



Brukerundersøkelse 2004

Kommunal byggesaksbehandling,
sentral godkjenning av foretak
og Statens bygningstekniske etat

Gjennomført høsten 2004

J.nr. 2003 / 162
DESEMBER 2004

**STATENS
BYGNINGSTEKNISKE
ETAT**

Innholdsfortegnelse

	Side
Kapittel 1. Innledning.....	3
Kapittel 2. Sammendrag.....	6
Kapittel 3. Kommunenes søknadsbehandling.....	9
- 3.1. Omfanget av saksbehandlingen i kommunene.....	9
- 3.2. Kommunenes saksbehandlingstid.....	10
- 3.3 Kvalitet på søknader/meldinger og erfaringer med søknadsbehandlingen.....	12
- 3.4 Hvordan effektivisere byggesaksprosessen?.....	15
- 3.5 Kommunens behandling av plansaker.....	17
- 3.6 Foretakenes vurdering av kommunenes service og saksbehandling.....	19
- 3.7 Byggsøk.....	19
Kapittel 4. Kommunenes tilsyn.....	21
- 4.1 Tilsynsaktiviteten i kommunene.....	21
- 4.2 Hva begrenser tilsynsaktiviteten?.....	23
- 4.3 Hva er bakgrunnen for kommunenes tilsyn?.....	24
- 4.4 Kommunenes erfaringer med tilsyn.....	25
- 4.5 Foretakene om tilsyn.....	27
Kapittel 5. Næringen om bruk av styringssystemer.....	29
- 5.1 Hvordan blir styringssystemene fremskaffet?.....	29
- 5.2 Hvor nyttig er styringssystemet for foretakene?.....	30
- 5.3 Hvor godt er systemene tilpasset foretakenes virksomhet?.....	32
- 5.4 Foretakene om bruk av styringssystemer og egenkontroll i bransjen.....	33
Kapittel 6. Ordningen med sentral godkjenning.....	35
- 6.1 Foretakene om nytten av sentral godkjenning.....	35
- 6.2 Kommunene om nytten av sentral godkjenning.....	36
- 6.3 Kravene som stilles for å få sentral godkjenning.....	39
- 6.4 Tillit til foretak med sentral godkjenning.....	40
- 6.5 Oppfølging av foretak med sentral godkjenning.....	40
Kapittel 7. BE`s informasjon, service og produkter.....	43
- 7.1 Informasjonsbehovet til kommuner og foretak.....	43
- 7.2 Hvordan besvarer BE spørsmål.....	44
- 7.3 BE`s informasjonsprodukter.....	46
Henvisninger, fotnoter.....	49

1. Bakgrunn - en undersøkelse om praktiseringen av byggereglene

Statens bygningstekniske etat (BE) har gjennomført en ny undersøkelse om byggesaksbehandlingen i kommunene, sentral godkjenning og Statens bygningstekniske etat.

BE skal ha god oversikt over hvordan reglene i plan- og bygningsloven (pbl.) og dens underliggende regelverk fungerer. Kjennskap til praktiseringen av reglene og reglenes virkning er avgjørende for at bygningsmyndighetene skal kunne legge forholdene best mulig til rette for bygg- og anleggsvirksomheten i Norge.

Byggesaksbehandling og sentral godkjenning er de sentrale temaene i rapporten. I tillegg har vi innhentet opplysninger om tiden det tar for kommunene å behandle private planforslag.

Rapporten blir lagt til grunn for etatens informasjonsarbeid, samt utvikling og praktisering av regelverket. Rapporten blir videre oversendt til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Politikken bak byggesaken

Når rapporten skrives er det vel 7 år siden rammene for dagens byggesaksbehandling ble lagt gjennom en omfattende reform av plan- og bygningsloven. De nye reglene trådte i kraft 1. juli 1997. Reformen hadde som hovedmål å heve kvaliteten på byggverk som føres opp. Videre skulle reformen bidra til klarere ansvarsforhold, økt forutsigbarhet i saksbehandlingen og bedre kontroll.

Senere har mer effektiv saksbehandling blitt vektlagt, blant annet med innføringen av flere og kortere tidsfrister 1. juli 2003.

Videre må programmet for lavere byggekostnader nevnes. Programmet er et samarbeid mellom myndighetene og byggenæringen. Programmet har som formål å redusere veksten i byggekostnadene og å øke produktiviteten i næringen. Programmet skal gå over fem år. Innsatsen rettes mot tre hovedområder: Økt kundekompetanse og utvikling av driftseffektive bygg, reduksjon av byggefeil og økt produktivitet i byggenæringen.

Vi får stadig bedre kjennskap til hvordan reglene fungerer

Kjennskap til hvordan byggereglene fungerer er etterspurt. Evalueringen av byggereglene som er bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet og gjennomført i regi av Norsk Forskningsråd, har bidratt til ny kunnskap om hvordan reglene praktiseres og fungerer.

I tillegg til dette har BE gjennomført brukerundersøkelser i 2001 og 2003. Den samlede kjennskapen til reglenes praktisering og virkning har etterhvert blitt ganske omfattende.

Vi vil i rapporten henvise til relevante komparative undersøkelser. Dersom vi skal oppsummere inntrykket av de komparative undersøkelsene som foreligger så tegner de et ganske positivt bilde av byggesakssystemet. En undersøkelse fra Byggforsk konkluderer med nedgang i antall byggsaker. Innføring av krav til styringssystem, klargjøring av ansvar (for blant annet kontroll) og tilsynsordningen fremheves i flere undersøkelser som positivt.

På den andre siden fremkommer og forbedringsmuligheter med hensyn til praktiseringen av reglene. Det ytres et samstemt ønske om vesentlig mer tilsyn og det er uenighet og uklarhet knyttet til hvordan ansvarsbeleggingen bør organiseres i byggesaker.

BE har i 2001 og 2003 foretatt kartlegginger som viste at mange kommuner hadde problemer med å overholde tidsfristene som ble innført sommeren 2003 (etter våre undersøkelser). Det er særlig de store kommunene som tidligere har hatt lang saksbehandlingstid.

Denne undersøkelsen har fokus på enkeltelementene i byggesakssystemet

Å foreta evalueringer av en reform eller et sammensatt system av regler er komplisert. Vår undersøkelse tar for seg noen av enkeltelementene i byggesakssystemet. Temaene er som følger:

1. Saksbehandlingstid og søknadsbehandling
2. Kommunenes tilsyn; omfang og erfaringer
3. Foretakene om bruk og utvikling av styringssystemer
4. Sentral godkjenning; kompetansekrav og nytteverdi
5. Kommuners og foretaks informasjonsbehov
6. BE's service og produkter

Datamaterialet

Undersøkelsen er basert på data fra 2 spørreundersøkelser som ble gjennomført høsten 2004. Et spørreskjema ble sendt ut til 2000 foretak i bygg- og anleggsnæringen. Foretakene utgjør et tilfeldig utvalg basert på Statens bygningstekniske etats register over sentralt godkjente foretak. 1430 foretak har svart, noe som gir en svarprosent på 72.

Et annet skjema ble sendt ut til 213 kommuner. Kommunene er tilfeldig trukket. Alle kommuner med innbyggertall over 50 000 ble tatt med i tillegg til utvalget på 204 kommuner som ble trukket tilfeldig.

Tabell 1.1 Utvalget av kommuner etter kommunestørrelse. Prosentandel kommuner i grupper inndelt etter innbyggerstørrelse. Tabellen gir uttrykk for representativiteten i utvalget i forhold til kommunestørrelse. Antall kommuner i parentes.

	Norge	Hele utvalget	Utvalget uten ekstra storkommuner
Små kommuner - 4 999 innbyggere	56% (243)	55% (66)	58% (66)
Mellomstore kommuner 5 000-19 999 innbyggere	34% (148)	29% (34)	30% (34)
Store kommuner + 20 000 innbyggere	10% (43)	16% (19)	12% (14)
Total	434	119	114

Når det gjelder ekstra storkommunene som fikk tilsendt skjema så inkluderes de ikke i utvalget når vi ser på gjennomsnittstall for alle kommuner. Bakgrunnen for dette er at vi ikke ønsker overrepresentasjon av store kommuner i utvalget. De ekstra storkommunene ble inkludert fordi gruppen av store kommuner er liten når vi skiller ut kommunestørrelse som en bakgrunnsvariabel.

Totalt 119 kommuner har svart. Det gir en svarprosent på 56. Utvalget på 119 kommuner utgjør 27% av de 434 kommunene i Norge.

2. Sammendrag

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av data BE har samlet inn fra kommunale byggesaksbehandlere og foretak i bygg – og anleggsnæringen høsten 2004. Undersøkelsen gir svar på hvordan noen av de sentrale elementene i byggesaken fungerer.

1. Effektivitet i plan- og byggesaken

Fremdeles er det enkelte tidsfrister som ikke overholdes

Våre data viser at saksbehandlingstiden i tilknytning til byggesaker har godt noe ned i de senere årene. Det skyldes at de store kommunene har fått opp farten. Store kommuner har likevel fremdeles lengre saksbehandlingstid enn små kommuner.

De fleste kommunene har gjennomsnittlig behandlingstid som ligger innenfor tidsfristene for ettrinnsøknader og rammesøknader.

Kommunene har størst problemer med å overholde tidsfristene for enkle tiltak, meldinger, midlertidig brukstillatelse og klagesaker som kommunene legger frem for Fylkesmannen.

Det er innført to tolvukers frister for kommunenes behandling av private planforslag. Den ene gjelder tiden kommunen bruker fra den mottar planforslaget til kommunen fatter vedtak første gang. Den andre fristen gjelder tiden kommunen bruker fra det fattes vedtak i planutvalget andre gang til kommunestyret fatter vedtak. Kommunene bruker i gjennomsnitt mellom 6-8 uker på disse behandlingene.

Dårlig utarbeidede søknader/planforslag og mangel på ressurser bremser effektiviteten i saksbehandlingen

Til tross for relativt kort saksbehandlingstid er det store potensielle effektiviseringsgevinster å hente i form av bedre søknadsmateriale. I byggesaksbehandlingen klager kommunene over dårlige tegninger og situasjonskart, mangler ved dispensasjoner og nabovarsler, samt uklarheter i forhold til ansvarsbeleggingen. I ca. 30-40 % av søknadene ser kommunene seg derfor nødt til å be om utfyllende opplysningerⁱ.

Det stilles strenge krav til dagens søker og kommunene melder om sterk variasjon i søkerkompetansen. De som søker ofte er de beste søkerne.

Bedre søknader og planer er den enkeltfaktoren kommunene mener er viktigst for å få til mer effektive plan- og byggeprosesser. Det er og svært mange kommuner som peker på behovet for mer ressurser.

Byggsøk har få, men fornøyde brukere

Elektronisk byggesaksbehandling (Byggsøk) er et verktøy som har til hensikt å bidra til effektivisering av søknadsarbeidet i foretakene og søknadsbehandlingen i kommunene. Foreløpig har i underkant av halvparten av foretakene erfaring med Byggsøk, mens kun 20 % av kommunene oppgir å ha mottatt søknader fylt ut ved hjelp av Byggsøk.

Responser fra kommuner og foretak som har vært i befatning med Byggsøk er derimot god. Kommunene melder om høy kvalitet på søknader fylt ut på Byggsøk. De foretak som benytter seg av Byggsøk mener at det er et godt hjelpemiddel.

2. Kommunenes tilsyn

Lite tilsyn i små kommuner

De sentrale bygningsmyndighetene har i de senere år jobbet med å få kommunene til å komme skikkelig i gang med tilsyn. Tilsynsoppgaven er et viktig element i dagens byggesakssystem og avgjørende for at systemet skal fungere. Våre data viser at et sted mellom 40 – 50 % av kommunene ikke har kommet i gang med tilsyn.

Selv om det er vanskelig å sammenligne direkte med våre tidligere kartlegginger og andre undersøkelser som foreligger, gir en slik sammenligning en indikasjon på at tilsynsaktiviteten øker noe. Majoriteten av våre store kommuner (befolkningstall over 20 000) har nå stablet et tilsyn på bena. Men omkring 60 % av de mindre kommunene (befolkningstall under 5 000) oppgir at de ikke driver noen form for tilsyn.

Våre data tilsier at det føres tilsyn i 6 – 7 % av byggesakene i de kommuner som driver tilsyn. Totalt sett skulle dette indikere at det føres tilsyn i mellom 3 - 4 % av alle byggesaker i Norge. Omkring 30 % av foretakene oppgir at det har vært ført tilsyn med dem.

Mangel på ressurser og kunnskap begrenser tilsynsaktiviteten

Nærmest alle kommuner oppgir mangel på ressurser som årsak til manglende tilsynsaktivitet. Rundt 30% av kommunene oppgir mangel på kunnskaper som en begrensende faktor. I små kommuner er i tillegg lite byggeaktivitet en faktor som i noen grad begrenser tilsynsaktiviteten.

Mellom 30 – 40 % av kommunene har mindre enn ett årsverk til byggesaksbehandling, og rundt 70 % av kommunene har mindre enn to årsverk. Kommuner med en halv byggesaksbehandler har problemer med å komme i gang med tilsyn.

Kommunene har gode erfaringer med gjennomføringen av tilsyn

De kommunene som fører tilsyn har gode erfaringer med tilsyn og peker særlig på god samarbeidsvilje i bransjen og verdien av dialogen med bransjen som positivt med tilsyn. Foretakene er og positive til tilsyn og vil ha mer av det.

Kommunene mest opptatt av utførelsen når de fører tilsyn

De fleste kommunene konsentrerer seg om utførelsen når de fører tilsyn. Tilsyn med ulovlig byggevirkksomhet er totalt sett den mest brukte tilsynsmetoden. Det er i hovedsak store kommuner som driver mer avanserte tilsynsvarianter.

3. Ansvarsregler og godkjenningsordningen

Uklare ansvarsforhold er et problem i byggesøknadene

Ansvarsrett er som vi har sett ofte et problemområde i byggesøknadene. Det dreier seg da i hovedsak om at ansvarsbeleggingen er uklar eller ufullstendig.

Sentral godkjenning oppfattes som et nyttig hjelpemiddel

Ordningen med sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett oppfattes som nyttig av kommuner og foretak. Kommunene var riktignok enda mer positive til ordningen i første halvdel av 2003. Dette kan henge sammen med praksisendringen som ble gjennomført i 2003 hvor de detaljerte godkjenningsområdene ble fjernet. I underkant av 10 % av kommunene kommenterer i et åpent spørsmål at de mener at godkjenningen sier lite om hva foretakene kan.

Foretakene vurderer sentral godkjenning som nyttig i forhold til kommunal byggesaksbehandling og som et kvalitetsstempel for foretaket.

Kommunene ønsker sterkere vektlegging av systemkravene, foretakene er mer opptatt av å dokumentere praksis

Kommunene ønsker at det bør blir strengere krav til styringssystemet for foretak som søker sentral godkjenning. Foretakene er mer opptatt av at det skal bli strengere krav til dokumentert praksis.

Vi ser videre at store kommuner og store foretak er mer opptatt av systemkravene enn små kommuner og foretak med få ansatte.

I overkant av 60 % av foretakene mener at styringssystem har en positiv betydning for foretaket. Store foretak er noe mer positive til nytteverdien av styringssystemet enn foretak med få ansatte.

Kommunene sender sjelden meldinger på sentralt godkjente foretak til BE

BE's oppfølging av sentral godkjente foretak er i hovedsak basert på rapporter fra kommuner om foretak som opererer i deres kommune. Det er derfor et problem for den sentrale godkjenningsordningen at kun 30 % av kommunene sender meldinger på foretak til BE.

Mangel på tilsyn og kommunenes ønske om å ordne opp med foretakene selv, oppgis som hovedårsaker til at kommunene aldri eller sjelden sender rapporter til BE.

3. Kommunenes søknadsbehandling

Kommunenes byggesaksbehandling skal ideelt sett være effektiv og forutsigbar. I juli 2003 utvidet man ordningen med tidsfrister for byggesaksbehandlingen i kommunene. Hensikten med tidsfrister er å oppnå rask og forutsigbar saksbehandlingstid i kommunene. Vi kartlegger i dette kapitlet kommunenes saksbehandlingstid i byggesaker.

Vi undersøker omfanget av kommunenes saksbehandling og kvaliteten på meldinger og søknader kommunene mottar. Videre har vi bedt saksbehandlerne om kommentarer til byggesaksbehandlingen. I et eget avsnitt viser vi resultater fra vår undersøkelse av tiden kommunene bruker på å behandle private planforslag. Til sist presenterer vi resultatene av en kartlegging av kommuners og foretaks erfaringer med Byggsøk.

3.1 Omfang av saksbehandlingen i kommunene

Tabell 3.1 viser antallet søknader, meldinger og klager kommunene behandlet i september 2004 pr. årsverk med byggesaksbehandlere. Vi skiller ut omfanget av saksbehandling per saksbehandler etter kommunestørrelse. Kartlegging av omfanget av saksbehandlingen er vesentlig fordi det gir informasjon om type søknader som mottas i ulike typer av kommuner. Videre vil omfanget av saksbehandlingen bli brukt som underliggende variabel senere i rapporten.

Av tabellen ser vi at meldinger er den sakstypen kommunene mottar mest av, fulgt av ettrinnssøknader og enkle tiltak. Videre ser vi at kommunestørrelse gir utslag på sakstype. I små kommuner mottas det mindre rammesøknader enn i større kommuner, men flere enkle tiltak, meldinger og ettrinnssøknader.

Ut fra disse data er det vanskelig å si noe om arbeidsbelastningen i kommunene. Små kommuner har flere søknader per saksbehandlerårsverk enn store kommuner. Men store kommuner har trolig mer kompliserte søknader, noe andelen rammesøknader gjenspeiler.

Tabell 3.1. Antall søknader, meldinger, klager, forhåndskonferanser per saksbehandleårsverk etter kommunestørrelse.

	Alle kommuner	Små kommuner - 4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner 20 000 +
Meldinger	4,43	6,33	5,60	2,98
Enkle tiltak	1,62	3,10	1,82	1,05
Ettrinnssøknader	3,04	3,63	4,95	2,29
Rammesøknader	0,91	0,51	0,87	1,65
Igangsettingstillatelser	0,81	0,79	0,65	1,29
Midlertidig brukstillatelse	0,99	0,58	1,61	0,99
Ferdigattest	1,49	1,48	1,73	1,79
Klager ferdigbehandlet av administrasjonen	0,49	0,40	0,56	0,53
Forhåndskonferanser	1,18	1,06	2,37	0,74
N = 119 *				

** I utvalget der vi beregner tall for alle kommuner utgjør utvalget et representativt utvalg på 114 kommuner. I gruppen store kommuner er 5 ekstra kommuner plukket ut. Det har vi gjort for å øke andelen store kommuner. De 5 ekstra kommunene inngår ikke i statistikken for "Alle kommuner".*

3.2 Kommunenes saksbehandlingstid

Tabell 3.2 viser kommunenes saksbehandlingstid i byggesaker. Det fargede området viser andelen kommuner som har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som overskrider tidsfristene.

I den grad kommunene ikke klarer å behandle søknader innen fristen så gjelder det i størst grad for enkle tiltak, meldinger, midlertidig brukstillatelse, og behandling av klager i kommuneadministrasjonen.

Omtrent 10 prosent av kommunene har problemer med å behandle enkle tiltak innen fristen på tre uker, mens ca. 6 prosent av kommunene har lengre enn 3 uker i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for meldinger.

Fristen på en uke for midlertidig brukstillatelse blir i knappeste laget for i overkant av 20% av kommunene. Data for behandling av klagesaker i kommunadministrasjonen er ikke helt eksakte (se kommentar under tabell 3.2 a), men trolig har 10-20 % av kommunene en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som overskrider fristen på 6 uker.

Behandling av ettrinnssøknader, rammesøknader og ferdigattester skjer i hovedsak innenfor tidsfristene.

Sammenlignet med undersøkelsen i 2003 finner vi nedgang i antall kommuner med saksbehandlingstid som overskrider tidsfristene. I 2003 slet vesentlig flere kommuner med å behandle enkle tiltak i løpet av 3 uker, og flere kommuner enn i dag hadde problemer med å behandle ettrinnssøknader og rammesøknader innen 12 uker. I mars 2003 var riktignok tidsfristene annerledes. Fristen var 4 uker for enkle tiltak, mens det

ikke var noen frist for behandling av ettrinnsøknader og rammesøknader. Vi må ta et lite forbehold for forskjeller i utvalgene i de to undersøkelsene. 2003 utvalget representerer i gjennomsnitt større kommuner enn 2004 utvalget.

Videre ser vi av underlagsmaterialet at store kommuner fremdeles har lengre saksbehandlingstid enn mindre kommuner. Men det ser ut til at store kommuner har blitt noe raskere siden vår registrering i 2003. Enda tydeligere er det at store kommuner har fått opp farten siden vår registrering i 2001.

Tabell 3.2 a) Kommunenes saksbehandlingstid i september 2004. Prosent kommuner som behandler søknader og meldinger innen de ulike tidsintervallene. Det fargelagte området i tabellen viser overskridelser av tidsfristene.

	1 uke	2 uker	3 uker	4-5 uker	6-11 uker	+ 12 uker	Vet ikke
Meldinger	20,7	36,9	30,6	6,3	-	0,9	4,5
Enkle tiltak	9,1	23,2	45,5	10,1			12,1
Ettrinnsøknader	7,1	12,2	23,5	24,5	20,1	1	10,2
Rammesøknader	5,8	5,8	9,3	25,6	20,9	2,3	29,1
Igangsettingstillatelse	16,1	28,7	19,5	5,7	1,1		27,6
Midlertidig brukstillatelse	47,7	17	6,8				27,3
Ferdigattest	53,1	27,1	1		1		16,7
Forhåndskonferanse	44,8	25,3	1,1				27,6
Klager ferdigbehandlet av administrasjonen*	2,3	3,4	5,7	11,5	29,9	11,5	34,5
N = 114							

** Fristen for administrasjonens behandling av klager er 6 uker. Det harmonerer således ikke helt med det skraverte området.*

Tabell 3.2 b) Kommunenes saksbehandlingstid i mars 2003. Prosent kommuner som behandler søknader og meldinger innen de ulike tidsintervallene. Det fargelagte området i tabellen viser kommuner området for overskridelse av tidsfristene.

	1 uke	2-3 uker	4-5 uker	6-11 uker	+ 12 uker	Vet ikke
Meldinger	25,5	63,6	1,8			9,1
Enkle tiltak	9,8	35,3	39,2	3,9		11,8
Ettrinnsøknader	3,9	27,5	33,5	15,7	11,8	7,8
Rammesøknader	4	26	24	26	12	8
Igangsettingsstillatelse	27,1	54,2	4,2			14,6
Midl. Brukstillatelse	50	34	2			14
Ferdigattest*	51,9	32,7	1,9			13,5
Forhåndskonferanse	44,7	42,6				12,8
N = 57						

** Fristen for ferdigattest er 2 uker.*

3.3 Kvaliteten på søknader/meldinger og erfaringer med søknadsbehandlingen

I Tabell 3.3 ser vi saksbehandlernes vurdering av kvaliteten på søknader og meldinger. Av tabellen fremgår det at enkle tiltak og meldinger vurderes som kvalitetsmessig dårligere enn ettrinnssøknader og rammesøknader.

Resultatet av undersøkelsen i 2004 samsvarer i stor grad med resultatet i 2003. Kvaliteten på meldinger og enkle tiltak vurderes som noe bedre i 2004 enn i 2003, men datagrunnlaget er for svakt til at vi kan konkludere at enkle tiltak og meldinger som sendes til kommunene har blitt kvalitetsmessig bedre.

Vi ser av underlagsmaterialet at store kommuner er noe mer negative til søknadskvaliteten enn mindre kommuner.

Tabell 3.3 Kommunale saksbehandleres vurdering av kvalitet på ulike typer av søknader. Skala fra 1-5 der 1 = meget god kvalitet, 2 = ganske god kvalitet, 3 = hverken god eller dårlig, 4 = ganske dårlig kvalitet, mens 5 = meget dårlig kvalitet.

	2003	2004
Meldinger	3.05	2.96
Enkle tiltak	2.84	2.68
Ettrinnssøknad	2.47	2.57
Rammesøknad	2.30	2.36
N =	57	114

Hva blir dårlig belyst i søknadene?

Tabell 3.4 viser svarene på et åpent spørsmål til byggesaksbehandlerne om hvilke feil/mangler som forekommer i byggesøknader/meldinger. Kommunene ble bedt om å angi 3 feil/mangler. Generelt var det svært mange kommuner som besvarte spørsmålet.

Av tabellen ser vi at det er fem områder som utkrystalliserer seg i negativ retning. For det første dårlig situasjonsplaner og tegninger. Svært mange kommuner (60-70 %) peker på at både situasjonsplaner og tegninger er mangelfulle.

En annen hovedgruppe av feil er dårlige søknader om ansvarsrett. Omkring 40 % av kommunene peker på dette. Kommunene viser særlig til at hele ansvarsområdet i et tiltak ikke er dekket med ansvar.

Videre inneholder en stor andel av søknadene mangelfull nabovarsling og mangelfulle dispensasjonssøknader. Det dreier seg om manglende nabovarsling, og manglende søknad eller dårlig begrunnede søknader om dispensasjoner. Av kommentarene fremkommer det at det er særlige problemer knyttet til nabovarsling i dispensasjonssøknader.

For øvrig ser vi av tabellen at det vises til mye slurv i de innsendte søknadene. Det dreier seg om feil utfylling, manglende vedlegg, mangel på underskrifter mm.

Tabell 3.4 Kommunale saksbehandleres svar på åpent spørsmål om hvilke feil/ mangler som oftest forekommer i søknader/ meldinger. Respondentene ble bedt om å angi tre feil/mangler.

Feil/mangler ved søknader og meldinger	Antall svar
Tegninger og situasjonsplan	
Dårlige tegninger, manglende tegninger	80
Situasjonsplan, situasjonskart manglende situasjonsplan, målsetting	73
Antall svar	153
Ansvarsrett/godkjenningsordningen	
Ansvarsrett; dekker ikke hele tiltaket mm.	45
Sentralt godkjenningsbevis	3
Mangelfull dok. ved søkn om lokal godkjenning	7
Antall svar	53
Nabovarsling	
Nabovarsel, feil nabovarsling, manglende nabovarsling, søknad kommer sammen med nabovarsel	40
Antall svar	40
Dispensasjon	
Ufullstendig dispensasjonssøknad, manglende søknad om disp., ubegrunnet disp. søknad	18
Antall svar	18
Diverse	
Ufullstendig søknad, dårlig utfylt, manglende dokumentasjon	36
Manglende underskrifter	7
Planstatus/arealstatus	5
Kontrollerklæringer	5
Tilfredstiller ikke estetikk-kravene, tilpasning/byggeskikk, dårlig redegjørelse	4
Kontrollplaner	2
U-grad/grad utnyttning	2
Branndokumentasjon/ tegninger i forhold til avstandskrav	2
Mangler tillatelser, uttalelser	2
Tiltak i strid med plan	2
Avstand mellom bygninger – mindre enn 50 kvadratmeter	1
Ikke i tråd med bestemmelser	1
Ferdigmelding	1
Opplysninger om tiltakets ytre rammer	1
Dokumentasjon av kontroll	1
Ikke à jour vedr regler	1
Antall svar	73
Ikke svart	6
Antall kommuner som har svart	113
Totalt antall svar	337
N =	119

Hvilke foretak sender mest meldinger og søknader?

Av tabell 3.5 fremgår det at det er stor variasjon innad i næringen med hensyn til hvem som sender ulike typer av søknader og meldinger.

Arkitekter er den gruppen innen næringen som oftest sender rammesøknader. Rundt 80 % av arkitektforetakene oppgir at de har sendt rammesøknad, tilsvarende tall for rådgivende ingeniører er 50 %. Utførende foretak utarbeider i liten grad rammesøknader. Boligproduserende foretak er den gruppen av utførende foretak som oftest sender rammesøknader. I underkant av 30 % av boligproduserende foretak har sendt rammesøknad.

Når det gjelder ettrinnsøknader så er arkitektene fremdeles den gruppen som sender mest søknader, men rådgivende ingeniører og boligproduserende foretak sender og i ganske stor grad ettrinnsøknader.

Det er ingen vesentlig forskjell mellom prosjekterende og utførende foretak med hensyn til hvem som sender søknader om enkle tiltak og meldinger.

Tabell 3.5 Prosent antall foretak som sender ulike typer av søknader og meldinger til kommunene. Alle foretak og inndelt etter foretakenes arbeidsfelt.

	Alle foretak	Arkitekt	Rådgivende ingeniører	Boligprodusenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin-entreprenør
Sendt melding	56,3	70	51,3	59	62,6	46
Sendt enkle tiltak	58,1	70,8	54,5	72,6	63	54
Sendt ettrinnsøknad	33,6	64,2	50,6	50,4	34	12,5
Sendt rammesøknad	24,3	81,7	50	29,1	17,9	7
Hatt ansvarsrett i søknadspliktig tiltak	71,1	80	79,2	67,5	72,3	68,5
Deltatt i søknadspliktig tiltak uten egen ansvarsrett	15,1	7,5	18,8	13,7	13,2	21,5
Ikke deltatt i søknadspliktig eller meldepliktig tiltak	6,4	2,5	2,6	6,8	4,2	7,5
N = 1430						

Hvilke grupper i næringen sender mest korrekte meldinger og søknader?

Det synes å være et sterkt grunnlag for å konkludere at profesjonelle søkere er dyktigere enn søkere med liten erfaring og tiltakshavere uten søkerfunksjon. Det er to ting som får oss til å tro det. For det første utarbeides enkle tiltak, og i enda større grad meldinger, av søkere med mindre erfaring enn søkere som utarbeider

ettrinnsøknader og særlig rammesøknader. Vi har i tabell 3.3 sett at kvaliteten på enkle tiltak og særlig meldinger som kommunene mottar ofte er dårlig.

Videre ser vi av tabellene 3.5 og 3.6 at de gruppene innad i næringen som utarbeider mest søknader, og særlig rammesøknader og ettrinnsøknader, arkitekter og rådgivende ingeniører, også vurderes som de beste søkerne av saksbehandlerne i kommunene.

Tabell 3.6 Kommunale saksbehandleres vurdering av hvilke deler av næringen som er best søkere. Skala fra 1-5, der 1=meget gode søkere, 2 = ganske gode søkere, 3 = hverken gode eller dårlige søkere, 4 = ganske dårlige søkere, 5 = meget dårlige søkere.

	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Boligprodusenter	Entreprenører	Maskin-entreprenører
Erfaringer med søkerne	2.27	2.18	2,36	2.99	3.46
N = 114					

3.4 Hvordan effektivisere byggesaksprosessen?

Tabell 3.7 gir en oversikt over kommunenes svar på et åpent spørsmål om hvilke faktorer som kan bidra til å effektivisere byggesaken.

Over halvparten av kommunene mener at søkerne/søknadene er et problem for effektiviteten i byggesaken. Videre er det mange kommuner som viser til mangel på tid og ressurser. I underkant av 30 % av byggesaksbehandlerne peker på mangel på tid og ressurser som et problem for effektiviteten.

Av andre faktorer som nevnes er ønske om forenkling av lovverk og blanketter, bedre rutiner og opplæring internt, samt elektronisk saksbehandling (Byggsøk) og elektroniske og tekniske hjelpemidler i saksbehandlingen.

Tabell 3.7 Spørsmål til kommunenes saksbehandlere om hvordan en kan effektivisere søknadsprosessen. Respondentene ble bedt om å angi 3 feil/mangler.

Kommunenes saksbehandlere om hvordan en kan effektivisere byggesaken		Antall svar
Søknader/søkere		
Bedre søkere / søknader		62
Antall svar		62
Tid og ressurser		
Mer ressurser, frigjort tid		31
Kundeservicetorg i kommunen, bedre opplæring av servicetorget		4
Antall svar		35
Elektronisk byggesak/Byggsøk, elektroniske og tekniske hjelpemidler		
Elektronisk behandling av planer/søknader, Byggsøk		13
Bedre planverktøy, digitale kart, GIS		10
Bedre internett – informasjon, reg. planer på internett		5
Tekniske hjelpemidler, saks/ arkiv - system		8
Bedre kartgrunnlag		2
Antall svar		38
Forenkling av regelverk og skjemaer		
Forenkling av regelverk/skjemaer, definisjon av søknadstyper, mindre tiltak bør ikke byggemeldes, samordning av frister, færre sakstyper, dispensasjonssaker for tungvindt, raskere tilbakemeldinger fra andre myndigheter		16
Stabilitet i regelverket		2
Antall svar		18
Interne rutiner, intern opplæring mm.		
Kurs opplæring internt, bedre opplæring etter regelendringer, faglig kompetanse, videreutdanning		13
Interne rutiner, posthåndtering		11
Oppdatere kommuneplan, reguleringsplaner		7
Mer delegasjon fra politisk utvalg, større makt til saksbehandlerne		6
Innføre tilsyn, mer tilsyn		5
Forhåndskonferanser		3
Avhengige av møteplaner i kommunen		1
Opplæring av politikere		1
Antall svar		47
Ikke svart, trenger ikke		20
Antall kommuner som har svart på spørsmålet		99
N		119
Totalt antall svar		200

3.5 Kommunens behandling av plansaker

Sommeren 2003 ble det innført tidsfrister for kommunenes behandling av private planforslag. Vi har undersøkt behandlingstiden knyttet til to lovbestemte frister. Den første løper fra kommunen mottar privat planforslag til planutvalgets førstegangsvedtak. Den andre fristen løper fra andregangsvedtak i planutvalget til kommunestyret har fattet vedtak. Begge tidsfristene er 12 uker.

I tabell 3.8 ser vi at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ligger godt under tidsfristene som er satt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er noe lengre med hensyn til tiden det tar fra andre gangs behandling i planutvalget til vedtaket er fattet i kommunestyret. Våre data viser (fremgår ikke av tabellen) at ca 10 % av kommunene har behandlingstid som overskrider den nevnte fristen, og enkelte av tidsoverskridelsene er meget store.

Tabell 3.8 Kommunenes saksbehandlingstid for behandling av private planforslag. Antall uker i gjennomsnitt,

	Alle kommuner	Små kommuner - 4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner 20 000 +
Behandlingstid fra kommunen mottar privat planforslag til planutvalget fatter vedtak første gang.	6,58	5,96	6,35	10,22
Behandlingstid fra andre gangs vedtak i planutvalget til Kommunestyret fatter vedtak.	7,93	8,40	8,31	8,38
N =119* (se note tabell 3.1)				

Hvordan kan vi få til mer effektive planprosesser?

Vi har bedt kommunens saksbehandlere om kommentarer til hva som må til for å få mer effektive planprosesser. Kommentarene er systematisert i tabell 3.9.

I overkant av 30% av de kommuner som besvarte dette spørsmålet peker på behov for bedre planer/planstillere. Videre ønsker i underkant av 20% av kommunene som har svart på spørsmålet mer ressurser.

Enkelte kommuner etterlyser mer avklaringer tidlig i planprosessene, mer delegasjon fra politikerne, raskere høringsprosesser, bedre kartgrunnlag og mer bruk av elektronisk planbehandling

Tabell 3.9 Kommunale saksbehandlers svar på åpent spørsmål om hva som må til for å få mer effektive planprosesser.

Hva mener kommunale saksbehandlere må til for å effektivisere planprosessene?	Antall svar
Bedre søkere/søknader	
Bedre søkere / planstillere, mer entydig plandokumentasjon, samsvar med kommuneplanen	29
Mer lokal planproduksjon	1
Antall svar	30
Ressurser og interne rutiner	
Mer ressurser, flere ansatte	15
Flere tekniske hjelpemidler	2
Mer kunnskaper internt	3
Interne rutiner	5
Antall svar	25
Tidligere avklaringer / forhåndskonferanser	
Avklare forutsetninger tidligere, obligatorisk forhåndskonferanse, fremdriftsplan, bedre kommunikasjon	14
Antall svar	14
Høringer og klageadgang	
Raskere statlige høringsinstanser, fylkesmannen	9
Færre høringsinstanser, slutte å sende til høring	3
Raskere klagebehandling hos Fylkesmannen	1
Ta bort klageadgangen	1
Antall svar	14
Kommuneplaner og forholdet til politikerne i kommunen	
Bedre kommuneplaner, veiledninger fra kommunen, rullering av arealplan.	8
Mer delegasjon til administrasjonen.	6
Hyppigere politiske møter	3
Mer kunnskap hos kommunale politikere	1
Antall svar	18
Elektronisk saksbehandling, bedre kartverktøy	
Bedre kartverktøy, kartgrunnlag, programvare	6
Elektronisk saksbehandling, Byggsøk, digitale plandata	5
Antall svar	11
Lovendringer, nasjonale føringer	
Standardisering av krav, blanketter	4
Krav til søkere, ansvarsrett - kompetansekrav	3
Enklere plantyper, prioriteringer	1
Lovendring	1
Fjerne tidsfrister, mister muligheten til å prioritere	1
Sette tidsfrister	1
Antall svar	11
Ikke svart, ikke noe å svare	38
Antall kommuner som har svart på spørsmålet	81
N	119
Totalt antall svar	123

3.6 Foretakenes vurdering av kommunenes saksbehandling og service

I Tabell 3.10 ser vi svarene vi fikk på noen påstander om kommunenes saksbehandling som vi ba foretakene svare på.

Svarene indikerer at foretakene er relativt fornøyd med kommunene med hensyn til samarbeidsvilje og service, men noe mer missfornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlingen og kommuners evne til å lage merarbeid av bagateller.

Tabell 3.10 Foretakenes svar på påstander om kommunenes saksbehandling. Gjennomsnittstall på skala fra 1-5, der 1 = helt enig, 2 = delvis enig, 3 = hverken enig eller uenig, 4 = delvis uenig, 5 = helt uenig.

Kommunen lett å samarbeide med	2,50
Kommunen yter god service	2,65
Kommunen lager lite merarbeid av bagateller	2,98
Kommunens saksbehandler er faglig dyktige	2,76
Kommunens saksbehandling er forutsigbar	2,97
N = 1430	

3.7 Byggsøk

Vi har tidligere i dette kapitlet sett at Byggsøk er et av flere virkemidler kommunenes saksbehandlere i noen grad vektlegger for å effektivisere byggesaks- og planprosessene.

Vi har kartlagt hvordan foretakene vurderer Byggsøk og hvordan kommunenes saksbehandlere vurderer kvaliteten på søknader de mottar som er fylt ut ved hjelp av Byggsøk. Byggsøk har flere bruksmuligheter. Det som foreløpig er mest utbredt er muligheten til å fylle ut byggesøknader ved hjelp av Byggsøk. I årene som kommer vil stadig flere kommuner kunne motta søknaden elektronisk. Foreløpig er det bare en håndfull kommuner som har denne muligheten.

Vår kartlegging tar utgangspunkt i elektronisk utfylling av søknader og postalt mottak av søknader som er fylt ut elektronisk ved hjelp av Byggsøk.

Tabellene 3.11 og 3.12 viser at Byggsøk foreløpig ikke er veldig utbredt. Kun 20% av kommunene oppgir at de har erfaring med søknader som er fylt ut elektronisk, mens 45% av foretakene gir en vurdering av hvordan systemet fungerer.

De relativt få kommuner og foretak som har erfaring med Byggsøk har positive erfaringer. Kommunene mener stort sett at søknader fylt ut ved hjelp av Byggsøk holder høyere kvalitet enn andre søknader de mottar. Tilsvarende mener en stor andel av de foretak som har kjennskap til Byggsøk at systemet fungerer godt.

Tabell 3.11 Spørsmål til kommunale byggesaksbehandlere. Holder søknader fylt ut i Byggsøk bedre kvalitet enn vanlige byggesøknader? Tall i prosent.

Høyere kvalitet	14
Verken høyere eller lavere kvalitet	6,5
Lavere kvalitet	0
Vet ikke/ har ikke mottatt	79,4
N = 114	

Tabell 3.12 Hvor godt eller dårlig synes foretakene at verktøyet Byggsøk fungerer? Tall i prosent.

Godt	24,1
Verken godt eller dårlig	16,5
Dårlig	4,1
Vet ikke / har ikke brukt	55,20
N = 1430	

I avslutningskapitlet fremgår det at kommunene er meget opptatt av å få mer informasjon om Byggsøk. Det vitner om interesse.

4. Kommunenes tilsyn

De sentrale bygningsmyndighetene er meget opptatt av å få kommunene til å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges i bygg- og anleggsnæringen. Erfaringer og tidligere kartlegginger har vist at mange kommuner ikke har kommet skikkelig i gang med tilsyn.

I dette kapitlet kartlegger vi tilsynsvirksomheten i kommunene. Videre vil vi undersøke hva som kjennetegner kommuner som ikke driver tilsyn og årsaker til at tilsyn ikke blir gjennomført. Til slutt sammenfatter vi kommunenes og næringens erfaringer med tilsynsvirksomheten.

4.1 Tilsynsaktiviteten i kommunene

Hvor mange kommuner driver med tilsyn?

Tabell 4.1 presenterer en oversikt over kommunenes tilsynsaktivitet. Av tabellen fremgår det at ca 55 % av kommunene driver en eller annen form for tilsyn. Av kommunene med over 20 000 innbyggere finner vi nesten ingen kommuner som ikke driver med tilsyn, mens ca 60 % av kommunene med mindre enn 5000 innbyggere ikke driver med tilsyn.

Sintef finner i en undersøkelse hvor godkjenningsordningen blir evaluert at 59 % av kommunene ikke hadde utført tilsyn i 2002.

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse som ble brukt som underlag for NOU 2003:24 "Mer effektiv Bygningspolitikk", viser med bakgrunn i spørreskjemaer sendt ut til alle landets kommuner i januar 2003 at 59 % av kommunene ikke driver tilsyn med prosjektering og at 44 % av kommunene ikke driver tilsyn med utførelse. Man gjør oppmerksom på at antallet kommuner som driver tilsyn trolig er lavere enn det tallene viser, noe som skyldes metode og utvalg.

I mars 2003 foretok vi en kartlegging av tilsynsaktiviteten i kommunene. Vi fant da at i underkant av 50 % av kommunene ikke drev med tilsyn. Også vi hadde da en overvekt av store kommuner, slik at den reelle andelen kommuner som gjennomførte tilsyn på dette tidspunktet trolig var noe mindre.

Sammenlignet med andre kartlegginger så registrerer vi med andre ord noe mer tilsynsaktivitet i denne undersøkelsen. Det kan skyldes at det har blitt mer tilsyn i

kommunene, eller at vi har en relativt nyansert definisjon av tilsyn som utgangspunkt for vår kartlegging.

Tilsynsoppgaven og hva som kan defineres som tilsyn fremstår som uklart for mange kommuner. Vi har kommet frem til vår registreing i samarbeid med Boligprodusentene som i egenskap av interesseorganisasjon for boligproduserende foretak har god kjennskap til hvordan kommuner fører tilsyn. Videre gjenspeiler vår tilsynsregistrering temaveilederen om tilsyn, utgitt i 2004, som BE utarbeidet for kommunenes saksbehandlere.

Selv om resultatet synes å være positivt sammenlignet med andre undersøkelser, oppgir ca. 45 % av kommunene at de ikke driver med tilsyn, og de mindre kommunene henger fremdeles langt etter.

Tabell 4.1 Kartlegging av andelen kommuner som driver med ulike former for tilsyn. Tall i prosent.

	Alle kommuner	Små kommuner - 4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner 20 000 +
Varslet tilsyn - inspeksjon	19,6	10,9	17,6	63,2
Varslet tilsyn – revisjon	20,5	9,4	23,5	73,7
Tilsyn med innsendte kontroll-dokumenter	21,4	7,8	26,5	78,9
Uanmeldt tilsyn på byggeplass	19,6	18,8	8,8	52,6
Tilsyn med ulovlig byggevirkosomhet	37,8	28,6	38,2	68,4
Andre former	3,3	-	-	10,5
Driver ikke med tilsyn	45,9	56,5	42,4	5,3
N = 119* (se note tabell 3.1)				

Tilsynsfrekvensen i kommunene

Vår kartlegging av tilsynsfrekvensen i kommunene i september 2004 viser at det gjennomføres tilsyn i ca 4 % av byggesakene i Norge.

Kommuner som driver tilsyn foretar tilsyn i 6-7 % av byggesakene. Tilsynsfrekvensen blant kommuner som driver tilsyn er omtrent like høy i store og små kommuner.

Tabell 4.2. Antall tilsyn i forhold til antall byggesaker i alle kommuner og i kommunene oppdelt etter kommunestørrelse. Tall i prosent basert på data for september 2004.

	Små kommuner – 4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner 20 000 +	Alle kommuner
Tilsyn i prosent av byggesaker i de kommuner som driver tilsyn	7%	7%	6%	7%
Tilsyn i prosent av byggesaker i alle kommuner	3%	4%	5%	4%
N = 119* (se note tabell 3.1)				

Antall foretak som har vært involvert i tilsyn

I tabell 4.3 ser vi resultatet av en kartlegging av tilsynsaktiviteten sett fra foretakenes side.

Omtrent 30 % av foretakene oppgir at de har opplevd tilsynsbesøk. Den gruppen som skiller seg ut som mest populære målgruppe for tilsyn er maskinentreprenørene. I denne gruppen oppgir ca 50% at det har blitt ført tilsyn med foretaket.

Tabell 4.3 Andel foretak som har vært involvert i kommunalt tilsyn. Tall i prosent.

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Boligprodusenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin entreprenører
Ja	30,7	23,5	28,9	32,2	31,4	48,7
Nei	65,1	74,8	67,8	66,1	63,1	49,2
Vet ikke	4,3	1,7	3,4	1,7	5,5	2,1
N = 1430						

4.2 Hva begrenser tilsynsaktiviteten?

I tabell 4.4 ser vi hvilke faktorer kommunene mener begrenser tilsynsaktiviteten. Nær sagt alle kommunene mener at tid og ressurser begrenser tilsynsaktiviteten. Videre fremgår det av tabellen at manglende kunnskaper om tilsyn er en begrensende faktor i ca. 30 % av kommunene.

Manglende kunnskaper om tilsyn er særlig et problem i små og mellomstore kommuner. En tredje faktor som det legges noe vekt på er lite byggeaktivitet. Den faktoren har relevans for de minste kommunene.

Tabell 4.4 Faktorer som begrenser tilsynsaktiviteten i kommunene. Tall i prosent.

	Alle kommuner	Små kommuner - 4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner + 20 000
Manglende kunnskaper	28,2	33,3	25,8	12,5
Mangel på tid og ressurser	96,1	95	96,8	100
Nærhet til aktører	3,9	5,1	3,2	-
Lite byggeaktivitet	13,7	22	3,2	-
Tilsyn ikke riktig metode	2,9	3,4	-	6,3
Lite behov for tilsyn	4,9	5,1	6,5	-
Annet	4,9	3,4	9,7	-
Ingen av disse	-	-	-	-
Vet ikke	-	-	-	-
N = 119* (se note i tabell 3.1)				

4.3 Hva er bakgrunnen for kommunenes tilsyn?

Av tabell 4.5. fremgår det at melding om regelbrudd er den viktigste utløsende faktoren for kommunalt tilsyn. Tidligere erfaringer med foretaket er også en sentral utløsende faktor. Videre ser vi at kompleksiteten i tiltaket er en faktor som har betydning for om kommunen fører tilsyn.

Tabell 4.5 Hvilke faktorer ved et tiltak er vesentlige for at kommunen foretar tilsyn? Tall i prosent.

	Meget viktig faktor	Ganske viktig faktor	Litt viktig faktor	Ikke viktig faktor	Vet ikke
Melding om regelbrudd	56,9	43,1	-	-	-
Erfaring med foretaket/foretakene	14,3	71,4	12,2	2	-
Tilsyn uten særskilt utløsende årsak	2	30,6	46,9	20,4	-
Tiltaket er komplisert	18	40	34	6	2
Kommunalt bygg	3,9	19,6	27,5	47,1	2
N = 114					

Hvorvidt bygget er et kommunalt bygg ser ikke ut til å ha noen stor betydning for om det blir gjennomført tilsyn eller ikke.

Av disse data kan en konkludere at tilsyn ofte har en utløsende faktor. Det ser ut til at kommunene ikke fører mye tilsyn på statistisk grunnlag eller at kommunene følger en tilsynsplan.

Hvilke funksjoner fører kommunene tilsyn med?

I tabell 4.6 ser vi at funksjonene utførelse og kontroll med utførelse er de funksjonene kommunene er mest opptatt av når det gjelder tilsyn. Prosjekteringsfunksjonen får vesentlig mindre oppmerksomhet fra kommunene.

Tabell 4.6 Hvilke funksjoner fører kommunene tilsyn med? Prosentuering basert på kommuner som fører tilsyn.

Ansvarlig Søker	54
Prosjekterende	38
Kontrollerende av prosjekteringen	44
Utførende	69,4
Kontrollerende av utførelsen	59,2
N = 114	

4.4 Kommunenes erfaringer med tilsyn

I tabell 4.7 har vi telt opp svarene vi mottok på et åpent spørsmål om positive og negative erfaringer med kommunens tilsynsvirksomhet.

Av naturlige årsaker har mange kommuner ikke kunnet besvare dette spørsmålet. Av kommunene som svarer er majoriteten positive til tilsyn. En stor andel svarer at de har positive erfaringer og skriver at de opplever god samarbeidsvilje fra foretakene. Videre er det mange kommuner som fremhever kontakten de oppnår med bransjen som positivt. Endel kommuner fremhever tilsynets preventive virkning, tilsynets kompetanseutvidende virkning for kommune og foretak, og tilsynets evne til å avdekke feil og mangler. Vi fikk i overkant av 40 av de nevnte positive tilbakemeldingene.

I overkant av 10 kommentarer omhandler negative erfaringer i forhold til foretakenes regelforståelse.

Til sist er det et par kommuner som kommenterer ressursituasjonen og ønsker bedre kapasitet. Videre er det to kommuner som mener at tilsyn ikke er en godt egnet metode og en kommune som mener at regelverket er for komplisert.

Tabell 4.7. Kommunens positive og negative erfaringer med tilsynsaktiviteten. Kvantifisering av svar på åpent spørsmål.

Kommunenes erfaringer med sin tilsynsaktivitet		Antall svar
Positive erfaringer med Tilsyn		
Godt samarbeid i prosessen, foretakene positive til tilsyn, foretakene ønsker å lære, tilsyn etterspørres i næringen		20
Får mer kontakt med bransjen, forståelse for bransjen		7
Fører til skjerpede rutiner for aktørene		3
Luker ut useriøse aktører		2
Tilsyn har preventiv virkning		2
Avvik blir retta opp og lukka etter tilsyn		2
Skaper oversikt over foretakene		1
Lærerikt for kommunen		1
Nødvendig dokumentasjon kommer frem når en varsler		1
Tilsyn er et godt redskap for å avdekke mangler		1
Kommunen får vist at de bryr seg		1
Enkelte har god dokumentert orden		1
Antall svar		42
Negative erfaringer med foretakene		
Finner feil, finner grove feil		2
Blandet inntrykk av foretakene		1
Med eller uten sentral godkjenning – like gode		1
Liten vilje til forbedring – før ansvarsrett trekkes tilbake		1
Liten forståelse av pbl.		1
Blandet holdning til tilsyn hos foretakene		1
Dårlig kontrollarbeide		1
Liten forståelse for skriftlig dokumentasjon		1
Avvik lite brukt		1
System ikke oppdatert		1
Dårlig oppfølging av ansvarlig kontrollerende		1
Det hender foretak ikke møter ved tilsyn		1
Antall svar		13
Ressurskrevende		
Tidkrevende innimellom alle oppgavene med ulike tidsfrister, positivt men ressurskrevende.		4
Antall svar		4
Tilsyn lite fruktbart/komplisert		
Tilsyn hjelper i liten grad, ikke preventivt		1
Vanskelig å gi tilbakemelding ved dokumenttilsyn		1
For mye fokus på papirer, for lite på det praktiske; kvalitet på utførelse		1
Komplisert regelverk		1
Antall svar		4
Ikke svart, lite erfaringer		75
Antall kommuner som har svart på spørsmålet		44
N =		119
Totalt antall svar		63

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Bolig- produsenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin- entreprenører
Mer	51,1	50	61,40	50	50,8	43,10
Som i dag	41	39,2	31,4	44,8	42,8	50,3
Mindre	2,6	4,1	3,3	0,9	2,8	1,4
Vet ikke	5,3	6,7	3,9	4,3	3,6	4,6
N = 1430						

5. Næringen om bruk av styringssystemer

Krav til styringssystemer for foretak som påtar seg ansvarsrett i byggesaker ble innført som et ledd i byggesaksreformen av 1997. Styringssystemet skal hjelpe foretakene til å sikre at plan- og bygningslovgivningen følges. Videre fungerer styringssystemene som et sentralt utgangspunkt når BE følger opp foretak med sentral godkjenning og når kommunene fører tilsyn med foretak.

I dette kapitlet kartlegger vi hvordan foretakene vurderer bruk av styringssystemer. Videre undersøker vi hvordan systemene er fremskaffet. Til sist har vi bedt foretakene vurdere bruken av styringssystemer og nivået på egenkontrollen i bransjen.

5.1 Hvordan blir styringssystemene fremskaffet?

Tabell 5.1 gir en oversikt over hvordan styringssystemene til foretakene er utviklet. Vi ser at det i hovedsak er tre måter foretakene skaffer seg et system på; utvikling av eget system, kjøp av system fra konsulenter/rådgivere, eller få/kjøpe system av en bransjeorganisasjon. De fleste foretak, ca 40 %, får systemet gjennom konsulenter/rådgivere, omtrent 30 % av foretakene utvikler systemet selv, mens i overkant av 20 % skaffer systemet gjennom bransjeorganisasjoner.

Vi ser i våre data fra 2004 ingen stor forskjell i forhold til våre data fra 2003. Andelen foretak som skaffer systemet gjennom konsulentforetak har sunket marginalt og andelen som skaffer system gjennom bransjeorganisasjonen har en ørliten økning. Men endringene vi ser er så marginale at vi ikke kan antyde en trend.

Rådgivende ingeniører skiller seg ut som den gruppen innen næringen som i størst grad utvikler systemene selv. Utførende foretak og særlig maskinentreprenører og boligprodusenter er mest tilbøyelige til å skaffe system av konsulentforetak, mens arkitektene er den gruppen som i størst grad får systemet gjennom en bransjeorganisasjon.

Videre ser vi at det er en klar tendens til at en større andel store foretak enn små foretak utvikler systemet selv, mens en større andel mindre foretak enn store foretak kjøper systemet av konsulenter/rådgivere.

5.1 a) Foretakene om hvordan systemet er fremskaffet. Tall i prosent

	Utviklet selv	Kjøpt av konsulenter	Fått/ kjøpt av bransjeorg.	Annen måte	Vet ikke
Arkitekt	35	17,9	43,6	-	-
Rådgivende ingeniører	56,7	27,3	7,3	-	-
Bolig-produsenter	22,7	47,3	23,6	-	-
Entrep. bygg og anlegg	24,7	42,8	21,7	-	-
Maskin-entreprenører	11,8	57,1	24,1	-	-
Tekniske inst. utførende	28,9	36,3	29,6	-	-
Alle foretak 2004	29,1	39,8	22,7	7,5	1
Alle foretak 2003	30	41,5	21,5	4,2	1,9
N 2004 = 1430					

5.1 b) Foretakene om utvikling av styringssystemer etter størrelse på foretaket. Tall i prosent.

	Utviklet selv	Kjøpt av konsulenter	Fått/ kjøpt av bransje org.	Annen måte	Vet ikke
1 ansatt	20,1	51,7	19,8	3	-
2-4 ansatte	22,8	43,1	23,5	2,9	0,6
5-14 ansatte	30,0	34,8	27,9	2,4	1,9
15- ansatte	48,0	27,68	16,07	3,13	1,39
N = 1430					

5.2 Hvor nyttig er styringssystemet for foretakene?

I tabell 5.2 a) ser vi svarene på spørsmål om styringssystemet har hatt en positiv eller negativ betydning for foretaket. Omkring 60 % av foretakene mener at styringssystemet har hatt en positiv betydning for foretaket, mens rundt 30 % mener at systemet verken har hatt en positiv eller negativ betydning.

I sum er holdningen til systemene positiv selv om foretakene, som vi ser av tabellen, faktisk var noe mer positive til verdien av styringssystemene i 2003-undersøkelsen.

I tabell 5.2 b) ser vi at foretak med mange ansatte er mer positive til verdien av styringssystem enn foretak med få ansatte.

Videre er foretak som utvikler systemene selv noe mer positive til styringssystem enn foretak som får systemet av eksterne aktører. Det går frem av tabell 5.2 c).

Tabell 5.2 a) Mener foretakene at styringssystemet har hatt en positiv eller negativ betydning for foretaket? Tall for alle foretak og foretakene brutt ned etter ulike grupper innen næringen. Tall i prosent.

	System positivt	System hverken positivt eller negativt	System negativt	Har ikke system	Vet ikke
Arkitekter	61,9	35,6	2,5	-	-
Rådgivende ingeniører	65,6	26,6	1,3	4,5	1,9
Boligprodusenter	55,2	37,9	1,7	5,2	-
Entr. bygg og anlegg	63,8	26,2	2,1	6,0	1,9
Maskinentreprenører	57,6	31,8	1,5	5,1	4,0
Utførende innen tekniske installasjoner	63,4	31,7	1,4	2,8	0,7
Total 2004	60,7	31,0	1,8	4,7	1,9
Total 2003	66,8	28,1	0,6	3,4	0,6
N 2004 = 1395, N 2003 = 1078					

Tabell 5.2 b) Mener foretakene at styringssystemet har hatt en positiv eller negativ betydning for foretaket? Tall for foretak brutt ned etter antall ansatte. Prosent antall som har svart ja.

	System positivt
1 ansatt	45,9
2-4 ansatte	58,7
5-14	69,9
15 +	66,7
Total	60,7
N = 1430	

Tabell 5.2 c) Mener foretakene at styringssystemet har hatt en positiv eller negativ betydning for foretaket? Tall for foretak brutt ned måten systemet er fremskaffet på. Prosent antall som har svart ja.

	2004	2003
Utviklet selv	69,9	76,1
Kjøpt av konsulenter	63,7	61
Fått / kjøpt av bransje organisasjoner	61,8	69,9
N = 1430		

Hva oppfatter foretakene som positivt og negativt med systemene?

Av tabell 5.3 fremgår det at foretakene er mer enige i positive enn i negative påstander knyttet til styringssystemene. Påstanden om at systemet medvirker til bedre egenkontroll er den påstanden foretakene er mest enig i. Derest følger påstanden om

bedre sporbarhet i prosjektet og at systemet er et godt redskap for prosjektstyring. Videre ser vi at mange foretak mener at systemet har betydning for produktet, byggesaken og at det er lærerikt å arbeide med systemer.

Når det gjelder negative påstander om styringssystemet så er foretakene mest enig i påstanden om at arbeid med styringssystemer innebærer unødvendig merarbeid. Men vi ser som sagt at foretakene generelt sett er langt mer enige i de positive påstandene enn i de negative påstandene.

Foretakene var med liten margin noe mer positive til de positive påstandene og mer negative til de negative påstandene i 2003.

Tabell 5.3 Hvordan vil foretaket vurdere styringssystemet med bakgrunn i de følgende faktorer. Tallet indikerer gjennomsnittet på en skala fra 1-5 der 1 = helt enig, 2 = ganske enig, 3 = hverken enig eller uenig, 4 = ganske uenig, 5 = helt uenig.

	Undersøkelse 2004	Undersøkelse 2003
Gjør byggesaken enklere	2,31	2,21
Bidrar til bedre produkt	2,21	2,16
Gjør det lettere å Oppfylle tekniske regler	2,19	2,10
Styringssystemet er nyttig	2,24	-
Systemet bidrar til at samarbeid med andre foretak blir enklere	2,44	2,40
Et godt redskap for prosjekt	2,13	2,02
Innebærer Unødvendig merarbeid	2,70	2,80
Bidrar til bedre sporbarhet	2,08	1,98
System ikke nødvendig	3,29	3,46
Lærerikt å arbeide med systemet	2,29	2,16
Bidrar til bedre egenkontroll	1,91	-
N =	1430	1078

5.3 Hvor godt er systemet tilpasset foretakets virksomhet?

Av tabell 5.4 fremgår det hvor godt foretakene mener at deres system er tilpasset arbeidet de utfører. Våre data viser at 75 % av foretakene mener at systemet er godt tilpasset foretakets virksomhet.

Noen flere foretak mente at systemet var godt tilpasset foretakets virksomhet i vår undersøkelse fra 2003.

Av underlagsmaterialet (tabell ikke inkludert i rapporten) fremgår det videre at foretak som utvikler systemet selv også i større grad enn de øvrige foretakene mener at systemet er godt tilpasset foretakets virksomhet. Foretak som kjøper systemet av konsulenter/ rådgivere er den gruppen som mener at systemet er dårligst tilpasset foretakets virksomhet.

Tabell 5.4 Hvor godt mener foretakene at systemet er tilpasset foretakets virksomhet? Tall i prosent

	2004	2003
Godt tilpasset	75	82
Hverken godt eller dårlig tilpasset	15	12,6
Dårlig tilpasset	4	3,9
Vet ikke	1	1,4
N =	1430	1078

5.4 Foretakene om bruk av styringssystemer og egenkontroll

Systembruk og egenkontroll i bransjen

Tabellene 5.5 a) og b) viser resultatet av spørsmål til foretakene om styringssystemer legges til grunn for arbeidet i henholdsvis prosjekterende og utførende foretak. Av datamaterialet ser vi at i underkant av 60 % av foretakene mener at prosjekterende foretak i høy grad legger styringssystemer til grunn for arbeidet, mens i underkant av 55 % av foretakene mener at utførende foretak i høy grad legger styringssystemer til grunn for sitt arbeid.

Videre ser vi at mens utførende foretak stort sett mener at utførende og prosjekterende foretak er like flinke til å bruke styringssystemer, så mener prosjekterende foretak at prosjekterende foretak er langt flinkere enn utførende foretak til å bruke styringssystemer.

Tabellene 5.6 a) og b) viser hvordan foretakene vurderer egenkontrollen i prosjekterende og utførende foretak. Av våre data fremgår det at 43,5 % av foretakene mener at prosjekterende foretak fører god egenkontroll, mens 51,1 % av foretakene mener at utførende foretak fører god egenkontroll.

Vurderingene av egenkontrollen i bransjen skiller seg som vi ser fra vurderingen om systembruk i den forstand at mens prosjekterende foretak vurderes som bedre på systembruk så vurderes utførende foretak som bedre på egenkontroll. Dette resultatet oppstår som en følge av at utførende foretak er mer positive til prosjekterende foretaks systembruk enn egenkontroll.

Tabell 5.5 a) I hvilken grad legger prosjekterende foretak styringssystem til grunn for arbeidet? Tall i prosent.

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Bolig-produsenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin-entreprenører
I høy grad	58,3	63,8	59,9	59,5	57,7	62,2
I mindre grad	31,3	32,8	34,2	30,4	33	30
Vet ikke	10,4	3,4	5,9	9,8	9,3	7,9
N = 1377						

Tabell 5.5 b) I hvilken grad legger utførende foretak styringssystem til grunn for arbeidet? Tall i prosent.

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Bolig-produsenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin-Entreprenører
I høy grad	54,4	31,6	32,3	57,7	63,3	61,7
I mindre grad	37	51,3	59,2	36	31,4	31,4
Vet ikke	8,5	17,1	8,6	6,3	5,2	6,9
N = 1430						

Tabell 5.6 a) Hvor god/dårlig egenkontroll mener næringen at prosjekterende foretak utfører? Tall i prosent.

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Bolig-produsenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin-entreprenører
God egenkontroll	43,5	62,2	49	44,7	39	45,4
Hverken god eller dårlig	30	21,1	28,1	29,5	31	27,8
Dårlig egenkontroll	19,2	11,8	16,6	19,7	20,7	12,3
Vet ikke	7,2	1,7	3,3	6,3	6,3	14,4
N = 1430						

Tabell 5.6 b) Hvor god/dårlig egenkontroll mener næringen at utførende foretak utfører? Tall i prosent.

	Alle foretak	Arkitekter	Rådgivende ingeniører	Bolig-produsenter	Entrep. bygg og anlegg	Maskin-Entreprenører
God egenkontroll	51,1	24,2	20,5	59,8	56,9	71,1
Hverken god eller dårlig	27,1	31,9	35,8	26,8	27,7	20,3
Dårlig egenkontroll	17,8	31	37,7	12,5	13,4	7,1
Vet ikke	4	12,9	6	0,9	2,1	1,5
N = 1430						

6. Ordningen med sentral godkjenning

Godkjenningsordningen, den lokale og den sentrale, skal sørge for at aktører som blir innvilget ansvarsrett i en byggesak innehar kompetanse i form av utdanning, praksis og styringssystem.

Den sentrale godkjenningen skal være et hjelpemiddel for kommunen i den forstand at den letter kommunen for behandling av søknad om lokal godkjenning og ansvarsrett. Ordningen skal videre bidra til kompetanseheving i næringen og forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen.

I dette kapitlet konsentrerer vi oss om å kartlegge holdninger til ordningen hos foretak og kommunale byggesaksbehandlere. Opplevs ordningen som nyttig? Videre ber vi aktørene vurdere kravene som må tilfredsstilles for å få tildelt sentral godkjenning. Avslutningsvis ber vi om en vurdering av BE's oppfølging av foretak med sentral godkjenning. Når det gjelder oppfølgingen er det vesentlig å kartlegge om kommunene bidrar til å gjøre jobben lettere for BE ved å sende meldinger til etaten om foretak som bryter plan- og bygningslovgivningen i deres kommune.

I kartleggingen av holdninger til sentral godkjenning er det særlig interessant å se om det har skjedd noen endringer som kan relateres til praksisendringen som ble gjennomført høsten 2003.

6.1 Foretakene om hvilken nytte de har av en sentral godkjenning

I tabell 6.1 ser vi resultatet av et spørsmål vi stilte om hvorfor foretakene innehar sentral godkjenning. Av de alternativene foretakene fikk fremlagt svarer foretakene at de innehar sentral godkjenning først og fremst fordi den fungerer som et kvalitetsstempel og som et hjelpemiddel i forhold til byggesaksbehandlingen i kommunene.

Våre data antyder at foretakene er blitt marginalt mindre enig i påstandene om at sentral godkjenning i 2004 enn de var i 2003.

Spørsmålet ble stilt annerledes i 2003. Spørsmålet var den gang hvorfor foretakene søkte sentral godkjenning og ikke hvorfor de har sentral godkjenning. Vi tror ikke de ulike formuleringene er vesentlige for resultatet.

Tabell 6.1 I hvilken grad beskriver de følgende påstander hvorfor foretaket har sentral godkjenning? 1 = beskriver meget godt hvorfor foretaket har sentral godkjenning, 2 = beskriver ganske godt hvorfor foretaket har sentral godkjenning, 3 = beskriver hverken godt eller dårlig hvorfor foretaket har sentral godkjenning, 4 = beskriver ganske dårlig hvorfor foretaket har sentral godkjenning, 5 = beskriver meget dårlig hvorfor foretaket har sentral godkjenning.

	Undersøkelse 2004	Undersøkelse 2003*
Hjelpemiddel i byggesaksbehandlingen	1,91	1,84
Sentral godkjenning er et kvalitetsstempel	1,90	1,75
Nyttig i konkurranse om jobber	2,27	2,09
Nyttig i reklamesammenheng	2,27	2,20
N	1430	1078

* Spørsmålet som ble stilt i 2003 undersøkelsen var; i hvilken grad beskriver følgende påstander hvorfor foretaket søkte sentral godkjenning?

Sentral godkjenning nyttig for bygg- og anleggsbransjen ?

Tabell 6.2 viser svarene vi fikk på spørsmål til foretakene om nytten av ordningen med sentral godkjenning for bygg og anleggsbransjen. Svarene antyder at foretakene anser ordningen som nyttig. Ca 30 % av foretakene mener ordningen er meget nyttig, mens over 40 % vurderer ordningen som ganske nyttig.

Tabell 6.2 Mener foretakene at ordningen med sentral godkjenning er nyttig for bygg- og anleggsbransjen? Tall i prosent.

Meget nyttig	29,4
Ganske nyttig	43,8
Litt nyttig	19,3
Ikke nyttig	4,6
Vet ikke	2,9
N = 1430	

6.2 Kommunene om nytten av godkjenningsordningen

Tabell 6.3 viser at kommunene i stor grad vurderer ordningen med sentral godkjenning som nyttig. I overkant av 50 % av kommunene anser ordningen som meget nyttig. Kun omkring 5 % av kommunens saksbehandlere anser ordningen som unyttig.

I 2003 undersøkelsen vurderte litt over 65 % av kommunene ordningen som meget nyttig. Med andre ord later det til at andelen som anser ordningen som meget nyttig har sunket noe etter praksisendringen. Vi må ta et forbehold for lite datautvalg, særlig i vårt datasett fra 2003.

Av våre data (tabell ikke inkludert i rapporten) ser det videre ut til at store kommuner i større grad enn mindre kommuner har blitt mindre positive til godkjenningsordningen. I 2003 var det ingen forskjell på små og store kommuner.

Dersom det er korrekt at kommunene har blitt noe mindre positive til ordningen så kan det ha sammenheng med praksisendringen som ble gjennomført høsten 2003.

Tabell 6.3 a) Kommunene om nytten av sentral godkjenning i kommunal byggesaksbehandling. Data fra 2004-undersøkelsen og 2003-undersøkelsen. Tall i prosent.

	2004	2003
Meget nyttig	51,4	66,7
Ganske nyttig	35,1	25,9
Litt nyttig	9	5,6
Ikke nyttig	4,5	1,9
N =	119* (se note tabell 3.1)	57

Kommunale saksbehandleres svar på åpent spørsmål om den sentrale godkjenningsordningen

Vi stilte et åpent spørsmål til saksbehandlerne hvor vi ba om kommentarer til ordningen. Kommentarene er systematisert og telt opp. Vi fikk svar fra 34 av 119 kommuner, og med bakgrunn i de 34 kommunene som svarte fant vi 41 ulike kommentarer.

Det er tre hovedgrupper av svar. Den ene gruppen tar for seg godkjenningsområder og praksisendringen. Den andre gruppen inneholder svar som kretser rundt kravene for å få godkjenning, og den tredje gruppen tar for seg oppfølging av foretak med sentral godkjenning. En siste gruppe inneholder diverse kommentarer som vi finner det vanskelig å kategorisere.

11 kommuner eller ca 10 % av kommunene i undersøkelsen, er kritiske til dagens godkjenningsområder og praksisendringen som ble foretatt høsten 2003. Kommunene mener at foretakenes godkjenningsbevis sier lite om foretakenes kompetanse og overlater oppgaven til saksbehandlerenes skjønn. Et par kommuner skriver at arbeidsområdene som står oppført på godkjenningsbeviset bør være en del av godkjenningen.

10 kommuner har kommentarer om oppfølgingen av foretak med sentral godkjenning eller kommentarer som kan relateres til oppfølgingen. Dels dreier kommentarene seg om et ønske om bedre oppfølging fra BE og dels er det kommentarer hvor man peker på behov for oppfølging av foretak som ikke tilfredstiller kravene.

Den siste hovedgruppen består av 8 kommuner som har kommentarer om at det bør stilles strengere krav til foretakene.

Til sist er det endel kommentarer som vanskelig lar seg plassere i noen bestemt gruppe ettersom de utgjør enkeltuttalelser. Kommentarene er ramset opp i tabellen.

Tabell 6.4 Svar fra kommunenes saksbehandlere på åpent spørsmål der vi ba om kommentarer til ordningen med sentral godkjenning.

Kommunenes kommentarer til ordningen med sentral godkjenning	Antall svar
Negative kommentarer til praksisendring / godkjenningsområder	
Synd at kodene forsvant, nye områder er alt for generelle	8
Arbeidsområdene bør inngå i sentral godkjenning	2
Den sentrale godkjenning gir ikke alltid et rett bilde av hva foretaket står for.	1
Antall svar	11
Bedre oppfølging av foretakene	
Bedre oppfølging av foretakene	2
En del juks mht rapport av egenerfaring	1
Foretakenes kvalifikasjoner bør gås nærmere etter i sømmene	1
Det må reageres hver gang en kommune rapporterer avvik/merknad på et foretak	2
Styringssystem er som oftest på plass, men de blir ikke brukt	2
BE kan kanskje bli flinkere til å orientere kommunen vedrørende tilsyn med foretak i vår kommune	1
BE bør sjekke at foretaket har tilsatt personer som dekker området	1
Antall svar	10
Strengere krav til sentral godkjenning	
Sentral godkjenning for lett å få, dok. ikke tilstrekkelig	4
Konsulenter gjør at entreprenører får feil godkjenning	1
Følelse av falsk trygghet med sentral godkjenning.	1
Egenerklæring er i praksis lite egnet, hva med en test?	1
Det bør stilles strengere krav til kunnskap om regelverket –særlig til maskinentreprenørene.	1
Antall svar	8
Diverse kommentarer	
Burde være et sentralt tilsyn	1
Fungerer bra	1
Burde vært påbudt med sentral godkjenning	1
Vi har ikke mer tillit til firma med sentral godkjenning	1
Lett å miste godkjenningen, men og lett å få den tilbake	1
Bør bli lettere å få og lettere å miste	1
Ansvarsfordelingen er ikke blitt klarere	1
Bør gjøres rimeligere å få/beholde sentral godkjenning	1
Viktig for foretakets operative tiltaksklasse	1
Kontrollsystemet fungerer ikke pga. Manglende rapporteringsvilje og fravær av sanksjonsmyndighet.	1
Viktig at styringssystem blir bedre forklart	1
Stor mangel på kjennskap til regelverk og ansvarsforhold.	1
Lite presis ordbruk	1
Kommunen vet ikke hvem som er fratatt sentral godkjenning	1
Antall svar	14
Ikke svart	84
Antall kommuner som har svar	35
Totalt antall svar	43
N =	119

6.3 Kravene som stilles for å få sentral godkjenning

I tabell 6.5 og 6.6 ser vi hvordan foretakene og kommunenes saksbehandlere vurderer kravene for å få sentral godkjenning.

Foretakene mener stort sett at kravene bør være som de er i dag. I den grad de ønsker en innskjerping gjelder det kravene knyttet til dokumentert praksis.

Når det gjelder kommunene så ser vi at det ytres et ønske om å innskjerpe kravene til styringssystemer.

Videre fremgår det av de to tabellene at det ikke ser ut til å ha skjedd noen stor endring siden 2003, men både foretakene og kommunene var gjennomgående marginalt mer tilbøyelige til å stramme inn kravene i 2003.

Tilsvarende som i 2003 viser underlagsmaterialet at store kommuner i større grad enn små kommuner ønsker at systemkravene bør bli strengere (tabell ikke inkludert i rapporten). Våre data viser og at store foretak i større grad enn mindre foretak vil stramme inn systemkravene (tabell ikke inkludert i rapporten).

Tabell 6.5 Foretakene om kravene for å få sentral godkjenning. Gjennomsnittstall på en skala fra 1-5. 1 = bør bli mye strengere, 2 = bør bli litt strengere, 3 = kravene bør forbli som i dag, 4 = bør bli litt mindre strenge, 5 = bør bli mye mindre strenge.

	Foretak 2004	Foretak 2003
Utdanning	2,86	2,74
Dokumentert praksis	2,66	2,56
Styringssystem	2,99	2,77
N =	1430	1078

Tabell 6.6 Kommunene om kravene for å få sentral godkjenning. Gjennomsnittstall på en skala fra 1-5. 1 = bør bli mye strengere, 2 = bør bli litt strengere, 3 = kravene bør forbli som i dag, 4 = bør bli litt mindre strenge, 5 = bør bli mye mindre strenge.

	Kommuner 2004	Kommuner 2003
Utdanning	2,81	2,81
Dokumentert praksis	2,58	2,47
Styringssystem	2,38	2,15
N =	114	57

6.4 Tillit til foretak med sentral godkjenning

I tabell 6.7 ser vi hvilken tillit foretak og kommuner har til foretak med sentral godkjenning.

Både kommuner og foretak har ganske stor tillit til foretakene. Tilliten er størst når det gjelder faglig dyktighet, men noe mindre når det gjelder kjennskap til byggereglene og overholdelse av regelverket.

Sammenligner vi svarene vi fikk i 2003 med de svarene vi fikk i 2004, så ser vi at det ikke har skjedd vesentlige endringer.

Tabell 6.7 Kommuners og foretaks tillit til foretak med sentral godkjenning. Gjennomsnittstall på skala fra 1-5. 1 = svært stor tillit, 2 = ganske stor tillit, 3 = hverken stor eller liten tillit, 4 = ganske liten tillit, 5 = svært liten tillit.

	Kommuner 2004	Kommuner 2003	Foretak 2004	Foretak 2003
Faglig dyktighet	2,00	2,05	2,08	2,07
Kjennskap til regelverket	2,34	2,26	2,20	2,19
Følger regelverket	2,37	2,35	2,20	2,21
Styring av prosjekter	-	-	2,23	-
N =	114	57	1430	1009

6.5 Oppfølging av foretakene

Hvor ofte sender kommunene meldinger/rapporter på foretak til BE?

Vi ser av tabell 6.8 at rundt 30 % av kommunene har sendt melding på foretak til BE. Omkring 90 % av de store kommunene har sendt melding, mens kun omkring 10% av de minste kommunene har sendt melding på foretak til BE.

Når kun 30 % av kommunene sender meldinger på foretak til BE innebærer det en svekkelse av BE's mulighet til å foreta oppfølging av foretak med sentral godkjenning.

Tallene fra 2003 er ikke direkte sammenlignbare med tallene fra 2004 undersøkelsen, ettersom store kommuner var overrepresentert i utvalget i 2003 undersøkelsen. Vi har derfor ikke inkludert tall for utviklingen over tid i rapporten.

Tabell 6.8 Hvor ofte sender kommunene meldinger på foretak til BE. Tall i prosent.

	Alle kommuner	Små kommuner -4 999	Mellomstore kommuner 5 000-19 999	Store kommuner 20 000 +
Ofte	3,6	0	0	26,3
Av og til	12,6	3,2	11,8	63,2
Sjelden	13,5	9,5	26,5	-
Aldri	65,8	82,5	55,9	10,5
Vet ikke	4,5	4,8	5,9	0
N = 114				

Hvorfor sender kommunene lite meldinger på foretak til BE?

I tabell 6.9 fremgår det at manglende tilsynsaktivitet er en den viktigste årsaken til at kommunene ikke sender meldinger på foretak til BE. Videre oppgir mange kommuner at de ordner opp med foretakene uten å sende melding til BE. Faktorene uklart hva som skal rapporteres og at kommunene ikke finner noe å rapportere har og noe tilslutning.

Hensyn til aktørene det rapporteres om og at BE ikke tar meldingene tilstrekkelig alvorlig er faktorer kommunene ikke vektlegger.

Tabell 6.9 Kommunenes vurdering av hvor godt ulike påstander om årsaker til hvorfor kommunen sjelden eller aldri sender meldinger på foretak til BE beskriver virkeligheten. Tall i prosent.

	Meget godt	Ganske godt	Hverken godt eller dårlig	Ganske dårlig	Meget dårlig	Vet ikke
Ikke funnet noe å rapportere	6	15,7	14,5	15,7	16,9	27,7
Driver ikke med tilsyn	27,4	20,2	10,7	9,5	19	10,7
Uklart hva som skal rapporteres	6,2	13,6	21	18,5	24,7	13,6
Ordner opp med foretakene uten å sende melding til BE	7,2	43,4	22,9	7,2	10,8	8,4
Liker ikke å sende melding på foretak i vår kommune	3,8	6,3	16,3	15	47,5	10
BE tar ikke meldingene tilstrekkelig alvorlig	1,3	5,1	7,6	12,7	22,8	48,1
N = 114						

Hvordan vurderer kommunene kvaliteten på BE's oppfølging av foretak?

I tabell 6.10 kan vi lese hvordan kommunene vurderer kvaliteten på BE's oppfølging av foretak med sentral godkjenning.

Av kommunene som mener å ha kjennskap til oppfølgingsarbeidet i BE er ca 30 % av den oppfatning at oppfølgingen er god, 20 % mener at oppfølgingen verken er god eller dårlig, mens 10 % av kommunene hevder at oppfølgingen er dårlig.

Tabell 6.10 Kommunale saksbehandlere om kvaliteten på BE's oppfølging. Tall i prosent.

God oppfølging	24,5
Verken god eller dårlig oppfølging	21,8
Dårlig oppfølging	11,8
Vet ikke	41,8
N = 114	

Foretakene om BE`s oppfølging av sentralt godkjente foretak

Til sist ser vi av tabell 6.11 at i underkant av 70% av foretakene mener at BE driver nok oppfølging, mens i overkant av 20% av foretakene mener at det bør bli mer oppfølging av sentralt godkjente foretak.

Det er svært få foretak som mener at BE bør trappe ned oppfølgingen av foretak.

Tabell 6.11 Bør BE drive med mer eller mindre oppfølging av sentralt godkjente foretak? Tall i prosent.

Mer oppfølging	22
Som i dag	67
Mindre oppfølging	3,1
Vet ikke	7,9
N = 1430	

7. BE`s informasjon, produkter og service

BE har som en av sine sentrale oppgaver å bidra med informasjon om byggesaksreglene i pbl. Informasjon formidles i hovedsak gjennom internettsidene, veiledninger, temaveiledninger, fagbladet BEnytt, og gjennom foredrag og telefontilgjengelighet.

I dette kapitlet ser vi nærmere på informasjonsbehovet i bransjen og kommunene, og kartlegger responsen på BEs informasjon, produkter og service.

7.1. Informasjonsbehovet i kommuner og foretak

Hva har kommunenes saksbehandlere behov for informasjon om?

Av tabell 7.1 ser vi at kommunale saksbehandlere har et stort behov for informasjon om tekniske krav/ tekniske regler, tilsyn og Byggsøk.

Når det gjelder spørsmål relatert til saksbehandlingsforskriften så har vi skilt ut ulike tema. Det er ingen tema som skiller seg vesentlig ut. Mellom 20 og 30 % av byggesaksbehandlerne ønsker mer informasjon om vurdering av tiltaksklasser, kravene en skal stille til foretak med ansvarsrett, dokumentasjon i byggesaken, kommunenes rolle i byggesaken og fastsetting av sakstype.

Tabell 7.1 Kommunale saksbehandlers svar på spørsmål om de har behov for informasjon om et eller flere av de følgende tema. Tallet viser prosentandelen som svarte ja på spørsmålet.

Tekniske krav	49
Fastsette sakstype	20,2
Vurdering av tiltaksklasser	30,8
Hvilke krav en skal stille til foretak med ansvarsrett i tiltaket	28,8
Kravene som stilles til ansvarlig søker	21,2
Tilsyn	48,1
Dokumentasjon i byggesøknaden	27,2
Kommunens rolle i byggesaken	23,3
Byggsøk	62,1
N = 119* (se note i tabell 3.1)	

Hva har foretakene behov for informasjon om?

Av tabell 7.2 fremgår det at omkring 50 % av foretakene mener at de har behov for informasjon om forhold knyttet til byggesak og teknisk regelverk. I tilknytning til byggesaken er det særlig behov for informasjon om tiltaksklasser, kravene som stilles til foretak med ansvarsrett og dokumentasjon i byggesaken.

Informasjonsbehovet later til å være noe mindre når det gjelder ordningen med sentral godkjenning.

Tabell 7.2 Hvilke temaer har foretakene behov for informasjon om? Tall i prosent.

	Meget høy grad	Ganske høy grad	I mindre grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke / ikke aktuelt
Ordningen med sentral godkjenning	4,3	29,5	57,6	5,4	3,2
Teknisk regelverk	7,2	46,4	40,2	3	3,2
Vurdering av tiltaksklasser	6,7	39,4	44,9	5	3,9
Krav som stilles til foretak med ansvarsrett	6,2	40,8	44,3	4,7	4,1
Dokumentasjon i byggesaken	6,9	41	44,5	3,7	4
Styringssystemer	5,5	34,9	50,3	4,9	4,4
N = 1430					

7.2 Hvordan besvarer BE spørsmål?

Får kommunenes saksbehandlere svar på det de spør om?

Med bakgrunn i tabell 7.3 kan vi lese to ting. Det ene er hva man spør om. Det andre er hvorvidt en får svar på det en spør om.

Vi ser av tabellen at mange saksbehandlere har tatt kontakt med BE for spørsmål knyttet til teknisk regelverk. Når det gjelder byggesaksbehandling har forholdsvis mange tatt kontakt vedrørende spørsmål om ansvarsrett og spørsmål om dokumentasjon i byggesaken.

Når det gjelder det tekniske regelverket opplever byggesaksbehandlerne at de får svar eller delvis svar på det de spør om. De tema saksbehandlerne blir minst kloke av å lufte med BE er spørsmål om dokumentasjon i byggesøknaden og spørsmål om søkerens rolle i byggesaken.

I det store og hele får kommunens saksbehandlere svar eller delvis svar på det de spør om ved kontakt med BE.

Tabell 7.3 Hvordan mener kommunenes saksbehandlere at BE besvarer spørsmål knyttet til følgende tema? Tall i prosent.

	Ja, fikk svar	Ja, fikk delvis svar	Nei, fikk ikke svar	Vet ikke / ikke aktuelt
Teknisk regelverk	45,6	32	2,9	19,4
Fastsette sakstype	11,4	4,5	-	84,1
Vurdering av tiltaksklasser	11,2	3,4	-	85,4
Hvilke krav en skal stille til foretak med ansvarsrett i tiltaket	22,8	7,6	1,1	68,5
Kravene som stilles til ansvarlig søker	13,3	5,6	2,2	78,9
Tilsyn	10	6,7	-	83,3
Dokumentasjon i byggesøknaden	11,2	6,7	4,5	77,5
Kommunens rolle i byggesaken	11,5	4,6	1,1	82,8
Byggsøk	9,1	2,3	1,1	87,5
N = 114				

Får foretakene svar på det de spør om?

Når det gjelder foretakenes kontakt med BE så ser vi at spørsmålene man retter i stor grad dreier seg om sentral godkjenning. Av tabell 7.4 fremgår det at ca. 9 av 10 får svar når de stiller spørsmål knyttet til sentral godkjenning.

Kategoriene kommunal byggesaksbehandling og teknisk regelverk er forholdsvis grove sammensetninger. Men vi ser at foretakene stort sett får svar på det de spør om.

Omtrent 4 av 5 som tar kontakt får svar på det de spør om når det gjelder byggesaksbehandling og tekniske regler.

Tabell 7.4 Får foretakene svar på spørsmål når de tar kontakt med BE? Tall i prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke / ikke aktuelt
Sentral godkjenning	55,1	5	39,9
Kommunal byggesaksbehandling	24,7	5,2	70,1
Teknisk regelverk	27,3	6,5	66,2
N = 1430			

7.3. BE's informasjonsprodukter

Kommunene om BE's informasjonsprodukter

Tabell 7.5 gir en oversikt over hvordan saksbehandlerne i kommunene vurderer ulike publikasjoner med informasjon om regler som i hovedsak utarbeides av BE.

Veiledning til teknisk forskrift og veiledning til saksbehandlingsforskriften vurderes som de mest nyttige veiledninger, fulgt av veiledningen til godkjenningsforskriften (GOF).

Temaveiledningen om tilsyn og fagbladet BEnytt vurderes og som meget eller ganske nyttige av mange kommuner.

Tabell 7.5 Kommunale saksbehandleres vurdering av nytteverdien av ulike trykte informasjonsprodukter som Statens bygningstekniske etat i hovedsak står bak. Tall i prosent.

	Meget nyttig	Ganske nyttig	Litt nyttig	Ikke Nyttig	Vet ikke/ ikke benyttet
Veiledning til teknisk forskrift	67,3	30,9	1,8	-	-
Veiledning til GOF	50	43,6	4,5	0,9	0,9
Veiledning til SAK	71,8	28,2	-	-	-
Temaveiledning om tilsyn	19,8	34	11,3	1,9	33
Temaveiledning om universell utforming	5,7	21,9	23,8	1,9	46,7
Temaveiledning om styring i mindre byggeprosjekter	2,9	15,4	24	1,9	55,8
Benytt	13,7	61,8	20,6	-	2,9
N = 114					

Vi har videre bedt kommunene om utdypende kommentarer til BE's informasjonsprodukter. Vi fikk ganske få svar på dette åpne spørsmålet. 14 av 119 besvarte spørsmålet. Kommentarene er referert i tabellen nedenfor.

De få kommentarene vi mottok viser til at veiledningene kan bli mer konkrete og praktisk rettet, mer utfyllende, mindre gjentakende, en kommunen ytrer ønske om stikkordregister, og en kommune mener at godkjenningskatalogen er dårlig. Den siste blir sikkert glad når han oppdager at godkjenningskatalogen er fjernet.

Tabell 7.6 Kommentar fra kommunale saksbehandlere på åpent spørsmål hvor vi ba om kommentar til veiledninger og magasiner som BE i hovedsak står bak.

Kommentarer fra kommunale saksbehandlere på Bes informasjonsprodukter	
Generelle kommentarer til veiledningene	Antall svar
Veiledningene kan være mer konkrete	1
Veiledningene uklare på enkelte punkter, litt lite utfyllende	1
Vanskelig å finne fram, ønsker stikkordregister	1
Mye ord – noen tema står mange steder, kunne vært redigert mer lettest.	1
Antall svar	4
Kommentarer til de enkelte veiledningene	
Teknisk forskrift vanskelig å orientere seg i – ønsker mer praktisk oppbygning slik at en lettere finner frem til kravene m.v som gjelder	1
Veiledning til tek er uklar når det gjelder tiltak i de forskjellige risikoklasser.	1
Stadig endring i brannklassifiseringen.	1
Veiledning til GOF virker noe diffus/uklar.	1
Bør være mer info om el behandling (byggsøk) i veiledning til sak.	1
Veiledning til SAK er ufullstendig. Hvorfor skriver ikke BE alt i SAK som kan behandles som melding, f. eks. murer?, som vi får opplyst ved telefonisk kontakt.	1
Antall svar	6
Diverse kommentarer	
Ønsker standardisering av byggesaksbehandlingen med maler	1
Tar tid å holde seg oppdatert	1
Meget positivt med temaveiledere – dette bør BE fortsatt prioritere	1
Temaveiledning, styring i mindre byggeprosjekter, lite relevant	1
Godkjenningskatalogen er dårlig	1
Antall svar	5
Ikke svar	105
Antall kommuner som har svart	14
Antall svar	15
N =	119

Foretakene om BE's informasjonsprodukter

Vi ser av tabell 7.7 at foretakene har mest bruk for veiledningen til teknisk forskrift, fulgt av veiledningene til godkjenningsforskriften og saksbehandlingsforskriften. Veiledningene oppfattes av de fleste som ganske nyttige.

Flesteparten av foretakene har kjennskap til fagbladet Benytt. De fleste finner magasinet ganske eller litt nyttig.

Videre ser vi at temaveiledningen om styring i mindre byggeprosjekter er blitt forholdsvis utbredt og at mange foretak har bruk for produktet.

Tabell 7.7 Foretakenes vurdering av nytteverdien av ulike trykte informasjonsprodukter som Statens bygningstekniske etat i hovedsak står bak. Tall i prosent.

	Meget nyttig	Ganske nyttig	Litt nyttig	Ikke Nyttig	Vet ikke/ ikke benyttet
Veiledning til teknisk forskrift	26,4	40,8	14,4	0,8	17,6
Veiledning til GOF	14,6	46,6	18,8	1,7	18,3
Veiledning til SAK	13,8	40,2	18,6	1,8	25,7
Temaveiledning om styring i mindre byggeprosjekter	5,8	28,3	17,1	2,8	46
Temaveiledning om universell utforming	2,5	17,9	17	3,5	59
Benytt	8,3	32,6	26,3	2	30,8
N = 1430					

BE's hjemmesider

Vi har dessverre kommet frem til den siste tabellen. Tabell 7.8 oppsummerer foretakenes syn på BE's hjemmesider. Vi ser at drøyt 70 % av respondentene har en mening om sidene. Et klart flertall av de som bruker hjemmesidene til BE mener at sidene er gode.

Tabell 7.8 Foretakenes vurdering av BE's hjemmesider. Tall i prosent.

God	Verken god eller dårlig	Dårlig	Vet ikke/ har ingen mening
56,2	12,7	2,5	28,2
N = 1430			

Henvisninger:

- Eli Støa, Wibeke Knudsen og Monica Jensø: Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen. SINTEF Bygg og Miljø, Arkitektur og byggeteknikk. 2004.
- Jacob Mehus, Anna Næss Rolstad, Viggo Nordvik og Vidar Stenstad: Endring i byggkvalitet. Kvantitativ registrering av byggskaadeomfang. Sluttrappport. Prosjektrapport 2004.
- Vidar Stenstad og Anna Næss Rolstad: Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekt i forhold til feil og mangler ved prosjektering. Hovedrapport, Prosjektrapport 2004.
- Tove L. Mordal og Veronica Lorentzen: Virkninger av endringer i plan- og bygningsloven for private tiltakshavere som bygger for eget formål. Oppdragsrapport nr. 4-2004. SIFO.
- Brukerundersøkelse 2003. Kommunal byggesaksbehandling, sentral godkjenning og Statens bygningstekniske etat. Statens bygningstekniske etat 2004.
- Byggesaksbehandlingen i kommunene. Undersøkelse september 2001. Statens bygningstekniske etat.
- Ot. prp. nr. 39 (1993-94). Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Ot. prp. nr. 112 (2001-2002). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger mm.). Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norges offentlige utredninger 2003-24. Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
- Tilsyn i byggesak. Temaveiledning. HO-1/2004. Statens bygningstekniske etat. Norsk Byggtjenestes Forlag 2004.

ⁱ Opplysning hentet fra BE's hjemmesider hvor man finner data for kommunenes saksbehandling (<http://www.be.no/beweb/info/kommunedata/data.html>).