisasjoner ?

Lovgivers tilrettelegging :

- Hvilken betydning har det hatt for lovprosessen at PBL- forvaltes av 2 departementer ?
- I hvilken grad var lovforslaget basert på et omforent forslag fra berørte parter, og i hvilken grad var forslaget basert på noen sterke aktørers interesser ?
- I hvilken grad inneholdt lovforslaget problemer og uløste konflikter ?
- Blir evalueringsforskningen prioritert framfor lovgivers dialog med berørte parter ?
- Blir evalueringen brukt politisk av departementet for å forsvare egne målsettinger ?

3. METODE

3.1 INNLEDNING

For å finne svar på forskningsspørsmålene er det gjennomført flere undersøkelser som det redegjøres for i dette metodekapittelet.

- 2 studieturer til Nederland
- Intervjuundersøkelse blant huseiernes organisasjoner
- Intervjuundersøkelse blant sentrale pådrivere og aktører bak PBL-97
- Gjennomgang av arkivene i Kommunaldepartementet og i Stortinget
- Forsøk på igangsetting av en prosess for forbedring av den norske lovprosessen
- Etablering av FoU-program for utvikling av huseiernes byggherrekompetanse

Metodisk spenner undersøkelsene fra ordinære opptak av informasjon basert på positivistisk tradisjon til aksjonsforskningsstudier basert på en konstruktivistisk tilnærming.

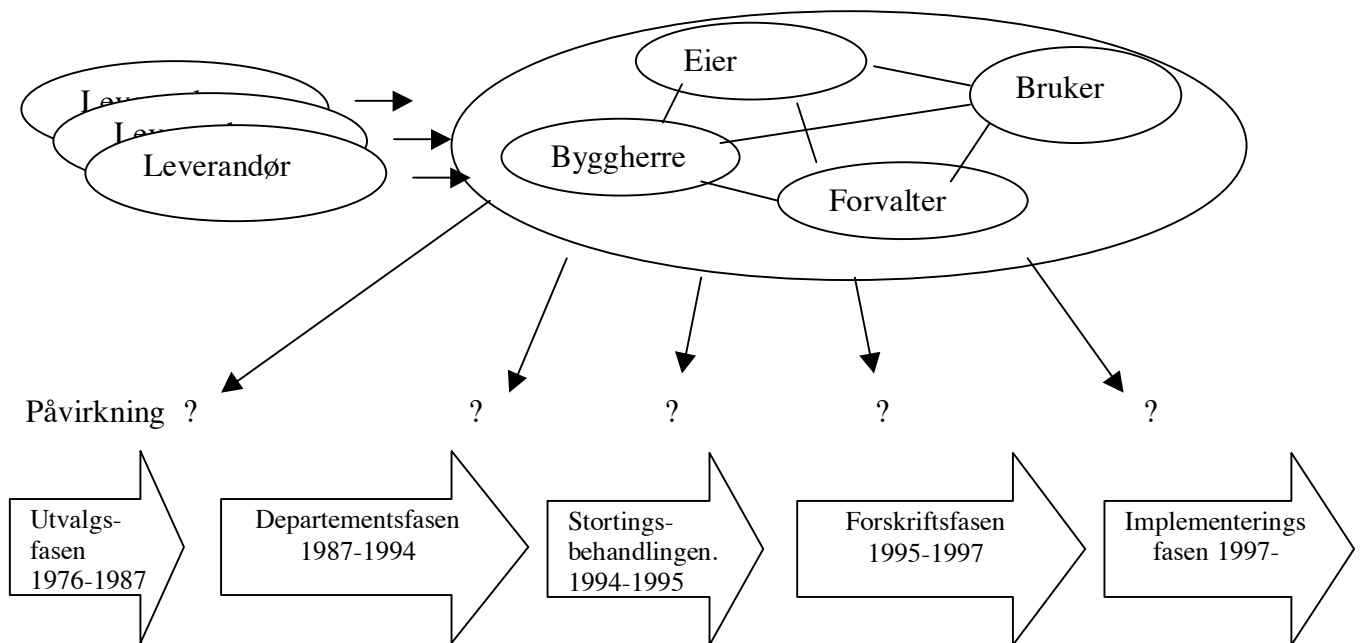
3.2 INTERVJUUNDERSØKELSE BLANT HUSEIERNES ORGANISASJONER

For å kartlegge huseiernes medvirkning i lovprosessen ble det gjennomført en intervjuundersøkelse i 1999 blant huseiernes organisasjoner. I det følgende er huseierne delt inn i 3 kategorier ut fra hvilke roller de har i verdikjeden. For hver kategori gis en oversikt over hvilke organisasjoner vi har i Norge i dag. Ut fra disse organisasjonene ble det gjort et utvalg av organisasjoner som deltok i en nærmere beskrevet intervjuundersøkelse. Det redegjøres nærmere for utvalget og undersøkelsene som ble gjort.

3.2.1 Tre kategorier huseiere og deres organisasjoner :

3.2.1.1 Kategori 1. De som bygger for å eie og bruke sine bygg selv

Kategori 1 er den største huseierkategorien. Til denne kategorien hører alle som eier egen bolig og alle offentlige og private eiere som driver egen virksomhet på egen eiendom. Denne gruppen huseiere ivaretar både byggherre, eier, forvalter og brukerrollen. (I figuren under er dette illustrert ved at de fire rollene er samlet i den store ovalen).



Det primære for denne gruppen huseiere er bruken av eiendommen. Forvalter- og byggherrerollene følger av at man har valgt å eie og bruke sin eiendom selv. Byggherrerollen inntas ved nybygging, rehabilitering, ombygging og tilbygging. Rehabilitering, ombygging og tilbygging (ROT) alene anslås å utgjøre 50-60% av det totale byggemarkedet.

Et trekk ved denne gruppen huseiere er at eier normalt er uprofesjonell. Eiere av større private eiendomsporteføljer og eierne av de offentlige eiendomsporteføljene i kommuner, fylker og stat ansetter imidlertid ingeniører, arkitekter, jurister , økonomer og håndverkere til å ivareta byggherre- og forvalterrollen.

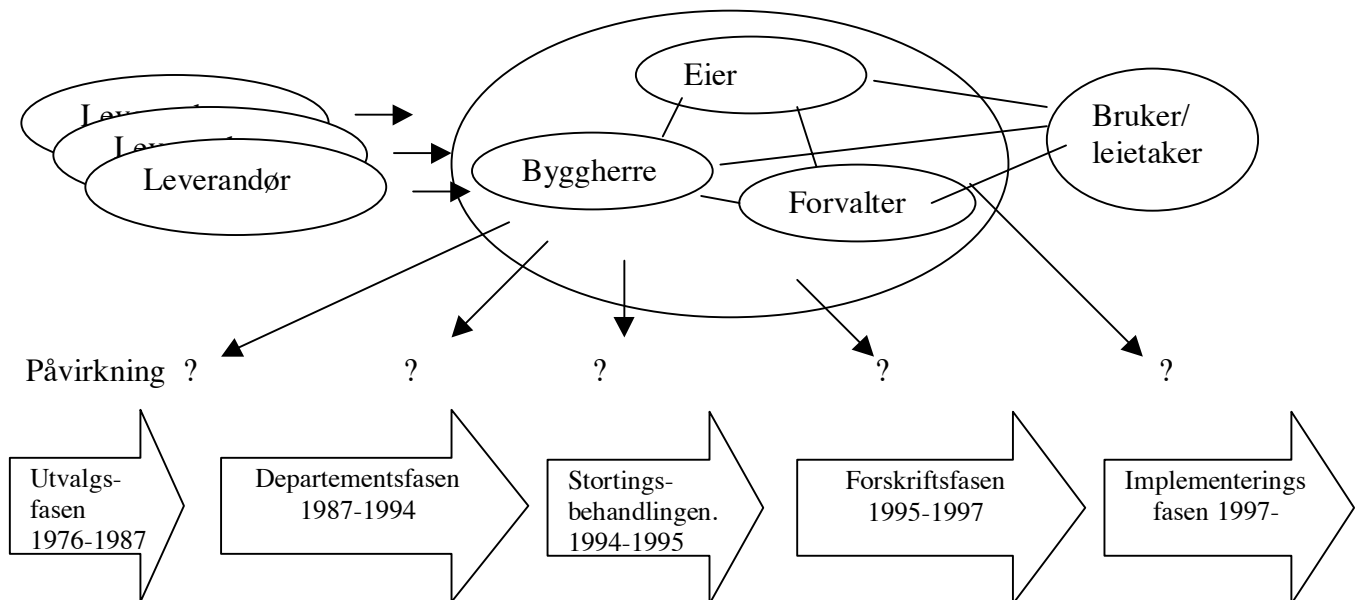
Til denne kategorien huseiere hører :

Huseierkategori	Organisasjon for eiere og brukere	Organisasjon for byggherre/forvalter
Villa/boligeiere	Huseiernes Landsforbund (HL)	Huseiernes Landsforbund (HL)
Offentlig sektor med kommuner, fylke og stat som i all hovedsak eier, forvalter og bruker sine bygg selv, og der man inntar byggherrerollen når endringer skal gjennomføres og nye behov dekkes	Kommunenes sentralforbund (KS), Regjeringen ivaretar eierrollen for statens bygninger	Fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF), Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE). Foreningen Norsk Eiendom (FNE) Norsk Forening for Eiendomsforvaltning (NFE)
Eiere av næringsseiendom som bruker denne til egen primærvirksomhet	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Byggherreforeningen (BHF), Nettverk for Næringsseiendom (NfN), Huseiernes Landsforbund (HL)
Hytteeierne	Norges hytteforbund (NHF)	Norges hytteforbund (NHF)
Bøndene som eier, forvalter og bruker sin eiendom	Bøndenes organisasjoner	Bøndenes organisasjoner
Tilhørende denne gruppen huseiere har jeg også valgt å legge boligsamvirket som gjennom sine boligbyggelag ivaretar byggherrerollen, og som etablerer borettslag som ivaretar eier, forvalter og brukerrollen.	Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)	Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)

Spørsmålet som stilles i denne avhandlingen er hvordan denne gruppen huseiere og brukere representert ved (HL, KS, NHO, NHF og NBBL) med sine forvaltere/byggherrer representert ved (FEF, FOBE, FNE, BHF, NfN, HL, NHF, NFE og NBBL) har medvirket i lovprosessens ulike faser. Av disse organisasjonene er det gjennomført intervjuer med representanter for HL, NHF, NBBL, FEF, FOBE, FNE, BHF og NfN,

3.2.1.2 Kategori 2. De som bygger for å eie og leie ut

I figuren under er dette illustrert ved at bruker/leietaker ikke tilhører eierorganisasjonen. Eier er byggherre og forvalter og leier sin eiendom ut. Til denne gruppen hører investeringsselskaper, banker og forsikringsselskaper som plasserer sine verdier i eiendom. Til denne gruppen hører også mindre og større gårdeiere som leier ut til bolig og næringsformål.



Denne gruppen huseiere ivaretar byggherre- og forvalterrollen, men er ikke selv bruker. De større aktørene blant denne gruppen huseiere har eiendom som primærvirksomhet. De mindre gårdeierne har ikke eiendom som primærvirksomhet. Med eieransvaret følger forvalter- og byggherreoppgaver samt tilrettelegging for utleie. Stor verdistigning på eiendom har ført til fremvekst av en betydelig eiendomsbransje med høy grad av profesjonalitet. Eier ansetter og engasjerer arkitekter, ingeniører, driftspersonell, jurister m.m. til å ivareta byggherre og forvalteroppgavene.

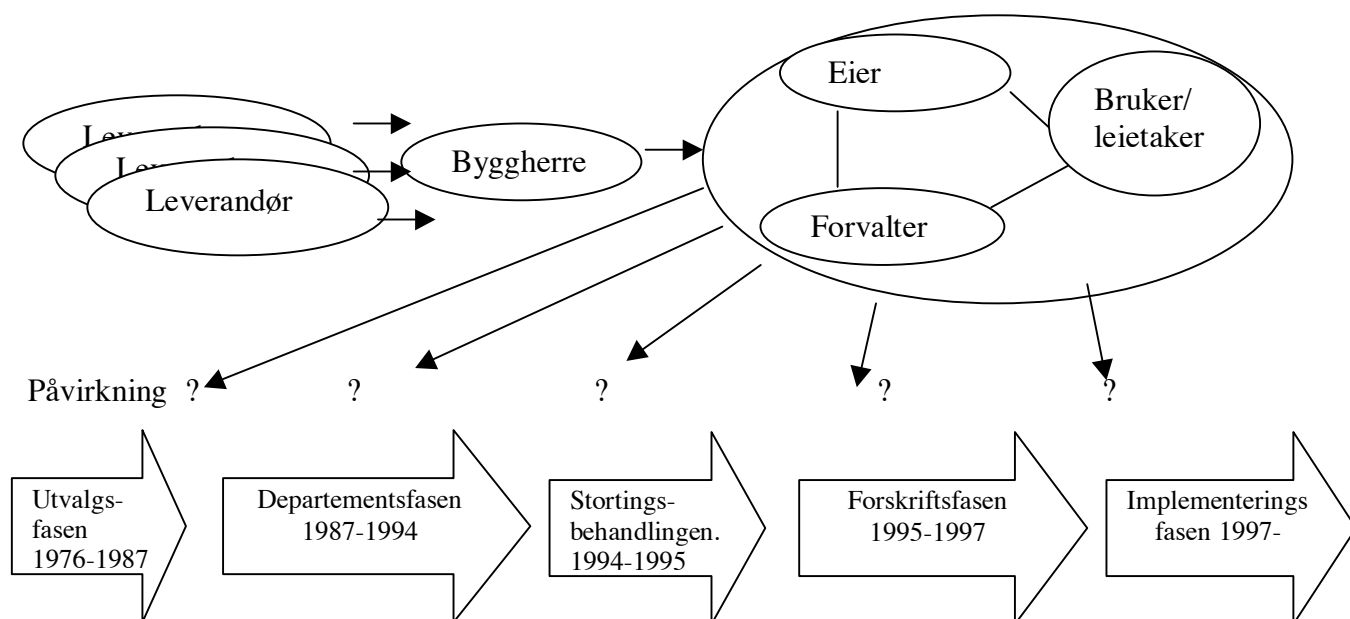
Til kategori 2 hører :

Huseierkategori	Organisasjon for eiere	Organisasjon for forvalter/-byggherre	Organisasjon for leietakere
Større eiendomsbesittere som for eksempel Olav Thon, Linstow eiendom, NSB- eiendom, KLP- eiendom	Huseiernes Landsforbund avdeling for Næringseiendom (HLN)	Huseiernes Landsforbund avdeling for Næringseiendom (HLN)	Norsk leieboerforening, Arbeidstaker-organisasjoner
Mindre private eiendomsbesittere som for eksempel eier en eller flere bygårder med leiligheter og næringslokaler for utleie	Huseiernes Landsforbund (HL)	Huseiernes Landsforbund (HL)	Norsk leieboerforening Arbeidstaker-organisasjoner

Intervjuer er gjennomført med representanter for HL og HLN.

3.2.1.3 Kategori 3. De som kjøper hus/leiligheter/næringslokaler av eiendomsutviklere.

Denne gruppen huseiere er ikke selv byggherrer. De kjøper eiendom av eiendomsutviklere som ivaretar byggherrerollen. Denne kategori huseiere er sterkt voksende spesielt i byene der en betydelig del av nybyggingen gjøres av profesjonelle eiendomsutviklere. PBL-97 har gjort det vanskeligere for uprofesjonelle huseiere å være byggherre. Det har ført til et større marked for de profesjonelle eiendomsutviklerne.



Huskjøperne er ikke selv byggherrer, men de kjøper mer eller mindre ferdige hus og ferdigutviklede næringsseiendommer av ferdighusfirma og andre eiendomsutviklere som er byggherre fram til salg og overtakelse. Boligkjøperne er i dag uorganisert. Den organisasjonen som i første rekke har ivare tatt huskjøperens interesser er forbrukerrådet. Forbrukerrådet var blant initiativtakerne til Bustadoppføringslova som trådte i kraft i 1997⁷ samtidig med PBL-97. Hensikten med loven var å gjøre det lettere for huskjøper å få rettet eventuelle skader, feil og mangler. For å oppnå dette er det nå innført en egen garantiordning. En del av kontraktsbeløpet skal settes inn på sperret konto i en nærmere bestemt garantiperiode. Bustadoppføringslova ble utarbeidet parallelt med PBL-97 i regi av justisdepartementet. I forhold til PBL-97 var forbrukerrådet den institusjon som ivare tok de uprofesjonelle huskjøpernes interesser.

⁷ Bustadoppføringsloven presenteres nærmere i Del II.

3.2.2 Utvalg

Huseiernes medlemsorganisasjoner er nærmere beskrevet i eget vedlegg. Følgende organisasjoner med intervjupersoner deltok i undersøkelsen :

Organisasjon	Intervjupersoner	Dato/Sted 1.intervju	Dato/Sted Gjennomgang av foreløpig rapport
NBBL norske boligbyggelags landsforening	1. Ingeniør i teknisk avdeling 2. Advokat i organisasjonsavd.	22.06.99 NBBL 22.06.99 NBBL	09.10.99 Telefon
HL Huseiernes landsforbund	1. Advokat 2. Representant for organisasjonsavdelingen	28.04.99 HL	14.10.99 Felles kommentar for HL og HLN
HLN Huseiernes landsforbund – Avd. næringseiendom	1. Sekretær HLN Geograf	05.05.99 HL	14.10.99 Telefon
FNE Foreningen Norsk eiendom og BHF Byggherreforeningen	Adm. dir FNE Ingeniør	24.06.99 Telefon	20.09.99
FOBE Forum for offentlige bygg og eiendommer	Styreleder FOBE Bygg og eiendomssjef i kommune. Ingeniør	06.05.99 Skøyen	07.09.99 Telefon
FEF Fylkeskommunalt eiendomsforum	Styreleder FEF Eiendomssjef i fylke. Ingeniør	04.05.99 Telefon	01.09.99 Telefon
NHF Norges hytteforbund	Generalsekretær NHF Advokat.	28.04.99 NHF	Ikke gjort
NfN Nettverk for Næringseiendom	Sekretær NfN Informasjonssjef NBI Ingeniør	29.04.99 Telefon	01.09.99 Telefon

I tillegg til disse medlemsorganisasjonene ble Kommunenes Sentralforbund, Statsbygg og Norsk Huseierforbund tilskrevet og invitert til å delta i undersøkelsen. Disse responderte ikke på brevet og ble ikke kontaktet igjen, av årsaker som det orienteres om i det følgende.

Kommunenes sentralforbund (KS) har i liten grad engasjert seg i kommunenes og fylkenes rolle som eiere og forvaltere av eiendom. KS's høringsuttalelser til reformen dreier seg kun om deres rolle som forvaltningsmyndighet for Plan- og bygningsloven (gjengitt i vedlegget om huseiernes organisasjoner). Fra mitt arbeid i Norsk kommunalteknisk forening som sekretær i Forum for offentlige bygg og eiendommer (1994-1997) hadde jeg hatt mye med KS å gjøre, og var godt kjent med deres manglende engasjement for kommunal eiendomsforvaltning.

Statsbygg

Statsbygg ble tilskrevet, men tok ikke kontakt tilbake. Når undertegnede heller ikke tok kontakt med Statsbygg var det ut fra det forhold at min undersøkelse i første omgang skulle omfatte huseiernes organisasjoner og ikke hva enkelte profesjonelle huseiere hadde deltatt i. Statsbyggs rolle i lovprosessen skulle fremgå av senere undersøkelser.

Norsk Huseierforbund

Norsk Huseierforbund var konkurrent til Huseiernes Landsforbund som etter hvert er blitt den dominerende huseierorganisasjonen. Norsk Huseierforbund har opprettholdt en viss aktivitet i Bergensområdet. Da organisasjonen ikke svarte på brevet, og jeg ikke fikk kontakt pr. telefon valgte jeg å utelate organisasjonen fra undersøkelsen.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Medlemmene i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) eier eiendommer og bygninger for å kunne drive sin primære næringsvirksomhet. NHO representerer med dette en betydelig huseiergruppe i Norge. NHO har på samme måte som KS i liten grad engasjert seg i hvordan Plan- og bygningsloven berører medlemmenes interesser som huseiere og byggherrer. Fokus for NHO's oppmerksomhet har vært rettet mot byggenæringens arbeidsvilkår. I høringsuttalelsen fra NHO heter det :

”NHO har samarbeidet med bygghåndverkernes Landsforening (BHLF) i utarbeidelsen av deres høringsuttalelse, og denne er dekkende for våre synspunkter på forslaget”
(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993 :24).

NHO ble ikke tilskrevet og kontaktet i forbindelse med denne undersøkelsen om huseiernes/byggherrenes organisasjoner og deres medvirkning i lovreformarbeidet. En rekke intervjuer med representanter fra byggebransjens organisasjoner ble imidlertid gjennomført i den neste undersøkelsen blant dem som hadde vært sentrale i PBL-nettverket.

Bøndernes organisasjoner

Bøndene lever av sin eiendom og er opptatt av å sikre størst mulig disposisjonsrett over denne. Deres organisasjoner er sterke. De beskytter medlemmenes eiendomsinteresser og klarte også denne gangen å få unntatt landbruksbygninger fra bygningslovens bestemmelser. Dette forholdet pluss at bøndernes situasjon er spesiell gjorde at bøndernes organisasjoner ikke ble tatt med i utvalget.

Forbrukerrådet

Forbrukerrådet ivaretar huskjøpers interesser som forbruker. Dette har de gjort blant annet ved å ta initiativ til Bustadoppføringslova som det redegjøres nærmere for i del II. Forbrukerrådet avga høringsuttalelse til PBL-reformen som det redegjøres nærmere for. Forbrukerrådet er imidlertid ikke en medlemsorganisasjon for huseiere slik jeg hadde definert utvalget. De ble derfor ikke regnet med i utvalget.

3.2.3 Innsamling av data

Det ble gjennomført intervjuer og innsamlet data i henhold til et strukturert opplegg. (Intervjuguide og oversendelsesbrev fremgår av eget vedlegg). Respondentene fra Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) og Fylkesbyggesjefenes eiendomsforum (FEF) var selv operative huseiere og byggherrer for sine kommuner i det daglig og hadde dermed en direkte byggherre og forvaltererfaring å vise til. Respondentene fra Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Byggherreforeningen (BHF), Huseiernes Landsforbund(HL), Huseiernes landsforbund avdeling for Næringseiendom (HLN) og Norges Hytteforbund (NHF) jobbet i foreningssekretariatene og måtte referere til hva medlemmene var opptatt av. De var i den forstand en indirekte kanal. Respondenten fra Nettverk for Næringseiendom (NfN) var forsker på Norges Byggforskningsinstitutt og hadde i denne sammenheng medvirket i formidlingen av PBL-97.

Et eget brev datert 08.04.99 med intervjuguide vedlagt ble sendt organisasjonene ved daglig leder på forhånd. Intervjuguiden ble testet i en av organisasjonene før undersøkelsen ble gjennomført. Etter utsendelse ble organisasjonene kontaktet pr. telefon for å avtale tid og sted for intervju og hvem som skulle intervjues. Intervjuene ble gjennomført i perioden 28.04.99 – 22.06.99. Intervjuene hadde en varighet på 1- 1,5 time. De ble tatt opp på lydbånd. Samtidig ble svarene på spørsmålene i intervjuguiden notert.

Intervjuguiden var delt inn i 4 hovedbolker :

1. Informasjon om foreningen/forbundets forutsetninger.

Hensikten med disse innledende spørsmålene var å få et inntrykk av organisasjonens styrke. Hvor representativ foreningen er, hvordan den arbeider og hvilke ressurser den rår over.

2. Organisasjonens medvirkning under forarbeidet til lovreformen.

I denne del av undersøkelsen ble følgende kartlagt :

- Organisasjonenes deltakelse i PBL-nettverket før høring
- Organisasjonenes deltakelse og gjennomføring av høringen
- Organisasjonenes påvirkning under Stortingsbehandlingen

3. Organisasjonens medvirkning i formidling av PBL-reformen til sine medlemmer

4. Organisasjonens syn på reformen

3.2.4 Reliabilitet

Etter intervjurunden ble en foreløpig rapport pr.19.08.99 utarbeidet. Denne ble sendt ut til dem som hadde vært intervjuet for gjennomgang og kommentarer. Rapporten ble gjennomgått pr. telefon for å innhente synspunkter på denne og for å korrigere eventuelle feil og misforståelser. Telefonsamtalene er dokumentert med lydbåndopptak. Varigheten på disse samtalene var ca 1 time.

I brevet ble organisasjonene informert om at det ville bli arrangert et seminar i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet ”*der resultatene fra undersøkelsen blir presentert og drøftet, og der man mer åpent kan diskutere hvordan byggherreorganisasjonene kan/bør bidra i den videre implementeringen og utviklingen av Plan- og bygningslovreformen*”.

Forslag til program for ”Seminar om byggherreorganisasjonenes medvirkning i utvikling og implementering av revidert PBL” ble diskutert med departementet i møte 22.06.99.

Departementet stillet seg positiv til dannelse av en byggherreplattform men gjorde det samtidig klart at departementets ikke kunne ta initiativet til et slikt møte. Noe seminar ble aldri arrangert. Initiativet til å samle organisasjonene måtte komme fra et annet sted. Med dette utviklet ideen til FoU-prosjektet ”Byggherren i Fokus” seg.

3.2.5 Etablering av FoU prosjektet ”Byggherren i Fokus”

Det var liten interesse for PBL-97 i huseiernes organisasjoner slik jeg vurderte det etter, å ha gjennomført intervjuundersøkelsen. Skulle man samle organisasjonene måtte man kalle dem sammen om noe som de var engasjert i. Dette var kimen til ”Byggherren i Fokus” som undertegnede samarbeidet med Frank Henning Holm (NBI) og Professor Tore Haugen (NTNU) om å etablere. Kontakt ble etablert med Norske Boligbyggelags Landsforbund, Huseiernes Landsforbund, Foreningen Norsk Eiendom og Nettverk For Næringseiendom. Det disse organisasjonene var opptatt av var profesjonalisering og kunnskapsutvikling

3.3 UNDERSØKELSE BLANT SENTRALE AKTØRER I PBL-NETTVERKET

Den første undersøkelsen som gjenga huseiernes egen versjon, tydet på at huseiernes organisasjoner i liten grad hadde medvirket i lovreformarbeidet. Dette ledet til nye spørsmål om hvordan lovreformen hadde blitt til og om det var tilfelle at huseiernes organisasjoner i så liten grad hadde vært involvert. Det ble derfor gjennomført en ny intervjuundersøkelse blant sentrale personer i lovreformarbeidet (PBL-nettverket) høsten 1999 og våren 2000 dels for å sjekke riktigheten av den første undersøkelsen og dels for å finne ut mer om hvordan lovprosessen faktisk hadde vært.

3.3.1 Snøballutvalg

Det ble her brukt et såkalt snøballutvalg (Cooper 1998) (Halvorsen 1993), der sentrale personer i lovprosessen i intervjuet anbefalte supplerende intervjuer med andre personer som intervjupersonen mente hadde vært sentral i lovprosessen. Fordelene med denne utvalgsformen var :

- Med denne utvalgsmetoden var det mulig å identifisere eventuelle huseiere som ble ansett som sentrale aktører i lovprosessen.
- Det ville gi grunnlag for å finne svar på om huseierne også ble betraktet som perifere av dem som var sentrale i lovprosessen.
- Det var mulig å finne ut hvem som var pådrivere bak reformen og identifisere et eventuelt indre nettverk av personer.
- Det var også mulig å finne ut om PBL-nettverket tilhørte spesielle organisasjoner, fagprofesjoner eller andre nettverk som for eksempel kvalitetssikringsnettverket (KS-nettverket).
- Det var også mulig å verifisere byggherrenes versjon av hvordan lovgiver hadde tilrettelagt lovprosessen og vurdere i hvilken grad lovgiver selv hadde vært en del av det indre nettverket.

3.3.2 Reliabilitet

Ved å la flere personer beskrive samme prosess vil intervjupersonene etter hvert bekrefte hverandre. Etter å ha intervjuet 3-4 personer vil den neste personen langt på vei bekrefte inntrykkene fra de foregående intervjuene. Der det er diskrepans i beskrivelsene kan intervjuer i intervjuet søke å oppklare dette ved å stille tilleggsspørsmål.

I denne sammenheng skulle lovprosessen kartlegges for flere faser. Det viste seg at de som hadde vært sentrale i utvalgsfasen var lite informert om hva som hadde foregått i de øvrige fasene. Likeledes viste det seg at politikerne som var sentrale i stortingsbehandlingen visste lite om den forutgående lovprosessen. For å danne seg et bilde av prosessen i de ulike fasene var det derfor nødvendig å gjøre egne snøballutvalg for hver av fasene der sentrale personer viste videre til andre sentrale personer i de respektive fasene.

3.3.3 Innsamling av data

12 intervjuer ble gjennomført med lydbåndopptak i perioden 23.11.99 til 16.05.2000. Det ble gjennomført supplerende samtaler pr. telefon som er loggført og dokumentert med notater. Det ble også gjennomført gjennomgang av arkivet i Stortinget og av arkivet i Kommunaldepartementet. NOU-utredningene har også gitt mye informasjon.

Intervjuer startet med å vise til hvilke andre personer som var intervjuet, og hvem som hadde anbefalt intervju med respondenten. Respondentene ble så bedt om å si litt om sin bakgrunn og hvordan vedkommende var kommet inn i reformarbeidet. De ble så bedt om å fortelle sin historie om prosessen fra man kom inn i PBL-nettverket fram til i dag. En kronologisk fremstilling ble etterstrebet. Ut over dette ble det ikke lagt opp noe skjema for intervjuene. En mest mulig fri samtale ble etterstrebet med stor grad av oppfølgende spørsmål til respondentene som ble bedt om å utdype enkelte emner ytterligere. Eventuelle opplysninger fra tidligere intervjuer ble enten bekreftet av respondenten i samtaleens løp, eller kunne være gjenstand for oppfølgende spørsmål fra intervjuer. Grad av sammenfall mellom historiene til de ulike respondentene, grad av detaljkunnskap om hvem som gjorde hva og når i de ulike fasene, ga etter hvert et konsistent bilde av lovprosessens ulike faser. Dette er beskrevet i kapittel 4.

Beskrivelsen av lovprosessen baserer seg på inntrykkene fra intervjuene samt gjennomgang av skriftlige kilder. Resultatet, beskrivelsen av lovprosessen, er gjennomgått og verifisert av noen sentrale respondenter med god kjennskap til lovprosessen. I den siste fasene av lovprosessen, implementeringsfasen, har jeg selv vært aktiv i formidlingen og evalueringen av reformen. Beskrivelsen av denne fasen er delvis basert på egen erfaring. Med aktiv påvirkning introduseres en ny form for tilnærming til virkeligheten som drøftes nærmere i den følgende metodebeskrivelsen.

3.4 HVORDAN NÆRME SEG VIRKELIGHETEN SOM FORSKER ?

3.4.1 Teoretisk tilnærming

Jeg har arbeidet med ulike problemstillinger teoretisk gjennom hele studiet i form av egne dr.ing kurs. Dr.ing kursene er gjennomført i henhold til en fagplan som er godkjent av veileder, fakultetet og doktorgradsutvalget ved NTNU. Eksamen for de fleste kursenes del har vært i form av papers eller essays, der gjennomgått teori har blitt anvendt på problemstillinger i eget doktorgradsarbeid. Av dr.ing kursene jeg har gjennomført som skal fremheves her er : NTNU – Fag Organisasjon, teknologi og endring. Faglig ansvarlig : Professor Morten Levin (20 belastningstimer). Litteratur : ca 4500 sider originaltekster innen fagområdet ble gjennomgått og diskutert. Dette ga et godt teoretisk grunnlag for å analysere og forstå endringsprosesser. Paperet jeg skrev : ”Evaluering av Plan- og bygningslovreformen : Utvikling av forskningsbegrunnelse gjennom et kritisk blikk på lovforarbeidet” ble et viktig teoretisk fundament som bidro til at jeg til slutt valgte å fokusere på lovprosessen.

Dette kurset var for meg en introduksjon til konstruktivismen. Hovedtanken i konstruktivismen er at virkeligheten er skapt og skapes av menneskene i en dialektisk prosess mellom individ og samfunn. Ved å betrakte Plan- og bygningsloven som en sosial konstruksjon fikk jeg et brukbart fundament for å betrakte PBL-prosessen som en drakamp mellom ulike interesser.

Kurset drøftet også grundig den menneskelige kunnskap som styrer våre handlinger. Spesielt forholdet mellom implisitt og eksplisitt kunnskap ga et teoretisk grunnlag for å drøfte

huseiernes og byggherrenes evne til å medvirke i lovprosessen. Dette ga også et nødvendig teoretisk fundament for å forklare organisasjonenes betydning i det å skape mening, identitet og kunnskap, og at dette er nødvendig for å kunne ivareta huseiernes interesser i lovprosessen.

Vi var også igjennom sentrale tekster om makt, byråkrati, og politisk styring. Det gjorde det mulig å drøfte lovgivers roller og prosesser ut fra en teoretisk innfallsvinkel.

Innenfor en konstruktivistisk tankegang blir også forskeren en aktør. Det var både en nyttig og interessant tanke med en del konsekvenser for min forskning og mine metoder som jeg vil komme nærmere inn på. Jeg har i denne sammenheng hatt mye glede av et knippe dr.ing avhandlinger skrevet ved institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag ved NTNU som baserer seg på en konstruktivistisk tilnærming. (Klev 1993, Rolfsen 1993, Gjersvik 1993, Torvatn 1993 og Fossen 1994)

3.4.2 Gjennomgang av skriftlige kilder

I tillegg til generelle teoretiske tekster knyttet til blant annet dr.ing kursene har jeg vært igjennom et stort antall tekster som knytter seg til den aktuelle PBL-reformen. Det har vært mange oppslag i avisene i perioden, både redaksjonelle og ulike leserinnlegg. Disse er blitt samlet underveis. Det er også gitt ut en rekke rapporter og offentlige utredninger med relevans til PBL-97. Dem jeg viser til i avhandlingen fremgår av vedlagte litteraturliste. Mye informasjon er nå også tilgjengelig på Internett. Fra statens ODIN- web-server har jeg hentet utskrift fra interpellasjonsdebattene om PBL-97 som har vært i Stortinget, forvaltningsinstruksen, informasjon om saksgang for lovsaker i Stortinget, NOU-utredninger med mer. Fra Statens bygningstekniske etats web-server har det vært mulig å hente oversikt over regelverksendringen, oversikt over alle vedtak, innstillinger, forskrifter og lignende. På BE's web server er det også mulig å følge med på hvor mange som har søkt, og hvor mange som har fått sentral godkjenning.

Av de mange tekster som er gjennomgått må her nevnes spesielt Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) "Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven". Det var her de nye ideene om PBL-reformen for alvor kom til uttrykk og som ble gjenstand for omfattende høringer og som i sin tur var grunnlaget for Stortingets behandling.

3.4.3 Intervjuene

Jeg har gjennomført mange interessante intervjuer/samtaler. De rene intervjuene der tid og sted er avtalt på forhånd (kan også være avtalt intervju på telefon) er i all hovedsak tatt opp på lydbånd og supplert med notater. Det er blitt totalt ca 50 timer med lydbåndopptak. Ikke avtalte intervjuer/samtaler (kan også være telefonsamtaler) er dokumentert med notater. Ved avtalte intervjuer (også telefonintervjuer) har jeg ved inngåelse av intervjuavtalen varslet at jeg ønsket å ta samtalen opp på lydbånd. Intervjuobjektet er da forberedt når jeg tar spørsmålet opp på nytt i intervjusituasjonen. Ingen har så langt bedt om at samtalen ikke skulle tapes. Det kan være at noen av dem jeg har intervjuet har uttrykt seg mer forsiktig på grunn av lydbåndopptaket. Jeg har erfaring for at noen intervjuobjekter blir mer åpne og direkte når lydbåndet stopper. Da er vi gjerne ved slutten av samtalen, og ”begge skjønner at nå kan vi snakke fritt”. Det har hendt flere ganger at jeg har fått med meg noen viktige ”sannhetsord” på veien. Min hovederfaringen er allikevel at man nesten glemmer lydbåndopptakeren når samtalen kommer i gang. Det har hendt flere ganger at intervjupersonen plutselig kommer på at det de akkurat hadde sagt ble festet til tapen. Jeg har da fått spørsmålet om hvordan jeg har tenkt å bruke lydbåndopptaket.

I forskningssammenheng foretrekker jeg lydbåndopptak fordi det gjør intervjusituasjonen enklere og fordi jeg får en nøyaktig gjengivelse av alt som blir sagt. Lydbåndet kan skrives ut for eventuelle analyser eller for å skrive ut ordrette sitater. Lydbåndopptaket gjør det mulig å konsentrere oppmerksomheten om samtalen og lytte til det som blir sagt og det som ikke blir sagt og i større grad agere i forhold til den som blir intervjuet.

3.4.4 Intervjuet

Intervjuet, møtet mellom forskeren og intervjuobjektet, har vært gjenstand for mye forskning, med empiri og teoretisk refleksjon i ulike faglige leire som dels er sterkt faglig uenige. I kontroversene går det et markert skille mellom positivistene og konstruktivistene. Positivistene mener forskeren skal være en nøytral person som gjennom sine intervjuer får tilgang til en virkelighet som er gitt utenfor forskeren selv. Konstruktivistene tar utgangspunkt i at virkeligheten, det som oppfattes som sant til enhver tid, ikke er gitt men skapt av menneskene i en drakamp mellom ulike interesser, og at forskeren gjennom sin forskning tar

del i denne drakampen. All min erfaring innen PBL-reformen tilsier at en konstruktivistisk tilnærming er riktig. Mange av dem jeg har intervjuet har egne interesser i forhold til PBL-reformen. Med dette utgangspunktet lurer de på hvem intervjueren er, hvilket ærend han er ute i, og hva intervjueren kan gjøre av nytte eller skade. Dette var spesielt aktuelt for det foran omtalte ”snøballutvalget”. I slike situasjoner bør forskeren tilkjenne sitt perspektiv og sine synspunkter og diskutere disse med intervjupersonen. En meningsfylt forskning innen dette feltet må handle om å finne løsninger på de problemene man ser som forsker. Et intervju utvides dermed fra å være et rent opptak av informasjon til å bli en samtale der forskeren også bidrar med sin innsikt. Jeg har hatt mange intervjuer som har gått over fra informasjonsopptak til interessante samtaler om problemene knyttet til lovprosessen og hvordan disse kan løses. Jeg mener denne type diskusjoner hører hjemme i et godt intervju og at det gir mening for forskeren så vel som for den som intervjues. Hovedpoenget i ethvert intervju for forskeren er å få hjelp til å forstå virkeligheten ved å hjelpe informanten til å beskrive og forklare virkeligheten eksplisitt slik at man kan diskutere problemer og utfordringer på en meningsfylt måte. Intervjuer basert på ferdige spørreskjema som følges slavisk vil ikke gi rom for denne type kunnskapsutvikling.

I boken ”Qualitative Interviewing The Art Of Hearing Data” starter forfatterne med følgende sitat fra en person de hadde intervjuet :

”I’ll tell you one thing. It has been a very interesting conversation with you because I think in the course of conversation it’s given me the time..... to reflecton what we are doing and how we are doing it... It has given me a good opportunity” (Rubin og Rubin 1995).

Med dette som ideal utvikler Rubin og Rubin sin teori om hvordan intervjuer bør legges opp og gjennomføres. Jeg har fulgt deres råd, men jeg har i noen intervjuer gått lengre, enn hva Rubin og Rubin foreskriver ved å prøve ut egne ideer for intervjupersonene. Der jeg har fått god respons har det dannet grunnlag for å gå videre med ideene sammen med respondentene. Som forsker ikke bare registrerer og beskriver jeg virkeligheten, men jeg prøver også å påvirke den i en retning som jeg mener er riktig.

3.4.5 Hva er virkeligheten ?

Innen det positivistiske paradigme er forskeren en nøytral observatør til en virkelighet som er gitt utenfor forskeren, som forskeren kan få tilgang til ved bruk av ulike metoder.

Utgangspunktet innen dette paradigme er hypoteser om virkeligheten som søkes avdekket fortrinnsvis ved bruk av kvantitative metoder. Det positivistiske paradigme forutsetter at forskeren skal være mest mulig diskret og ikke påvirke sitt medium av hensyn til forskningens krav om etterprøvnbarhet.

I kontrast til dette står det konstruktivistiske syn, der forskeren selv er en konstruktør av virkeligheten og deltar i den løpende prosessen i samfunnet. Forskere innen dette paradigme nærmer seg virkeligheten med mer antydende og spørrende forestillinger om sammenhenger som utforskes gjennom kvalitative metoder (Sverdrup 1997). Gjennom kvalitative metoder utvikles det en form for kontakt og dialog med gjensidig påvirkning mellom forskeren og hans medium som gjør at forskeren påvirker virkeligheten, som igjen påvirker forskeren. Berger og Luckman beskriver dette fenomenet i deres bok "The social construction of reality – A Treatise in the Sociology of Knowledge". Boken kom ut i 1966. Berger og Luckman søker å beskrive forholdet mellom individet og samfunnet. Individet har en subjektiv virkelighet som hele tiden konfronteres med en form for objektiv virkelighet i samfunnet. Ifølge Berger og Luckman tilpasser individet seg til samfunnet ved å internalisere den objektive virkeligheten. Ved å gjøre den til sin. Samtidig påvirker individet det samme samfunnet ved sine handlinger gjennom det de kaller eksternalisering. Gjennom sine handlinger skaper, bevarer og endrer mennesket den sosiale virkelighet. Man bevarer den ved å herme etter, gjenta og gjøre det som forventes. Man skaper og endrer ved å gjøre noe som bryter med innarbeidede og forventede handlingsmønstre. På denne måten deltar individene i en vedvarende konstruksjon av samfunnet og det Berger og Luckman betegner som den objektive virkeligheten.

Våre lover, inklusive Plan- og bygningsloven, er 100% menneskeskapt. Vi forholder oss til dem gjennom en vedvarende sosial prosess i samfunnet. Den opprettholdes og endres hele tiden i en løpende tolkningsprosess mellom den enkelte og samfunnet.

Berger og Luckman er mest opptatt av hvordan individene gjennom sin internalisering av den objektive virkeligheten (les Plan- og bygningsloven) tilpasser seg samfunnet, og derigjennom opprettholder den objektive virkelighet. Som forsker, som ønsker å få til forbedringer i samfunnet, er man mest opptatt av hvordan man kan påvirke utviklingen i ønsket retning.

3.4.6 Aksjonsforskning

Den forskningsmetoden som korresponderer best med et konstruktivistisk syn er den såkalte aksjonsforskningen ("Action Research –AR"). *"AR is social reseach carried out by a team including a professional researcher and members of an organization or community seeking to improve their situation. AR promotes broad partcipation in the research process and supports action leading to a more just and or satisfying situation for the stakeholders."*

(Greenwood og Levin 1998:11)

Aksjonsforskningen tar utgangspunkt i at virkeligheten skapes av menneskene, og at forskeren er med å skape denne gjennom sin virksomhet enten han vil eller ikke. Det betyr at forskeren må gjøre opp med seg selv hva han vil med sin forskning og ut fra et etisk synspunkt gi dette til kjenne overfor dem han møter (Levin og Greenwood 1999). Med dette som utgangspunkt vil forskeren velge sin problemstilling og søke å bygge et nettverk av personer som vil være med å utforske den delen av virkeligheten man som forsker er interessert i (Latour, 1987). I dette nettverket vil forskeren forholde seg til de øvrige deltakerne i nettverket og deres interesser. Med dette skapes det et fellesskap av gjensidig interesse som kan styrkes og utvides fra "shorter to longer networks" som Latour beskriver.

For dette doktorgradsprosjektet har det på tross av flere forsøk ikke lyktes å skape noe nettverk av aktører som vil være med å prøve ut nye modeller for organisering av lovprosessen. Disse forsøkene har vært lærerike selv om de ikke har ført fram. Mine erfaringene med forsøkene er presentert nærmere i empirikapittelet. I del III drøftes nærmere hvilke muligheter vi har for å forbedre lovprosessen.

I forbindelse med dette doktorgradsprosjektet har det lyktes undertegnede å samle mange av huseiernes organisasjoner om et felles FoU-prosjekt for "Utvikling av byggherrekunnskap og heving av byggherrenes kompetanse". Bakgrunnen for dette prosjektet har vært å styrke organisasjonsdannelsen for huseierne. Erfaringene fra dette arbeidet presenteres i Del II – huseierperspektivet.

I forbindelse med dette arbeidet har jeg vært i diskusjoner med forskere spesielt med humanistisk bakgrunn som avviser og tar avstand fra denne arbeidsformen. Forskeren skal ikke selv være aktør og pådriver. Når man stiller spørsmålet tilbake om hva disse forskerne vil med sin forskning blir svaret sjelden ”ingenting, jeg bare forsker”. Også de som har inntatt en positivistisk posisjon har egne ideer og interesser man forfølger, og som man søker å få andre med på. Det er derfor en inkonsekvens når man nekter seg å gjøre noe man faktisk gjør.

Den store betenkeligheten som stilles fra positivistisk ståsted mot aksjonsforskningen er at forskningsprosessen ikke kan etterprøves fordi forskeren har påvirket sitt medium. Hvordan kan man argumentere mot et slik standpunkt, for det er jo sant ? Men da kan man stille spørsmål tilbake om det er mulig å forske på virkeligheten uten å påvirke den. En positivist vil da si at han/hun prøver å unngå å påvirke, men dette argumentet holder heller ikke.

Ut fra et syn om at virkeligheten skapes i en løpende prosess, er det som er sant til enhver tid det man er enige om er sant. Det vi si at de resultater som fremkommer av forskningen er ny kunnskap og erkjennelse blant dem som har vært med i forskningsprosessen. Forskerne må på sin side kunne dokumentere hva man har gjort og hva man har funnet ut på en måte som interesserte utenforstående kan vurdere holdbarheten av.: *”Scientific research documents both the investigative processes and conclusions arising from them in sufficient detail for other interested parties to be able to evaluate the information and interpretations offered.”* . (Greenwood og Levin 1998:89).

Det betyr at kravet til å dokumentere forskningen blir viktig og at dette gjøres på en troverdig måte som interesserte utenforstående kan vurdere holdbarheten av, og impliserte parter kan kjenne seg igjen i (Sverdrup 1997).

3.4.7 Forskningens hensikt

Forskningens hensikt er banalt sagt å skape en bedre verden. Forskeren befinner seg i en verden full av interesser og ideer om hva en bedre verden er. Greenwood og Levin beskriver en situasjon der forskeren hjelper andre med å nå sine mål. Man kan ut fra dette se for seg en situasjon der en gruppe engasjerer en forsker til å hjelpe seg. Man kan imidlertid også se for

seg den motsatte situasjon, som Bruno Latour beskriver, der forskeren oppsøker miljøer og bygger nettverk som kan hjelpe forskeren med å realisere sine ideer. Uansett hvem som tar initiativet må det basere seg på en form for gjensidig interesse mellom forskeren og nettverket. Det er denne gjensidige interessen som er drivkraften.

Greenwood og Levin hevder at aksjonsforskningen er i stand til å produsere bedre resultater enn ved bruk av tradisjonelle metoder (positivistisk tilnærming). Grunnen til dette er den nære kontakten som oppstår mellom forskeren og hans nettverk som avdekker og skaper nye situasjoner man normalt ikke oppdager ved en ren positivistisk tilnærming. Muligheter fremkommer nettopp fordi forskeren involverer seg. Det viktigste i aksjonsforskningen er å produsere en kunnskap som de involverte opplever som nyttig og meningsfull i sin hverdag og som skaper en bevegelse i retning av en ønsket framtidig situasjon. Det er denne nytten som bestemmer i hvilken grad et forskningsarbeid til syvende og sist er nyttig.

Greenwood/Levin hevder i sin bok "Democratization research : Action research and social change" :” *We make the argument that AR’s (Action research) pursuit of constant interaction between thought and action resembles research in physical science far more closely than do the practices of conventional social science. We then conclude that AR is more capable of producing ”scientific” results (in a positiv sense) than is conventional social science”* .
(Greenwood og Levin 1998:72)

3.4.8 Uformelle kilder

Det er ikke mange forunt å ta doktorgrad på et område som så mange forholder seg til og har meninger om. I nesten enhver sosial sammenheng er det noen som enten er i bransjen som håndverker, ingeniør eller arkitekt og som har opplevd det nye regelverket på kroppen. Eller det er noen som holder på med et byggeprosjekt og som møter det nye regelverket som huseier og byggherre. Andre, som ikke har egne direkte erfaringer, har ofte hørt om reformen og kan si ”å ja holder du på med den, det var en jeg snakket med somosv”. De mange uformelle diskusjonene har vært med å danne en nyttig og interessant bakgrunn for forskningsarbeidet.

4. EMPIRI

I undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner ble det hevdet at man ikke ble invitert med i diskusjonene under forarbeidene før PBL-97 ble sendt på høring. Man hadde heller ikke, bortsett fra noen spede forsøk fra Byggherreforeningen, gjort noe for å komme med i drøftelsene. 3 av organisasjonene fra undersøkelsen hadde sendt inn skriftlig høringsuttalelse på utkastet til nye byggeregler, Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-1994). Det ble hevdet fra Huseiernes Landsforbund at de "våknet" da saken ble oversendt og var til behandling i Stortinget. Ifølge Huseiernes Landsforbund "satte man inn et skikkelig støt", men det ble samtidig fremhevet at "det er begrenset hva man kan gjøre med en proposisjon".

Undersøkelsen viste videre at huseiernes organisasjoner har liten tro på PBL-97 og at man derfor i liten grad støtter regelverksendringen.

Hvordan stemte huseiernes beskrivelser av manglende medvirkning ? Og hvordan kan man forstå deres manglende medvirkning i lovprosessen ? I det følgende beskrives lovprosessen fra fase til fase. For hver fase gjøres det en oppsummering av hvordan prosessen var og hvordan huseiernes organisasjoner medvirket. I avhandlingens del II blir årsakene til og konsekvensene av huseiernes manglende deltakelse i lovprosessen drøftet nærmere.

4.1 FASE I – FORENKLINGSFASEN – 1976-1987

4.1.1 Bakgrunn

Etter krigen var Norge midt i en stor samfunnsomlegging med utvikling av bysamfunnene. Plan- og bygningsloven av 1924 var ikke lenger egnet til å styre utviklingen, og revisjon av lovverket var påkrevet.

Med PBL-65 fikk ideen om den planlagte samfunnsutviklingen gjennomslag. Kommunene måtte forankre sine byggetillatelse i et planhierarki bestående av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan som igjen måtte være godkjent av fylkesmannen og statlige organer. Kommunenes tekniske etater ble utbygget for å legge til rette teknisk infrastruktur og for å kunne forvalte den kommunale planleggingen og gjennomføre kontroll av byggevirkosomheten (Echoff og Graver 1991). Det å avklare fellesskapets interesser i en byggesak ble etter hvert til omfattende prosedyrer som sett fra byggherrens og byggebransjens side var byråkratisk og tidkrevende (Echoff og Graver 1991)(NOU 1976:27)(Hugsted 1988). Kommunene kom på etterskudd i sin kommuneplanlegging.

Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972, ble Bygningslovens plankapitler overført dit. Begrunnelsen var at arealplanleggingen hadde en nær sammenheng med annen planleggingsvirksomhet, og at hele saksområdet inklusive naturvern og ressursutnyttelse måtte ligge under ett departement. Med dette startet to parallelle lovutviklingsprosesser med egne utvalg og egne utredninger med en stadig grensedragning mellom Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet (Hugsted, 1988). Med PBL-97 ble bygningslovens bestemmelser endret, mens planbestemmelsene forble uendret. Prosessen som her skal følges fram til PBL-97 dreier seg om lovprosessen som ble gjennomført i Kommunaldepartementets regi, der grensedragningen mot Miljøverndepartementet inngikk som en viktig del fram til 1987.

4.1.2 Mathisen-utvalget (forenklingsutvalget) (NOU 1976:27)

Byråkratiet som fulgte med PBL-65 ledet til flere arbeider i 70 og 80-årene for å få til forenklinger i regelverket (NOU 1976:27, 1982:13, 1984:9, 1985:13). Det første utvalget som

ble nedsatt for Kommunaldepartementet for forenkling av bygningsloven var Mathisen-utvalget, også kalt forenklingsutvalget.

Ivar Mathisen, som ledet utvalget, var direktør i OBOS og en klar representant for byggherre- og huseierperspektivet. Sekretær for utvalget var eiendomssjef Gunvald Gussgård fra Bærum som også må sies å representere byggherre/huseier perspektivet. I utvalget satt også Olav Selvaag som var en klar representant for entreprenørene og bransjens perspektiv. Til felles hadde disse et ønske om enklere prosedyrer for behandling og avklaring av byggesøknader. Initiativet til forenklingsutvalget kom fra Byggefagrådet som presset på for å forenkle den offentlige saksbehandlingen. Byggefagrådet besto av representanter for både byggherrene/huseierne deriblant Byggherreforeningen og byggebransjens organisasjoner. En sentral pådriver i Byggefagrådet for etableringen av utvalget var Jon Holt som var viseformann i rådet. (Teknisk ukeblad 1976: 14:8,9). Mathisenutvalgets forslag gikk ut på å styrke bygningsrådets stilling og redusere departementets kontroll og overprøvningsfunksjon og spesielt forenkle byggesaken ved å gi byggherren større frihet ved valg av løsninger. Utvalget anbefalte at bygningsmyndighetenes kontrollerende rolle skulle omgjøres til en aktiv veilederrolle for byggherren og de utførende. Mathisen-utvalget anbefalte at arbeidet med forenklinger burde sees som en permanent oppgave. NOU-1976:27 førte ikke til noen konkrete endringer i regelverket, men var et grunnlag for oppnevningen av byggesaksutvalget i 1980. Huseierne/byggherrene var sentrale i PBL-nettverket på denne tiden.

4.1.3 Byggesaksutvalgets arbeid i perioden 1980-1985 ”Om forenklinger i bygningsloven”

Behovet for forenkling og samordning av lover og regler var det sentrale motivet for opprettelsen av Byggesaksutvalget, som ble opprettet av Harriet Andresen (Ap) 5. desember 1980, med virketid for 4 år. Om bakgrunnen for opprettingen av Byggesaksutvalget i 1980 heter det i kommunalministerens foredrag til kongelig resolusjon.

*”Mathisenutvalget” (NOU 1976:27) ga i sin utredning uttrykk for at det er behov for en forenkling og koordinering av forskrifter og regler som berører byggevirksomheten.
.....Etter utvalgets mening viser erfaring at en på ordinær måte ikke makter å sørge for tilstrekkelig samordning ved utarbeidelse av nye lover og forskrifter”*

(NOU 1985: 13:8).

Det politiske ansvaret for utvalget ble overtatt av Arne Rettedal som kommunalminister ved innsettelsen av Willoch- regjeringen 14.10.81. Utvalget ble ledet av Børre Skaslien som var

plansjef i Trondheim kommune. Eiendomssjef Gunvald Gussgård fra Bærum deltok i dette utvalget som ordinært medlem og ivaretok i så henseende byggherre/eier perspektivet. Ingeniør, advokat og entreprenør Jon Holt var også medlem i utvalget og ivaretok entreprenør/bransjeperspektivet, men også utbyggerperspektivet. Byggholt A/S arbeidet mye med anskaffelse og utbygging av boliger som så ble lagt ut for salg. Med denne bakgrunn var det viktig å redusere saksbehandlingstiden og forenkle rutinene.

Utvalget leverte i perioden 3 NOU-utredninger :

”NOU 1982:13 : Forenklinger i bygningsloven”

”NOU 1984:9 : Forenklinger i bygningsloven II”

”NOU 1985:13 : Forenklinger i bygningsloven III”

I 1978 ble delegasjonsmyndigheten flyttet til kommunestyret fra departementet. I årene 1981–1985 pågikk arbeidene i byggesaksutvalget, også kalt forenklingsutvalget, som resulterte i at dispensasjonsmyndighet fra bygningslov, forskrift, vedtekt og reguleringsplan ble delegert fra fylkesmannen til bygningsrådet i 1983. Avgjørelsesmyndighet i kurante byggesaker ble delegert til administrasjonen i 1986. I 1986-reformen ble kommunene også fritatt for plikten til å kontrollere arbeidene på byggeplassen. Dette ble gjort for å presisere byggherrens ansvar for at Plan- og bygningslovens bestemmelser ble innfridd (NOU 1985:33). Resultatet av 86-reformen var at kommunene i løpet av noen år reduserte og delvis kuttet ut sin kontroll på byggeplassene. (Echoff og Graver 1991). Resultatet av forenklingsutvalgets arbeid for øvrig var at saksbehandlingstiden gikk betraktelig ned i mange kommuner (Ot.prp.nr 39 (1993-94)).

Problemet med å få til videre forenklinger lå i manges øyne i planbehandlingen, og i forholdet mellom plan og byggesaksbehandlingen.

I NOU 1985:13 står det :

”Byggesaksutvalget anser at arealplanleggingen og de modeller som legges til grunn i den forbindelse, er en hovedforutsetning for å oppnå forenklinger i selve byggesaksbehandlingen. Det alt vesentlige av bygging skjer innenfor områder som er planlagt for dette. Ved at Planleggingsloven ble trukket tilbake og en avklaring av lovstrukturen etter planlovutredningen og arbeidet med Ot.prp. senere har blitt forsinket, har utvalget ikke fullt ut hatt et grunnlag for å gå inn på viktige forenklingmessige muligheter som ligger i samspillet mellom plan og byggesak.” (NOU 1985: 13:9)

”I henhold til mandatet har utvalget vurdert behovet for å opprettholde et byggesaksutvalg ut over perioden. Utvalget anbefaler i denne sammenheng at det opprettholdes et

referanseorgan med representanter fra bl.a. de lokale bygningsmyndigheter, bransjen og organisasjonene som supplement og støtte for departementet og Statens bygningstekniske etat i arbeidet med forenkling og samordning av regelverk og saksbehandling i byggesaker”.
(NOU 1985: 13:11)

Byggesaksutvalget, som var oppnevnt av Kommunaldepartementet, hadde et mandat som var begrenset til Kommunaldepartementets ansvarsområde. I beskrivelsen av byggesaksutvalgets mandat står det :

*”Det nye utvalget skal ha som mandat å vurdere og fremme forslag om endringer i lover, forskrifter og administrative behandlingsrutiner vedrørende byggesaksbehandlingen, herunder bygningstekniske vilkår for finansiering. Hovedhensikten må være å oppnå en enklere og sikrere byggesaksbehandling. Det vil som nevnt bli oppnevnt et eget utvalg under Miljøverndepartementet til å utrede mulighetene for videre forenkling og samordning av det samlede regelverk vedrørende bruk og vern av arealer og andre naturressurser med utgangspunkt i den nye Plan- og bygningsloven.....
Nærværende utvalg skal på denne bakgrunn konsentrere seg om regelverk som direkte gjelder behandlingen av den enkelte byggesak.”* (NOU 1985: 13:7).

Vi ser her i mandatet den tydelige grensedragningen mellom Kommunaldepartementet som har ansvaret for byggedelen av Plan og bygningsloven og Miljøverndepartementet som har ansvaret for planbestemmelsene. Denne grensedragningen kom enda tydeligere fram under Holtutvalgets arbeid, som jeg snart vil komme tilbake til.

4.1.4 3B-programmet (FoU-programmet : Bedre Boliger Billigere)

3B-programmet (Bedre boliger- billigere) ble planlagt og til dels startet i 1983. Det hadde bedring av kvalitet og reduksjoner av kostnader som et snevrere siktemål og effektivisering av norske bygg- og anleggsnæringer og tilknyttede områder av offentlig forvaltning som et bredere siktemål. 3B-programmet var en tidsbegrenset (5år) innsats i samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og forskningsmiljøer. Programmet ble administrert av Norges

Teknisk Naturvitenskaplige Forskningsråd (NTNF) og ble finansiert over Kommunaldepartementets budsjett (13 millioner kroner i 1985), med tilsvarende midler fra næringen selv eller andre som søker om prosjektmidler. Dr.ing. Frank Henning Holm ledet programmet. Den totale FoU-innsatsen var betydelig (omregnet til dagens kroneverdi var innsatsen på ca 0,5 mrd. kr). Et betydelig 3B-nettverk ble bygget opp med hovedvekt på bransjerettede problemstillinger og med overlapp til PBL-nettverket. Jon Holt var en sentral person også i 3B. En rekke FoU-prosjekter ble blant annet gjennomført for å prøve ut nye ideer om planbehandling i kommunene.

3B hadde fokus på 3 hovedområder hvorav ett var offentlig forvaltning, som sto beskrevet med følgende delmål :

”Hovedområde ”offentlig forvaltning” har følgende delmål :

- *Arbeide for avbyråkratisering og organisasjonsutvikling i plan- og byggesaksbehandlingen*
 - *Stimulere til økt bruk av tekniske hjelpemidler i lokalforvaltningen*
 - *Arbeide for samordnet/koordinert organisering av sentralforvaltningens arbeid med plan- og byggesaksrelevante spørsmål*
 - *Stimulere til økt innovasjon på ulike nivåer i offentlig forvaltning*
 - *Arbeide for konkrete lov- og forskriftsjusteringer på kort sikt*
 - *Arbeide for en hensiktsmessig samordning i Plan- og bygningslovproblematikken”*
- (St.meld.nr.15 (1985-86) s 35)

Dette området av 3B-programmet gikk under betegnelsen Off-Sak som forkortelse på Offentlig Saksbehandling. Svein Erik Mordal var prosjektleder for Off-Sak.

Hovedvekten av prosjektene i 3B-programmet ble allikevel rettet mot bygg og anleggsnæringen. Et område som skulle vise seg å få stor betydning for Plan-og bygningsloven var utvikling av kvalitetssystemer for bygg-og anleggsnæringen. Byggherreforeningen var representert og deltok i 3B-nettverket.

4.1.5 Willoch-regjeringen med Arne Rettedal som kommunalminister

Willoch-regjeringen med Arne Rettedal som kommunalminister virket i perioden 14.10.81 - 09.05.86. Rettedal var selv ingeniør, med kjennskap til byggebransjen og var en av pådriverne

bak 3B-programmet, der Kommunaldepartementet sto for en betydelig del av finansieringen. Som statsråd var han ansvarlig for byggesaksutvalget, som arbeidet med forenkling innen den delen av PBL som Kommunaldepartementet hadde forvaltningsansvaret for. Når han tok initiativet til opprettelse av Holtutvalget var det ut fra et kjennskap til bransjens problemer med Plan- og bygningsloven som helhet. Han ønsket å ta et ”nytt hovedgrep” der hele Plan- og bygningsloven ble sett under ett. Til å lede dette arbeidet utnevnte Rettedal Jon Holt som utvalgsleder.

4.1.6 Jon Holt og hans ideer

Jon Holt var en sentral person med et omfattende nettverk, og med kontakter i mange miljøer. Han var en sentral aktør i 3B-programmet. Han var både ingeniør- og juristutdannet og eier av et større entreprenør/ingeniørfirma som kjøpte og utviklet eiendommer for salg. Holt hadde entreprenørens, utbyggerens og eiendomsutviklerens perspektiv.

Det ble knyttet store forventninger i en del miljøer til Holtutvalget, som skulle gjøre et ”Nytt hovedgrep på Plan- og bygningsloven”. En utbygger skiller ikke mellom planlegging og bygging. Han har et prosjekt som samfunnet må forholde seg til. For utbygger er bygging en sammenhengende prosess fra man får de første ideer til bygget står ferdig. Jon Holt mente dette forholdet måtte avspeiles i Plan- og bygningsloven, og at det derfor var uheldig at loven var delt i en plan og byggelov som ble forvaltet av to departementer. Jon Holt var mest opptatt av planfasen, der utbygger må drøfte og avklare sine byggeprosjekter i forhold til kommunens planhierarki (kommuneplan, reguleringsplan, bebyggelsesplan). Han hadde erfaring fra at det var i denne fasen utbygger støtte på de største problemene. Manglende eller foreldede reguleringsplaner utløser nyregulering eller omregulering med prosedyrer som kunne ta flere år, selv om det var lokal enighet om tiltaket. Når eventuell godkjenning forelå måtte utbygger ofte starte planleggingen på nytt fordi forutsetningene endrer seg i venteperioden. Det krever kanskje en ny runde for å få godkjent disse endringene. Holt mente at utbyggere som har og tar initiativ til byggeprosjekter i større grad må kunne forhandle direkte med kommunen og øvrige berørte for å finne fram til løsninger som partene kunne leve med. I denne forbindelse ble det foreslått en ny prosedyre med først høring blant berørte parter så forhandling mellom berørte for å finne fram til løsninger for så å gjennomføre eventuell mekling dersom partene ikke kommer til enighet. Dette forslaget fikk betegnelsen HFM for (Høring Forhandling Mekling). Holt mente Plan- og bygningsloven i større grad burde legge til rette for at slik

forhandling skal komme i stand. Holt var av den oppfatning at når planene var godkjent gikk gjennomføringen av byggingen ”mer av seg selv”.

Spørsmålet mange stilte seg da Holtutvalget satte i gang var om utvalget, med utgangspunkt i Kommunaldepartementet ville være i stand til å gi et ”Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen”, og hvordan Miljøverndepartementet ville reagere.

4.1.7 Holtutvalget's sammensetning og mandat

”Utvalget for videreutvikling av Plan- og bygningslovens bestemmelser vedrørende byggesaker” ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 13.september 1985.

Utvalget hadde følgende sammensetning :

Ingeniør, advokat Jon Holt, Bærum, leder

Bygningsssjef Kjell Fjærtøft, Ålesund

Teknisk sjef Nils I Korsvoll, Suldal (Var også medlem av det parallelle planlovutvalget)

Kontorsjef Dikka Simonsen, Oslo

Prosjektleder i Off-Sak Svein Erik Mordal, Steinkjer

Forbundsmann Odd Isaksen, Oslo

Fylkesreguleringsarkitekt Anne Brit Børve, Bodø

Sekretariatsoppgavene ble lagt til Kommunal- og arbeidsdepartementet hvor det ble opprettet et eget sekretariat i Bolig- og bygningsavdelingen med følgende sammensetning :

Sekretariatsleder Ole Molnes og 1. Konsulent Egil Stabell Rasmussen.

I avslutningsfasen ble sekretariatet forsterket med medlem Dikka Simonsen, Gustav Pihlgram

Larsen fra Statens Bygningstekniske etat, Karl M.Johnsen, Kommunaldepartementet, advokat

Karl Marthinussen og avdelingsleder Rolf H. Jensen”.

(NOU 1987 : 33)

Det var ingen byggherre/huseierrepresentanter i utvalget. Jon Holt representerte på mange måter et utbyggerperspektiv som var opptatt av å få raskest mulig tillatelse til å bygge ut eiendommer for salg. Han representerte ikke de mer langsiktige byggherrene som bygger for å eie. Fra Byggherreforeningens daværende leder Krogdahl blir det hevdet at det var lite kontakt med Holtutvalget.

Grensedragningen mellom departementene kommer tydelig til uttrykk i hvordan Rettedal utformet mandatet for Holtutvalget på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet i Kongelig resolusjon av 13.september 1985.

”Departementet har kommet til at det i tillegg til det arbeid Planlovutvalget nå gjør med å utrede forslag til samordning av plan-bestemmelser i tilstøtende lover med bestemmelser i Plan- og bygningsloven, er behov for ytterligere et utredningsutvalg. Det nye utvalget bør i særlig grad arbeide med modernisering av byggesaksbestemmelsene. For å få til en best mulig samordning mellom arbeidet i det nye utvalget og det utvalg som allerede er i gang, er et par av medlemmene i Planlovutvalget anmodet om å delta også i det nye utvalget”.
(NOU 1987:33 :8).

4.1.8 Holtutvalget utløste konflikt mellom MD og KRD

Holtutvalget leverte sin innstilling, ”NOU 1987 : 33, Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen” den 24.november 1987. Det var 5 måneder etter at planlovutvalget leverte sin innstilling NOU 1987:21 ”Samordning av lover om arealdisponering”.

Jon Holt hadde klare ideer om hvordan planbestemmelsene burde endres fra det eksisterende planhierarkiet til lokale forhandlinger mellom berørte parter. Revisjon av planbestemmelsene lå imidlertid utenfor Holtutvalgets mandat. I utvalgets innstilling blir det argumentert for behovet for en sterkere samordning av plan og byggesaksbestemmelsene og en sterkere samordning og helst ”gjenforening” av plandelen og bygningsdelen av loven under ett departement.

Disse ideene ble dårlig mottatt i Miljøverndepartementet, og det var Nils Korsvoll, representant for planlovutvalg i Holtutvalget, som fikk i oppgave å målbære dette i Holtutvalget.

Det oppsto intern uenighet i utvalget om utvalgets mandat. På side 9 i utredningen står det :
”Nils I. Korsvoll er ikke enig med flertallets tolkning av mandatet. Plan- og byggesaksreglene er i dag redigert sammen i en felles lov samtidig som de i loven framstår som klart adskilte.

”Med bakgrunn i dette har jeg funnet det nødvendig å fremme et alternativt forslag til bestemmelser der todelingen i Plan- og bygningsloven er opprettholdt.”

(NOU 1987:33 :9)

Willoch –regjeringen gikk av før Holtutvalget var ferdig med sin NOU-utredning ”Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen”. Det var statsråd William Engseth (A) som mottok Holtutvalgets innstilling i november 1987.

Holtutvalgets innstilling med dissensen fra Korsvoll utviklet seg til en ”feide” mellom KRD og MD som etter hvert gjorde det umulig å følge opp Holtutvalgets anbefalinger. Ved avlevering av Holtutvalgets innstilling ble utvalget lagt ned, og det ble heller ikke oppnevnt noe nytt utvalg for å følge opp utvalgets arbeid.

4.1.9 Konflikten førte til stopp i lovreformarbeidet

Da Willoch-regjeringen med statsråd Rettedal måtte gå, var det ikke lenger noen politisk vilje til å gå inn i de konflikter som hadde utviklet seg. PBL-nettverket som var utviklet rundt de nye ideene, ble svekket. Det var i hovedsak alliansen med Rettedal som ga makt til Jon Holt og hans nettverk. Konflikten innad i embetsverket førte til at lovprosessen stoppet opp.

Det videre arbeidet var med dette overlatt til KRD’s politiske og administrative ledelse.

KRD sto ”alene” igjen med et politisk mandat til å endre Plan- og bygningsloven, men uten politisk oppmerksomhet.

4.1.10 Kommunaldepartementet

Kommunaldepartementet har i dag ansvaret for spørsmål som gjelder samene, innvandrere, arbeidsmiljø, sikkerhet på kontinentalsokkelen, tariffkonflikter og mekling, boligpolitikk, regional- og distriktpolitikk, lokalforvaltning og gjennomføring av valg. Statsråden og tre statssekretærer utgjør den politiske ledelsen. I tillegg har statsråden to politiske rådgivere. Departementsråden er den øverste faste embetsmannen i departementet. Departementsråden

skal avlaste og være rådgiver for statsråden og samordne arbeidet i departementet.

Kommunal- og regionaldepartementet har om lag 265 ansatte. Kort og forenklet kan en si at departementet fungerer som statsrådets stab. Departementet har seks avdelinger:

Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen, Bolig- og bygningsavdelingen, Regionalpolitisk avdeling, Kommunalavdelingen, Plan- og administrasjonsavdelingen og Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdelingen. Det er Bolig- og bygningsavdelingen som har ansvaret for bygningsloven.

I tillegg til de 265 ansatte i departementet er det om lag 2 000 ansatte i departementets ytre etater. Herunder hører Statens bygningstekniske etat (BE) med ca 50 ansatte. Etatene hører alle administrativt under departementet, men har rett til å treffe avgjørelser på faglig avgrensede områder.

Det politiske ansvarsområdet er omfattende, og administrasjonen er tilsvarende stor. En naturlig følge av dette er at den politiske oppmerksomheten vil knytte seg til de sakene som den politiske ledelsen er mest opptatt av. I hvilken grad de skiftende statsråder har engasjert seg i utviklingen av PBL-reformen har derfor også variert i perioden.

Kommunaldepartementet har hatt følgende statsråder fra Rettedal og fram til i dag :

Statsråder	Parti	Periode
Rettedal, Arne (Nedsatte Holtutvalget)	H	14.10.81 – 09.05.86
Haraldseth, Leif	A	09.05.86 – 20.02.87
Engseth, William (Tok imot Holtutvalgets innstilling)	A	20.02.87 – 13.06.88
Borgen, Kjell	A	13.06.88 – 16.10.89
Jakobsen, Johan J.	Sp	16.10.89 – 03.11.90
Borgen, Kjell	A	03.11.90 – 04.09.92
Berge, Gunnar (Fremmet PBL-reformen for Stortinget)	A	04.09.92 – 25.10.96
Opseth, Kjell	A	25.10.96 – 17.10.97
Haarstad, Ragnhild Queseth	Sp	17.10.97 – 16.03.99
Enoksen, Odd Roger	Sp	16.03.99 - 17.03.00
Sylvia Brustad	A	17.03.00 -

Statsrådenes politiske ansvarsområde følger av departementets ansvarsområde.

Dette betyr at embetsverket, som representerer kontinuiteten, og som hadde et politisk vedtak om å gi et ”Nytt hovedgrep på Plan- og bygningsloven” også følte et ansvar for å drive prosessen videre selv om det ikke lenger var noe politisk oppnevnt utvalg å forholde seg til.

4.1.11 Sammenfatning av utvalgsfasen/ forenklingsfasen i et huseierperspektiv.

Forenklingsfasen strakte seg over 11 år fra opprettelsen av Mathisenutvalget i 1976 til fremleggelsen av Holtutvalget innstilling i 1987. Noen av utvalgenes anbefalinger ble fulgt opp. Det resulterte blant annet i redusert saksbehandlingstid. Bestemmelsen av 1986 om at kommunene ikke lenger var pålagt å kontrollere arbeidene på byggeplassene er imidlertid vanskelig å forstå ut fra et huseierperspektiv. For den uprofesjonelle huseieren var kommunenes kontroll på byggeplassen en trygghet (Echhoff og Graver 1991). Grunnen til at kommunene ikke lenger ble pålagt å føre kontroll var at man ønsket å tydeliggjøre byggherrens ansvar for at Plan- og bygningslovens krav var oppfylt. Byggherrene ble imidlertid ikke pålagt noen form for egenkontroll, noe flere kommuner etterlyste i kjølvannet av 1986-vedtaket. (Echhoff og Graver 1991).

Fra denne fasen av lovprosessen er det grunn til å merke seg byggefagrådet. Dette var et bredt sammensatt råd opprettet av Helge Seip for å drøfte problemer og utfordringer i byggsektoren. Ideen og initiativet til forenklingsfasen kom fra byggefagrådet. Huseierne var representert i rådet og deltok i dialogen med øvrige berørte parter. Habermas’ krav til generalitet ble ivaretatt ved en bred representasjon. Byggefagrådet fikk gjennom sine politiske kontakter regjeringen til å nedsette Mathisenutvalget. Byggefagrådet mistet gradvis sin rolle og innflytelse ut over 70 og 80 årene og gikk i oppløsning mot slutten 80-tallet.

Mathisenutvalget, forenklingsutvalgene på 80-tallet og Holtutvalget besto av navngitte personer hovedsakelig oppnevnt på grunnlag av faglig autoritet på området. Huseierne og andre berørte grupper var ikke representert i utvalgene gjennom sine organisasjoner. Utvalgene ble oppløst etter å ha utført sine oppdrag og skulle ikke stå til ansvar for de løsningene man var kommet fram til. Deres legitimitet overfor berørte parter var derfor begrenset.

Den interne drakampen mellom Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet om Plan- og bygningsloven utviklet seg til konflikt mellom departementene som førte til en

splitting i et planlovnettverk (PL-nettverk) og et bygningslovnettverk (BL-nettverk).

Politikerne klarte ikke å løse samarbeidsproblemene. Resultatet ble fortsatt en felles Plan- og bygningslov, men en mer markant deling mellom plandelen og bygningsdelen i loven.

Konsekvensen for PBL-97 ble videre at lovprosessen i regi av Kommunaldepartementet fram mot PBL-97 kun gjaldt endringer i bygningsloven.

Kommunaldepartementet satt igjen uten noe politisk utvalg og uten politisk oppmerksomhet, med et uklart mandat om å fullføre Holtutvalgets arbeid. Vi ser her et tydelig eksempel på hvordan embetsverket setter premisser for lovutviklingen og hvordan den interne tautrekkingen mellom departementene blir bestemmende for Plan- og bygningslovens videre utvikling.

4.2 FASE II - DEPARTEMENTSFASEN (1987-1994)

(Fra forenkling til kvalitetssikring)

I Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-1994) som avslutter fase II skriver

Kommunaldepartementet følgende i innledningskapittelet :

”Noe forenklet kan det sies at mens endringene i bygningslovgivningen på 70- og 80-tallet hadde byggesaksforenkling som grunnlag, har denne revisjonen sikring av kvalitet som hovedmål.”

(Ot.prp. 39 (1993-1994):10).

Endringen i målsetting ble gjort av kommunaldepartementet uten forankring til politisk mandat. I det følgende skal vi se nærmere på hva som skjedde i departementsfasen..

4.2.1 2-3 år med stillstand etter Holtutvalget

Etter at Holtutvalget hadde levert sin innstilling i 1987 fulgte 2 –3 år med stillstand i lovprosessen i Kommunal- og regionaldepartementet. Den mest sentrale saksbehandleren i departementet fra forenklingsperioden sluttet. Flere skifter av saksbehandlere skjedde i løpet av få år.

4.2.2 Nye ideer om kvalitetssikring satte ny fart i lovprosessen

Det var forhold utenfor departementet som etter hvert skulle gi nytt liv til lovprosessen.

På 80-tallet vokste det fram en ny bevegelse som skulle få avgjørende betydning. Bevegelsen, som var internasjonal (TQM- Total Quality Management) introduserte et helhetlig system for styring og kontroll av all produksjon, som skulle sikre kvalitet og færre feil i produksjonen.

Flere prosjekter i 3B-programmet dreiet seg om utprøving og tilpasning av de nye ideene til bygg- og anleggsnæringen. Norges Byggforskningsinstitutt ved Sjøholt, Klakegg og Bonnevie Svendsen var sentrale i flere av disse prosjektene. Rådgivende ingeniørers forening (RIF) var også tidlig ute med å markere sin tilslutning til de nye ideene. Kurser, konferanser, rådgivningstjenester m.m. ble i løpet av få år til en omfattende virksomhet der de nye ideene ble spredt ut. Det utviklet seg etter hvert et sterkt nettverk av personer (KS-nettverk) rundt de nye kvalitetssikringsideene. På disse møteplassene møtte også sentrale representanter fra embetsverket. I første omgang var det ingeniørene i Statens bygningstekniske etat (BE) som deltok, og som ble med i KS-nettverket. Kvalitetsbevegelsen besto i hovedsak av ingeniører

og var på mange måter en ingeniørbevegelse. KS-nettverket i Norge. Det var her ideen om å gjøre PBL-reformen til en kvalitetssikringsreform oppsto. Tanken var banalt sagt at hvis alle hadde kvalitetssikringssystemer, ville kvalitetsproblemene i bransjen vært løst. Med dette oppsto ideen om gjøre kvalitetssikring lovpålagt. Sett fra Rådgivende ingeniørers forening, Norges byggforskningsinstitutt, og andre aktører i PBL-nettverket var dette meget interessante ideer med betydelig utviklingspotensiale.

4.2.3 Ideen om dokumentert egenkontroll – prinsipp fra annet statlig regelverk

Sett fra de statlige myndighetenes side korresponderte ideene om kvalitetssikring godt med prinsippene om dokumentert egenkontroll som var introdusert som prinsipp for annet statlig regelverk som f.eks internkontrollforskriften som trådte i kraft 1991. For å få bedriftene i arbeidslivet til å følge arbeidsmiljøloven ble de gjennom internkontrollforskriften pålagt å kontrollere seg selv og dokumentere denne egenkontrollen ved bruk av kontrollsystemer og rapportering til arbeidstilsynet. De samme prinsippene om dokumentert egenkontroll kunne anvendes overfor bedriftene i byggebransjen.

4.2.4 Høring om nytt hovedgrep for Plan- og bygningsloven

Ideene om lovpålagte kvalitetssikringssystemer og innføring av dokumentert egenkontroll ledet til en intern diskusjon i Kommunaldepartementet og Statens bygningstekniske etat om hvordan ideene kunne settes ut i praksis. Kunne man legge ansvaret for dokumentert egenkontroll og kvalitetssikring på byggherrene/huseierne, som i stor grad er uprofesjonelle, eller var det naturlig at myndighetene la dette ansvaret direkte på de profesjonelle ? Man hadde liten tro på at uprofesjonelle byggherrer kunne sette de nye ideene ut i livet. Hvis man valgte å legge ansvaret direkte på de utførende, ville det innebære en radikal omlegging av regelverket. Hva mente bransjen, byggherrene og myndighetene om dette ? Denne interne diskusjonen resulterte i at Kommunaldepartementet gjennomførte en begrenset høring der de nye ideene til regelverksendring ble presentert i to alternativer. Et alternativ A der ansvaret for myndighetenes krav fortsatt var lagt på byggherren, og et alternativ B der ansvaret ble foreslått lagt direkte på de profesjonelt utførende. Et utvalg høringsinstanser ble bedt om å uttale seg til de to alternative prinsippene for den videre utviklingen av Plan- og

bygningsloven. 10. juli 1990 ble : ”Utkast til nye regler. Ansvarsplassering og utføring av offentlig kontroll i en byggeprosess” sendt ut på høring. I den begrensede høringen som ble gjennomført i regi av KRD, kom BE med forslag til navngitte personer som burde høres. Dette var hovedsakelig personer fra entreprenør- og rådgivningsmiljøer som var godt kjent med kvalitetssikringens nye ideer og som tilhørte KS-nettverket. Høringsfristen ble satt til 31. august 1990. Av de 6 uker høringsinstansene fikk var 3 uker midt i fellesferien.

4.2.5 Alternativ B vant fram under høringen, byggherrenes/huseiers ansvar ble redusert

Hovedtrekkene i høringsuttalelsene var at rådgivningsmiljøene og entreprenørene med tilhørighet til KS-nettverket ga sin tilslutning til alternativ B der ansvaret ble foreslått lagt på bransjen direkte. Fra byggherrene/huseierne var det bare Byggherreforeningen og NBBL som leverte inn høringsuttalelse. Byggherreforeningen mente byggherrene fortsatt måtte ha ansvaret, og støttet alternativ A. NBBL ga også sin tilslutning til alternativ A. NBBL's hovedargument var at Plan- og bygningsloven ikke var tilstrekkelig for å sikre kvalitet, og at arbeidet med garantier og forsikringer var viktigere enn nye byggeregler for å sikre kvaliteten i byggevirksomheten. Forbrukerrådet hevdet at egenkontroll ikke kunne erstatte offentlig kontroll. Off-Sak som også ble brukt som høringsinstans mente myndighetene ikke hadde den nødvendige kapasitet til å gjennomføre alternativ B og at byggherrene derfor fortsatt måtte ha ansvaret.

Alternativ B vant fram på tross av motforestillinger og ble lagt til grunn for det videre arbeidet med lovreformen.

4.2.6 Etablering av arbeidsgruppe med RIF som innleid sekretær

Valg av alternativ B medførte en omfattende omlegging av regelverket og et sterkt behov for et nært samarbeid med bransjens organisasjoner som skulle påta seg et utvidet samfunnsansvar. Det førte til at KRD i 1990-91 etablerte en prosjektgruppe på 9 representanter. RIF hadde 3 representanter i gruppen, hvorav en ble engasjert av KRD som sekretær. Det foregikk en viss drakamp mellom Norges Byggforskningsinstitutt (NBI) og RIF om å få dette sekretæroppdraget som endte med at RIF fikk oppdraget. I utvalget var det to

representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og en fra Statens bygningstekniske etat. 2 representanter fra Oslo kommune var med. Byggebransjen for øvrig var representert med en fra Selmer AS, og en fra Tekniske entreprenørers samarbeidsorgan (TESO). Huseierne/byggherrene var ikke representert. Det var kanskje heller ikke naturlig i og med at valget av alternativ B først og fremst var blitt en sak mellom myndighetene og den profesjonelle bransjen.

RIF omtaler sin egen medvirkning på følgende måte :

”Ressurspersoner i RIF-miljøet har vært sentrale i utformingen av Plan- og bygningsloven. Både loven og de etterfølgende forskriftene har i stor grad vært forankret i utviklingsprosjekter med RIF-rådgivere som drivkrefter, i nært samarbeid med andre i bransjen. Utbyggingen av hovedflyplassen var en viktig prøvearena for prinsippene som senere ble nedfelt i lov og forskrift, og flere sider ved dette prosjektet inngikk i RIF-ledete utviklingsprosjekter.”

(Bonnie Svendsen (Forarbeid til dagbokprosjektet) 2000)

4.2.7 Utviklingsprosjekter

I tiden som fulgte ble det gjennomført flere utviklingsprosjekter med betydning for lovreformarbeidet.

PROFF-prosjektet, 1990-1993

PROFF prosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom Oslo Kommune og Selmer AS med støtte fra offentlige utredningsmidler. Formålet var å

- Effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen ved bruk av forhåndskonferanse, bruk av høringsmøter og parallell saksbehandling
- Forbedre forutsigbarheten i byggesaker
- Bruk av edb i kommunikasjon mellom kommune og utbygger

(Bonnie Svendsen 2000)

Rogalandsprosjektet 1993

Rogalandsprosjektet var et prosjekt for utvikling og testing av nye samarbeidsformer mellom byggenæringen og myndighetene. NHO sto bak prosjektet som også ble støttet av Norges forskningsråd.

(Bonnie Svendsen 2000)

RIF-prosjektene

Rådgivende ingeniørers forening var involvert i en rekke prosjekter som omfattet :

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

(Bonnie Svendsen 2000)

4.2.8 Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) sluttet seg til PBL-nettverket

Lovprosessen skjøt i og med etableringen av arbeidsgruppen fart. RIF la full tyngde inn i sitt arbeid. Entreprenørene var ved begynnelsen kun representert i utvalget gjennom Selmer AS. Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA), som den gang organiserte de store entreprenørene oppdaget fort at det var en prosess som var kommet i gang, som det var viktig å delta i. Den vedvarende profesjonskamp mellom entreprenørene og de rådgivende ingeniørene om hvem som skal bestemme rammebetingelsene i byggebransjen, førte til en gradvis mobilisering av entreprenørene. De store entreprenørselskapene var allerede i gang med utprøving av de nye ideene om kvalitetssikring og tilhørte KS-nettverket. De hadde systemer og et administrativt apparat som kunne håndtere dette. Mange så at de nye bestemmelsene ville kunne åpne nye markeder. Samtidig var det slik at kvalitetssikring og økte krav til dokumentasjon og egenkontroll ville gi de store et konkurransefortrinn framfor de mange små aktørene, og at det kunne bidra til en opprydding i bransjen. Med LBA og RIF

var det skapt et sterkt nettverk som sto bak ideene til PBL-reformen. Selv om LBA og RIF hadde felles interesser knyttet til regelverksendringen foregikk det innad en drakamp mellom de prosjekterende (RIF) og entreprenørene (LBA) om hvilke områder som skulle ilegges ansvar. Entreprenørene var opptatt av at de prosjekterende måtte ta ansvar for sine prosjekteringsfeil og krevet at prosjekteringen måtte underlegges krav om offentlig ansvar. Det ble på dette grunnlaget foreslått opprettet to sentrale ansvarsroller. En ansvarlig for prosjekteringsfasen og en ansvarlig for byggefasen. Med dette var det også nødvendig å kunne dele saksbehandlingen inn i flere faser. For større byggeprosjekter måtte ansvarlig søker søke om rammetillatelse for å gjennomføre prosjekteringen. Etter hvert som man ble klar til å bygge, måtte den ansvarlig utførende søke om tillatelse til å gjennomføre byggingen.

Man var blitt enige om å "ta ansvaret" fra byggherrene. Dette utløste et stort behov for ansvarsavklaring, med mange gråsoner, og en drakamp mellom de ulike profesjonene som karakteriserer deler av den videre lovprosessen, særlig forskriftsfasen.

4.2.9 NBI blir engasjert av KRD til utarbeidelse av "Byggskaderapporten"

Til nettverket hørte også Norges byggforskningsinstitutt . NBI var på denne tiden en aktør i kvalitetssikringsmarkedet, som tilbyder av kurser m.m. Det lå i kortene at PBL-reformen kunne bidra til å sikre et framtidig marked for denne type tjenester. NBI fikk, som en del av forarbeidene til reformen, i oppdrag å kartlegge og beskrive byggskadeomfanget i Norge. Dette resulterte i rapporten "Byggskadeomfanget i Norge. Utbedringskostnader i norsk bygge/eiendomsbransje – og erfaringer fra andre land" (NBI prosjektrapport 163/1994). Rapporten, som anslo byggskadeomfanget til 10% av den totale omsetning, skulle bli et viktig og sentralt argument for reformen. Med NBI også tilhørende nettverket var det skapt et sterkt PBL-nettverk, hovedsakelig bestående av ingeniører som hadde troen på at offentlige krav om kvalitets- og dokumentasjonssystemer ville føre til en opprydding i bransjen der de seriøse ville vinne fram, og at dette på sikt ville løse kvalitetsproblemene i byggebransjen.

4.2.10 LO blander seg inn i lovprosessen med ”den grønne samordneren”

Underveis i forarbeidet med det nye regelverket kom Landsorganisasjonen (LO) med nye innspill. Problemet med ”svart arbeid” og såkalt kontraktørvirksomhet, som hadde blomstret opp under byggeboomen på 80-tallet, var noe man hadde arbeidet med lenge i LO. Med støtte fra Arbeiderpartiet (Gunnar Berge (Ap) var statsråd) så man muligheten for at PBL-reformen kunne bli et redskap for å få bukt med problemene. Ideen deres var at den som ifølge forslaget skulle ha samordningsansvaret for at myndighetskravene var oppfylt også skulle ha ansvaret for at øvrig regelverk ble fulgt. Det vil si at arbeidsmiljøloven ble fulgt, at de som arbeidet på byggeplassene hadde arbeids- og oppholdstillatelse, og at de som arbeidet på byggeplassene betalte skatt. Forslaget om særskilt samordningsansvar for annet regelverk også omtalt som den ”grønne samordneren” ble med støtte fra Arbeiderpartiet ”hengt på” forslaget til nytt regelverk.

Bak innspillet fra LO sto et nytt nettverk aktører med representanter i fagforeningene og den politiske ledelse. Deres innblanding ble av det etablerte PBL-nettverket oppfattet som problematisk innblanding i det pågående arbeidet. Embetsverket i KRD måtte imidlertid rette seg etter de politiske innspillene som ble gitt fra statsråden og innarbeidet forslaget om den ”grønn samordneren” i høringsutkastet til Odelstingsproposisjonen.

4.2.11 Viktige grupper sto på ”sidelinjen”

I forarbeidsfasen der forslaget til nytt regelverk ble utformet, var det viktige grupper som sto utenfor. PBL-nettverket hadde en sterk ingeniørdominans med sterk kobling til KS-nettverket. Arkitektene og håndverkerne var i liten grad deltakere i prosessen. Kommunenes sentralforbund, som representerer arbeidsgiver med spesiell kunnskap om ressursituasjonen i kommunene og deres forutsetninger for å forvalte regelverksendringen, var ikke del av PBL-nettverket og deltok ikke i diskusjonene. Huseierne ble satt ”på sidelinjen” høsten 1990 da PBL-nettverket ble enige om å gjøre de profesjonelle direkte ansvarlige overfor myndighetene for at Plan- og bygningslovens regler blir fulgt. PBL-reformen var med dette blitt til en sak mellom myndighetene og bygg- og anleggsbransjen.

Ut over den begrensede høringen i 1990 ble det i liten grad gjort forsøk fra embetsverket og det øvrige PBL-nettverket på å involvere huseiernes organisasjoner. Statsbyggs rolle i PBL-nettverket er imidlertid litt diffus. Fra Byggherreforeningens side ble det hevdet at man søkte

å komme med i PBL-nettverket først direkte og deretter gjennom Statsbygg som man trodde hadde en rolle og posisjon i nettverket. Fra Statsbyggs side hevdes det at man ikke var aktive. Statsbygg blir heller ikke nevnt som noen viktig aktør av dem som var sentrale i PBL-nettverket.

4.2.12 Forslaget til nye byggeregler

Forslaget til nye byggeregler ble sendt på høring.

Hovedelementene i endringsforslaget var :

- Nye ansvarsregler
- Ny godkjenningsordning
- Innføring av dokumentert egenkontroll
- Nye saksbehandlingsregler
- Særskilt samordningsansvar for annet regelverk

4.2.13 Departementets rolle som tilrettelegger og / eller pådriver i lovprosessen

Vi ser i denne fasen av lovprosessen hvordan de store organisasjonene griper inn og påvirker saksbehandlerne i deres arbeid. Vi ser imidlertid også at saksbehandlerne etablerer samarbeid med grupper som kan virkeliggjøre egne ideer om hva som vil være et godt regelverk. Vi ser også at sentrale og viktige grupper som byggherrene, kommunene, håndverkerne og arkitektene står utenfor de utredende nettverkene som blir etablert.

Man kan ut fra dette stille spørsmål ved embetsverkets rolle som henholdsvis tilrettelegger av en lovprosess og /eller som pådriver for egne ideer.

Som tilrettelegger vil man søke å bringe berørte grupper inn slik at disse kan bidra med sin kunnskap i lovprosessen.

Hvilke krav hviler på embetsverket i slike situasjoner ?

Hva har saksbehandlerne å holde seg til i sitt arbeid ?

4.2.14 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen : ”Instruks om utredning av konsekvenser, fremleggelse og høring ved arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget”, fastsatt ved kongelig resolusjon 16. desember 1994, gir retningslinjer for departementenes arbeid. Instruksen har følgende kapitler :

- *”Innledning*
- *Om plikten til å utrede og forhåndsvurdere konsekvenser (Kost/nytteanalyser skal ifølge denne instruksen utarbeides for alle forslag om tiltak)*
- *Om plikten til foreleggelse (for andre departementer før forslag sendes ut på høring)*
- *Høring (Kun krav om skriftlig høring av berørte parter)*
- *Lovteknisk gjennomgåelse*
- *Sluttbehandling av saken*
- *Ikrafttredelse av lover og forskrifter, samt kunngjøring av forskrifter”*

((<http://www.dep.no/psd/publ/utred/urted.html>) 07.02.00)

Instruksen gir ingen retningslinjer, bortsett fra kravet om skriftlig høring, om hvordan departementet skal involvere berørte parter i lovarbeidet. Kravet om høring er entydig, også kravet om konsekvensutredninger. Instruksen gir en del utfyllende bestemmelser om hvordan saker skal forelegges for øvrige departementer.

Det vil si at saksbehandlerene står relativt fritt i hvordan lovprosessen fram til høring organiseres og legges opp. Denne relativt store grad av frihet stemmer med maktutredningens konklusjoner som ble gjennomgått i teorikapittelet foran.

4.2.15 Høringsutkastet til Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) ble sendt på høring

Forarbeidet resulterte i et utkast til Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-1994). Dette ble det sentrale dokumentet som berørte parter forholdt seg til i fortsettelsen, først i form av en omfattende høring som ble arrangert i regi av departementet. Høringsuttalelsene ble så innarbeidet før proposisjonen ble oversendt Stortinget. Forslaget resulterte i at Stortinget til slutt vedtok endringer i 70 av lovens 123 paragrafer. Plandelen av loven, som lå under Miljøverndepartementets ansvarsområde, var ikke tema for endringsforslaget. De fleste av lovparagrafene som lå under Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde ble endret. Jeg vil komme tilbake til Stortingsbehandlingen, som er den neste fasen i

lovprosessen. Jeg vil nå ta for meg den avsluttende delen av denne fasen. Høringen og dens innvirkning på lovforslaget.

4.2.16 De berørtes reaksjoner på høringen

Det var mange som avga høringsuttalelse, også de organisasjonene som var aktive i PBL-nettverket. Uttalelsene ble redigert sammen i et dokument, ”Høringsuttalelser til utkast til Ot.prp. om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. Juni 1985 nr 77”, på i alt 224 sider. Følgende organisasjoner avga høringsuttalelse :

Statlige organer	Kommuner	Organisasjoner
Helsedirektoratet	Bærum	NPA norske praktiserende arkitekter
Næringslovsutvalget	Drammen	NAL norske arkitekters landsforbund
Næringsdepartementet	Nittedal	RIF Rådgivende ingeniørers forening
Forsvarsdepartementet	Kristiansand	NITO
Arbeid-og admin.departementet	Sarpsborg	BHF Byggherreforeningen
Fiskeridepartementet	Bergen	OBOS
Miljøverndepartementet	Enebakk	Norges eiednomsmeglerforbund
Sosialdepartementet	Flora	Norges skogeierforbund
Statsbygg	Hitra	NBBL
Statskonsult	Krødsherad	KS Kommunenes sentralforbund
Husbanken	Rakkestad	Fellesforbundet
Fiskeridirektoratet	Evje og Hornes	LO
Luftforsvarsverket	Høylandet	NEKF Norges elektriker og kratstasjonforbund
Statens Naturskadefond	Hjelmeland	NKF Norsk kommuneforbund
Statens Bygningstekniske etat	Lillesand	Norsk Brannvernforening
Jordforsk	Sola	Norsk VVS
Norges Byggstandardiseringsråd	Ås	Den norske Advokatforening
Statens naturforvaltningsråd	Oppegård	Den norske turistforening
Statens byggeskikkutvalg	Oslo VA	Fylkeslegen Rogaland
Statistisk sentralbyrå	Sandefjord	Funksjonshemmedes forening
Forbrukerrådet	Skedsmo	Hørselhemmedes Landsforening
Forbrukerombudet	Stavanger	Norges Blindeforbund
Arbeids og sikkerhetsavd – KAD	Trondheim	Norges forsikringsforbund
Statens provningsanstalt	Ullensaker	NHO Næringslivets hovedorganisasjon
	Ålesund	Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede
Fylker	Borre	Fakultet for bygningsingeniørfag
Fylkesm Aust Agder	Dønna	Fakultet for arkitektur
Fylkesm. Akershus	Eidsberg	NLH Norges Landbrukshøyskole
Fylkesm. Hedmark	Fosnes	NBI Norges Byggforskningsinstitutt
Fylkesm Nordland	Fyresdal	NKF Norsk kommunalteknisk forening
Fylkesm Telemark	Levanger	BHLF (Bygghåndverksfagenenes Landsforening)
Fylkesm Møre og Romsdal	Midsund	NELFO Norges elektroentreprenørforbund

Statlige organer	Kommuner	Organisasjoner
Fylkesm Sør. Trøndelag	Nærøy	LBA Landsforeningen for bygg og anlegg
Fylkesm Rogaland	Røyken	MEF Maskinentreprenørenes forbund
Fylkesm Oppland	Tana	NVEF Norsk ventilasjon og energiteknisk forening
Fylkesm Oslo og Akershus	Heøy	TESO Tekniske entreprenørers samarbeidsorgan
Fylkesm Troms	Aurskog Høland	Betongindustriens landsforening
Fylkesm Vestfold	Rygge kommune	Byggeindustriens landsforening
Akershus Fylkeskom.	Sande	HL Huseiernes landsforbund
Hedmark Fylkeskom.	Sokndal	Arkitekthøyskolen i Oslo
Hordaland Fylkeskom.	Sørum	Norsk brannbefals Landsforbund
Nord Trøndelag Fylkesk.	Vennesla	Folkeuniversitetet i Buskerud
Oppland Fylkeskom.	Vestby	Oslo og omland Friluftsråd
	Åmot	Fuksjonshemmedes fellesorganisasjon
	Vikna	KELF Kuldeentreprenørenes Landsforening
		Nordnorske entreprenørers Samarbeidsorgan BA:
		Politiske partier :
		Fremskrittspartiet

De fleste departementene, og flere statlige organer avga høringsuttalelse. Mange av fylkesmennene, og noen fylkeskommuner avga uttalelse. 45 kommuner dvs. ca 10% av landets kommuner ga høringsuttalelse. Fra kommunehold for øvrig ga Kommunenes sentralforbund (KS) og Norsk kommunalteknisk forening (NKF) uttalelse. De fleste bransjeorganisasjonene avga høringsuttalelse. Fra byggherrehold ga Byggherreforeningen, Norske boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Huseiernes Landsforbund (HL), Oslo Boligsamvirke (OBOS) og Statsbygg høringsuttalelse. I listen over organisasjoner finner vi også noen som representerer brukerne og allmennheten. Også ulike undervisnings og forskningsinstitusjoner deriblant Norges Byggforskningsinstitutt (NBI) avga høringsuttalelse. Det vil føre for langt her å gå inn på alle deltaljene i høringsuttalelsene. Jeg vil nøye meg med å gjengi noen hovedtrekk.

Bransjens reaksjoner

Bransje-organisasjonene ser forslaget til PBL-reform primært som en mulighet til å rydde opp i bransjen og stenge ute useriøse og uorganiserte aktører fra markedet. Man støtter ut fra dette ideen om en godkjenningsordning som mange ønsker kun skal være en sentral godkjenning. Man er villige til å ta ansvar og påta seg dokumentert egenkontroll, og man vil at de som bryter reglene blir tatt. Det vil si, uten at så mange nevner dette, et myndighetsapparat som har ressurser til å garantere reglene. I uttalelsen fra LBA heter det :

”LBA vil understreke betydningen av at plan- og bygningsmyndighetene har et apparat som gjør det mulig å følge opp de nye kontrollbestemmelsene.”

Bygghåndverksfagenes landsforbund (BHLF) der de organiserte byggmestere, rørleggerne, blikkenslagerne og malerne er medlemmer var også positive, selv om de i liten grad hadde vært med i prosessen tidligere. Det samme var tilfelle for arkitektene. Noen av organisasjonene var imidlertid betenkt over at regelverket kunne føre til økt byråkrati.

Under denne tilsynelatende enigheten om at det er behov for et nytt regelverk vaktet LBA på rådgiverne slik at de ikke skulle få noen fordeler framfor entreprenørene. Dette kommer blant annet til uttrykk i følgende uttalelse fra LBA :

”Vi mener generelt at kontrollordningene bør omfatte alle ledd i prosessen, og at de derfor også må gjøres gjeldende for prosjekteringsleddet”

Forslaget om ”grønn samordner” møter imidlertid massiv motstand fra bransjens organisasjoner, som bruker mye av sine høringsuttalelser til å argumentere mot denne, mens Fellesforbundet og LO bruker sine høringsuttalelser til å argumentere for forslaget om ”grønn samordner”.

Kommunenes reaksjoner

De kommunale myndighetenes oppgaver ville bli drastisk endret. Kommunene skulle gå igjennom og kontrollere den innsendte dokumentasjonen, gi markedsadgang, gi rammetillatelse og byggetillatelse, føre tilsyn med at egenkontrollen fungerer og utstede ferdigattest. Gjennom dette tilsynet og ved stikkprøver skulle kommunene ha lettere og økt adgang til å gi sanksjoner til dem som ikke fulgte reglene. Spørsmålet mange kommuner tok opp var om kommunene hadde nødvendige ressurser til å forvalte lovendringen.

Det var allment kjent på denne tiden at kommunene som følge av forenklingsperiodens lovjusteringer i 1986, (der kravet om kommunal kontroll på byggeplass bortfalt), hadde redusert sin bemanning til byggesaksfeltet (Echhoff og Graver 1991) betraktelig. (Oslo kommune var her et unntak). Med knappe ressurser i kommunene var det heller ikke mye som tydet på at kommunene ville prioritere byggesak framfor sykehjemsplasser og skolebøker i framtiden.

Uttalelsene fra kommunene viser at mange var svært skeptiske til forslaget fordi man ikke har de ressurser som ansees som nødvendig.

I uttalelsen fra Dønna kommune heter det for eksempel ;

”Utkastets ønskemål og teoretiske oppskrift kan synes tilforlatelig. En underslår imidlertid det faktum at en vesentlig årsak til de senere års manglende bygningskvalitet og miserer skyldes at de fleste av kommunene har valgt å prioritere bort både forsvarlig byggesaksbehandling, kontroll og opplæring. Denne lovforvaltningen har i en årrekke vært en form for venstrehåndsarbeid, i konkurranse med andre oppgaver. Kommunene er en lokalpolitisk enhet, og en kan ut fra dette faktum ikke forvente at oppgaven som lokalforvalter og regelrytter for statsforvaltningen skal ha særlig høy status. Er det noe som tilsier at kommunene skal ha ressurser til rådighet slik at intensjonene kan oppfylles ?”

(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:39)

I uttalelsen fra Borre kommune heter det :

”I den vanskelige økonomiske situasjonen Borre kommune befinner seg i, har kommunen betenkeligheter med å slutte seg til forslaget”

(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:39)

I uttalelsen fra Ullensaker kommune heter det :

” I det videre arbeidet med lovproposisjonen må det diskuteres andre muligheter enn gebyrer for å dekke opp økte økonomiske uttellingene for kommunene, ellers vil denne lovendringene føye seg til rekken av sentralt pålagt ”merarbeid” for kommunene uten at det gis økonomisk vederlag.” (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:38)

I uttalelsen fra Sandefjord kommune heter det :

”Det generelle inntrykket av utkastet er positivt. Det tar opp svake sider ved dagens system, og forslaget har i seg muligheter til kvalitetsheving, men dette vil kreve økte ressurser både på sentralt og lokalt hold. Man bør rette spesiell oppmerksomhet mot farene for ”byråkratisering” og nye tungvinte ordninger.” (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:36)

Kommunenes sentralforbund's uttalelse peker også på den vanskelige ressursituasjonen i kommunene :

”Etter KS vurdering må de administrative og økonomiske konsekvensene av utkastet til nytt søknads- og saksbehandlingssystem utredes grundigere. De nye bestemmelsene krever faglig kompetanse og kapasitet som, for de flestes kommuners vedkommende, ligger langt over dagens virkelighet.” (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:47)

Norsk kommunalteknisk forening (NKF) uttaler seg :

”For mange mindre kommuner vil imidlertid kontrollen med ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende medføre adskillig merarbeid. De aller fleste byggesaker er svært små.....”
(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:70)

4.2.17 Gjennomføring av høring i huseiernes organisasjoner

Huseiernes organisasjoner hadde ikke deltatt i de forutgående diskusjonene om PBL-reformen. Fra Byggherreforeningen blir det hevdet at man forsøkte å komme med i møtene der reformen ble diskutert, men uten å lykkes. De øvrige organisasjonene gjorde ikke tilsvarende framstøt. Hvordan forholdt så organisasjonene seg når de fikk tilsendt forslaget til nye byggeregler på høring ?

I undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner ble respondentene bedt om å beskrive hvordan organisasjonen vanligvis går frem når man får tilsendt et høringsdokument, for så å beskrive hvordan forslaget til nye byggeregler ble behandlet i organisasjonen. Her er det en stor forskjell mellom Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) med stor administrasjon (ca 50 årsverk), Huseiernes Landsforbund (HL) som på denne tiden hadde 4-5 årsverk og Byggherreforeningen (BHF) med sine 2 årsverk. NBBL vurderer alle høringsutkast, og ved behov settes ned egne ad.hoc utvalg med interne administrative ressurser, eventuelt supplert med eksterne ressurser. Når det gjaldt den aktuelle høringen ble det imidlertid ikke nedsatt noe ad.hoc utvalg. Man engasjerte isteden en utenforstående erfaren ingeniør som gikk igjennom saken og skrev høringsuttalelsen på vegne av NBBL.

Huseiernes Landsforbund og Byggherreforeningen har svært begrensede ressurser i forhold til NBBL. Det er en jevn strøm av høringsdokumenter og man må prioritere strengt.

I Huseiernes Landsforbund hadde man ikke tenkt å gjøre så mye med høringsdokumentet før: *” Vi ble kontaktet av en ekstern advokat : har dere sett dette og dette”*. Det ble så satt i gang et arbeid i organisasjonen : *”Vi brukte ganske mye ressurser når vi først våknet.”*

Annerledes var det i Byggherreforeningen som hadde fulgt reformarbeidet fra sidelinjen. Den vanlig fremgangsmåte i Byggherreforeningen er å kunngjøre den aktuelle saken for medlemmene og oppfordre medlemmene til å komme med innspill i den aktuelle saken. Det vil som oftest si liten eller ingen respons. Den manglende responsen skaper en frustrasjon som kan illustreres med følgende uttalelse :

”Det vi gjør : Vi mottar henvendelsen slik vi pleier å gjøre. Så sender vi ut en meddelelse til samtlige om at vi har fått den saken og at vi tar gjerne imot innspill på det. Men vi ser også av listene at departementet sender denne ut til gud og hvermann. Da har ikke vi så veldig store muligheten, fordi departementet etter mitt ståsted sørger for å lave,... skal vi kalle det litt rot. Fordi hvis jeg går til fylkeskommunene eller kommunene og sier dere står på listen kan dere sende meg ett svar, så er de så opptatt av å tekkes sin rådmann og sine styrer at de sender svarene direkte selv. De har ikke lyst til å la den gå gjennom organisasjonen. Og dermed har departementet meget effektivt sørget for at det ikke kommer noe svar fra oss. Og dermed så har de full styring. Ja, og ingen samordning.”

Responsen fra medlemmene var meget begrenset. Ett av medlemmene i Byggherreforeningen som hadde fått tilsendt høringsdokumentet uttalte følgende i intervjuet om hvordan han opplevet høringen :

”Jeg gadd ikke. Jeg ga opp. Jeg fikk en bok som var tykk som et ondt år. Å gå igjennom den på egenhånd og mene noe, det så jeg svart på. Jeg kasta kortene. Jeg tror nok det er en gjengs oppfatning. Måten å tilnærme seg dette på er helt vanvittig. Du har ikke mulighet til å bidra med noe”.

Resultatet for Byggherreforeningens del var at foreningssekretæren måtte skrive uttalelsen alene. Reformforslaget førte ikke til noen intern diskusjon i foreningen.

Bildet som her tegnes stemmer godt med beskrivelsen fra maktutredningen om at administrative ressurser i organisasjonen er avgjørende for organisasjonenes evne til å respondere på en høringsuttalelse. Når det gjelder organisasjonenes innsats, knyttet til høringen av plan-og bygningslovreformen, fremgår det imidlertid at dette ble gjort på enkleste måte. Organisasjonen som sådan engasjerte seg i ikke. Hvorfor ? NBBL hadde på denne tiden meldt seg inn, og var medlem i Byggherreforeningen og man regnet med at Byggherreforeningen ville engasjere seg.

Huseiernes Landsforbund hadde ikke tenkt å bruke noe særlig ressurser på saken før de ble ”kontaktet av en advokat”. ”De satte da inn et skikkelig støt”, men sier samtidig at ”det er begrenset hva man kan gjøre med en proposisjon”. Hvorfor hadde man ikke engasjert seg tidligere for å påvirke reformen før den kom så langt som til en proposisjon ? En viktig årsak til dette var at organisasjonen hadde begrensede ressurser og at man prioriterte andre saker framfor plan-og bygningslovreformen.

4.2.18 Huseiernes/byggherrenes høringsuttalelser

Utkastet til Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) ble sendt på bred høring også til enkeltbyggherrer og byggherrenes organisasjoner. I tillegg til NBBL, HL og BHF som beskrevet foran ga Statsbygg⁸ og OBOS⁹ egne høringsuttalelser. Statsbygg var medlem av Byggherreforeningen og OBOS er medlem i NBBL. De innkomne høringsuttalelsene ble som tidligere omtalt redigert sammen i et dokument utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet på 224 sider ”Høringsuttalelser til utkast til Ot.prp. om endringer i Plan-og bygningsloven av 14.juni 1985 nr 77”. Tabellen under viser hvilke delkapitler i dette dokumentet der det siteres fra uttalelser fra NBBL, HL, BHF, OBOS og Statsbygg. Tallene i kolonnene viser til hvilke sider høringsuttalelsen står på.

KAPITTEL I HØRINGSdokUMENTET – Utkast til odelstingsproposisjon	NBBL	HL	BHF	OBOS	STATSBYGG
1. INNLEDNING					
1.3 formål med endringsforslaget	20		19	19	13-14
1.7.2 konsekvenser for privat sektor		32			
1.7.3 konsekvenser for kommunene		44			
Det ble ikke gjengitt uttalelser til kapittel 2 og 3 i høringsdokumentet					
KAPITTEL I HØRINGSdokUMENTET –	NBBL	HL	BHF	OBOS	STATSBYGG

⁸ Statsbygg bygger, forvalter og leier ut eiendommer til ulike statlige institusjoner på oppdrag fra eier (Stortinget fastsetter etatens budsjett og fatter avgjørelser om større investeringer). Statsbygg ivaretar med dette statens interesser som eier, byggherre og forvalter i lovprosessen.

⁹ OBOS er Norges største boligbyggelag som i hovedsak opererer i Oslo kommune. OBOS anskaffer eiendommer, bygger disse ut som byggherre, etablerer borettslag som overtar eier/bruker- og forvalterrollene. Borettslagene er knyttet til OBOS gjennom en rekke tjenester som regnskapsførsel, ulike tilbud til medlemmene som oppnås gjennom storinnkjøp. OBOS har også en egen boligomsetningsenhet som står for salg av de fleste boligene i borettslagene. OBOS ivaretar med dette både eier-, byggherre-, forvalter- og brukerinteressene i sin virksomhet.

Utkast til odelstingsproposisjon					
4. ANSVARSPLOSSERING OG UTFØRING AV KONTROLL I EN BYGGEPROSESS					
4.1	generelt om endringsforslaget		61		59-60
4.4.1.2	ansvarlig søker/prosjekterende				66-67
4.4.1.3	ansvarlig utførende				70-71
4.4.2.2	godkjenning av ansvarlig søker				76
4.4.2.3	godkjenning av ansvarlig utførende				76
4.4.3	Nye regler om kontroll			80-81	78-79
4.4.3.1	Søknadsfasen	82			
4.4.3.2	Utførelsesfasen	83			
4.4.4	dokumentert egenkontroll				85
5. GODKJENNING AV YRKESUTØVERE					
5.1	Godkjenning av yrkesutøvere	86			
5.4	nærmere om departementets forslag		96		
5.4.1	en sentral/landsomfattende godkjenningsordning			99	
5.4.2	Frivillig/obligatorisk ordning	102			
5.6	Sanksjoner – advarsel og tilbakekallelse av godkjenning				115
6. SAKSBEHANDLINGSSYSTEMET OG TILHØRENDE MATERIELLE ENDRINGER					
6.1	byggesakbehandlingen generelt				120
6.2	behandling av søknad om tillatelse			124-125	
6.2.3	forhåndskonferanse	129-130		129	
6.2.4	trinnvis saksbehandling			134	
6.6.2	konsekvenser for de byggesøkende og BA næringen		179		
8. SANKSJONSREGLENE					
8.4.3	reglene om straff	198			
9. ANDRE ENDRINGER I PLAN OG BYGNINGSLOVREFORMEN					
9.1	kommunaldepartementets øvrige forslag til endringer i plan-og bygningsloven		203		
9.1.9	nye krav til bestående byggverk		214		
9.1.17	sakkyndig bistand – forhåndsbetaling av gebyr		219		

Vi ser av tabellen at Statsbygg, OBOS, Huseiernes Landsforbund og NBBL har kommentert mange av forslagene til nye byggeregler. Uttalesen fra Byggherreforeningen (BHF) er i sin

helhet gjengitt under kapittel 1.3 – ”formålet med endringsforlaget”. Denne var en lite gjennomarbeidet uttalelse som må forstås på bakgrunn av situasjonen med manglende ressurser i foreningen.

Hvordan stillet organisasjonene seg for øvrig til :

- ansvarsomleggingen ?
- den dokumenterte egenkontrollen ?
- myndighetene kompetanse og kapasitet til å håndheve regelverket ?
- kravet om kvalitetssystemer ?

I hvilken grad stiller organisasjonene spørsmål ved

- Hva reformen ville koste for huseierne, og hva huseierne ville få igjen ?
- Om byggebransjen ville få økt makt og innflytelse over huseierne ?

Hvordan stillet organisasjonene seg til ansvarsomleggingen ?

Organisasjonene støtter lovens intensjon om å ”rydde opp” og skape ordnede ansvarsforhold i bransjen. Det stilles imidlertid i liten grad spørsmål ved at byggherrenes ansvar reduseres og hvilke konsekvenser det ville få for huseierne/byggherrene. Hvorfor ikke ?

En forklaring på dette var at ansvarsomleggingen ble bestemt i 1990 og lå implisitt i hele reformforlaget. Å stille spørsmål ved dette ville innebære å stille spørsmål ved hele proposisjonen. En årsak kan også være at OBOS, Statsbygg, NBBL alle representerer profesjonelle byggherrer som selv hadde kompetanse til å beholde ansvaret. Huseiernes Landsforbund som uttaler seg på vegne av uprofesjonelle huseiere støtter imidlertid også forslaget med følgende uttalelse ”*Hovedprinsippet som er lagt til grunn ved de nye ansvarsreglene om at ansvar legges hos den som har reell mulighet til å påse at feil ikke oppstår, synes riktig*”.

(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:61)

Hvordan stillet organisasjonene seg til den dokumenterte egenkontrollen ?

OBOS, Statsbygg, NBBL og BHF representerer alle profesjonelle eiere og byggherrer som forestår kontroll av egne bygg. De støtter prinsippet om dokumentert egenkontroll. Det kan virke som om de profesjonelle byggherrene her ser for seg et kontrollopplegg der byggherren vil ha det totale kontrollansvaret. OBOS hevder at den kommunale bygningskontrollen har liten praktisk verdi. I det redigerte høringsdokumentet er det ikke gjengitt noen uttalelser fra Huseiernes Landsforbund om den dokumenterte egenkontrollen.

I hvilken grad stillet man spørsmål ved myndighetenes evne til å håndheve regelverket ?

Alle organisasjonene stiller spørsmål ved, og er betenkt over myndighetenes kapasitet og advarer mot økt byråkrati. Bekymringen fra de profesjonelle går i første omgang på problemet med lang saksbehandlingstid. OBOS viser til eksempler fra Oslo. Huseierenes Landsforbund som representerer de uprofesjonelle byggherrene peker i sin uttalelse på at kommunene må gi en påregnelig saksbehandling og at innsatsen fra det offentlige må økes.

Hvordan stillet organisasjonene seg til kravet om kvalitetssystemer ?

Av NBBL's høringsuttalelse som ble skrevet av en ekstern erfaren ingeniør fremgår det en tro på at kvalitetssystemer vil bedre kvaliteten. "Med de kvalitetssystemer som etter hvert har blitt og vil bli innarbeidet på entreprenørsiden, vil dette sannsynligvis være et fremtidsrettet kontrollopplegg som også økonomisk burde falle heldig ut".

OBOS er i sin uttalelse mer betenkt ved kostnadene. "Det er et generelt inntrykk ved lesning av høringsutkastet at den bedrede kvalitetssikring det legges opp til, koster penger som trolig vil bli veltet over på prosjektene. Det bør stilles et stort spørsmålstegn ved forholdstallet mellom kontrollører og utførende i en typisk byggesak og stille seg spørsmålet om dette er rimelig i forhold til hva det koster".

I hvilken grad etterlyste byggherrenes organisasjoner en nærmere vurdering av kostnadene og nytten ved reformen ?

Flere av uttalelsene peker på faren for økte kostnader som følge av reformen og reiser spørsmål ved hva man får igjen. Det kunne ut fra dette vært naturlig å ha bedt om at det

utføres en analyse av kostnadene ved reformforslaget, men ingen av organisasjonene etterlyser dette.

I hvilken grad frykter organisasjonene at reformen vil gi bransjen økt makt ?

Som kommentar til formålet med reformforlaget skrev NBBL ”Vi frykter en viss *entreprenørstyring av byggherrekrav*”. De øvrige organisasjonene tar ikke opp dette spørsmålet.

4.2.19 Etterarbeidet i KRD etter høringen resulterte i Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94)

Det var ingen lett oppgave å skrive Odelstingsproposisjonen for Stortinget. Mange hensyn skulle veies opp mot de ideene man hadde vært med å utvikle og som man trodde på. Samtidig hadde man fått en sterk politisk innblanding med forankring i andre miljøer som krevet at den ”grønne samordneren” skulle inn i regelverket. For det tredje hadde man fått en føling med hvordan de som ikke hadde vært med i PBL-nettverket så på reformforslaget.

Av alle innspill var det ”den grønne samordner”- funksjonen som var den største truselen mot PBL-nettverkets forslag til nye regler. Bak denne lå det en politisk tyngde som ikke kunne neglisjeres.

Motforestillingene fra kommunene og Kommunenes Sentralforbund på grunn av ressursituasjonen ble ikke tatt alvorlig. Uttalelsene fra huseierne/byggherrene spriket i ulike retninger og truet ikke PBL-nettverket. Byggherre/huseierorganisasjonene var svake. Kommunenes sentralforbund (KS) var, og er ikke kjent for å følge opp kommunenes interesser på dette området. Norsk kommunalteknisk forening (NKF) hadde begrensede ressurser til å følge opp denne saken videre for kommunene ut over det å sende inn høringsuttalelse.

4.2.20 Resultatene fra høringen

Man valgte i Odelstingsproposisjonen å vie et eget kapittel (s 46-64) til å behandle den ”grønne samordner”-funksjonen. Samordnerfunksjonen ville kreve et utstrakt samarbeid mellom arbeidstilsynet, skattemyndighetene, bygningsmyndighetene og bransjen som skulle samordne disse regelverkene på byggeplassen. En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Finansdepartementet, Sosialdepartementet og Kommunaldepartementet ble nedsatt. Et stort utredningsarbeid ble gjennomført.

I kapittel ”5.4.7.2 Samordnerens oppgaver og ansvar” beskriver departementet forslaget på følgende måte :

”Som det er redegjort for ovenfor, se særlig pkt.5.3.2 foreslås at samordner skal innhente opplysninger fra aktørene på byggeplassen om bestemte avgrensede offentligrettslige plikter. Det foreslås ikke at han skal kontrollere at det aktuelle regelverk er etterlevd, da dette, som i dag, bør tilligge fagorganene. Han skal derimot ha som oppgave å innhente opplysninger fra hver enkelt aktør som vedrører de lovbestemte krav til bruk av arbeidskraft, og sikkerhet på byggeplassen. Disse opplysninger vil også kunne brukes til kontroll av innbetaling av bestemte skatter, trygder og avgifter.

Dette arbeidet foreslås gjennomført ved bruk av skjema som den enkelte entreprenør, enmannsforetak m.v. plikter å overlevere til samordner. Skjemaets innhold er nærmere beskrevet i pkt. 5.3.9 nedenfor.” (Ot.prp39 (1993-94): 60)

Det var ikke slik PBL-nettverket, med embetsverket medregnet, hadde tenkt seg PBL-reformen. Ved å skille ut samordnerdiskusjonen i et eget kapittel var det mulig å presentere forslaget til nytt regelverk relativt uforstyrret av samordnerdiskusjonen, som måtte komme.

For øvrig er forslaget til nytt regelverk i tråd med det som ble sendt på høring. Hovedgrepet ble beholdt. Advarslene fra kommunene om at de ikke hadde ressurser, og derfor ikke ville være i stand til å forvalte reformen, kommer ikke til uttrykk i proposisjonen. Her står det blant annet om administrative konsekvenser for kommunene :

”3.2 KOMMUNENE

For kommunene medfører forslagene delvis andre arbeidsformer, men sannsynligvis ikke større arbeidsmengde. Kommunenes rolle som tilsynsorganer blir klarere, og det blir lagt større vekt på gjennomgang av dokumentasjon både når det gjelder søknadsbehandling,

kontroll og kvalifikasjonskrav. Disse oppgavene ligger der i utgangspunktet også etter dagens regler, men vil bli forsterket på bekostning av den detaljerte bygningskontroll som en del kommuner i dag utfører. Den pliktmessige delen av kommunenes søknadsgjennomgang (Plangrunnlaget m.v.) vil stort sett være uendret, og kommunenes ansvar blir omtrent det samme som i dag.” (Ot.prp39 (1993-94):26)

Spørsmålene om økonomiske konsekvenser for huseierne blir blant annet omtalt på følgende måte :

”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. Strengere håndhevelse av kvalitetskravene vil redusere mulighetene for oppdragsgivere til å velge dårligere, og i utgangspunktet billigere løsninger..... Lovendringen skulle dermed ikke medføre behov for dyrere løsninger.”
(Ot.prp39 (1993-94):25)

4.2.21 Bruk av ”Byggskaderapporten” fra NBI

Kommunaldepartementet ga Norges Byggforskningsinstitutt i oppdrag å kartlegge og beskrive byggskadeomfanget i Norge i forbindelse med lovreformarbeidet. Under skrivingen av Odelstingsproposisjonen begynte det å komme resultater fra dette arbeidet. Kostnadene ved skader, feil og mangler ble anslått til 10 % av de totale kostnader i byggevirksomheten. Departementet fikk med seg noen hovedtall i innspurten med proposisjonen før NBI var ferdige med den endelige rapporten. Dette skulle vise seg å bli et verdifullt argument for å underbygge behovet for reformen.

I denne rapporten hevdes det at en stor del av skader, feil og mangler skyldes feil i prosjekteringen. Dette ble et viktig argument for å gjøre prosjekteringen til gjenstand for offentlig godkjenning og kontroll. Disse funnene var også kjærkomne argumenter for entreprenører og håndverkerne som kunne vise til at rådgiverne var like mye skyld ”i elendigheten” som de selv. Denne diskusjonen kom for alvor opp i forskriftsfasen når fagprofesjonene blant annet måtte bli enige om godkjenningsordningen. Et annet funn som var sentralt i Byggskaderapporten, men som ikke passet inn i argumentasjonen var at byggherrene fikk skylden for så mye som 40% av skadene. Byggherrene fatter alle avgjørende

beslutninger og betaler for varer og tjenester som leveres, men gjør dette ut fra manglende kunnskap om konsekvenser. For å få bukt med dette problemet ville det vært naturlig å bygge opp og styrke byggherrefunksjonen slik man hadde valgt å gjøre i Sverige. Sverige innførte sin PBL-reform i 1995. Det norske hovedgrepet med å redusere byggherrenes ansvar var spesielt i europeisk sammenheng. På dette stadiet i lovprosessen var disse tankene ikke aktuelle.

I Odelstingsproposisjonen blir reformens hovedgrep begrunnet på følgende måte :

”Når departementet i det norske forslaget har valgt å legge ansvaret der feil oppstår, dvs i stor grad på de prosjekterende og utførende, har det sammenheng med at norske byggherrer – tiltakshavere – er en meget sammensatt gruppe, med et stort innslag av forbrukere og engangsbyggherrer” (Ot.prp39 (1993-94):15).

Odelstingproposisjonen ble oversendt Regjeringen ved statsråd Gunnar Berge, som oversendte proposisjonen til Kommunalkomiteen for videre politisk behandling.

4.2.22 Oppsummering av huseiernes medvirkning i departementsfasen.

Dialogen med berørte parter og departementet er svært lite tilfredsstillende for huseiernes organisasjoner i departementsfasen. Kartleggingen tyder på at den også har vært lite tilfredsstillende for håndverkerne, arkitektene og for så vidt kommunene. Habermas’ krav til generalitet (alle som berøres må delta) er ikke innfridd i denne fasen. Vi ser her et tydelig eksempel på hvordan nye ideer til byggeregler oppstår i noen miljøer og at det utvikler seg et nettverk av personer som blir pådrivere for ideene. Latours beskrivelse stemmer godt med det videre hendelsesforløpet. Dialogen om byggereglens videre utvikling foregikk primært blant pådriverne som utvider sine nettverk for å vinne nødvendig oppslutning. Flyvbjergs beskrivelser av hvordan pådrivere utvikler tilhørende argumentasjonen for sine forslag stemmer også godt med det som skjer i denne fasen.

Huseiernes organisasjoner ble ikke invitert med i diskusjonene. Det var ikke nødvendig å ha disse med for å få gjennomslag. Byggherreforeningen forsøkte å komme inn i prosessen uten å lykkes.

Huseiernes organisasjoner ble først invitert med når forslaget til nye byggeregler ble sendt på skriftlig høring. De ble ikke invitert til noen diskusjon med øvrige berørte parter i forbindelse

med høringen. Organisasjonene måtte sette seg inn i forslaget og avgi sin uttalelse skriftlig direkte tilbake til departementet. Huseiernes Landsforbund ”våknet” i forbindelse med denne høringen. På spørsmålet om hvordan høringsordningen oppleves ble det uttalt :

”Absolutt over middels i dag. Særlig etter hvert som vi er blitt større så er det til og med folk som hører på hva vi har å si. Du vet dette her kom ut på høring for en stund siden. På den tiden var Plan- og bygningsloven ikke noen sak for oss, men i dag er det en selvfølge. Det har skjedd en voldsom utvikling hos oss siden den gang” .

En viktig forklaring på dette er at Huseiernes Landsforbund på begynnelsen av 90-tallet hadde lite administrative ressurser, 3-4 årsverk, mot i dag ca 15 årsverk. Uttalelsen bekrefter med dette bildet fra maktutredningen om at organisasjonenes administrative ressurser har stor betydning for deres evne til å medvirke og påvirke beslutningsprosessene.

Departementsfasen var dominert av de sterkeste bransjeorganisasjonene. Det var primært Rådgivende ingeniørers forening (RIF) men også etter hvert Landsforeningen for Bygg og anlegg (RIF) som sammen med representanter fra Statens bygningstekniske etat (BE) og Kommunaldepartementet (KRD) som drev prosessen framover. Norges Byggforskningsinstitutt spillte også en aktiv rolle. Felles for pådriverne bak regelverksendringen var at de hadde sterk tilhørighet til kvalitetsbevegelsen på 90-tallet og KS-nettverket som utviklet seg på byggsektoren. KS-nettverket bestod i hovedsak av ingeniører. Arkitektene og håndverkerne var i liten grad med i KS-nettverket. Tjenestemennenes aktive rolle blant pådriverne for reformforslaget reiser en del spørsmål om deres nøytralitet. I hvilken grad kunne berørte parter og de folkevalgte ha tillit til at departementet foretok en balansert vurdering når de ivret spesielt for en bestemt løsning ?

Det var mange høringsuttalelser som stilte spørsmål ved all dokumentasjonen, ved faren for økte kostnader, og det var mange som hevdet at kommunene ikke hadde ressurser til å forvalte lovendringen på forsvarlig måte. Det ble ikke gjennomført noen nærmere kost/nytte analyser før forslaget ble fremmet for Stortinget. Det hevdes i Odelstingsproposisjonen at man må påregne noe økte kostnader, men at dette ville lønne seg i det lange løp i form av økt kvalitet og mindre feil, mangler og skader.

Lovforslaget som til slutt ble fremmet som Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-1994) inneholdt mange uavklarte spørsmål og konflikter.

4.3 FASE III : STORTINGSBEHANDLINGEN (1994-1995)

4.3.1 Kommunalkomiteens arbeid med reformforslaget

Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94) ble lagt frem for Regjeringen i statsråd av statsråd Gunnar Berge, som oversendte saken til Stortinget. Stortinget sendte så saken videre til Kommunalkomiteen som hadde ansvaret for å legge saken fram for Stortinget.

Kommunalkomiteen behandler de sakene som ligger under Kommunaldepartementets ansvarsområde. Kommunalkomiteen besto av 6 representanter fra (Ap), 3 fra (Sp), 2 fra (H) og 1 fra (SV) og 1 fra (Krf), 13 i alt.

For saker av en viss størrelse blir noen valgt til å lede kommunalkomiteens arbeid. I tillegg utnevner partiene representanter, såkalte skygger, som følger saken spesielt på vegne av partiet. Arild Lund (H) ble valgt til saksordfører for arbeidet med proposisjonen. Dette var hans første periode på Stortinget, og oppdraget som saksordfører var en stor utfordring for en ny stortingsrepresentant. Arild Lund hadde 12 års erfaring som ordfører i henholdsvis Tjølling og Larvik (etter kommunesammenslåing) før han ble valgt inn for Høyre på Stortinget. Før den politiske karrieren hadde han erfaring fra entreprenørbransjen. Denne bakgrunnen medvirket til at Lund ble valgt til saksordfører. Fremskrittspartiet hadde ikke noe medlem i kommunalkomiteen. Dette var bakgrunnen for at Frp, som eneste politiske parti, avga høringsuttalelse til Kommunaldepartementet i forbindelse med departementets høringsrunde. Kommunalkomiteen har en fast sekretær som bisto komiteen.

Når komiteen fikk innstillingen våren 1994 fant man fort ut at saken var så omfattende at den trengte ekstra tid til behandlingen. Komiteen hadde saken til behandling i ett år og avga sin innstilling til Odelstinget 9.mars 1995. For behandlingen i komiteen oppnevnte hvert parti sin talsmann/kvinne ("skygger") som hadde ansvaret for behandlingen ("skygge saken") på vegne av hvert sitt parti. Skyggene må sette seg ekstra godt inn i saksfeltet. De blir med dette nøkkelpersoner.

Hvis vi prøver å sette oss inn i komiteens og komitemedlemmenes situasjon, så hadde svært få bakgrunn fra byggebransjen. De kjente lite til hva som hadde foregått i den tidligere lovprosessen. Når de skulle ta stilling til PBL-lovendringsforslaget måtte de hente inn

synspunkter fra ulikt hold for å danne seg inntrykk av hvordan berørte parter så på forslaget. Dette besto dels i fellesaktiviteter som komiteen gjennomførte, og dels i form av personlige kontakter som komiteens medlemmer hadde.

Komiteens fellesaktiviteter

Som grunnlag for behandlingen arrangerte komiteen egne høringer med organisasjoner og enkeltpersoner som dels inviterte seg selv, og som dels ble kalt inn til møter. Arild Lund: ”En del ber om å få komme, og så inviterer vi mennesker vi mener er sentrale som vi vil høre fra. Vi vil høre hva disse organisasjonene sier direkte”. Komiteen arrangerte også en reise til Finland, Sverige og Danmark for å sammenligne det norske forslaget med våre nordiske nabolands regelverk. Det ble ikke ført referater eller protokoller fra møtene. Hensikten var at komiteen skulle kunne danne seg egne uavhengige inntrykk av hvordan berørte grupper opplevet forslaget til PBL-reform.

Personlige nettverk

Den enkelte politiker på Stortinget har et stort nettverk av personlige kontakter i ulike miljøer. Dette er gjensidige kontakter i den forstand av stortingspolitikernes kan ta kontakt ved behov, men også ved at de blir oppsøkt av sine kontakter når disse har saker de vil ta opp.

4.3.2 Reformens hovedgrep var fastlagt i proposisjonen

Når en sak er kommet så langt at Regjeringen oversender den til Stortinget, ligger det mye prestisje og politisk tyngde bak. Det er meget sjelden at lovforslag avvises. Grovt sett kan vi si at hovedgrepene var lagt, og det gjensto en politisk ”frisering”.

I kommunalkomiteens innstilling heter det i innledningen :

”Flertallet er enige i hovedprinsippet som ligger til grunn for proposisjonen om at ansvaret for at regelverket blir fulgt legges på den som utfører jobben og som har faktisk kunnskap og mulighet til å påse at regelverket overholdes. Flertallet mener at den lovrevisjon det her legges opp til innebærer en forenkling og forbedring av et komplisert lovverk. Flertallet tror dette kan bidra til en mer effektiv byggesaksbehandling og bedre bygg.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Arild Lund og Kristian Sundtoft er enige med departementet i at det er en viktig målsetting å legge forholdene til rette for å kvalitetssikre

byggverk og forenkle regelverket. Disse medlemmene mener imidlertid at flere av departementets forslag vil resultere i et unødvendig byråkrati og uoversiktlige forhold, spesielt for små og mellomstore bedrifter.”

(Innst. O. Nr 37-1994-95:5)

4.3.3 Komiteens egne innspill til regelendringen – krav til estetikk

Av innledningen i komiteens innstilling fremgår for øvrig at det som var komiteens hovedinnspill til lovendringsforslaget var krav om estetikk i byggevirksomheten.

”Komiteen mener imidlertid det er nødvendig også å bruke lovendringen mer aktivt for å sikre at estetikk og byggeskikk blir ivaretatt både mer generelt og i forbindelse med de enkelte byggeprosjekter.”

(Innst. O. Nr 37-1994-95:6)

Ut fra dette foreslo komiteen endringer av flere paragrafer som også lå under plandelen av loven. En rekke innspill til politikerne fra arkitekter i blant annet Statens byggeskikkutvalg og Norsk Form førte til at komiteen skjerpet bestemmelsene om estetikk. Byggeskikkutvalget fremmet sine ideer for kommunalkomiteen i brev av 21.08.94. Statens byggeskikkutvalg fikk møte med kommunalkomiteen 21.02.95. Møtet ble fulgt opp med nytt brev av 24.02.95. Dette var mot slutten av prosessen.

Annerledes og mer problematisk skulle det være med den grønne samordnerfunksjonen.

4.3.4 ”Slaget om den grønne samordneren”- bransjeorganisasjonenes lobbyvirksomhet

Det var Stortinget som måtte ta avgjørelsen om den grønne samordneren. Bak innspillet sto LO og Arbeiderpartiet. Disse hadde hatt en ”hånd om” det avsluttende arbeidet med lovutkastet som byggebransjens organisasjoner likte dårlig. Forsøket PBL-nettverket hadde gjort under høringen på å få bort ”den grønne samordneren” og gjenvinne kontroll over lovprosessen hadde ikke lyktes. Det indre nettverket var redd for å miste grepet om reformen. Dette utløste en omfattende korrespondanse og møtevirksomhet mellom byggebransjens organisasjoner og kommunalkomiteen som fremgår av følgende tabell :

Tid	Hendelse	
20.04.94	Brev	Fra Byggenæringens fellestråd
31.05.94	Møte	Møte mellom komiteen og representanter fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
06.06.94	Brev	Fra LBA til Stortingskomiteen, der det vises til møte mellom komiteen og representanter fra NHO som var holt 31.05.94
17.06.94	Faks	Fra LBA, der Stortingskomiteen inviteres på studietur til USA for å se nærmere på bruk av tidsfrister
02.09.94	Brev	Fra Byggenæringens fellestråd til Kommunalkomiteen der det vises til brev av 20.04.94 til komiteen og møte med komiteen 06.06.94. Brevet gir en grundig juridisk betenkning med krav om at ordlyden i flere av paragrafene i lovforslaget må korrigeres.
09.09.94	Brev	Fra Komiteen til KRD v/Gunnar Berge med oversendelse av brev fra BNF av 02.09.94, der BNF krever endringer i lovutkastet.
19.09.94	Møte	Møte mellom Byggenæringens fellestråd (BFR) og Kommunalkomiteen på initiativ fra BFR.
19.09.94	Brev	Fra KRD v/Gunnar Berge, der det vises til brev av 02.09.94, og der Berge varsler endringer av lovutkastet på grunnlag av dette innspillet
20.06- 26.06.1994	Studietur til USA	Studietur til California med 3 representanter fra Kommunalkomiteen og for øvrig sentrale representanter fra byggebransjen og embetsverket.
22.09.94	Brev	Brev fra (Maskinentreprenørene) MEF til kommunalkomiteen der MEF viser til møtet 19.09.94, der de ikke hadde fått vært med.
27.09.94	Brev	Fra KRD v/Gunnar Berge med rettelsler i lovutkastet på grunnlag av brev av 02.09.94 fra BNF
06.12.94	Brev	MEF viser til eget brev av 22.09.94, og kommer med supplerende opplysninger.
14.02.95	Brev	Fra Komiteen til KRD, der komiteen ber om å få oversendt Byggskaderapporten fra NBI, som komiteen hadde hørt om.
23.02.95	Brev	Brev fra Byggenæringens fellestråd (BNF)
27.02.95	Brev	Komiteens utkast til innstilling oversendes KRD v/Gunnar Berge.

I kommunalkomiteens arkiv, som besto av to mapper med brev og dokumenter utgjorde kommunikasjonen med bransjens organisasjoner det aller meste. Det sentrale dokumentet i denne fasen var brevet fra BNF til Komiteen av 02.09.94, som komiteen oversendte til KRD v/Berge 09.04.94.

Svaret fra statsråden viste imidlertid, i tekst, at Arbeiderpartiet ikke var villige til å gi avkall på den ”grønne samordneren”. Arbeiderpartiet hadde sammen med SV flertallet i Kommunalkomiteen. I innstillingen fra Kommunalkomiteen til Odelstinget heter det :

”Komiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har med tilfredshet merket seg at forslaget om samordning i det alt vesentlige følger opp de forutsetninger med hensyn til kontroll av regelverkets etterlevelse på byggeplassen som finanskomiteens flertall ved flere anledninger har fremsatt”.

(Innst. O. Nr 37-1994-95:14)

”Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kristelig folkeparti viser til forslaget om at samordner skal tillegges oppgaver som går ut over det byggfaglige ansvar. Samordneren skal videresende opplysninger vedrørende krav til internkontroll, registrering, yrkesskadeforsikring, arbeidstillatelse, utleie av arbeidskraft og innbetaling av skatt og avgifter. I tillegg gis samordneren ansvar for å kontrollere at skjemaene besvares korrekt. Samordneren tillegges også aktsomhetsplikt med utgangspunkt i den kompetanse vedkommende har.

Disse medlemmene er opptatt av å redusere innslaget av svart arbeid både på byggeplasser og ellers i samfunnet.....

Disse medlemmene er i tvil om forslaget om samordner er et egnet virkemiddel.

Disse medlemmene er også bekymret over byggetiltakenes økte kostnader ved å innføre omtalte ordning”.

(Innst. O. Nr 37-1994-95:15)

”Komiteens medlemmer fra Høyre har merket seg departementets forslag vedrørende den såkalte ”samordner”.....

Det regelverk disse settes til å passe på, vil være så omfattende og komplisert at det går ut over krav som med rimelighet kan stilles til en ansvarlig på en hvilken som helst byggeplass.

Det må påregnes at dette vil gjøre situasjonen enda vanskeligere for de små og mellomstore bedriftene. Disse medlemmer mener denne type kontrolloppgaver best kan utføres av det apparat som samfunnet allerede har etablert for slik virksomhet.”

(Innst. O. Nr 37-1994-95:15)

Arbeiderpartiet og SV var for den ”Grønne samordneren”, mens

Det endelige ”slaget” om den ”grønne samordneren” skulle imidlertid stå under stortingsbehandlingen, der forslaget falt.

Resultatet av bransjens lobbyvirksomhet var :

- Den ”grønne samordneren” ble fjernet
- Man fikk lagt mer forpliktelse på forhåndskonferansen
- Mer forpliktelse på tidsfrister i den offentlige saksbehandlingen
- Man fikk Stortinget til å begrense departementets fullmakter i forskriftsfasen ved å kreve politisk behandling av viktige deler av lovreformen.

Internt i bransjen fikk entreprenørene også styrket sin posisjon vis a vis rådgiverne gjennom stortingsbehandlingen. Det var først og fremst LBA og NHO- systemet som berget reformen igjennom stortingsbehandlingen. Dette ga en god utgangsposisjon for neste fase i lovprosessen : forskriftsfasen.

4.3.5 Huseiernes påvirkning under stortingsbehandlingen

Av huseiernes organisasjoner var det bare Huseiernes Landsforbund som var i kontakt med Kommunalkomiteen.

”I dette tilfelle ble vi kontaktet av en representant i Stortinget i Høyre. Vi var opptatt av at den jevne huseier ikke skulle få for mye trøbbel. Etter hvert som det nærmet seg vedtak var det en og annen som våknet og vi satte inn et skikkelig støt .Vi skrev brev til kommunalkomiteen og hadde møte med den. Dette førte til en justering av kommunalkomiteens innstilling til Stortinget. Vanligvis så er vi jo med fra starten av”.

Huseiernes Landsforbund møtte kommunalkomiteen alene. Kommunalkomiteen la med dette heller ikke til rette for noen dialog mellom berørte parter for at de berørte i fellesskap skulle finne løsninger på problemene og konfliktene som lå i reformforlaget. Ved å kalle partene inn

en for en gikk også Stortinget glipp av partenes evne til å finne løsninger på egne problemer. I stedet ble Kommunalkommiteen sittende med oppgaven og ansvaret for å sammenholde alle innspillene fra alle organisasjonene, for så å fatte endelig vedtak på deres vegne.

Når saken var kommet så langt som til Stortinget er påvirkningsmulighetene ofte begrenset. Fra Huseiernes Landsforbund ble det samtidig hevdet :

”Det er minimalt du kan gjøre med en proposisjon”

Det betyr at man må søke å identifisere de områdene der det er noe å hente politisk og søke å påvirke disse spesielt :

”Nå er det slik at når man driver med såkalt lobbyvirksomhet og prøver å få til noe, så er det en del ting,...man sier at dette her endrer de nok ikke selv om vi ser de burde gjøre det, ja det er helt klart, så la oss sette inn støtet der det er noe å hente.”

4.4 FASE IV – FORSKRIFTSFASEN (1995-1997)

4.4.1 Milepæler i forskriftsfasen

Tabellen under viser hvordan PBL-reformen ble vedtatt gjennom en rekke behandlinger i Stortinget. Den sentrale og viktigste behandlingen var av Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-94). Ved behandlingen av denne begrenset Stortinget embetsverkets fullmakter etter ønske fra bransjens organisasjoner, som hevdet at man gjennom lobbyvirksomhet i større grad kunne kontrollere utfallet. De senere behandlinger av PBL-reformen i Stortinget var en konsekvens av dette.

Omfattende endring i ca 70 av 123 paragrafer. Særlig byggesak, ansvar og kontroll.	<u>Ot.prp. nr.39</u> (1993-94)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.37</u> (1994-95)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.50</u> (1994-95)	Vedtak til lov om endringer i Plan- og bygningsloven.	Odelstinget
Eksisterende bygning og krav til ansvarlige foretak mm.	<u>Ot.prp.nr.44</u> (1995-96)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.58</u> (1995-96)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.66</u> (1995-96)	Vedtak til lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Odelstinget
Dokumentasjon av byggevarers egenskaper.	<u>Ot.prp.nr.25</u> (1995-96)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. Desember 1988 m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.44</u> (1995-96)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. Desember 1988 m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.46</u> (1995-96)	Endringer i Plan- og bygningsloven	Odelstinget

Konsekvensutredninger, EØS-tilpasning. Nye kriterier, nye roller.	Ot.prp.nr.24 (1994-95)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 Bestemmelser om konsekvensutredninger	Miljøverndepartementet
	<u>Innst.O.nr.30</u> (1994-95)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger.	Stortinget Energi- og miljøkomiteen
	Besl.O.nr.40 (1994-95)	Vedtak til lov om endring i Plan- og bygningsloven	Odelstinget
Mindre justering vedr. ekspropriasjon for vannledning mm	<u>Ot.prp.nr.68</u> (1996-97)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.88</u> (1996-97)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endring i Plan- og bygningsloven	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.115</u> (1996-97)	Vedtak til lov om endring i Plan- og bygningsloven	Odelstinget

Kilde : Statens bygningstekniske etats hjemmeside på Internett.

Alle disse proposisjoner, innstillinger og vedtak ga til sammen en revidert plan- og bygningslov som trådte i kraft 1. juli 1997. Samtidig med disse lovendringene arbeidet tjenestemennene i departementet og i statens bygningstekniske etat med konkretisering av loven i form av forskrifter med tilhørende veiledninger. Følgende forskrifter med tilhørende veiledninger ble utarbeidet før loven trådte i kraft 01.07.97. Tabellen viser også endringene som er vedtatt etter at forskriften var vedtatt første gang:

	FORSKRIFT TIL PBL	VEDTATT
(SAK)	Saksbehandling og kontroll i byggesaker	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 22.05.97 Endret 2.gang 13.12.99
(TEK)	Krav til byggverk og produkter i byggverk	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 13.12.99
(GOF)	Godkjenning av foretak for ansvarsrett	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 22.05.97 Endret 2.gang 08.10.98 Endret 3.gang 13.12.99
(ORG)	Organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak for ansvarsrett	Fastsatt av KRD 13.mars 1997 Endret 1.gang 25.11.98
(GEB)	Forskrift om gebyrregulativ for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett etter Plan- og bygningsloven	Fastsatt av KRD 27.06.97

Det fremgår at alle forskriftene ble fastsatt av KRD, som var gitt fullmakten av Stortinget til å sette ”PBL-reformen ut i livet”. Utarbeidelsen av forskriftene har imidlertid skjedd dels i BE og dels i KRD etter nærmere avtale mellom de to. KRD tok ansvaret for SAK, GEB og ORG, mens BE fikk hovedansvaret for TEK og GOF.

4.4.2 Fra bransjesamhold til profesjonskamp i arbeidet med godkjenningforskriften.

I denne fasen endrer lovprosessen karakter fra å være et samarbeid mellom de sterkeste bransjeorganisasjonene til en kamp mellom profesjonene for egne medlemmers interesser. Denne kampen utspilte seg først og fremst i arbeidet med godkjenningforskriften (GOF), som BE hadde ansvaret for.

BE kalte de berørte inn til forskriftsmøter. Det ble opprettet arbeidsgrupper med referansegruppe der de berørtes organisasjoner ble invitert til å delta. Interessemotsetningene fulgte flere akser

- Håndverkere sto mot ingeniører og arkitekter
- De små bedriftene sto mot de store
- Bygde- Norge sto mot By-Norge
- Underentreprenørene sto mot hovedentreprenørene
- Bygg komplett sto mot delte entrepriser

Det allerede etablerte PBL-nettverket var ingeniørdominert. I forskriftsfasen ble de profesjonelle aktørene som hadde stått på sidelinjen invitert med. Dette var i første rekke alle håndverksbedriftene. Det vil si de mange små byggmester- rørleggerbedrifter med noen få ansatte. Invitert med ble også maskinentreprenørene som i hovedsak er små entreprenører med en liten maskinpark. Invitert med ble også arkitektene. Selv om vi har mange profesjonelle byggherrer som også var aktuelle søkere av sentral godkjenning ble disse ikke invitert. Kommunene skulle ikke selv ha noe direkte med godkjenningforskriften (GOF) å gjøre og var derfor ikke med i arbeidsgruppene.

Arbeidet med GOF bar preg av at det var bransjens organisasjoner som skulle ha sitt ”oppgjør på kammerset” og bli enige om hvordan godkjenningsordningen skulle fungere.

Møtet mellom det etablerte PBL-nettverket og de nyinnvidde var ikke bare godt. PBL-nettverket hadde jobbet lenge med utvikling av regelverket med tilhørende systemer som ville ivareta deres interesser. Håndverkerne og småentreprenørene følte sine interesser truet. De ble for alvor konfrontert med papir og dokumentasjonskravet og truselen om at de sto i fare for å miste sin ansvarsrett hvis de ikke mestret det nye systemkravet. Håndverkerne så at ingeniørene var i ferd med å tre inn på deres enemerker. Ved å ta over papirarbeidet ville ingeniørene ta over en viktig del av kontakten med byggherrene og myndighetene, og dermed ta over makten og kontrollen av byggeprosjektene. Kravene om systemer og dokumentasjon som Stortinget hadde vedtatt ville gjøre de mange små bedriftene til ”husmenn” under de større foretakene.

”Det ble krig” som en uttrykte det i et intervju. I denne ”krigen” ble Byggeskaderapporten fra NBI et viktig argument for håndverkerne. Her ble det hevdet at mangelfull prosjektering var en viktig årsak til skader/feil og mangler i byggeprosessen. ”Det var rådgiverne som påførte samfunnet mest tap”. Håndverkerne kunne med dette slå tilbake.

Etter hvert som partene skjønnte alvorret og begynte å falle til ro utviklet det seg en dialog mellom de berørte i forskriftsarbeidet. En representant fra Byggmesterforbundet uttrykte seg på følgende måte. ”Vi slet og slet for å få byggmesterne inn i systemet på en eller annen måte”. Så kom beskjeden om at BE ville gjøre resten av arbeidet selv. Gruppene fikk ikke slutføre arbeidet. BE var begynt å bli utålmodige, ikke minst på grunn av et påtrykk utenfra om at de måtte bli ferdige. Reformen var bebudet og måtte utsettes i påvente av nødvendige forskrifter.

4.4.3 BE fullførte godkjenningforskriften på egenhånd

De berørte som hadde deltatt i forskriftsarbeidet kjente seg ikke igjen i GOF – Forskriften for sentral godkjenning, når BE var ferdige med den. De mange revisjonene som er kommet etter 1. versjon er kommet etter reaksjoner og påtrykk fra organisasjonene. Revisjonene er et tegn på at det har utviklet seg en dialog mellom BE og de berørte, slik en av respondentene uttrykte : ”BE hadde ikke dialog med oss den gang. Nå fungerer dialogen bedre enn noen gang”.

4.4.4 Den sentrale godkjenningsordningen

Godkjenningsregisteret er et av de hurtigst voksende foretak innen hele BA-bransjen. Den sentrale godkjenningsordningen har nå, høst 2001, ført til i alt 20 nye stillinger. Virksomheten er selvfinansierende ved at alle som søker sentral godkjenning må betale gebyrer. Avdeling for sentral godkjenning presenteres på følgende måte på BE's hjemmeside :

”Avdelingen for sentral godkjenning ivaretar etatens oppgaver som sentral bygningsmyndighet ved å utvikle godkjenningsområder, hjelpemidler og nødvendige styringssignaler for ordningen med sentral godkjenning for ansvarsrett etter Plan- og bygningsloven § 98a. Avdelingen utøver etatens oppgaver som sekretariater for Godkjenningnemnda, Klagenemnda og Fagrådet i den sentrale ordningen og forbereder saker for disse.

Avdelingen fatter vedtak om godkjenning i de fleste saker med grunnlag i myndighet som Godkjenningnemnda har delegert til Statens bygningstekniske etat og den fører tilsyn med de godkjente foretakene. Avdelingen fører register over alle sentralt godkjente foretak.

Informasjon til foretak, kommuner og andre som henvender seg til etaten om regelverket og praksis i den sentrale godkjenningsordningen er en sentral arbeidsoppgave.

Avdelingens virksomhet finansieres i det vesentlige med gebyrene som godkjente foretak må betale for å få godkjenning og for å være oppført i registeret.”

Antall godkjente foretak har pr juni 2001, passert 9000. Det antas at antallet sentralt godkjente foretak vil komme opp i mellom 10.000 og 15.000. Det vil si ca 1/3 av alle bedrifter i bransjen. Sentral godkjenning blir gitt på grunnlag av søknad med tilhørende dokumentasjon om virksomheten og dens kvalitetssystem. Fra 01.01.2001 er det krav om at kvalitetssystemene også skal være implementert og i drift i virksomhetene. Tilsynet med virksomhetene som har fått sentral godkjenning, deriblant kontroll av virksomhetenes kvalitetssystemer vil kreve ytterligere ressurser dersom godkjenningen skal ha troverdighet i markedet.

4.4.5 Styrking av organisasjonene som følge av reformen

Reaksjonene i håndverkskretser var sterkt negative etter hvert som ryktet om PBL-reformen spredte seg. Mange var redde for å miste ansvarsretten. Skulle man beholde den måtte man underordne seg det nye systemkravet og sette seg inn i de nye bestemmelsene. Frustrasjonen førte etter hvert til en sterk mobilisering i organisasjonene. Byggmesterforbundet hadde i perioden 1997 til 1998 en medlemsøkning på 30%. Byggmesterne søkte til forbundet for å få hjelp. Som svar på medlemmenes behov arrangerte forbundet informasjonsmøter og kurs m.m. tilpasset medlemmenes behov. Forbundet tilbyr nå også egne tilpassede kvalitetssikringssystemer som skal hjelpe medlemmene til å oppnå nødvendig godkjenning. Medlemstallet i forbundet har holdt seg stabilt i 1999. Nye medlemmer er kommet til, men det opplyses også at mange har lagt ned sin virksomhet med bakgrunn i PBL-reformen. For Norges byggmesterforbund har PBL-reformen ført til en markert styrking av organisasjonen.

4.4.6 Det øvrige forskriftsarbeidet

Det var om godkjenningsforskriften "de store slagene" sto. Arbeidet med de øvrige forskriftene gikk greiere. Saksbehandlerforskriften la opp til helt nye rutiner for saksbehandlingen i kommunene. For å møte disse utfordringene stiftet Norsk kommunalteknisk forening, med støtte fra Statens bygningstekniske etat NKF's Forum for bygningskontroll i november 1994. Undertegnede var sekretær for Forumet fra starten fram til høsten 1997. Forumet utviklet seg i løpet av disse årene til å bli en sentral og viktig kanal for de kommunale byggesaksbehandlerne.

4.4.7 Oppsummering av dialogen mellom berørte parter og lovgiver i forskriftsfasen

I denne fasen av lovprosessen var det de nye ansvarlige aktørene som måtte komme sammen for å bli enige om hvordan Stortingets vedtak kunne settes ut i praksis. Huseierne hadde fått redusert sitt ansvar og var ikke lenger noen sentral aktør overfor myndighetene. Huseiernes organisasjoner oppsøkte ikke PBL-nettverket som utviklet seg i forskriftsfasen, og ble heller ikke invitert til dialogen om hvordan forskriftene til PBL-97 skulle utformes.

I denne fasen ser vi imidlertid et tydelig eksempel på de positive effektene av dialog mellom berørte parter i utformingen av den sentrale godkjenningsordningen, og hvor vanskelig det er for et embetsverk, i dette tilfelle tjenestemennene i Statens bygningstekniske etat (BE) å fastsette regler for de berørte parter. Det er de berørte som har kunnskapen om hva som virker i praksis. Måten BE stengte de berørte ute på mot slutten av forskriftsfasen straffet seg etterpå i form av en rekke revisjoner av godkjenningskatalogen. Det virker som de berørte partene inklusiv BE har lært hvordan man kan samarbeide om godkjenningsordningen.

4.5 FASE IV – IMPLEMENTERINGSFASEN (1997-2001)

PBL-97 trådte i kraft 1.juli 1997, med overgangsbestemmelser som gjaldt frem til 1.januar 1998. Med reformen ble det skapt et stort behov for informasjon og opplæring. Det gjaldt spesielt de profesjonelle yrkesutøverne som hadde fått utvidet sitt ansvar, et ansvar de måtte søke om og som de måtte kvalifisere seg for gjennom godkjente kurs i det nye regelverket. Omleggingen gjaldt også byggesaksbehandlerne som måtte anlegge helt nye rutiner i byggesaksbehandlingen. For huseierne innebar PBL-97 redusert ansvar og lite opplæringsbehov. Nå var det dem huseierne engasjerte som skulle stå direkte ansvarlige overfor myndighetene for at Plan- og bygningslovens regler var overholdt.

4.5.1 Opplæring i regi av fylkesmennene basert på kompendiet ”De nye byggereglene”

Høsten 1996 ble det gjennomført omfattende opplæring i det nye regelverket for de kommunale byggesaksbehandlerne. Opplæringen ble organisert fylkesvis som 2- 3 dagers kurs i regi av fylkesmennene i samarbeid med Norges Byggforskningsinstitutt, Kommunaldepartementet, Statens bygningstekniske etat og Forum for Bygningsskontroll. Norges Byggforskningsinstitutt hadde på oppdrag fra Kommunaldepartementet utarbeidet et kompendium og et undervisningsopplegg for opplæring i de nye byggereglene. Kompendiet ble trykket i et samlet opplag på 20.000.

4.5.2 Praktisk opplæring og diskusjon i regi av NKF-forum for bygningsskontroll

Som sekretær i Forum for Bygningsskontroll gjennomførte undertegnede en medlemsundersøkelse våren 1997 om ”Situasjonen i kommunene ved oppstartning av lovreformen”. 259 kommuner besvarte undersøkelsen. Av disse hadde 97% deltatt på fylkesmannens opplæring. Man var godt fornøyd med opplæringen, men den var ikke ansett som tilstrekkelig for å gå i gang med å praktisere regelendringen. Vi visste at i de fleste av landets kommuner var det bare 1 byggesaksbehandler som hadde et stort behov for å drøfte regelverket med sine kolleger i nabokommunene. Responsen var derfor stor når Forumet etablerte regionale nettverksgrupper der byggesaksbehandlerne kunne møtes. 350 kommuner meldte seg på, og ca 50 regionale grupper ble dannet (Horjen 1997). De fleste av

nettverksgruppene består fortsatt. Forumet arrangerer også nasjonale samlinger med faglig og sosialt innhold for alle medlemmene.

Denne form for faglig koordinering mellom kommunene som skjer i regi av Forum for bygningskontroll er kommet som en følge av PBL-97. PBL-97 var hovedbegrunnelsen for opprettelsen av Forumet. På tross av denne koordineringen klages det fra bransjehold over forskjellig praksis mellom kommunene i hvordan PBL-97 håndheves.

4.5.3 Informasjon og opplæring i regi av statens bygningstekniske etat (BE)

Ved siden av departementets brev og rundskriv er det Statens bygningstekniske etat (BE) som i hovedsak står for informasjon om PBL-97.

Dettes skjer i hovedsak gjennom,

- BE-nytt, som er etatens tidsskrift som kommer ut med 3-4 nummer i året,
- BE-dagene som er en 2 dagers konferanse på Geilo høyfjellshotell som i de senere årene har samlet ca 300 byggesaksbehandlere fra kommunene, i hovedsak fra Sør Norge.
- <http://www.bebygg.no> er blitt et sentralt informasjonssted for å finne informasjon om regelverket og regelverksutviklingen samt informasjon om den sentrale godkjenningsordningen som forvaltes av etaten.

4.5.4 Informasjon og opplæring i byggenæringens regi

Også byggenæringens organisasjoner har gjennomført omfattende informasjons- og opplæringstiltak for sine medlemmer. Kravet om godkjent kurs for å dokumentere kjennskap i PBL-97 var et hovedanliggende i den første perioden for å hjelpe medlemmene til å oppnå godkjenning. Informasjon og opplæring i hvordan medlemmene kan søke om sentral godkjenning har vært viktig. I denne forbindelse har kravet om kvalitetssystemer også vært en sak som organisasjonene har søkt å hjelpe medlemmene med. I desember 1999 annonserte Norges byggmesterforbund (NBF) følgende kurstilbud :

"Kurs i kvalitetssikring – byggesak"

"Føler du deg usikker på hvordan byggesaken skal gjennomføres etter nye regler – har du rutiner m.m. for de ulike funksjonene som søker, prosjekterende, samordner, utførende og kontrollerende ? Med nye regler føler mange bedrifter at de har møtt veggen i forhold til

dokumentasjonskrav og papirmengder. Vi tilbyr derfor kurs i kvalitetssikring rettet mot kravene i byggesøknad og godkjenningforskriften.”

(Bonnie Svendsen 2000:22)

”Forkurs for søknad om sentral godkjenning”

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

(Bonnie Svendsen 2000:22)

4.5.5 Boligprodusentenes Veileder - Byggesøknader for småhus

Boligprodusentenes forening har vært spesielt aktive i utvikling av søknadsblanketter og i utvikling av egen ”Veileder – Byggesøknader for småhus”. Den første veilederen forelå våren 1997 og kom i oktober 1999 i sin 4.utgave. Den har fått en stor spredning og er i mange kommuner blitt en standard man viser til for søknads- og dokumentasjonssystem for småhusbygging. Boligprodusentene engasjerte Egil Stabell Rasmussen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og Svein Gloslie fra Rogalandsforskning som prosjektledere for veilederen. (Trehusindustriens Landsforening 1997:3)

4.5.6 Fremvekst av en egen byggesøknadsnæring

Kravene om de mange typer dokumenter har ført til fremvekst av en egen byggesøknadsnæring bestående av firma som bistår og gjennomfører dokumentasjonsarbeidet på oppdrag fra i hovedsak mindre bedrifter.

4.5.7 Informasjon og opplæring i huseiernes organisasjoner

Huseiernes behov for informasjon om, og opplæring i regelverket har vært meget begrenset sammenlignet med bransjens organisasjoner og med byggesaksbehandlere i kommunene. For en del større huseiere som bygger jevnlig har det vært aktuelt å søke sentral godkjenning for selv å kunne innta ulike ansvarsroller i sine byggeprosjekter. Boligbyggelagene er her et eksempel. Flere boligbyggelag er i dag sentralt godkjent for å kunne dekke ulike ansvarsområder i sine byggeprosjekter. For å hjelpe boligbyggelagene har norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) sentralt bistått medlemmene på ulike måter i dette arbeidet. På samme måte har fylkesbyggesjefenes eiendomsforum (FEF) utviklet en felles mal for kvalitetssikring for å kunne søke sentral godkjenning. På tross av dette har fylkesbyggesjefene i liten grad søkt sentral godkjenning for sin virksomhet. PBL-97 har ikke vært noe sentralt tema for de kommunale eiendomsforvalterne og har derfor heller ikke vært noe sentralt tema i NKFs Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) der de fleste er medlem. Huseiernes Landsforbund (HL) har for sine profesjonelle medlemmer i ”avdeling for næringseiendom” hatt saken oppe til drøfting i medlemsmøter. For det vanlige huseiermedlem har informasjonen bestått i ulike oppslag i medlemsbladet ”Hus og bolig”. Engasjementet blant huseierne knyttet til PBL-97 har i sum vært meget begrenset.

4.5.8 Interpellasjoner i Stortinget

Stortinget har behandlet PBL-97 i flere interpellasjonsdebatter etter at den trådte i kraft. Her skal gjengis fra interpellasjonsdebatten 13. oktober 1998 som ble holdt på grunnlag av følgende spørsmål fra stortingsrepresentant Sverre J Hoddevik (H) :

”1. Juli 1997 trådte en rekke nye bestemmelser i Plan- og bygningsloven i kraft. Stortingets intensjon med lovendringen var å redusere kostbare byggefeil ved å bedre kvaliteten på entreprenører og bygg, klargjøre ansvarsforholdene, samt bedre saksbehandlingen og byggekontrollen. Til tross for den korte tiden de nye bestemmelsene har virket, har det kommet sterke signaler om at lovendringen ikke har bidratt til å oppfylle Stortingets intensjoner, snarer tvert i mot. Tilbakemeldingene fra kommunene og byggenæringen varsler om økt saksbehandlingstid, byråkratisering, økt skjemavelde, manglende kapasitet til å godkjenne entreprenører og økte kostnader for kommunene og utbyggere. Vil statsråden ta initiativ til en snarlig gjennomgang av plan- og bygninglovens virkning og fremme forslag til

forenklinger av regelverket". ODIN: Dokumenter fra Stortinget. Møte den 13.oktober kl 10 1998 ([http:// www.storting.no/spint.htm](http://www.storting.no/spint.htm))

Det var i alt 9 talere under debatten, som i hovedsak var enige med interpellanten. Det var imidlertid uenighet om hva man skulle gjøre for å rette på forholdene. Interpellasjonsdebatten ble avsluttet av Statsråd Ragnhild Queseth Haarstad. Hun kunne orientere om at det var igangsatt en evaluering med et 4-5 års perspektiv, men at Stortinget som følge av interpellasjonen ville få seg forelagt en devaluering våren 1999.

Vi ser her et tydelig tegn på at embetsverkets evaluering blir satt foran det politiske skjønn. Dette stemmer med Johan P Olsens beskrivelse av vitenskapeliggjøring av den offentlige styringen der forskningens autoritet kommer inn som et element.

4.5.9 Evaluering av byggesaksreformen

Kommunal- og arbeidsdepartementet engasjerte i 1996 Morten Bonnevie Svendsen fra Norges Byggforskningsinstitutt som sekretær for utvikling og forberedelse av et eget evalueringsprogram for PBL-reformen. Norges Byggforskningsinstitutt hadde vært sentrale i forberedelsene og formidlingen av reformen og det falt naturlig å engasjere Norges Byggforskningsinstitutt til planlegging av det videre evalueringsarbeidet. Forum for bygningskontroll (FBK) ble høsten 1996 invitert med i diskusjonene, der undertegnede deltok som forumsekretær. Forumet hadde bistått fylkesmennene med informasjonsmøtene om PBL-97, og forumet var i ferd med å etablere et interessant nettverk av byggesaksbehandlere som kunne brukes i formidlingen og drøftingen av PBL-97. Forumet gjennomført med enkle midler en spørreundersøkelse blant medlemmene med god respons, som vakte litt oppsikt (Horjen 1997).

Et uformelt nettverk bestående av sentrale saksbehandlere fra Kommunaldepartementet, Statens bygningstekniske etat, Samspillet i byggeprosessen, Statskonsult, Forum for bygningskontroll og Norges Byggforskningsinstitutt utviklet seg for å drøfte og planlegge det videre evalueringsarbeidet.

Der ute strevet de berørte med det nye regelverket. Vi satt inne og diskuterte hvordan vi skulle finne ut hvordan loven virket i praksis. Ingen av oss hadde direkte befatning med loven.

Da undertegnede startet opp doktorgradsstudiene høsten 1997 overtok den nye sekretæren i Forum for bygningskontroll, Rino Pettersen, plassen i evalueringsnettverket. Kontakten med nettverket ble imidlertid opprettholdt og undertegnede arrangerte på oppdrag fra Kommunaldepartementet

- en workshop for evaluering av PBL-reformen i august 1998 i Trondheim
- studiereise til Nederland i desember 1998 for å studere det nederlandske "Building regulations Forum" der nederlenderne involverer de berørte parter i evalueringen og utviklingen av den nederlandske Plan- og bygningsloven.
- studiereise til Sverige i november 1999 for å studere erfaringene med den svenske PBL-reformen av 1995 og deres evaluering av sin reform

Deltakelse i en rekke møter der evalueringen har blitt drøftet har også vært en del av aktiviteten. Undertegnede var en del av PBL-nettverket fra 1995-1999.

Forarbeidet i PBL-nettverket som foregikk fra 1996-1997 resulterte i en rapport med forslag til evalueringsprogram over 10 år. Rapporten dannet grunnlag for videre drøftelser om hvordan programmet skulle organiseres. De forberedende arbeidene var i hovedsak utført av Bonnevie Svendsen ved Norges Byggforskningsinstitutt. Det var flere som argumenterte for at også andre forskningsmiljøer måtte inviteres til å komme med innspill til evalueringen, og en rekke forskningsinstitusjoner ble etter hvert invitert til å komme med forslag til prosjekter og forslag til organisering av det videre forskningsarbeidet. En viktig diskusjon var hvor evalueringsprogrammet skulle plasseres. Det var ikke naturlig at Kommunaldepartementet styrte den videre evalueringen direkte og man søkte derfor etter løsninger med Forskningsrådet. En drakamp utviklet seg mellom flere forskningsinstitusjoner og mellom ingeniørene som var dominerende i PBL-nettverket og samfunnsviterne som visste hvordan man gjennomførte evalueringer.

Resultatet av tautrekkingen ble at Norges forskningsråd fikk i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet å etablere et evalueringsprogram av endringene i Plan- og bygningsloven. Evalueringen skal gå over femårsperioden 2000-2004. Programmet finansieres av Kommunaldepartementet med 15.mill. kr for hele programperioden. Av alle mulige tema og innfallsvinkler skal det innen evalueringsprogrammet velges noen evalueringsprosjekter. Forslagene til prosjekter kommer fra ulike forskningsmiljøer som

finansieres av denne type forskningsprogrammer. Disse vinkler sine prosjektforslag for mest sannsynlig å få støtte. Prosjektforslagene vurderes av evalueringsprogrammets styre som fordeler midlene til ulike prosjekter. Styret som er oppnevnt for evalueringsprogrammet består av :

Arvid Sveen (OBOS) (leder)

Elisabeth Kynbråten – Haugesund Kommune

Halvor Westgaard – NPA (Norges Praktiserende arkitekter)

Inger Wold Zapffe – Kommunaldepartementet

Berit Nordahl – Norges Byggforskningsinstitutt er sekretær

I rammen under gis det en oversikt over alle evalueringsprosjektene som er gjennomført og som er under gjennomføring.

”Oversikt over prosjekter initiert av Kommunal- og regionaldepartementet innen Plan- og bygningsloven som har vært foretatt eller er under arbeid.

Tilleggskompetanse for byggesaksbehandlere ved innføring av endring i Plan- og bygningsloven 1995 – saksbehandling , ansvar og kontroll
Oldebråten, L.A., Bonnevie-Svendsen, M., Klakegg, O.J. (1994), oppdragsrapport O 6766, Norges byggforskningsinstitutt

Kvalitetsstyring for byggesaksavdelinger
Bonnevie-Svendsen, M., (1997),
Prosjektrapport 224-1997, Norges byggforskningsinstitutt

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

Virkinger av byggesaksreformen – 1. kartlegging, sett fra bygg- og anleggsnæringens side
Nordtug, J. (1998), NTF-notat 1998:10, Nord-Trøndelagsforskning

Evaluering av Plan- og bygningsloven, første kartlegging, Case-undersøkelse i 10 kommuner
Bonnevie-Svendsen, M. (1999), prosjektrapport 257-1999, Norges byggforskningsinstitutt

Nøkkeltall for byggesaker i Grenland
Næspe, B. (1999), oppdragsrapport for NKF-Forum for bygningkontroll og Kommunal- og regionaldepartementet, ArkiData,

Studietur Nederland 1998
Horjen, F. (1999), Rapport fra Studietur til Nederland

Byggskader og byggfeil – metodeutvikling for fase III
Thorbjørn Ingvaldsen, Norges byggforskningsinstitutt (Under arbeid)

Dagboksprosjektet - tilbakeskuende del - Dagboksprosjektet - samtidig del
Bonnevie-Svendsen, M. (2000), oppdragsrapport, O 8963,
Norges byggforskningsinstitutt

Byggesaksreformen og strukturen i bygg- og anleggsnæringen
Paus, E. et al, (1999), oppdragsrapport ved Econ Senter for økonomisk analyse, STEP-gruppen og Stiftelsen for

samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Econ rapport 7/99

Utviklingen av kommunenes nye tilsynsrolle – forprosjekt
Siri Nørve, Norges byggforskningsinstitutt (Under arbeid)

Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon til tiltak
Hege Ovesen, Norges byggforskningsinstitutt

Utvidet evalueringsprogram og faglig overbygning
Berit Nordahl, Norges byggforskningsinstitutt

Kost nytte av byggesaksreformen
Ketil Hegge, Multiconsult (Bevilget av Norges forskningsråd, under arbeid).

Studietur Sverige
Horjen, F. (1999), Rapport fra studietur til Sverige

Prosjektorientert planlegging – nye roller for byggesaksbehandleren
Berit Nordahl, Norges byggforskningsinstitutt (Under arbeid)

Byggesaksreformen og virkninger for bygge- og anleggsnæringen
Lasse Andreassen, Nord-Trøndelagsforskning

Videreføre måling av saksbehandlingstid ut 1999
NKF-Forum for bygningkontroll ved Bengt Næspe, Arkidata (Bevilget av Norges forskningsråd, under arbeid)”

Prosjektbevilgninger for år 2000

Forum for bygningskontroll (Bengt Næspe):
Nøkkeltall i saksbehandlingen (basert på byggesaker i Grenland –99),
Beløp: 100 000 kr

SINTEF Bygg og miljøteknikk, Eli Støa:
Endringer i kompetanse hos kommunale byggesaksbehandlere
Beløp: 200 000 kr

Multiconsult AS, Ketil Hegge:
Kvantitativ evaluering av den nye Plan- og bygningsloven og dens virkning på kort og lang sikt (Forprosjekt)
Beløp: 150 000 kr”

Oversikt over innvilgede prosjekter januar 2001

”Norges byggforskningsinstitutt, Vidar Stenstad:
Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer - effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering
Forprosjekt
Bevilgning: 2001: kr 50 000

Norges byggforskningsinstitutt, Tore F. Berg:
Fører endringer i Plan- og bygningsloven til ny og/eller endrede roller for BAE-næringen i byggeprosessen?
Bevilgning: 2001: kr 800 000, 2002: kr 350 000, 2003: kr 750 000

Norges byggforskningsinstitutt, Siri Nørve:
Bedre kontroll av byggevirksomheten? Kommunal iverksetting og endring i kontrollpraksis
Bevilgning: 2001: kr 470 000, 2002: kr 1 000 000, 2003: kr 530 000

Norges byggforskningsinstitutt, Hege Ovesen:
Forsterket fokus på estetisk utforming? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes endrede

praksis

Bevilgning: 2001: kr 830 000, 2002: kr 170 000, 2003: kr 320 000

Norges byggforskningsinstitutt, Jon Christophersen:

Funksjonell kvalitet og tilgjengelighet for funksjonshemmede

Bevilgning: 2001: kr 375 000

Norsk kommunalteknisk Forening, Bengt Næspe (ArkiData):

Nøkkeltall for tid og ressursbruk i plan- og byggesaksbehandling

Bevilgning: 2001: kr 500 000 (Delfinansiering)”

(<http://www.program.forskningsradet.no/pbl/fs/index.html?kategoriid=1>, 2001-06-13)

Listen er omfattende. 15 av 27 prosjekter gjennomføres/har vært gjennomført av Norges byggforskningsinstitutt.

4.5.10 Erfaringer fra forsøk på å ”selge” den nederlandske plattformmodellen

Da jeg startet opp høsten 1997 hadde jeg en del forestillinger om problemer og utfordringer med PBL-reformen. Disse forstillingene var i all hovedsak basert på egne erfaringer fra bransjen som tømrer (1979-1983), ingeniør (1984-1989), rådmanssekretær (1989-1994) og konsulent i Norsk kommunalteknisk forening (1994-1997). Min interesse og nysgjerrighet var først og fremst knyttet til lovprosessen som hadde ledet fram til PBL-97.

Oppdagelsen av nederlenderne ”Building regulations forum” i 1998 ga ny næring til interessen. Det var tydelig at nederlenderne hadde funnet fram til en modell som var nyttig i deres lovprosess. Jeg ble fascinert. Vel hjemme fortalte jeg alle om den nederlandske modellen. Vi måtte lære av nederlenderne ! Departementets arbeidsgruppe for evaluering av den norske PBL-reformen ble interessert, og jeg fikk i oppdrag å arrangere en studiereise. Denne ble gjennomført 2-4. desember 1998. Som del av oppdraget for departementet utarbeidet jeg en rapport fra studieturen som ble distribuert til deltakerne, og forelagt andre interesserte.

Jeg hadde et ønske og håp om at studiereisen og den nederlandske erfaring ville bli fulgt opp fra departementet eller øvrige deltakere i PBL-nettverket. Så skjedde ikke. Hvorfor ? Dette ledet til en del refleksjoner som jeg tok med meg i det videre arbeidet og som jeg vil drøfte nærmere i analysekapittelet.

Møtet med Arild Lund som hadde vært saksordfører for behandlingen av PBL-97 i Stortinget i 1994-1995 skulle gi anledning til et nytt forsøk. I forbindelse med intervjuet orienterte jeg om den nederlandske plattformmodellen. Han ble interessert. Jeg la igjen rapporten fra studieturen . Han kom tilbake dagen etter intervjuet og sa at dette burde tas opp politisk og at han kunne få til et møte med den politiske ledelsen i Kommunal og regionaldepartementet. Som sagt så gjort. Vi fikk til et møte med statssekretær Per Olaf Lundteigen 15.02.00. Til møtet hadde Lundteigen også invitert Inger Vold Zapffe og Egil Stabell Rasmussen som jeg kjente fra Kommunaldepartementet og som begge hadde deltatt på studieturen til Nederland. Resultatet av møtet ble at undertegnede skulle komme tilbake med et forslag om hvordan en PBL -plattform kunne legges til rette for norske forhold. Dette ble oversendt 23.02.00. Like etter gikk Regjeringen Bondevik av.

Etter regjeringsskiftet fikk jeg vite fra departementet at forslaget var oversendt dem og at man ville la det ligge inntil videre. I denne samtalen ble det klart at det ville vært en fordel om forslaget til opprettelse av et PBL-forum i Norge ble lagt fram for organisasjonene og at saken ville være lettere å fremme for den politiske ledelsen dersom dette var en ordning som organisasjonene ønsket. Det ble også klart at departementet ikke selv hadde planer om å ”luften ideen” for organisasjonene. Jeg vurderte å følge opp forslaget fra departementet som del av dette dr.ing arbeid, men kom til at jeg ikke hadde kapasitet. Det var naturlig å gjøre ferdig avhandlingen og heller la den bli et argument for nye undersøkelser.

Forsøkene som er gjennomført for å få i gang en diskusjon om lovprosessen og hvordan man kan etablere en bedre dialog mellom berørte parter og lovgiver har ikke ført fram så langt. Noen vil si det var illojalt å ta saken opp med den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet og at jeg med dette gikk bak ryggen på mine kontakter i departementet. Selv om jeg informerte departementet om de politiske kontaktene i forkant av møtet hadde jeg en sterk følelse av å tre inn på deres enemerker. Departementet hadde så langt ikke fulgt opp ideene fra den nederlandske plattformmodellen. Hvorfor skulle departementet ved den politiske ledelsen gjør det ? Nå var statssekretær Lundteigen klar over problemene som PBL-97 hadde skapt og som politiker orientert om den fortsatte diskusjonen som foregikk i Stortinget om PBL-97. Sett fra den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet var det derfor interessant å lytte til forslag om hvordan problemene med PBL-97 kunne løses. Det fremkom i møtet at en PBL-plattform i likhet med den nederlandske modellen i Norge

måtte etableres av den politiske ledelsen men at dette må gjøres i forståelse med berørte parters organisasjoner.

4.5.11 Oppsummering av huseiernes medvirkning i implementeringsfasen

Kommunaldepartementet og Statens bygningstekniske etat har vært meget aktive og i nær dialog med bransjens organisasjoner for å få til en god formidling av PBL-97. Dette har vært en ny praksis i forhold til tidligere PBL-reformer der lovgiver hovedsakelig har nøyet seg med å kunngjøre lovendringer i form av rundskriv til berørte parter. Det viser også hvor viktig det har vært for tjenestemennene at reformen skulle lykkes.

Huseiernes organisasjoner har imidlertid i liten grad vært i dialog med embetsverket om formidlingen av reformen.

Departementet har vært meget opptatt av å etablere et evalueringsprogram som skal gi svar på hvordan reformen virker i praksis. For å få dette til ble det etablert et nært samarbeid med Norges Byggforskningsinstitutt for å etablere evalueringsprogrammet. Til å lede programmet har man utpekt et styre som skal bestemme hvilke forslag til forskningsprosjekter som skal støttes. Sett fra et huseierperspektiv er det positivt at evalueringsstyret ledes av Arvid Sveen fra OBOS selv om det hadde vært å foretrekke at huseiernes organisasjoner hadde vært representert. Evalueringsstyret går dermed glipp av organisasjonenes evne til å medvirke og legitimere evalueringsarbeidet.

Departementet har så langt ikke villet gå videre på ideen om å etablere en PBL-plattform etter nederlandsk mønster der man overlater til de berørte parters organisasjoner å finne løsninger på problemene med PBL-97. Dette ville innebære en drastisk ny arbeidsform som man ikke har politisk mandat til å sette i verk og som man ikke vet om organisasjonene vil støtte opp om. Man kunne tenke seg en situasjon der departementet ønsket å overlate mer av ansvaret for regelverksutviklingen til de berørte og at man av den grunn ville ta initiativ til å etablere en PBL-plattform for evaluering og videre utvikling av Plan- og bygningsloven. Med den valgte løsning med etablering av evalueringsprogram, som følger en etter hvert etablert forvaltningspraksis, vil departementet og lovgiver fremdeles ha et betydelig ansvar for den videre utviklingen av loven.

5. ANALYSE

5.1 LOVPROSESSENS IDEAL OG REALITET

5.1.1 Den ideelle fordring – den herredømmefrie dialog

Teorikapittelet startet med å skissere et ideal for lovprosessen basert på Habermas' kriterier for en herredømmefri dialog.

- i) Ingen parter, som berøres av det, der diskuteres, bør utelukkes fra diskurs (generalitet)
- ii) Alle deltagere bør have like mulighet for at reise og kritisere validitetskrav (autonomi)
- iii) Deltagerne må være i stand til og villige til å leve seg inn i hinandens validitetskrav (ideel rolletagning)
- iv) Eksisterende makt-differentieringer mellom deltagere må neutraliseres på en måte, så disse differentieringer ingen effekt har på konsensuddannelse (magtneutralitet)
- v) Deltagere må åpent redegjøre for deres mål og intentioner og i den forbindelse afstå fra strategisk handling i forhold til disse mål og intentioner (transparens)"

I hvilken grad er disse kriteriene innfridd i lovprosessen ?

Det fremgår av empirien at kravet om generalitet i liten grad er innfridd for lovprosessens ulike faser. Det nærmeste vi kommer dialoger mellom alle berørte parter som tilfredsstiller dette kravet er de som ble ført i byggefagrådet på midten av 70-tallet. Dialogene mellom de berørte om godkjenningforskriften er også et godt eksempel selv om ikke huseierne var med. Her fikk de berørte være med å sette dagsorden, de måtte gjøre seg forstått overfor øvrige berørte parter. Eksisterende maktdifferenser ble langt på vei nøytralisert og det ble mer åpent for alle hvem som inntok hvilke posisjoner.

For de øvrige fasene har huseierne ikke vært i dialog med de øvrige berørte for å finne fram til felles regler. Dialogen har foregått mellom noen få berørte og tjenstemennene direkte som sammen drev PBL-97 igjennom. Det vil si at Latour's beskrivelser av et indre nettverk av personer som fremmer sine interesser er beskrivende for lovprosessen. Spørsmålet blir så hvordan det indre nettverket opptrådte for å få gjennomslag for sine interesser.

5.1.1.1 Forenklingsfasen

Det er mulig å identifisere sentrale ideer til forenkling av Plan- og bygningsloven. Et stikkord som gikk igjen var HFM som sto for høring, forhandling, mekling, som skulle erstatte dagens plan-avklaringsprosess som var lang og kostbar for samfunnet og utbygger. Jon Holt var en av forkjemperne. Han var som viseformann i Byggefagrådet blant pådriverne for opprettelsen av det første forenklingsutvalget. Han var medlem i byggesaksutvalgene på 80-tallet, og ledet til slutt Holtutvalget som leverte sin innstilling i 1987. Personene som ble valgt til utvalgene var politisk oppnevnt, og var i utgangspunktet ikke med i noen form for indre nettverk.

Initiativtakerne og forkjemperne, for de nye ideene søkte imidlertid å påvirke utvalgenes sammensetning og foreslo "sine egne" som kandidater for utvalgene. Vi kan med dette si at det fantes et indre nettverk av pådrivere for forenklinger som også var representert i utvalgene.

Det indre nettverket hadde en forankring til Byggefagrådet som var blant initiativtakerne til Forenklingsutvalget. Byggefagrådet støttet ideene om forenkling og det indre nettverkets innsats. Byggefagrådet kan ut fra dette sies å tilhøre det ytre nettverket. Ideene om forenkling av plan- og byggesaksbehandlingen ble også fremmet for, og plukket opp, i 3B-programmet, som var et stort Forsknings- og utviklingsprogram med mange prosjekter og med mange personer involvert. 3B-programmet støttet det indre PBL-nettverket ved å gi støtte til flere prosjekter som hadde til hensikt å prøve ut ideene om forenkling. Resultatene fra prosjektene ble presentert på konferanser og ble dokumentert i form av rapporter m.m. Med dette ble 3B-programmet en viktig støttespiller for det indre nettverket.

Ideene om forenklet planbehandling (HFM) møtte imidlertid på stor motstand i Miljøverndepartementet som mobiliserte eget nettverk for å stoppe ideene og initiativet fra Holtutvalget. Dette klarte de blant annet ved å hevde at Holtutvalget hadde gått ut over sitt mandat.

Det er vanskelig å forstå forenklingsfasen uten de sentrale pådriverne og deres nettverk og den motstand som etter hvert ble for stor. Hvis man skal søke forklaringer på hvorfor Miljøverndepartementet klarte å stoppe Holtutvalget må man vurdere nærmere styrken i nettverkene og deres strategier. Støtten fra 3B-programmet og Byggefagrådet var ikke nok.

Dette var begge løse og relativt flyktige institusjoner bestående av personer med primær forankring i andre organisasjoner på samme måte som Holtutvalget også var et midlertidig opprettet utvalg.

5.1.1.2 Departementsfasen (fra forenkling til kvalitet)

Også for kvalitetsfasen er det mulig å identifisere noen sentrale ideer, med tilhørende forkjempere, omtalt som indre nettverk, om hvordan kvalitet kunne sikres i byggevirksomheten. Forkjemperne ble etter hvert drivkrefter i et PBL-nettverk bestående av enkeltpersoner og institusjoner som var preget av sterk tro på de nye ideene. Et viktig moment i denne sammenheng var at sentrale representanter i Statens Bygningstekniske etat også var ivrige talsmenn for de nye ideene, og således tiltrådte PBL nettverket. Etter hvert sluttet også sentrale representanter i Kommunaldepartementet seg til. Det indre nettverket hadde god forankring og støtte i Rådgivende Ingeniørers forening og i Norges Byggeforskningsinstitutt som begge var aktive i kvalitetsbevegelsen. Etter hvert sluttet også de store entreprenørene, med Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) seg til det nettverket og fikk sine representanter i det indre nettverket.

Kvalitetsbevegelsen var ingeniørdominert og PBL-nettverket var ingeniørdominert. Arkitektene og håndverkerne var i svært liten grad representert, verken i det indre eller ytre nettverket inntil de ble invitert med i forskriftsfasen. Manglende representasjon var også tilfelle for huseierne og deres organisasjoner. Ingeniørene som var ansatt hos huseierne for å ivareta byggherre- og forvalterrollen hadde tilhørighet til ingeniørmiljøene og kvalitetsbevegelsen, og mange tilhørte nok av den grunn KS-nettverket, og støttet med dette PBL-nettverket.

5.1.1.3 Implementeringsfasen

I evalueringsfasen har det utviklet seg et nært samarbeid mellom Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI) og Kommunaldepartementet. Hvis vi skal lete etter ideen bak dette samarbeidet må vi kanskje se til den praksis som etter hvert har utviklet seg i den statlige styringen der departementene er blitt betydelige kunder i forskningsinstituttsektoren. Ideen baserer seg på en tro på at forskningen produserer en form for objektiv sannhet som kan

brukes i den statlige styringen og at det reduserer behovet for kontakt med berørte og mellom berørte parter. Det viser seg imidlertid at det viktigste ved forskningen kanskje ikke er funnene som gjøres, men hvordan funnene tolkes av interesserte og berørte parter. NBI ble engasjert av departementet, og var sentrale i formidlingen av PBL-reformen. NBI har senere fått en sentral rolle i koordineringen av evalueringsprogrammet i regi av Norges Forskningsråd. Det meste av evalueringsprosjektene utføres av NBI. Samarbeidet mellom departementet og NBI baserer seg på en gjensidig interesse. Departementet får tilgang til NBI's kompetanse og den autoritet som normalt knytter seg til forskningsresultater. NBI får finansiert utviklingen av en faglig kompetanse samtidig som institusjonen styrker sin posisjon på området.

5.1.2 Strategiske handlinger

Ifølge Habermas må partene avstå fra strategiske handlinger for at det skal kunne etableres en herredømmefri dialog. Latour hevder imidlertid at all utvikling drives gjennom av pådrivere som vil, hvis de må, opptre strategisk. Det vil si skjule opplysninger og gjøre det vanskelig for eventuelle motstandere å komme med, søke samarbeid med andre aktører som man har felles interesser med, og ifølge Flyvbjerg utvikle en argumentasjon som gjør det lettere å vinne fram.

Strategiske handlinger er derfor et tegn på at man har med et indre nettverk å gjøre. I hvilken grad har pådriverne bak reformen opptrådt strategisk for å vinne frem med sine interesser og argumenter ?

Kan det at huseiernes organisasjoner ikke blir invitert med i det indre nettverket sees som en strategisk handling ? Det er åpenbart at det var huseierne som til slutt måtte bære kostnadene med PBL-97. Grovt sett gjør PBL-nettverket opp "regning uten vert". Hvis huseierne hadde vært med i det indre nettverket ville trolig disse spørsmålene vært sentrale. Hva koster det huseierne, og hva får man igjen som byggherre, forvalter og bruker/utleier ? Man ville også kunne være med å drøfte andre tiltak og løsninger for å heve kvaliteten i byggevirksomheten. Men man ble ikke invitert. Hvorfor ? I del II drøftes nærmere konsekvensene av PBL-97 for huseierne og hvorfor huseierne ikke selv engasjerte seg sterkere i regelverksutviklingen.

Studieturen til USA med medlemmer fra Kommunalkomiteen kan også sees som en strategisk handling for å påvirke behandlingen i Stortinget. Hensikten med turen var offisielt å studere bruk av tidsfrister i byggesaksbehandlingen. I realiteten lå det også andre motiver bak.

Byggskaderapporten fra Norges Byggeforskningsinstitutt, som ble bestilt av Kommunaldepartementet, viste at byggskadeomfanget i Norge var stort. Den ble et viktig argument for reformen selv om rapporten inneholdt konklusjoner som pekte i retning av andre løsninger en det departementet foreslo.

Høringen sommeren 91 som resulterte i redusert huseieransvar og la nytt hovedgrep for bygningsloven ble initiert av sentrale personer i PBL-nettverket. Høringen hadde 6 ukers frist og ble sendt ut 10.juli. Valg av tidspunkt og spesiell utvelgelse av høringsinstanser som ville støtte PBL-nettverket kan være tilfeldig, men kan også forstås som et forsøk på å oppnå et spesielt utfall.

5.1.3 Rasjonalitet og makt i lovprosessen

Bent Flyvbjerg viser i sin avhandling hvordan de sterkeste aktørene konstruerer argumenter for å få gjennomslag for sine ideer. Gode ideer er ikke nok. De må utvikles, underbygges og ”selges”. Hva var argumentene for reformen og i hvilken grad var disse konstruert for å bygge opp under reformforslaget ?

For at spørsmålet om endring av Plan- og bygningsloven skulle tas alvorlig var det nødvendig å argumentere for behovet for en reform. I proposisjonen listes opp en rekke problemer, som brann, konsekvenser av dårlig inneklime, orkanskader og byggskader som kan føres tilbake til manglende kvalitet i byggevirksomheten. I Odelstingsproposisjonen anslås omfanget av byggskader til 2 mrd. kr. pr år med henvisning til arbeidet med byggskaderapporten. Når rapporten forelå ble byggskadeomfanget i Norge anslått til 10% av den totale omsetningen i byggevirksomheten. Dette var så store tall at de fleste var enige om at noe måtte gjøres. Det ble dermed lettere å få gjennomslag for reformforslaget på Stortinget. Byggskaderapporten ble dermed et viktig argument for reformen der huseiernes ansvar ble redusert. Rapporten kunne imidlertid også brukes motsatt som et argument for å styrke huseierne og deres evne til å ivareta samfunnets interesser i sin huseier- og byggherregjering. Det ble ikke gjort. En

sterk huseierorganisasjon ville kunne ha brukt rapporten til å argumentere motsatt av det PBL-nettverket gjorde. Dette vil jeg komme nærmere inn på i del II.

For å kunne iverksette ideen om lovpålagt kvalitetssikring av produsentene var det nødvendig å legge ansvaret på produsentene. Et viktig argument for reformen var derfor at ”den som utfører et arbeid må ta ansvar for sine feil”. Dette er et slående og enkelt argument som alle er enige i. Setningen ble imidlertid ikke fullført om hvem den utførende skulle stå ansvarlig overfor. De utførende stod allerede ansvarlige overfor sin oppdragsgiver - huseieren i henhold til de sivilrettslige kontrakter, men var det noen meningen i at den utførende også skulle stå direkte ansvarlig overfor myndighetene og dermed ha to oppdragsgivere ? Var det rasjonelt ? Var det ikke mest rasjonelt at alt gikk gjennom en oppdragsgiver – huseieren, som den ansvarlige også for at myndighetenes krav ble oppfylt. Hva med huseiers kontroll og styring med dem som utfører direkte pålegg fra myndigheter som huseier måtte betale uten å ha innflytelse på de valgte løsninger. Disse logiske bristene i argumentasjonen kom ikke fram. Det som henger igjen som et slagord fra denne tiden var at ”den som utfører et arbeid må ta ansvar for sine feil”.

For å ta ansvaret fra huseierne var det nødvendig å skape et argument som kunne begrunne dette og at Norge faktisk valgte å gå på tvers av øvrige land i EU. Argumentet som fremmes i proposisjonen var at norske byggherrer er en meget sammensatt gruppe med stort innslag av engangsbyggherrer. Argumentet fremmes i Odelstingsproposisjonen uten å bli diskutert. Argumentet virker tilforlatelig, og mange kan nok støtte argumentet om at den vanlige byggherre er uprofesjonell og har problemer både med entreprenører og myndigheter når man skal bygge. Men hvor sant er det at norske byggherrer er mindre skikket enn europeiske byggherrer og hva er alternativet. Huseier har ansvaret og interessen for husets total kvalitet som eier, forvalter og bruker /utleier. Er det noen grunn til å tro at dem som huseier engasjerer er bedre skikket til å ivareta ansvaret for total kvaliteten ?

De fleste huseiere legger ned en betydelig innsats og omtanke i sin byggevirksomhet og benytter seg av de ressurser man rår over også i sine nettverk. Hvor fornuftig var det å overse denne ressursen og la de profesjonelle overta ? Disse spørsmålene drøftes nærmere i del II.

5.1.4 Organisasjonenes makt

En vesentlig forskjell mellom PBL-nettverket i forenklingsfasen og den senere kvalitetsfasen var at det ytre nettverket i den siste fasen var dominert av bransjeorganisasjonene RIF og LBA. PBL-nettverket i forenklingsfasen var løsere knyttet opp mot forskningsprogrammet 3B og Byggefagrådet som var mer flyktige institusjoner. Den tyngde som LBA med NHO i ryggen la inn under Stortingsbehandlingen ble avgjørende for utfallet. Det var LO, som med støtte fra Arbeiderpartiet, sto for den sterkeste innblanding i PBL-nettverkets arbeid. LO mente at bygningsloven også skulle brukes til å ivareta annet regelverk. I den politiske drakampen som utviklet seg mellom LO og NHO var huseierne og deres organisasjoner ikke med. Empirien bekrefter teorien om at de store organisasjonene satte dagsorden.

5.1.5 PBL-nettverkets motkrefter

I forenklingsfasen var det Miljøverndepartementet som representerte den sterkeste motkraften til det daværende PBL-nettverket. Denne motkraften var så sterk at man klarte å stoppe det videre arbeidet i PBL-nettverket.

I kvalitetsfasen var det LO som med sitt forslag om ”samordnerfunksjon for annet regelverk” som representerte den største innblanding. Dette var ikke et forsøk på å stoppe reformforslaget, men et forsøk på å utvide lovforslaget. Denne innblanding førte ikke fram.

Huseierne og deres organisasjoner var i svært liten grad involvert i PBL-nettverket i 90-årene og representerte ikke noen reell motkraft. Spede forsøk på å redefinere problemstillingen og peke på problemet med manglende kapasitet hos myndighetene ble ikke hørt. Huseierne og deres organisasjoner var for svake og kunne for eksempel ikke stoppe lovprosessen slik Miljøverndepartementet stoppet Holtutvalget.

5.2 HUSEIERNES MEDVIRKNING

Undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner tyder på at man er meget kritisk til reformen og effektene av den. Hvordan kan vi da forstå deres manglende engasjement i lovprosessen når man er så skeptisk til resultatet ?

Undersøkelsene viser at huseierne og deres organisasjoner i liten grad har engasjert seg i lovprosessen. Er det huseierne og deres organisasjoner det er noe galt med eller er det PBL-nettverket som holder huseierne og deres organisasjoner utenfor ?

Undersøkelsen viser at Byggherreforeningen hadde lite administrative ressurser å legge inn i reformarbeidet og at det var vanskelig å mobilisere medlemmene til en ekstra innsats med å påvirke lovprosessen. Huseiernes Landsforbund hadde også begrensede administrative ressurser på begynnelsen av 90-tallet når hovedgrepene for reformen ble lagt, og manglet dermed en viktig forutsetning for å medvirke. Av alle profesjonelle og uprofesjonelle huseiere var det svært få som var medlemmer i Byggherreforeningen og Huseiernes Landsforbund på begynnelsen av 90-tallet. Det vil si at organisasjonene representerte en begrenset gruppe, som sett fra lovgivers side kanskje ikke var nok representative. Med så få medlemmer hadde organisasjonene også liten evne til å legitimere lovendringer overfor huseierne og dermed liten makt. Manglende evne til å legitimere lovendringer gjorde dem mindre interessante for lovgiver og lettere å overse i lovprosessen.

5.2.1 Sterke organisasjoner – en forutsetning, men ikke nok !

I teorikapittelet blir det hevdet at huseierne enkeltvis vil ha problemer med å ivareta sine interesser i en lovprosess og at huseierne derfor må søke sammen for å drøfte egen situasjon i relasjon til de prosesser som foregår. Det vil ifølge teorien skje i huseiernes organisasjoner og hos større enkeltbyggere der det er et faglig miljø. Empirien bekrefter teorien på den måten at det var NBBL, Huseiernes Landsforbund, Byggherreforeningen, OBOS og Statsbygg som bidro med høringsuttalelser i lovprosessen. Empirien viser at høringsuttalelsene ikke var nok for å påvirke lovforslaget i ønsket retning. Av organisasjonene var det til slutt Huseiernes Landsforbund som engasjerte seg under Stortingsbehandlingen.

NBBL engasjerte seg ikke ut over høring. NBBL hadde nødvendige administrative ressurser og erfaringer for hvordan lovprosesser gjennomføres, men nøyde seg med å bidra som høringsinstans. NBBL gikk i 1991-høringen imot forslaget til nytt hovedgrep for bygningsloven. NBBL mente andre lovgrep var viktigere for å sikre kvalitet og foreslo å utvikle en egen garanti og byggefeilforsikringsordning. Motforestillingene førte ikke fram i 1991.

Høringsuttalelsen til Odelstingsproposisjonen i 1993 ble avgitt på enkleste måte ved at man engasjerte en erfaren ingeniør til å skrive uttalelsen. Det ble ikke nedsatt noe utvalg for å drøfte reformforslaget. NBBL oppsøkte ikke sine kontakter i Stortinget for å påvirke stortingsbehandlingen, og ble heller ikke kontaktet av Stortinget for å få deres syn på reformforslaget.

Hvorfor så lite engasjement ? Hvorfor så passiv når man i ettertid er så vidt skeptisk til resultatene av reformen ? Empirien gir ikke godt svar på dette, men gir grunnlag for å peke på noen årsaker. En årsak kan være manglende informasjon om hva som foregikk, og at det var vanskelig å se konsekvensene. NBBL tilhørte ikke PBL-nettverket og var derfor i liten grad informert om det som foregikk.

En annen årsak kan være at NBBL's medlemmer, boligbyggelagene, i så stor grad var profesjonelle at man regnet med at det nye regelverket i liten grad ville være til noen ulempe i deres hverdag. Ved gjennomgang av godkjenningskatalogen våren 2001 viser det seg at boligbyggelagene har vært blant de flinkeste huseierne/byggherrene til å søke sentral godkjenning. NBBL har bistått boligbyggelagene med informasjon og hjelp til å utvikle nødvendige kvalitetssystemer.

En tredje årsak som ble påpekt fra NBBL under kartleggingen var at NBBL som medlem i Byggherreforeningen regnet med at Byggherreforeningen ville ivareta huseiernes interesser, og at man derfor ikke engasjerte seg særskilt.

Et siste forhold som kan være med på å forklare NBBL's passivitet er at NBBL også var en del av kvalitetsbevegelsen på begynnelsen av 90-tallet og at man derfor hadde tro på PBL-som en kvalitetsreform. Det var mange ingeniører i NBBL og boligbyggelagene som tilhørte

kvalitetsbevegelsen på denne tiden. Høringsuttalelsen fra NBBL uttrykker tro på reformen og dermed støtte.

Med den siste forklaringen kan man forstå at NBBL ikke utgjorde noen markant opposisjon, men snarere en støtte. Dagens skepsis til regelverket må ha utviklet seg senere.

Ideen fra NBBL om å innføre ordning med garanti og byggefeilforsikring som virkemiddel for å redusere feil og mangler fikk ikke gjennomslag i PBL-nettverket. I Sverige hadde forsikringsselskapene vært pådrivere og fått lovfestet krav til byggefeilforsikring. NBBL arbeidet videre med denne ideen og har i dag en egenutviklet avtale med det tyske forsikringsselskapet Gerlyng. Ideen om garantiordning og byggefeilforsikring ble også tatt opp i Bustadoppføringslova som innførte garantibestemmelser i 1997 i boligbyggingen. Dette tas nærmere opp i del II.

5.2.2 Deltakelse i diskusjonene er nødvendig – høring er ikke nok

I teorien fremheves det at eksplisitt kunnskap utvikles i problemløsningsprosesser der man tvinges til å uttrykke seg for å gjøre seg forstått. Det vil i denne sammenheng si i de fora der Plan- og bygningsloven er blitt diskutert. Når huseierne ikke har deltatt på disse diskusjonsarenaene har de heller ikke hatt anledning til å uttrykke sin kunnskap eksplisitt overfor seg selv eller de andre berørte parter. Huseierne har heller ikke i forbindelse med høringene satt i gang interne diskusjoner for å behandle de ulike forslagene som ble fremmet. Dette innebærer at huseierne i liten grad utviklet en bevissthet om lovreformen før den ble vedtatt.

Huseiernes kunnskap om reformen og effektene av denne er derfor i hovedsak utviklet etter at reformen trådte i kraft på grunnlag av praktiske erfaringer med reformen. Dette forholdet kan forklare at huseierne i dag ser konsekvenser det var vanskelig å forutsi under lovprosessen fordi man sto utenfor og ikke ble tvunget til å delta i dialogen.

I teorikapittelet fremheves at vi i problemløsnings situasjoner bruker et stort spekter av uttrykksformer omtalt som ”storytelling”. Det vil si, at vi, når vi resonnerer, drar fram tidligere erfaringer som vi mener har relevans, og som øvrige aktører kan respondere på. Dialogen som oppstår mellom flere gjør det mulig å koble sammen ulike elementer på nye

måter og derigjennom oppdage nye måter å se og løse problemer på. Dette fordrer tilstedeværelse og deltakelse og ifølge Habermas en åpen og tillitsfull atmosfære der partene avstår fra strategisk spill.

Denne form for problemløsning og diskusjon synes å ha forekommet da ideen om å gjøre Plan- og bygningsloven til en kvalitetssikringslov oppsto og utviklet seg. Pådriverne for kvalitetssikringsideen i bransjen oppdaget mulighetene for å hjelpe tjenestemennene i gang igjen med en lovprosess som hadde stoppet opp. Prinsippene i kvalitetssikringen korresponderte godt med øvrige strømninger om dokumentert egenkontroll m.m. i den statlige styringen.

Når ideen fikk fotfeste utviklet det seg raskt en ny kunnskap blant de innvidde som etter hvert ble til dokumenter som ble sendt på høring. Nye begreper ble utviklet, deriblant tiltakshaverbegrepet, som ble den nye betegnelsen på byggherrene.

Huseierne deltok ikke i diskusjonene og utviklingen av det nye systemet og de nye begrepene.

De innvidde fikk med dette et ytterligere overtak på huseierne som korresponderer godt med Steinar Bråtens begrep modellmakt :

“Når en aktør eller en gruppe aktører får godtatt sin modell eller sin virkelighetsforståelse som grunnlag for samhandling sier vi at de andre er kommet under de førstnevntes kontroll”.
(Martinussen 1986:391)

Sett fra et huseier/byggherreperspektiv var manglende deltakelse dobbelt uheldig fordi huseierne gikk glipp av en viktig kunnskapsutvikling, der kunnskap, språk og selvbekreftelse er vevet sammen. Huseierne og deres organisasjoner kom ikke styrket ut av lovprosessen.

5.3 LOVGIVERS TILRETTELEGGING AV LOVPROSESSEN

Det var Stortinget som lovgivende forsamling som måtte vurdere og ta stilling til Regjeringens og departementenes lovforslag. Odelstingsproposisjon nr 39 (199-94) var på

ingen måte ferdigforhandlet. Med dette fikk Stortinget alle spørsmålene og de uløste konfliktene i fanget. Departementet hadde sammen med de store aktørene ikke tenkt grundig nok igjennom hvilke negative konsekvenser reformforslaget ville få for andre berørte. Ingeniørene som sto bak forslaget hadde for eksempel ikke tenkt på det estetiske. Det måtte Stortinget ta inn etter innspill fra arkitekthold. Huseiernes Landsforbund kom først inn under Stortingets behandling. Den hardeste politiske drakampen sto mellom sosialistisk og borgerlig side om den ”grønne samordneren” som LO krevet for å få bukt med svart arbeid og kontraktørvirksomhet i anleggsnæringen. De synlige konfliktene var med dette håndtert, men ikke nødvendigvis løst. Det var ikke oppnådd noen form for konsensus mellom berørte parter. De enda ikke oppdagede konfliktene ble naturlig nok ikke behandlet.

Med dette fikk reformens hovedgrep om å redusere huseiernes ansvar ikke politisk oppmerksomhet og ble derfor heller ikke diskutert. Andre saker tok oppmerksomheten.

Problemene og konfliktene er kommet tilbake til Stortinget i ettertid i form av flere interpellasjonsdebatter basert på negative reaksjoner fra berørte parter. Med interpellasjonsdebattene viser politikerne handlingskraft overfor gruppene som klager sin nød. Det må de gjøre for å bevare tilliten hos velgerne. Tilliten hos velgerne er imidlertid også bestemt av om forholdene blir bedre, og at det nytter å klage. Hvis så ikke skjer vil velgernes tillit bli redusert. En viktig følge av de mange interpellasjonsdebattene er at huseierne har fått større handlefrihet til å gjennomføre enkle tiltak. Man kan bygge en garasje på 30 m² og en lekestue på 10 m² med såkalt forenklet byggemelding. Dette har vært nødvendig for å ”roe gemyttene”. Fremdeles er det mye murring og negative reaksjoner og klager på de omfattende dokumentasjonskravene.

Ifølge Nils Brunssons studier av politiske prosesser har politikerne evnen til å håndtere konflikter uten at konfliktene dermed blir løst (Brunsson 1989). Å la huseierne bygge garasjer er en enkel løsning på problemet som minner mest om brannslukking. De som har de beste forutsetningene for å finne fram til løsninger man både kan leve med og slutte opp om er de berørte som vet mest om egen situasjon.

5.3.1 Embetsverkets tilrettelegging

Empirien viser også at embetsverket i stor grad ble påvirket av de sterke organisasjonene og deres PBL-nettverk og at tjenestemennene ble en del av dette PBL-nettverket. Dette stemmer godt overens med beskrivelsene fra teorien om at tjenestemennenes makt bestemmes av hvilke koalisjoner man inngår med eksterne organisasjoner. Empirien viser at tjenestemennene arbeider relativt selvstendig med lite innblanding fra den politiske og administrative ledelse. Forvaltningsinstruksen gir et betydelig spillerom for hvordan arbeidet skal legges opp.

Empirien tyder på at tjenestemennene har vært blant pådriverne for reformen. En betydelig innsats er lagt ned for å få reformen vedtatt, spesifisert i forskrifter, formidlet til berørte parter og nå evaluert. Det er med dette skapt et sterkt eierforhold til reformen.

Dette er både menneskelig og naturlig når man også arbeider så vidt selvstendig som tilfelle synes å være for sentrale tjenestemenn. Skal man få til noe, må man samarbeide med de organisasjoner som har makt og myndighet til å sette reformer ut i livet. I dette tilfelle var signalene sterke fra storentreprenørene og rådgivende ingeniørers forening om at man ville bruke reformen til å rydde opp i egne rekker og skape ordnede ansvarsforhold, og at man ville implementere de nye ideene om kvalitet og kvalitetssikring i bedriftene. Det er klart at dette var meget interessant med tanke på de forestående endringene i Plan- og bygningsloven. 3-4 år med konflikt og stillstand etter Holtutvalget og en samtidig forventning fra berørte parter om en kommende reform, snudde med de nye initiativene til håp og tro på at man kunne komme videre. Dette var grunnlaget for det nære samarbeidet som utviklet seg i PBL-nettverket.

Gjør tjenestemennene noe galt når man engasjerer seg på denne måten og blir pådriverer for nye ideer? Er det ikke riktig og viktig at tjenestemennene engasjerer seg for å finne fram til bedre lover og regler? Man følte et ansvar for å komme videre med lovprosessen der man var helt avhengig av et samarbeid med aktørene i markedet. Det fantes på denne tiden etter at byggefagrådet ble nedlagt, på slutten av 80-tallet, ingen formell arena der berørte parter kunne møtes for å drøfte endringer i bygningsloven. Ved nedleggelse oppstod det en splittelse mellom bransjen, som gikk sammen og dannet byggenæringens fellestråd (BNF) og huseier/byggherre som "svarte" med å danne Byggherrenes fellestråd. Av de to var det BNF som var det sterkeste. Byggherrenes fellestråd strevte med etableringen og engasjerte seg ikke

i lovprosessen. Viljen til på nytt å gå sammen i et felles organ var på denne tiden ikke til stede og embetsverket hadde ikke mandat til å gjenopprette byggefagrådet.

5.3.2 Vitenskapeliggjøring av plan- og bygningslovprosessen

I foredraget "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid" beskrev Johan P Olsen "vitenskapeliggjøring av den offentlige styringen" som et av 4 særtrekk i vår tid. Det kjennetegnes ved at forskere engasjeres for å kartlegge situasjoner på ulike samfunnsområder. Resultatene brukes som grunnlag for offentlige tiltak. Forskere engasjeres også til å evaluere hvordan de ulike tiltakene virker i samfunnet. Det er departementene som kjøper forsknings- og evalueringsoppdrag fra instituttsektoren og som bruker resultatene i saksforberedelsene (Statskonsult 1997). Med dette blir forskningen et viktig instrument i den offentlige styringen. Ifølge Olsen tilfører forskningen en form for autoritet som konkurrerer med det politiske skjønn. (Olsen 1997)

Spørsmålet som er naturlig å stille er hvilken rolle forskningen spiller i utviklingen av PBL-97.

Empirien viser at det har vært og er et nært samarbeid mellom Kommunaldepartementet og Norges byggforskningsinstitutt gjennom store deler av lovprosessen. Byggskaderapporten som er omtalt ble gjennomført på oppdrag fra Kommunaldepartementet. Den dannet et viktig grunnlag, og ble brukt som et viktig argument for reformen. Norges Byggforskningsinstitutt ble engasjert i formidlingen av reformen, og til planlegging og gjennomføring av evalueringen.

Instituttene er selvfinansierende og må skaffe oppdrag for å finansiere sin virksomhet. På dette området kommer alle pengene fra Kommunaldepartementet. Instituttene hjelper departementet med å argumentere for betydning av evaluering. Det gjør det lettere for departementet å få bevilgninger til evaluering som så kan fordeles til instituttsektoren. For evaluering av PBL-97 har departementet skaffet til veie 15 mill. kr over 4 år.

Bruken av forskningen i utviklingen av PBL-97 synes med dette å følge en normal praksis i departementene. Spørsmålet som kan stilles er hvordan forskningen styres og hvordan resultatene brukes. Er det slik at forskningen og de resultater som fremkommer stilles framfor det politiske skjønn og de berørtes reaksjoner på reformen ?

Empirien tyder på at Kommunaldepartementet legger stor vekt på evalueringen og at man i mindre grad er opptatt av å etablere en direkte dialog med berørte parter og deres

organisasjoner. I interpellasjonsdebatten i Stortinget 13.oktober 1998 ble den igangsatte evalueringen av PBL-97 brukt som argument av statsråden for at man ville utsette videre debatt inntil resultatene av denne forelås. Med dette tillegges forskningen en autoritet som konkurrerer med det politiske skjønn.

Det er uheldig hvis forskningen kommer inn mellom lovgiver og berørte parter og brukes som erstatning for den direkte kontakten mellom lovgiver og berørte parter. Empirien tyder på at dette til en viss grad har skjedd i utviklingen av PBL-97 og at det foregår en vitenskapeliggjøring av lovprosessen slik Johan P Olsen beskriver.

5.4 KONKLUSJON DEL I

Denne undersøkelsen viser at dialogen mellom berørte parter og lovgiver i lovprosessen har vært dominert av pådrivere bak nye ideer til hvordan Plan- og bygningsloven kan forbedres. Pådriverne søkte sammen med andre aktører som kunne være med å realisere de nye ideene. Undersøkelsene viser at huseierne og deres organisasjoner ikke var blant pådriverne og at de heller ikke ble invitert med i diskusjonene om de nye ideene var fornuftige sett fra et huseierperspektiv. Huseiernes organisasjoner er langt på vei oversett i utviklingen av PBL-97.

Huseierne og deres organisasjoner deltok ikke i dialogene og gjorde heller ikke forsøk på å komme med. Organisasjonene engasjerte seg ikke i lovprosessen. Denne undersøkelsen gir grunnlag for hevde at pådriverne bak PBL-97 ikke regnet med huseierne og deres organisasjoner, og at det var mulig å overse dem uten at det skapte noen problemer for lovprosessen.

Empirien i denne Del I gir ikke svar på konsekvensene av huseiernes manglende engasjement. Spørsmålet om konsekvensene av PBL-97 for huseierne blir drøftet i Del II. Empirien i Del I gir heller ikke noen god forklaring på huseiernes passivitet. Hvorfor engasjerte ikke huseierne seg i lovprosessen? Dette spørsmålet skal også drøftes i del II. I del II blir det også undersøkt og drøftet hvilke forutsetninger huseiernes organisasjoner har for å delta i den videre dialogen om Plan- og bygningslovens utvikling.

Denne studien viser at dialogen mellom berørte parter om plan- og bygningslovprosessens utvikling lider av alvorlige svakheter. Lovprosessen fanger ikke opp de berørtes kunnskap om deres forutsetninger for å vurdere hva som er fornuftig. Manglende tilrettelegging av dialog mellom berørte parter fører til at lovgiver (storting og embetsverk) i større grad må føre dialog med berørte parter direkte. Med dette påtar lovgiver seg ansvaret for å veie de berørte parters innspill opp mot hverandre for så å vedta lovendringen. Denne form for direkte dialog med enkelte berørte favoriserer de sterkeste organisasjonene framfor svakere organiserte grupper.

PBL-97 har gitt de sterkeste aktørene fortrinn framfor svakere organiserte grupper som opplever en til dels betydelig frustrasjon. Dette fører trolig til en svekkelse av tilliten til lovgiver. Lovgiver med Storting og embetsverk må som tilrettelegger av lovprosessen ta et betydelig ansvar for PBL-97. Det er grunn til å se nærmere på hvordan dialogen mellom berørte parter kan utvikles slik at de i større grad kan ta ansvaret for regelverksutviklingen. Det krever en spesiell tilrettelegging av den videre lovprosessen som drøftes videre i del III.

DEL II – HUSEIERPERSPEKTIVET

INNLEDNING

I foregående Del I ble fokus rettet mot dialogen mellom berørte parter og lovgiver og huseiernes manglende vedvirkning i denne. Det fremgår her at dialogen drives av pådrivere bak ideer til forbedringer av Plan- og bygningsloven som søker å spre sine ideer til nye grupper for å vinne oppslutning og få gjennomslag. Det fremgår at huseierne og deres organisasjoner ikke var blant pådriverne og at de heller ikke ble forsøkt dratt med i diskusjonene. Huseierne forholdt seg passive og lot andre fatte beslutninger på deres vegne.

”Hva så”, er det mange som sier. ”Vi kan ikke regne med huseierne”. ”De er uorganiserte og ikke i stand til å ivareta sine interesser”. ”Når de ikke engasjerer seg har de seg selv å takke”. Denne holdningen er utbredt. Sett fra pådrivernes ståsted er dette også forståelig. Det er ikke lett å forholde seg huseiernes organisasjoner og involvere dem i noen form for forpliktende dialog når de ikke har ”orden i egne rekker”. Det var derfor også lett å overse huseierne og deres organisasjoner i plan- og bygningslovprosessen. Det var derfor også lett å redusere deres ansvar og langt på vei umyndiggjøre dem i deres byggeprosjekter. I denne del II skal vi undersøke nærmere hvorfor huseiernes organisasjoner ikke engasjerer seg i PBL-97, og det vurderes nærmere hvilke konsekvenser PBL-97 har fått for huseierne økonomisk. Hva koster PBL-97 for huseierne, og hva får de igjen? Spørsmålene om det var riktig å redusere huseiernes ansvar og om dette har ført til passivering av huseierne drøftes.

Huseierne ivaretar mange roller i verdikjeden som byggherre, forvalter og bruker. Det gjør at huseierne må overvåke mange forhold og ta mange hensyn for å få mest mulig ut av ressursene man rår over. Av dette utgjør PBL-97 ett delement. Huseierperspektivet innebærer å være bruker som er opptatt av hvordan bygningen fungerer i bruk over tid for å tjene ulike behov (brukerrollen). Huseierperspektivet innebærer å være forvalter. Det vil si ta vare på eiendommen og sørge for en fornuftig drift. Som eier vil huseier være opptatt av eiendommens verdiutvikling i markedet og ivareta sine interesser i forhold til andre parter. Huseierperspektivet innebærer også å være byggherre når det kreves og styre sitt byggeprosjekt i relasjon til PBL-97, men først og fremst gjennom avtaler og kontrakter med leverandører av varer og tjenester. De sivilrettslige kontraktene er i dag huseiers primære redskap for å styre leveransen og ivareta total kvaliteten i sitt byggeprosjekt som byggherre.

Huseierne og kontraktene ?

Det er ikke bare i plan- og bygningslovprosessen at huseierne og deres organisasjoner står svakt. Også i Standardiseringsforbundets (NBR) dialoger for utarbeidelse av standardkontrakter for bygg- og anleggsoppdrag har byggherrene og eierne kommet dårlig ut selv om de her har vært representert i større grad enn i plan- og bygningslovprosessen. Følgende sitat fra Byggherreforeningen illustrerer problemet som oppleves :

”De har ikke lyst til å la den gå gjennom organisasjonen. Og dermed har departementet meget effektivt sørget for at det ikke kommer noe svar fra oss. Og dermed så har de full styring. Ja, og ingen samordning. De sier ja takk til begge deler. Dette er også NBR-modellen. Det har vi klaget på i mange år. Det er først i det siste året vi har fått folk med i styret. Før hadde ikke vi en mann i styret, og da satt de og tok alle avgjørelser på vegne av byggherrene. De mener det er de som er samfunnet og så er det byggenæringen som er utførende og så har ikke vi noen plass.”

Som beskrevet i teorikapittelet er standardkontraktene innen bygg og anlegg basert på forhandlinger mellom berørte parter. Det positive med Standardiseringsarbeidet er at partene tross alt har hatt Standardkontrakter å forholde seg til. Profesjonelle byggherrer tar ofte utgangspunkt i Standardkontraktene og gjør endringer i denne for å sikre sine interesser. Uprofesjonelle huseiere utsettes ofte for det motsatte ved at entreprenør gjør endringer i kontraktene til sin fordel. Det ideelle er at standardkontraktene benyttes mest mulig som de er uten endringer.

I Odelstingsproposisjonen (Ot.prp.) nr 21 1996-97 ”Om lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m m (bustadoppføringslova)” blir situasjonen for den uprofesjonelle byggherrene beskrevet på følgende måte :

”Sektoren bygg er den største sektoren i forbrukerrådets klagesaksregister. Forbrukerrådet fremholder at det i mange klagesaker innen denne sektoren har vist seg vanskelig å nå frem med klager overfor entreprenør eller selger. En av hovedgrunnene til dette antas å være at området i dag er mangelfullt lovregulert. Forbrukerrådet peker videre på at klager innen

byggesektoren ofte angår spørsmål av stor økonomisk betydning. Selve tvisten om slike spørsmål kan også føre til store økonomiske problemer for forbrukeren.”

(Ot.prp. 21 1996-1997:3)

Av henvendelsesstatistikken¹⁰ fra forbrukerrådet for 1997 fremgår det :

Kategori	Antall henvendelser før kjøp i 1997	Antall henvendelser etter kjøp i 1997	Sum henvendelser i 1997	% vis andel av alle henvendelser
Bygg/bolig	2635	9603	12238	8,8
Håndverkstjenester	688	6625	7313	2,1
Byggevare/installasjon	488	2478	2966	5,2
Sum	3811	18706	22517	16,1

Tabell : Kilde : Forbrukerrådet. Henvendelsesstatistikk for 1997.

Totalt antall henvendelser i 1997 var 148610. Klagene fordeles på et 30-talls kategorier.

Bygg/bolig er den 4. største kategorien i 1997.

I Odelstingsproposisjonen (Ot.prp.) nr 21 1996-97, kapittel 2, om bakgrunnen for departementets lovframlegg gis en mer detaljert forklaring av årsaksforholdene :

”Særlig standardkontrakten NS3401 ”alminnelige kontraktsbestemmelser om utførelse av bygg- anleggsarbeider” er i utstrakt bruk. Dette er et kontraktsformular som først og fremst passer hvor begge parter enten de selv er profesjonelle, eller har hjelp av profesjonelle. Mer beregnet på forbrukerforhold er standardkontrakten NS3402” Alminnelige kontraktsbestemmelser om oppføring av typehus”(fra 1975, og NS3404, ”Alminnelige leveringsbetingelser for byggesett til typehus”(fra 1977). (Kjøpsloven gjelder ved siden av sistnevnte kontrakt).

Til tross for forsøket på større tilpasning til forbrukerforhold i enkelte av NS-kontraktene, er kontraktene kritisert for å gi forbrukerne dårligere vern enn det som følger av alminnelige norske rettsprinsipper og av forbrukerbestemmelsene i 1907-kjøpsloven, den nye kjøpsloven,

¹⁰ Forbrukerrådet – årsrapport 1997 – Lysaker, februar 1998

utkast til lov om avhending av fast eiendom og utkast til lov om forbrukertjenester. Dette gjelder bl.a. NS-kontraktenes ansvarsbegrensningsklausuler, betalingsvilkår og reklamasjonsfrister. Dessuten har undersøkelser vist at Byggstandardiseringsrådets standardkontrakter slett ikke anvendes i alle kontraktsforhold med forbrukere. Og i de tilfellene hvor det er vist til NS-kontraktene, er det ofte fastsatt en rekke avvik til forbrukerens ugunst i leverandørens eller entreprenørens egen standardkontrakt”
(Ot.prp. 21 1996-1997:4)

Konklusjonen på de over nevnte forhold ble å gi den uprofesjonelle huskjøperen rettsbeskyttelse gjennom den nye Bustadoppføringslova. Den viktigste bestemmelsen i loven var bestemmelsen om garanti :

Garanti i henhold til bustadoppføringsloven

For avtaler der en må regne med at vederlaget til entreprenør vil overstige 2G i folketrygden (95.000 i april 1998) skal entreprenøren stille garanti. Byggherren kan holde tilbake betaling inntil entreprenøren dokumenterer at garanti fra bank, forsikring er stillet. Forbruker kan ved avtale brudd/feil og mangler kreve betaling av garantisten. Byggherren må ikke vente og se om entreprenøren har penger. Garantien omfatter krav som blir gjort gjeldende i byggetiden og opptil to år etter overtaking. For bygg der byggherren holder tomt skal garantien være 5% av samlet vederlag i byggeperioden. Etter overlevering reduseres garantien til 3% i 2 år. For bygg der byggherren kjøper hus med tomt skal garantien under bygging være 2%. Etter overlevering skal garantien være 3% i 2 år.

Garantiordningen er også et incitament til entreprenøren for å gjøre seg ferdig og bygge uten feil og mangler fordi han da også får utløst det innestående garantibeløpet når garantitiden er utløpt. Det fremgår av det foregående at standardkontraktene har vært ”entreprenørvennlige”. Bustadoppføringslova har etter at den trådte i kraft i 1997 ledet til revisjoner av standardkontraktene til fordel for den uprofesjonelle byggherre og huseier.

Denne historien om Bustadoppføringslova er et eksempel på at uprofesjonelle huseierne står svakt i forhold til den profesjonelle bransjen generelt og at huseierne kan trenge hjelp for å ivareta sine interesser. De profesjonelle har vært flinkere til å ivareta sine interesser og velte risiko over på huseierne. Det er vanskelig å tenke seg at de profesjonelle aktørene som var pådrivere bak PBL-97 hadde huseiernes interesser i tankene. De var primært ute etter å fremme egne interesser.

6. HVA KOSTER PBL-97 FOR HUSEIERNE ?

I dette kapittelet blir kostnadene ved PBL-97 vurdert. I neste kapittel gjøres en vurdering av huseiernes nytte av den samme reformen.

Verdikjeden¹¹ i eiendom er underlagt lover og forskrifter som skal sikre at samfunnets interesser blir ivaretatt i byggevirksomheten. Som siste ledd i verdikjeden betaler eierne for det samlede arbeidet som er gjort med å oppfylle myndighetenes krav i henhold til Plan- og bygningsloven og øvrige lover i hele verdikjeden. Eiere som leier ut kan velte kostnadene videre på leietaker ved å legge på husleien. For øvrige huseiere må merkostnadene dekkes av eier som er bruker. Mange reformer er blitt vedtatt uten å gjøre beregninger av eiers og brukers kostnader. Dette gjaldt også PBL-97 selv om forvaltningsinstruksen krever at det skal gjøres samfunnsmessige kost/nytteanalyser av reformer som legges fram for politisk behandling. Nå er det ingen lett oppgave å gjøre vurderinger av en reforms kostnader før den trer i kraft.

Aftenposten hadde 9. Mars 1998 et oppslag der kostnadene for en normal enebolig anslås til å øke med 50-70.000 kr. Kostnadene som følger av økt papirarbeid anslås her til ca 20.000 kr. (Det vil si 1-2 % av kostnadene ved en normal enebolig). Den resterende økningen på 30-50.000 kr. skyldes nye krav i teknisk forskrift om mer isolasjon, doble rørføringer m.m. I mangel av noen offentlige analyser av huseiernes kostnader som følge av PBL-97 har det vært naturlig i forbindelse med dette arbeidet å gjøre nærmere vurderinger av huseiernes kostnader som følge av PBL-97.

Når reformen nå har fått anledning til å virke i noen tid er det lettere å danne seg et bilde over kostnadene fordi man har mer grunnlag for å vurdere det faktiske ressursforbruket. Den følgende vurderingen av huseiernes kostnader som følge av PBL-97 er basert på flere informasjonskilder som det refereres til underveis i egne fotnoter. Spesielt skal nevnes en rapport fra "Forum for byggesak" med tittel "Nøkkeltall for byggesaker" som kom ut i juni 2001.

¹¹ Med verdikjeden menes hele kjeden fra råmaterialer til industriell bearbeiding til distribusjon og salg av byggevarer til prosjektering og montasje på oppdrag fra byggherren før bygget tas i bruk av brukeren og samfunnet.

6.1 Huseiers kostnader knyttet til lovforarbeidet

Kostnadene knyttet til forarbeidene til plan og bygningslovreformen slik de er beskrevet i avhandlingens Del I er minimale sammenlignet med kostnadene som påløper når en reform settes ut i livet. Kostnadene fra fase I til IV blir derfor ikke tatt med i denne vurderingen. Det er også vanskelig å vurdere hvor kostnadene påløper og hvordan de blir dekket i lovutviklingsfasen.

6.2 Huseiers kostnader med opplæring av bransjen og kommunene i PBL-97

Etter vedtaket i Stortinget var det en omfattende kurs og opplæringsvirksomhet, der enkeltpersoner i kommunene og i byggebransjen deltok i en rekke kurs. For å få offentlig godkjenning måtte søker dokumentere kunnskap i regelverket. Det vil si at man hadde deltatt på kurs i PBL-97. Hvor stort var ressursforbruket til opplæringen ? Det er i dag 10.000 sentralt godkjente¹² foretak som må kunne dokumentere sin kjennskap til PBL-97. Hvis vi grovt regner med at 2 personer fra hvert foretak har deltatt på 3 dagers kurs utgjør dette 60.000 kursdøgn. Med 8 timers arbeidsdag og et anslag på 250 kr. pr time utgjør dette en kostnad på ca 150 mill.kr. I tillegg kommer kostnader til kurs, reise, kost og losji på anslagsvis 8000 kr. pr person.

¹² Opplysning hentet fra Statens bygningstekniske etats hjemmeside.

	Antall personer	Timer	Sats	Sum i mill. kr.
Bygg/anlegg tidsforbruk	20.000	24	250	150
Kursavgift, reise, kost og losji (8000 kr)	20.000		8000	160
Sum opplæringskostnader				310

Kostnadene med innføring må i denne sammenheng sees som en investering som må avskrives over en periode. Det er naturlig å tenke seg fram til neste større lovrevisjon. Jeg vil her anta 10 års avskrivning og 7 % realrente.

Investering i opplæring som avskrives over 10 år	Annuitetsfaktor ved 7% rente og 10 års avskrivning	Årlig kostnad i 10 år
310 mill.kr	0,142	44 mill.kr

Usikkerheten ved anslaget er stort, og det er vanskelig å vurdere hvor stor del av denne kostnaden som til slutt belastes huseierne, enten direkte i form av økte påslag på regningene eller indirekte over skatteseddelen. De aller fleste skattebetalere i Norge, enten det er bedrifter eller enkeltpersoner, er også huseiere og brukere av sine bygg. Økte offentlige utgifter i forbindelse med PBL-97 blir derfor belastet huseierne som skattebetalere. Med utgangspunkt i anslaget antas det en årlig kostnad på 30-50 mill. kr. for huseierne for opplæring av myndigheter og bransje.

6.3 Huseiers kostnader med den sentrale godkjenningen - etablering og drift

Antall sentralt godkjente foretak har i juni 2001 passert 9.000¹³ av totalt 35.000¹⁴ foretak.

Antar her 10.000 godkjente foretak der bransjens ressursforbruk for å oppnå godkjenning må

¹³ Kilde : Ifølge Statens Bygningstekniske etat. <http://www.be.no/beweb/prodfor/foretak/statistikk.ssi> er det pr 01.07.2001 9296 godkjente foretak. Antar at antall godkjente foretak vil være ca 10.000.

¹⁴ Kilde : Ifølge Statistisk sentralbyrå <http://www.ssb.no/aarbok/tab/t-1009-507.html> (01.07.2001) var det i 1997 33.404 bedrifter i bygg og anleggs næringen. Byggeaktiviteten har vært økende siden 1997. Antar at antall bedrifter er 35.000 i dag.

dekkes av huseierne. Den som søker må sette seg inn i søknadsregler og fremskaffe dokumentasjon på utdanning og tidligere jobberfaring. Dette er en større jobb for større enn mindre foretak. Jeg vil anslå som et gjennomsnitt at det går med 2 ukeverk pr. foretak for å fullføre søknaden.

Antall bedrifter	Timeforbruk pr. søknad	Kostnad i kr. pr. time	Total kostnad
10.000	70	250	175 mill kr.

Dette er også en investering som må avskrives fram til nåværende ordning legges ned eller endres så mye at bransjen må gjennom ny prosedyre. Antatt 10 års avskrivningstid. Kostnadene antas veltet over på huseierne.

Investering i sentral godkjenning som avskrives over 10 år	Annuitetsfaktor ved 7% og 10 års avskrivning	Årlig kostnad i 10 år
175 mill.kr.	0,142	22 mill. kr

Godkjenningen gjelder for 2 år. Firma må da søke om nye godkjenning. Tidligere søknad må oppdateres, personer har sluttet og nye er kommet inn i virksomheten. Endringer skal dokumenteres, meldes og registreres til den sentrale godkjenningnemnda. For å få et mål på hva denne oppdateringen krever av ressurser i bransjen bør man ha data på turnover m.m. og hvor mye ressurser det går med til å skaffe, fyller ut og oversende informasjon. Statens bygningstekniske etat må på sin side ha et visst antall årsverk til forvaltning av ordningen. Ifølge BE's er det nå 20 årsverk knyttet til drift av godkjenningsforskriften¹⁵. Jeg vil anslå at bransjens ressursforbruk er større fordi man ikke har den samme rutine som tjenestemennene. Selv om man har fylt ut skjemaene før vil det med to års opphold mellom hver gang være nødvendig å sette seg inn i hva som kreves på nytt. Jeg vil anta at bransjen bruker dobbelt så mye ressurser på å fremskaffe dokumentasjonen som de ressurser BE bruker til å kontrollere opplysningene og gi den formelle godkjenningen. Det vil si ca 40 årsverk i bransjen pluss 20 årsverk i Statens bygningstekniske etat til drift og vedlikehold av godkjenningsordningen. Godkjenningsordningen er selvfinansierende.

¹⁵ Kilde : <http://www.be.no/beweb/omoss/orgbyggesak.html> (01.07.2001)

Drift og vedlikehold av den sentrale godkjenningsordning :

Antall årsverk som går med til drift og vedlikehold av godkjenningskatalogen	Kostnad pr. årsverk i kr.	Årlig driftskostnad for huseierne
60 årsverk	500.000 kr/årsverk	30 mill. kr. pr. år

Regningen fra Statens Bygningstekniske etat samt foretakenes kostnader antas dekket av huseierne i sin helhet.

6.4 Huseiernes kostnader i forbindelse med byggesøknad / oppfølging

Med utgangspunkt i 125.000 byggesøknader/byggemeldinger årlig kan vi stille spørsmål om hvor mye mer ressurser som går med til behandling av hver enkelt byggesak/byggemelding i forhold til tidligere som huseierne må betale. I Forum for byggesaks undersøkelse "Nøkkeltall for byggesaker i Grenland 1997-2000" fremgår det at saksbehandlingstiden totalt har økt fra 9 til 12 uker fra 1997 til 2000. Det fremgår at økningen i all hovedsak skyldes bransjen som bruker lengre tid på sin saksbehandling av ufullstendige søknader som sendes i retur fra kommunen. Saksbehandlingstiden som er registrert i undersøkelsen gir et inntrykk av økt ressursbruk primært hos søker (den som huseier engasjerer) fra og med kommunen har mottatt søknad til den er godkjent. Undersøkelsen gir ikke svar på hvor mye ressurser som er lagt ned i forkant med forberedelse av søknaden før den sendes inn til kommunen.

Undersøkelsen behandler heller ikke ressursforbruk knyttet til dokumentasjon av det løpende byggeprosjektet og den dokumenterte egenkontrollen. Det er også klart at ressursforbruket knyttet til en enkel melding er mindre omfattende enn for større prosjekter med mange ansvarlige. Som anslag vil jeg her bruke et gjennomsnitt på tre ukeverk (anslår 60 timer) for alle typer prosjekter i merarbeid i forhold til tidligere regelverk. Antall prosjekter i Norge i året varierer fra år til år avhengig av konjunktorene. Jeg vil her bruke et anslag på 125.000 byggesøknader pr år.¹⁶

¹⁶ Det er vanskelig å finne nasjonal statistikk som viser antall byggesaker/meldinger i året. Anslaget på 125.000 saker i året baserer seg på opplysninger fra Forum på bygningskontroll (Rapport 1997 og 1998 samt Forum for byggesak (Samme Forum bare nytt navn) rapport fra 2001. Antall behandlede byggesaker pr. årsverk anslås her til mellom 100 og 150. Med ca 1000 kommunale årsverk fordelt på 465 kommuner utgjør dette 100.000 – 150.000 byggesaker i året.

Antall saker byggesaker pr. år.	Merforbruk av tid i timer pr byggesak/melding i forhold til tidligere regelverk	Timesats	Sum i mill. kr. pr.år
125.000	60 timer	250 kr.pr.time	1.850 mill.kr pr år.

Det er klart at huseierne også bruker mye tid selv også til å sette seg inn i det nye regelverket, selv om de må engasjere en profesjonell til å ta seg av dokumentasjonsarbeidet. Spesielt den vanlige huseier vil prøve å gjøre dette på enkleste måte. Mange er ikke klar over at de må engasjere profesjonelle til å søke for seg og bruker tid til å finne ut at de ikke er kvalifisert til å søke. Huseiers egne timer som går med til å orientere seg om PBL-97 er ikke regnet med i overslaget.

6.5 Huseiernes kostnader med innføring av kvalitetssystemer i byggebransjen

Innføring av kvalitetssystem i en bedrift er ressurskrevende. Skal systemet føre til endrede og forbedrede rutiner i en arbeidsprosess må alle ansatte være involvert i prosessen. Utvikling av kvalitetssystemer innen bygg og anlegg er mer ressurskrevende enn i tradisjonelle produksjonsbedrifter fordi virksomheten ofte foregår på mange byggeplasser samtidig.

Det var svært få bedrifter som hadde kvalitetssystemer ved starten av reformen (Bonnievie Svendsen 2000). I denne sammenheng må man derfor regne med at nær 100% av bedriftene i bransjen må starte fra begynnelsen av med innføring og implementering av kvalitetssystemer. Generelt kan man også si at innføring er mer ressurskrevende i en liten bedrift enn i en større. Antall bedrifter der kvalitetssystemer kreves er alle som er sentralt godkjent (10.000 foretak) pluss alle som ikke er sentralt godkjent som søker lokal godkjenning. Her anslått til 15.000 foretak. Det vil si totalt 25.000 foretak som må ha operative kvalitetssystemer for sin virksomhet.

Jeg vil her gå ut fra at en bedrift på 100 ansatte bruker 1000 timer på innføring og 50 timer på årlig vedlikehold av systemet. Jeg vil videre anta at en bedrift på 10 ansatte bruker 600 timer på innføring og 40 timer i året på vedlikehold, mens en bedrift på 3 ansatte bruker 400 timer til innføring og 35 timer i året til vedlikehold av systemet¹⁷. Antatt timesats settes til 250 kr. pr. time i gjennomsnitt.

¹⁷ Anslagene om ressursforbruk er basert på opplysninger fra SINTEF som bistår ulike bedrifter med innføring og drift av kvalitetssystemer.

Bedrifts- Størrelse	Antall bedrifter- Anslag (A)	Timer til innføring (T)	Time Sats (S)	Sum i antall Mill. kr. (AxTxS)
100 ansatte	200	1.000	250	40 mill. kr. pr. år
10 ansatte	4.000	600	250	480 mill. kr. pr. år
3 ansatte	13.000	400	250	1040 mill. kr. pr. år
1 ansatt	8.000	200	250	400 mill. kr. pr. år
Sum	25.000			1.960

Kostnaden med innføring er en engangskostnad som må fordeles over systemets levetid. Hvor lang levetid kvalitetssystemet har vet vi ikke i dag. Det er ikke uvanlig at bedrifter unnlater å følge opp med jevnlig oppdatering etter hvert som rutinene forandres i virksomheten. I de tilfeller må investeringen i KS-system avskrives over kort tid – kanskje et år. Jeg vil for enkelthets skyld anta at KS- investeringen avskrives over 10 år fram til en antatt hovedrevisjon av lovverket.

Investering i mill. kr. i innføring av kvalitetssystem	Annuitetsfaktor ved 7% rente	Årlig kostnad i 10 år
1960 mill. kr.	0,142	221 mill. kr

Innføring av kvalitetssystemer gir med dette en årlig kostnad på 221 mill.kr i 10 år.

6.6 Huseiernes kostnader med drift og vedlikehold av bransjens kvalitetssystemer

Kvalitetssystemet må revideres og oppdateres jevnlig. Rutinene som står beskrevet skal beskrive det faktiske arbeidet i bedriften. I enhver virksomhet endres prosedyrene etter hvert som man finner mer hensiktsmessige måter å arbeide på. Dette skjer normalt av seg selv uten at man tenker over det. Det er derfor ikke alltid like lett å huske på at når man endrer rutinene i praksis, så må man også endre beskrivelsen av rutinene i kvalitetssystemet. Måten å gjøre dette på i praksis er å gjennomføre revisjoner, der man tar for seg hele beskrivelsen av virksomheten og korrigerer for avvikene mellom det som står beskrevet og hvordan praksis er. Dette kan og bør involvere de ansatte dersom systemet skal fungere som redskap i utviklingen av virksomheten.

Jeg vil her anta at en bedrift med 100 ansatte bruker 50 timer pr år, en bedrift med 10 ansatte bruker 40 timer pr. år, mens en bedrift på 3 ansatte og 1 ansatt bruker 35 timer pr.år til oppdatering av kvalitetspermen.

Bedriftsstørrelse	Antall bedrifter- Anslag (A)	Timer til vedlikehold Pr.år (T)	Time sats (S)	Årlig kostnad (AxTxS)
100 ansatte	200	50	250	2,5 mill kr.pr.år
10 ansatte	4.000	40	250	40 mill. kr.pr.år
3 ansatte	13.000	35	250	114 mill.kr.pr.år
1 ansatt	8.000	35	250	70 mill. kr pr år
Sum				226 mill.kr.pr.år

Timene de ansatte bruker på kvalitetssikringen vil måtte belastes virksomhetens løpende prosjekter og til slutt huseier. Det vil si at kostnadene som følger av myndighetenes pålegg om å ha operative kvalitetssystemer i sin tur vil bli betalt av huseier.

6.7 Huseiernes kostnader på grunn av lengre byggesaksbehandlingstid

PBL-97 har ført til økt saksbehandlingstid i kommunene på grunn av større papirmengde samt det forhold at kommunene er underbemannet på fagfeltet. Hvis vi tar utgangspunkt i en økning på tre uker i henhold til resultatene fra Grenlandsprosjektet og en kalkulasjonsrente på 6%¹⁸ kan tapet for investor anslås til $\frac{3}{52} \text{ deler} \times 0,06 \times \text{den totale investeringen}$. Huseiernes

¹⁸ Econ rapport side 8 :

”RENTEN I SAMFUNNSØKONOMISKE BEREGNINGER – KALKULASJONSRENTEN

I mange samfunnsøkonomiske analyser står vurderingen av fremtidige inntekter og utgifter sentralt. Det er vanlig å benytte egen rente – kalkulasjonsrenten – for å omgjøre (neddiskontere) den fremtidige inntektsstrømmen til dagens verdi i samfunnsøkonomiske beregninger. Denne kalkulasjonsrenten skal reflektere kostnadene ved å utsette et forbruk. Normalt benyttes en kalkulasjonsrente på 5-7 % p.a. som utgangspunkt for offentlige investeringer, basert bl.a. på vurderinger av en normal realkapitalavkastningsrate i privat sektor. Noe forenklet tilsvarer dette en realrente eller realavkastning på tilsvarende 5-7 %. Med dagens inflasjonssats på ca 4 % tilsvarer dette kravet en nominell rente på 9-11 %. Den faktiske realrenten i Norge i dag er om lag 7% på en risikofri investering (f.eks statsobligasjoner). Det er dermed nå rimelig godt samsvar mellom kalkulasjonsrenten og realrenten (før skatt). De aller fleste investeringer i privat sektor blir trolig underlagt et høyere krav til avkastning, blant annet som kompensasjon for usikkerhet.

investeringer de senere år kan grovt anslås til 100 mrd. kr.pr.år. Huseiernes kostnader som følge av 3 ukers lengre saksbehandlingstid blir med dette til et rentetap på :

Huseiernes årlige investering i Norge	Økt ventetid 3 uker : dvs 3/52 dels rentear	Kalkulasjons rente 6%	Årlig tap for huseierne ved 3 ukers lengre byggesaksbehandlingstid.
100 mrd	3/52	0.06	346 mill. kr pr år

6.8 Samlet oppstilling av huseiernes kostnader som følge av PBL-97

På grunnlag av beregningene over kan følgende oppstilling av huseiernes samlede kostnader som følge av PBL-97 gjøres :

Kostnadsart i henhold til gjennomgangen over, med referanse til punkt :	Økte saksbehandlingskostnader for huseiere som følge av PBL-97
Ad :	
Innføring i nytt regelverk	50 mill.kr.pr.år
Sentral godkjenning etablering	22 mill.kr.år
Drift og vedlikehold av sentral godkjenning	30 mill.kr pr.år
Økt dokumentasjonsarbeid i byggeprosjektene søknad/gjennomføring/oppfølging	1850 mill.kr.pr.år
Kostnader med innføring av kvalitetssystem	221 mill.kr.pr.år
Kostnader med drift og vedlikehold av KS-system	226 mill kr. pr år
Kostnader på grunn av lengre byggsaksbehandlingstid	346 mill.kr pr.år
Sum kostnader	2745 mill.kr pr.år

Det vil si at huseierne ifølge dette anslaget får økte saksbehandlingskostnader på 2-3 mrd. kr.pr år. Av en total huseierinvestering på 100- mrd. utgjør dette en kostnadsøkning på 2-3 %.

Skal reformen kunne forsvares økonomisk for huseierne, må de få dette igjen i form av økt kvalitet, mindre feil, mangler og skader.

7. HVA FÅR HUSEIERNE IGJEN ØKNOMISK ?

Med en anslått PBL-97-kostnad på 2-3 mrd. kr. pr år for huseierne blir det neste spørsmålet om huseierne får dette igjen økonomisk. Gevinsten bør være større enn kostnaden for huseierne dersom PBL-97 skal kunne forsvares ut fra et huseierperspektiv. Noen kost/nytte analyse ble ikke gjennomført før reformen. I Odelstingsproposisjon nr 39 (1993-1994) gis det imidlertid noen tall for å anskueliggjøre de mulige gevinstene ved PBL-97. I kapittel "1.4.1 Gevinster ved bedre kvalitet" gis følgende tall :

- Byggskader 2 mrd
- Brannskader 2 mrd
- Orkanskader 1,3 mrd
- Innemiljøskader 8-12 mrd

I det følgende skal det gjøres en nærmere vurdering av disse tallene og i hvilken grad PBL-97 bidrar til å redusere disse kostnadene for huseierne.

7.1 Reduksjon av byggskader

I Odelstingsproposisjon nr.39 (1993-94) ble det skrevet følgende om byggskader.

"Byggskadeforskningen i Norge er i likhet med andre land, kommet relativt kort når det gjelder kartlegging av skadeomfang. Derimot foreligger relativt grundige undersøkelser om skadeårsaker. Departementet har initiert et forprosjekt i regi av Norges byggforskningsinstitutt som dersom det videreføres, kan gi et mer nøyaktig anslag på skadeomfanget. Så langt i prosjektet synes tidligere anslag som gir skadekostnader på i størrelsesorden 2 milliarder kroner pr. år å kunne bli bekreftet. Anslaget er forsiktig og tar bare med de kostnader som årlig brukes for å rette feil og reparere skadene som oppstår. Beregningen av kostnadene i et videre, samfunnsøkonomisk perspektiv, foreligger ikke. Mye tyder på at slike beregninger vil gi langt høyere tall".

(Ot .prp 39 1993-1994:13)

Byggskaderapporten fra Norges Byggeforskningsinstitutt forelå etter at Odelstingsproposisjonen var skrevet. Der hevdes det at så mye som 10% av byggekostnaden går med til å dekke feil, mangler og skader. 5% før overlevering og 5% etter overlevering. Med dagens byggeaktivitet på 100 mrd.kr.pr.år vil byggskadestkostnadene ifølge byggskaderapporten være på 10 mrd. kr. pr. år. 5 mrd. under byggingen, og videre 5 mrd. etter overdragelse.

Hvordan stemmer disse tallene med andre undersøkelser ?

Byggskadefonden i Danmark (opprettet ved lov i 1986 for å dekke feil og mangler ved bygg som mottar offentlig finansieringsstøtte) opererer med utbedringskostnader på ca 1% etter fem års befarings på de bygninger som omfattes av ordningen (Byggskadefonden 1998). Disse tallene over faktiske kostnader indikerer et mye lavere nivå enn anslagene som gjøres i Byggskaderapporten. Hva skyldes dette ? Er det så store forskjeller i kvaliteten i byggeproduksjonen mellom Norge og Danmark ? Nå er anslagene i Byggskaderapporten basert på feil og mangler i hele byggets levetid, inklusive skader som skjer og utbedres under bygging, mens den danske registreringen kun gjelder feil og mangler som registreres og utbedres i byggets første 5 år. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om ikke anslagene i Byggskaderapporten er for høye. I det videre skal det allikevel tas utgangspunkt i Byggskaderapporten og et potensiale ved null feil på 10 mrd. kr. pr år.

Det er klart at med en slik besparelse ville huseierne være villige til å betale 2-3 mrd. kr. i PBL-kostnader. Men det er vanskelig å tenke seg null feil i byggproduksjonen. Spørsmålet er hvor mye feil og skadestkostnadene kan reduseres og hvor mye PBL-97 kan bidra til en reduksjon.

I Byggskaderapporten blir det gjort et anslag på 30-40 % reduksjon av skadestkostnadene ved ”systematiske forebyggende tiltak”. Med systematisk forebyggende tiltak menes her innføring av kvalitetssystemer o.l. Det vil si 3-4 mrd.kr pr.år. med et byggevolum på 100 mrd.kr.pr.år. Et potensiale på 3-4 mrd. kr i reduserte feil- og skadestkostnader kan fremdeles forsvare økte saksbehandlingskostnader på 2-3 mrd. kr.pr.år.

Til nå har huseierne betalt for bygget med feil og mangler og hatt problemene og kostnadene med retting. Bransjen har derfor i liten grad hatt økonomiske motiver for å redusere feil og mangler. De har allikevel fått betalt også for feil og mangler. Hvorfor skal bransjen nå som

følge av PBL-97 produsere mindre feil og skader hvis de ikke får noe igjen for det økonomisk ? PBL-97 foreskriver ingen økonomisk gevinst til dem som påtar seg PBL-ansvaret. Bransjen får økt omsetningen på 2-3 mrd, som følge av PBL-97, men fører det til at de produserer mindre feil og mangler enn før hvis de ikke tjener noe på dette økonomisk ? Virkemiddelet i PBL-97 for å få bransjen til å gjøre mindre feil er sanksjoner mot dem som ikke følger regelverket. Med dokumentert egenkontroll hos de utførende og lite ressurser i kommunenes kontroll må dette fra et huseierperspektiv ansees som et svakt virkemiddel. Mulighetene for å jukse og lure seg unna er for store.

Det sterkeste virkemiddelet i styringen av bransjen, betaling for avtalt og utført arbeid, er det huseierne som rår over. Garantiorordningen i Bustadoppføringslova, som trådte i kraft i 1997, benytter seg av dette virkemiddelet. Huseierne har ifølge denne loven rett til å holde tilbake midler i garantiperioden. Dersom det oppdages feil og mangler i garantiperioden blir disse utbedret ved bruk av garantimidlene.

Med garantiordningen har leverandørene fått et incitament for å unngå feil og mangler etter overlevering. Det er grunn til å håpe at Bustadoppføringslova som gjelder for nyoppføring av boliger vil føre til mindre feil og mangler med gevinster for både huseier og bransje.

I hvilken grad PBL-97 vil ha samme effekt i det å redusere feil og mangler er vanskeligere å si. Svenske studier av årsaker til feil viser at manglende motivasjon er en vanlig årsak til at feil og skader oppstår (Josephson og Hammarlund, 1998). Spørsmålet om PBL-97 fører til mer eller mindre feil kan ut fra dette gjøres til et spørsmål om PBL-97 svekker eller øker motivasjonen til dem som utfører arbeidet og står ansvarlig. I hvilken grad fører PBL-97 til en mer ansvarsfull utførelse av arbeidet for huseierne ? I hvilken grad fører PBL-97 til frustrasjon og demotivasjon og dermed dårligere kvalitet på arbeidet ?

Med manglende offentlig tilsyn må huseier til syvende og sist stole på at de ansvarlige opptrer mer ansvarlig enn tidligere og at det vil øke deres motivasjon og dermed redusere omfanget av feil, mangler og skader etter overlevering. Dette innebærer at huseierne i større grad må engasjere seg i sine byggeprosjekter for å kontrollere at de utøvende opptrer ansvarsfullt og utfører godt arbeid. I sum vil dette si at det er vanskelig å anslå gevinstene og vurdere hvilken deeffekt PBL-97 har på skadeomfanget i forhold til for eksempel Bustadoppføringslova.

7.2 Reduksjon av brannskader

I Odelstingsproposisjon nr.39(1993-94) ble det skrevet følgende om brannskader :

”Samfunnet taper årlig store beløp som følge av brannskader. I gjennomsnitt ligger tapene på i størrelsesorden 2 milliarder kroner. Årsakene til at brann oppstår skyldes ikke nødvendigvis bygningstekniske forhold, men omfanget av brannskadene vil ofte ha en direkte sammenheng med om byggeforskriftskrav er fulgt eller ikke. Brannkravene er et av de felt der det er grunn til å anta at forskriftene ikke følges godt nok. Det synes derfor meget sannsynlig at en bedring av dette forholdet vil kunne representere store besparelser”.

(Ot .prp 39 1993-1994:13)

Anslaget på 2 mrd. NOK i 1993 omfatter brannskader på hele bygningsmassen, nye så vel som gamle bygg. PBL-97 er primært rettet inn mot nybygg. Feil og mangler i den eksisterende bygningsmassen er noe huseierne, brukerne og samfunnet må leve med uavhengig av PBL-97. Tanken med PBL-97 er at nybygg som føres opp i henhold til PBL-97 vil ha redusert brannrisiko.

Den årlige tilveksten av nybygg varierer med konjunktorene, men kan grovt sett sies å være ca 2 %. Det vil si at PBL-97 har et potensiale på 2 % av den anslåtte totale kostnaden på 2 mrd. NOK. Dvs. ca 40 mill kr. i året i besparelser for huseierne dersom alle nye bygg ikke skades av brann som følge av PBL-97.

Nå vet vi at man ikke kan gardere seg 100% mot brann. Det kommer an på bruken av bygningen. Det er derfor umulig å tenke seg denne redusert til null. Det er huseierne som betaler også for utbedring av brannskader gjennom sin brannforsikring. Når det brenner mye i Norge går prisen på forsikring opp. Dette er grunnen til at forsikringsselskapene har innført incitamentordninger for brannsikring og brannberedskap som huseier kan benytte for å redusere brannfaren og dermed forsikringspremien.

7.3 Reduksjon av orkanskader

I Odelstingsproposisjon nr.39(1993-94) ble det skrevet følgende om orkanskader.

”En annen illustrasjon på at det kan være mye å hente på en standardheving i utførelsen, er de skadene som oppsto i forbindelse med orkanen på Nord-vestlandet ved årsskiftet 1991/92. Skadene, omfang og kostnader, ble i dette tilfellet godt kartlagt og analysert gjennom ”Prosjekt orkan 1992”. Prosjektrapporten (”Orkan 1992”, Statens bygningstekniske etat, april 1993) viser at skader på bygninger hadde et omfang på 1,3 milliarder kroner, og at svært mange skader kunne vært unngått dersom eksisterende regelverk og tilgjengelige anvisninger hadde vært fulgt”.

(Ot .prp 39 1993-1994:13)

Vi står her overfor problemet med å omsette disse kostnadene til en anslått årlig kostnad for huseierne. Det vil ganske sikkert komme nye orkaner som vil føre til ødeleggelser. Det hevdes fra flere hold at vi må regne med mer nedbør og mer vind og flere orkaner i fremtiden. Hvis vi anslår ødeleggelser hvert 5. år på 5 milliard kroner vil det bli ca 1 mrd. kr pr. år fordelt på hele bygningsmassen. Dersom alle nybygg gjøres orkansikre uten at det koster noe mer enn omtanke og gode løsninger under byggingen vil det gi en årlig besparelse for huseierne på 2 % av 1 mrd.mill. kr. Dvs. 200 mill. kr pr år.

7.4 Reduksjon av kostnader på grunn av dårlig innemiljø

I Odelstingsproposisjon nr.39(1993-94) ble det skrevet følgende om dårlig innemiljø.

”Det har vært anslått at innemiljøforholdene i Norge påfører oss helseproblemer som koster oss kanskje så mye som 8-12 milliarder kroner pr. år. Innemiljøkravene i byggeforskriftene har til nå vært utilstrekkelige, slik at kostnader som skyldes brudd på regelverket, er langt mindre enn de nevnte 8-12 milliarder. Imidlertid vil disse kravene nå bli vurdert skjerpet. Dersom slik skjerpelse skal kunne føre til bedre innemiljøforhold, er det avgjørende at kravene følges og at arbeidene utføres med kvalitet. Fremover vil det derfor ligge betydelige samfunnsøkonomiske gevinster i å sikre at byggene oppføres i samsvar med kravene til innemiljø ”.

(Ot .prp 39 1993-1994:13)

Huseiernes kostnader som følge av dårlig innemiljø er et meget vanskelig tema. Økningen i allergi blant barn er alarmerende. Av døgnets 24 timer tilbringes det meste hjemme i egen bolig. Huseier er som oftest foreldre til barna som rammes. Motivasjonen og interessen for å bøte på problemene ligger derfor først og fremst hos eier.

En naturlig strategi for huseier er å bedre luftkvaliteten slik at denne risikofaktoren kan reduseres. Det vil blant annet si å samarbeide med bruker om renholdsrutiner, lufte rutiner, røykerutiner og bruk av bygget ellers.

Med utgangspunkt i kostnadsanslagene i Odelstingsproposisjonen er det vanskelig å anslå huseiers kostnader. Brukere som blir syke på grunn av innemiljøet belaster det offentlige helsevesenet, og samfunnet går glipp av produktiv arbeidskraft. Det største tapet lider barna og familiene som rammes. Målsettingen kan ikke her være å ta ansvaret fra huseier, men heller hjelpe huseier til å ta ansvar på en forsvarlig måte. På dette punktet er det spesielt vanskelig å forstå at man har valgt å redusere huseiers ansvar.

7.5 Samlet vurdering av huseiers nytte og kostnader ved PBL-97

Denne meget grove omgangen med tall viser at PBL-97 fører til økte byggesaksomkostninger for huseierne på 2-3 mrd. kr.pr.år. Det vil si 2-3 % av huseiernes byggekostnader på 100 mrd.kr.pr.år.

Nytteverdien av PBL-97 for huseierne er meget vanskelig å vurdere. Fører PBL-97 til reduksjon i antall feil, mangler og skader ? Fører reformen til at de profesjonelle opptre mer ansvarlig ? Fører PBL-97 til bedre bygg for huseierne og brukerne ?

Disse spørsmålene får vi trolig aldri svar på fordi byggevirksomheten påvirkes av så mange andre faktorer som konjunkturer i eiendomsmarkedet, tilgang på faglig kvalifisert arbeidskraft, annet regelverk som for eksempel Bustadoppføringslova. Nyten ved reformen vil derfor i stor grad være basert på skjønn. Det kan være at PBL-97 får motsatte effekter enn det huseierne ønsker å oppnå.

8. VAR DET RIKTIG OG REDUSERE HUSEIERNES ANSVAR ?

8.1 Fører reformen til bedre byggherrer ?

I Porter-analysen, "En konkurransedyktig byggenæring", påpekes det at byggenæringen er avhengig av krevende kunder for å utvikle seg.

"Krevende kunder er viktige for å utvikle konkurranseevnen til byggevirksomhetene, gjennom strengere krav til kvalitet og frembringelse. Krevende kunder på alle nivå (lokalt/regionalt/nasjonalt) kan stimulere og utvikle bedrifter til å bli konkurransedyktige nasjonalt og i neste omgang internasjonalt. Det er imidlertid ikke alle kunder som er krevende nok, og byggherrene må her i fellesskap bidra til å utvikle byggherrenes kompetanse. Det gjelder så vel uprofesjonelle engangsbyggherrer som mer profesjonelle flergangsbyggherrer." (Johnstad 1993)

Behovet for krevende byggherrer er ellers påpekt av andre, blant annet i CIB-rapporten "Future organisation of the building process" den såkalte Atkinsrapporten.

"Particularly at this stage of development of EC policy for the construction sector a strong voice is needed for clients. They should work with construction industry associations to develop simplified and better contracts and press industry to improve quality, performance and customer service". (Atkinsrapporten 1994: pkt. 10.32)

Atkinsrapporten beskriver ellers i sin konklusjon problemet med manglende byggherrerepresentasjon i råd og utvalg :

"Help ensure good representation of clients and customers. Even at national level representation of clients is often weak. There is no European organisation representing customers of the construction industry with which the industry can discuss contracts, procurement routes, liability, guarantees, and similar issues, and with which could participate in Commission discussions on legislation affecting construction".

(Atkinsrapporten 1994: pkt. 10.17)

PBL-97 har ikke som siktemål å heve huseiernes byggherrekompetanse og evne til å ivareta egne og samfunnets interesser i sin byggherregjerning. Det er mye som tyder på at den profesjonelle bransjen isteden får økt makt og innflytelse over sine kunder, huseierne, som følge av reformen. Dette vil kunne svekke eiernes evne til å opptre som krevende byggherrer overfor bransjen, noe som igjen vil kunne hemme effektiviteten i hele verdikjeden. Både Atkinsrapporten og Porteranalysen etterlyser en sterkere byggherrestemme som kan ivareta huseiernes interesser i regelverksutviklingen. Det er klart at manglende tilstedeværelse og medvirkning i regelverksutviklingen svekker den vanlige huseiers muligheter for å ivareta sine interesser i de enkelte byggeprosjekt.

I rapporten Byggskadeomfanget i Norge (Ingvaldsen 1994) hevdes det at så mye som 40 % av byggskadene kan føres tilbake til byggherrene som velger faglig sett uforsvarlige løsninger, og som presser de utøvende på pris og tid. Dette forholdet bekreftes også av andre undersøkelser. (Meland 2000)

”Det viktigste som fremkommer er at byggherren og hans administrasjon knyttes til så mye som ca. 40% av byggskadene. Selv eier-/ byggherregruppen står bak en slik oppfatning, som konkretiseres til forsert produksjon, pressete økonomiske rammer, ufullstendig spesifisering /prosjektering oa.” (Ingvaldsen 1994:66).

Et viktig spørsmål man kan stille ut fra dette er om byggherrene vil endre adferd, direkte eller indirekte som følge av PBL-97, eller vil de fortsette å presse bransjen på pris, tid og kvalitet ? Vil reformen føre til at man får bukt med de 40% av byggskadene som tilskrives byggherrenes beslutninger og manglende kompetanse ?

I hvilken grad kan myndighetene og de utførende gjennom det nye regelverket kompensere for manglende byggherrekompetanse ? Utfra dette funnet ville det vært fornuftig å styrke byggherrefunksjonen, og sette igang tiltak for å heve byggherrenes kompetanse fremfor å redusere deres ansvar.

8.2 Bygningslovens krav og huseiernes interesser

Samfunnet stiller gjennom Bygningsloven en rekke krav til bygg som skal føres opp. Generelt kan man si at eier ønsker størst mulig disposisjonsrett og handlefrihet over egen eiendom. Når man i forbindelse med et byggeprosjekt må innordne seg fellesskapets lover og regler vil noen krav kunne være i strid med eiers interesser, mens andre krav vil virke rimelige og i tråd med eiers egne interesser. Hvis samfunnets krav i henhold til Bygningsloven er sammenfallende med huseiernes krav, vil det ligge til rette for et samarbeid der myndighetene kan hjelpe huseier til å ivareta sine interesser og dermed ivareta samfunnets interesser. Hvis så er tilfelle, er det underlig at lovgiver har valgt å redusere huseiers ansvar. Hvis samfunnets krav i Bygningsloven derimot i stor grad går på tvers av huseiernes interesser, kan det være en grunn til å ikke overlate ansvaret til huseierne.

Det er grunn til å se litt nærmere på hvilke krav myndighetene stiller og i hvilken grad disse også er i eiers interesser.

8.2.1 Bygningslovens krav

Olav Berge, direktør i Statens Bygningstekniske Etat (BE) skrev i en artikkelsamling ”Bygge i Norge – Synspunkter på utvikling, retning og tempo” følgende om bygningslovens krav ”Det offentlige kravnivå kan jeg belyse ved å liste opp en del av de områder som har vært, og fortsatt vil være grunnleggende for myndighetenes krav til byggeriet :

A. For å sikre menneskers liv og hindre alvorlige personskader
1. Krav til bygningers bæreevne, stabilitet og plassering med hensyn til skred
2. Krav om vern mot at brann oppstår. Krav om vern mot brannspredning og mulighet for slukking
3. Krav om rømningsmulighet ved brann
4. Krav om tilfluktsrom
5. Krav til bygningsdelers utforming, slik at ulykker unngås, som f.eks rekkverkshøyde, trapper og vinduer.

6. Krav til installasjon av heis og sikkerhetsmessig driftskontroll med alle heisanlegg i bygninger.
7. Krav til sanitæranlegg for å beskytte mot skoldning.
B. For å sikre menneskers helse og ivareta svake gruppers behov
1. Minimumskrav til ventilasjon og til lydisolering for å sikre et rimelig inneklime og lydforhold, samt krav til dagslys.
2. Hygieniske minimumskrav til vann og avløp
3. Krav til adkomst og brukbarhet for funksjonshemmede
C. Samfunnets overordnede målsetting for å spare ressurser
1. Krav til energiøkonomiske bygninger og installasjoner
2. Krav til bortledning av vann fra eiendom slik at skader unngås
3. Rimelig mulighet for vedlikehold, krav om bestandighet mot påvirkninger. “

(Berge 1990)

8.2.2 Huseiernes interesser

Kravene myndighetene stiller skal ivareta samfunnets og brukernes interesser. Brukerne har det naturlige ansvaret for å ivareta egen helse, miljø og sikkerhet i det daglige (krav A og B i tabellen over). For virksomheter er dette prinsippet nedfelt i internkontrollforskriften (Skaare 1994). Eier skal legge forholdene til rette slik at kravene til helse, miljø og sikkerhet kan ivaretas på forsvarlig måte av bruker. For boligsektoren er eier hovedsakelig selv bruker. For yrkesbygg er eier også i hovedsak bruker. For yrkesbygg er det imidlertid et større utleiemarked der eier er utleier. Eier forholder seg med dette primært til brukerne og deres krav. Hvis verken bruker eller eier ikke tar ansvar for egen helse, miljø og sikkerhet er det begrenset hva entreprenører, arkitekter og bygningsmyndigheter kan gjøre. Det er mange eksempler på at rømningsveier for brann møbleres igjen av bruker.

Eiers og brukers kunnskaper og bevissthet om sammenheng mellom hus, helse og sikkerhet er avgjørende. Statens bygningstekniske etat gjennomførte på slutten av 80-tallet en stor kampanje under navnet ”Hus og helse”. På dette området synes det å være en økende bevissthet blant eiere og brukere. I den senere tid har vi sett flere eksempler på at skoler er blitt stengt fordi bruker klaget på dårlig inneklime. Kommunene er bruker og eier.

Samfunnets krav til helse, miljø og sikkerhet skal ideelt sett komme fra brukeren, som det siste leddet i verdikjeden. Som neste ledd i verdikjeden retter eieren gjennom sin byggherre- og forvaltervirksomhet seg primært etter brukerens faktiske krav. Derigjennom ivaretas også samfunnets krav.

I tillegg til direkte brukerkrav må eier tilfredsstillere offentlige krav i henhold til blant annet Plan- og bygningsloven. Eier har det formelle ansvaret for at eiendommen, når den er i drift tilfredsstillere offentlige krav. Fravær av HMS-krav fra bruker må dermed kompenseres av huseier som stiller sin eiendom til rådighet for bruker.

Huseierne er med dette de nærmeste til å ha ansvaret for bygningen og tilretteleggingen for brukernes helse, miljø og sikkerhet (kategori A og B i tabellen over). Det er eier som skal leve videre med bygget og som stiller dette til disposisjon for brukerne. Leverandørene som utfører arbeider på eiers regning har ikke den samme motivasjon som huseier for at bygget skal bli godt for brukerne. Det er derfor naturlig at eier også har det offentligrettslige ansvaret. For kategori A og B er det vanskelig å forstå hvorfor lovgiver reduserte huseiers ansvar.

Ser vi nærmere på kategori C i Berges opplisting er de fleste huseiere også interessert i energiøkonomi, å unngå vannskader og velge bestandige løsninger for investeringen som gjøres. Det er huseieren som har den primære interessen av at disse kravene innfris. Huseier har sammenfallende interesser med lovgiver, og det er vanskelig å se hvorfor lovgiver valgte å redusere huseiers ansvar. De profesjonelt utførende har ikke den samme egeninteressen for at bygget skal være bestandig, energiøkonomisk og at det ikke skal oppstå vannskader som huseierne.

Det burde ut fra dette ligge til rette for et samarbeid mellom myndighetene og huseier for at samfunnets og brukernes krav tilfredsstillere, ikke minst ut fra det forhold at myndighetene og byggherrene har begrensede ressurser hver for seg. Problemet med uprofesjonelle byggherrer kunne med dette blitt til en utfordring om hvordan man kunne hjelpe huseier til å ivareta sine interesser og dermed samfunnets interesser.

Når lovgiver med PBL-97 valgte å redusere huseiers ansvar og overføre det direkte til de utførende, reiser det mange nye spørsmål sett fra et huseierperspektiv.

- Hva må huseierne betale for PBL-97 og hvilken nytte har huseierne av PBL-97 ?
- Kan huseierne stole på at PBL-97 fungerer etter intensjonen når de ikke lenger har noe ansvar ?
- Fører PBL-97 til en ytterligere passivisering av huseierne ?

For mange eiere kan det være bekvemt å slippe unna det offentligrettslige ansvaret, og mange synes nok det også er greit at dette skulle koste noe. Spørsmålet er imidlertid om myndighetene ved sine saksbehandlere har noen bedre forutsetninger til å sikre eiers og dermed samfunnets interesser enn eier selv som betaler for arbeidene som gjøres og som bærer den økonomiske risikoen ?

8.2.3 Huseierne og miljøutfordringen

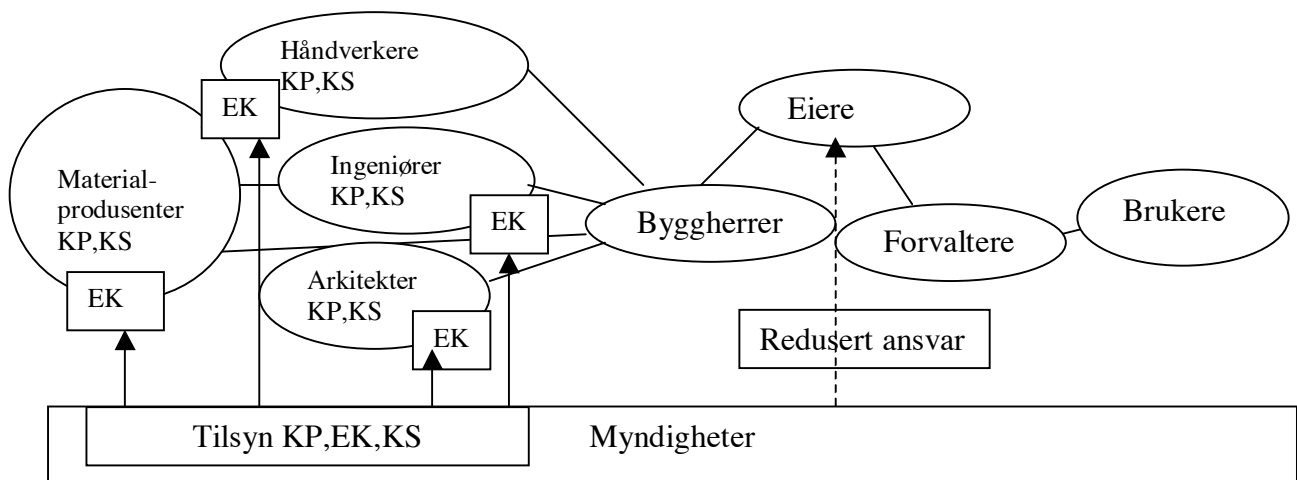
Olav Berge nevner ikke miljøkravene i sin oppstilling fra 1990. I løpet av 90-årene er det blitt klart at byggsektoren står for en betydelig del av ressursforbruket og avfallsproduksjonen i samfunnet. Et omfattende arbeid er gjort i regi av blant annet ØKO-bygg og GRIP (Grønt i praksis) for å kartlegge og beskrive miljøbelastningen og lage hjelpemidler for mer miljøvennlig bygging. I rapporten "Miljøeffektivitet i bygg- og eiendomssektoren, hva er miljøpotensialet og hvordan utløse det" (ØKO-bygg, 2000) som er laget på oppdrag fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet står det i sammendraget :

"En helt sentral faktor for å øke miljøeffektiviteten i sektoren er etterspørselen etter miljøkompetanse og miljøkvaliteter. Byggherren er viktig her. Det er han som er kunde for hele "næringskjeden" og tar de endelige valgene, både av tjenester og produkter. Motivasjonen til byggherren for å etterspørre miljøkvaliteter er primært egennytte og myndighetskrav. Egennytten av å ta miljøhensyn forsterkes dersom leietagere og andre brukere av hans bygg etterspør slike kvaliteter (og vektlegger det i sine valg mellom konkurrenter). Myndighetskrav fins hjemlet i dagens forskrift, men det avgjørende er i hvilken grad planmyndigheter og saksbehandlere i kommunen følger disse opp overfor byggherre/tiltakshaver". (ØKO-bygg, 2000, side 7).

Dette er interessante betraktninger i relasjon til PBL-97 i den forstand at det er eiers byggherrekompetanse og etterspørsel som er avgjørende for resultatene som skapes. Dette stemmer dårlig med PBL-97, der myndighetene har redusert huseiers/byggherrens ansvar.

8.3 Fører PBL-97 til passivisering av huseierne ?

Den største endringen med PBL-97 sett fra huseierperspektiv var at eiers byggherreansvar ble redusert. I figuren under er det reduserte ansvaret illustrert med en vertikal stiplet linje mellom eier og myndigheter.



Figuren illustrerer PBL-97 (vertikale piler) med Kontrollplaner (KP), Egenkontroll (EK), kvalitetssystemer (KS) og tilsyn. Den stiplede linjen til huseier illustrerer huseiers reduserte ansvar. De skrå linjene mellom byggherre og bransjens aktører illustrerer de sivilrettslige kontraktene.

De horisontale og skrå linjene mellom byggherre, arkitekt, ingeniør, håndverker og materialprodusenter illustrerer de sivilrettslige kontraktene (standardkontraktene) byggherren inngår med sine leverandører. Linjene illustrerer også den oppfølging og kontroll som byggherren gjennomfører for at leveransen er i henhold til bestilling. De vertikale pilene illustrerer leverandørenes nye ansvar i henhold til PBL-97 for at de offentligrettslige krav og bestemmelser følges. Leverandørene skal utføre dokumentert egenkontroll (EK) basert på innsendte og godkjente kontrollplaner (KP). I tillegg skal leverandørene ha kvalitetssystemer (KS) etter krav fra myndighetene. Myndighetene skal føre tilsyn med leverandørenes

egenkontroll (EK) og at de utførende har kvalitetssystemer (KS) for sin virksomhet. Byggherrene er ikke involvert i den offentlige kontrollen. Byggherrene skal ikke ha kopi av dokumentene som produseres og har ikke ansvar for at leverandørens egenkontroll fungerer. Byggherrenes kontroll av eget byggeprosjekt skjer parallelt og uavhengig av leverandørens egenkontroll og myndighetenes tilsyn av denne.

Før PBL-97 var det huseier som hadde ansvaret og som måtte se til at myndighetenes krav ble innfridd i deres byggeprosjekt.

Hvorfor kunne ikke byggherre/huseier, som må følge opp og kontrollere sine leverandører, fortsatt ha PBL-ansvaret som del av eget kontrollopplegg ? Med PBL-97 ble det innført et nytt, uavhengig kontrollsystem som huseier må betale for og som man ikke vet om fungerer. Det fører til at myndighetene gjennom PBL-97 går glipp av de ressurser huseier rår over og som de benytter i kontrollen av egne byggeprosjekter. Hvis det er slik at huseierne og samfunnet har felles interesser, er det vanskelig å forstå hvorfor man ikke har valgt å benytte seg av de ressursene som tross alt finnes for å sikre kvaliteten i byggevirksomheten. Med PBL-97 skal huseierne nå kunne stole på at deres bygg tilfredsstiller offentlige krav. Spørsmålet i et huseierperspektiv er om man kan det, eller om man selv må gjøre nødvendige kontroller for at PBL-kravene oppfylles. Mye tyder på at huseierne nå overlater kontrollen til myndighetene og bransjen og at dette har ført til en passivisering av huseierne i relasjon til bygningsloven.

8.4 Kan huseierne stole på den dokumenterte egenkontrollen ?

Det nye systemet er basert på at den utførende skal kontrollere seg selv med såkalt dokumentert egenkontroll i henhold til offentlig godkjente kontrollplaner. Det vil si at de utførende, før de setter i gang et arbeid, må beskrive hvordan de skal kontrollere kvaliteten av sitt eget arbeid i en egen kontrollplan. Kontrollplanen skal være godkjent av kommunene før arbeidene settes i gang. Det er hevdet fra mange hold at dette systemet i liten grad har begynt å fungere enda. (Bonnieve Svendsen 1999, Ovesen 2000). Kontrollplaner blir laget og godkjent, men mye tyder på at de ikke blir fulgt i praksis. I en samtale med en representant for Kongsberg eiendom våren 1999 ble følgende historie fortalt. Kongsberg eiendom holdt på med et nytt bygg der PBL-97 kom til anvendelse. I et byggemøte spør huseiers representant

leverandørene rundt bordet om han kan få se kontrollplanene. Det viste seg at planene var godkjent i kommunen i utgangspunktet, men leverandørene brukte dem ikke. De var verdiløse for huseier. Dette ble starten på en lang prosess som endte med at leverandørene ba huseier om å godkjenne kontrollplanene. Sett fra et huseierperspektiv er dette betenkelig, og det er rart at ikke huseier engang skal ha kopi av planene.

Huseierne må betale for et papirarbeid som man i liten grad kan stole på. Huseierne får uansett problemene med å rette eventuelle skader som følger av dårlig arbeid og manglende koordinering mellom ulike fag på byggeplassen. For huseier er det derfor en god forsikring å sørge for en forsvarlig kontroll av arbeidene som gjøres.

I undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner ble følgende spørsmål stillet :

I hvilken grad kan byggherrene stole på de utførendes egenkontroll ?

4 av 6 hevdet man i liten grad kan stole på de utførendes egenkontroll. 2 hevdet at man til en viss grad kan stole på egenkontrollen. Det ble hevdet at det er ” store muligheter for å trikse” og at man ”går ut for at det er temmelig utbredt.” En av respondentene mente det var store forskjeller mellom store og mindre aktører. ”Ser stor forskjell mellom ulike aktører. Jeg tror de store aktørene vil ha et bedre egenkontrollapparat enn mange små. Mange store aktører har hatt egenkontrollapparat lenge før loven trådte i kraft”. Det ble påpekt at huseier ikke kunne redusere sin kontroll som følge av PBL-97. ”Vi har jo vår egen byggeleder. Vi kutter ikke ut byggelederen fordi om vi har fått en ny PBL. Som byggherre må du ut på byggeplassen hvis du ikke har en entreprenør du kan stole på. Hvorfor er ikke byggherren part i saken ?”

8.5 Kan huseierne stole på myndighetenes tilsyn ?

De kommunale byggesaksmyndighetene i Norge hadde i 1997 ca. et årsverk på 5000 innbyggere¹⁹. Det vil si ca 1000 årsverk som skal kontrollere virksomheten i en bransje med 150.000 årsverk. Graden av kommunal kontroll på byggeplassene ble bygget gradvis ned etter

¹⁹ NKF- Forum for bygningskontroll 1997 – Spørreundersøkelse om ”Situasjonen i kommunene ved oppstartingen av lovreformen”

at kommunene i PBL-revisjonen av 1986 ikke lenger var pliktig, men bare hadde rett til å kontrollere arbeidene på byggeplassen. De fleste eiere bruker betydelig mer ressurser til å følge opp sitt prosjekt enn den tid kommunale saksbehandlerne bruker til å behandle deres prosjekt.

Ifølge PBL-97 skal ikke kommunene lenger ut på byggeplassene. De skal kun kontrollere dokumentasjonen. Man skal over på en form for revisjonsarbeid (systembasert tilsyn), der oppgaven består i å vurdere de utførendes kvalifikasjoner og revidere deres kvalitetssystemer. Kommunene skal nå også kontrollere prosjekteringen. Skal dette gjøres ordentlig sett med huseiers øyne, krever det meget høy kompetanse og innsikt i byggeprosessen. En kompetanse som er meget attraktiv i markedet og som det offentlige har vanskelig for å få tak i på grunn av begrensninger i avlønningen.

Et viktig forhold som også spiller inn i denne sammenheng er de skiftende konjunktorene. I tider med gode konjunkturer og mye bygging mister kommunen sine folk til markedet, og kommunene får rekrutteringsproblemer fordi det kommunale systemet ikke kan tilby høye nok lønninger. Det betyr at huseierne i perioder med mye bygging ikke kan stole på at kommunen har de nødvendige ressurser og at myndighetenes krav blir ivaretatt.

Kommunene har det lokale forvaltningsansvaret for PBL-97. De bestemmer imidlertid selv hvor mye ressurser det skal settes av til formålet. Det foreligger ingen statlige krav til kommunene om kompetanse og kapasitet i byggesaksbehandlingen. Forvaltningen av PBL-97 må konkurrere med andre formål som ofte har større politisk oppmerksomhet i kommunene. Det er vanskelig å tenke seg noen stor økning av ressursene til byggesaksfeltet fremover. Sammenlignet med de ressurser byggherrene rår over for å sikre total kvaliteten har myndighetene lite å stille opp med.

I undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner fremgikk det at man i liten grad hadde tillit til myndighetenes tilsyn. 5 av 6 sa i intervjuet at man i liten grad kan stole på myndighetene, 1 hevdet at man til en viss grad kan stole på myndighetene.

Følgende uttalelse falt under intervjuene :

” Jeg jobber i kommune selv, og kjenner til ressurs situasjonen på dette området, og den er veldig dårlig. De gjør jo ikke noe kontroll”

8.6 Må huseierne selv kontrollere at myndighetenes krav blir oppfylt ?

I undersøkelsen blant huseiernes organisasjoner ble følgende spørsmål stillet :

”I hvilken grad bør byggherrene selv kontrollere at myndighetenes krav blir oppfylt ?”

Fire hevder at byggherrene i stor grad bør kontrollere at myndighetenes krav blir oppfylt, 3 hevder at byggherrene til en viss grad bør gjøre dette. Følgende kommentarer fra intervjuene blant huseiernes/byggherrene organisasjoner anskueliggjør holdningen :

” På større prosjekter ville jeg hatt en byggeleder som kunne holdt ansvarshavende i ”øra”.

” I stor grad ja, men om byggherrene har ressurser til det er en annen sak.”

” Det burde være et alfa og omega. Det burde være helt klinkende klart og mer viktig nå enn før å få tak i denne kompetansen enten ved å ha den selv eller kjøpe den .”

”Vi har en kontraktmessig interesse i å følge opp, og utfører du den så har du automatisk fulgt opp myndighetenes krav. Den kontraktmessige interessen går mye bredere og videre. Det er ikke bestandig vi er enige i myndighetene krav”.

Intervjuer : ”Kan du gi noe eksempel på det ?”

”Ja det har jeg et godt eksempel på. Brannsikring er et interessant og viktig felt. Vi fikk et svært pålegg om tiltak på ett av våre største bygg. Vi gikk igjennom det og fant ut at det ville koste 30 mill.kr. å oppfylle det. Så setter vi oss ned og får tak i noen som har bedre greie på det enn oss. Så kom vi tilbake med et bedre opplegg med ett høyere sikkerhetsnivå til halve prisen.

Intervjuer : Ble dere enige med myndighetene ?

”Ja vi ble enige, men det satt langt inne.”

Grovt oppsummert kan vi si at man i liten grad har tro på reformen.

Det er liten tillit til bransjens egenkontroll og enda mindre tillit til myndighetenes tilsyn av bransjens egenkontroll. Det synes å være en bred enighet om at byggherrene selv må engasjere seg for å sikre kvaliteten på det som leveres. Det siste eksempelet om brannsikring illustrerer også det forholdet at myndighetene og bransjen ikke er opptatt av hva ulike tiltak koster å gjennomføre for huseierne. Huseierne må selv gripe inn for å finne fram til akseptable løsninger som også kan forsvares økonomisk.

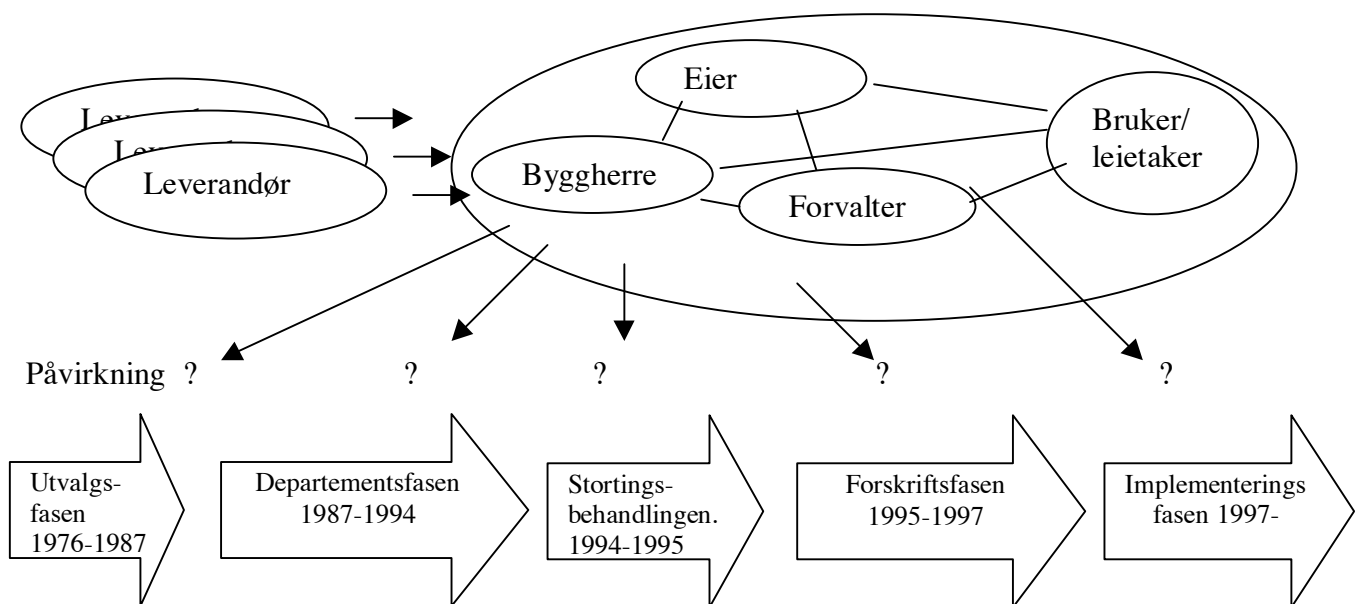
8.7 Fører kvalitetssystemer til mindre feil og mangler i byggevirkksomheten ?

Reduksjon av feil og mangler i byggevirkksomheten har vært en sentral målsetting med reformen. Reduksjon av skadeomfanget var også et viktig mål for byggherrene som blir sterkest berørt praktisk og økonomisk når feil og mangler må rettes.

Et sentralt virkemiddel som inngår som krav for å bli offentlig godkjent er kravet om kvalitetssystemer. PBL-reformen stiller krav til at alle virksomheter skal ha operative kvalitetssystemer i sin virksomhet fra 01.01.01. Innføring og vedlikehold av kvalitetssystemer i en virksomhet krever tid fra de ansatte i virksomhetene. Disse timene må normalt belastes de prosjekter virksomheten driver med. Det vil si at huseierne i stor grad betaler virksomhetene også for den tiden som går med til dette formålet. Det vil ut fra dette være naturlig for eierne å spørre om man får dette igjen i form av mindre feil, mangler og skader på bygget. Det er så langt ikke gjennomført noen undersøkelser som viser at det er sammenheng mellom det arbeidet som legges ned i kvalitetssystemer og reduksjon i feil og mangler. Reformen er på dette punktet mer basert på håp og tro enn reelle fakta.

9. HUSEIERNES ORGANISERING

PBL-97 er blitt til uten nevneverdig medvirkning fra huseierne, som bærer kostnadene med reformen og som skal leve videre med resultatene av den. En viktig årsak til huseiernes manglende medvirkning er deres svake organisering og at de derfor ikke har hatt nødvendige ressurser til å ivareta sine interesser. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke organisasjoner som ivaretar huseiernes interesser som eier, byggherre, forvalter bruker og utleier av bygg. I dette er det noen organisasjoner som primært organiserer eierne og noen som primært organiserer de profesjonelle byggherrene og forvalterne som er ansatt hos eier for å ivareta disse funksjonene. Det har på dette området foregått en betydelig profesjonalisering som jeg vil komme nærmere inn på.



Figur 1 : Figuren illustrerer huseiernes påvirkning i lovprosessen ulike faser som huseier, byggherre, forvalter og bruker eventuelt utleier til leietaker.

Organisasjonene som primært organiserer eierne er :

- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Huseiernes Landsforbund (HL)
- Kommunenes Sentralforbund (KS)
- Bøndenes organisasjoner
- Norges Hytteforbund (NHF)

Organisasjoner som primært organiserer de profesjonelle eiendomsforvaltere (eiers profesjonelle forvaltere og byggherrer) er :

- Fylkesbyggesjefenes Eiendomsforum (FEF),
- Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE)
- Foreningen Norsk Eiendom (FNE)
- Huseiernes Landsforbund avdeling for Næringseiendom (HLN)
- Nettverk for Næringseiendom (NfN)
- Norsk Forening for Eiendomsforvaltning (NFE)

Organisasjoner er nærmere presentert i eget vedlegg.

Kartleggingen viser at det har foregått en omfattende organisasjonsdannelse blant huseierne og deres eiendomsforvaltere de siste 10 årene. Gjennomgangen illustrerer imidlertid at organisasjonsdannelsen har ført til mange nye organisasjoner som delvis konkurrerer om medlemmene. Konkurransen og oppsplittingen har så langt resultert i mange mindre enheter med tilsvarende små sekretariater som hver for seg har lite ressurser å sette inn i blant annet plan- og bygningslovprosessen. Gjennomgangen viser at mange organisasjoner er stiftet på 90-tallet etter at hovedgrepene for PBL-97 ble lagt. Disse var derfor ikke aktører i den avgjørende perioden på begynnelsen av 90-tallet.

Tabellen under illustrerer hvilke huseier/byggherreorganisasjoner som var operative i de ulike fasene av lovprosessen.

Fase 1 : Utvalgsfasen. Fase 2 : Departementsfasen. Fase 3 : Stortingsfasen. Fase 4 : Forskriftsfasen. Fase 5 : Implementeringsfasen.

	Fase1		Fase2							Fase3	Fase4				Fase 5			
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
NHO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
KS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
BHF	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
NHF	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
HL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
HLN							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
NfN								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
FOBE									X	X	X	X	X	X	X	X	X	
FEF										X	X	X	X	X	X	X	X	
NfN													X	X	X	X	X	
NVF (NFE)														X	X	X	X	

Vi ser at de organisasjoner som var operative og som kunne ha medvirket i lovprosessens avgjørende fase 2, var Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes sentralforbund (KS), Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Huseiernes Landsforbund (HL), Byggherreforeningen (BHF) og Norges Hytteforbund (NHF). Av disse er NHO og KS mest ressurssterke. Deres medlemmer er primært opptatt av virksomheten som drives i lokalene, og mindre opptatt av sine medlemmers huseier og byggherreinteresser. Dette kom også tydelig til uttrykk i deres høringsuttalelser. Organisasjonene som huseierne måtte sette sin lit til var NBBL, HL, BHF og NHF. Av disse igjen hadde HL, BHF og NHF små sekretariater og lite ressurser. NBBL, som representerte boligbyggelagene (byggherrefunksjonen) og borettslagene (huseierfunksjonen) hadde et sterkt sentralt sekretariat med ca 50 ansatte, som kunne tale de profesjonelle byggherrenes sak. Årsakene til deres manglende medvirkning er omtalt tidligere.

10. UTVIKLING AV BYGGHERREKOMPETANSE

10.1 Profesjonalisering av eiendomsforvaltningen

Eiere av større eiendomsporteføljer, private og offentlige, har normalt ansatt arkitekter, ingeniører, økonomer og jurister til å ivareta eiendomsforvaltningen og gjennomføringen av byggeprosjektene for seg. Denne gruppen eiere kan opptre som profesjonelle kunder overfor leverandørene. En egen profesjon med et eget språk har vokst fram på dette området i løpet av 80- og 90-årene. Norske begreper som årskostnader, forvaltning-drift-vedlikehold-utvikling-service (FDVUS), vedlikeholdsplaner, generalitet, fleksibilitet, arealeffektivitet og livsløpsstandard brukes sammen med internasjonale begreper som facility management, life cycle cost, life cycle management, benchmarking, outsourcing og service management.

Det var på begynnelsen av 80 tallet forsknings- og undervisningsmiljøene i Norge begynte å interessere seg for området. Dr.ing avhandlingen til Ole Gunnar Søgne ”Utbetring av eldre bustader” kom i 1981 (Søgne 1981). Norges byggforskningsinstitutt (NBI) interesserte seg tidlig for området der Eigil Stang m.fl gjennomførte og dokumenterte flere prosjekter der fagområdet ble utforsket i praksis i samarbeid med private og offentlige huseiere/byggherrer. Begrepet årskostnader var en frukt av dette arbeidet. Norsk Standard NS3454 ”Årskostnader for bygninger” kom i 1988. Den angir en kontoplan for alle bygningsrelaterte kostnader som huseiere kunne bruke som registrerings og styringsverktøy i eiendomsvirksomheten.

Tore Haugens dr.ing avhandling ”Bygningsforvaltning” (Haugen: 1990) dokumenterer og beskriver status på fagfeltet nasjonalt og internasjonalt ved overgangen fra 80-90-tallet. Sentralt i hans avhandling er FDV-begrepet (Forvaltning, Drift og Vedlikehold) som skulle bli et sentralt begrep ut over i 90-årene. Den neste milepælen som skal nevnes er ”Årskostnader – beregningsanvisninger for bygninger” som kom i 1993. (Bjørberg, Eide, Stang, 1993). Denne var i stor grad basert på et utviklingsarbeid som hadde foregått i Statsbygg ved Torgeir Thorsnes. Dette var et verktøy huseiere/byggherrer kunne anvende for å beregne de årlige kostnadene som fulgte av ulike investeringsbeslutninger.

Mot slutten av 90-årene ble FDV begrepet utvidet først til FDVU, der U'en står for utvikling. Med FDV-begrepet ble fokus rettet mot den eksisterende bygningsmassen. Situasjonen for de fleste huseiere er imidlertid at mye av hverdagen består i å tilpasse eiendommen til stadig nye behov, derav U'en. En bygning er ikke statisk, den er dynamisk. Med dette ble fokus for oppmerksomheten i større grad rettet mot brukerne og deres behov, og man begynte å betrakte bygningen som fysisk tilrettelegging for en kjernevirksomhet der huseier forsyner en virksomhet med tjenlige arealer inklusive service til bruker/leietaker. Fornøyde leietakere krever god service fra huseier. Med dette ble det lagt enda en bokstav til FDVU+Service = FDVUS. Mot slutten av 90-tallet og fram til idag er det blitt rettet en økende oppmerksomhet mot bygningers miljøbelastning, spesielt gjennom ØKO-bygg-programmet (ØKØ-bygg, 2000). Dette har ført til økt kunnskap om sammenhengene mellom hus og energi. Det har gitt økt kunnskap om miljøfarlige materialer og avfallsproblemene som oppstår når bygg skal rives. Miljøaspektet er med dette kommet på dagsorden i eiendomsvirksomheten.

Parallelt med denne utviklingen har det foregått et løpende arbeid med revisjon av Årskostnadsstandard fra 1988. Revidert Standard kom i 2001 med tittel "Livssyklus-kostnader for bygninger". Denne utviklingen har ført til at de profesjonelle eiendomsforvalterne i dag er oppmerksom på sammenheng mellom hus og helse og hus og effektivitet til bruker/leietaker. Man er også oppmerksomme på sammenhengen mellom investeringene og konsekvensene disse får for forvaltning, drift og vedlikehold og sammenhengen mellom de beslutninger som gjøres og eiendommens verdi i markedet.

Det vil si at de profesjonelle eiendomsforvalterne seg i mellom er i ferd med å utvikle et begrepsapparat der man kan diskutere sammenheng mellom mennesker, organisasjoner og deres fysiske omgivelser og omsette dette til praksis i eiendomsvirksomheten.

Nå er det riktig å si at utviklingen i 80- og 90-årene som her er beskrevet er en beskrivelse av hva som har foregått i de byggakademiske miljøene ved Norges Naturvitenskaplige Universitet (NTNU), ved Norges Byggforskningsinstitutt (NBI), og i ulike konsulentmiljøer, som for eksempel Multiconsult, som under ledelse av Svein Bjørberg har bidratt vesentlig til teoridannelsen på området. Utviklingen i disse miljøene har imidlertid foregått i samarbeid med profesjonelle eiendomsforvaltere som har søkt å omsette nye ideer og ny forståelse i praksis. De mange organisasjonene som er etablert på 90-tallet er en del av denne utviklingen. Forum for offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) har i dag etablerte nettverk for 220 av

landets kommuner. Alle fylkene er representert i Fylkebyggesjefenes Eiendomforum (FEF). De fleste større profesjonelle eiendomsforvalterne er representert i Foreningen Norsk Eiendom (FNE), Nettverk for Næringseiendom (NfN), Huseiernes Landsforbunds avdeling for Næringseiendom (HLN), eller den nystiftede Norsk Forening for Eiendomsforvaltning (NFE).

Utviklingen av fagområdet som her er beskrevet har foregått blant ingeniører men også arkitekter som beskjeftiger seg med fagfeltet. I løpet av 90-årene er eiendom imidlertid også blitt oppdaget av økonomene. Investeringer i og utvikling av eiendom har gitt så god avkastning i de senere årene at mange har valgt å plassere midler i eiendomsmarkedet framfor aksjemarkedet. Eiendom er blitt et aktuelt tema på Bedriftsøkonomisk institutt (BI) og ved Handelshøyskolen i Bergen.

Sett i forhold til Plan- og bygningsloven og samfunnets krav til byggevirksomheten burde huseiere med et profesjonelt apparat være skikket til å påta seg ansvaret for samfunnsmessige krav i henhold til Plan- og bygningsloven. Det vil si at for denne gruppen var ansvarsomleggingen i henhold til PBL-97 unødvendig. Man kan spørre seg om lovgiver har vært klar over profesjonaliseringen som har foregått, men man kan også spørre seg hvorfor de profesjonelle miljøene ikke engasjerer seg i plan- og bygningslovprosessen.

10.2 Erfaringer fra etablering av felles FOU-program for utvikling av byggherrekompetanse

Profesjonaliseringen med tilhørende organisasjonsdannelse er positivt og lover godt for huseierne. I forhold til plan- og bygningslovprosessen, prosessene i Norges Standardiseringsforbund og i andre sammenhenger der huseiernes rammebetingelser fastsettes er oppsplittingen i mange organisasjoner uheldig. Hvordan skal lovgiver og andre berørte parter forholde seg til så mange små organisasjoner i delvis konkurranse med hverandre? Hvordan få til en bedre samordning og fremtidig integrasjon av huseiernes organisasjoner?

I forbindelse med dette arbeidet oppstod ideen om å samle huseiernes organisasjoner i ett felles FoU-program for ”utvikling av byggherrekunnskap og heving av byggherrenes kompetanse”. Ideen ble lansert for Huseiernes Landsforbund (HL), Norske Boligbyggelags

Landsforbund (NBBL), Foreningen Norsk Eiendom (FNE) og Nettverk for Næringseiendom (NfN). Ideen falt i god jord hos HL, NBBL og FNE som gikk sammen om en prosjektsøknad til Norges Forskningsråd. NfN ønsket ikke å være med. Med HL, FNE og NBBL var ca 100 av Norges totale bygningsmasse på 350 mill. m² representert. Prosjektet fikk navnet ”Byggherren i Fokus”. Undertegnede ble engasjert som prosjektleder tilsluttet Norges Byggforskningsinstitutt (NBI). Forprosjekt ble gjennomført i løpet av år 2000 med tanke på etablering av et femårig FoU-program. Ideen til programmet var delvis inspirert av tilsvarende programmer i Sverige og Finland.

I Sverige og Finland gjennomføres det nå store FoU-programmer rettet mot eiendom, eiendomsutvikling, eiendomsforvaltning og service management. Det finske programmet – Rembrand, disponerer ca 100 mill kr over perioden 1999-2003. Det Svenske programmet ”Byggherren med kunden i Fokus” har et budsjett på ca 60 mill kr over 3 år. Det norske FoU-programmet ”Byggherren i Fokus” startet opp i 2000 med et forprosjekt til 0,5 mill. kr.

Det søkes nå om midler til et femårig FoU-program der huseierne konkurrerer med bransjens organisasjoner om en årlig pott på 15 mill.kr. i forskningsrådet. Bygg, anlegg og eiendomsstyret (BAE-styret), oppnevnt av Forskningsrådet, som behandler søknadene og fordeles midlene, består imidlertid kun av representanter fra byggebransjen. Tidligere statsbyggsjef Halvor Stormoen var oppnevnt medlem, men har trukket seg ut. Han er ikke blitt erstattet av andre med huseier/byggherre/forvalter- perspektiv. Resultatet av årets fordeling av forskningsmidler for 2001 er ikke ferdigbehandlet. Det meste av årets midler er fordelt på FoU-prosjekter fra bransjens organisasjoner. Det ligger an til en bevilgning i størrelsesorden 0,5 mill.kr for 2001 til ”Byggherren i Fokus”. Vi ser med dette igjen et eksempel på hvordan byggebransjen inntar viktige posisjoner for å ivareta egne interesser og at dette går ut over huseierne. Et begynnende samarbeid er imidlertid blitt etablert mellom huseiernes organisasjoner, og det er å håpe at dette vil fortsette på tross av manglende støtte fra BAE-styret i Forskningsrådet.

Under arbeidet med etablering og utvikling av ”Byggherren i Fokus” har PBL-97 ikke fått særlig oppmerksomhet. Oppmerksomheten er der, men det er andre områder som oppfattes som viktigere, som for eksempel kompetanseoppbygging. Dette avspeiler det vide spekteret av roller, oppgaver og utfordringer som huseierne skal håndtere i sin hverdag. PBL-97 føyer seg inn i en lang rekke av offentlige krav og pålegg som huseierne må forholde seg til. Det

var derfor i styret i Byggherren i Fokus ønske om å gjennomføre en kartlegging av alle offentlige krav og pålegg og vurdere kostnadene og nytten for huseierne. Dette inngikk som et av flere prosjekter i programsøknaden.

10.3 Forholdet mellom eier og de profesjonelle eiendomsforvalterne

Et viktig spørsmål for eierne, brukerne og samfunnet for øvrig er hvordan profesjonalisering av forvalter- og byggherrefunksjonen vil virke inn. Gjennom profesjonaliseringen skjer det en rendyrking av funksjoner med spisskompetanse på ulike områder. Det skaper et marked for nye aktører, og gjør det naturlig for en del eiere å kjøpe eiendomstjenester framfor å bygge opp egen organisasjon. Outsourcing er her et stikkord. Det er allerede i dag en rekke aktører som forvalter og utvikler eiendom for eiere på kommersiell basis. Kjøp av tjenester vil i sin tur føre til en rendyrking av eierrollen og eiers bestillerkompetanse. Det er fremdeles eier som bestiller og betaler og som fatter de avgjørende beslutninger og som bærer den økonomiske risikoen. Det er derfor viktig at eierne også søker sammen for å styrke sin eierkompetanse. I forhold til Plan- og bygningsloven er det først og fremst eiers interesser som berøres i den forstand at det er eier som bærer kostnadene.

Av organisasjonene som er presentert foran er det Huseiernes Landsforbund, Næringslivets hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, Norges Hytteforbund og Bøndenes organisasjoner som organiserer eierne. Det synes ennå å være et stykke fram til at (NHO) og (KS) vil engasjere seg i sine medlemmers eierinteresser. Huseiernes Landsforbund er den organisasjonen som først og fremst ligger an til å bli huseiernes primære organisasjon. Organisasjonen har hatt en økende medlemstilstrømning av alle kategorier private huseiere. Dette gir håp om en sterkere eierstemme som kan engasjere seg i dialogen med berørte parter og lovgiver om Plan- og bygningslovens videre utvikling.

Det vil si at lovgiver med Stortinget og departementene trolig vil få en ny berørt part å forholde seg til. Huseiernes Landsforbund har allerede gjort seg bemerket på Stortinget i andre saker som berører huseiernes interesser. Huseiernes Landsforbund gjør med dette det som må til for å påvirke og få gjennomslag for medlemmenes interesser. Man påvirker lovgiver direkte, og jo flinkere man blir til det, dess større gjennomslag får man. Man kan

derfor spørre om Huseiernes Landsforbund vil være interessert i å føre dialog med øvrige berørte parter den dagen man har et velutviklet lobbyapparat som virker ?

10.4 De uprofesjonelle huseiere

Et viktig trekk ved de uprofesjonelle huseierne er at de også bruker egen eiendom som de forvalter og vedlikeholder i det daglige. Når endringer, ombygginger og utbedringer skal gjøres inntar de også byggherrerollen.

Spørsmålet som kan stilles i relasjon til PBL-97 er om loven har styrket den profesjonelles posisjon og gjort det lettere å ”kjøre over” den uprofesjonelle huseieren. Det er huseier, forvalter og bruker som bedømmer kvaliteten på den samlede leveransen. Lovens dokumentasjonsomfang og krav til profesjonalitet gir arkitekter, rådgivere, entreprenører og byggmestere, som er offentlig godkjent og som vet hvordan man fyller ut dokumentene, en betydelig makt i og med at eier nå er tvunget til å engasjere dem til å stå ansvarlig og til å fremme byggesaken overfor myndighetene. De fleste byggesaker i landet er mindre ombygginger/påbygginger av boliger og hytter der eier normalt fører daglig tilsyn med arbeidene som utføres.

Ifølge en større svensk studie (Fog m.fl. 1992) engasjerer huseierne seg sterkt i sine byggeprosjekter for å ivareta sine interesser. Man benytter i dette egne ressurser så langt de rekker, og man benytter seg av venner og kjente. Huseiers kompetanse må dermed utvides til den kompetansen som finnes i huseiernes nettverk. Nå er det ikke gjort noen norske studier av hvordan huseiere går fram og faktisk benytter seg av sitt nettverk når de skal bygge. Den svenske studien retter seg spesielt mot planfasen og ikke byggefasen. Det er imidlertid grunn til å tro at huseier engasjerer seg hele veien fram til huset står ferdig, fordi det normalt er store økonomiske konsekvenser ved de avgjørelsene som fattes.

En sentral begrunnelse for å redusere byggherrens/huseierens ansvar i PBL-97 var at huseierne i stor grad var uprofesjonelle engangsbyggherrer som ikke ble ansett som skikket til å ivareta det samfunnsmessige ansvaret. Det kan stilles spørsmål om i hvilken grad dette er riktig og i hvilken grad denne forutsetningen holder som begrunnelse. Det burde gjennomføres nærmere undersøkelser også i Norge om hvordan de uprofesjonelle forholder

seg i sine byggeprosjekter og hvilken kompetanse de faktisk besitter selv og gjennom sine nettverk.

10.4.1 Hvem ivaretar de uprofesjonelle huseiernes interesser ?

Av organisasjonene var det Huseiernes Landsforbund (HL) og Norges hytteforbund (NHF) som organiserte den vanlige uprofesjonelle huseier/hytteieier. De var da PBL-97 ble til på begynnelsen av 90-tallet svake talsorganer. Enda dårligere organisert var huskjøpere og husbyggere som for eksempel kjøper ferdighus. For denne gruppen var det ingen organisasjon.

Forbrukerrådet

Forbrukerrådet var opptatt av den uprofesjonelle byggherrens situasjon. Forbrukerrådet skriver i sin høringsuttalelse :

”Det er ingen grunn til å beskytte en forbruker som med åpne øyne foretar byggearbeider uten de formelle kvalifikasjonskrav så lenge det er han selv som bærer risiko og ansvar. Forutsetningen må allikevel være at forbrukeren vet hvilken risiko han tar. Her bør det etter vår oppfatning hvile et særskilt informasjons- og veiledningsansvar på de offentlige myndigheter”.

(1993: 52).

Forbrukerrådet etterlyste med dette hjelp til den uprofesjonelle byggherren og beklager resultatene av 80-årenes forenklingsvedtak som resulterte i nedbygging av den kommunale byggeplasskontrollen.

Dette var jeg selv vitne til i perioden 1989 til 1994 da jeg fungerte som rådmannssekretær i Asker kommune. Kommuneøkonomien var stram. Helse, kultur og skole var ”budsjettvinnere” år etter år. Teknisk sektor måtte kutte kostnader der det var mulig. Bygningskontrollørstillingene ble inndratt ved avgang. Argumentet var at Plan- og bygningsloven ikke lenger stilte krav til kontroll på byggeplassene. Denne situasjonen var typisk for de alle fleste kommuner i hele landet i disse årene.

Med dette forsvant en viktig støtte for mange uprofesjonelle byggherrer som tidligere henvendte seg til kommunen for å få hjelp. Eckhoff og Graver²⁰ (1991) intervjuet i 1988 byggesaksbehandlere og bygningsrådsmedlemmer i 16 kommuner over hele landet. De beskriver i rapporten situasjonen sett fra bygningskontrollørens side på denne måten :

”Mange kontrollører så det som sin oppgave å gi veiledning. Byggherrer som selv var ansvarshavende trengte veiledning. Og selv om en entreprenør førte opp bygget, var det mange byggherrer som ikke stolte helt på entreprenøren og som gjerne ville ha hjelp av bygningsrådet til å føre kontroll med ham. Flere steder ble det opplyst at kontrolløren ofte ble tilkalt av byggherren, og slike anmodninger om å føre kontroll søkte man i størst mulig utstrekning å etterkomme. Men noen kontrollører ga uttrykk for at de var forsiktede med involvere seg i konflikter mellom byggherre og entreprenør : ”Man må holde sin sti ren og bare se på om forskriftenes krav er oppfylt eller ei” var det en som sa. Men i en annen kommune opplyste den kontrollør vi intervjuet at han ofte meglet i konflikter mellom byggherre og entreprenør om forståelse av kontrakt etc.” (Eckhoff og Graver 1991 s 139.)

Jeg husker også godt bygningskontrollørene fra min tid som tømrer (1979-1983) i Asker og Bærum. Vi hadde respekt for dem. Byggmesterfirmaet jeg jobbet i var nystiftet, og det var viktig for oss å gjøre et godt inntrykk og vise at vi kunne vårt fag. Vi ble etter hvert kjent med bygningskontrollørene. Det gikk an å spørre om ting og vi fikk ofte råd om faglig utførelse m.m. Bygningskontrollørjobbene var attraktive for byggfolk som begynte å komme litt opp i årene og som ønsket en mindre fysisk anstrengende jobb den siste delen av sitt yrkesliv. Bygningskontrollørene gjorde god nytte for seg i kommunen, og de var enkle å forholde seg til. Det var lite papir, og mye baserte seg på en form for tillit. Ordningen var slik at vi varslet kommunen ved fastsatte milepæler slik at bygningskontrollørene kunne sjekke utførelsen. Kontrollørene fikk med dette en god kjennskap til de utførende, og god oversikt over hvem man kunne stole på, og hvem man måtte se spesielt etter. Denne kunnskapen fikk den uprofesjonelle byggherren tilgang til når han henvendte seg til kommunen for å få hjelp. Byggeplasskontrollen er nå avvirket i de fleste kommuner, som nå skal vurdere kvaliteten på arbeidet som utføres ved å gå igjennom de innsendte dokumentene.

²⁰ Eckhoff og Graver gjennomførte i 1988 en undersøkelse av hvordan Plan- og bygningsloven ble praktisert i 16 kommuner. Undersøkelsen forelå i bokform i 1991 med tittel :”Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak – Praktisering av bygningsloven”.

10.5 OPPSUMMERING AV HUSEIERPERSPEKTIVET

Har PBL-97 ført til passivisering av huseierne og deres organisasjoner ?

Har bransjen fått mindre krevende kunder ?

Et PBL-97 et skritt i gal retning for huseierne , byggenæringen og samfunnet ?

Organisasjonene styres av medlemmene. Deres agenda er derfor i stor grad et speilbilde av medlemmenes agenda. Huseiernes og eiendomsforvalternes organisasjoner har i liten grad brydd seg om PBL-97. Betyr det at medlemmene også bryr seg lite om PBL-97 ?

Jeg har vært med i mange møter med eiendomsforvaltere og byggherrer som bekrefter dette inntrykket. PBL-97 angår ikke byggherrene lenger. Man skulle tro at den manglende tillit til PBL-97 som organisasjonene gir uttrykk for ville føre til en mer aktiv holdning for å sikre at eiers interesser blir ivaretatt. Men det synes ikke å finne sted så langt. Nå har leverandørene fått ansvaret og myndighetene skal føre tilsyn med dem. Byggherrene har ikke noen rolle i dette, og mange er redde for å komme i et ansvarsforhold hvis man blander seg inn. Følgende holdning synes å være utbredt :

”Det får så være at byggene blir litt dyrere”.

”Bransjen og myndighetene får holde på”.

”PBL-97 har ikke så stor betydning for oss, vi må allikevel selv se til at leverandørene gjør et godt arbeid som vi kan leve med i etterkant”.

Hvis dette inntrykket stemmer, vil det si at huseierne også tar reelt mindre ansvar for at deres bygg tilfredsstiller myndighetenes krav ?

Hvis det nå er slik at myndighetene ikke har kapasitet til å føre nødvendig tilsyn med at bransjen ikke etterlever regelverket, burde ikke da myndighetene gå tilbake til huseierne og be om hjelp til å føre nødvendig tilsyn ? Huseierne utfører allerede tilsyn og kontroll etter beste evne for å ivareta sine interesser. Hvor klokt var det å redusere huseiernes ansvar, hvis de nå må mobiliseres for å få sikre at samfunnets krav blir ivaretatt i byggevirksomheten ?

Er bygningsloven i ferd med å utspille sin rolle som instrument for å sikre samfunnets, brukernes og huseiernes interesser ?

DEL III HVORDAN FORBEDRE LOVPROSESSEN ?

11.1 INNLEDNING

PBL-97 er tuftet på en begeistring og tro på at kvalitetssystemer ville føre til bedre kvalitet i byggevirksomheten. Et indre nettverk av pådrivere for ideen om å gjøre Bygningsloven til en kvalitetssikringslov utviklet seg. For å sette ideen ut i livet var det nødvendig å legge ansvaret for bygningskvaliteten direkte på de profesjonelle leverandørene som skulle levere kvalitetssikrede bygg til huseierne. Med dette ble huseiernes ansvar redusert. Det indre nettverket var en del av en bred kvalitetsbevegelse som favnet større deler av samfunnet på 90-tallet.

Ti år etter, når PBL-97 er satt ut i livet, har troen og begeistringen fortaapt seg blant berørte parter som ser hva reformen innebærer av dokumentasjon og byråkrati. De store aktørene har staber som håndterer dokumentasjonstømmen, mens mindre aktører fortviler. Huseierne er satt på sidelinjen. De er prisgitt profesjonelle som kan gjennomføre dokumentasjonsarbeidet som kreves.

Dagens lovprosess synes å favorisere de sterkeste aktørene som drev PBL-97 igjennom sammen med embetsverket. Først i departementsfasen hvor ideene til PBL-97 oppsto, gjennom lobbyvirksomhet i Stortingsfasen der bransjens hovedorganisasjoner dominerte, gjennom utarbeidelsen av forskriftene og til slutt i implementeringsfasen. Viktige grupper, deriblant huseierne som bærer kostnadene med reformen sto på sidelinjen.

Evalueringsprogrammet som nå er igangsatt innebærer en vitenskapliggjøring av lovprosessen med fare for økt avstand mellom lovgiver og berørte parter.

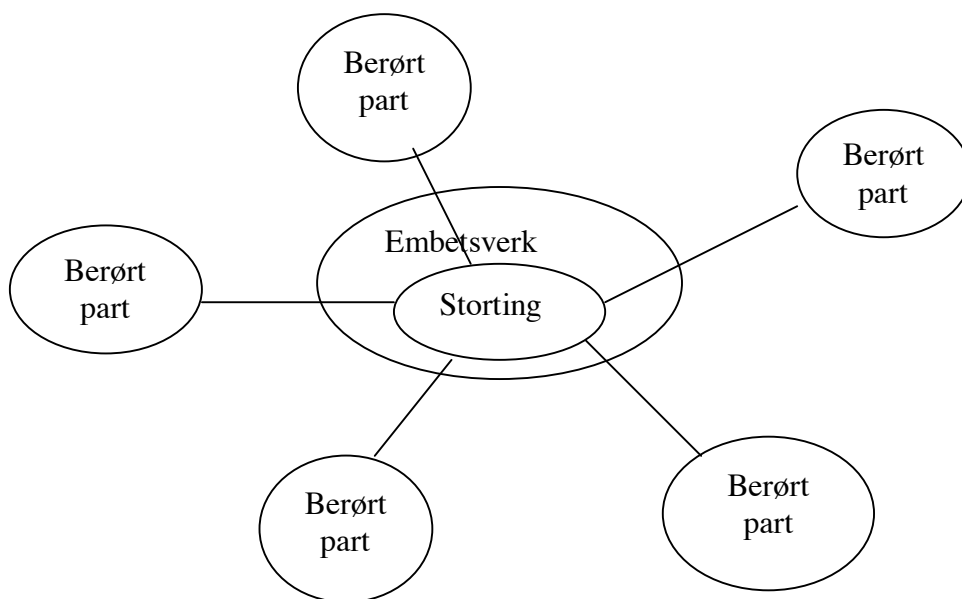
Frustrasjonen i samfunnet over PBL-97 må tas på alvor og det er grunn til å vurdere nærmere hvordan lovprosessen kan organiseres på en bedre måte.

Huseierne og deres organisasjoner har så langt forholdt seg passive til PBL-97. Huseiernes svake organisering har vært en viktig årsak til dette. Huseierne har imidlertid i løpet av 90-årene søkt sammen i en rekke organisasjoner som hver for seg eller samlet har forutsetning

for å delta i den videre dialogen om Plan- og bygningslovens utvikling. Det foregår en omfattende profesjonalisering blant huseiernes byggherrer og forvaltere. Huseiernes forutsetninger for å medvirke i den videre lovprosessen er derfor til stede i en langt større grad enn på begynnelsen av 90-tallet.

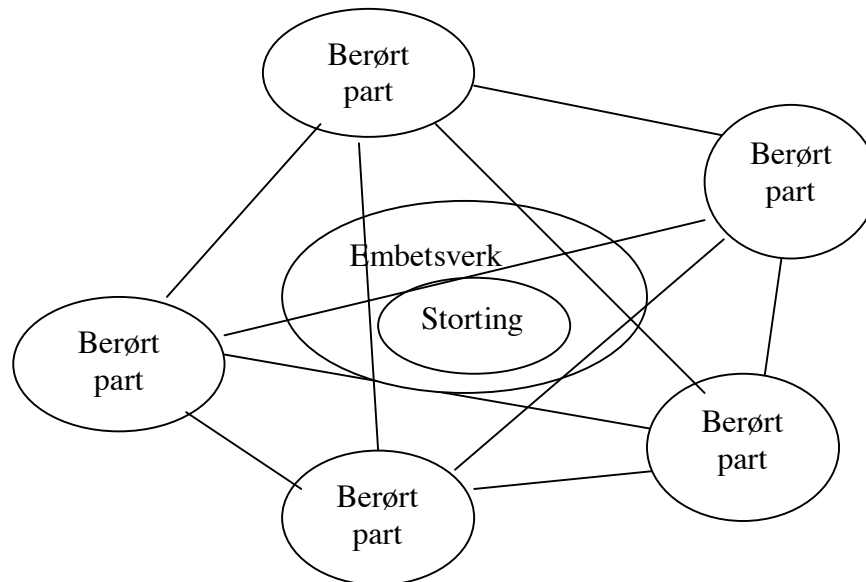
11.2 DIALOGEN MELLOM BERØRTE PARTER OG LOVGIVER

I innledningskapittelet skilles det mellom to hovedformer for dialog mellom berørte parter og lovgiver. Den ene er illustrert under i form av en direkte dialog mellom den enkelte berørte part og lovgiver som samler informasjon og som fatter vedtak på grunnlag av denne informasjonen.



Denne undersøkelsen viser at dialogen mellom berørte parter og lovgiver er preget av en direkte dialog mellom noen sentrale aktører og lovgiver. Viktige grupper står på sidelinjen, deriblant huseierne og deres organisasjoner. Med dette har lovgiver ved Stortinget og embetsverket fått et betydelig ansvar for å finne fram til regler for alle parter, også for dem som ikke har deltatt i dialogen. Lovgiver går med denne form for dialog glipp av partenes evne til å finne løsninger på egne problemer.

Spørsmålet som skal drøftes nærmere er om lovgiver i større grad kan overlate ansvaret til de berørte for den videre utviklingen av regelverket.



Det vil si en spesiell tilrettelegging for dialog mellom berørte parter der Habermas' krav til "herredømmefri dialog" kan komme til anvendelse. Det vil si at alle som berøres av PBL-97, inklusive huseierne, inviteres til en dialog om regelverkets videre utvikling.

En vellykket tilrettelegging fra lovgiver vil kunne føre til :

- en bevisstgjøring av partenes ansvar for å finne fram til regler som alle kan leve med.
- en avlastning av Stortinget og embetsverket.
- økt engasjement fra svakere organiserte grupper som får slippe til på like fot med andre berørte.
- nøytralisering av de sterkeste aktørenes makt som må forholde seg til de svake aktørene og som får et betydelig ansvar for å finne fram til regler som også svake grupper kan leve med.
- en løpende og raskere tilpasning av loven til nye utfordringer i samfunnet framfor dagens faseinddelte prosess som er tidkrevende
- større oppslutning fra berørte parter og raskere implementering av vedtatte regelendringer

11.3 DET NEDERLANDSKE "BUILDING REGULATIONS FORUM"

11.3.1 Introduksjon

Det nederlandske "Building Regulations Forum (OPB)" er et rådgivende organ for myndighetene og parlamentet i spørsmål som har med lovregulering av byggevirksomheten å gjøre. Det nederlandske parlamentet opprettet i 1994 "Building Regulations Forum (OPB)" med virketid fra 1. Januar 1994 og 3 år fremover.

De gode erfaringene med ordningen førte til at parlamentet 7.mai 1997 forlenget virketiden etter følgende innstilling fra ministeriet :

"Explanatory introduction

This decree provides for an extension of the term for which the Building Regulations Forum (OPB) and the committees which this comprises were instituted.

The object of the OPB is:

- a. to enable information about national and international developments in the area of building regulations to be exchanged;*
- b. to make recommendations on the further interpretation of the (Building Materials) Soil Protection Act as developed pursuant to articles 2, 5 and 120 of the Housing Act and,*
- c. to make recommendations regarding the results of studies conducted within the scope of the evaluation promised by parliament of the regulations laid down by or by virtue of the Housing Act.*

The OPB was instituted by the State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment, no. MJZ 16394030, for a period of three years. This term has since expired. However, in view of the developments in relation to the building regulations, the OPB is still needed. The developments referred to include those relating to the elaboration of the evaluation of the revised Housing Act and the (Building Materials) Soil Protection Act, the so-called "Zero option" and the project on Market, Deregulation and Legislative quality. A

working party is currently engaged in drafting a report about the building regulations within ' the scope of the latter-mentioned project. The exchange of thoughts and ideas with and views of the organisations and bodies represented in the OPB are important as a means to ensure the support needed for the amendments in the building regulations ensuing from these developments. This decree therefore provides for the extension of the institution of the OPB. This extension is effektive retroactively from 1 January 1997.

The Sate Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment,

D.K.J. Tommel ”

Innstillingen gjengitt over beskriver formålet med ”Building Regulations Forum” (pkt a,b,c), så vel som en vurdering av hvordan forumet virker som

- Mekanisme for løpende evaluering og utvikling av Plan- og bygningsloven
- Forum for utveksling av tanker og ideer mellom berørte parter
- Mekanisme som sikrer støtte for nødvendige endringer.

11.3.2 Bakgrunnen for etableringen av ”Building Regulations Forum (OPB) ”

Nederland er et gjennomorganisert samfunn der det legges stor vekt på å oppnå konsensus mellom berørte parter om tiltak som skal gjennomføres. Dette har ifølge nederlenderne selv sin forklaring i det de omtaler som ”Poldermodell”. 50% av Nederland ligger under havnivå. Havet stenges ute av et sinnrikt dike-system som krever omfattende organisering og samarbeid der alle berørte må bidra og ta ansvar. Denne samarbeidsmodellen søkes overført til ”The building regulations forum”.

Bakgrunnen for etableringen av forumet var en PBL-reform på begynnelsen av 90-tallet som skapte mye frustrasjon. Reformen var forhandlet frem etter samme mønster som vi følger i Norge der lovgiver ”forhandler” med de berørte enkeltvis om hvilke regler som skal gjelde. Dette er som det ble fremholdt overkommelig hvis man har med få og velorganiserte parter (organisasjoner) å gjøre. Innen byggsektoren ble imidlertid det å forhandle med partene hver for seg etter hvert opplevet som en umulig oppgave fordi man hadde med så mange

organisasjoner å gjøre. Lovgivers motiv for å bringe partene sammen var å effektivisere ”forhandlingarbeidet” ved at partene kunne forhandle direkte med hverandre og påta seg et større ansvar for regelverksutviklingen.

11.3.3 Organiseringen av ”Building Regulations Forum”

Det arrangeres 3-4 møter årlig i ”Building Regulations Forum”. Departementet er sekretariat for Forumet. De deltakende organisasjoner er med å påvirke agendaen. Ledelsen ble ved oppstartingen av forumet ivaretatt av departementet. Dette ble oppfattet som uheldig. Man har derfor senere oppnevnt leder med politisk bakgrunn til å lede arbeidet på plattformen. Høsten 1998 var det ordføreren i Delft kommune som var utnevnt som leder. Det ansees som viktig at Forumet ledes av en nøytral person med politisk erfaring.

Møtene i Building Regulations Forum varer bare i 2 timer. Det betyr at kontakten mellom partene i all hovedsak foregår mellom partene mellom møtene. I forkant av de formelle forum-møtene arrangeres det en rekke uformelle forberedende møter innen den enkelte organisasjon og mellom de deltakende organisasjoner. Disse møtene har til hensikt å drøfte og klarere standpunkter i forkant av møtene i forumet.

11.3.4 Privat sektors erfaringer med forumet

I møte 4. desember 1998 presenterte Mr. J.J Eberwijn fra Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) sine erfaringer som representant for sin organisasjon i forumet. AVBB er en sammenslutning av 8 organisasjoner, tilsvarende Byggenæringens Landsforbund (BNL) i Norge. Han pekte innledningsvis på de forhold som er av stor betydning for privat sektor.

- At lovverket hele tiden er oppdatert i forhold til utviklingen nasjonalt og internasjonalt
- Den tekniske utviklingen er styrende. Den endrer markedet. Det skaper behov for en tilsvarende fleksibilitet i utviklingen av lover og regler.
- Lover og regler må være enkle å forstå og bruke. Brukerne er ikke jurister.

Eberwijn beskrev videre hvordan hans organisasjon forholdt seg til forumet gjennom interne plattformer innen egen organisasjon og gjennom eksterne møter i det han kalte ”external circle”. Til den eksterne sirkel ble følgende organisasjoner nevnt :

- Arkitektenes organisasjon (BNA)
- Materialprodusentenes organisasjon (NVTB)
- Installasjonsfirmaenes organisasjon (VNI)
- Byggeierorganisasjon (AEDES) tilsvarende vårt NBBL
- Kommunenes organisasjon (VNG)

Den forberedende møtevirksomheten skaper ett nyttig nettverk for de involverte aktørene samtidig som det fører til en felles forståelse blant de berørte parter om hverandres standpunkter i sakene som skal behandles i forumet. Nettverkseffekten har betydning i seg selv.

Eberwijn summerte opp følgende erfaringer fra forumet :

- Kvaliteten på de private bidragene til forumet er på ett høyt nivå
- Effekten av et godt forarbeid er stor – Privat sektors argumenter blir hørt
- Forumet er en effektiv måte å arbeide på.

11.3.5 Forholdet til mellom Building Regulations Forum og lovgiver

Det synes å være bred enighet om at det nederlandske ”Building Regulations Forum” har en reell rådgivende rolle vis a vis parlamentet. Ministeriet referer i sine innstillinger til parlamentet til resultatet av behandlingen i forumet. Dersom ministeriets innstilling avviker fra de råd som gis fra forumet må dette forsvares grundig. Spesielt viktig er det da å gjengi diskusjonen og argumentasjonen som ligger bak plattformens anbefaling korrekt.

Organisasjonene har fremdeles sine kontakter i parlamentet. Disse kontaktene blir også brukt ved behov på samme måte som før forumet ble opprettet. Forskjellen er at man i stor utstrekning synes å løse problemene gjennom forumet og at behovet for å involvere politikerne i parlamentet er blitt tilsvarende mindre.

11.4 BYGNINGSLOVGIVNINGS-FORUM I NORGE ?

Det er åpenbart at nederlenderne har utviklet en nyttig arbeidsform som berørte parter ser seg tjent med.

Kan tilsvarende forum tenkes overført til norske forhold ?

Vi har også i Norge et rikt organisasjonsliv også innen byggsektoren (Se vedlegg). Det samme problemet som ble beskrevet i Nederland, med å forholde seg til mange organisasjoner enkeltvis, gjelder også i Norge. At noen organisasjoner er svake og andre er sterke er også et kjent fenomen i Norge. Det vil si at de sterke organisasjonene også vil dominere på en norsk plattform, men de må i større grad forholde seg til svakere organiserte grupper og ta ansvar for helheten. De svake gruppene vil på sin side få styrket sin posisjon.

Deltakelse i et forpliktende forum med mandat fra parlamentet i regelverksutviklingen gir organisasjonene økt legitimitet vis avis medlemmene. Det styrker organisasjonenes betydning, noe som bør føre til økt medlemstilstrømning og mer ansvarlige organisasjoner. Et forum vil derfor kunne bidra til å styrke organiseringen innen byggsektoren.

Å etablere og utvikle et samspill med og mellom organisasjonene er en utfordring.

Regelmessige møter med organisasjonene gjennom et forum slik nederlenderne praktiserer gir en løpende kontakt som er nyttig i evaluering og implementerings -sammenheng, og i den videre utviklingen av regelverket i sin helhet.

Det har vært gjort forsøk i Norge tidligere på å etablere debattforum med bred deltakelse fra byggsektoren. Byggefagrådet som er beskrevet foran er et eksempel. Dette gikk gradvis i oppløsning. Det kunne i denne sammenheng vært interessant å undersøke nærmere hvordan Byggefagrådet fungerte og hvorfor det gikk i oppløsning. Hvordan var den politiske tilretteleggingen, utforming av mandat osv. Hva var embetsverkets rolle i rådet ?

Et annet eksempel på et forum med bred deltakelse er BAE-rådet i Norges Forskningsråd som fordeler forskningsmidler til bygg, anleggs og eiendomssektoren (BAE-sektoren).

DEL IV AVSLUTNING

12.1 OPPSUMMERING AV FORSKNINGSARBEIDET

I denne avhandlingen er PBL-97 betraktet ut fra et huseierperspektiv. Huseiernes manglende medvirkning i lovprosessen er kartlagt, beskrevet og analysert. Konsekvensene av huseiernes manglende medvirkning er diskutert. Forslag til forbedringer av lovprosessen er drøftet. Jeg har i mitt arbeid i engasjert meg i huseiernes situasjon. Jeg har arbeidet aktivt med utvikling av ideer og bygging av nettverk, slik Bruno Latour beskriver. I forskningen har jeg vært opptatt av å få frem og vise hvor uheldig det er, ikke bare for huseierne, men for samfunnet som helhet, når viktige grupper ikke tar del i beslutningsprosessene som angår dem.

Ved å engasjere seg for en part er ikke forskeren lenger nøytral. For å unngå misforståelser må forskeren gjøre dette kjent som en premiss for forskningsarbeidet. Jeg har i denne avhandlingen gitt til kjenne min posisjon i tittelen på avhandlingen : ”PBL-97 i et huseierperspektiv”. Det neste spørsmålet som kan stilles er i hvilken grad jeg taler på vegne av huseierne eller om jeg bruker denne posisjonen for å fremme min egen agenda, og at jeg dermed ikke er objektiv i min behandling av huseierne.

Jeg har gjort det klart for leserne at min primære agenda har vært å sette plan- og bygningslovprosessen under debatt. For å få frem problemene med dagens lovprosess har jeg valgt å bruke huseierperspektivet. Som forsker har jeg engasjert meg i den sosiale konstruksjonen av PBL-97. Hva som er sant og objektivt riktig i en slik situasjon er relativt og avhengig av hvilket perspektiv man har. Med dette som utgangspunkt oppfordres det til dialog mellom involverte parter om hvordan vi skal forstå problemene med dagens lovprosess, og hvordan prosessen kan forbedres. Sannheten om PBL-97 skapes i dialogen mellom de berørte. Denne dialogen bør involvere lovgiver ved våre folkevalgte, embetsverket som står for den praktiske tilretteleggingen og de berørtes organisasjoner som ivaretar de berørtes kunnskap og interesser i prosessen. Initiativet til etablering av en slik dialog kan komme fra flere hold. Det er regjeringen som har det formelle ansvaret.

12.2 VEIEN VIDERE

Et nærliggende spørsmål som følger av denne avhandlingen er om de funn som er gjort er spesielle for plan- og bygningslovprosessen eller om de også gjelder for andre tilsvarende prosesser i den statlige styringen av samfunnet. Funnene som er gjort i denne undersøkelsen stemmer godt overens med samfunnsvitenskapelig teori. Avhandlingen bekrefter i så måte generelle problemer i den statlige styringen. Spørsmålet er hvordan vi som samfunn kan møte utfordringene. Når lover og tiltak skaper frustrasjoner i samfunnet svekker det tilliten til lovgiver og maktapparatet og tiltroen til de demokratiske institusjonene. Våre folkevalgte har ansvaret for å håndtere konflikter og fatte vedtak på en rekke samfunnsområder der berørte grupper søker å påvirke utfallet av den politiske behandlingen til egen fordel. Når de berørte ikke tar ansvar for helheten hviler det et stort, og ofte for stort ansvar på politikerne og embetsverket i det å finne fram til gode løsninger for berørte parter.

Jo flere områder der berørte parter selv kan ta ansvaret for å finne fram til fellesløsninger dess bedre vil det være. Bygningslovsområdet som er kartlagt og beskrevet i denne avhandlingen er et slikt område. Det dreier seg om å fordele oppgaver og ansvar mellom berørte parter på en måte som ivaretar de berørtes, og dermed samfunnets interesser. I denne avhandlingen er det, som et alternativ til dagens norske lovprosess, vist til den nederlandske modellen. Nederlenderne har utviklet nye demokratiske institusjoner i den statlige styringen. Det er grunn til å overveie innføring av tilsvarende institusjoner også i Norge.

Det politiske utgangspunktet for PBL-97 var Willoch-regjeringens initiativ i 1985 til forenkling av Plan- og bygningsloven. PBL-97 har dessverre ført til det motsatte. Et kostbart og omfattende byråkrati må nå til for å gjennomføre reformen. Ønske om forenklinger og redusert byråkrati er fremdeles en politisk målsetting. Denne avhandlingen viser hvordan dagens lovprosess gjorde de mulig for de sterkeste organisasjonene sammen med embetsverket å nå frem med sine interesser på bekostning av svakere organiserte grupper.

For å oppnå de politiske målsettingene bør man overveie nærmere de beslutningsprosessene som følger dagens forvaltningspraksis. Det bør undersøkes nærmere i hvilken grad dagens beslutningsprosesser følger våre demokratiske idealer. Denne avhandlingen er et bidrag til forståelse av disse prosessene.

Det bør være et mål for samfunnet at huseierne er kunnskapsrike og i stand til å ivareta egne og samfunnets interesser som eier, forvalter og byggherre. Det ville redusere behovet for offentlig regulering og avlaste bransjen som i dag blir belastet med et omfattende dokumentasjonsarbeid. Mye tyder på at de profesjonelle huseierne allerede ivaretar samfunnets og brukernes interesser og at PBL-97 ikke gir noe ekstra bidrag til kvaliteten.

De uprofesjonelle huseierne trenger et støtteapparatet for å kunne påta seg ansvaret for å helse, miljø og sikkerhet i sine byggeprosjekter. Bygningskontrollørene i kommunene utgjorde tidligere et slikt støtteapparat.

Sett fra et huseierperspektiv reiser avhandlingen en rekke spørsmål som fremdeles står ubesvart der det er behov for ytterligere forskning og utvikling.

Hva koster PBL-97 for huseierne ?

I denne avhandlingen er det utført en grov kost/nytte vurdering av PBL-97 i et huseierperspektiv som bør verifiseres. Multiconsult har fått i oppdrag å gjennomføre en kost/nytte analyse av reformen. Det foreligger i skrivende stund ikke resultater fra dette oppdraget.

Fører kvalitetssystemer til bedre eller dårligere kvalitet ?

Det finnes enda lite dokumentasjon på sammenhengen mellom kvalitetssystemer og feil og mangler i byggproduksjonen. Sett fra huseiernes perspektiv, som betaler bransjen, bør denne sammenhengen undersøkes nærmere. Hvis det er så at det ikke er noen positiv effekt bør kravet om kvalitetssystemer bortfalle fra PBL-97.

Bør huseierne få tilbake PBL-ansvaret ?

Det er hevdet tidligere i avhandlingen at profesjonelle huseiere ikke trenger hjelp for å ivareta de samfunnsmessige kvalitetene i sin byggevirksomhet. Det bør vurderes nærmere om denne kategori huseiere kan få tilbake PBL-ansvaret. Det vil kunne forenkle saksbehandlingen betraktelig for denne kategori huseiere.

For de uprofesjonelle huseiernes vedkommende bør det gjennomføres undersøkelser over hvilke ressurser denne gruppe huseiere rår over selv og i sine nettverk. Det bør gjøres nærmere vurderinger av hvordan denne gruppen også kan få tilbake PBL-ansvaret. Det er klart at denne gruppen rår over betydelige ressurser og det bør legges til rette for et tettere samarbeid mellom myndighetene og huseiere for å sikre samfunnsmessige målsettinger i byggevirksomheten.

Utvikling av støtteapparat for husbyggere ?

For huseierne som nå må betale for PBL-97 er spørsmålet om alternativ anvendelse av dagens ressurser naturlig å stille. Hvordan kan ressursene brukes annerledes for å unngå feil og mangler, og heve kvaliteten i byggevirksomheten ?

De 1000 årsverkene som i dag går med til byggesaksbehandling i kommunene koster 0,5 mrd. kr pr.år. Med 2-3 mrd kr. pr år i tillegg kunne dette vært økt med 4-6.000 nye årsverk i offentlig kontroll. Med en slik ressurs kunne den kommunale byggeplasskontrollen vært reetablert med full tyngde. Dette ville vært en stor hjelp for den uprofesjonelle byggherren som trenger hjelp.

Dette er nok ikke politisk mulig.

Et alternativ kunne for den uprofesjonelle huseier være å kjøpe byggekontrolltjenester for 2-3 mrd. kr i markedet. Dette kunne Huseiernes Landsforbund vær med å tilrettelegge. En slik modell ville korrespondere med den svenske bygningslovsmodellen av 1995. Svenske byggherrer må engasjere en ”kvalitetsansvarig enligt PBL” dersom han ikke selv har tilstrekkelig byggeherrekompetanse.

Hvor mye huseier-, byggherre- og forvalterkompetanse kunne vært utviklet for 2-3 mrd. kr pr år dersom ressursene hadde vært anvendt for å styrke disse rollene i verdikjeden ?

Regjeringen har bebudet ny gjennomgang av PBL-97

Regjeringen ved statsråd Sylvia Brustad har allerede bebudet en ny gjennomgang av PBL-97 på bakgrunn av de mange problemene som følger denne reformen. Dette er en anledning til å utvikle en bedre dialog mellom berørte parter inklusiv huseierne om den videre utviklingen av regelverket. Denne avhandlingen er i denne sammenheng et bidrag til forståelsen av lovprosessen og hvordan den kan forbedres.

VEDLEGG

1. PRESENTASJON AV HOVEDGREPENE I PBL-97

I det følgende gis først en oversikt over lovendringer med tilhørende forskriftsendringer som i sum utgjør PBL-97. Av disse er behandlingen av Ot.prp.nr 39 (1993-94) det sentrale der 70 av lovens 139 paragrafer ble endret. Etter denne tabellariske framstillingen blir hovedtrekkene i PBL-97 presentert under følgende hovedpunkter :

- *Omlagging av ansvar fra huseieren til profesjonelle utøvere*
- *Adgangen til markedet reguleres gjennom egen godkjenningsordning*
- *De ansvarlige skal kontrollere seg selv - dokumentert egenkontroll*
- *Nye saksbehandlingsregler i kommunene*

Omfattende endring i ca 70 av 123 paragrafer. Særlig byggesak, ansvar og kontroll.	<u>Ot.prp. nr.39</u> (1993-94)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.37</u> (1994-95)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.	Stortinget Kommunalkomiteen
	Besl.O.nr.50 (1994-95)	Vedtak til lov om endringer i Plan- og bygningsloven.	Odelstinget
Eksisterende bygning og krav til ansvarlige foretak mm.	Ot.prp.nr.44 (1995-96)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.58</u> (1995-96)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.66</u> (1995-96)	Vedtak til lov om endringer i Plan- og bygningsloven m.m.	Odelstinget
Dokumentasjon av byggevarer egenskaper.	Ot.prp.nr.25 (1995-96)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. Desember 1988 m.m.	Kommunal- og arbeidsdepartementet

	<u>Innst.O.nr.44</u> (1995-96)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpasning til EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. Desember 1988 m.m.	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.46</u> (1995-96)	Endringer i Plan- og bygningsloven	Odelstinget
Konsekvensutredninger, EØS-tilpasning. Nye kriterier, nye roller.	Ot.prp.nr.24 (1994-95)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 Bestemmelser om konsekvensutredninger	Miljøverndepartementet
	<u>Innst.O.nr.30</u> (1994-95)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger.	Stortinget Energi- og miljøkomiteen
	<u>Besl.O.nr.40</u> (1994-95)	Vedtak til lov om endring i Plan- og bygningsloven	Odelstinget
Mindre justering vedr. ekspropriasjon for vannledning mm	<u>Ot.prp.nr.68</u> (1996-97)	Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven	Kommunal- og arbeidsdepartementet
	<u>Innst.O.nr.88</u> (1996-97)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endring i Plan- og bygningsloven	Stortinget Kommunalkomiteen
	<u>Besl.O.nr.115</u> (1996-97)	Vedtak til lov om endring i Plan- og bygningsloven	Odelstinget

Kilde : Statens bygningstekniske etat's nettsted på Internett.

Alle disse proposisjoner, innstillinger og vedtak ga til sammen en revidert plan- og bygningslov som trådte i kraft 1. juli 1997. Samtidig med disse lovendringene arbeidet tjenestemennene i departementet og i statens bygningstekniske etat med konkretisering av loven i form av forskrifter med tilhørende veiledninger. Følgende forskrifter med tilhørende veiledninger ble utarbeidet før loven trådte i kraft 01.07.97. Tabellen viser også endringene som er vedtatt etter at forskriften var vedtatt første gang:

	FORSKRIFT TIL PBL	VEDTATT
(SAK)	Saksbehandling og kontroll i byggesaker	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 22.05.97 Endret 2.gang 13.12.99
(TEK)	Krav til byggverk og produkter i byggverk	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 13.12.99
(GOF)	Godkjenning av foretak for ansvarsrett	Fastsatt av KRD 22.01.97 Endret 1.gang 22.05.97 Endret 2.gang 08.10.98 Endret 3.gang 13.12.99
(ORG)	Organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak for ansvarsrett	Fastsatt av KRD 13.mars 1997 Endret 1.gang 25.11.98
(GEB)	Forskrift om gebyrregulativ for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett etter Plan- og bygningsloven	Fastsatt av KRD 27.06.97

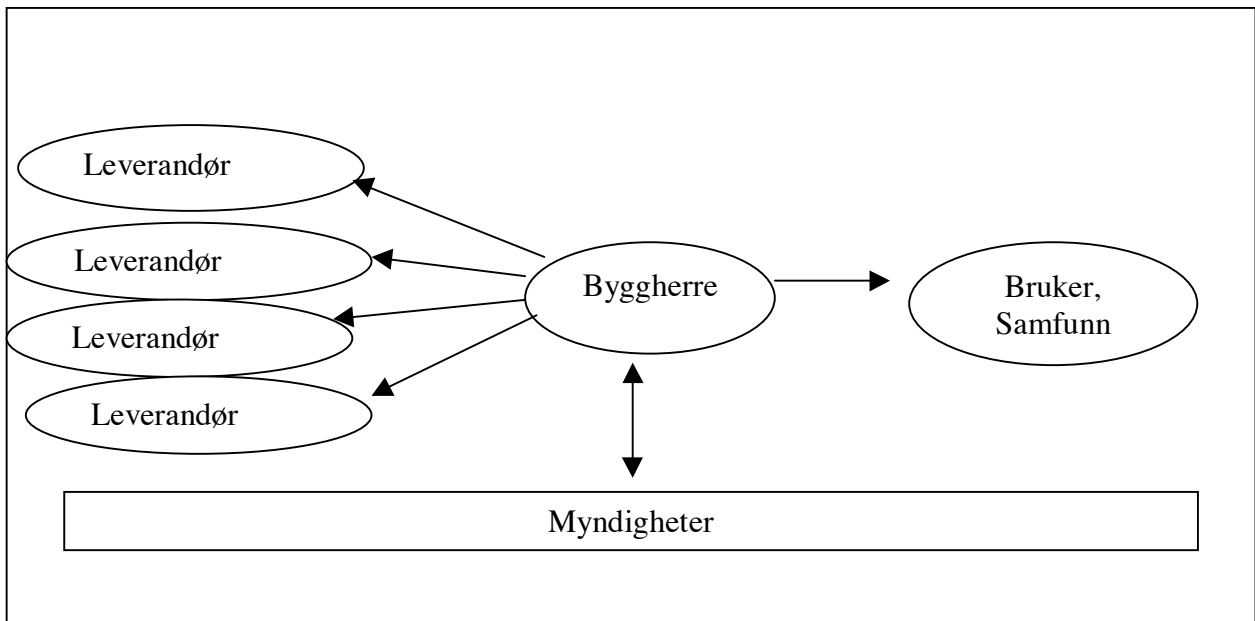
Det fremgår at alle forskriftene ble fastsatt av KRD, som var gitt denne fullmakten av Stortinget.

Omlegging av ansvar fra byggherrene til profesjonelle utøvere

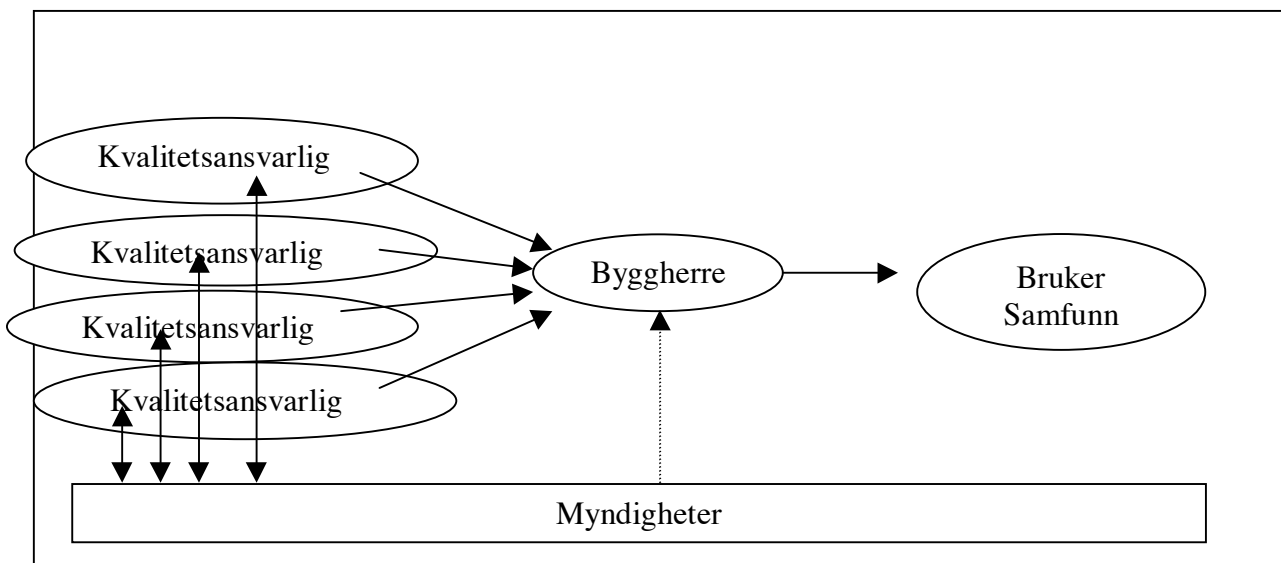
Plan- og bygningslovreformen av 1997 består først og fremst i å plassere ansvaret hos den som utfører arbeidet som nå må stå til ansvar for sine feil i henhold til Plan- og bygningsloven direkte overfor myndighetene. Dette innebar en omleggingen av ansvaret fra huseieren/byggherren til de profesjonelle som utfører arbeid for byggherrene²¹. Omleggingen er illustrert i figurene under, der de vertikale pilene illustrerer det offentligrettslige ansvaret. De horisontale og hellende pilene illustrerer de privatrettslige avtalene.

²¹ (Odelstingsproposisjon. 39 (1993-94) side : 18)

”Det foreslås helt nye regler for plassering av ansvar i bygg- og anleggssaker, som ledd i en ny fordeling av oppgaver mellom offentlig og privat sektor. Ansvaret i seg selv foreslås lagt om til et forhold mellom myndigheter og de utøvende i prosessen, og i mindre grad gjennom tiltakshaver (som blir den nye betegnelsen på byggherren). Tiltakshavers ansvar består fortsatt, men bygningsmyndighetene skal kunne forholde seg direkte til de utøvende i prosessen.”



Figur 2 : Før PBL-97. Byggherren hadde ansvaret overfor myndighetene



Figur 3: Etter PBL-97. De kvalitetsansvarlige har overtatt ansvaret

For hvert enkelt byggeprosjekt kan det nå være mange ansvarlige utførende. (arkitekt, rådgivende konsulent, entreprenør, byggmester, rørlegger, elektriker, blikkenslager osv.) Disse pålegges nå samfunnsansvar for sin del av oppdraget for byggherren. Det er myndighetenes oppgave å påse at alle områder av et byggeprosjekt er belagt med samfunnsansvar. Der det er flere ansvarlige må det opprettes roller som ansvarlige samordnere. For større byggeprosjekter må det oppnevnes ansvarlig samordner for

prosjekteringsfasen som så overlater samordningsansvaret til den ansvarlige samordner for byggefasen. Det som er verd å merke seg er at den som gjør feil i forhold til Plan- og bygningslovens krav står ansvarlig overfor myndighetene, ikke byggherren. Plan og bygningsloven er en offentligrettslig lov som regulerer forholdet mellom den myndighetene utpeker som ansvarlig, og det offentlige. For den utførende innebærer dette at man i tillegg til den sivilrettslige kontrakten man har med byggherren også har en offentligrettslig kontrakt med myndighetene for det arbeidet man utfører. Overtredelser og brudd i henhold til det offentligrettslige ansvaret kan straffes med bøter eller inndragelse av ansvarsrett.

Forholdet mellom sivilrettslige kontrakter og offentligrettslige bestemmelser

Huseier som byggherre inngår sivilrettslige kontrakter med leverandører om leveranser mot betaling. De sivilrettslige kontraktene er det primære verktøyet som regulerer forholdet mellom eier og dem han engasjerer. Dersom leveransen ikke tilfredsstillter kontrakten kan eieren holde tilbake betaling. Før PBL-97 hadde eieren også det offentligrettslige ansvaret for at Plan- og bygningslovens krav var innfridd. Han måtte ivareta og følge opp kravene gjennom sine sivilrettslige kontrakter med de utførende. I PBL-97 ble det offentligrettslige ansvaret lagt om til å være en direkte sak mellom myndighetene og de eieren engasjerer. En viktig hensikt med reformen var å klargjøre og plassere ansvaret hos den som gjør feil- det vil si hos den utførende. Spørsmålet som er naturlig å stille i denne sammenheng er hvem de utøvende står ansvarlig overfor med hensyn på at de offentligrettslige kravene er ivaretatt. Er den utøvende ansvarlig overfor sin oppdragsgiver, eieren, som man har en sivilrettslige kontrakt med, eller er man ansvarlig overfor myndighetene der man har påtatt seg et offentligrettslig ansvar? Ifølge PBL-97 består tiltakshavers ansvar fortsatt, men myndighetene skal kunne forholde seg direkte til de utøvende. Det som skulle være klargjøring av ansvar er blitt uklart i forhold til de sivilrettslige kontraktene som gjelder.

Adgangen til markedet reguleres gjennom egen godkjenningsordning

PBL-reformen består videre i at myndighetene regulerer adgangen til byggemarkedet gjennom en godkjenningsordning som er spesifisert i en egen godkjenningsforskrift (GOF).

Foretak må godkjennes enten sentralt hos statens bygningstekniske etat (BE)²² eller lokalt i den enkelte kommune. Den sentrale godkjenningen gjelder for hele landet, og gis for 2 år av gangen. Da må den fornyes. Den lokale godkjenningen gis for hvert enkelt byggeprosjekt. Godkjenningsordningen innebærer et stort antall dokumenter, der utdannelse og erfaring skal dokumenteres. For å få godkjenning må foretakene dokumentere hvilken formell kompetanse foretaket er i besittelse av (dvs. formell utdannelse til navngitte medarbeidere) og hvilke erfaring foretaket har fra tidligere byggeprosjekter (liste over tidligere gjennomførte byggeprosjekter). I tillegg til denne dokumentasjonen må foretaket dokumentere at man har operative kvalitetssystemer. Den norske byggebransjen består i hovedsak av mindre foretak med få ansatte. Mange av disse har valgt ikke å søke om godkjenning. Disse jobber enten for foretak som er godkjent, eller de tar oppdrag som ikke krever byggetillatelse²³. Man regner at ca 1/3 av markedet (oppussing, ominnredning, rehabilitering m.m.) ikke krever byggetillatelse.

De ansvarlige skal kontrollere seg selv - dokumentert egenkontroll

De som blir sentralt godkjent og får markedsadgang, må videre registreres og godkjennes for hvert enkelt byggeprosjekt de deltar i. Før man kan gå i gang med arbeidene for byggherrene skal egne kontrollplaner legges fram og godkjennes i kommunen. Disse kontrollplanene skal vise hvordan myndighetenes krav er tenkt ivaretatt i byggeprosjektet. De utførende må så, når oppdraget er utført, kvittere og levere planene inn til kommunen. Byggherrene skal ikke ha kopi. Dette er en sak mellom myndighetene og de utførende som har det samfunnsmessige ansvaret.

Nye saksbehandlingsregler i kommunene

Reformen innebærer nye regler for den offentlige behandlingen av byggesaker som er nedfelt i en egen forskrift (SAK). Det skal avholdes forhåndskonferanse for avklaring av myndighetskrav før søknad sendes. Ved behov kan byggesaken behandles i flere trinn

²² Statens bygningstekniske etat har opprettet en ny avdeling med 15 ansatte for å forvalte godkjenningsordningen.

²³ Kilde : Norges Byggmesterforbund/muntlig

(trinnvis saksbehandling), der det først gis såkalt rammetillatelse for prosjekteringen før det gis igangsettingstillatelse for byggearbeidene. Det betyr at både prosjekteringen og byggingen nå er gjenstand for offentlig tilsyn/kontroll. Myndighetene skal gjennomføre såkalt systembasert tilsyn. Det vil si at det primært er de utførendes kvalitets- og egenkontrollsystemer som skal kontrolleres og godkjennes, ikke den faktiske utførelsen på byggeplassen. Reformen medfører store forandringer og stiller nye krav til kompetanse i kommunene i forhold til tidligere regelverk (Bonnievie Svendsen 1999, Ovesen 2000)

2. PBL-97 - GJENNOMGANG AV LOVTEKSTEN

I det følgende presenteres endringene i PBL-reformen med kommentarer. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, revidert pr.18. mars 1994 og pr.13. juni 1997 har følgende kapitteinndeling

Kapittel	§	Endringer
Kap. I. Alminnelige bestemmelser	1-7	Små i § 2: Sikre estetiske hensyn og § 7: Om dispensasjon
Kap. II. Plan og bygningsmyndighetene	7-15	Liten : § 13 :
Kap. III. Samråd, offentlighet og informasjon	16	Ingen
Kap. IV. Planlegging på riksnivå	17-18	Ingen
Kap. V. Fylkesplanlegging	19	Ingen
Kap. VI. Kommuneplanlegging	20-21	Liten i § 20 : Estetiske krav tatt inn
Kap. VII. Reguleringsplan	22-33	Små justeringer
Kap. VII a. Konsekvensutredninger.	33	Store endringer i lovteksten til § 33-2 Plikt til å foreta konsekvensutredning, § 33-3 Melding med forslag til utredningsprogram § 33-4 Fastsettelse av utredningsprogram, § 33-5 Konsekvensutredningens innhold og utforming, § 33-6 Behandling av konsekvensutredning, § 33-7 Bruk av konsekvensutredning, § 33-9 Konsekvensutredning ved grenseoverskridende miljøvirkninger, § 33-10 Fornyet konsekvensutredning, § 33-11 Kostnader ved konsekvensutredning, § 33-12 Ansvarlig myndighet etter bestemmelsene
Kap. VIII. Ekspropriasjon	34-45	Små justeringer
Kap. IX. Refusjon for	46-58	Endringer av § 50 Fordelingsfaktorene. Takst.

utgifter til veg, vann og avløp m.v.		Tilleggsrefusjon, § 52 Godkjenning av planer, § 53 Foreløpig beregning av refusjon, § 54 Når tiltaket kan påbegynnes, § 56 Forfallstidspunktet
Kap. X. Skjønnsmyndighet	58-61	Ingen
Kap. XI. Deling av eiendommer	62-64	Justering av § 63 Deling av eiendom
Kap. XII. Byggetomta	65-61	Mindre justeringer
Kap. XIII. Bebyggelsen	62-77	Justering av § 74 Planløsning og utseende – estetiske krav, Ny tekst til § 77 Utføring av byggarbeid. Krav til produkter til byggverk, (Omhandler krav til faglig god utførelse, hensynet til helse, miljø og sikkerhet, samt CE-merking av produkter)
Kap. XIV. Særlige bygninger og anlegg m.v.	78-85	Mindre justeringer. Ny tekst til § 83 Basseng, brønn og dam, § 84 Andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlig terrenginngrep m.v. Noen endringer i lovteksten til § 85 Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, herunder campingvogner, telt o.l., endringer i § 86 a Mindre byggarbeid på boligeiendom og § 86 b Byggarbeid innenfor en enkelt bedrifts område
Kap. XV. Bestående byggverk	87-92	Større endringer av § 87 Endring, reparasjon eller bruksendring m.v. av bestående byggverk, Ny tekst til § 89 Vedlikehold og utbedring, Ny § 92 a Endring eller fjerning av tiltak etter § 93 annet ledd og ny § 92 b Kontroll med bestående byggverk og arealer.
Kap. XVI. Saksbehandling, ansvar og kontroll	93-99	Store endringer i § 93 Tiltak som krever søknad og tillatelse, ny § 93 a Forhåndskonferanse, ny § 93 b Ansvarlig søker og prosjekterende, Store endringer i § 94 Søknad om tillatelse. Nabovarsel og i § 95. Behandling av søknaden i kommunen, ny § 95 b. Enkle tiltak, justeringer av § 96 Bortfall av tillatelse, ny tekst til § 97 Kontroll med tiltak, og § 98 Ansvarlig utførende, ny § 98 a Sentral godkjenning av utøvere for ansvarsrett, ny tekst til § 99 Sluttkontroll og ferdigattest
Kap. XVII. Ymse bestemmelser	100-109	Endring av § 104 Orden på og bruk av ubebygde areal. Sikringstiltak ved byggverk m.v. Endring av § 106

		Bygningstekniske installasjoner. Endring av § 107 Skilt og reklame og av § 109 Gebyr
Kap. XVIII. Straffansvar	110- 112	Endring av § 110 Med bøter straffes den som forsettlig eller aktløst: og av § 111 Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:
Kap. XIX. Ulovlig byggearbeid m.v.	113- 116	Ny tekst til § 113 Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid. Endringer i § 114 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud. Endringer i § 115 Tvangsfullbyrding, og i § 116 Erstatning. Ny § 116 a. Tvangsmulkt. Ny § 116 b. Rimelighet og samordning
Kap. XX. Overgangsbestemmelser	117- 121	Ingen
Kap. XXI. Ikrafttreden, oppheving og endring av andre lover	122- 123	§ 123 Endring og oppheving av andre lover

Vi ser av tabellen over at endringene ikke berører plandelen av loven. Det er Miljøverndepartementet som har ansvaret for denne delen av loven. Stortinget oppnevnte 23.oktober 1998 en komite som skal utrede og foreslå endringer av plandelen.

Når vi starter øverst i tabellen ser vi at kapittel VII om konsekvensutredninger er omarbeidet. Bestemmelsene rettes mot utbyggere av større anlegg som avkreves en særskilt konsekvensutredning av det planlagte tiltaket. Denne endringen er ikke en del av PBL-97 og blir ikke behandlet her.

Det neste jeg vil peke på er endringene i kap XIII om bebyggelsen, der § 77 stiller krav til de utøvende om materialbruk og faglig utførelse. Spesielt bestemmelser om krav om materialbruk er nytt for bransjen.

Kapittel XIV inneholder ingen store endringer, jeg vil derfor gå videre til kapittel XV – bestående byggverk, som retter seg mot byggeiere som lar bygninger forfalle til offentlig skjensel, eller som utsetter brukere/leietakere for helse/miljø eller sikkerhetsfare ved å benytte bygningen. Dette er nye bestemmelser med klare linker til internkontrollbestemmelsene og arbeidsmiljølovgivningen. En klar innskjerping i forhold til tidligere.

Det er i kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll vi finner hovedendringene i loven. Det er her det nye forholdet mellom myndighetene og den utøvende bransjen defineres. Dette er så vidt sentrale bestemmelser at jeg har valgt å gjengi lovteksten fra hele kapittelet.

§ 93 Tiltak som krever søknad og tillatelse

Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av varig, midlertidig eller transportabel bygning, konstruksjon eller anlegg.

b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.

c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.

d) Riving av tiltak som nevnt under a.

e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.

f) Oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.

g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.

h) Deling av eiendom eller bortfeste av enhet i mer enn 10 år. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte.

i) Vesentlig terrenginngrep.

j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.

Tillatelse etter første ledd er ikke nødvendig for tiltak som utføres i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b. I forskrift kan departementet unnta tiltak fra bestemmelsene i kap. XVI.

Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som er unntatt likevel utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

De fleste tiltak det søkes om er enkle mindre tiltak. Disse tiltakene tar uforholdsmessig mye av saksbehandlingsressursene i kommunene. Den samfunnsmessige nytten står kanskje ikke i forhold til kostnadene. Det er allerede gjennomført flere forenklinger for behandlingen av de minste tiltakene.

§ 93 a Forhåndskonferanse

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn og danner grunnlag for videre behandling i saken.

Denne bestemmelsen synes å være godt mottatt av alle parter. Forhåndskonferansen er nyttig.

I en del kommuner har man imidlertid søkt å redusere tidsbruken som går med til forhåndskonferansene ved blant annet å la være å holde møte i ellers kurante saker.

§ 93 b Ansvarlig søker og prosjekterende

1. Søknad for ethvert tiltak etter § 93 skal forestås av en ansvarlig søker som skal være et bindeledd mellom de ansvarlig prosjekterende, tiltakshaver og kommunen. Ansvarlig søker skal sørge for at det er dokumentert i søknaden hvorledes alle relevante krav i bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov skal oppfylles, hvis ikke annet fremkommer uttrykkelig i søknaden. Søknaden skal undertegnes både av tiltakshaver og ansvarlig søker.

Bestemmelsen medfører mer papirarbeid som i realiteten blir lagt på ansvarlig søker.

Der ansvaret for prosjekteringen er oppdelt, skal ansvarlig søker samordne søknaden. Hver enkelt prosjekterende har da ansvaret for innholdet av sin del av prosjekteringen. Søkeren skal levere inn oppgave som viser prosjekteringsoppdelingen, og de enkelte ansvarlig prosjekterende skal underskrive sin del av oppgaven. Kommunen skal godkjenne oppdelingen.

Oppdeling, avklaring og dokumentasjon av ansvarsforhold er et merarbeid i forhold til tidligere

Kontroll av prosjekteringen kan utføres ved dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Tiltakshaver og ansvarlig søker har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendig for utførelse av kontrollen. Forslag til kontrollplan og kontrollform for prosjekteringen skal vedlegges søknaden eller sendes inn for godkjenning senest ved starten av behandlingen av søknaden om igangsettelse. Forslag til kontrollplan og kontrollform for utførelsen i henhold til § 97 nr. 1 tredje ledd skal vedlegges søknaden eller sendes inn og godkjennes senest før tiltaket tillates igangsatt.

Den dokumenterte egenkontrollen er et merarbeid i forhold til tidligere.

2. Ansvarlig søker, ansvarlige prosjekterende og ansvarlig kontrollerende foretak skal godkjennes av kommunen i hver enkelt sak. Ansvarlig foretak skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering når det er sentralt godkjent etter § 98a, og godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdrag. Krever arbeidet særlig innsikt skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjennelse skal gis.

Økt kontroll forlenger saksbehandlingstiden i kommunene.

Personlig ansvarsrett kan gis i særlige tilfelle.

3. Godkjenningen i den enkelte sak kan når som helst tas tilbake, dersom det viser seg at søknaden på vesentlige punkter ikke oppfylder kravene etter nr. 1. Før dette skjer skal vedkommende ha fått anledning til å uttale seg.
4. Kommunen kan nekte bruk av en bestemt prosjekterende, dersom vedkommende i angjeldende sak eller tidligere har vist seg ikke faglig kompetent til oppgaven. Før dette skjer skal vedkommende ha fått anledning til å uttale seg.

§ 94 Søknad om tillatelse. Nabovarsel

1. Søknad om tillatelse etter § 93 skal være skriftlig og gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen kan ta standpunkt til om vilkårene for å gi tillatelse er til stede. For

bygningstekniske installasjoner skal søknaden også omfatte dokumentasjon som grunnlag for vurdering av om driftstillatelse kan gis.

Økt dokumentasjon i forhold til tidligere

Søknad kan deles opp, slik at dokumentasjon som grunnlag for vurdering av gjenstående prosjektering, utførelse og kontroll kan innsendes etter at rammetillatelse er gitt i henhold til § 95 a nr. 1. Det samme gjelder søknad om ansvarsrett for utførelse og kontroll.

Kommunen kan i særlige tilfelle tillate ytterligere oppdeling av søknaden.

De som er nevnt i § 3-1 tredje ledd bokstavene a til h i lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) kan søke om tillatelse til deling av eiendom. Søkeren må angi hvordan delingen ønskes utført. Dette kan skje ved påvisning i marka, ved angivelse av størrelsen av de arealer som ønskes fradelt, ved forholdstall mellom de enkelte deler eller på annen måte som godtas av kommunen. Søkeren plikter dessuten å legge frem et forslag til grenseforløp inntegnet på kart når kommunen krever det. Forslaget skal vise hvordan delingen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan de krav som nevnt i § 69 nr. 1 kan oppfylles.

2. Når arbeidet etter bestemmelser i lovgivningen er betinget av tillatelse eller samtykke også fra annen myndighet enn kommunen, eller når planer for arbeidet skal legges frem for slik myndighet, skal det opplyses i søknaden om saken har vært lagt frem for slik myndighet.

Foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende instans, skal denne vedlegges søknaden.

3. Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i søknaden. Med søknaden skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Kommunen kan frita søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke berøres av arbeidet. Kommunen kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående ledd, skal varsles.

Gjelder søknaden arbeid som nevnt i § 93 første ledd bokstav d, skal søkeren varsle dem som har pengeheftelser i eiendommen, og erklæring om at dette er gjort, skal følge saken.

Ved delt søknad skal det bare sendes nabovarsel for søknad som omfatter tiltak som nevnt i § 93 så langt det gjelder deling, tiltakets ytre rammer eller den virksomhet som skal drives, samt endringer i disse forhold.

§ 95. Behandling av søknaden i kommunen

1. Når søknaden er fullstendig skal den snarest mulig behandles og avgjøres av kommunen. Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende myndighet. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. nr. 2 annet ledd og § 95 a.

2. Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal kommunen, ut fra de opplysninger som blir gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven. Der opplysninger ikke foreligger, kan kommunen kreve slike. Kommunen kan i nødvendig grad pålegge tiltakshaver at deler av prosjekteringsdokumentasjonen undergis uavhengig kontroll.

Når tiltak etter denne loven eller andre lover krever tillatelse eller samtykke fra helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet og fredningsmyndighet, eller planer for tiltaket skal legges frem for myndighet som nevnt, skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjerd eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. Ved forskrift kan denne bestemmelse utvides til også å gjelde overfor andre myndigheter. Kommunen skal sette tidsfrist for andre myndigheters saksbehandling. Vil annet tiltak på byggverk enn nevnt i § 87 nr. 1 første ledd etter kommunens skjønn føre til at byggverkets verdi blir vesentlig øket, kan kommunen forby at tiltaket blir utført før kommunen har avgjort om den vil gå til ekspropriasjon. Har kommunen ikke gjort vedtak senest 3 måneder etter at søknad om tillatelse er mottatt, må tillatelse gis, dersom vilkårene for dette ellers er til stede.

3. Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at eiendommer som har samme eier og som skal nyttes under ett, blir sammenføyd i grunnboka, jfr. lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) § 4-3.

Ved bortfeste av enhet for mer enn 10 år kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeenheten blir fradelt eiendommen ved delingsforretning etter bestemmelsene i delingsloven.

4. Kommunen skal straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert. Ved delt godkjenning skal det kun gis underretning til nabo m.v. om de vedtak som gjelder tiltakets ytre rammer eller som for øvrig må anses å berøre andre enn tiltakshaver.

5. Behandling av søknad etter §§ 95, 95 a og 95 b gir ikke tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse foreligger.

§ 95 a. Trinnvis behandling

1. Kommunen kan gi rammetillatelse for tiltakets ytre og innvendige rammer. Tillatelsen er endelig og gjør at tiltaket skal kunne utføres innenfor de rammer som er gitt, og gitt rett til å igangsette forberedende tiltak.

1. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før fullstendig søknad etter § 94 nr 1 første ledd er innsendt og undergitt nødvendig kontroll, samt at eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger. Det samme gjelder godkjenning av ansvarlig utførende, kontrollplan og kontrollform etter § 97. Det kan likevel gis tillatelse til igangsetting av deler av tiltaket, herunder tillatelse til graving.

Den trinnvise behandlingen medfører nye trinn i søknadsprosessen med egne dokumentasjonskrav for hvert trinn. Dette er merarbeid i forhold til tidligere ordning.

§ 95 b. Enkle tiltak

Søknad om tillatelse til enkle tiltak skal avgjøres innen 4 uker, dersom naboene har samtykket, tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, samt at ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt ved oversittelse av fristen. Klagefrist løper fra dette tidspunkt. Kommunen avgjør sakstypen. Avgjørelsen om sakstype kan ikke påklages.

§ 96 Bortfall av tillatelse

Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at rammetillatelse er gitt, faller tillatelsen bort. Det samme gjelder hvis tiltaket innstilles i lengre tid enn 2 år.

Innstilles et tiltak i lengre tid enn 3 måneder, kan kommunen kreve at stillas og innhegning som støter mot gate som er åpen for offentlig trafikk fjernes, og at gate og fortau settes i stand.

Blir et tiltak stående stille i lengre tid enn 1 år, skal stillasene fjernes og anlegg bringes i slik stand at det virker minst mulig skjemmende. Varer dette lengre enn 2 år, kan kommunen forlange at tiltaket helt skal fjernes og grunnen ryddiggjøres. Avbrytes et endringstiltak, bestemmer kommunen i hvilken utstrekning byggverket skal bringes tilbake til sin opprinnelige stand.

§ 97 Kontroll med tiltak

1. Kommunen skal påse at det blir foretatt nødvendig kontroll for å sikre at tiltak blir utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Kontrollen kan utføres ved dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Tiltakshaver og ansvarlig utførende har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendig for utførelse av kontrollen.

Kontrollen skal utføres etter en på forhånd godkjent kontrollplan, der det skal fremgå hvilken kontrollform som brukes for de enkelte deler av tiltaket, hvilke foretak som er ansvarlig for kontrollen, deres kvalifikasjoner, hva som skal kontrolleres, og hvordan tilbakemelding til kommunen skal skje. Kommunen skal godkjenne kontrollplanen og de kontrollansvarlige. Kontrollansvarlig skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering der det foreligger sentral godkjenning etter § 98 a.

Utarbeidelse av kontrollplan innebærer ekstra arbeid i forhold til tidligere.

2. Kommunen kan til enhver tid inspisere tiltaket og se til at kontrollplanen følges. Kommunen kan i særlige tilfelle rekvirere sakkyndig bistand for å få gjennomført nødvendig inspeksjon.

Ved oppdagelse av vesentlig svikt i kontrollen kan kommunen gi pålegg om stans av tiltaket inntil det påtalte forhold er brakt i orden. Kommunen kan i den forbindelse kreve en annen kontrollform.

3. De tekniske prøver som er nødvendig kan kommunen tillate utført for tiltakshavers regning.

4. Skifte av tiltakshaver under gjennomføringen skal straks meldes til kommunen både av den opprinnelige og nye tiltakshaver. Det samme gjelder ved eierskifte.

§ 98 Ansvarlig utførende

1. Utførelsen av ethvert tiltak som går inn under § 93 skal forestås av en eller flere ansvarlig utførende foretak som påtar seg ansvaret for at tiltaket blir utført i samsvar med gitt tillatelse og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Ansvarsområdet skal fremgå av ansvarsoppgave som skal følge søknaden om ansvarsrett. Ansvarlig utførende er også ansvarlig for at bestemmelsen i § 100 blir overholdt og at det blir sendt melding til kommunen ved avsluttet arbeid, jfr. § 99. Det samme gjelder gjennomføringen av kontrollform og kontrollplan, jfr. § 97.

2. Ansvarlig utførende foretak skal godkjennes av kommunen i hvert enkelt tilfelle. Foretaket må dokumentere tilstrekkelig faglig kompetent ledelse innenfor det enkelte byggeoppdrag. Ansvarlig utførende foretak skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering når det er sentralt godkjent etter § 98a, og godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdrag. Foretakets representant på byggeplassen skal oppgis. Krever arbeidet særlig

innsikt, skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjenning skal gis. Kommunen kan pålegge ansvarlig utførende å benytte særlig kvalifiserte utøvere for de deler av byggeoppdraget som de selv ikke utfører.

Godkjenningsordningen fører til merarbeid i forhold til den tidligere ordningen med godkjenning av ansvarshavende. Det er nå flere aktører som skal godkjennes for hvert enkelt byggeprosjekt.

Personlig ansvarsrett kan gis i særlige tilfelle.

3. Hvor ansvarsretten etter nr. 1 er delt opp, skal det oppnevnes en ansvarlig samordner som skal godkjennes særkilt. Denne ansvarlige samordner skal være et bindeledd mellom de ansvarlig utførende, tiltakshaver og kommunen.

4. Godkjenningen etter nr. 2 og 3 kan når som helst tas tilbake, hvis ansvarlig utførende eller samordner viser seg ikke å fylle de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet. Før dette skjer, skal vedkommende gis anledning til å uttale seg. Når kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette godkjenningen ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

§ 98 a Sentral godkjenning av utøvere for ansvarsrett

Foretak som er kvalifisert til å påta seg oppgaven som ansvarlig søker/prosjekterende etter § 93 b, ansvarlig utførende etter § 98, eller uavhengig kontrollør eller med dokumentert egenkontroll etter § 97, kan få sentral godkjenning. Godkjenning foretas av godkjenningsorgan med myndighet tildelt av departementet, og registreres i et sentralt, åpent register.

Godkjenningen kan trekkes tilbake ved overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, ved gjentatte advarsler eller dersom godkjent foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjoner. Tilbaketrekking kan skje for bestemte tidsrom. Ved lokal godkjenning av ansvarsrett skal sentral godkjenning normalt legges til grunn uten ytterligere vurdering. Der det ikke foreligger sentral godkjenning, skal likevel de samme kriterier legges til grunn ved lokal godkjenning. Kommunen skal i tillegg vurdere kvalifikasjonene i forhold til tiltaket.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om krav for godkjenning, ordningens omfang og organisering, og om gebyr for godkjenning som ikke kan gå ut over selvkost.

Godkjenningskravene skal gjelde foretakenes evne til å tilfredsstillere denne lovs krav, og kan gjelde krav til foretakenes organisasjon, system for oppfyllelse av kravene, og kompetanse hos foretakenes faglige ledelse, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer for godkjenning i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser i forskjellige tiltaksklasser.

Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett 1997 – definerer ordningen. De utøvende kan søke om sentral godkjenning hos statens bygningstekniske etat (BE). Eller lokal godkjenning i den enkelte kommune.

Forskriften inneholder følgende elementer :

KAPITTEL	§	Kommentar
I Innledende bestemmelser	1-5	
II Krav til foretakets system	6-9	Foretaket må her dokumentere kunnskaper om det nye regelverket. Foretakene skal også innen to år etter ikrafttreden av hele regelverket kunne dokumentere at man har et kvalitetssystem for sin virksomhet.(§32)
III Krav til utdanning og praksis – faglig leder	10-11	§ 10 – utdanningsnivåer. § 11 Beskriver kravene for henholdsvis ansvarlig søker, samordner og kontrollerende
IV Oppdeling i tiltaksklasser	12-15	De utøvende søker om plassering i en av 3 tiltaksklasser avhengig av faglige kvalifikasjoner og fag. Statens bygningstekniske etat har utarbeidet en godkjenningskatalog der fagene er definert.
V Lokal godkjenning av foretak m.v. for ansvarsrett	16-21	De utøvende kan søke om lokal godkjenning for det enkelte tiltak i den enkelte kommune.
VI Sentral godkjenning av foretak	22-30	Eller man kan søke om sentral godkjenning som gjelder for hele landet.
VII Ikraftsetting og overgangsordning	31-32	

Arbeidet med å søke om godkjenning er en ekstra kostnad i forhold til tidligere.

§ 99 Sluttkontroll og ferdigattest

1. Når et tiltak som går inn under § 93 er ferdig, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll. Sluttkontrollen skal også omfatte utearealer, adkomst og andre vilkår som eventuelt er stilt i tillatelsen. Når det er ubetenkelig kan kommunen bestemme at sluttkontroll kan utelates ved mindre tiltak.

For bygningstekniske installasjoner kan det gis driftstillatelse før de skal tas i bruk. Driftstillatelsen kan være tidsbegrenset og skal følge den enkelte installasjon. Finnes tiltaket utført i samsvar med tillatelsen og gjeldende bestemmelser, skal kommunen utstede ferdigattest. Tiltaket eller i tilfelle vedkommende del av det, må ikke brukes før ferdigattest er gitt.

2. Finnes det mangler av mindre vesentlig betydning, kan likevel midlertidig brukstillatelse gis, når kommunen finner det ubetenkelig. Manglene skal da rettes innen en frist som settes av kommunen. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at manglene blir rettet.

3. Kommunen kan også etter foretatt sluttkontroll gi midlertidig brukstillatelse for del av tiltaket, når kommunen finner det ubetenkelig at vedkommende del tas i bruk før hele tiltaket er ferdig.

Det har til nå vært slurvet mye med ferdigbefaring med sluttattest . De nye reglene innebærer en innskjerping og et merarbeid ved at bransjens kontroll-ansvarlige ilegges et merarbeid i forhold til tidligere.

Kapittel	§	Endringer
Kap. XVI. Saksbehandling, ansvar og kontroll	93-99	Gjennomgått over
Kap. XVII. Ymse bestemmelser	100-109	Endring av § 104 Orden på og bruk av ubebygd areal. Sikringstiltak ved byggverk m.v. Endring av § 106 Bygningstekniske installasjoner. Endring av § 107 Skilt og reklame og av § 109 Gebyr
Kap. XVIII. Straffansvar	110-112	Endring av § 110 Med bøter straffes den som forsettlig eller aktløst: og av § 111 Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:
Kap. XIX. Ulovlig byggearbeid m.v.	113-116	Ny tekst til § 113 Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid. Endringer i § 114 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud. Endringer i § 115 Tvangsfullbyrding, og i § 116 Erstatning. Ny § 116 a. Tvangsmulkt. Ny § 116 b. Rimelighet og samordning
Kap. XX. Overgangsbestemmelser	117-121	Ingen
Kap. XXI. Ikrafttreden, oppheving og endring av andre lover	122-123	§ 123 Endring og oppheving av andre lover

Vi har nå vært igjennom de vesentligste kravene som myndighetene stiller til bransjen i og med de nye bestemmelsene. Pågangen for å få sentral godkjenning er stor, og mange har lagt ned mye arbeid i sine søknader med dokumentasjon av kunnskaper og erfaringer. De som har fått sentral godkjenning kan operere over hele landet. Hvordan vil de som nå er godkjent oppføre seg ? Hvor mye skal til for å miste godkjenningen ? Bransjen har allerede brukt mye tid på å sette seg inn i reformen. Vil de ta seg tid til å innføre kvalitetssystemene som kreves eller tar de sjansen på at dette ikke blir oppdaget. Med økt inntjening som overordnet mål vil den sentralt godkjente ikke gjøre mer enn nødvendig med mindre det bidrar til å øke inntjeningen.

”Riset bak speilet ”

Kapittel 19 om ulovlig byggearbeid gjengis i sin helhet. Sanksjonsmulighetene er økt. Det legges opp til at det skal både være lettere å gi sanksjoner, og sanksjonsmidlene er blitt strengere.

§ 113 Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk.

Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget.

§ 114 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.

§ 115 Tvangsfullbyrding

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven § 13-14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelseslovens § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr. 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter § 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

§ 116 Erstatning

Den som i medhold av denne lov blir pålagt å fjerne eller rette et forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, har rett til erstatning av det offentlige, når arbeidet er utført i samsvar med tillatelse etter § 93, dersom han, og i tilfelle også den som har handlet på hans vegne, har gått frem på forsvarlig måte og vært i god tro, og feilen klart gikk frem av søknaden.

§ 116 a. Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det.

§ 116 b. Rimelighet og samordning

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.

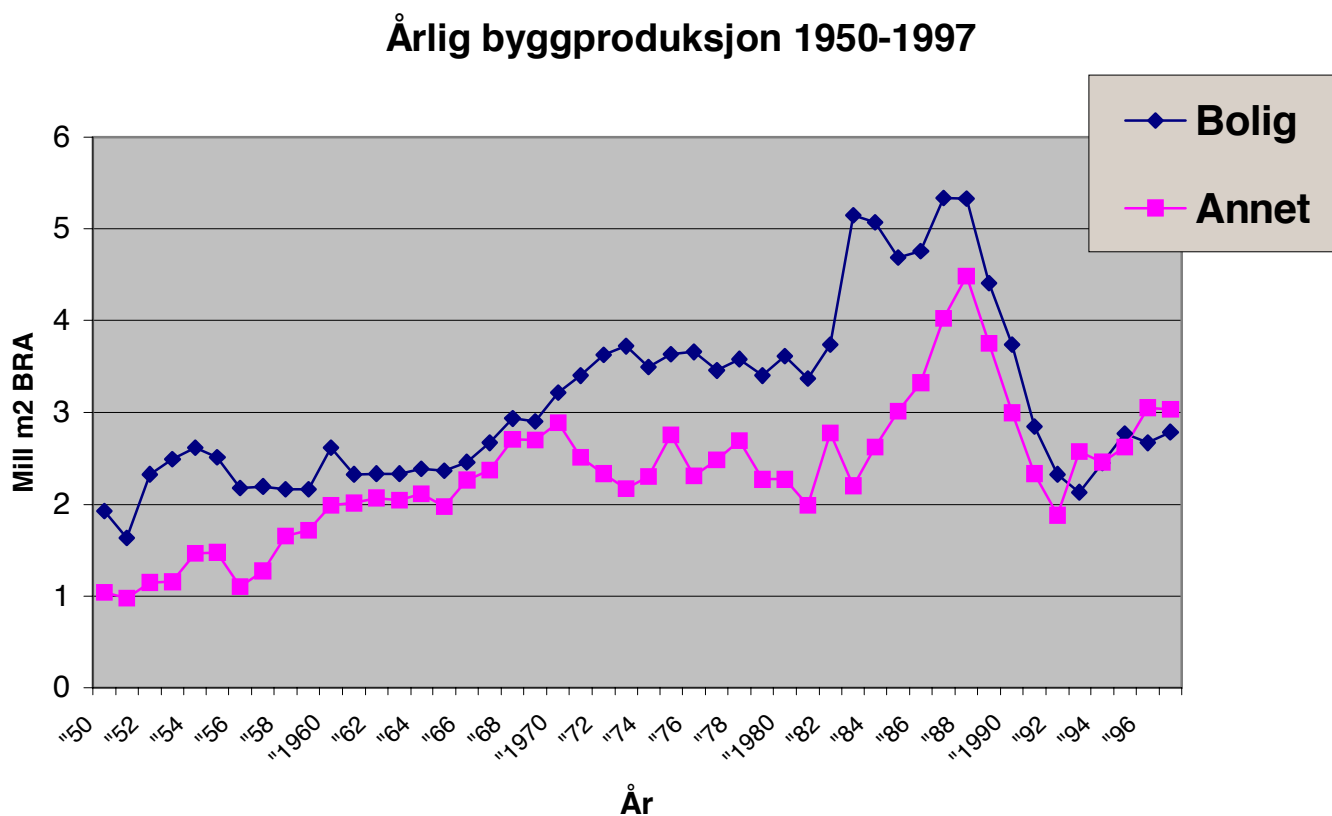
Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.

Sanksjonene er en viktig del av systemet. Skal de virke, må de ulovlige forholdene avdekkes av kommunen eller av huseier som varsler kommunen, dernest må de ansvarlige gis en så vidt streng straff at det virker avskrekkende. Noen rettspraksis for den nye loven er enda ikke nedfelt. Den blir til etter hvert som saker prøves for systemet. I hvilken grad de lokale og sentrale myndighetene vil gripe inn og hvor sterkt de vil reagere vil være avgjørende for respekten for regelverket.

3. BYGGEBOOMEN PÅ SLUTTEN AV 80-TALLET

Avregulering av kredittmarkedet- nasjonalt og internasjonalt

PBL-97 ble til i en periode med store endringer i eiendomsmarkedet. Avregulering av kredittmarkedet som skjedde i Norge, Europa og USA på 80- og 90-tallet ledet til voldsom byggeaktivitet med påfølgende kollaps i både finans og eiendomsmarkedet. Hermod Skåland har i sin artikkel "Kriser i eiendomsmarkedet" beskrevet og forklart hvordan avreguleringen i Norge, Sverige, Finland og USA slo ut på eiendomsmarkedet. (Skånland, 1995)



Figur 4 : Diagrammet viser arealveksten pr. år for boligbygg og yrkesbygg fra 1950 – 1997.
Kilde : Statistisk sentralbyrå.

Gunstige rammebetingelser utløste et stort investeringsbehov hos mange byggherrer mot slutten av 80-tallet. Det førte til en voldsom etterspørsel etter arbeidskraft.

Lovløse tilstander

Høyere lønninger og gode fortjenestemuligheter trakk til seg ufaglært arbeidskraft. Det ble en oppblomstring av ”svart arbeid” og kontraktørvirksomhet der det var lett å unndra seg arbeidslivets lover og regler. Lovløse tilstander, manglende ansvarlighet og slurvete arbeid var en følge av dette.

Nedbygging av den kommunale byggeplasskontrollen

I denne perioden, når myndighetene burde ha trappet opp sin kontroll reduserte de fleste kommuner sin bemanning fordi de i henhold til Plan- og bygningslovrevisjon av 1986 ikke lenger hadde plikt til å kontrollere arbeidene på byggeplassene.

Endringen ble foreslått av byggesaksutvalget i dets innstilling III jfr. NOU 1985:13:26. Som begrunnelse ble anført at oppgaver som i dag tilligger bygningsmyndighetene bør overføres til byggherren i den utstrekning det finnes forsvarlig. (Eckhoff og Graver 1991:138)²⁴

Departementet erklærte seg enige i forslaget jfr. Otprp. Nr 57 (1985-86) s. 78. Det uttalte at formålet med lovendringen var å bringe rettstilstanden i samsvar med utbredt praksis og å klargjøre at bygningsmyndighetenes kontroll ikke fritar byggherren og hans kontraktsparter for deres ansvar for byggetiltaket. (Eckhoff og Graver 1991 s. 138)

Eckhoff og Graver kommenterer PBL av 1986 på følgende måte :

”I betraktning av at det markeres så sterkt i forarbeidene til endringsloven av 1986 at det er byggherren og ikke bygningsrådet som har ansvaret for byggingen, skulle man kanskje tro at lovgiverne hadde gitt anvisning på systematisk egenkontroll. Det er imidlertid ikke gjort. Men i noen av bygningsrådene som vi besøkte ble det opplyst at de overveiet å innføre egenkontroll.”(Eckhoff og Graver 1991:140)

²⁴ Eckhoff og Graver gjennomførte i 1988 en undersøkelse av hvordan Plan- og bygningsloven ble praktisert i kommunene. Studie ble gjennomført i 16 kommuner. Undersøkelsen forelå i bokform i 1991 med tittel :”Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak – Praktisering av bygningsloven”.

Byggskader

80-årenes byggeboom ble så avløst av en nedgang med stor arbeidsløshet og flukt av arbeidskraft fra bransjen. Byggherrene og brukerne ble sittende igjen med skadene og måtte betale regningen for det dårlige arbeidet.

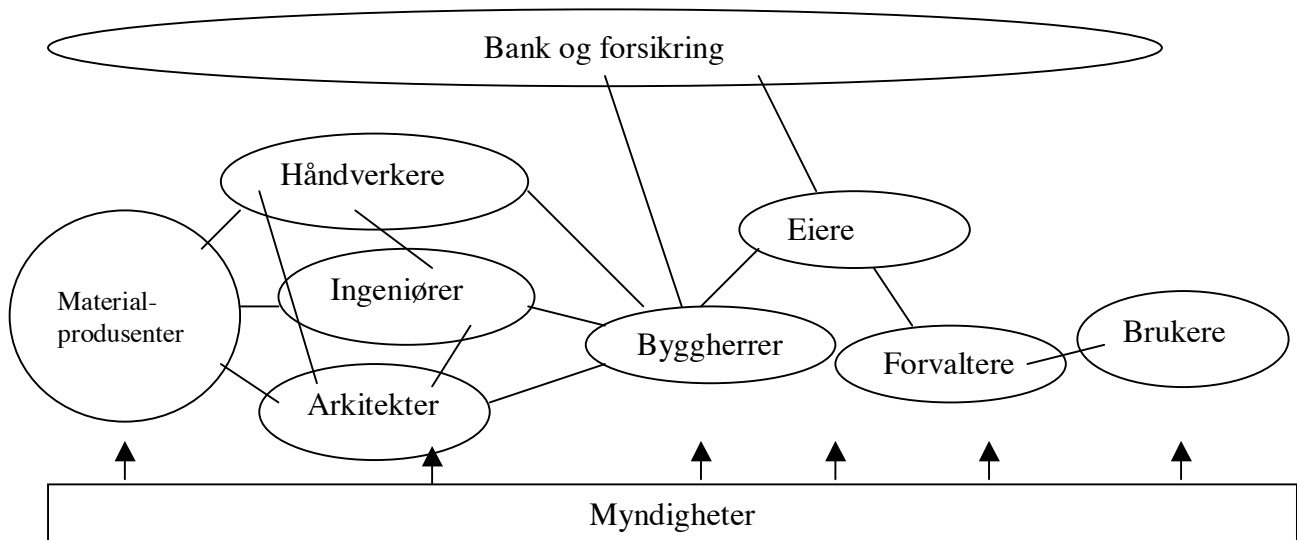
Byggeboomen påvirket naturlig nok arbeidet med Plan- og bygningslovreformen. Norges byggforskningsinstitutt ble engasjert av Kommunaldepartementet til å beskrive byggskadeomfanget i Norge.

PBL som kvalitetsreform

De store kostnadene med feil og mangler som var avdekket, ble beskrevet under punkt ”1.4 Satsning på økt kvalitet ” i Odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr 39 (1993-94) :13) og brukt som et argument for reformens satsning på økt kvalitet. Kvalitet er gjennomgangstema i proposisjonens innledende kapittel.

”Noe forenklet kan det sies at mens endringene i bygningslovgivningen på 70- og 80-tallet hadde byggesaksforenkling som grunnlag, har denne revisjonen sikring av kvalitet som et hovedmål.” (Ot.prp.nr 39 (1993-1994):10)

4. AKTØRENE I VERDIKJEDEN OG DERES ORGANISASJONER



Grupper og undergrupper	Organisasjoner som taler gruppens sak
Materialprodusentene	BEF – Betongelementforeningen Boligprodusentene – Boligprodusentenes forening NBIF – Norsk Betongindustriforening NBF – Norske byggevareprodusenters forening NTL – Norske Trevarefabrikkers Landsforbund TL - Trelastindustriens Landsforening GF – Glassbransjeforbundet
Arkitektene	NAL- Norske Arkitekters Landsforbund NPA- Norges Praktiserende Arkitekter
Ingeniørene	RIF – Rådgivende Ingeniørers Forening NITO- NIF-
De store og mellomstore entreprenørene.	EBA – Entreprenørforeningen bygg og anlegg KIS – Korrosjons-, isolerings- og stillasbedriftens forbund TEF – Takentreprenørens forening KTF – Kronteknisk forening MEF – Maskinentreprenørens forbund HLF - Heisleverandørens forening KELF - Kulde- og varmepumpeentreprenørens Landsforening NVEF - Norsk Ventilasjon og Energiteknisk Forening

Grupper og undergrupper	Organisasjoner som tale gruppens sak
De små organiserte håndverksbedriftene.	MLF – Maler- og byggtapetsermestrenes forbund NBF – Norges Byggmesterforbund NAML – Norges Anleggsgartnermesterlag NML – Norske Murermestres Landsforbund NELFO – Norges elektroentreprenører forbund NRL – Norske Rørleggerbedrifters Landsforening VBL – Ventilasjons- og Blikkenslagerbedriftenes Landsforbund
De små uorganiserte håndverksbedriftene som retter seg mot det ”PBL-frie” markedet : Dvs : vedlikehold, rehabilitering, ombygging”. Ca 1/3 av markedet .	?
Byggherrene/eierne/forvalterne og brukerne	BHF- Byggherreforeningen NBBL- Norske Boligbyggelags Landsforbund HL – Huseiernes Landsforbund NHO- Næringslivets Hovedorganisasjon KS- Kommunenes Sentralforbund FOBE – Forum for offentlige bygg og eiendommer FEF- Fylkeskommunal eiendomsforum NfN- Nettverk for Næringseiendom FNE- Foreningen Norsk Eiendom NFE – Norsk Forening for Eiendomsforvaltning NHF - Norges Hytteforbund
Brukerne/leietakerne	Yrkesbygg – Organisasjoner Boliger - Norsk leieboerforening Forbrukerrådet NHF – Norges handikapforbund FFO – Funksjonhemmedes fellesorganisasjon Andre
Finans og forsikring	Husbanken Bankforeningen Norges forsikringsforbund Andre
Myndigheter	KS- Kommunenes sentralforbund – arbeidsgiver FBK- Forum for bygningskontroll (Norsk kommunalteknisk forening) BE – Statens bygningstekniske etat

5. HUSEIERNES ORGANISASJONER

Huseiernes Landsforbund (HL)

Huseiernes Landsforbund (HL) er med stiftelsen av Oslo gårdeierforening i 1894 – den eldste av huseierorganisasjonene. Små og mellomstore gårdeiere over hele landet er i dag medlem i forbundet. Gårdeierne bygger, eier og leier ut til nærings- og boligformål. Gårdeierne og villaeierne har sammenfallende interesser på en rekke områder. Offentlige reguleringer, skatt, forholdet til den profesjonelle bransjen, naboproblemer, juss, økonomi osv. Villaeierne har da også etter hvert søkt seg til Huseiernes Landsforbund (HL). HL har ca 70.000 villaeiere som medlemmer i dag, og medlemstallet er for tiden sterkt økende. Med over 1 million villaeiere i Norge er potensialet stort. Dannelsen av Huseiernes Landsforbund skjedde etter at de lokale gårdeierforeningene brøt ut av Norges Huseierforbund i 1985, for så å gå sammen igjen i Huseiernes Landsforbund i 1987. Norges Huseierforbund består fortsatt, med base i Bergen, men har en begrenset aktivitet.

Huseiernes Landsforbund er også blitt den naturlige foreningen å søke til for andre private boligeiere (Private sameier, eiere av rekkehus, horisontaldelte boliger m.m.). Foreningen har fylkesorganer i 17 fylker som velger delegater til generalforsamlingen som holdes hvert annet år. Forbundet har i dag et sentralt sekretariat med 15 ansatte hvorav 7 jurister som bemanner den juridiske svartjenesten. Ved dannelsen i 1987 var det 3-4 stillinger i forbundet.

Medlemsskap gir rabatter på forsikring, strøm, finans, tilgang til forbundets standard husleiekontrakter osv. Medlemsbladet "Hus og bolig" som kommer ut 6 ganger i året tar opp saker og stoff som er relevant for medlemmene.

Huseiernes landsforbund har hatt en betydelig vekst i 90-årene. Det betyr at organisasjonen på begynnelsen av 90-tallet hadde mindre ressurser å sette inn i reformarbeidet. Forbundet har nå et betydelig kontaktnett i Stortinget som benyttes ved behov og er i ferd med å bli en organisasjon man ikke kan overse uten videre.

Huseiernes Landsforbund avdeling for Næringseiendom (HLN)

Mange av de store private profesjonelle eiendomsbesitterne har eiendom som primærvirksomhet, eller bruker eiendom aktivt i sin kapitalforvaltning, har også søkt sammen i Huseiernes Landsforbund. De stiftet i 1991 Huseiernes Landsforbunds avdeling for Næringseiendom (HLN). Pr. vår 2001 er det ca 40 medlemmer i HLN. Olav Thon, Kommunal Landspensjonskasse (KLP), finans og forsikringsselskaper, m.fl. Medlemstallet er økende. Huseiernes Landsforbund har sekretariatsfunksjonen.

Huseiernes Landsforbund tar kun opp private eiendomsbesittere blant sine medlemmer. Tradisjonelle offentlige eiendomsbesittere kan ikke bli medlem. NSB-eiendom, som er skilt ut som eget foretak i NSB er imidlertid medlem.

HLN har bygget seg opp siden 1991 og er i ferd med å bli en sterk organisasjon for private eiere som har eiendom som primærvirksomhet. HLN har imidlertid så langt i liten grad beskjeftiget seg med PBL-97. En årsak til dette er trolig at medlemmene er profesjonelle og håndterer reformen uten at de store problemene.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) ble stiftet etter krigen i 1946. Bakgrunnen for opprettelsen var de store byggeoppgavene med gjenreisningen etter krigen, og å huse den store flyttestrømmen til byene. NBBL ble stiftet for å bistå boligbyggelagene, som var byggherrer for en betydelig del av boligproduksjonen i Norge de første 10-20 årene etter krigen. Byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjektene ivaretas av boligbyggelagene som utreder, planlegger og bygger. Etter hvert som prosjektene blir ferdige blir de overført til borettslagene.

Det er i dag ca 100 boligbyggelag med OBOS i Oslo som det største og 4000 borettslag som er medlemmer i NBBL. Antall boliger er ca 250.000. Totalt boligareal er ca 20. Mill m². Det utgjør 10% av totalt boligareal i Norge. Forvaltnings, drifts og vedlikeholdsoppgavene er med dette blitt dominerende. Borettslagene benytter ressurser i boligbyggelagene til forretningsførsel, m.m.

NBBL ivaretar samvirkets interesser overfor statlige myndigheter og overfor bransjen samtidig som man driver et omfattende internt arbeid med opplæring, faglig støtte m.m. NBBL er den av byggherreorganisasjonene som har det største administrative apparatet med 54 årsverk. Forbundet gir ut medlemsbladet "BO" som kommer ut 6 ganger i året. NBBL inngikk i undersøkelsen som presenteres i neste kapittel.

Byggherreforeningen (BHF)

Byggherreforeningen ble stiftet i 1968. Bakgrunnen for stiftelsen var byggherrenes felles interesser overfor den profesjonelle bransjen som mange byggherrer opplevet som dominerende. Fokus for oppmerksomheten var den gang entreprenørkontraktene, spesielt NS 3401, som byggherrene mente favoriserte entreprenørene i for stor grad. Foreningen trakk med dette til seg profesjonelle byggherrer, private og offentlige, som var opptatt av å ivareta sine interesser overfor bransjen. Foreningen har siden dette hatt fokus på sivil- og offentligrettslige rammebetingelser for byggherrene i relasjon til bransjen og i relasjon til myndighetene og har i denne sammenheng ivaretatt huseiernes interesser som byggherrer i standardiseringsarbeidet. NBBL var medlem av foreningen.

Ut over på 90-tallet har foreningen mistet mye av sin posisjon til fordel for nye foreninger/fora/organisasjoner som har dukket opp. En stor gruppe sentrale private medlemmer brøt ut og dannet Nettverk for Næringseiendom (NfN) på begynnelsen av 90-tallet. Huseiernes Landsforbund tok også opp en del av Byggherreforeningens potensielle medlemmer i sin avdeling for Næringseiendom. Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) som ble stiftet i 1994 ble også en konkurrent i forhold til kommunene og fylkene.

Avskallingen og dannelsen av flere konkurrerende organisasjoner førte til at Byggherreforeningen på midten av 90-tallet tok initiativ til å samle de mange organisasjonene i en ny forening - Foreningen Norsk Eiendom (FNE). Denne foreningen ble dannet i 1998 som en paraplyorganisasjon for FOBE, som organiserte de kommunale bygningsforvalterne, fylkesbyggesjefene som var samlet i Fylkesbyggesjefenes eiendomsforum (FEF), og FNES, som ble dannet som en gruppering av statlige byggherrer (Statsbygg, Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Posten eiendom, Luftfartsverket, og NSB-eiendom). Byggherreforeningen gikk selv inn i FNE med sine offentlige medlemmer og det som var

igjen av private medlemmer. Resultatet var at man fikk samlet de offentlige eiendomsforvalterne i en organisasjon.

Det siste som har skjedd i utviklingen er at FOBE med sine 220 kommunemedlemmer har meldt seg ut av FNE med ikrafttredelse fra 2002 og at FNE har gått over til å bli en forening med direkte medlemsskap. Byggherreforeningen som har bestått som en av flere foreninger med eget styre blir med dette nedlagt, og gjenoppstår med navnet Foreningen Norsk Eiendom (FNE). Foreningen har i dag en sekretariatsressurs på to årsverk. Den leier lokaler i Ingeniørenes hus sammen med Tekniske tjenesters servicekontor som selger tjenester til foreningsdriften.

Tidsskriftet "Byggherren" var tidligere et medlemstidsskrift eid av Byggherreforeningen. Dette er skilt ut og drives i dag som et eget frittstående foretak. Foreningen var relativt sett en sterkere forening på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90 tallet med mer ressurser før de mange nye organisasjonene kom til. Det var en naturlig høringsinstans for PBL-reformen.

Norges hytteforbund (NHF)

Norges hytteforbund ble stiftet i 1972. Bakgrunnen for opprettelsen var ivaretagelse av medlemmenes interesser angående : Festeforhold, veisaker, bygge- og reguleringsaker, naboforhold/spørsmål, skattespørsmål, salg/kjøp/generasjonsovertakelse/arv/skifte/sammeiesaker, tinglysning, utleie, strømpriser, tekniske spørsmål og rådgivning.

Norges Hytteforbund skal ifølge formålsparagrafen være hytteeiernes talsorgan ved utvikling av lover og regler innen Plan- og bygningslov, Bolig og hyttebeskatning, Friluftsløven m.m. Organisasjonen har 13.000 medlemmer hvorav ca 10.000 er kollektive medlemmer gjennom velforeningen. Av totalt 350.000 hytter med nesten like mange hytteeiere er organisasjonsgraden meget lav. Et eget medlemsblad Hyttebulletin kommer ut 5-6 ganger pr. år. Styret velges på årsmøtet. 5 styremøter holdes pr. år. Styret betjenes av fast sekretær som for tiden er jurist og som betjener medlemmene med juridisk rådgivning og annen service. Organisasjonene har kontakter i Stortinget som benyttes ved behov.

Nettverk for Næringseiendom (NfN)

Nettverk for næringseiendom (NfN) ble startet i begynnelsen av 90-årene inspirert av den internasjonale foreningen for Facility Management (IFMA). IFMA tilbyr kun personlig medlemskap og de fleste i det norske NfN er personlige medlemmer i IFMA. Nettverket består av 20-30 private og offentlige eiendomsforvaltere. Nettverket er lukket i den forstand at det ikke tar opp nye medlemmer. De fleste var tidligere medlemmer i Byggherreforeningen, og noen har fortsatt å være medlem begge steder. Foreningen har hovedsakelig arbeidet med utvikling av nøkkeltall og benchmarking for effektivisering av egen eiendomsvirksomhet. Resultatene er heller ikke offentlige. Mange har søkt å få komme inn og få ta del i nettverket. Norges byggforskningsinstitutt har en begrenset sekretariatsfunksjon for nettverket som ellers drives med medlemmenes egeninnsats.

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE)

Forum for Offentlige bygg og eiendommer ble stiftet i 1994 i regi av Norsk kommunalteknisk Forening. Ambisjonen med FOBE var å samle kommunale, fylkeskommunale og statlige eiendomsforvaltere i forumet. FOBE er imidlertid blitt et rent forum for de kommunale eiendomsforvalterne. 220 kommuner var våren 2001 medlem. De fleste av disse deltar i en av 25 regionale nettverksgrupper som Forumet betjener med fem nettverkssekretær. Fokus for oppmerksomhet har vært den interne organiseringen av eier-, byggherre-, forvalter- og brukerrollene i kommunene. Det interne fokuset har også dreiet seg om utvikling av nøkkeltall og benchmarking i nettverksgruppene og innen forumet som helhet. Organisasjonen har hatt en jevn vekst siden starten i 1994. Omsetningen er i dag på ca 2,5 mill kr, og det er fire personer som jobber i sekretariatet, hvorav to på heltid.

Fylkesbyggesjefenes eiendomsforum (FEF)

Fylkesbyggesjefene begynte med sine samlinger på midten av 80-tallet der alle 20 fylkene deltar. I tillegg inviteres Oslo, Trondheim og Bergen med på samlingene. Aktiviteten har bestått i 2-3 faglige samlinger i året over 1-3 dager med faglig og sosialt program. Fylkesbyggesjefene ble invitert til å bli med i FOBE, men valgte isteden å formalisere den

etablerte gruppen i "Fylkeskommunalt eiendomsforum" (FEF) i 1995. FOBE og FEF var begge med som selvstendige grupperinger i Foreningen Norsk Eiendom. Omsetningen i FEF er på ca 0,5 mill. kr. Sekretariatsfunksjonen har i stor grad gått på rundgang med egeninnsats fra fungerende leders organisasjon. Fylkesbyggesjefene ansees for å være huseiere med høy grad av profesjonalitet.

Sentraliseringen av fylkessykehusene til statlig nivå vil også få konsekvenser for fylkesbyggesjefene som har sykehusene inne som en vesentlig del av sin eiendomsportefølje i dag. Denne saken vil ta mye av fylkesbyggesjefenes oppmerksomhet inntil den nye organiseringen finner sin form.

Foreningen Norsk Eiendom (FNE)

Foreningen Norsk Eiendom ble etablert i 1998. Byggherreforeningen (BHF) var initiativtaker og pådriver bak etableringen sammen med fylkesbyggesjefene (FEF) og etter hvert også i samarbeid med Forum for Offentlige bygg og eiendommer (FOBE). Den statlige grupperingen FNEStat bestående av Statsbygg, Forsvarets bygningstjeneste, Luftfartsverket og Postverket ble opprettet i etterkant som en følge av (FNE). FNE ble dermed en paraplyorganisasjon for FOBE, FEF, FNES og BHF, som skulle eksistere som selvstendige organisasjoner med egne sekretariater. Foreningen fikk et kort liv som paraplyorganisasjon i og med at FOBE meldte seg ut. Det legges nå opp til direkte medlemskap. FNE har i sin virketid brukt mye krefter på interne forhold. I forhold til PBL-97 er det arrangert noen seminarer og det er sendt ut informasjon til medlemmene om reformen.

Byggherrenes fellestråd

Byggherrene og byggebransjens organisasjoner deltok sammen i Byggefagrådet som var et statlig opprettet organ for samordning innen byggsektoren. Byggefagrådet ble opprettet av Helge Seip som kommunalminister i (1967-69?) og fungerte godt som et samordnende organ i 70-årene. Det var Byggefagrådet som tok initiativ til opprettelsen av Mathisenutvalget. Byggefagrådet mistet etter hvert sin samrådene funksjon og ble gradvis oppløst mot slutten av 1980-tallet.

Et resultat av dette var at bransjens organisasjoner dannet Byggenæringens fellesråd (BNF) uten byggherrene. Byggherrenes organisasjoner opprettet da Byggherrenes fellesråd som en motreaksjon. Byggherreforeningen var initiativtaker til opprettelsen og var sekretariat for fellesrådet. NBBL, Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Statsbygg, og Kommunenes Sentralforbund ble med. Departementet reagerte negativt på Statsbyggs deltakelse i det som ble oppfattet som et politisk organ. Egne avklaringsrunder måtte til for at Statsbygg skulle få lov til å delta. Kommunenes Sentralforbund (KS) var med fra starten, men bidro ikke økonomisk til driften. Manglende engasjement førte til at Kommunenes Sentralforbund ikke lenger ble invitert til møtene i fellesrådet. I stedet ble fylkesbyggesjefene invitert med i fellesrådet direkte. Indre diskusjoner om organisering førte til at fellesrådet i liten grad fikk utrettet noe. På initiativ fra daværende sjef i Statsbygg, Breivik, ble fellesrådet nedlagt med oppfordring til medlemmene om å gå inn i Byggherreforeningen. NBBL og Statsbygg fulgte oppfordringen. Fylkesbyggesjefene meldte seg ikke inn.

Norsk Vedlikeholdsforenings Avdeling for Bygg- og Eiendomsforvaltning - nå Norsk Forening for Eiendomsforvaltning (NFE)

I 1998 stiftet Norsk vedlikeholdsforening en ny Avdeling for Bygg og – Eiendomsforvaltning. Bak stiftelsen sto en professorer i bygningsforvaltning og noen profesjonelle eiendomsforvaltere med internasjonale faglige nettverk som ville være med å sette dagsorden i utviklingen av fagområdet i Norge. Norges største private konsulentmiljø innen byggforvaltning, Multiconsult var en sentrale i dannelsen. Det var vanskelig å vinne innpass i etablerte organisasjoner og Vedlikeholdsforeningen var et egnet sted å starte.

Eiendomsforvaltning representerte ett faglig hull i foreningen. Avdeling for Bygg og Eiendomsforvaltning utviklet seg raskt til å bli en ledende kursarrangør innen eiendomsforvaltning. Det ble blant annet arrangert kurs i PBL-97 i samarbeid med Statens Bygningstekniske etat.

Det ble tidlig klart at Avdeling for Bygg- og Eiendomsforvaltning, når den var kommet i gang, ønsket å bryte ut og danne en Norsk Forening for Eiendomsforvaltning (NFE) som en selvstendig organisasjon. Dette ble gjennomført i 2001.

Kommunens sentralforbund (KS)

Kommunenes sentralforbund (KS) som skal ivareta kommunene og fylkenes interesser som eiere, forvalter, byggherre og bruker har i liten grad engasjert seg på området. Det spesielle for kommunene er at disse også er forvaltere av Plan- og bygningsloven. Dette kommer tydelig til uttrykk i høringsuttalelsen fra kommunenes sentralforbund som kun berører kommunen som forvaltningsmyndighet for Plan- og bygningsloven. Konsekvensene for kommunene som huseier og byggherre ble ikke berørt. Her skal høringsuttalelsen fra KS gjengis :

”Etter KS’s vurdering må de administrative og økonomiske konsekvensene av utkastet til nytt søknads- og saksbehandlersystem utredes grundigere. De nye bestemmelsene krever faglig kompetanse og kapasitet som, for de fleste kommuners vedkommende, ligger langt over dagens virkelighet. Dette gjelder både bestemmelsene om godkjenning av yrkesutøvere i prosessen (§§93c, 98 og 98a) og bestemmelsene om søknad, tillatelse, bortfall og kontroll (§§94-97 og 99). KS stiller seg også tvilende til mulighetene for å dekke inn kostnadene til økt kapasitet og kompetanse i kommunene gjennom økte gebyrer alene (§ 109).

Departementet må vurdere realismen i dette, bl a sett i forhold til samlet nivå på gebyrer og avgifter for tekniske tjenester til befolkning og næringsliv. Foreliggende utkast gjelder bare en begrenset del av lovverket, men innebærer likevel betydelig skjerpning av kommunenes oppgaver og ansvar. KS ber departementet redegjøre for hvilken plass disse endringene har som ledd i statens samlede opplegg for reformarbeidet i lokalforvaltningen.”
(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:47).

Bildet bekreftes av høringsuttalelsene fra kommunene som også kun omhandler konsekvenser for kommunene som lovforvalter. Ikke som huseier og byggherre.

Det manglende engasjementet i bygg/eiendomsspørsmål i KS har vært en medvirkende årsak til at de ansatte bygg/eiendomssjefene i kommunene og fylkene gikk sammen i egne organisasjoner på midten av 90-tallet. De kommunale bygg/eiendomssjefene søkte seg til FOBE. De fylkeskommunale eiendomssjefene samlet seg i FEF- (Fylkesbyggesjefenes eiendomsforum).

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har på mange måter den samme situasjon som Kommunens sentralforbund. Medlemmene i NHO er til sammen eiere av betydelige eiendomsmasser som drives og tilpasses primærvirksomhetens behov. Fokus for oppmerksomheten i NHO har så langt ikke vært huseier og byggherrefunksjonen, men næringsvirksomheten som utøves i lokalene og på eiendommene. Huseier og byggherrefunksjonen er i denne sammenheng støttevirksomhet for primærvirksomheten. For PBL-97 ivaretok NHO byggebransjens interesser ikke medlemmenes interesser som eiere og byggherrer. Disse forholdene kommer tydelig til uttrykk i høringsuttalelsen fra NHO der det heter :

”NHO har samarbeidet med bygghåndverkernes Landsforening (BHLF) i utarbeidelsen av deres høringsuttalelse, og denne er dekkende for våre synspunkter på forslaget”
(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:24).

” Videre vil vi påpeke at de foreslåtte regelendringene ikke må medføre at bygge- og anleggsbransjen påføres økte kostnader”.
(Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993:33).

Man kan spørre om hvorfor ikke NHO også nevner økte kostnader hos sin medlemmer som huseiere og byggherrer. Det betyr at medlemmer i NHO-systemet med store eiendomsporteføljer som ønsker et sterkere fokus på eier/byggherrespørsmål enten må ta dette opp internt i NHO-systemet eller melde seg inn i Huseiernes Landsforbund.

Bøndenes organisasjoner

Bøndenes er også primært opptatt av sin næringsvirksomhet. Forskjellen fra KS og NHO er imidlertid at bøndene lever av sin eiendom og har sterke interesser i å kunne disponere denne mest mulig fritt og med minst mulig reguleringer. For å huse sin virksomhet er bøndene også byggherrer som driver, forvalter, vedlikeholder og bygger for å tilpasse bygningsmassen til gårdsdriften. Bøndenes organisasjoner har på vegne av sine medlemmer kjempet mot at PBL-97 og vunnet fram. Etter orkanen på Vestlandet ved årsskiftet 1991/92 som rammet særlig driftsbygninger i landbruket var det mange som hevdet at landbruksbygningene måtte under

offentlig tilsyn og kontroll. De ble imidlertid unntatt fra PBL-97 fordi bøndene gikk imot og var sterke nok til å stå imot.

6. DET NEDERLANDSKE ”BUILDING REGULATIONS FORUM”

I dette følgende presenteres bestemmelsene for Forumet av 10. mai 1994 :

- Institution forum
- Term of institution
- Constitution of the forum (OPB)
- Participants forum
- Committees
- Legal / technical committee (JTC)
- Local administrative committee
- Secrecy
- Entry into force

Kilde : Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment

Central Directorate
Legal Affairs
Legislative Department

No. MJZ 10594015

Decree instituting the Building Regulations Forum

The State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment,
Considering that it is advisable to institute a temporary, broadly constituted forum for the purpose of exchanging information and making recommendations relating to the development and evaluation of building regulations:

DECREES

Institution forum

Article 1

There is a temporary Building Regulations Forum (OPB) which has as object:

- a. to enable information about national and international developments in the area of building regulations to be exchanged;
- b. to make recommendations on the further interpretation of the (Building Materials) Soil Protection Act as developed pursuant to articles 2, 5 and 120 of the Housing Act and,
- c. to make recommendations regarding the results of studies conducted within the scope of the evaluation promised by parliament of the regulations laid down by or by virtue of the Housing Act.

Term of institution

Article 2

1. The forum shall be instituted for a period of no longer than three years.
2. At such a time as the objectives referred to in article 1 paragraphs b and c may be deemed to have been completed, the forum shall end its activities with the compilation of a report on its functioning. The report shall be sent to the State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment.

Constitution of the forum (OPB)

Article 3

1. The forum shall be constituted by a chairman and representatives at managerial level from organisations and bodies involved in the building sector.
2. Mr. H.J.E. Bruins Slot (mayor of Apeldoorn) is chairman of the consultative platform. Vice-chairman of the forum is the deputy Director-General of Housing, Ir. A. Hoelen.
3. Every organisation or body represented in the forum shall appoint, at the invitation of the State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment, one representative together with a second person to act as deputy for this representative.
4. The secretariat of the forum shall be appointed by the administrative department of the Directorate-General for Housing, Spatial Planning and Environment.

Participants forum

Article 4

1. Permanently represented in the forum are:
 - Building Quality Foundation (SBK)
 - Council for Certification (RVC)
 - Netherlands Standardisation Institute (NNI)
 - Netherlands Organisation for Applied Scientific Research - Construction department (TNO-Bouw)
 - Federation of Dutch Craftworkers' Organisations (AVBB)
 - Association of Netherlands Architects (BNA)
 - Netherlands Association of Suppliers to the Building Industry (NVTB)
 - EnergieNed
 - Netherlands Association of Water Supply Companies (VEWIN) National Housing Association (NWR) the NCIV
 - housing consumers, including the Housing Union and Women's Advisory Committee
 - Association of (Prospective) Homeowners (VEH)
 - Netherlands Council of Disabled People Foundation
 - Council for Real Estate Matters (ROZ)
 - Housebuilding Committee Institute
 - Interprovincial consultations (IPO)
 - Union of Water Control Authorities
 - Association for Urban Work
 - Association of Netherlands Municipalities
 - Federation of Urban Aesthetics Supervisory Boards.

2. Representatives of organisations and bodies other than those listed in the first paragraph may also be admitted. A request to this effect should be addressed to the State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment. Prior to his decision, the aforesaid State Secretary shall consult with the chairman of the forum (OPB).
3. Mandated representatives from the ministries with an involvement in the building sector may also be admitted to the conferences of the forum (OPB).

Committees

Article 5

The forum shall have:

- a. A committee charged with the preparation of all legal/technical affairs relating to the objectives stated in article 1, paragraphs b and c on behalf of the forum, and
- b. a committee that shall formulate the recommendations stated in article I paragraphs b and c, from a local public administrative point of view.

Legal / technical committee (JTC)

Article 6

1. The legal/technical committee shall be made up of participants in the forum. These participants may designate a deputy to take their place, about whom the chairman of the committee shall be notified in advance and who shall also derive from the organisation or body represented by the participant of the forum in question.
2. The chairman of the committee may admit representatives of organisations or bodies involved in the building sector but not represented in the consultative platform, as experts to the conferences of the forum.
3. Chairman of the committee is the Director of the Administrative Department of the Directorate General for Housing at the Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment.
4. The secretariat of the committee shall be appointed by the administrative department referred to in the fourth paragraph of article 3.

Local administrative committee

(Administrative Committee for Building Regulations (BCB))

Article 7

1. The local administrative committee shall be constituted by persons holding a managerial position or who recently held such a position with or on behalf of the local government. The chairman and other members are appointed and discharged by the State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment. Vice-chairman of the committee is the deputy Director-General for Housing, Ir.A. Hoelen. The other members of the committee shall be appointed on the recommendation of the interprovincial consultations, the Association of Netherlands Municipalities and the Federation of Urban Aesthetics Supervisory Boards. Members are not permitted to appoint deputies in their place.
2. The following have been appointed members of the committee:
Mr. H.J.E. Bruins Slot, mayor of the municipality of Apeldoorn, and chairman of the committee;
A.H. den Boon, mayor of the municipality of Veere;
Ms. J.W. van Geuns, alderman of the municipality of Haarlemmermeer;

J.G.P. Jonkers, alderman of the municipality of Helmond;
Ms. S. Langedijk-de Jong, mayor of the municipality of Leek;
J. Wevers, former alderman in the, municipality of Maastricht;
J.H. Zwart, alderman of the municipality of Utrecht;
E Vermeer, delegate of the province of Flevoland, and
Ir. F.B. van den Meiracker, director of the DSL Association.

3. The secretariat of the committee shall be appointed by the administrative department referred to in the fourth paragraph of article 3.
4. The chairman of the legal / technical committee and the Director of Legal Affairs at the Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment are members of the committee by virtue of their positions.

Secrecy

Article 8

All persons involved in the activities of the forum and its committees and who as such have access to data, the confidential nature of which they are aware or which they can reasonably presume, and to whom no obligation to secrecy already applies in respect of these data by virtue of office, occupation or legal regulation, shall be bound to keep these data secret, except to the extent that any disclosure obligation arising from any legal regulation should apply or a need for disclosure should be ensuing from his task in these activities.

Entry into force

Article 9

1. This decree shall enter force as of the second day after the date of the Government Gazette in which it is published and shall have retroactive force from 1 January 1994.
2. This decree shall be published in the Government gazette.

Copies of this decree shall be forwarded to the Chamber of Audit and to the organisations and bodies represented in the forum, as well as to the persons stated in the third paragraph of article 7.

The Hague, 10 May 1994

The State Secretary of Housing, Spatial Planning and Environment

Drs. E. Heerma

7. INTERVJUGUIDE – UNDERSØKELSE BLANT HUSEIERNE ORGANISASJONER



**Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NTNU - Fakultet for arkitektur, plan og billedkunst
Institutt for bygningsteknologi**

Til daglig leder i
byggherrenes interesseorganisasjoner :

Norske Boligbyggelags Landsforening
Huseiernes Landsforbund
Foreningen Norsk Eiendom
Byggherreforeningen
Norsk Huseierforbund
Norges Hytteforbund
Kommunenes Sentralforbund
Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer
Fylkesbyggesjefenes Eiendomsforum
Nettverk for Næringseiendom
Statsbygg

Vår dato: 26.03.1999 Vår ref.: Fredrik Horjen Deres dato: Deres ref.:

BYGGHERREORGANISASJONENES MEDVIRKNING I UTVIKLING OG IVERKSETTING AV DEN REVIDERTE PLAN- OG BYGNINGSLOVEN INNSAMLING AV DATA I FORBINDELSE MED DR.ING PROSJEKT

Hvilket forhold har byggherrene til den reviderte Plan- og bygningsloven ?

Undertegnede er i gang med et 3 årig dr.ing prosjekt som inngår som delprosjekt i Kommunal og Regionaldepartementets evaluering av Plan- og bygningslovreformen. Dr.ing prosjektet er så langt det eneste som tar sikte på å belyse reformen sett fra byggherrenes ståsted.

En viktig del av mitt forskningsarbeid er å undersøke, beskrive og dokumentere hvordan byggherrenes situasjon og interesser er blitt ivaretatt i lovforarbeidet, og i den videre implementeringen av lovverket. Jeg retter i og med denne henvendelsen oppmerksomheten

mot byggherrenes organisasjoner da disse har en viktig rolle som bærere, utviklere og formidlere av byggherrekunnskap.

Jeg er i denne sammenheng interessert i å komme kontakt med foreningen/organisasjonen for å få informasjon om :

Generell informasjon om organisasjonen (størrelse, viktigste arbeidsområder, arbeidsmåter)
Organisasjonens medvirkning under forarbeidet til loven (før høring, under høring og fram til stortingsvedtak)

Organisasjonens medvirkning etter stortingsvedtak (informasjon og opplæring)

Organisasjonens syn på PBL-reformen og dens betydning for byggherrene

Dette kan skje ved at undertegnede blir invitert til å delta på et styremøte/ annet møte, og eller ved intervju/samtale med en eller flere personer i organisasjonen. Det avtales nærmere.

Vedlagt intervjuguide er ment som startgrunnlag for videre kontakt. Jeg er også ute etter eventuelle nye problemstillinger som kan bidra til å forklare organisasjonenes medvirkning, eller manglende medvirkning i forholdet til Plan- og bygningslovreformen.

Som oppfølging av denne kartleggingen vil jeg i samarbeid med Kommunal -og Regionaldepartementet invitere organisasjonene til et seminar der resultatene fra undersøkelsen blir presentert og drøftet, og der man mer åpent kan diskutere hvordan byggherreorganisasjonene kan/bør bidra i den videre implementeringen og utviklingen av Plan- og bygningsloven.

Jeg håper med dette å kunne bidra til et gjensidig nyttig arbeid i det å belyse byggherrenes situasjon i relasjon til lovgiver og bransjen for øvrig, og ber om å bli kontaktet for nærmere avtale.

Fredrik Horjen

Vedlegg :

Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

1. FORENINGENS/FORBUNDETS FORUTSETNINGER

Hensikten med disse innledende spørsmålene er å få et inntrykk av organisasjonens omfang og styrke. Hvem er foreningen? Hvor representativ er den? Hvordan arbeider den? Hvilke ressurser rår organisasjonen over? Etc.

(For statsbygg, og tilsvarende enkeltbygherrer - gå videre til 2.)

Navn på organisasjonen/foreningen :

Når ble foreningen stiftet :

Antall medlemmer : Organisasjoner : Personlige medlemmer :

Omsetning i 1998 : ca. : antall kr.:

Styre:

Hvordan velges styret? Beskriv :

.....

.....

Nåværende styre :

Navn

Stilling

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Hvor mange styremøter holdes pr. år. ?

Sekretariat :

Hvem er sekretariat for foreningen :.....

Ca. antall årsverk i sekretariatet. :.....

Organisasjonens/ foreningens virksomhet :

Tidsskrift/medlemsblad :

Navn på tidsskriftet/medlemsbladet :

Antall utgivelser pr. år :

Seminarer/konferanser/kurs :

Ca. antall pr. år :.....

Undergrupper for faglig utveksling/utvikling /opplæring

Ca. antall grupper :.....

Direkte rådgivning til medlemmene :

Beskriv :.....

Nevn 3 viktige saker som organisasjonen arbeider med :

1.....

2.....

3.....

I hvilken grad har Plan- og bygningslovreformen vært en viktig sak for foreningen ?

Lite viktig Ganske viktig Meget viktig Svært viktig

Sett ring rundt svaret.

2. PLAN OG BYGNINGSLOVREFORMEN

Plan og bygningslovreformen er blitt til gjennom et langvarig forarbeid i det jeg her vil kalle departementets "indre sirkler". Resultatet av arbeidet i de "indre sirkler" resulterte i et forslag til nye byggeregler, som ble sendt på høring til berørte parter. Forslag til ny lov ble så justert på grunnlag av høringsuttalelsene og langt frem for Stortinget, som vedtok lovreformen. Jeg vil i det følgende stille noen spørsmål knyttet til organisasjonens medvirkning i forarbeidet fram til og med Stortingsbehandlingen. Jeg vil så i neste bolk stille spørsmålet om hvordan organisasjonene har medvirket i formidlingen av den nye loven til sine medlemmer.

2.1 Organisasjonens medvirkning i "de indre sirkler" - før høring

Har organisasjonen vært invitert til å delta i møter før loven ble sendt på høring ?

Ja Nei

I såfall beskriv hva slags møter og hvor mange møter.....

.....

Har organisasjonen tatt initiativ for å bli tatt med på råd ?

Ja Nei

I såfall beskriv hvordan :

.....

2.3 Organisasjonens medvirkning under høringen

Har organisasjonen vært brukt som høringsinstans for PBL-reformen ? Ja Nei

For de som har vært høringsinstans :

Har organisasjonen avgitt høringsuttalelse ? Ja Nei

I hvilken grad oppleves høringsordningen som egnet til å gi uttrykk for organisasjonens/medlemmenes syn ?

Sett ring rundt svaret.

I liten grad Til en viss grad I høy grad I meget høy grad

For de som har avgitt høringsuttalelse :

Beskriv kort hvordan organisasjonen går frem for å avgi høringsuttalelse

.....

.....

.....

For de som har vært høringsinstans, men ikke avgitt uttalelse :
Beskriv kort hvorfor organisasjonen ikke ga høringsuttalelse :

.....
.....
.....

2.4 Påvirkning under Stortingsbehandlingen

Har organisasjonen kontakter i Stortinget ? Ja Nei
Sett ring rundt svaret

Hvis ja :
Var det kontakt mellom organisasjonen og Stortinget i forbindelse med behandling av
PBL-reformen. Ja Nei

Sett ring rundt svaret

Kommentar :.....

.....
.....

3 ORGANISASJONENS MEDVIRKNING I FORMIDLING AV PBL-REFORMEN TIL SINE MEDLEMMER

Etter at Stortinget vedtok PBL-reformen har det vært et omfattende arbeid med formidling/opplæring og implementering av det nye regelverket, der berørte grupper søker å tolke og forstå -

”Hva betyr de nye reglene for oss - i praksis ?”.

Jeg vil i det følgende stille noen spørsmål om hva organisasjonen har gjort for å omsette loven til praksis for sine medlemmer.

3.1 I hvor stor grad har informasjon om PBL-reformen vært en viktig sak for organisasjonen ?

(Sett ring rundt svaret)

I liten grad Til en viss grad I stor grad I meget stor grad

Har det nye regelverket vært omtalt i organisasjonens medlemsblad ?

Ja Nei

I så fall : Hvor mange ganger ? ...ca.....

Har organisasjonen arrangert kurs i PBL-reformen for sine medlemmer ?

Ja Nei

3.4 I hvilken grad registrerer organisasjonen en økende interesse/reaksjon på PBL-reformen blant medlemmene ?

I liten grad Til en viss grad I stor grad I meget stor grad

Kommentar

.....

.....

4. ORGANISASJONENS SYN PÅ REFORMEN

4.1 Får byggherrene bedre bygg ?

I liten grad Til en viss grad I stor grad I meget stor grad

Kommentar :.....

.....

.....

4.2 Blir byggene dyrere ?

I liten grad Til en viss grad I stor grad I meget stor grad

Kommentar :.....

.....

.....

4.3 Blir byggherrenes rolle styrket eller svekket som følge av reformen ?

Mye svekket Litt Svekket Litt styrket Mye styrket Vet ikke

Kommentar :.....

.....

.....

4.4 Blir det lettere som følge av reformen å stille den utførende til ansvar ved feil og mangler?

Mye lettere Litt lettere Blir ikke bedre Blir vanskeligere Vet ikke

Kommentar :.....

.....

.....

4.5 I hvilken grad kan byggherrene stole på de utførenes egenkontroll ? (Det vil si at kontrollplanene følges)

I stor grad Til en viss grad I liten grad Vet ikke

Kommentar :.....

.....
.....

4.6 I hvilken grad kan byggherrene stole på myndighetenes kontroll ?

(Det vil si kontroll av bransjens egenkontroll)

I stor grad Til en viss grad I liten grad Vet ikke

Kommentar :.....

.....
.....

4.7 I hvilken grad bør byggherrene selv kontrollere at myndighetenes krav blir oppfylt ? (Det vil si kontroll av bransjens egenkontroll - se og vurdere holdbarheten i egenkontrollen)

I stor grad Til en viss grad I liten grad Vet ikke

Kommentar :.....

.....
.....

4.8 I hvilken grad har byggherrene og myndighetene sammenfallende interesser ?

I tabellen under har jeg forsøkt å få med de viktigste kravene til kvaliteter for et bygg. Jeg har fylt ut min vurdering av det som er viktig sett fra myndighetenes (samfunnets) side. Jeg vil gjerne ha din vurdering av grad av viktighet sett fra byggherrens side. Fyll ut dine score i tabellen.

Grad av viktighet	Sette fra samfunnets side (Mitt forslag)	Sett fra byggherrenes side Fyll ut
3 - Meget viktig 2 - Ganske viktig 1- Uinteressant		
1. At bygget inngår i planlagt utvikling av lokalsamfunnet kommunen (regulering og teknisk infrastruktur)	3	
2. At bygget ikke strider mot allmenhetens interesser	3	
3. At materialbruk er ressurs og miljøvennlig	3	
4. At bygget har en god estetisk utforming	3	
5. At brannsikkerhet for brukere og naboer er ivaretatt	3	
6. At man ikke tar skade på sin helse av å bruke bygget (HMS)	3	
7. At bygget er energioekonomisk (ENØK)	3	
8. At kritiske detaljer er faglig godt utført. Tak/våtrom/VVS m.m. slik at det ikke oppstår byggskader som må rettes etter kort tid	2	
9. At bygget er tilpasset brukernes behov	1	
10. At bygget er fleksibelt med tanke på endret bruk	1	
11. At bygget er enkelt og rimelig å drive og vedlikeholde (FDV)	1	
12. At bygget holder sin verdi i markedet	1	

5. EVENTUELT

Andre forhold / problemstillinger / spørsmål som vi ikke har vært inne på som bør tas i betraktning når det gjelder PBL-reformen

.....

.....

.....

8. LOGG OVER FORSKNINGSARBEIDET

I det følgende presenteres en logg over forskningsarbeidet som viser hvilke aktiviteter som er gjennomført, hvem som har vært involvert, hva som var tema for aktiviteten og hvilken dokumentasjon som foreligger fra aktiviteten.

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
09.04.97- 10.04.97	Seminar	Statskonsult – Holmen Fjordhotell- Asker	Om "Evalueringspraksis i departementa"	Statskonsult Rapport 1997:13
01.09.98	Formell prosjektstart	Dr.ing –prosjekt	Evaluering av Plan- og byggningslovreformen	Prosjektdokumentasjon. (Søknad NFR og SiB)
28.10.97	Møte	Samspillet i Byggeprosessen (SiB)- evalueringsmøte. Første møte med representant for Norges byggmesterforbund.	Om evaluering.	Notater
28.10.97	Intervju	Saksbehandler PBL-97 fra KRD	Om bakgrunnen for PBL-reformen, og gangen i reformarbeidet	Notater
28.10.97	Foredrag	Johan P Olsen. Polyteknisk forening	Om "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid"	Utdelt foredrag. Notater.
07.11.97	Eksamen	NTNU- EEU-kurs : Faglig ansvarlig professor Asbjørn Aune, Hjelpelærer Tor Kvalfors	"Total kvalitetsledelse- TKL"	Lærbøker + kompendium Eksamen
10.11.97- 11.11.97	Seminar	NKF- forum for bygningskontroll årsmøte i Drammen.	Om problemer med innføring og iverksetting av PBL-reformen.	Kompendium + notater
26.11.97	Anskaffe- Doktor- politavhandling	Universitetet i Oslo	"Evaluering av lovers tilsktede virkninger – en casestudie av markedsføringsloven"	Dr. avhandlingen
07.01.98- 08.01.98	Kursdagene	NTNU	Samspillet i byggeprosessen.	Kompendium Notater
28.01.99	Telefonsamtale	Prosjektleder – Innenriksdepartementet – Sverige	Forfatter av offentlig utredning om "Byggkvalitet för framtiden"	Bok SOU 1997.177 : "Betänkandet av byggkvalitetsutredningen"
29.01.98	Dr.ing arbeidsrapport	Fredrik Horjen sendt til flere for å få kommentarer :	"Dr.ing Evaluering av plan- og byggningslovreformren. Utvikling av problemstilling"	Arbeidsrapporten på 34 sider. Noatater/kommentarer til rapporten
13.03.98	Eksamen	NTNU-EEU- "Facility management"	8 belastningstimer. Faglig ansvarlig vare Tore Haugen	Kompendium Eksamen

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
02.04.98	Intervju	NBI's første direktør	Om NBI's rolle i utviklingen av det "vitenskapelige byggeri"	Lydbåndopptak
21.04.98	Møte	Representant for Huseiernes Landsforbund (HL)	Om HL's aktiviteter i relasjon til PBL-reformen	Notater
07.05.98-10.05.98	Studietur	Seminar ved Universitetet i Delft. Møte i ministeriet MINIVROOM – i den Haag.	Første informasjon om "Building regulations forum"	Møteprogram Notater
25.06.98	Eksamen	NTNU- Dragvold	Muntlig eksamen i fag : "Forskning og samfunn". Delvis basert på innlevert essay om eget forskningsarbeid med tittel : " Evaluering av Plan- og bygningsloven – En refleksjon over eget doktorgrads-arbeid i et samfunnsperspektiv"	Eksamen Essay (19 sider) Fagopplegg Pensum
03.09.98	Workshop	Arrangerte workshop på NTNU med Svensk og Nederlandsk deltakelse + deltakelse fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og statens bygningstekniske etat.	"Evaluering av bygningslovgivning – erfaringer fra Sverige og Nederland og tidlige erfaringer fra Norske evalueringsprosjekter.	SiB- rapport ISBN 82-91860-17-3
04.09.98	Foredrag Bygg reis deg Nidarøhallen.	Dagsseminar om PBL-reformen i regi av SiB v/Svein Erik Mordal. Eget foredrag.	"Evaluering av Plan- og bygningslovreformen – tiltakshaverperspektivet"	Kompendium Notater
15.10.98	Seminar	Invitert av KRD til å delta sammen med ulike FoU-organisasjoner (Rogalandsforskning, Asplan, NIBR, NBI, ECON m.fl.)	"Seminar om evaluering av PBL-97". Med vekt på metoder.	Notater
21.10.98	Intervju	Ektepar bosatt i Bærum som hadde bestilt hus av Block Watne og som skulle til å bygge i Asker.	Om byggherresituasjonen – i relasjon til leverandør Block Watne og Asker kommune	Lydbåndopptak
22.10.98	Intervju	Spesialkonsulent hos teknisk sjef i Asker	Om gjennomføringen av PBL-reformen i Asker kommune	Lydbåndopptak
03.11.98	Intervju	Representant for – Boligprodusentene (medlem i Byggenæringens Landsforbund BNL)	Om synet på PBL-reformen i relasjon til Bustadoppføringslova	Notater
03.11.98	Telefonsamtale	Forfatter av hovedoppgave ved Institutt for retts sosiologi – UiO.	"Avhendingsloven til hjelp eller besvær. En studie i boligkjøperes kjennskap til avhendingsloven og deres adferd under kjøpsprosessen"	Notater Avhandlingen 1998
05.11.98	Møte om dr.ing. støttegruppe	Møte med Veileder og primærkontakt ved Norges Byggforskningsinstitutt	Om hvordan støttegruppen skulle fungere	Notater
05.11.98	Telefonsamtale	Eiendomsforvalter– Kværner eiendom (tidligere kollega)	Om utviklingen i Kværner eiendom på 90-tallet	Notater
06.11.98	Telefonsamtale	Med representant A fra Husbanken	Om Husbankens holdning/syn på PBL-reformen	Notater
06.11.98	Telefonsamtale	Representant for markedsavdelingen i – Block Watne	Om hvordan Block Watne forholder seg til PBL-reformen	Notater
09.11.98	Telefonsamtale	Med representant B fra Husbanken	Om Husbankens holdning/syn på PBL-reformen	Notater

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
16.11.98	Seminar Foredrag	Forum for bygningskontroll Årsmøte	Deltok med foredrag med tittelen : "Ny hverdag for tiltakshaver".	Kompendium Lydbåndopptak av noen foredrag
22.11.90	Intervju	Representant for – OBOS – utbygging	Om byggherreproblematikk i relasjon til Plan – og bygningsloven	Lydbåndopptak
02.12.98- 04.12.98	Studietur Arrangør og rapportering	Til Nederland med KRD's utvalg for evaluering av PBL-reformen. (7 deltakere i alt).	Om nederlandsk plan- og bygningslovgivning generelt og om nederlandernes "Building regulations Forum" Spesielt	Rapport fra studieturen Notater Lydbåndopptak fra møtet i ministeriet. (Dårlig kvalitet)
10.12.98	Seminar Foredrag	NTNU – fakultet for arkitektur, plan og billedkunst. Kurs for studenter og lærere ved fakultetet.	Om PBL-reformen. Holdt foredrag "Plan- og bygningsloven sett fra tiltakshavers perspektiv"	Lydbåndopptak av foredrag til Lars Meland – Arkitekt, og Trond Hansen – Fylkesmannen i Sør Trøndelag
21.01.99	Møte	I Norges forskningsråd NFR i regi av Svein Erik Mordal med representanter fra MD, KRD, BE, BNL, NHO, NBI, NIBR, NFR/SIB	Om "Plansak er næringssak"	Notater
11.02.99	Eksamen	NTNU – Ledet selvstudium (24 belastningstimer) Faglærer : Professor Tore Haugen	Muntlig eksamen basert på pensumlitteratur og innlevert oppgave med tittel : "Hva feiler det byggeprosessen, symptomer, diagnoser, virkemidler"	Prosjektoppgave (89 sider) Vitnemål Fagbeskrivelse med Pensumlitteratur
11.02.99	Seminar	BEAM (Building Economics and Arcitectural Management)	" Programmering/briefing"	Notater
22.01.99	Dr.ing støttegruppemøte	Med veileder, representant fra KRD og representant fra NBI.	"Om status i eget arbeid, inklusive drøfting av problemstilling"	Notater
20.02.99	Telefonsamtale	Prosjektleder – Kongsberg Næringseiendom	Om Kongsberg Næringseiendoms styring og kontroll av egen byggevirksomhet, herunder innsyn i kontrollplansystemet i henhold til PBL-reformen	Notater
29.01.99	Eksamen/paper	NTNU – Fag Organisasjon, teknologi og endring. Faglig ansvarlig : Professor Morten Levin (20 belastningstimer)	Teoretisk grunnlag for å analysere og forstå endringsprosesser Paper : "Evaluering av Plan- og bygningslovreformen : Utvikling av forskningsbegrunnelse gjennom et kritisk blikk på lovforarbeidet"	Paper (20 sider) Vitnemål Fagbeskrivelse Pensum
11.03.99	BEAM (Building Economics and Arcitectural Management)- seminar	NTNU	"Tilpassningsdyktighet og strategisk planlegging"	Notater
02.03.99	Telefonsamtale	Sjef for Kristianstadsbygnad (kommunalt boligselskap i Kristianstad – Sverige)	Om byggherresituasjonen i Sverige i relasjon til den svenske PBL-reformen	Notater

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
02.03.99	Telefonsamtale	Embetsmann – Sveriges Miljøverndepartement	Om Sveriges PBL-reform av 1995.	Notater
02.03.99	Telefonsamtale	Leder av Byggherreforeningen i Sverige	Om byggherreforeningens medvirkning i utvikling og implementering av Sveriges PBL-reform	Notater
02.03.99	Telefonsamtale	Med representant for Byggutbildarna A/S som utdanner kontrollansvarlige enligt PBL-95 i Sverige	Om "Byggutbildarnas" ansvar/rolle og oppgaver med sertifisering av kvalitetsansvarlige i Sverige	Notater
03.03.99	Seminar	Arkitektakademiet	Om "Arkitektur som verdiskapning"	Notater
12.04.99- 13.04.99	Nordisk Konferanse Foredrag	Chalmers tekniska högskola	"Om byggandets orgnization och ekonomi" Deltok med foredrag : "Gir PBL-reformen den svenske byggenæringen et konkurransefortrinn framfor den norske ?"	Artikkel i kompendium – Bok
28.04.99	Intervju	Advokat 1. i Huseiernes Landsforbund (HL)	Om HL's medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
28.04.99	Intervju	Advokat 2. i Huseiernes Landsforbund (HL)	Om HL's medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
29.04.99	Intervju	Sekretær for – Nettverk for Næringseiendom (NfN)	Om NfN's medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
04.05.99	Intervju	Leder av Fylkesbyggesjefenes eiendomsforum (FEF)	Om FEF's- medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
05.05.99	Intervju	Sekretær i Husiernes landsforbund – avdeling næringseiendom (HLN)	Om Huseiernes Landsforbund, avdeling næringseiendom's medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
06.05.99	Intervju	Leder av Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE)	Om FOBE's – medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
20.05.99	Seminar	BEAM (Building Economics and Arcitectural Management)	"Virksomhetsmodellering"	Notater Rapport - virksomhetsmodellering
10.06.99	Eksamen	NTNU	Fag : Casemetodikk v /professor Steinar Ilstad (14 belastningstimer 3- vektall)	Eksamensrapport Muntlig eksamen Vitnemål
22.06.99	Møte	KRD – med leder og saksbehandler i bolig og bygningsavdelingen	Drøftet KRD's muligheter /interesse for å invitere byggherrenes organisasjoner til felles møte	Notater
22.06.99	Intervju	Ingeniør i NBBL	Om NBBL's- medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
22.06.99	Intervju	Advokat i NBBL	Om NBBL's- medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
24.06.99	Intervju	Leder i Byggherre-foreningen (BHF)	Om BHF's – medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
28.06.99	Intervju	Generalsekretær i Norges hyttforbund (NHF)	Om NHF's- medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Intervjuguide Lydbåndopptak
16.08.99	Nytt kontor	Fikk kontor på NBI		
19.08.99	Rapportutkast	Sendt til de intervjuede personene for gjennomlesning, som grunnlag for oppfølgene intervju/kommentarer	Om "Byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av PBL-reformen	Foreløpig rapport pr 19.08.99
01.09.99	Artikkel 1 av 4	Byggherren nr 5/99	Tittel på artikkel : "Plan og bygningsloven- Kan jeg få se kontrollplanen din? "	Tidsskriftet
03.09.99	Møte	Med representanter for Huseiernes Landsforbund , NBI og NTNU	Om etablering av FoU-program "Byggherren i Fokus"	Notater
08.09.99- 09.09.99	Seminar	SiB - Samspillet i byggeprosessen –	Avslutningsseminar med eget delprogram om PBL-97.	Kompendium
20.09.99	Møte	Med representanter for NBBL sammen med representant fra NBI	Om etablering av FoU-program "Byggherren i Fokus"	Notater
01.10.99	Eksamen	Dr.gradskurs BI "The networking firm" v/ professor Haakan Haakansson (2 vektall – 10 belastningstimer)	Paper : "Teori og virkelighet". En nettverksstudie om utviklingen av et større byggeprosjekt i en liten kommune.	Eksamensbevis Paper 27. sider
01.10.99	Artikkel 2 av 4	Byggherren nr 7/8-99	Tittel på artikkel : "Hva koster PBL-reformen. Hva får byggherrene igjen ?"	Tidsskriftet
01.09.99	Intervju	Sekretær for Nettverk for Næringsseiendom	Kommentargjennomgang av utkast til "Rapport om byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av revidert plan- og bygningslov" basert på tidligere intervju	Lydbåndopptak
07.09.99	Intervju	Leder av Forum for Offentlige bygg og eiendommer	Kommentargjennomgang av utkast til "Rapport om byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av revidert plan- og bygningslov" basert på tidligere intervju	Lydbåndopptak
20.09.99	Intervju	Leder av Byggherreforeningen	Kommentargjennomgang av utkast til "Rapport om byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av revidert plan- og bygningslov" basert på tidligere intervju	Lydbåndopptak
12.10.99	Intervju	Advokat NBBL	Kommentargjennomgang av utkast til "Rapport om byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av revidert plan- og bygningslov" basert på tidligere intervju	Lydbåndopptak
14.10.99	Intervju	Sekretær for Huseiernes Landsforbund – avdeling for Næringsseiendom	Kommentargjennomgang av utkast til "Rapport om byggherreorganisasjonene og deres medvirkning i utvikling og implementering av revidert plan- og bygningslov" basert på tidligere intervju	Lydbåndopptak

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
14.10.99	Seminar	BEAM (Building Economics and Arcitectural Management)	Framlegging av eget dr.ing arbeid. ”Byggherrens rolle i revidert Plan- og bygningslov”	Notater
01.11.99	Artikkel 3 av 4	Byggherren nr 9/99	Artikkelens tittel : ”PBL-reformen og byggherrene – om byggherrenes feil og mangler”	Tidsskriftet
12.11.99	FoU-prosjekt søknad	Til Byggherrenes organisasjoner NBBL, HL, NfN, FNE	Initiativ til byggherrenes organisasjoner om å gå sammen i et FoU-prosjekt ”Byggherren i fokus”	Prosjektskisse Mailkorrespondanse med organisasjonene
15.11.99- 17.11.99	Studietur	KRD’s gruppe for evaluering av PBL-reformen.) 9 deltakere hvorav 3 fra KRD og direktør i BE deltok.	Utarbeide program for studie av den svenske PBL-reformen. Hvordan den virker, og hvordan den er blitt evaluert. Ansvarlig for avtaler m.m. og gjennomføringen av programmet, samt utarbeide rapport : ”Den Svenske PBL-reformen Rapport fra studietur til Sverige 17.-19- november 1999.	Program- Svenske evalueringsrapporter av den svenske PBL-reformen. Rapport fra studieturen
23.11.99	Workshop	SiB- (”Samspillet i byggeprosessen”) avslutningsseminar. Møtte leder av Holtutvalget og saksordfører for Kommunalkomiteen som la PBL-97 fram for Stortinget.	Seminarartittel : ”FoU-strategi for BA-næringens og myndighetenes utvikling av plan- og byggesaksområdet 2000-2004”	Program Notater
01.12.99	Artikkel 4 av 4	Byggherren nr 10/99	Artikkelens tittel : ”Byggherrenes utvikling og implementering av PBL-reformen”	Tidsskriftet
02.12.99	Intervju	Leder av Holtutvalget	Lovprosessen fra Holtutvalget fram til Ot.prp. 39	Lydbåndopptak
02.12.99	Invitasjon	Fra NBBL til HL, FNE og NfN	For å drøfte initiativet til FoU-prosjektet ” Byggherren i Fokus”	Invitasjon-mail
09.12.99	Intervju	Saksordfører for fremlegging av PBL-97 for Stortinget	Om den politiske prosessen i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. 39 (1993-1994)	Lydbåndopptak
10.12.99	Intervju	Rådgiver og utreder for Holtutvalget	Lovprosessen fra Holtutvalget fram til Ot.prp. 39	Lydbåndopptak
16.12.99	Møte	NBI, NBBL, HL, FNE. NfN trakk seg. Takket nei til å være med.	Drøfte etablering av FoU-program- ”Byggherren i Fokus”	Forslag til prosjektsøknad Program
22.12.99	Telefonsamtale	Representant for Byggenæringens Landsforbund (BNL)	Lovprosessen : Om studietur til USA med representanter fra stortingskomiteen og om bransje-organisasjonenes utvikling på 90-tallet	Notater
Julen 99	Lese	Echoff & Graver	”Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak – Praktisering av bygningsloven”	Bok utgitt i 1991
05.01.00	Intervju	Sekretariatsleder for Holtutvalget KRD.	Om lovprosessen på 80-tallet fram til Holtutvalget	Lydbåndopptak
06.01.00	Intervju	Prosjektleder i KRD i årene 1992-1993	Lovprosessen : KRD’s arbeid med reformen	Lydbåndopptak

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
18.01.00	Intervju	Saksbehandler KR.D.	Om lovprosessen fra 1985-1997	Lydbåndopptak
18.01.00	Foredrag av Eivind Smith	Polyteknisk Forening	"Makt uten ansvar"	Program polyteknisk forening
19.01.00	Intervju	Representant for Statens bygningstekniske etat. (BE).	Om BE's arbeid og rolle i lovprosessen	Lydbåndopptak
08.02.00	Telefonsamtale	Representant for Norges byggmesterforbund	Om byggmesterforbundets medvirkning i lovprosessen	Notater
15.02.00	Møte	Deltakere var statssekretær for KR.D., saksordfører for Ot.prp (1993-1994) og 2 representanter fra Bolig og bygningsavdelingen i KR.D.	Lovprosessen. Forslag om etablering av PBL-forum ala det nederlandske "Building Regulations Forum".	Brev til Lundteigen med tilhørende forslag om etablering av PBL-forum i Norge.
21.03.00	Samtale	Trond Nordby (professor i statsvitenskap ved UiO)	Orienterende om dr.ing prosjekt, som Nordby viste interesse for, og tilbød å hjelpe/veilede i forhold til statsvitenskapelig teori og metode. Fikk råd om strukturering av empirien og anbefalinger om aktuell litteratur.	Notater
	Litteratur gjennomgang	"Maktredningen 1982 : 3" Hernes m fl. Makt og demokratiutredningen 1998-2003 : "Samvirke mellom organisasjoner og stat : Norge" v/Nordby "Teknologi vitenskap og makt" v/Asdal og Myklebust "Makt og demokrati i norsk parlamentforskning" v/ Rasch&Rommetveit og "Maktredningen til debatt- fem kommentarer" "Qualitative Interviewing: The art of hearing data" v/ Rubin&Rubin : "Korporatisme på Norsk" v/Trond Nordby : "Statsstyre og institusjonsutforming" v/Johan P Olsen : "Kommunikativ handling, moral og rett" v/Jürgen Habermas : "Skattereformen og lobbyvirksomhet" v/Harald Espelid : "Lobbyvirksomhet på Stortinget" v/Harald Espelid : "Forvaltningskunnskap" v/Christensen / Egeberg :		
24.03.00	Forelesning	Trond Nordby UiO	"Kildekritikkens prinsipper"	Materiale delt ut under forelesningen
31.03.00	Telefon-intervju	Representant for Holtutvalget og Off-Sak	Lovprosessen	Lydbåndopptak

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
13.04.00	Intervju	Representant fra Rådgivende Ingeniørers forening (RIF)	Lovprosessen : Om RIF's medvirkning og rolle	Lydbåndopptak
27.04.00	Intervju	Representant for Senterpartiet i Kommunalkomiteen med "skyggeansvar"	Lovprosessen : Om behandlingen i Stortingets	Lydbåndopptak
02.05.00	Intervju	Representant for Arbeiderpartiet som skygget saken for Arbeiderpartiet i Kommunalkomiteen.	Lovprosessen : Behandlingen i Stortingets	Lydbåndopptak
04.05.00	Telefonsamtale	Representant for Norsk Forening for Kvalitet og ledelse (NFKL)	Om NFKL's historie og byggebransjens deltakelse i Foreningen	Noater
11.05.00	Møte /samtale Arkivgjennomgang	Kommunalkomiteen faste sekretær.	Orientering om kommunalkomiteen og dens arbeidsform. Fikk gå igjennom saksmappen med komiteens korrespondanse i forbindelse med behandlingen av PBL-reformen.	Notater Kopier av noen sentrale dokumenter.
16.05.00	Intervju	Med representant for Byggenæringens Landsforbund (BNL)	Lovprosessen : Om LBA's og Byggefagrådets (BFR) rolle	Lydbåndopptak
24.05.00	Intervju	Eier av en bygård i Oslo. Medlem i Huseiernes Landsforbund	Om gårdeierens hverdag og kompetansebehov	Lydbåndopptak
25.04.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Planlegging av forprosjekt	Referat
29.05.00	Intervju	Representant for Romerike boligbyggelag	Om hverdagen i boligbyggelagene med tilhørende kompetansebehov	Lydbåndopptak
30.05.00	Telefonsamtale	Representant for Bygghåndverkernes landsforbund	Om de ulike fagenes innbyrdes posisjon og organisatoriske utvikling	Notater
08.06.00	Intervju	Utviklingsdirektør- NSB-eiendom	Om hverdagen i NSB-eiendom med tilhørende kompetansebehov	Notater
08.06.00	Intervju	Direktør KLP-eiendom	Om hverdagen i KLP-eiendom med tilhørende kompetansebehov	Notater
09.06.00	Arkivgjennomgang	Kommunal og Regionaldepartementet	Gjennomgang av departementets korrespondanse for 1989-1990 deriblant høringen om ansvarsomleggingen	Notater
20.06.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Rapportering fra intervjuundersøkelse - planlegging av spørreundersøkelse blant medlemsorganisasjonene om kompetansebehov	Referat
21.06.00	Dr.ing møte 1 med gjennomgang av utkast til avhandling	Veileder Tore Haugen, Dr.ing Reidar Gjersvik (ICG) og Professor Trond Nordby (UiO)	Gjennomgang av utkast til avhandling	Notater
27.06.00	Dr.ing møte 2 med gjennomgang av utkast til avhandling	Med representant fra Bolig- og bygningsavdelingen i KRD og representant fra Norges Byggeforskningsinstitutt.	Gjennomgang av utkast til avhandling	Notater

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
15.08.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Planlegging av spørreundersøkelse blant medlemsorganisasjonene om kompetansebehov, planlegge Nordisk seminar om "Byggherren i Fokus"	Referat
12.09.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Rapportering fra spørreundersøkelse blant medlemsorganisasjonene om kompetansebehov, Søke om midler til hovedprosjekt, planlegge Nordisk seminar om "Byggherren i Fokus"	Referat
25.09.00	Seminar deltakelse	NKF- Forum for bygningskontroll	Om status i kommunenes saksbehandling og om problemet med å føre tilsyn	Notater
31.10.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Søke om midler fra NFR til hovedprosjekt, planlegge Nordisk seminar om "Byggherreforskning"	Referat
06.11.00	Dr.ing møte	Med Professor Trond Nordby (UiO)	Gjennomgang av utkast til ny avhandling	Notater
05.12.00	Telefonsamtale	Tidligere direktør i Byggherreforeningen (fram til 1989)	Om Byggherreforeningens medvirkning i lovprosessen – Holtutvalget	Notater
05.12.00	Telefonsamtale	Leder av Byggherreforeningen	Om byggefagrådets nedlegging og opprettelsen av Byggherrenes fellesråd	Notater
07.12.00	Telefonsamtale	Representant fra KRD Kommunal –og regionaldepartementet	Om BE og KRD's roller i saksbehandlingen da det ble bestemt å redusere byggherrenes ansvar – 1989-90	Notater
07.12.00	Telefonsamtale	Tidligere saksbehandler i KRD	Om lovprosessen da det ble bestemt å redusere byggherrenes ansvar	Notater
08.12.00	Telefonsamtale	Eiendomssjef i kommune med sentral godkjenning	Om hvorfor kommunen hadde søkt sentral godkjenning, og erfaringene man hadde høstet så langt	Notater
14.12.00	Disputas	Øystein Husefest Meland – Institutt for bygg og anleggsteknikk	Om prosjekteringsledelse i byggeprosessen	Avhandling Notater
14.12.00	Dr.ing møte	Med Veileder Tore Haugen og prosjektleder ved SINTEF- Byggteknikk	Gjennomgang av avhandling pr 14.12.00	Notater
18.12.00	Styremøte	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Søke om midler fra NFR til hovedprosjekt, planlegge Nordisk seminar om "Byggherreforskning"	Referat
31.01.01	Dr.ing møte	Med Professor ved institutt for anleggsteknikk	Om arbeidet med avhandlingen og avtale om gjennomgang.	Notater/ kommentarer fra Hugsted
01.02.01	Dr.ing møte	Med veileder og prosjektleder ved SINTEF- Byggteknikk	Gjennomgang av avhandling pr. 01.02.01	Notater
02.04.01	Dr.ing møte	Veileder og professor ved institutt for Bygg og anleggsteknikk	Gjennomgang av avhandling pr.02.04.01	Notater
03.01.01	Styremøte med Forskningsrådet om FoU-søknad	Byggherren i Fokus med en representant fra NBBL, en fra Huseiernes Landsforbund (HL) og en fra Foreningen Norsk Eiendom (FNE)	Reduksjon av omfang grunnet lite midler	

Dato	Aktivitet	Arrangør/deltakere	Tema	Dokumentasjon
08.02.02- 09.02.02	Nordisk seminar om byggjerreforskning	Deltakelse fra Norge, Danmark, Sverige og Finland	Status i forskning på eier, forvalter og byggjerreproblematikk i Norden	Rapport fra møtet
04.04.01	Dr.ing møte	Med veileder og 2 representanter fra Norges Byggforskningsinstitutt. Representant fra KRD var forhindret fra å møte.	Gjennomgang av avhandling pr.02.04.01	Versjon pr 02.04.01
	Diverse møter med gjennomgang av avhandling med	Veileder, Trond Nordby og representanter fra Norges Byggforskningsinstitutt	Gjennomgang	Diverse versjoner
21.06.01	Møte med styret i Byggherren i Fokus	Styret		
06.07.01	Oversendelse av avhandling til opponenter	NTNU		Versjon pr.05.07.01
22.08.01	Svar fra opponenter			
	Avsluttende arbeid med avhandling			
09.11.01	Disputas	NTNU		

REFERANSER

Atkins, WS (1993) : *SECTEUR – Strategic Study on the Construction Sector - Final Report – Strategies for the Construction Sector*. WS Atkins International Limited. Surrey

Argyris, Chris og Schön Donald.A (1996): *Organizational learning 2. Theory, Method, and practice*. Addison-Wesley Publishing Company. USA.

Aune Asbjørn (1996) : *Kvalitetsstyrte bedrifter*. Ad Notam Gyldendal, Oslo

Berge, Olav Ø (1990) : *Prinsipper og problemer i byggeforskriftsarbeidet*. Artikkel i boken *Bygge i Norge* (Apeland, Kristoffer red.) SINTEF. Trondheim.

Berger, Peter L. og Thomas Luckman (1996). *The social Construction of reality*. Penguin.USA.

Bijker E.Wiebe, Huges P. Thomas, Pinch J.Trevor og (1987) : *The Social Construction of Technological Systems*. MIT press. London

Bjørberg, Eide, Stang (1993) : *Årskostnader ,Bok 1, Beregningsanvisninger for bygninger*. NBI. Oslo

Bonnevie-Svendsen, Morten (1997) : *Rapport om evaluering av Plan- og bygningsloven. Program for evaluering*. NBI. Oslo

Bonnevie-Svendsen, Morten (1998) : *Byggesak – endring eller omfortolkning i avmakt ! Analyse av endringprosessen ved innføring av kommunalt tilsyn med byggebransjens kontrollsystemer*. NBI. Oslo

Bonnevie-Svendsen, Morten (1999) : *Evaluering av Plan- og bygningsloven. Første kartlegging Case-undersøkelse i ti kommuner*. Prosjektrapport 257. NBI. Oslo

Bonnevie-Svendsen, Morten (2000) : *Dagbokprosjektet. Tilbakeskuende del. Evaluering av Plan- og bygningsloven*. NBI. Oslo

Brown, John. S og Dugit, Paul (1991). *Organizational learning and communities of practice*. Organization Science Vol 2. No1 February 1991. USA

Brunsson, Nils (1989) : *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and action in organizations*. John Wiley & Sons. New York

Byggskadefonden (1988) : *Tilæg til Beretning 1998*. Byggskadefonden. København

Christensen, Tom og Egeberg, Morten (Red)(1997) : *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug. Oslo

Cooper, Donald R. og Schindler, Pamela S. (1998) : *Business research methods*. Irwin McGraw-Hill. Boston

Eckhoff, Torstein og Graver Hans P (1991) : *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak. Praktisering av bygningsloven*. Tano. Oslo

ECON- Senter for økonomisk analyse (1991) : *Samfunnsøkonomiske kostnader ved forsinket byggesaksbehandling- Rapport utarbeidet for NHO av ECON*. ECON. Oslo

Egebert, Morten (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Universitetsforlaget. Oslo

Espeli, Harald (1998) : *Skattereform og lobbyvirksomhet. En case-studie av Stringets behandling av skattereformens delingsmodell (1990-96) og forsøkene på å påvirke utfallet av denne*. Rapport nr 98:3. Institutt for samfunnsforskning. Oslo

Espeli, Harald (1999) : *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Tano Aschehoug. Oslo

Flyvbjerg, Bent (1991) : *Rationalitet og magt. Det konkrete Videnskap. (Bind I)* Akademisk forlag. Danmark

Flyvbjerg, Bent (1991) : *Rationalitet og magt. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. (Bind II)* Akademisk forlag. Danmark

Fog, Hans; Bröchner, Jan; Törnquist, Anders og Åström, Karsten (1992) : *Mark, politik och rätt, om plan- och bygglagen i praktiken.* Byggeforskningsrådet. Stockholm

Forbrukerrådet (1997): *Forbrukerrådets årsrapport 1997.* Forbrukerrådet. Lysaker

Forum for Bygningskontroll (1997): *Revisjon av Plan- og bygningsloven – Evaluering - Situasjonen i kommunene ved oppstarting av lovreformen – Sluttrapport fra spørreundersøkelse 1997.* Norsk Kommunalteknisk forening. Oslo

Forum for bygningskontroll (1998) : *Revisjon av Plan- og bygningsloven – Evaluering - Situasjonen i 13 bykommuner ved oppstarting av lovreformen.* Norsk Kommunalteknisk forening. Oslo

Forum for Byggesak (2001) : *Nøkkeltall for byggesaker- Beregningsmåte for måling av saksbehandlingstid*”. Norsk kommunalteknisk Forening. Oslo

Fossen, Øystein (1994) : *Action research as reflective practice.* Dr.ing avhandling. NTNU. Trondheim

Gjersvik, Øystein (1993) : *The construction of information systems in organizations. An action resarch project on technology, organizational closure, reflection and change.* Dr.ing avhandling. NTNU. Trondheim

Habermas, Jürgen (1999) : *Kommunikativ handling, moral og rett.* Tano Aschehoug. Oslo

Halvorsen, Knut (1993) : *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* Bedriftsøkonomens forlag. Oslo

Haugen, Tore (1991) : *Bygningsforvaltning* : Dr.ing avhandling NTH-trykk. Trondheim

Haugen m.fl. (1996) : *Sampillet i byggeprosessen – nye gjennomføringsmodeller*. NIF-kurs
Trondheim

Haugen, Tore (1998) : *Fra FDV til Facilities Management*. Artikkel i *Byggherren* nr 10-1998
side. 58,59,66. Oslo

Hellvik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget.
Oslo

Horjen, Fredrik (red) (1998) : *Workshop : Evaluering av bygningslovgivningen* . SIB-rapport.
Trondheim. ISBN 82-91860-17-3

Horjen, Fredrik(1999): *Rapport fra studietur til Nederland 2-4 desember 1998*.
Kommunaldepartementet. Oslo

Horjen, Fredrik(2000): *Den svenske PBL-reformen. Rapport fra studietur til Sverige 17-19.
November 1999*. Kommunaldepartementet. Oslo

Hugsted, Reidar (1988) : *Plan- og bygningslovens utvikling i Norge 1965-1988*. 3B-
prosjektrapport nr 30. Oslo

Husbanken : *Historisk statistikk: Den norske Stats Husbank 1946-1996*. Husbanken. Oslo

Ingvaldsen, Thorbjørn (1994) : *Byggskadeomfanget i Norge, Utbedringskostnader i Norsk
bygge-/eiendomsbransje – og erfaringer fra andre land*. Prosjektrapport 163 : 1994. NBI.
Oslo

Inst.O.nr. 37 (1994-95) : *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i Plan- og
bygningsloven (Ot.prp.nr39 1993-94)*. Stortinget. Oslo

Johnstad Tom (1993) : *En konkurransedyktig nyggenæring*. Stiftelsen for samfunns- og
næringslivsforskning – SNF rapport 27/93. Bergen

Josephson. P.E (1994): *Orsaker til fel i byggandet – en studie om felorsaker, felkonsekvenser, samt hinder för inläring i byggprojekt*. Doktorgradsavhandling. Chalmers tekniska högskola. Göteborg

Josephson. P.E og Hammarlund Y. (1998): *The causes and cost of defects in construction. A study of seven building projects*. Artikkel : Automation in Construction 8 (1999) side 681-687.

Kadefors, Anna (1997) : *Beställar-enreprenörrelationer i byggandet- samarbete, konflikt och social påverkan*. Doktorgradsavhandling. Chalmers tekniska högskola. Göteborg

Klakegg, Ole J (1993) : *Kvalitet i bygg og anlegg. Håndbok 43*. NBI. Oslo

Klev, Roger (1993) : *The political construction of a technology transfer programme*. Dr.ing avhandling. NTNU. Trondheim

Kobbe, Ole Jacob (1994): *Den lille byggherre håndboken*. Byggherreforeningen. Oslo

Kommunal og regionaldepartementet (1993). *Høringsuttalelser til utkast til Ot.prp. om endringer i Plan- og bygningsloven av 14.juni 1985 nr 77*. Kommunaldepartementet. Oslo

Kommunal og arbeidsdepartementet (1997). *Forskrift til Plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll 1997 (SAK)*. Kommunaldepartementet. Oslo

Kommunal og arbeidsdepartementet (1997). *Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker 1997*. Kommunaldepartementet. Oslo

Kommunal og arbeidsdepartementet (1997). *Forskrift til Plan- og bygningsloven om foretak for ansvarsrett 1997*. Kommunaldepartementet. Oslo

Kommunal og arbeidsdepartementet (1998). *Brev til kommunene om. De nye reglene i Plan- og bygningsloven med forskrifter- muligheter for effektiv bruk av regelverket*. Kommunaldepartementet. Oslo

Kommunal og arbeidsdepartementet (1997). *Forskrift til Plan- og bygningsloven om foretak for ansvarsrett 1997*. Kommunaldepartementet. Oslo

Latour, Bruno (1987) : *Science in action*. Harvard University Press. USA

Levin, Morten og Greenwood, Davyd (1999). *Democratizing research : action research and social change*. Bokmanus brukt i doktogradsfag ”Organisasjon teknologi og endring” ved Professor Morten Levin. NTNU

March, James G og Simon, Herbert A.(1993) : *Organizations*. Blackwell. USA

Martinussen, Willy (1986): *Sosiologisk Analyse. En innføring*. Universitetsforlaget. Oslo

Meland, Øystein H. (2000) : *Prosjekteringsledelse i byggeprosessen : Suksesspåvirker eller andres alibi for fiasko*. Dr.ing avhandling. NTNU. Trondheim

Naustdalslid, Jon og Reitan, Marit (1992). *Kunnskap og styring, Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Rapport 1992:15. NIBR. Oslo

Nelson, Richard R. Og Winter, Sidney G (1982) : *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press. London

Nordby, Trond (1994) : *Korporatisme på Norsk 1920-1990*. Universitetsforlaget. Oslo

Nordby, Trond (1999) : *Samvirke mellom organisasjoner og stat : Norge*. Delrapport nr 4 i Makt- og demokratiuredningen (1998-2003). Akademika. Oslo

Nordal, Berit (2000): *Evaluering av byggesaksreformen- faglig overbygning*. Prosjektrapport 274. NBI. Oslo

Norsk Standard NS 3454 (1988) : *Årskostnader for bygninger*. Norges Standardiseringsforbund. Oslo

NOU 1976:27 : *Forenklinger i byggesaksbehandlingen*. Kommunaldepartementet. Oslo

NOU 1982:3 : *Maktutredningen – Sluttrapport*. Universitetsforlaget. Oslo

NOU 1982:13 : *Forenklinger i bygningsloven*. Universitetsforlaget. Oslo

NOU 1984:9 : *Forenklinger i bygningsloven m.v. II* Universitetsforlaget. Oslo

NOU 1985:13 : *Forenklinger i bygningsloven m.v. III*. Universitetsforlaget. Oslo

NOU 1987:21 : *Samordning av lover om arealdisponering*. Miljøverndepartementet. Oslo

NOU 1987:33 : *Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen*. Universitetsforlaget. Oslo

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

Olsen, Johan P (1988) : *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget. Oslo

Olsen, Johan P (1997) : *Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid*. Foredrag i Polyteknisk forening 28.10.97. Oslo

Ot.prp.nr.39 (1993-94) : *Om lov om endringer i Plan og bygningsloven*. Kommunal og arbeidsdepartementet. Oslo

Ot.prp.nr 21 (1996-97) : *Om lov om avtaler med forbruker om oppføring av bustad m.m. (Bustadoppføringslova)*. Statens forvaltningstjeneste. Oslo

Ovesen, Hege (2000): *Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søkandsdokumentasjon til tiltak*. Prosjektrapport 279. NBI. Oslo

Planleggings-og samordningsdepartementet (PSD), (1994) : *Utredningsinstruksen*.
<http://www.dep.no/psd/publ/utred/utred.html>, 07.02.00

Rolfsen, Monica (1993) : *Japanisme : Ideologi og implementering i bilindustrien*. Dr.ing avhandling NTNU. Trondheim.

Rubin, Herbert J og Rubin, Irene S (1995) : *Qualitative Interviewing. The art of hearing data*. Sage. USA

Sjøholt, Odd og Hansen Ralph (1989) : *Kvalitetsstyring – En utfordring for byggebransjen*. 3B-programmet, prosjektrapport nr 31. Oslo

Skånland, Hermod (1995): *Kriser i eiendomsmarkedet*. Artikkel i boken Marked, konkurranse og politikk. Festskrift til Egil Bakke. Fagbokforlaget. Oslo

Skaare, Solveig(red) (1994): *Internkontroll, ørkenvandring eller veien til det forjettede land ?* SINTEF IFIM. Trondheim

Statens bygningstekniske etat (1998) : *Godkjenningskatalogen. Et hjelpemiddel til bruk ved klassifisering av byggetiltak og godkjenning av foretak for ansvarsrett etter Plan- og bygningsloven (GOF)*. Statens bygningstekniske etat. Oslo

Statens bygningstekniske etat (1998) : *Veiledning til forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett*. Statens bygningstekniske etat. Oslo

Statskonsult (1997): *Evalueringspraksis i departementa. Rapport fra statskonsult sin konferanse om evaulering, april 1997*. Statskonsult. Oslo

Stortinget (1998) : *Interpellasjonsdebatt 13.oktober 1998*.

Sverdrup, Sidsel (1997): *Evaluering av lovers tilsiktede virkninger – En case studie av markedsføringsloven*, Dr.polit -avhandling, Universitetet i Oslo.

Torvatn, Hans (1993) : *Use of evaluations of norwegian technology transfer program*. Dr ing avhandling. NTNU. Trondheim

Trehusindustriens Landsforening (1997) : *Veileder – Byggesøknader for småhus. Søknads- og dokumentasjonssystem for småhusbygging*. (2. Opplag) Trehusindustriens Landsforening. Oslo

Weber, Max (1990) : *Makt og byråkrati*. Gyldendal. Oslo

Øko-bygg (2000): *Miljøeffektivitet i bygg- og eiendomssektoren. Hva er miljøpotensialet og hvordan utløse det ?* Grip/Økobygg-rapport. Oslo.