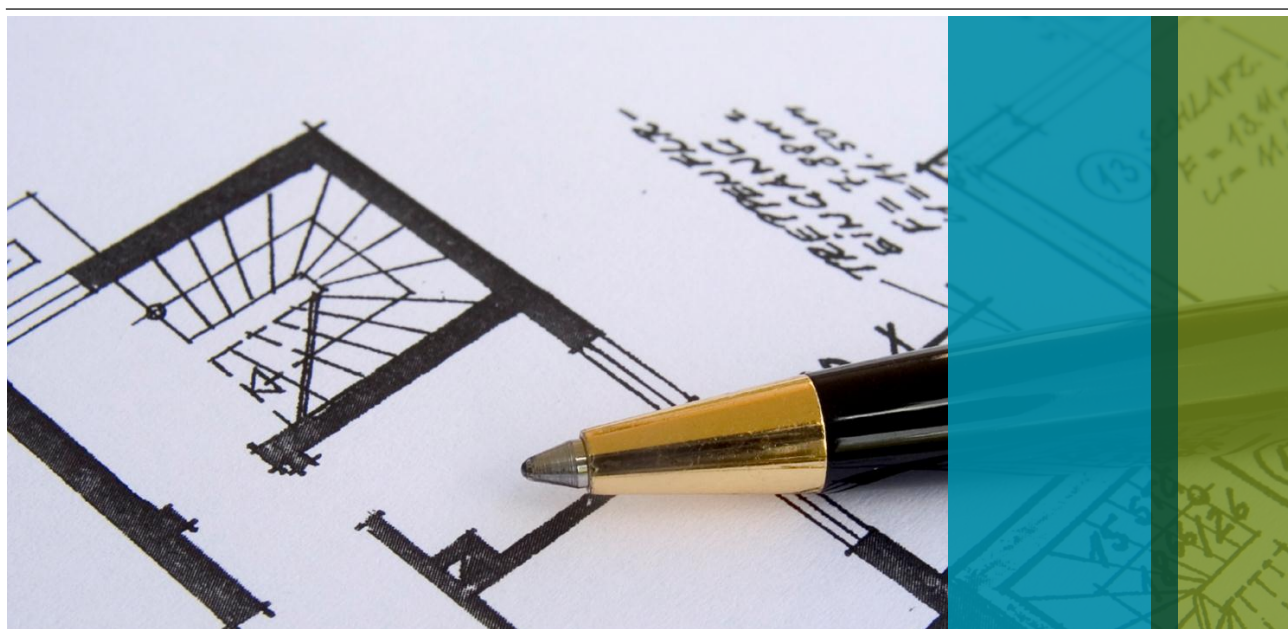


DAMVAD



14. september 2012

Evaluering af afbureaukratiseringen af byggesagsbehandlingen

Udarbejdet af DAMVAD for Energistyrelsen

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD A/S
Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K
Tel. +45 3315 7554
info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2012, DAMVAD

Indhold

1	Indledning og sammenfatning	5
	English summary	7
2	Baggrunden for afbureaukratiseringen af byggesagsbehandlingen	9
2.1	Om lovændringen	9
2.2	Intentioner og forventninger	9
2.3	Betydningen for et sagsforløb	10
2.4	Én blandt flere lovændringer	12
3	Betydningen for sagsbehandlingstiden i kommunerne	15
3.1	Stor betydning for bygherrer	15
3.2	Generelt stigende sagsbehandlingstider	15
3.3	Markante forskelle mellem kommunerne	16
3.4	Lovændringens betydning for sagsbehandlingstiden	17
3.5	Hvad bestemmer sagsbehandlingstiden?	19
4	Betydningen for ressourceforbruget i kommunerne	23
4.1	Ressourceforbruget i en byggesag	23
4.2	Kontrol af byggetekniske forhold	24
4.3	Lovændringens betydning for ressourceforbruget	24
5	Betydningen for administrative lettelser for bygherre	27
5.1	Bygherres administration i en byggesag	27
5.2	De oplevede administrative byrder i en byggesag	28
5.3	Betydningen for administrative lettelser for bygherrer	29
6	Betydningen for kvaliteten i byggeriet	32
6.1	Udviklingen i byggeriets kvalitet	32
6.2	Lovændringens betydning for kvaliteten i byggeriet	33
7	Muligheder for videreudvikling	35
7.1	Én byggesag på tværs af lovområder	35
7.2	Hånd om uerfarne bygherrer	36
7.3	Hurtig og ensartet byggesagsbehandling	37
	Referencer	39
	Bilag – Evalueringens metodegrundlag	40

1 Indledning og sammenfatning

1. januar 2009 blev alle ukomplicerede byggerier fritaget fra kommunal kontrol af byggetekniske forhold.

På opdrag fra Energistyrelsen har DAMVAD (www.damvad.com) her tre år efter udarbejdet en evaluering af lovændringens betydning for fire forhold: sagsbehandlingstiden, ressourceforbruget i kommunerne, administrative lettelser for bygherrer og for byggeriets kvalitet.

Evalueringen er baseret på interviews med berørte organisationer, udvalgte kommuner, virksomheder og bygherrer. Herudover hviler evalueringen på tilgængelige datakilder samt en række eksisterende undersøgelser af området.

Evalueringens konklusioner

Evalueringens konklusioner lyder som følger:

Marginal betydning for sagsbehandlingstiden

Evalueringen konkluderer, at lovændringen kun har marginal betydning for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og for variansen i sagsbehandlingstiden for ukomplicerede byggerier. Sagsbehandlingstiden har generelt været stigende over de senere år og opleves fortsat som for lang af bygherrer. Selv om ressourceforbruget i gennemsnit er 10-20 timer, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på to måneder.

Der er stor forskel på sagsbehandlingstiderne mellem kommunerne, som ikke forklares af objektive forhold så som kommunetype, byggeritype, sagsmængde mv. Kommuner, der på papiret er ganske ens kan have meget forskellig sagsbehandlingstid. Det generelle billede er, at de kommuner, der har arbejdet med sagsbehandlingstiden har kunnet opnå væsentlige forkortelser.

Lovændringens begrænsede betydning for sagsbehandlingstiden skyldes, at kontrol af byggetekniske forhold typisk er meget lidt tidskrævende – særligt i ukomplicerede sager (typisk 0,5-2 arbejdstimer). Kontrol af byggetekniske forhold var typisk, før lovændringen, uafhængig af eksterne instansers sagsbehandling. Endelig foregik kontrol af byggetekniske forhold parallelt med den øvrige sagsbehandling og forlængede således ikke det samlede sagsforløb.

En mindre reduktion af ressourceforbruget

Evalueringen konkluderer, at lovændringen har medført en mindre reduktion i kommunernes ressourceforbrug (estimeret 5-10 pct.). Reduktionens størrelse skal ses i lyset af, at byggesagsbehandlere ikke oplevede kontrollen af byggetekniske forhold som fagligt eller tidsmæssigt krævende i de fleste ukomplicerede byggesager.

Som følge af lovændringen oplever kommunerne samtidig en øget rådgivningsbyrde, særligt i form af forespørgsler fra uerfarne bygherrer, der efter lovændringen entydigt har ansvar for overholdelse af byggetekniske forhold.

Evalueringen finder ikke indikationer på, at lovændringen har ledt til organisatoriske ændringer i kommunerne, men indikerer, at ambitionerne at spare ressourcer svarende til 100-150 medarbejdere i nogen grad er opnået.

En mindre lettelse for bygherrer

Om lovændringens betydning for administrationsbyrden for bygherrer konkluderer evalueringen, at lovændringen har medført en mindre administrativ lettelse gennem færre tilbagemeldinger fra kommunen om byggetekniske forhold. Dette svarer formentlig til de ambitioner, som blev opstillet i det lovforberedende arbejde.

Lovændringen har samtidig betydet flere tvivlsspørgsmål særligt fra uerfarne bygherrer, hvilket har medført en øget oplysningsbyrde for kommunerne. Konkret har lovændringen givet anledning til to tvivlsspørgsmål blandt uerfarne bygherrer:

- Er mit byggeri omfattet af lovændringen?
- Og i så fald, overholder jeg så de byggetekniske forhold?

Evalueringen konkluderer desuden, at der generelt et stort vejledningsbehov i byggesager og at også erfarne bygherrer har svært ved at finde rundt i reglerne. Her giver særligt helhedsvurderinger i byggesager og tilstødende lovgivninger anledning til tvivl.

Hertil kommer, at kommunerne ikke har udarbejdet ensartet kommunikationsmateriale eller ansøgningsblanketter. Dette øger forvirringen blandt både erfarne og uerfarne bygherrer, der ligeledes fremhæver, at bygningsreglementet i nogen grad tolkes forskelligt på tværs af kommuner.

Usikkerhed om betydningen for kvaliteten

I forhold til lovændringens betydning for udviklingen i byggeriets kvalitet konkluderer evalueringen, at lovændringens betydning endnu er usikker grundet den korte periode siden lovændringen trådte i kraft. Det forventes først, at der kan konkluderes på den endelige effekt inden for en 5-10 års periode.

En sideløbende undersøgelse af området udarbejdet af Statens Byggeforskningsinstitut peger dog på, at lovændringen har betydet at, der indsendes mere dokumentation og at kravopfyldelsen i dokumentationen af overholdelsen af byggetekniske forhold er øget. Det gælder både generelt for de byggerier, der er omfattet af lovændringen og specifikt for de sikkerhedsmæssige forhold i byggeri-

erne. Samtidig er dette kun tilfældet i bykommuner, men ikke i landkommuner.

Disse indikationer står i nogen grad i modsætning til kommunernes og flere organisationers forventninger til lovændringen om, at der vil opstå flere – om end hovedsageligt banale byggetekniske fejl – som følge af kontrolfritagelsen af byggetekniske forhold. Der er under alle omstændigheder ingen indikationer på, at lovændringen medfører større konsekvenser for byggeriets kvalitet.

Muligheder for videreudvikling

Fremadrettet identificerer evalueringen tre indsatsområder for videreudvikling af området i forlængelse af lovændringen.

Én byggesag på tværs af lovområder

Evalueringen peger på behovet for at en byggesag organiseres bedre i et servicefællesskab mellem myndigheder og omkring én samlet forventningsafstemning, én samlet dokumentationspakke og én ansvarlig sagsbehandler.

Hånd om uerfarne bygherrer

Særligt i forhold til uerfarne bygherrer peger evalueringen på behovet for mere vejledning forud for en byggesag, fælles informationsmateriale på tværs af kommuner samt anvendelse af selvvaliderende ansøgningskemaer. Herudover peger evalueringen på, at bygningsreglementet i højere grad kan organiseres efter ”bygherresituation”.

Hurtig og ensartet byggesagsbehandling

Endelig peger evalueringen på, at mange kommuner kan lære af de bedste og på, at kommunerne i højere grad kan arbejde med ensartede servicemål for sagsbehandlingstiden i byggesager.

English summary

January 1st 2009 all uncomplicated construction projects were exempted from mandatory constructional control, by amendment of the construction legislation.

By commission of the Danish Energy Authority DAMVAD (www.damvad.com) has evaluated the impact of the amendment with respect to four parameters: county processing time, use of county resources, administrative savings for builders and for the quality of constructions.

The evaluation is based on interviews with affected organisations, selected counties, businesses in the construction sector and builders. In addition, the evaluation is based on a number of available data sources and existing studies in the area.

Conclusions

The conclusions of the evaluation are as follows:

Marginal impact on processing time

The evaluation concludes that the amendment has marginal impact on the average processing time and for the variance in uncomplicated construction projects. Overall, processing time has been increasing over recent years and builders perceive process time as too long. While the average work time (for the county) in an uncomplicated construction project is between 10 and 20 hours, the average process time is two months.

There are significant differences in terms of process time between counties, which are not explainable by observable variables, such as county type, construction type, number of applications, etc. Counties, which are in principle very similar, may thus have very different processing times. In general counties, which has made an effort to reduce processing times has achieved significant reductions.

The limited impact on the amendment upon process time is due to the fact that constructional control is, in general, not time consuming – especially for uncomplicated construction projects (0.5-2 man hours). In addition, constructional control was typically independent of processing time in external agencies before the amendment. Finally, constructional control was completed in parallel to other casework, and thus did not extend the total processing time.

A small reduction in county resource use

The evaluation concludes that the amendment has led to a small reduction in county resource use (an estimated 5-10 pct.). The size of this reduction should be seen in light of the fact that building administrators did not consider constructional control difficult or particularly time consuming in most uncomplicated construction projects.

As a consequence of the amendment, counties experience an increased counselling burden, especially with respect to inexperienced (private) builders, which after the amendment holds responsibility for compliance to building codes.

The evaluation finds no indications that the amendment has led to organisational change in counties, but concludes that the intentions behind the amendment to save resources equivalent to 100-150 full time positions to some extent has been realised.

Small administrative savings for builders

On the impact of the amendment upon builders' administrative burdens, the evaluation concludes that the amendment has led to a small administrative saving for builders through less feedback from the county. This is probably equivalent to the ambitions behind the amendment.

In addition, the amendment has led to more questions especially from inexperienced builders, which in turn has led to a greater counselling burden for counties. Specifically, the amendment has led to two doubts among inexperienced builders:

1. Is my construction project affected by the amendment?
2. And in that case, am I in compliance with building codes?

The evaluation further concludes that, in general, there is a large need for counselling in construction projects. This is also the case for experienced builders. Especially “overall assessment” and adjacent legislation is a source of doubt.

Counties have not developed joint information or application forms. This increases doubt among experienced and inexperienced builders alike, which also emphasises that building codes are interpreted differently across counties.

Uncertain impact on construction quality

On the impact of the amendment on quality of constructions, the evaluation finds that the impact of the amendment remains uncertain. This is due to the relatively short time period since the amendment. We expect, that the impact of the amendment upon quality of construction can be observed within a period of 5-10 years.

A parallel study conducted by the Danish Building Research Institute nonetheless concludes that, the amendment has led to more and higher quality of documentation on complication to building codes. This is true overall and for documentation of safety aspects of constructions. This is however the case in urban counties, and not in rural counties.

These indications are in opposition to the expectations of counties’ and several organisations that

the amendment will lead to more, primarily banal, violations of building codes.

At present, there are no indications that the amendment will have significant consequences for the quality of constructions.

Further development

Looking forward, the evaluation identifies three opportunities for further development.

One building application across agencies

The evaluation points to the need for organising building applications across agencies and legislations around one clarification of expectations, one package of documentation, and one caseworker.

Attention to inexperienced builders

Especially with regard to inexperienced builders, the evaluation points to the need for additional counselling leading up to a building application, shared information material across counties and the use of self-validating application forms. In addition the evaluation points to the need for organising building codes by “builder situation”.

Fast and uniform application processing

Finally, the evaluation indicates that many counties can learn from the best and that counties may benefit from uniform service targets for processing times.

2 Baggrunden for afbureaukratiseringen af byggesagsbehandlingen

Dette første kapitel beskriver baggrunden for afbureaukratiseringen af byggesagsbehandlingen, intentionerne bag lovændringen og på dens forventede konsekvenser.

2.1 Om lovændringen

Folketinget vedtog i juni 2008 en ændring af bygge-loven om afbureaukratisering af byggesagsbehandlingen, der trådte i kraft 1. januar 2009¹.

Formålet var at afbureaukratisere kommunernes byggesagsbehandling ved at fritage ukomplicerede byggerier fra kommunal kontrol af de byggetekniske forhold.

Desuden skulle lovforslaget bidrage til at tydeliggøre de principper, som kommunerne lægger til grund ved opkrævning af byggesagsgebyrer. Endvidere blev det lovbestemt, at Erhvervs- og Byggestyrelsen fik samme kontrolmuligheder som kommunerne i forbindelse med markedsovervågning.

Mindre og ukomplicerede byggerier, som f.eks. parcelhuse, garager m.v., rækkehuse og industri- og lagerbygninger i én etage, blev fritaget fra kommunal kvalitetskontrol af tekniske forhold.

Samtidig blev jordbrugserhvervets bygninger i lovforslaget ligestillet hermed, og dermed omfattet af krav om byggesagsbehandling, men undtaget krav om kommunal kontrol af de tekniske forhold.

Det betød, at ca. 90 pct. af alt byggeri blev fritaget fra kommunal kontrol af byggetekniske forhold.

¹ Retsinformation 2008

Hvad er byggetekniske forhold?

I forbindelse med lovændringen omfatter "byggetekniske forhold" følgende:

- 1) adgangsforhold eller tilgængelighed, herunder krav til indretning,
- 2) konstruktioner, herunder krav til fugt og holdbarhed,
- 3) brandforhold,
- 4) indeklima,
- 5) energiforbrug og
- 6) installationer.

Retsinformation 2008

Det ændrede ikke ved kommunernes kontrol af de lokale, bebyggelsesregulerende forhold, såsom bygningens afstand til naboskel, udseende og højde ligesom kommunen fortsat har skullet kontrollere om anden relevant lovgivning, f.eks. arbejdsmiljøloven, fredningsloven, miljøbeskyttelsesloven og beredskabsloven er overholdt. Desuden har byggesagsbehandlingen fortsat skullet sikre koordinat-ion mellem de forskellige relevante myndigheder.

For både lagerbygninger, simple industribygninger, jordbrugserhvervets bygninger og sammenbyggede enfamiliehuse med over to husstande gælder dog, at de er underlagt kommunal kontrol af, hvorvidt bygningerne er opført og indrettet, så der opnås tilfredsstillende tryghed mod brand.

For større og mere komplicerede byggerier som etageejendomme til beboelse eller kontor, butikcentre, sportsanlæg mv., blev der ikke indført ændringer i den kommunale byggesagsbehandling.

2.2 Intentioner og forventninger

Der var en række forskellige bevæggrunde bag lovændringen.

- Mindre og ukomplicerede byggerier var underlagt en kontrol af de byggetekniske forhold, der

kunne være mere omfattende, end risiciene blev vurderet at berettige til.

- Kommunernes fortolkning af byggelovgivningens tekniske krav divergerede, så "det samme hus" ifølge aktører i byggeriet blev sagsbehandlet forskelligt fra kommune til kommune.
- Teknisk kontrol af alle byggerier gjorde byggesagsbehandlingen unødigt tung og omkostningsfuld. Det kunne gøre det vanskeligere for kommunerne at prioritere opgaverne i byggesagsbehandlingen og bandt kommunale ressourcer, som kunne anvendes andetsteds.
- Den enkelte bygherre af mindre og/eller ukompliceret byggeri kunne opleve, at kommunens tekniske kontrol var en påtvungen, gebyrbelagt ydelse, der ikke afspejlede de tekniske risici ved byggeriet.

De forventede konsekvenser for bygherrer, kommuner, borgere m.fl. er sammenfattet i tabel 1 nedenfor.

Et emne i forbindelse med det lovforberedende arbejde var spørgsmålet om der ville opstå flere fejl og mangler i fraværet af kommunal kontrol.

Lovforslaget ændrede ikke på, at det er bygherren,

der har ansvaret for byggeriets lovlighed, men det havde bl.a. til hensigt at tydeliggøre bygherrens ansvar.

2.3 Betydningen for et sagsforløb

I vurderingen af lovændringens betydning er det indledningsvist vigtigt at se på, hvordan lovændringen påvirker et typisk byggesagsforløb.

Figur 1 illustrerer en simpel model for et typisk byggesagsforløb og indplacerer lovændringen heri. Modellen illustrerer forløbet fra bygherrer indsender en ansøgning om byggetilladelse, til at afgørelsen af ansøgningen foreligger.

Indsendelse: Som første led i sagsforløbet indsender bygherrer en ansøgning byggetilladelse.

Komplethed: Som andet skridt i sagsforløbet vurderer kommunens byggesagsbehandler det indsendte materiales "komplethed". Med andre ord: har kommunen modtaget det materiale, der skal til for at vurdere ansøgningen?

Opfølgning: Hvis centrale dokumenter mangler

TABEL 1

Forventede konsekvenser for kommuner, erhvervsliv og borgere ved lovændringen

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Konsekvenser for Kommunerne	<p>Reduktion af kommuners udgifter til byggesagsbehandling svarende til 100-120 mio. kr./år.</p> <p>Øgede gebyrindtægter til kommuner i forbindelse med jordbrugserhvervet, forventet 10 mio. kr.</p> <p>Mulighed for at omplacere 100-150 medarbejdere til andre opgaver i kommunerne</p>	<p>Mistede gebyrindtægter til kommunerne. Forventet 50 mio. kr. om året.</p>
Konsekvenser for erhvervslivet	<p>Positive erhvervsøkonomiske konsekvenser og væsentlige administrative lettelser (over 10.000 timer) for de omfattede bygherrer.</p> <p>Besparelser for bygherrerne for byggesagsgebyret</p>	<p>Øget gebyrbetaling til jordbrugserhvervet</p> <p>Nogle bygherrer kunne forvente at skulle bruge mere tid på kvalitetssikring</p>
Konsekvenser for borgerne	<p>Kortere oplevet sagsbehandlingstid</p>	

DAMVAD 2012 på baggrund af bemærkninger til loven

efterspørger byggesagsbehandler yderligere dokumentation fra bygherre. Når kommunen har modtaget den nødvendige dokumentation betragtes ansøgningen som "fuldt belyst".

Sagsgang: Gennem næste led af sagsbehandlingsforløbet bestemmes sagsgangen for ansøgningen. Her er det centrale spørgsmål hvilke vurderinger (og dermed parter), der er nødvendige for at kunne afgøre ansøgningen. Her kan være tale om andre instanser, f.eks. fredningsnævnet, kommunale udvalg, brandtekniske fagfolk, etc. Det videre sagsforløb tilrettelægges herefter.

Vurdering: Gennem næste skridt i sagsgangen vurderes byggesagen. En byggesag kan involvere vurderinger både internt og eksternt i kommunen, som illustreret i figuren. Den samlede afgørelse kan således være resultatet af en række parallelle vurderinger af bygherres ansøgning. Som vist i modellen påvirker lovændringen alene *vurderingen* af byggetekniske forhold. Her er det vigtigt at understrege, at bygherre fortsat er forpligtet til at indsende dokumentation for (og underskrevet erklæring af) overholdelse af byggetekniske forhold i ansøgningen, men at disse ikke vurderes af kommunen. Dette kaldes "den lukkede kuvert".

Nogle vurderinger kan kræve yderligere dokumentation fra bygherre undervejs i vurderingsfasen, som illustreret i modellen.

Afgørelse: Som sidste led afgøres byggesagen, og afgørelsen kommunikeres herefter til bygherrer.

I forhold modellen er det vigtigt at bemærke, at nogle byggesager afviger fra det typiske. Det kan f.eks. betyde, at byggesagen begynder allerede i modellens første led med en henvendelse fra bygherrer om vejledning om, hvad en ansøgning skal indeholde. I forløbets anden ende opererer nogle kommuner med "betingede godkendelser", der forudsætter, at bygherre indsender mindre vigtig dokumentation efter der reelt er truffet afgørelse i sagen.

Endelig er der stor forskel på hvilke instanser, der involveret i afklaringen af en byggesag. Mens nogle byggesager berører mange andre lovområder og involverer tekniske undersøgelser af dets konsekvenser, kan andre behandles af en enkelt byg-

gesagsbehandler.

2.4 Én blandt flere lovændringer

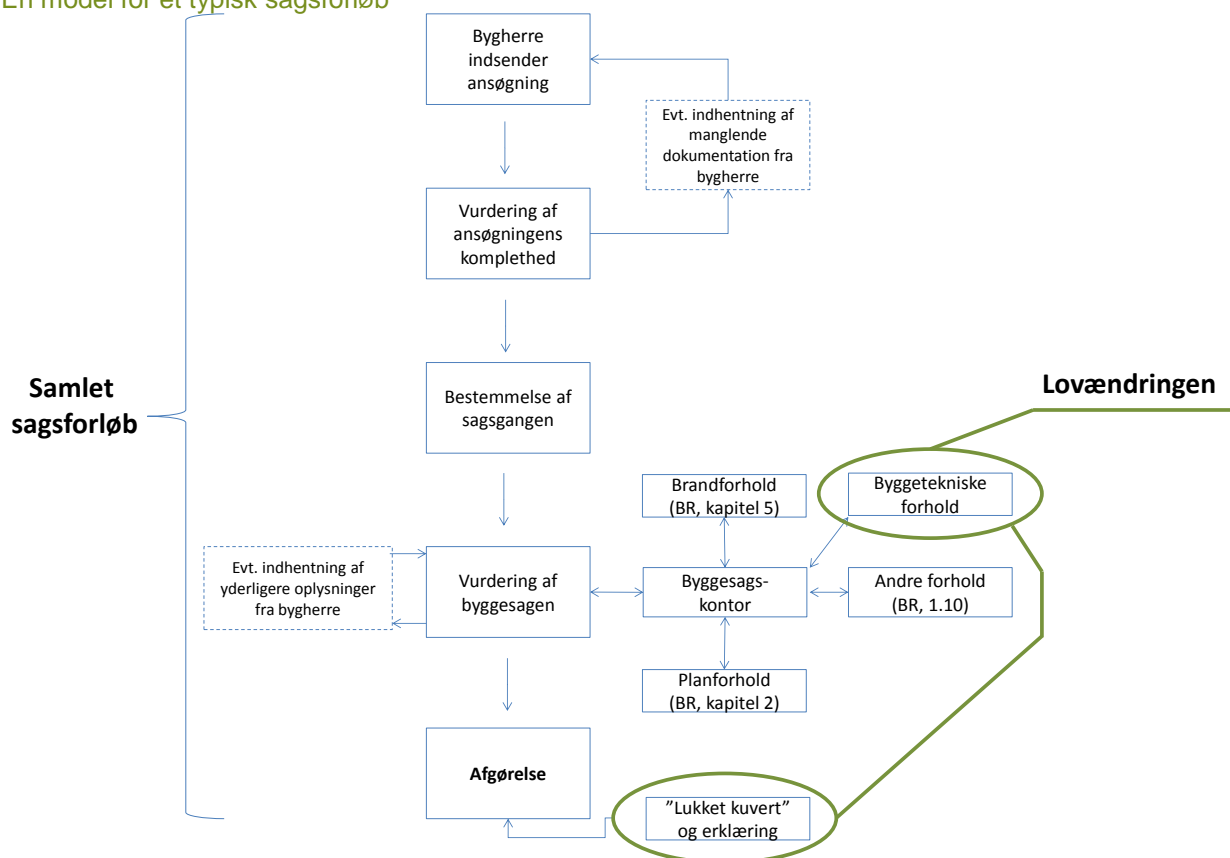
Som vist i figur 2 påvirker den aktuelle lovændring kun en mindre del af et større sagsforløb.

Lovændringen er således kun én blandt en række væsentlige lovændringer, der gennem de senere år har haft indflydelse på byggesagsbehandlingen i kommunerne.

Sagsbehandlingstiden, ressourceforbruget, de administrative byrder og kvaliteten i byggeriet påvirkes således af en række andre lovændringer – ud over den aktuelle lovændring.

FIGUR 1

En model for et typisk sagsforløb



DAMVAD 2012

Tabel 2 (på næste side) viser en oversigt over de mest betydningsfulde lovændringer på området, som samtidig har påvirket målsætningerne for afbureaukratiseringen af byggeriet.

De følgende kapitler referer tilbage til flere af de beskrevne lovændringer, der i varierende grad må forventes påvirke betydningen af den aktuelle lovændring.

TABEL 2

Parallelle lovændringer med betydning for udfaldet af afbureaukratiseringen af byggesagsbehandlingen

Tiltag	Medførte ændringer med mulig effekt på byggesagsbehandling	I krafttrædelse
<p>Bygningsreglementet, BR10</p> <p>Bygningsreglementet danner rammen om den kommunale byggesagsbehandling. Det blev samlet som ét reglement i 2008 (BR08) og revideret i 2010.</p>	<p>Styrket efterlevelse af 2020-byggeriet Kommunerne skal i 10 pct. af 2020-bygningerne stille krav om dokumentation af korrekt udfyldt energiberegning. Ligeledes skal kommunerne i alle 2020 og 2015-byggerier forlange dokumentation for bygningernes tæthed.</p> <p>Krav til indeklimaet Der indføres et krav om dokumentation af temperaturforholdene om sommeren i kritiske rum.</p> <p>Lempelse af kravene for opførelse af garager, carporte m.v. Som del af regeringens "Væk med bøvlet"-plan ændres grænsen for, hvornår garager, carporte, udhuse, drivhuse, overdækkede terrasser og lignende bygninger skal anmeldes til kommunen. Efter de gældende regler skal byggearbejder med et areal op til 50 m² anmeldes til kommunen.</p> <p>Fremover kan garager m.v. med et areal på op til 35m² opføres uden anmeldelse til kommunen, dog skal garager m.v., som opføres i forbindelse med sammenbyggede enfamiliehuse, anmeldes, hvis arealet er over 20 m².</p> <p>Garager m.v. med et areal over 35 m² og højst 50 m² skal fortsat anmeldes til kommuner. For garager m.v. i forbindelse med sammenbyggede enfamiliehuse skal der ske anmeldelse, når arealet er over 20 m² og højst 50 m².</p>	2010
<p>Den obligatoriske Byggeskadeforsikringsordning</p> <p>Den obligatoriske byggeskadeforsikring blev indført efter en periode med en række konkrete sager, hvor forbrugere stod med nyopførte huse med alvorlige byggeskader som fx skimmelsvamp, og hvor forbrugerne efterfølgende skulle igennem lange og komplicerede tvister og retssager for at få udbedret fejl og mangler. Formålet med at indføre ordningen var således dels at styrke forbrugernes retsstilling i sager om udbedring af væsentlige byggeskader, dels at nedbringe antallet af fejl og mangler i det private boligbyggeri.</p>	<p>Kommunerne udfører som led i deres byggesagsbehandling kontrol af, at bygherren tegner den obligatoriske byggeskadeforsikring.</p> <p>Kommunen skal i forbindelse med ansøgningen om byggetilladelse vurdere, om et byggeri er omfattet af forsikringsordningen. Er byggeriet omfattet af ordningen, skal bygherren dokumentere, at der foreligger et tilbud fra et forsikringsselskab på en byggeskadeforsikring. Foreligger der ikke et tilbud, kan kommunen ikke udstede byggetilladelsen. Når et byggeri er opført, skal det færdigmeldes til kommunen. Ved færdigmelding skal bygherren dokumentere, at bebyggelsen er forsikret, og at præmien er betalt. Kommunen skal således kontrollere, at færdigmeldingen indeholder de fornødne oplysninger om forsikringen. Hvis ikke der er dokumentation for en tegnet forsikring, kan kommunen ikke afslutte byggesagen og registrere byggeriet som færdigmeldt i Bygnings- og BoligRegisteret (BBR).</p> <p>Evalueringen af ordningen viser at der er stor forskel på, hvad kommunerne gør, hvis de ikke modtager den påkrævede dokumentation i forbindelse med færdigmelding af et byggeri. 25 procent af kommunerne melder, at de alligevel færdigmelder byggeriet, dog med en kommentar i BBR, hvoraf det fremgår, at dokumentationskravet til byggeriet ikke er opfyldt. 25 procent af kommunerne rykker for dokumenterne og afventer svar, inden byggeriet færdigmeldes, mens 27 procent af kommunerne udsteder tvangsbøder for at sikre, at den påkrævede dokumentation tilvejebringes (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011a)</p> <p>Ny vejledning Erhvervs- og Byggestyrelsen har i august 2010 udsendt en ny vejledning til byggeskadeforsikringsordningen. Vejledningen indebærer en væsentlig forbedring af det administrative regelgrundlag for ordningen og er således en hjælp for kommunerne i deres daglige administration af ordningen.</p>	2008
<p>Offentliggørelse af byggesagsbehandlingstider på Energistyrelsens hjemmeside</p>	<p>Siden den 9. juni 2010 har hhv. EBST og senere Energistyrelsen offentliggjort tal for kommunernes byggesagsbehandlingstider på deres hjemmeside.</p> <p>Dette har fra kommunernes side medført noget polemik ift., hvorvidt de offentliggjorte tal har været retvisende. Det kan således konstateres at kommunerne i høj grad har været opmærksomme på dette tiltag.</p> <p>Samtidig kan det også konstateres at en del kommunerne siden da har haft særligt fokus på byggesagsbehandlingstider. Nogle har igangsat tiltag, der har skullet nedbringe sagsbehandlingstiderne (tilføjning af flere ressourcer, garantier for maksimal sagsbehandlingstid mm.), andre har forklaret deres sagsbehandlingstider/procedurer i notater.</p>	2010
<p>Habitatsvurdering af byggerier</p>	<p>Hvor nye byggerier kan have negativ indflydelse på Natura 2000 områder skal kommunen gennemføre en konsekvensvurdering, som skal dokumentere påvirkningens omfang.</p> <p>Kommunen skal på den baggrund kunne afvise, at både den fysiske placering og efterfølgende drift af bygningen og anlægsaktiviteter i forbindelse med opførelse af bygningen vil skade Natura 2000-området.</p>	2010
<p>Helhedsvurdering af byggerier</p> <p>Helhedsvurderinger (tidl. dispensationssager) er en del af en bredere udvikling af bygningsreglementet fra et klart detaljefineret reglement mod et mere fleksibelt reglement med mere plads til vurdering af det enkelte byggeri.</p>	<p>Ansøges der om opførelse af bebyggelse der ikke er i overensstemmelse med eller ikke er reguleret af byggerettens bestemmelser, skal kommunen foretage en helhedsvurdering.</p> <p>Ved helhedsvurderingen vurderer kommunen bebyggelsens samlede omfang og indvirkning på omgivelserne, i forhold til grundstørrelse, bebyggelsesprocent, afstandsforhold, etageantal, bebyggelsens højde, samt de ubebyggede arealers indretning, under inddragelse af de generelle kriterier.</p> <p>De generelle kriterier udtrykker de hensyn som kommunalbestyrelsen skal inddrage i vurderingen, hvorefter bebyggelsens omfang skal være hensigtsmæssig i forhold til anvendelsen, og bebyggelsen skal sikres tilfredsstillende lysforhold, friarealer, adgangs- og tilkørselsforhold, samt svare til det sædvanlige eller det der til stræbes i et område.</p>	2008

DAMVAD 2012

3 Betydningen for sagsbehandlingstiden i kommunerne

Dette kapitel belyser, betydningen af gennemførte lovændring sagsbehandlingstider for byggesager i kommunerne.

Som beskrevet i forrige kapitel, var det en forventet gevinst ved lovændringen, at den ville medføre en kortere sagsbehandlingstid i kommunerne².

3.1 Stor betydning for bygherrer

Både professionelle og uprofessionelle bygherrer, som er interviewet i forbindelse med evalueringen fremhæver, at sagsbehandlingstiden har stor betydning for byggeriet.

Sagsbehandlingstiden kan have økonomiske konsekvenser: Mens langstrakte sagsbehandlingsforløb af de private borgere hovedsageligt betragtes som et irritationsmoment, angiver de professionelle bygherrer, at lange sagsbehandlingstider kan udgøre en betydelig økonomisk belastning. For de professionelle bygherrer er det især forlængelsen af byggeriets liggetid, og dermed en forlængelse af den periode, hvor der skal betales renter af investeret kapital, der udgør en omkostning.

Dette fremhæves især som et problem af ejendomsinvestorer, der har brug for den bundne kapital til at investere i nye projekter. Kommunernes sagsbehandlingstider har således direkte betydning for antallet af projekter der kan gennemføres årligt – og herigennem betydning for størrelsen af virksomhedens omsætning.

For bygge- og rådgivningsvirksomheder udgør lange og/eller usikre sagsbehandlingstider især en udfordring i forhold til at planlægge byggeprocessen (herunder koordination af underentreprenører) samt i forhold til overholdelse af ibrugtagningsdato overfor kunden.

² Retsinformation (2008)

Endvidere angiver rådgivningsvirksomheder, at de oplever sig som en "lus imellem to negle", da de i forbindelse med lang sagsbehandlingstid i praksis agerer mellemmand mellem en utålmodig bygherre og kommunen. Selvom rådgivningsvirksomhederne har begrænset indflydelse på sagsbehandlingstiden, oplever de alligevel, at dette er et vigtigt parameter for deres kunders tilfredshed med hele planlægnings- og byggeprocessen.

Sagsbehandlingstiden kan således have stor betydning for bygherrer.

3.2 Generelt stigende sagsbehandlingstider

Siden 2009 har kommunerne været forpligtet til at oplyse behandlingstiden for byggesager til Bygge- og Boligregistret (BBR).

Lovændringen trådte ligeledes i kraft i 2009, og der findes således ikke et datagrundlag, der tillader sammenligninger før og efter lovændringen. Vi er således begrænset til at se på udviklingen i sagsbehandlingstiden *siden* lovændringen trådte i kraft.

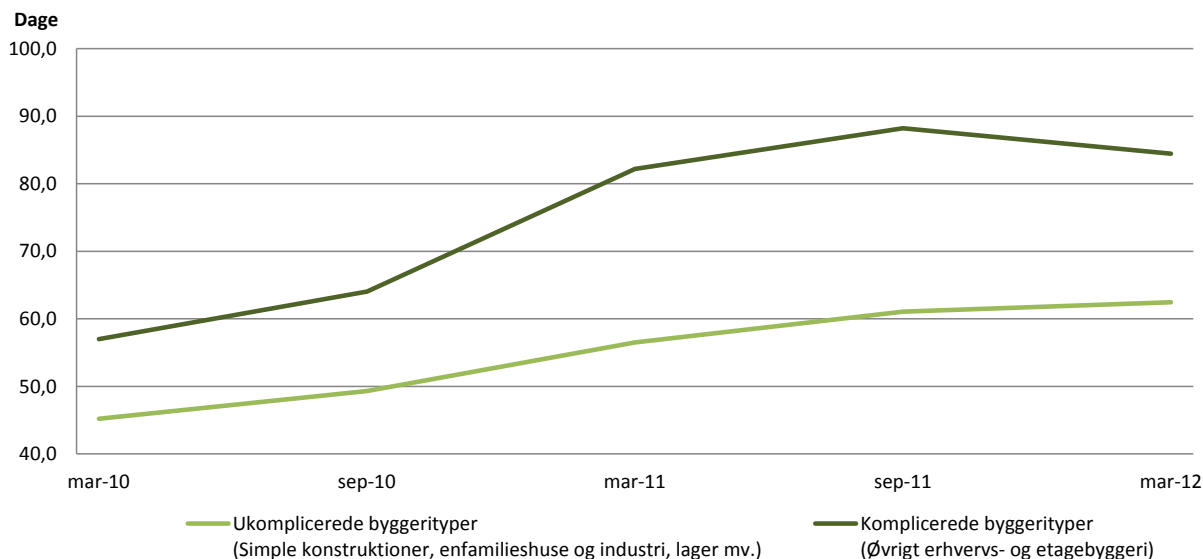
Fra 2009 og frem til i dag har sagsbehandlingstiderne i kommunerne været stigende – både for komplicerede og ukomplicerede byggerier, som vist i figur 2.

Sagsbehandlingstiden for komplicerede byggesager er dog steget mere end ukomplicerede byggesager. Sagsbehandlingstiden for et ukompliceret byggeri (og som dermed er omfattet af denne lovændring) behandles i dag på lige over to måneder (62,5 dage), mens en kompliceret byggesag gennemsnitligt behandles på knapt tre måneder (84,5 dage)³.

³ DAMVAD 2012 på basis af BBR-registret

FIGUR 2

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid på tværs af alle kommuner opdelt på komplicerede og ukomplicerede byggerityper (2010-2012)



Kilde: DAMVAD 2012 på baggrund af BBR

Her er det vigtigt at bemærke, at der er tale om *bruttosagsbehandlingstider*. Det betyder, at sagsbehandlingstiden opgøres fra kommunen modtager af bygherres ansøgning til sagen afgøres – uanset om ansøgningsmaterialet er komplet og sagen dermed ”fuldt belyst”⁴, som beskrevet i forrige kapitel. I praksis indeholder sagsbehandlingstiden således også ventetid, hvis kommunen efterspørger yderligere dokumentation fra bygherre. I nogen grad må dette forhold dog forventes at være sammenligneligt på tværs af kommuner.

3.3 Markante forskelle mellem kommunerne

Ser vi isoleret på sagsbehandlingstiden for ukomplicerede byggerier i perioden efter lovændringen, er der markante forskelle mellem kommunerne, som vist i figur 3 på næste side.

I de kommuner med de længste bruttosagsbehandlingstider behandles en ukompliceret byggesag på fire måneder i gennemsnit – dobbelt så lang tid som gennemsnittet. Omvendt behandles

en ukompliceret byggesag de kommuner med de korteste sagsbehandlingstider på 2-4 uger – altså over dobbelt så hurtigt som gennemsnittet.

3.3.1 Ingen simple forklaringer

DAMVAD har gennemført en analyse af mulige forklarende årsager til den markante varians i sagsbehandlingstiderne med kontrol for en række objektive forhold, som er vist i figur 4.

Resultatet viser, at der alene findes en statistisk sammenhæng mellem, at kommuner med et højt antal ansøgninger om simple byggerier har en kortere sagsbehandlingstid. Alle øvrige forhold viser sig at være statistisk insignifikante.

Analysen indikerer således at forskellene i sagsbehandlingstiderne *ikke* skyldes:

- Forskelle i ressourceforbruget (hvis det antages, at gebyret afspejler dette)
- Kommunestørrelsen (f.eks. kritisk masse)
- Systematiske forskelle i geografiske rammebetingelser i kommunerne (f.eks. land vs. by)

⁴ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009

FIGUR 4

Signifikante forklaringer på sagsbehandlingstiderne

	Simple konstruktion	Enfamiliehus	Industri og lagerbygninger
Antal sager	Negativ*	Ingen	Ingen
Gebyrstørrelse	Ingen	Ingen	Ingen
Kommunestørrelse	Ingen	Ingen	Ingen
Landkommune	Ingen	Ingen	Ingen
Bykommune	Ingen	Ingen	Ingen
Yderkommune	Ingen	Ingen	Ingen

*5 procents signifikansniveau

DAMVAD 2012

Det betyder, at også kommuner med sammenlignelige rammebetingelser kan have meget forskellige sagsbehandlingstider. Sagsbehandlingstiderne varierer f.eks. markant mellem kommuner som Horsens, Vejle, Kolding og Randers.

3.4 Lovændringens betydning for sagsbehandlingstiden

Den samstemmende vurdering på tværs af de berørte interessenter er, at lovændringen kun har haft marginal betydning for den samlede sagsbehandlingstid og for variansen i sagsbehandlingstiden.

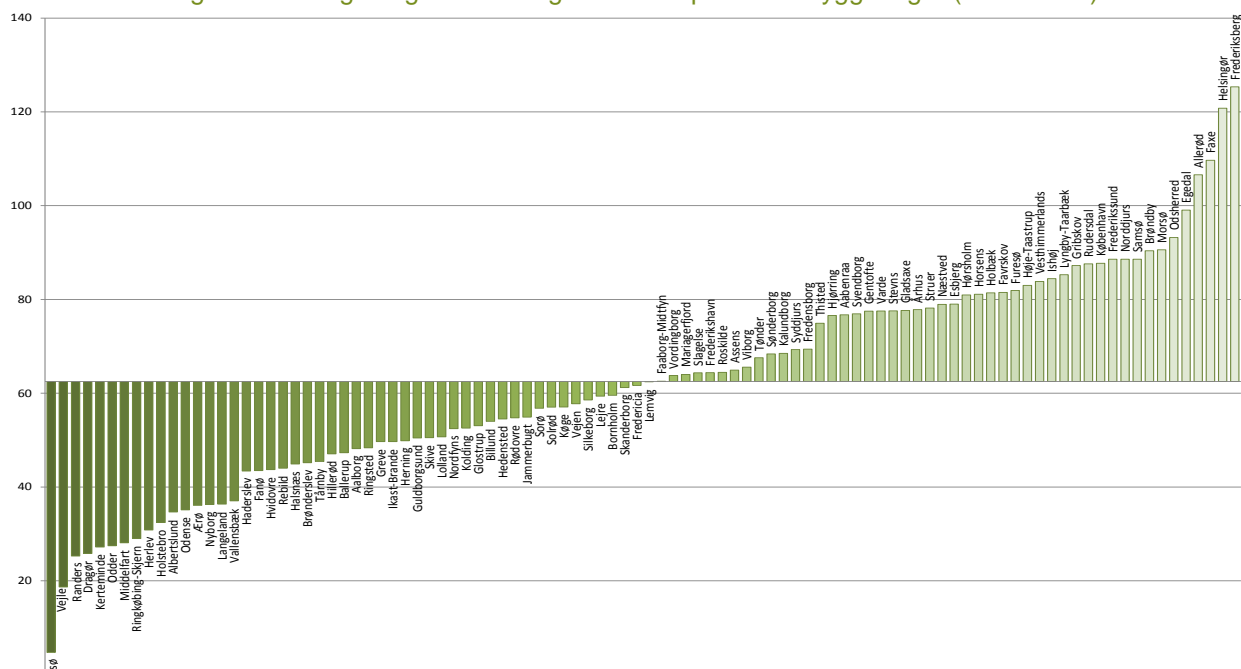
Bygherrers vurdering: I forbindelse med evalueringen er der gennemført interviews med en række bygge- og rådgivningsvirksomheder og private bygherrer.

Begrænset betydning Det de færreste virksomheders opfattelse, at den gennemførte lovændring i sig selv har medført kortere sagsbehandlingstider.

Flertallet af de interviewede virksomheder vurderer, at de over de seneste år har oplevet et mindre fald i byggesagsbehandlingstiden for de ukomplicerede byggerier. Det understreges dog generelt, at den svage tendens langt overvejende gælder de

FIGUR 3

Kommunernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i ukomplicerede byggesager (2010-2012)



Kilde: DAMVAD 2012 på baggrund af BBR

helt simple byggerier, som garager og tilbygninger, der nu er helt fritaget fra byggesagsbehandlingen.

For byggerier der har en vis kompleksitet, herunder også enfamiliehuse, vurderer virksomhederne generelt ikke, at der har været nogen positiv udvikling.

Flere af de interviewede virksomheder angiver de seneste års konjunkturudvikling samt et stigende fokus i kommunerne på effektiv byggesagsbehandling, som mulige forklaringer på udviklingen i sagsbehandlingstider for de helt simple byggerier.

Herudover nævnes også, at den fuldstændige fritagelse af garager og andre mindre tilbygninger (<35m²) for byggesagsbehandling kan have haft en effekt.

Kommunernes vurdering: De fleste af de interviewede områdeansvarlige og byggesagsbehandlere, som er interviewet i forbindelse med evalueringen var involveret i byggesagsbehandlingen før lovændringen trådte i kraft. Disse respondenter har således i udgangspunktet et godt grundlag for at vurdere lovændringens betydning. Områdeansvarlige og byggesagsbehandlere i de besøgte kommuner vurderer, at lovændringen kun har haft marginal betydning for sagsbehandlingstiden. Dette skyldes ifølge kommunerne flere forhold.

Typisk ikke tidskrævende: For det første var kommunernes kontrol med byggetekniske forhold typisk meget lidt tidskrævende – særligt i ukomplicerede sager, som netop er berørt af denne lovændring. Kommunale sagsbehandlere vurderer, at kontrol med byggetekniske forhold i en ukompliceret byggesag typisk tager 0,5 til to timer (se næste kapitel for lovændringens betydning for ressourceforbruget i kommunerne). Som også beskrevet i næste kapitel, vurderer byggesagsbehandlere, at

kontrol af byggetekniske forhold typisk ikke er fagligt krævende i ukomplicerede byggesager.

Parallelt med andre sagselementer: For det andet foregik kontrol af byggetekniske forhold oftest parallelt med øvrig sagsbehandling og forlængede typisk kun den samlede sagsbehandlingstid marginalt.

En intern funktion: For det tredje var kontrol af byggetekniske forhold en intern funktion i kommunerne, der blev varetaget af den enkelte byggesagsbehandler selv. Ulig andre sagselementer krævede vurderingen af byggetekniske forhold ikke eksterne tredjeparter (ud over kommunen og bygherrer) og var således mere "kontrollerbar" set med kommunens øjne, da sagsbehandler således selv var ansvarlig for gennemførelsen.

Organisationernes vurdering: I forbindelse med evalueringen er der gennemført interviews med et bredt udsnit af nationale interessenter, der enten direkte eller gennem medlemmer er berørt af lovændringen.

De nationale interessenters vurdering ligger i forlængelse af de ovenstående vurderinger. Enkelte organisationer fremhæver dog yderligere standpunkter i forhold til lovændringen.

Ambitionen er rigtig, men begrænset betydning: Majoriteten af de interviewede organisationer er i udgangspunktet positive overfor ambitionen om at ville reducere sagsbehandlingstiden i kommunerne, men vurderer, at lovændringen har begrænset betydning i det samlede sagsbehandlingsforløb.

Andre ting betyder mere: Vurderingen blandt interessenterne er, at lovændringen ikke har betydning for de mest tidskrævende dele af sagsbehandlingsprocessen i dag. Her fremhæver f.eks. Land-

brug & Fødevarer miljøgodkendelser i landbruget som et langt mere tidskrævende sagsselement, mens f.eks. Dansk Byggeri fremhæver meget store forskelle mellem kommunernes effektivitet, som central for sagsbehandlingstiderne.

Modstridende intentioner: Enkelte organisationer, særligt Byggeskadefonden påpeger, at ambitionen om både at ville reducere sagsbehandlingstiden og ressourceforbruget i kommunerne (se næste kapitel) er modstridende, da det ene bestemmer det andet.

Lag på lag-lovgivning: Flere organisationer, f.eks. DABYFO og Dansk Byggeri påpeger at lovændringen fortsætter en tradition på byggeområdet om at lave små og usammenhængende lovændringer i et stadig større "kludetæppe" af love. Det betyder ifølge disse organisationer, at effekten bliver svær at forudse og formodentlig begrænset. Der efterlyses mere "helhedstækning" på området.

3.5 Hvad bestemmer sagsbehandlingstiden?

Evalueringen indikerer således, at det er andre forhold end de byggetekniske, der har betydning for den samlede sagsbehandlingstid og for variationen af sagsbehandlingstiden for ukomplicerede byggerier.

Her peger evalueringen både på forhold i de enkelte kommuner og på sagsselementer, der på tværs af kommunerne har stor betydning for sagsbehandlingstiden.

3.5.1 Markante forskelle mellem kommunerne

Besøg i en række udvalgte kommuner i forbindelse med evalueringen viser, at der er markante forskelle mellem kommunernes behandling af ukomplicerede byggesager.

Det overordnede billede er, at de kommuner, der har arbejdet med sagsbehandlingstiden som suc-

cesparameter har været i stand til at reducere den betydeligt.

Forskelle i kommunernes sagsgange kan således være en vigtig bestemmende faktor for udviklingen i sagsbehandlingstiderne over de senere år.

Boksen herunder skitserer en række eksempler på initiativer, som kommunerne har taget for at reducere sagsbehandlingstiden.

Forskelle i kommunernes sagsbehandling

Kvantificerbare servicemål: Flere af de kommuner, som er besøgt som led i evalueringen har opsat kvantificerbare servicemål for sagsbehandlingstiden. I Halsnæs kommune arbejder man således med et servicemål på 4 uger for alle byggesager. I Københavns kommune skal simple fuldbelyste sager være behandlet indenfor 20 arbejdsdage. Kommunerne prioriterer således sager, der nærmer sig servicemålene.

Betingede tilladelser: Varde Kommune giver i nogle sager en betinget byggetilladelse for at imødekomme bygherres ønske om hurtig sagsbehandling. Bygherrer får således tilladelse til at påbegynde byggeriet under forudsætning af at manglende dokumentation fremsendes senere – på bygherres ansvar. Det er en praksis, som kommunen oplever, betyder meget for bygherrer, men det har til tider været besværligt at få eftersendt den manglende dokumentation. Varde kommune overvejer i øjeblikket, om det er en praksis, der skal fortsætte.

Effektive sagsgange: Flere kommuner har arbejdet systematisk med at effektivisere sagsgangene for behandlingen af byggesager. F.eks. har Ishøj og Halsnæs kommune er der gennemført sagsgangsanalyser og effektivisering af sagsgangene med udgangspunkt i LEAN. I Ishøj Kommune er alle sager eksempelvis centralt placeret. Det vil sige, at den enkelte sagsbehandler ikke har sine egne sager. (Undtagelsen er sager, der skal i hørings).

Flere funktioner under ét tag: Mindre kommuner som f.eks. Ishøj, Viborg og Holstebro høster fordele af at have flere sagsfunktioner i umiddelbar fysisk nærhed af hinanden.

Byggemøder: I Københavns Kommune er der indført byggemøder, hvor en fastsat mødeleder sammensætter sags-teamet alt efter sagens karakter og behov for inddragelse af tredjepart. Byggemødet afholdes i et specialindrettet område med mødefaciliteter etc., hvor deltagerne kan samarbejde om at færdiggøre sagen.

Fritagelse af komplicerede byggerier: I Viborg Kommune har man, i kraft af sin position som frikommune, forsøgt at eksperimentere med at fritage komplicerede byggesager for gennemgang af de byggetekniske forhold. Resultatet heraf afventes stadig.

Servicecenter for byggesager: I Aalborg Kommune har man indført et servicecenter, hvor ansøger/bygherrer kan henvende sig både fysisk og via telefonen for at få opklaret evt. spørgsmål omkring deres ansøgning eller selve byggesagen. Servicecentret er tilgængeligt for borgerne alle hverdage.

3.5.2 To sagslementer tager tid på tværs

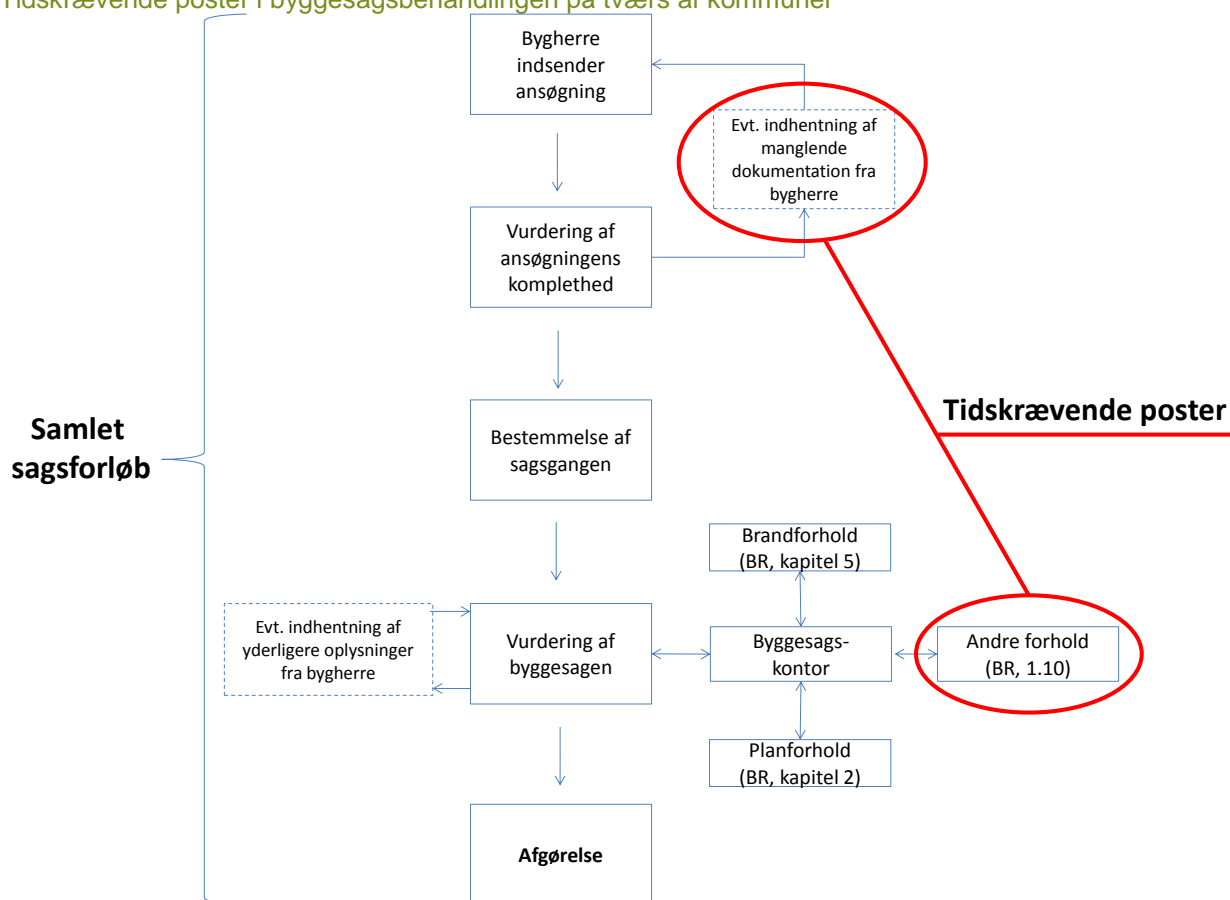
Selvom evalueringen indikerer, at der findes markante forskelle i kommunernes sagsgange fremhæver områdeansvarlige og byggesagsbehandlere

to sagslementer, som særligt tidskrævende på tværs af kommunerne, som illustreret i figur 5 herunder.

Kvaliteten af ansøgningsmaterialet: På tværs af de kommuner, som DAMVAD har besøgt i forbindelse med evalueringen fremhæves ufuldstændig dokumentation fra uerfarne bygherrer som en væsentlig bestemmende årsag for bruttosagsbehandlingstiden – også i ukomplicerede byggesager. Kommunerne understreger, at der ikke er tale om "ond vilje" blandt bygherrer, men at der generelt hersker tvivl om, hvad en ansøgning om byggetilladelse skal indeholde. Som vist i figur 5, har kvaliteten af ansøgningsmaterialet særligt betydning for sagsbehandlingstiden gennem indhentning af yderligere

FIGUR 5

Tidskrævende poster i byggesagsbehandlingen på tværs af kommuner



Kilde: DAMVAD 2012

re dokumentation fra bygherrer.

En tidligere undersøgelse udarbejdet af Devoteam Consulting i 2010 konkluderede at, at 61 pct. af ansøgninger om byggesagsbehandling er fyldestgørende, dvs. at alle relevante sagsakter er vedlagt fra start. 51 pct. af ansøgningerne er fagligt OK, dvs. at alle relevante sagsakter er vedlagt fra start og sagsakterne er fagligt OK, så sagsbehandling straks kan påbegyndes. Undersøgelsen vurderer endvidere at der for alle sagstyper er en væsentlig kortere sagsbehandlingstid, når ansøgningen er "fyldestgørende". F.eks. er sagsbehandlingstiden for "Enfamiliehuse I" mere end 50 pct. kortere, når man måler på processen fra ansøgningen vurderes fyldestgørende til sammenligning med måling på processen fra ansøgningen modtages⁵.

Tilstødende lovændringer: På tværs at kommunerne fremhæves desuden de ukomplicerede byggesager, der berører anden lovgivning, jf. kapitel 1.10 i bygningsreglementet som vist i boksen herunder. I disse sager forlænges sagsbehandlingstiden ofte betydeligt fordi sagen skal vurderes af flere instanser i og uden for kommunen. De kommuner der har opsat kvantificerbare servicemål fremhæver de usikkerhedsfaktorer, der er forbundet med sagsbehandlingstider for eksterne instanser f.eks. Fredningsnævn, Miljøministeriet, mv. I disse sager er kommunen ikke herre over sagsbehandlingstiden, men er fortsat ansvarlig for at overholde servicemålet.

En række nationale organisationer fremhæver problemstillinger omkring usammenhængende tidsfrister og dokumentationskrav mellem forskellige instanser i byggesager der berører anden lovgivning.

⁵ Devoteam consulting 2010

En tidligere undersøgelse konkluderede, at sagsbehandlingstiden for "Enfamiliehuse I" er knap 50 pct. kortere for sager, der ikke kræver eksternt/intern høring, politisk behandling eller naboorientering, end for sager med én eller flere af de nævnte handlinger⁶.

Forhold til anden lovgivning

Inden der kan gives byggetilladelse og ved anmeldelse, skal kommunalbestyrelsen undersøge, om byggearbejdet er i strid med anden lovgivning, herunder:

- Lov om planlægning
- Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug
- Lov om naturbeskyttelse
- Lov om bygningsfredning
- Lov om skove
- Lov om miljøbeskyttelse
- Lov om forurenede jord
- Lov om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v.
- Lov om arbejdsmiljø
- Lov om offentlige veje
- Lov om private fællesveje
- Lov om sanering
- Lov om byfornyelse
- Lov om varmforsyning
- Lov om midlertidig regulering af boligforholdene
- Beredskabsloven
- Museumsloven
- Lov om stormflodserstatning
- Lov om vandforsyning
- Lov om byfornyelse og udvikling af byer
- Lov om fremme af energibesparelser i bygninger
- Lov om gasinstallationer og installationer i forbindelse med vand- og afløbsledninger.

Kilde: Bygningsreglementet 2010

3.5.3 Betydningen af parallelle lovændringer

Områdeansvarlige og sagsbehandlere i kommunerne fremhæver desuden en række andre lovændringer på området, der siden 2009 har haft betydning for sagsbehandlingstiden – også i ukomplicerede byggesager.

⁶ Devoteam consulting 2010

Parallele lovgivninger med konsekvenser for sagsbehandlingstiden

- Lempelse af kravene for opførelse af garager, carporte m.v.
- Styrket efterlevelse af 2020-byggeriet, og dermed kontrol af energiberegning
- Den obligatoriske byggeskadeforsikring, og dermed dokumentation af tilbud fra forsikringselskabet

De nævnte lovændringer er nærmere beskrevet i tabel 2 i kapitel 1.

De nævnte lovændringer vurderes hovedsageligt at have betydning for bruttosagsbehandlingstiden gennem ventetid, mens bygherrer fremskaffer dokumentation for disse forhold.

Evalueringen indikerer således, at der findes en række andre forhold, udover den aktuelle lovgivning, der i særlig grad påvirker sagsbehandlingstiden.

I det følgende kapitel ser vi nærmere på lovændringens betydning for ressourceforbruget i kommunerne.

4 Betydningen for ressourceforbruget i kommunerne

I dette tredje kapitel vurderes hvorvidt lovændringen har ført til mindsket ressourceforbrug til behandlingen af byggesager i kommunerne.

Som beskrevet i kapitel 1, var det en forventet gevinst ved lovændringen, at lovændringen ville medføre en reduktion i kommunernes ressourceforbrug til behandling af byggesager. Som følge af lovændringen forventedes en reduktion af kommuners udgifter til byggesagsbehandling svarende til 100-120 mio. kr./år samt mulighed for at omplacere 100-150 medarbejdere til andre opgaver i kommunerne⁷.

I forlængelse heraf forventedes også øgede gebyrindtægter til kommunerne i forbindelse med jordbrugserhvervet (i størrelsesordenen 10 mio. kr.). Som beskrevet i kapitel 1 behandles gebyr udviklingen ikke som del af denne evaluering.

4.1 Ressourceforbruget i en byggesag

Hvis vi indledningsvist ser på ressourceforbruget i en byggesag har tidligere undersøgelser vist, at løn til sagsbehandlere udgør det mest betydende element ved opgørelse af omkostninger ved byggesagsbehandling⁸.

Som del af evalueringen har DAMVAD gennemført interviews med en række byggesagsbehandlere på

tværs af kommunerne.

De kommunale byggesagsbehandlere fungerer som "koordinatorer" for en byggesag mellem bygherre, andre afdelinger i kommunen og andre eksterne parter i byggesagen.

I behandlingen af en ukompliceret byggesag er det særligt fem opgaver, der udgør hovedposterne i ressourceforbruget:

- **Vejledning** af og formidling til bygherre
- **Koordination** internt i kommunen
- **Koordination** med eksterne sagsparter
- **Kontrol** med efterlevelse af byggereglementet
- **Journalisering** af sagens agter

Der findes ikke et samlet overblik over kommunernes ressourceforbrug på byggesagsbehandling. En tidligere undersøgelse af området viser, at kommunerne generelt har vanskeligt ved at afklare deres ressourceforbrug på byggesagsbehandling⁹. Byggesagsbehandlere understreger desuden, at det er meget forskellige ting, der tager tid i de enkelte sager, og at sagerne kan have stor diversitet.

I forbindelse med evalueringen er der gennemført dybdegående interviews med områdeansvarlige og sagsbehandlere ni kommuner om ressourceforbruget i behandlingen af ukomplicerede byggesa-

TABEL 3

Estimeret ressourceforbrug i ukomplicerede byggesager

Sagstype	Ressourceforbrug
Gennemsnitligt ressourceforbrug i en ukompliceret byggesag	10-20 mandetimer
Gennemsnitligt ressourceforbrug i en fuldbelyst ukompliceret byggesag	4-9 mandetimer
Gennemsnitligt ressourceforbrug til kontrol af byggetekniske forhold	0,5-2 mandetimer (før lovændringen)

Kilde: Rundspørge blandt områdeansvarlige og byggesagsbehandlere i ni udvalgte kommuner, se bilaget for en uddybende beskrivelse.

⁷ Retsinformation 2008

⁸ Rambøll 2010

⁹ Rambøll 2010

ger. Tabel 3 opsummerer det estimerede ressourceforbrug.

Det estimerede ressourceforbrug må nødvendigvis være forbundet med nogen usikkerhed, men kommunernes estimater falder ikke desto mindre alle inden for de angivne spænd.

4.2 Kontrol af byggetekniske forhold

I forhold til det estimerede ressourceforbrug til kontrol af byggetekniske forhold (se tabel 3) var majoriteten af de interviewede områdeansvarlige og byggesagsbehandlere involveret i kontrol af byggetekniske forhold før lovændringen trådte i kraft. Disse responder har således et godt udgangspunkt for at estimere lovændringens betydning.

De kommunale byggesagsbehandlere fremhæver en række relevante forhold til evalueringen af lovændringens betydning for ressourceforbruget i kommunerne:

Generelt ikke ressourcekrævende: Netop i ukomplicerede byggesager er de byggetekniske forhold typisk ikke en særligt ressourcekrævende del af sagsbehandlingen – under forudsætning af, at sagen er fuldt belyst.

Generelt ikke fagligt udfordrende: Også særligt for ukomplicerede byggerier er kontrollen af byggetekniske forhold typisk ikke fagligt udfordrende for de kommunale byggesagsbehandlere. Flere sagsbehandlere beskriver kontrollen før lovændringen som en gennemgang af en "tjekliste", der udfyldes med udgangspunkt i byggetekniske tegninger af byggeriet.

Med dette udgangspunkt er det muligt at se nærmere på lovændringens betydning for det samlede ressourceforbrug i ukomplicerede byggesager.

4.3 Lovændringens betydning for ressourceforbruget

Evalueringen konkluderer, at lovændringen har medført en mindre reduktion i kommunernes ressourceforbrug. Med udgangspunkt i tabel 3 har lovændringen medført en estimeret reduktion af ressourceforbruget (målt i mandetimer) på mellem 5 og 10 pct.

I forhold til lovændringens ambitioner om at omplacere 100-150 medarbejdere til andre opgaver i kommunerne viser et regneeksempel (se boksen herunder), at dette mål delvist er nået. Den præcise besparelse er dog forbundet med stor usikkerhed.

Et regneeksempel

Under antagelse af at lovændringen medfører en besparelse på mellem 0,5 og 2 timer i hvert af de ca. 100.000 ukomplicerede byggesager, der årligt opgives til BBR, resulterer dette i en samlet årlig besparelse på mellem 50.000 og 200.000 mandetimer.

Omregnet til årsværk á 1.680 timer svarer besparelsen i kommunerne som følge af lovændringen til mellem 30-120 årsværk.

De områdeansvarlige i de besøgte kommuner angiver, at der ikke er gennemført organisatoriske omlægninger af ressourcerne til byggesagsbehandling i kommunerne – som direkte følge af lovændringen. Det skyldes ifølge områdeansvarlige i kommunerne, at ressourceforbruget til andre dele af byggesagsbehandlingen er stigende.

Andre lovændringer tager tid: De områdeansvarlige i kommunerne fremhæver, at andre lovændringer på området betyder, at det samlede ressourceforbrug i kommunerne er forblevet uændret. Områdeansvarlige for byggesagsbehandlingen fremhæver særligt fem lovændringer, der har øget res-

sourceforbruget i kommunerne (se boksen herunder).

Parallelle lovgivninger med konsekvenser for resourceforbruget

- Styrket efterlevelse af 2020-byggeriet, og dermed kontrol af energiberegning
- Krav til indeklimaet, og dermed kontrol med dokumentation af temperaturforhold
- Den obligatoriske byggeskadeforsikring, og dermed dokumentation af tilbud fra forsikringsselskabet
- Habitatsvurdering af byggerier, og dermed kontrol med negative konsekvenser af påvirkning af Natura 2000-områder.

De nævnte lovændringer er nærmere beskrevet i tabel 2 i kapitel 1.

En større rådgivningsbyrde: Områdeansvarlige for byggesagsbehandlingen i kommunerne fremhæver desuden, at den aktuelle lovændring har medført en øget rådgivningsbyrde, særligt overfor uerfarne bygherrer, der har tvivlsspørgsmål i forbindelse med overholdelsen af byggetekniske forhold. Som beskrevet i næste kapitel rejser lovændringen særligt to tvivlsspørgsmål hos berørte bygherrer: a) hvorvidt deres byggeri er omfattet af lovændringen og b) i så fald, hvorvidt bygherrer overholder de byggetekniske forhold. En tidligere undersøgelse af området viser, at vejledning af bygherrer er en ressourcekrævende del af byggesagsbehandlingen. En henvendelse (på tværs af emne og henvendelsesform) i forbindelse med en byggesag estimeres således at tage mellem 14 og 37 minutter at behandle. Forespørgsler om procedurer estimeres at tage længst tid (28-37 minutter), og mundtlige og personlige henvendelser estimeres at være den mest ressourcekrævende henvendelsesform (28 hhv. 24 min.)¹⁰. I princippet kan 1-2 ekstra henvendelser i således "opveje" den estimerede ressourcegevinst ved lovændringen.

¹⁰ Devoteam consulting 2010

Flere områdeansvarlige fremhæver, at en øget rådgivningsbyrde ikke er særegen ved den aktuelle lovændring, men kan ses som en "fast omkostning" ved at gennemføre lovændringer på området. Dermed er en øget vejledningsbyrde overfor bygherrer og andre sagsparter en tærskel for at opnå afbureaukratiseringsgevinster ved lovgivning på byggeområdet.

Færre dokumentationsforespørgsler: Som følge af lovændringen skal byggesagsbehandlere nu ikke længere kontrollerer de byggetekniske forhold. De betyder, at er sagsbehandlers forespørgsler om dokumentation nu er begrænset til en tro-og-loveerklæring om overholdelse af byggetekniske forhold, der typisk indsendes i forbindelse med sagens afslutning. Det betyder, alt andet lige, at der er færre forespørgsler af dokumentation fra bygherrer. Dette forhold medfører en nettobesparelse for kommunerne. Tidligere undersøgelser af resourceforbruget viser, at færre mangelskrivelser – særligt rettet mod uprofessionelle bygherrer kan have stor betydning for resourceforbruget i en byggesag. En undersøgelse gennemført af Devoteam Consulting i 2010 viser, at kommunerne i gennemsnit bruger 39 minutter på at udarbejde en mangelskrivelse. Der er stor variation i, hvor lang tid kommunerne bruger på at udarbejde mangelskrivelser, idet det gennemsnitlige tidsforbrug pr. kommune svinger mellem 10 minutter og 90 minutter. Undersøgelsen konkluderer endvidere, at det gennemsnitligt tager lidt længere tid at udarbejde mangelskrivelser til ikke-professionelle ansøgere end til professionelle ansøgere¹¹.

Færdigmelding af byggeriet: I forbindelse med færdigmelding af byggeriet, er det nu blevet byggesagsbehandlernes ansvar at udarbejde de byggetekniske dokumenter samt tro og loveerklæring.

¹¹ Devoteam consulting 2010

gen fra bygherrer. Ifølge de adspurgte byggesagsbehandlere tager denne del af byggesagsbehandlingen i gennemsnit 1-2 timer per sag, fordi mange såvel professionelle som uprofessionelle bygherrer ikke husker at indsende materialet.

Det betyder, ifølge kommunerne, at den tid, der er sparet ved et fald i dokumentationsforespørgsler, udlignes således af den tid, byggesagsbehandlere nu anvender på at indhente dokumentation og erklæring, når byggeriet står færdigt.

5 Betydningen for administrative lettelse for bygherre

Dette fjerde kapitel belyser lovændringens betydning for de oplevede administrative lettelse for bygherrer.

Som beskrevet i kapitel 1 var det en forventet effekt af lovændringen, at kontrolfritagelsen af byggetekniske forhold ville medføre administrative lettelse for bygherrer. De positive erhvervsøkonomiske konsekvenser af administrative lettelse blev estimeret til over 10.000 timer for de omfattede bygherrer.

5.1 Bygherres administration i en byggesag

Bygherres administrationsbyrde i en byggesag udgøres i første omgang af udarbejdelsen af en byggeansøgning og i indsamlingen af det dokumentationsmateriale, der er grundlaget for at afgøre byggeansøgningen. Bygherrer skal desuden stå til rådighed med eventuel yderligere dokumentation undervejs gennem sagsbehandlingen.

I udgangspunktet kræver alle ukomplicerede byggerier, at bygherrer søger kommunen om byggetilladelse. En vigtig undtagelse er de såkaldt "simple byggerier", der kan opføres helt uden anmeldelse til kommunen (se tabel 2 i kapitel 1).

De administrative byrder, som pålægges bygherre kan være meget forskellige, alt afhængig af hvilken dokumentation, der stilles krav om i forbindelse med sagsbehandlingen.

5.1.1 Basisindholdet i en byggesag

På tværs af kommunerne udgøres en byggeansøgning af en række basale oplysninger, skal være til stede i alle byggeansøgninger.

De oplysninger, der efterspørges som "kernen" i en byggeansøgning er opridset i boksen herunder.

Kernedokumentation i en byggeansøgning

Oplysninger om den pågældende ejendom i form af matrikelnummer, adresse, ansøger(arkitekt, ingeniører el.lign.).

Det skal ligeledes påføres hvem der ansøger om byggetilladelse, dennes kontaktoplysninger samt en kort beskrivelse af projektet.

Hvis der er tale om en arkitekt, ingeniør e.l. der ansøger om byggetilladelse for en kunde, skal begge parter underskrive ansøgningen.

Sammen med ansøgningen skal følgende materiale vedlægges i 2-3 eksemplarer alt efter hvilken kommune der søges i.

- Situationsplan
- Kloakplan
- Plantegning for alle etager
- Snittegning tværsnit evt. længdesnit
- Facadetegninger

Udover ovenstående kan der yderligere være behov for detaljetegninger, spærtegninger eller andre relevante tegninger, alt efter byggeriets kompleksitet og den enkelte kommunes krav til ansøgningen.

Ved opførelse af nyt hus skal bygningens energibehov dokumenteres i form af en energiberegning. Ved tilbygning kan man gøre det enten som energiberegning eller varmetabsberegning.

Kilde: Byggetilladelsen.dk 2012

5.1.2 Yderligere dokumentation

Udover basisoplysningerne, der går igen i alle byggesager, kan den enkelte ansøgning forudsætte yderligere dokumentation. Dette er i særlig grad tilfældet, hvis byggeriet berører anden lovgivning (kapitel 1.10 i Bygningsreglementet), som det er beskrevet i forrige kapitel.

Nogle eksempler på krav om yderligere dokumentation, der, ifølge bygherrer interviewet til denne evaluering, kan have stor betydning for de administrative byrder er inkluderet i boksen herunder.

Eksempler på yderligere dokumentation

- **Miljøgodkendelse** hvis byggeriet kan påvirke det omgivende miljø
- **Parts- og nabohøring** hvis byggeriet påvirker omkringliggende ejendomme eller parter
- **Fredningsnævnsafgørelse**, hvis byggeriet påvirker fredede arealer eller bygninger
- **Høring i lokalplansudvalg** hvis byggeriet har konsekvenser for kommunens lokalplaner

Kilde: Energistyrelsen 2011

Hvis byggesagen kræver indhentning af tilladelser fra andre myndigheder, f.eks. en miljøgodkendelse er det i udgangspunktet bygherres ansvar at indhente dokumentation fra relevante myndigheder og efterfølgende indsende dette som del af ansøgningen til den kommunale byggesagsbehandling.

I det følgende ser vi nærmere på de oplevede administrative byrder blandt bygherrerne.

5.2 De oplevede administrative byrder i en byggesag

I forbindelse med gennemførelsen af evalueringen er der gennemført interviews med en række både professionelle og uprofessionelle bygherrer.

Brug for vejledning: De gennemførte interview indikerer, at der er stor forskel på professionelle og uprofessionelle bygherres forudsætninger for at udarbejde en byggeansøgning, og dermed også deres opfattelse af sagsbehandlingsprocessen samt deres behov for rådgivning og interaktion med kommunen.

Flere af de interviewede private borgere har i forbindelse med deres byggesager haft assistance af en privat rådgiver, mens andre har lagt vægt på dialogen med kommunen som vigtig i forhold til at få overblik over de gældende bestemmelser samt kravene til det indsendte materiale.

Dette støtter op om resultaterne fra en tidligere undersøgelse af området, der viste, at ansøgere især oplever vanskeligheder i forhold til at finde den nødvendige information, at omsætte regler til en konkret byggesag, samt at få overblik over, hvad en ansøgning skal indeholde.¹²

Brug for forudsigelighed og gennemsigtighed: De professionelle bygherrer og bygge- og rådgivningsvirksomheder har bedre forudsætninger og kendskab til bygningsreglementet og til de kommunale sagsgange. Størstedelen af de interviewede bygge- og rådgivningsvirksomheder angiver, at de forud for udarbejdelsen af en ansøgning rutinemæssigt tager kontakt til kommunen og beder om en specifikation af, hvad ansøgningen skal indeholde.

Virksomhederne oplever ikke i sig selv udarbejdelsen af en byggesag (inkl. identifikation af gældende regler) som en administrativ byrde. De giver udtryk for, at de gerne ligger et ekstra stykke arbejde for at sikre, at en ansøgning går igennem (er fuldt belyst). Der hvor virksomhederne især oplever administrative byrder er, når en byggeansøgning forsinkes eller skal tilrettes som følge af faktorer (regeltolkninger, dispensationspraksisser mm.), som virksomhederne ikke har kunnet forudse.

Forudsigelighed og gennemsigtighed er således vigtige parametre for virksomhederne, hvilket blandt andet kommer til udtryk i den vægt, der lægges på at have en god forhåndsdialog med kommunen. Ligeledes sætter virksomhederne pris på at kunne følge en sags forløb, eksempelvis ved at have løbende kontakt til en fast kontaktperson hos kommunen.

¹² Devoteam Consulting 2010

5.3 Betydningen for administrative lettelser for bygherrer

I forhold til lovændringens betydning for administrationsbyrden konkluderer evalueringen, at lovændringen har medført en mindre administrativ lettelse gennem færre tilbagemeldinger fra kommunen.

Som beskrevet i kapitel 1 fritager lovændringen kommunerne for at gennemføre kontrol med byggetekniske forhold. Her er det vigtigt at understrege, at bygherrer *fortsat* er forpligtet til at indsende dokumentation for overholdelse af byggeteknisk kontrol (i den såkaldte "lukkede kuvert").

Fra et bygherreperspektiv er lovændringens betydning derfor i praksis begrænset til to ændringer fra før lovændringen, som summeret i tabel 4 (på næste side).

Ser vi på betydningen i det samlede sagsforløb, er der to sagsselementer, der påvirkes fra et bygherreperspektiv – og hvor lovændringen har potentiale for at medføre administrative lettelser, som vist i figur 6 (på næste side).

Bygherres vurdering: I forbindelse med evalueringen er der gennemført interviews med en række virksomheder og private bygherrer¹³.

Bygherrer og virksomheder oplever ikke mindre byrder: Overordnet oplever de interviewede bygherrer og bygge- og rådgivningsvirksomheder ikke mindre administrative byrder som følge af lovændringen. Enkelte mindre bygge- og rådgivningsvirksomheder vurderer, at de har fået et ekstra led i dialogen med kommunen, idet de nu i højere grad end før tager indledende kontakt til kommunen for at sikre, at de ikke på et senere tidspunkt bliver

gjort opmærksom på mangler i den byggetekniske del af ansøgningen.

Ellers er det som tidligere beskrevet især i forhold til forskellighederne i kommunernes sagsbehandling, at virksomheder oplever administrative byrder. Og netop her oplever størstedelen af virksomhederne, ikke at forskelligheden er blevet mindre.

Overordnet nævner de interviewede virksomheder især tre forhold, som medvirker til at mindske gennemsnitsigheden og forudsigeligheden i kommunernes byggesagsbehandling:

Lokalplaner regulerer forhold, der i forvejen er reguleret i bygningsreglementet og der er markant forskel på, hvordan bestemmelser i bygningsreglementet tolkes fra kommune til kommune. Dette opleves især som en barriere af typehusfabrikanterne samt de større bygge- og rådgivningsvirksomheder

Der er forskel på detaljeringsgraden i kommunernes sagsbehandling, især hvad angår de byggetekniske forhold. Virksomheder oplever fortsat i dag, at der i nogle kommuner foretages behandling af byggetekniske forhold i ukomplicerede byggerier. I nogle tilfælde stilles der spørgsmål til anvendte tekniske beregningsmetoder. Her oplever flere virksomheder, at den enkelte sagsbehandler kan have specifikke "kæpheste", og at der kan være forskel mellem sagsbehandlere på, hvordan regler tolkes.

¹³ Se appendix for en samlet oversigt.

TABEL 4

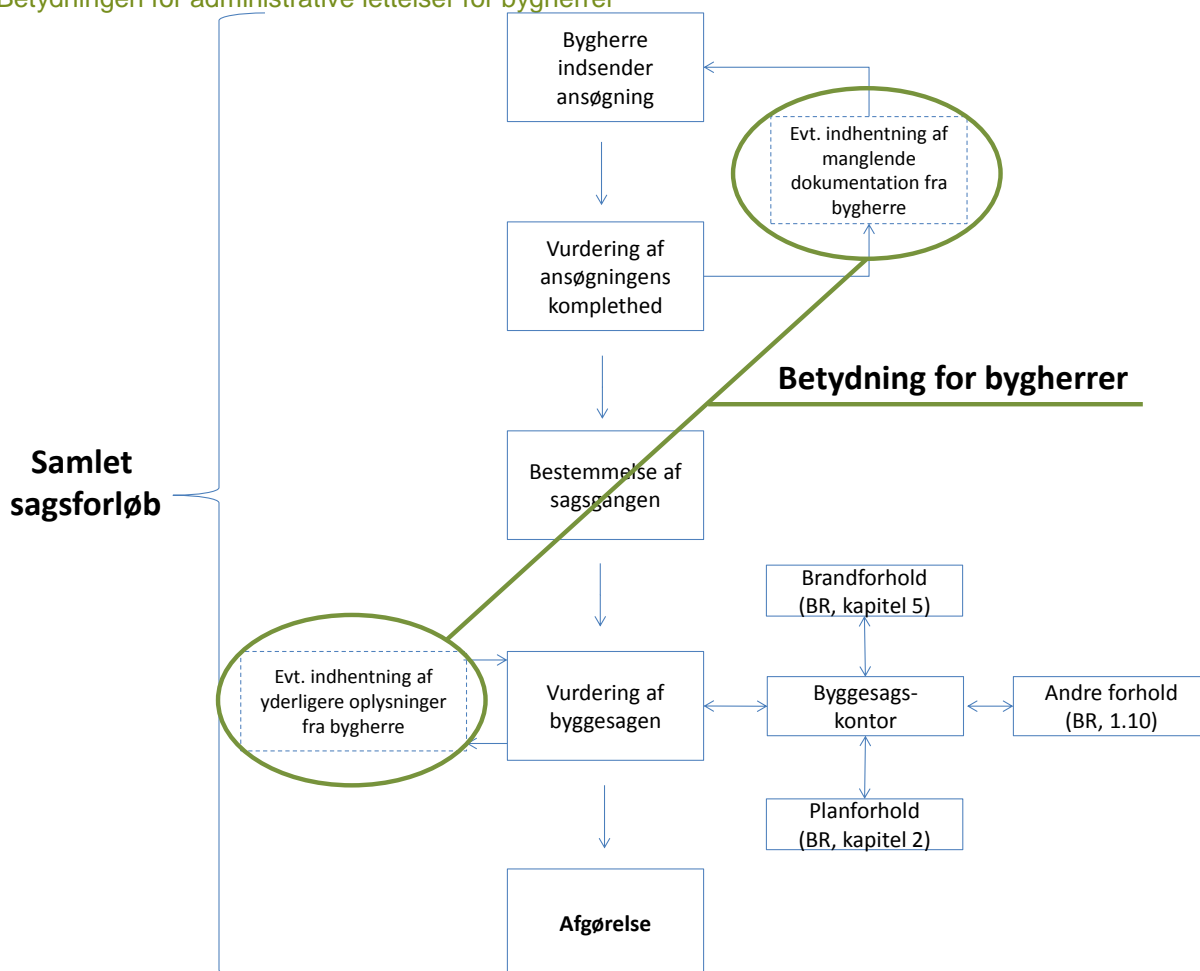
Forskelle før og efter lovændringen set fra et bygherreperspektiv

Før lovændringen	Efter lovændringen
Dokumentation for overholdelse af byggetekniske forhold fremsendes sammen med byggeansøgning.	Dokumentation for overholdelse af byggetekniske forhold fremsendes ved byggesagens afslutning.
Kommunen kontrollerer byggeriets overholdelse af byggetekniske forhold og påtaler eventuelt manglende overholdelse for bygherre.	Bygherre skriver under på tro og love om overholdelse af byggetekniske forhold og kommunen journaliserer dokumentation for byggetekniske forhold på byggesagen (den "lukkede kuvert").

Kilde: DAMVAD 2012

FIGUR 6

Betydningen for administrative lettelser for bygherrer



Kilde: DAMVAD 2012

Kommunernes vurdering: I forbindelse med evalueringen er områdeansvarlige og byggesagsbehandlere i kommunerne interviewet i forhold til deres vurdering af betydningen for bygherrer.

Generelt stort vejledningsbehov i byggesager: De kommunale byggesagsbehandlere på tværs af kommunerne understreger, at de generelt oplever et stort vejledningsbehov hos bygherrer. Det gælder særligt uerfarne bygherrer, der ikke tidligere har haft berøring med bygningsreglementet. Byggesagsbehandlerne fremhæver desuden, at også professionelle bygherrer har svært ved at gennemskue reglerne. I begge tilfælde fremhæves særligt helhedsvurderinger i byggesager (se tabel 2 i kapitel 1) samt de byggesager, der har berøring med anden lovgivning (som beskrevet i forrige kapitel).

Betyder færre tilbagemeldinger fra kommunen: I forhold til den aktuelle lovgivning vurderer kommunerne, at lovændringen har en begrænset betydning for bygherres administrative byrder. Lovændringens betydning sker hovedsageligt gennem færre tilbagemeldinger fra kommunen i forhold til 1) eventuelt manglende dokumentation for byggetekniske forhold og 2) eventuelt manglende overholdelse af byggetekniske forhold.

Flere tvivlsspørgsmål fra uerfarne bygherrer: Kommunerne vurderer samtidig at de, som følge af lovændringen, får flere henvendelser i tvivlsspørgsmål – særligt fra uerfarne bygherrer.

- Er mit byggeri omfattet af lovændringen?
- Og i så fald, overholder jeg så de byggetekniske forhold?

En række kommunale byggesagsbehandlere oplever samtidig, at bygherrer undrer sig over fortsat at skulle udarbejde og indsende dokumentation for

overholdelse af byggetekniske forhold på trods af, at materialet ikke kontrolleres af kommunen.

6 Betydningen for kvaliteten i byggeriet

I dette kapitel ser vi nærmere på betydningen af lovændringen for udviklingen i byggeriets kvalitet.

I forbindelse med fremsættelsen af lovændringen om fritagelse af byggeteknisk kontrol af ukomplicerede byggeri var der flere modsatrettede forventninger til betydningen for byggeriets kvalitet¹⁴.

En forventning var, at lovændringen ville medføre en forbedring i byggeriets kvalitet gennem klarere fordeling af ansvaret for byggekvaliteten (entydigt hos bygherre) og herigennem også til en professionalisering blandt særligt de små bygherrer.

Andre forventede, at kontrolfritagelsen ville lede til flere fejl, svigt og mangler, fordi nogle bygherrer ville vælge mere risikable løsninger eller begå utilsigtede overtrædelser grundet uvidenhed om byggetekniske forhold.

6.1 Udviklingen i byggeriets kvalitet

Kvalitetsudvikling i byggeriet et centralt tema på byggeområdet¹⁵. Det skyldes ikke mindst, de betragtelige omkostninger, der er forbundet med svigt i byggeriet¹⁶. Det er samtidig et tema, med stor betydning for byggesektorens produktivitet¹⁷.

Boksen herunder definerer indledningsvist hvad der forstås ved "svigt" i byggeriet.

Hvad er svigt?

"Ved svigt forstås, at materialer, konstruktioner eller bygningsdele i et bygværk savner egenskaber, som efter aftaler eller forudsætninger efter offentlige forskrifter eller god byggeskik hører med. Svigt omfatter alle sådanne forhold uanset deres årsag."

Kilde: Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004

¹⁴ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2008

¹⁵ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2010

¹⁶ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004

¹⁷ DAMVAD 2010

Den seneste opgørelse over svigt i byggeriet indikerer, at antallet af svigt generelt har været faldende hen mellem 2001 og 2009, men fra 2005 til 2008 er den positive udvikling gået i stå. I 2009 fandt opgørelsen tegn på, at der igen sker færre svigt i byggeriet¹⁸.

6.1.1 Fejl i projekteringen har stor betydning

Den aktuelle lovændring fritager kommunerne for kontrol af byggetekniske forhold i ukomplicerede byggerier.

Kommunernes kontrol med byggetekniske forhold retter sig mod projekteringsfasen i byggerier – dvs. før byggeriet påbegyndes, som beskrevet i kapitel 1.

Et centralt spørgsmål er således, om kontrolfritagelsen har betydet flere svigt i byggeriet, eller om den skærpede ansvarsfordeling mellem kommune og bygherre har ledt til større agtpågivenhed hos bygherrer – da de nu alene har ansvar for kvaliteten.

En undersøgelse gennemført af Statens Byggeforskningsinstitut peger på, at en betydelig andel af svigt i byggeriet opstår i projekteringsfasen. Rapporten udpeger flere kilder til, at svigt opstår i projekteringsfasen:

- Manglende viden / en teknisk kompliceret løsning
- Tidspres, bl.a. som følge af sene beslutninger hos bygherren

Rapporten peger samtidig på, at der er betydelige gevinster ved at opdage svigt i projekteringsfasen. Projekteringen udgør i sig selv kun 10 -15 pct. af produktionsværdien, og udbedringerne er betydeligt billigere, idet der normalt kun er tale om forbrug

¹⁸ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011b

af timer – ikke materialer og materiel i nævneværdigt omfang¹⁹.

6.1.2 Fejl tager tid at opdage

I vurderingen af lovændringens betydning for kvalitetsudviklingen i byggeriet er det vigtigt at være opmærksom på, at det tager tid at opdage svigt i byggeriet.

Den aktuelle lovændring blev indført i 1. januar 2009 og påvirker således tidligst byggeansøgninger indsendt i løbet af 2009 og som måske først står færdige i 2010.

Som beskrevet herover er de seneste indikatorer for udviklingen i kvaliteten i byggeriet fra 2009. De svigt, der registreres på dette tidspunkt er tidligt opstået nogle pr tidligere.

Ifølge Byggeskadefonden, som er interviewet i forbindelse med denne evaluering, opdages de fleste svigt i byggeriet omkring 10 år efter byggeriets færdiggørelse. Det sker i forbindelse med ejerskifte, hvor køber gennemfår byggeriet.

6.2 Lovændringens betydning for kvaliteten i byggeriet

I forhold til den aktuelle lovændringens betydning for udviklingen i byggeriets kvalitet konkluderer evalueringen, at lovændringens betydning endnu er usikker grundet den korte periode siden lovændringen trådte i kraft.

En igangværende undersøgelse peger dog på, at lovændringen har betydet højere kravopfyldelse i dokumentationen af overholdelsen af byggetekniske forhold.

En igangværende undersøgelse, der gennemføres af Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) giver dog et fingerpeg om lovændringens betydning for kvalitetsudviklingen.

6.2.1 Tidlige indikationer på at lovændringen leder til højere kravopfyldelse i dokumentationen

Parallelt med denne evaluering gennemfører SBI en undersøgelse af indholdet i 100 "lukkede kuverter" indsendt efter lovændringen (i 2010). Undersøgelsen sammenligner omfang og kravopfyldelse af det indsendte materiale med "kontrolgruppe" af byggesager før lovændringen i 2008²⁰.

Undersøgelsens konklusioner peger på, at omfanget af det indsendte materiale om byggetekniske forhold efter lovændringen er øget. Der indsendes således mere dokumentation end før lovændringen. Desuden er kravopfyldelsen af den indsendte dokumentation ligeledes øget i forhold til før lovændringen, som beskrevet i boksen herunder²¹.

Statens Byggeforskningsinstitut konkluderer at...

For dokumentation af *alle* byggetekniske forhold for byggerier omfattet af bestemmelsen om fritagelse for teknisk byggesagsbehandling gælder, at omfanget af dokumentationen er steget signifikant fra 2008 (71 %) til 2010 (78 %), ligesom kravopfyldelsen er steget signifikant fra 2008 (37 %) til 2010 (43 %)

For dokumentation af *sikkerhed* (bærende konstruktioner og brand) for byggerier omfattet af bestemmelsen om fritagelse for teknisk byggesagsbehandling gælder, at omfanget af dokumentationen er steget signifikant fra 2008 (92 %) til 2010 (98 %), ligesom kravopfyldelsen er steget signifikant fra 2008 (46 %) til i 2010 (54 %).

For byggerier omfattet af bestemmelsen om fritagelse for teknisk byggesagsbehandling, er omfang og kravopfyldelse af den byggetekniske dokumentation for alle byggetekniske forhold samt kravopfyldelse for de sikkerhedsmæssige forhold steget signifikant i bykommuner fra 2008 til 2010, medens dette ikke er tilfældet for landkommuner.

Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut 2012

¹⁹ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004

²⁰ SBI 2012a

²¹ SBI 2012b

Denne undersøgelse peger således på, at lovændringen har betydet højere kravopfyldelse i dokumentationen af overholdelsen af byggetekniske forhold – interessant nok kun i bykommuner.

6.2.2 Kommuner og organisationer forventer flere fejl

De tidlige indikationer står i modsætning til forventningerne blandt kommuner og en række organisationer, som er interviewet i forbindelse med denne evaluering.

Overordnet fastholder organisationerne de forventninger, som de gav udtryk under behandlingen af lovforslaget i 2008²².

Områdeansvarlige og byggesagsbehandlere i de besøgte kommuner forventer overvejende, at lovændringen vil lede til flere – hovedsageligt banale – byggetekniske svigt. Kommunerne forventer således på sigt, at lovændringen vil lede til en række lovliggørelsessager, i forbindelse med ejerskifte af de opførte ukomplicerede byggerier.

Kommunernes forventning deles af en række organisationer, herunder Landbryg & Fødevarer, DABYFO, Arkitektforeningen og Byggeskadefonden, som er interviewet i forbindelse med evalueringen. Særligt forventer organisationerne flere fejl blandt uprofessionelle og uerfarne bygherrer med begrænsede forudsætninger for at sikre efterlevelse af Bygningsreglementets krav til byggetekniske forhold.

²² Erhvervs- og Byggestyrelsen 2008

7 Muligheder for videreudvikling

Med udgangspunkt i evalueringens forrige kapitler, identificerer dette kapitel tre muligheder for videreudvikling af området i forlængelse af lovændringen.

De muligheder der er opridset her, er resultatet af forslag fra bygherrer, byggesagsbehandlere og nationale organisationer på området.

De indhentede forslag kan summeres i tre indsatsområder, som aktørerne på området kan overveje i det videre arbejde med at udvikle byggesagsbehandlingen. De enkelte udviklingspunkter uddybes i det følgende.

7.1 Én byggesag på tværs af lovområder

På tværs af bygherrer, sagsbehandlere og nationale organisationer er de byggesager der berører "anden lovgivning" (BR 1.10) en central problemstilling med betydning for både sagsbehandlingstid, ressourceforbrug og administrative byrder for bygherrer.

Som beskrevet i kapitel 4 involverer disse sager ofte, at bygherrer skal indhente tilladelser og dokumentation fra en række forskellige instanser, f.eks. miljøministeriet, fredningsnævn, etc. Dette på trods af, at der fra et bygherreperspektiv er tale om ét byggeri og én byggetilladelse – uanset opdelingen af lovområder og ressorts.

Samtidig gør disse sager det problematisk for kommunerne at overholde eventuelle servicemål, da den samlede sagsbehandlingstid reelt bestemmes af andre instansers sagsbehandlingstid.

De nationale organisationer, som er interviewet i forbindelse med denne evaluering fremhæver desuden eksempler på, at deadlines mellem forskellige myndigheders sagsbehandling ikke er foreneli-

ge. F.eks. kan en byggetilladelse (der forudsætter at byggeriet påbegyndes inden for ét år) udløbe mens bygherrer venter på en miljøgodkendelse.

7.1.1 Én samlet forventningsafstemning

Evalueringen peger på behovet for en samlet forventningsafstemning mellem sagsbehandler og bygherre, der også inkluderer tilstødende lovændringer.

Bygningsreglementets kapitel 1.9 foreskriver allerede, at der kan afholdes en forhåndsdialog mellem kommune og bygherre²³. Denne evaluering peger på behovet for, at også byggeriets berøringsflader til andre lovændringer (kapitel 1.10 i Bygningsreglementet) inkluderes i kapitel 1.9, herunder:

1. **Dokumentationskrav** (herunder andre instanser)
2. **Sagsbehandlingstid** (herunder andre instanser)
3. **Gebyr og andre udgifter** (for den samlede sag)
4. **Risici** (f.eks. for variation i sagsbehandlingstiden, påbud om revisioner af byggeriet eller hvis nogle godkendelser gives, mens andre tilbageholdes.)

7.1.2 Én samlet dokumentationspakke

I forlængelse af ovenstående peger evalueringen på behovet for, at byggesagsbehandlingen på tværs af lovområder tager udgangspunkt i én samlet dokumentationspakke, der beskriver alle relevante aspekter af byggeriet.

Fra et bygherreperspektiv øges dokumentationsbyrden markant af at skulle udarbejde separat dokumentation til forskellige myndigheder.

²³ Energistyrelsen 2011

Fra et myndighedsperspektiv giver én samlet dokumentationspakke mulighed for at "genbruge" dokumentation på tværs af vurderinger. Samtidig giver det mulighed for at én bestilling til bygherre om fyldestgørende dokumentation.

7.1.3 Én ansvarlig sagsbehandler

Mange kommuner opererer allerede med en "single point of contact" (SPOC) for den samlede byggesag. Dette opleves som en succesfuld model, der giver overblik og klarhed gennem sagsforløbet for både sagsbehandlere og for bygherrer. Det er samtidig en model, der sikrer konsistens i vejledningen af bygherrer og forebygger misforståelser gennem sagsbehandlingsprocessen.

SPOC-modellen kan dog ikke altid fastholdes på tværs af flere myndigheder, der involveres i en byggesag. Evalueringen peger på, at der er behov for et tættere servicefællesskab mellem kommuner og andre myndigheder i den enkelte byggesag – således at hver byggesag koordineres af én byggesagsbehandler og sikrer, at borgerens byggesag ikke går tabt mellem to myndigheder.

Fra et bygherreperspektiv er det det samme byggeri, der er omdrejningspunktet for byggesagen – igen uafhængigt af lovområder og ressorts.

7.2 Hånd om uerfarne bygherrer

Evalueringen peger på, at der er behov for en særlig indsats overfor uerfarne bygherrer. Dette er særligt påkrævet efter den gennemførte lovændring, hvor uerfarne bygherrer ikke længere kan "bruge" kommunen som kontrolinstans for overholdelse af byggetekniske forhold.

Det er særligt de uerfarne bygherrer, der er tvivl om processen og indholdet i en byggesag. Det reflekteres, ifølge sagsbehandlerne, i antallet af forespørgsler om vejledning og i antallet af hen-

vendelser fra kommunen til uerfarne bygherrer om yderligere dokumentation.

7.2.1 Vejledning forud for en byggesag

Evalueringen peger på, at forhåndsdialogen – særligt med uerfarne bygherrer – er en vigtig lejlighed til at vejlede om dokumentationskrav og processen for sagsbehandlingen.

En række sagsbehandlere, som er interviewet i forbindelse med denne evaluering, vurderer, at en skærpet forhåndsdialog vil kunne øge kvaliteten af byggeansøgningen og dermed reducere antallet af mangelskrivelser og vejledningsbyrden gennem sagsforløbet.

Herudover er forhåndsdialogen en mulighed for en samlet forventningsafstemning om sagsforløbet som beskrevet tidligere.

7.2.2 Organisering af bygningsreglementet efter "bygherresituation"

Evalueringen peger på, at der generelt er et stort vejledningsbehov i byggesager, og at også professionelle bygherrer kan have svært ved at finde rundt i reglerne.

Flere sagsbehandlere fremhæver bygningsreglementets organisering som en væsentlig medvirkende årsag. Evalueringen peger på, at der er behov for i højere grad at organisere bygningsreglementet efter "bygherresituation".

Den nuværende organisering af bygningsreglementet er opridset i boksen herunder.

Bygningsreglementets organisering

Introduktion

1. Administrative bestemmelser
2. Bebyggelsesregulerende bestemmelser
3. Bygningers indretning
4. Konstruktioner
5. Brandforhold
6. Indeklima
7. Energiforbrug
8. Installationer

Kilde: Energistyrelsen 2011

For alle bygherrer må to forhold forventes at være kendte i udgangspunktet – og således udgøre "bygherresituationen":

- **Hvad** der skal bygges
- **Hvor** byggeriet skal ligge

Som vist i boksen herover er bygningsreglementet ikke i dag organiseret omkring bygherresituationen. Som også tidligere undersøgelser har påpeget tyder denne evaluering på, at særligt uerfarne bygherrer har svært ved at omsætte regler til en konkret byggesag²⁴.

Man kan således forestille sig, at bygningsreglementet med fordel kunne organiseres med udgangspunkt i bygherresituation under overskrifter om hvad, der skal bygges, f.eks. "Sommerhus", "Staldbygning", "Udestue" og *hvor*, f.eks. "matrikelnummer", "adresse", "land/by-zone", etc. Der er således ikke nødvendigvis tale om lovændringer, men om organisering og pædagogisk fremstilling af bygningsreglementet efter bygherres kendte udgangspunkt.

²⁴ Devoteam Consulting 2010

7.2.3 Selvvaliderende ansøgningsskemaer

I forlængelse af den gennemførte lovændring skal bygherrer selv stå for overholdelsen af byggetekniske forhold.

I forhold til den systematiske gennemgang af tekniske krav til byggeriet efterlyser flere bygherrer, at kommunerne anvender ensartede og "selvvaliderende" ansøgningsskemaer, der indirekte sikrer at 1) ansøgningen indeholder den rigtige dokumentation og 2) at byggeriet overholder tekniske krav.

7.3 Hurtig og ensartet byggesagsbehandling

Denne evaluering viser, at der er markante forskelle i kommunernes sagsbehandling. Evalueringen peger desuden på, at de kommuner, der har arbejdet med at udvikle sagsbehandlingen har opnået markante resultater.

7.3.1 Mange kommuner kan lære af de bedste

Der findes mange gode eksempler på innovative tilgange til sagsbehandlingsopgaven blandt kommunerne. Det peger på behovet for, at mange kommuner kan lære af de gode eksempler, der findes blandt de bedste.

7.3.2 Ensartede servicemål

En række af de kommuner, som er besøgt i forbindelse med evalueringen opererer med kvantificerbare servicemål for længden af byggesagsbehandlingen.

Både bygherrer, kommunerne og flere nationale organisationer (herunder Kommunernes Landsforning) ser positivt på indførelsen af kvantificerbare og ensartede servicemål.

Erfaringerne fra de kommuner, som er interviewet i forbindelse med evalueringen er overordnet gode, men kommunerne fremhæver, at de ikke altid er styrende for den samlede sagsbehandlingstid. De

centrale usikkerhedsfaktorer er ventetid på yderligere dokumentation fra bygherrer og sagsbehandlingstider hos andre instanser. Kommunerne understreger derfor, at en forudsætning for indførelsen af kvantificerbare servicemål er, at servicemålene måles på det rigtige.

Endvidere oplever nogle bygherrer i kommuner med kvantificerbare servicemål, at kommunen insisterer på at bruge den fulde tid (og/eller prioriterer forsinkede sager), således at sager, der kunne behandles under servicemålet opleves som unødvendigt lange af bygherre.

Referencer

- Retsinformation 2008**, *Betænkning over Forslag til lov om ændring af byggeloven*, Betænkning afgivet af Boligudvalget den 13. maj 2008, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=117220>
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2009**, *Vejledning til kommunerne om registrering af sagsbehandlingstider i forbindelse med den kommunale byggesagsbehandling*, 11. marts 2009, http://www.ebst.dk/file/63583/Vejledning_registrering_byggesagsbehandlingstider.pdf
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2008**, *Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af byggeloven (Afbureaukratisering af byggesagsbehandlingen og markedskontrol med byggevarer)*, 13. marts 2008
- Energistyrelsen 2011**, *Bygningsreglementet* 29.08.2011, <http://www.ebst.dk/bygningsreglementet.dk/br10/0/42>
- Devoteam Consulting 2010**, *Effektmåling af "Digitalisering af offentlig byggesagsbehandling"*, Resultater fra før-analyse, juli 2010, <http://www.ebst.dk/file/122402/effektmaaling.pdf>
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011a**, *Evaluering af den obligatoriske byggeskadeforsikringsordning*, januar 2011
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011b**, *Omfanget af svigt, fejl, mangler og skader i dansk byggeri 2001-2009*
- Byggetilladelsen.dk 2012**, *Kort vejledning om elementerne i en byggeansøgning på tværs af kommuner*, <http://byggetilladelsen.dk/>
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004**, *Svigt i byggeriet - økonomiske konsekvenser og muligheder for en reduktion*, oktober 2004
- Erhvervs- og Byggestyrelsen 2010**, *Måling af svigt, fejl og mangler i dansk byggeri*, Rambøll rapport, juni 2010
- SBi 2012a**, *Projektbeskrivelse: Byggeteknisk dokumentation i Danmark 2008-2010 (myndighedsopgave)*, 20. marts 2012
- SBi 2012b**, *Byggeteknisk dokumentation i Danmark 2008-2010 - undersøgelse af byggerier af begrænset kompleksitet*, Udkast 11. september 2012.
- DAMVAD 2010**, *Produktivitet i byggesektoren*, udarbejdet for Erhvervs- og Byggestyrelsen, december 2010

Bilag – Evalueringens metodegrundlag

Dette bilag redegør for evalueringens metodegrundlag, og beskriver de enkelte kilder, som rapporten hviler på.

Besøg i udvalgte kommuner

Som led i evalueringen er der gennemført besøg i ni kommuner. Under hvert besøg er kommunens byggesagkyndige interviewet som gruppe. Herudover er kommunens områdeansvarlige for byggeområdet interviewet. Dette vil ofte sige direktøren for teknik og miljø, men i praksis har disse en række titler.

Udvælgelsen af kommuner tager i videst mulig omfang hensyn til, at kommunerne har forskellige rammevilkår og administrativ praksis i håndteringen af byggesager. Lovændringen forventes således at påvirke kommunerne forskelligt. Gennem udvælgelsen af besøgskommuner forsøger vi således i at afdække de væsentligste typer af kommuner. De udvalgte kommuner skal således i nogen grad kunne repræsentere sin "type". Vi har således fravalgt kommuner med særlige eller helt unikke rammevilkår.

I forhold til kommunernes *rammevilkår* skelner vi mellem by-, land-, mellem- og yderkommuner. I forhold til kommunernes *administrative praksis* har DAMVAD indledningsvist foretaget en statistisk analyse af, hvilke kommuner, der har kortere henholdsvis længere sagsbehandlingstider end andre kommuner med lignende rammevilkår.

Med dette udgangspunkt er der gennemført besøg i følgende ni kommuner, fordelt som vist i tabellen herunder:

Ty- pe/sagsbehandlingstid	Kort	Mel- lem	Lang
Bykommuner	Ballerup	Aal- borg	Køben- havn
Mellemkommuner	Halsnæs		Ishøj
Landkommuner	Holste- bro	Viborg	Mariager Fjord
Yderkommuner		Varde	

Som vist fordeler de foreslåede kommuner sig på de fire typer af kommuner – og mellem hhv. lange, mellem og korte sagsbehandlingstider.

Interviews med nationale organisationer

Evalueringen baserer sig desuden på interviews med en række nationale organisationer på byggeområdet, som enten direkte eller via sine medlemmer er berørt af lovændringen. Disse organisationer er udvalgt med udgangspunkt i det lovforberedende arbejde, hvor disse organisationer tilkendegav reaktioner og holdninger til lovændringen. De interviewede nationale organisationer omfatter:

- Kommunernes landsforskning
- Dansk Byggeri
- Landbrug & Fødevarer
- Foreningen af Rådgivende Ingeniører
- Arkitektforeningen
- Byggeskadefonden
- DABYFO

Herudover er følgende nationale interessenter inviteret til at deltage i evalueringen, men afslog:

- DI Byggematerialer
- Dansk Landbrugsrådgivning
- Konstruktørforeningen
- Danske Bygningssagkyndige
- Brancheforeningen for Bygningssagkyndige og Energikonsulenter

Interviews med virksomheder og bygherrer

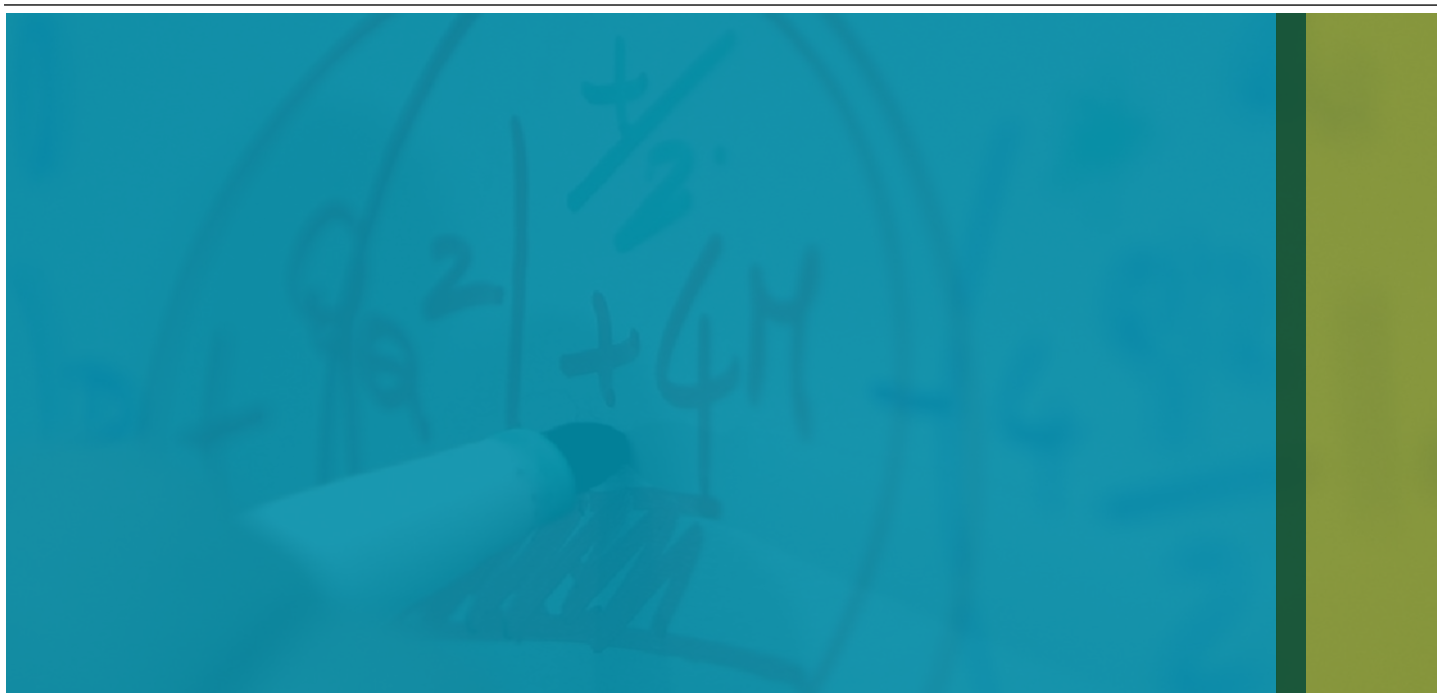
Evalueringen hviler desuden på en interviews med:

- Typehusfabrikanter
- Ejendomsinvestorer
- Bygge- og rådgivningsvirksomheder

Herudover er der gennemført interviews med private bygherrer i de ni udvalgte kommuner, som er, beskrevet herover. Bygherrerne fordeler sig på private bygherrer, landbrug og virksomheder, der har afsluttet en byggesag i perioden 2010-2011.

Statistik og dokumentation

Endelig hviler evalueringen på tilgængelige datakilder – særligt Bygge- boligregistret samt en række eksisterende undersøgelser af området, som er inkluderet i rapportens referenceliste.



DAMVAD
OSLO . COPENHAGEN . DAMVAD.COM

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K
Tel. +45 3315 7554

Essendrops gate 3
N-0368 Oslo
Tel. +47 970 43 859