SINTEF

SBF20150443 - Åpen

Rapport

Kartlegging av plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk

Rapport på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Anders-Johan Almås
Michael Klinski
Sofie Mellegård

SINTEF Byggforsk
Klima, miljø og arkitektur
2015-12-17

SINTEF Byggforsk
Postadresse:
Postboks 124 Blindern
0314 Oslo
Sentralbord: 73593000
Telefaks: 22699438

Foretaksregister:
973114514

Rapport

Kartlegging av plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk

Rapport på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

EMNEORD:
Eksisterende byggverk
Kartlegging
Hovedombygging
Plan og bygningsloven
§ 31-2

VERSJON
01

DATO
2015-12-17

FORFATTER(E)
Anders-Johan Almås
Michael Klinski
Sofie Mellegård

OPPDRAGSGIVER(E)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

OPPDRAGSGIVERS REF.
15/3915 - Stine Thuve

PROSJEKTNR
102012196

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:
43 sider + 1 vedlegg

KORT SAMMENDRAG
Formålet med dette arbeidet er å gi KMD et bedre grunnlag til det videre arbeidet med plan og bygningsloven (PBL) § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk. Bestemmelsen skal bidra til en god og effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse uten at det går på bekostning av sikkerhet og helse. Kommunen skal ha mulighet til å legge til rette for at bygninger fortsatt skal kunne brukes i stedet for å forfalle. Det er gjort intervjuer av prosjekterende, utførende og kommuner for å fremskaffe et grunnlag over hvordan regelverket forstås og praktiseres. Det er også gjort vurderinger rundt handlingsrom innen relevant EU-regelverk, samt gitt noen overordnede vurderinger og anbefalinger til utforming av krav for eksisterende bygninger.

UTARBEIDET AV
Anders-Johan Almås

SIGNATUR

KONTROLLERT AV
Anders Kirkhus

SIGNATUR

GODKJENT AV
Anders Fylling

SIGNATUR

RAPPORTNR **ISBN**
SBF20150443

GRADERING
Åpen

GRADERING DENNE SIDE
Åpen

Sammendrag

Bakgrunn
Formålet med arbeidet presentert i denne rapporten er å gi Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) et bedre grunnlag til det videre arbeidet med Plan- og bygningsloven (PBL) § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk. Bestemmelsen skal bidra til en god og effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse uten at det går på bekostning av sikkerhet og helse.
I dag må kommunen foreta skjønnsmessige vurderinger knyttet til tiltak for eksisterende bygg. Unntaksbestemmelser har i praksis vist seg vanskelig å forstå, noe som har ført til uensartet praktisering. Departementet har fått tilbakemeldinger på at det er uklart hvilke krav som skal gjelde i forbindelse med konkrete arbeider.
I denne rapporten presenteres resultater fra intervjuer av prosjekterende, utførende og kommuner for å fremskaffe et grunnlag over hvordan regelverket forstås og praktiseres. Det er også gjort vurderinger rundt funnene fra intervjuene, samt gitt noen overordnede anbefalinger for videre arbeid.

Metode
Det ble valgt en kvalitativ tilnærming i dette oppdraget. Gjennom kvalitative intervju kan man få intervjuobjektene selv til å vurdere og evaluere årsakssammenhenger, og man kan gå mer i dybden på problemstillingene enn gjennom kvantitative metoder. Det er gjennomført et relativt begrenset antall intervjuer, men det er etterstrebet bredde i synspunkter, noe vi mener vil gi et realistisk og godt bilde både av næringen og saksbehandlingen i kommunene. Det er gjort intervjuer av sivilarkitekter (prosjekterende), små og store utførende entreprenører med lenger og kortere praksis, samt saksbehandlere i geografisk utvalgte mindre og større kommuner. I tillegg er det hentet inn erfaringer gjennom bransjeforeninger for prosjekterende.

Hovedfunn
De gjennomførte intervjuene gir et svært interessant innblikk i hvordan regelverket for eksisterende bygninger forstås og praktiseres hos sentrale aktører i byggenæringen. Det er ingen tvil om at begrepene i lov- og forskriftstekst tolkes forskjellig, selv om det foreligger relativt omfattende utredninger og korrespondanse mellom myndigheter om hvordan regelverket skal tolkes.

Resultatene fra intervjuene viser at saksbehandlingen i kommunene i stor grad er avhengig av hvordan tiltakshaver og dens rådgivere forstår begreper og krav, hvordan de vurderer hva som er relevant, hva som er søknadspliktig, hva de søker om, hva de *ikke* søker om og hvordan de formulerer seg. Erfarne næringsaktører har derfor større spillerom, mens mindre erfarne kan være så usikre at de allerede i utgangspunktet ikke ser og utnytter mulighetene som lov og forskrift gir. Videre ser det ut til at muligheten for og nødvendigheten av skjønn gjør at både bransjeaktørene selv, kommunene og de enkelte saksbehandlerne kan være kilde, utgangspunkt og/eller opphav for manglende likebehandling, selv om ingen ønsker det.

Utfordringer og type bygningsmasse varierer mellom kommuner og gir ulik praksis for utvikling av rutiner, prosedyrer og lignende. Intervjuene viser imidlertid at det ofte utvikles gode/akseptable løsninger i dialog mellom kommune og næring, men dette betyr ikke automatisk at det er likebehandling. Utfallet avhenger av kompetanse og erfaring fra involverte aktører, både hos tiltakshaver og kommunen, og muligens også av politiske føringer på generelt grunnlag eller relatert til et konkret prosjekt/investeringer av en stor og viktig aktør.

Små kommuner rapporterer bruk av § 19-2 kun ved dispensasjon fra plan. Mens "Stor kommune 1" klart bruker § 19-2 oftest, svarer "Stor kommune 2" at de bruker begge i kombinasjon, § 19-2 sjelden alene og § 31-2 i småsaker. "Stor kommune 1"s spesielle posisjon henger åpenbart sammen med den store andelen gamle murbygg. Kommunens svar kan tolkes slik at de mener § 31-2 ikke er egnet for byens gamle bygg.

Begrepene/formuleringene *eksisterende byggverk* og *forsvarlig* tolker respondentene relativt likt. Likevel er det noen forskjeller i forståelsen. Det kan diskuteres om forhold rundt helse, miljø og sikkerhet er

tilstrekkelig for å vurdere om tiltak er forsvarlig (jf. NKF-veiledningen). Når det gjelder begrepet *uforholdsmessige kostnader* er det mye større sprik mellom forståelsen, men det virker som om bransjeaktører har en noe klarere forestilling av begrepet enn det kommunene har. Tolkning av *vesentlig reparasjon* og spesielt *hovedombygging* spriker også mye mellom aktørene. De største forskjellene er blant bransjeaktørene, men heller ikke kommunene er helt samstemte her. For begge begreper fins det delvis motstridende og til og med åpenbart feilaktige tolkninger blant aktørene. Det er med andre ord et behov for en tydeligere og enklere forklaring av de ulike begrepene, spesielt *uforholdsmessige kostnader, vesentlig reparasjon* og *hovedombygging*, eventuelt utarbeidelse av definisjoner.

Utfordringer med strenge krav for oppgradering som medfører høye kostnader versus nybygging fremheves av flere. Det kan virke som at kravene, slik de er utformet i dag, stimulerer til å gjøre små endringer for å unngå at dyre og omfattende krav trer inn. Bygningsmassen oppnår dermed kanskje en liten forbedring selv om det egentlig er behov for en større endring. Det kan også stilles spørsmålstegn ved om regelverket er utformet optimalt i forhold til riving og bevaring.

Det er videre interessant at "alle" snakker om hovedombygging, selv om det begrepet er marginalisert med 2008-loven. Dagens PBL snakker bare om "hovedombygging som er i strid med senere vedtatt arealplan" – forøvrig brukes ikke begrepet hovedombygging bortsett fra i § 31-5 om riving. Hovedombygging er derfor ikke lenger innslagspunkt for når TEK gjelder – nå er innslagspunktet (ethvert) *tiltak*. Dette kan tyde på at store deler av kommunene og næringen ikke har forstått loven, men handler på gammel vane. En mengde arbeider som ikke vurderes som hovedombygging, men som er tiltak, faller dermed igjennom. De skulle ha fulgt TEK, men de gjør det ikke og ingen fanger det opp.

En gjennomgang i rapporten av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen viser at forpliktelsene i begrenset grad vil svekke myndighetenes handlefrihet i forhold til endring av kravene til tiltak i bestående bygninger i lov og forskrift. Imidlertid gir bygningsenergidirektivet tydelige føringer for å definere når energiytelseskrav ved større rehabiliteringer slår inn samt for å fastsette entydige komponentkrav. Unntaksbestemmelser som tar hensyn til teknisk, funksjonelt og økonomisk gjennomførbarhet, vil likevel være mulig
.

Vurderinger og anbefalinger

Det har lenge vært diskutert og fremmet et behov for endringer enten gjennom mer tydelige definisjoner av begreper eller som mer strukturelle endringer i lov-/forskrifts- eller veiledning. Det er også gjennomført en rekke utredninger rundt dette. For hver nye utredning og brev i slike saker så blir terrenget mer synlig for de som arbeider tett med problemstillingen i direktorater og departementer, samt de som utreder, men terrenget oppleves som enda mer komplisert for de som skal søke eller behandle søknader fordi mange av utredningene/brevene ikke oppsummeres enkelt og lettfattelig

Likevel, og kanskje vel så viktig som å starte med å utrede og tydeliggjøre kravene, vil det være viktig å evaluere selve *hensikten med kravene*. Etter den store byggeaktiviteten på 1950- og 1960-tallet har bygningsmassen i Norge vært inne i en "vedlikeholdsfase" over en lang periode, der krav ved ombygging ikke nødvendigvis har hatt så stor betydning for selve kvaliteten på hele bygningsmassen sett under ett. Vi er nå inne i en ny tid der bygningsmassen fra 1950- og 1960-tallet er moden for omfattende rehabilitering samtidig med at standarden og forventningene til et byggs kvaliteter, egnethet og tilpasningsdyktighet har økt kraftig for å oppfylle både samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske krav, samt forventninger til komfort og tekniske og estetiske ytelser. Vi er på vei over i en "oppgraderingsfase" eller "fornyingsfase" for å gjøre bygningsmassen bærekraftig for en ny generasjon. Kravene til eksisterende bygninger som skal gjennomgå større oppgraderinger blir derfor mye viktigere når man ser hele bygningsmassen under ett. Man bør derfor vurdere om tiden er inne for å revidere *hensiktene* med kravene og *deretter* rydde, forenkle og tydeliggjøre kravene som helhet, eventuelt gjennomføre en større, strukturell endring av lovteksten.

Når det gjelder selve hensikten med kravene bør følgende spørsmålsformuleringer legges til grunn for en evaluering:

- Hva er de viktigste behovene for storparten av bygningsmassen de neste 50 årene?
- Hvordan fungerer myndighetene sine virkemidler i samspill?
- Hvilke type bygninger bør rives, eller gis mulighet for å rives, og hvilke bør bevares?
- Hvordan foregår søknadsprosessene i praksis?
    - Hvordan kommuniseres kravene? Blir regelverket lest i sin helhet på nåværende form, eller bør hele regelverket kommuniseres på en helt annen måte for å sikre effektive og lik forståelse samt strømlinjeformede søknads- og byggeprosesser?
    - Hvor er de store flaskehalsene og hva kan gjøres for å effektivisere disse?

Når hensikten med kravene er grundig besluttet vil det foreligge et tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere endringer til lovtekst, forskriftstekst eller veiledningstekst. To alternativer skisseres i det følgende.

Et alternativ er å utarbeide en enklere guide til § 31-2, spesielt ledd 4, samt § 19-2. Ulike brev på mange sider med juridiske formuleringer kan gjøre vondt verre med hensyn til å forstå kravet og ikke minst hensikten med kravet. Lange rapporter med eksempelsamlinger vil også kunne være utfordrende å navigere i for saksbehandlere og tiltakshavere i en hektisk arbeidsdag. Et flytskjema som forklarer hensikten bak kravene supplert med illustrerende eksempler vil kunne gjøre dette enklere. Eksempelsamlinger bør være lett tilgjengelige og kan gjerne fungere som en "praktisk link" i lovteksten. Dersom man ikke finner et likt nok eksempel i eksempelsamlingen vil redegjørelsen for *hensikten* med kravet gjøre saksbehandler bevisst på hvordan man bør navigere i ulike byggesaker. En slik fremstilling bør vise hvordan det skal/må navigeres fra de enkle tiltak (for eksempel skifte et vindu) til de store, komplekse oppgraderingsprosjektene (som i dag faller inn under hovedombygging). Det bør også skilles mellom bygningskategorier i forhold til relevante tiltak og forskjell i kompleksitet.

Alternativ to er å gi de ulike begrepene i dagens kravformuleringer klarere definisjoner. Spesielt gjelder det å definere *uforholdsmessige kostnader*. Dette vil variere fra tiltak til tiltak, men for eksempel for et energitiltak vil en livssykluskostnadsberegning (LCC-beregning) kunne være et nyttig verktøy, dvs. et pålagt energikrav utover selve tiltaket må lønne seg i byggets levetid, eventuelt at støtteordninger tilpasses slik at dette oppnås. En slik definering av kravformuleringene vil føre til mer lik praktisering av regelverket, men det vil også kunne føre til spekulasjoner både i beregninger og vurderinger for å kunne komme akkurat innenfor eller utenfor kravet avhengig av interesser og intensjoner for søker og/eller tiltakshaver.

Dersom føringene i bygningsenergidirektivet følges opp og det blir definert når energiytelseskrav ved større rehabiliteringer slår inn, samt at det fastsettes entydige komponentkrav, vil det medføre betydelig klarere energikrav ved tiltak på eksisterende bygg. Med dette vil det i mange tilfeller ikke lenger være behov for tolkning og skjønn, og mye mindre anledning for ulik forståelse. Tolkningsbehovet vil da forhåpentligvis være begrenset til et mindre antall tvilstilfeller, slik at det er mindre behov for anvendelse av § 31-2 og veiledninger kan være enklere å utforme. Siden denne forenklingen kun gjelder krav til energiytelse, bør det i denne sammenheng vurderes å spesifisere og samle alle krav til eksisterende bygg i en egen forskrift eller et eget avsnitt i TEK.

Som en vesentlig kilde til uklarhet og lite gjennomslag for loven, ser vi at det ofte er *utbygger* som tar første vurdering av om kommunen skal involveres. Og utbygger har i mange tilfeller partsinteresse i å konkludere at kommunen ikke behøver søknad. Det anbefales derfor å gjøre en grundig vurdering på om dette kan snus på hodet, dvs. at det innføres en generell plikt til (kun) å melde alle arbeider til kommunen, og så vurderer *kommunen* hvilke arbeider de vil ha mer dokumentasjon / søknad for.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning 6

1.1 Om oppdraget 6

2 Bakgrunn for oppdraget og tidligere utredninger/brev 7

3 Metode og gjennomføring 12

3.1 Metodevalg: Kvalitative intervju 12

3.2 Intervjuobjekter/informanter 12

4 Funn fra intervjuene 14

4.1 Saksbehandling i kommunene for eksisterende bygninger 14

4.2 Hvordan forstås og praktiseres reglene i kommunene 16

4.3 Hvilke utfordringer møtes i praksis? 20

4.4 Hvordan navigeres det (taktisk) for å tilfredsstille kravene? 24

4.5 Hvordan oppleves dialogen med kommunene i byggesøknadsprosessen? 25

4.6 Hvordan foregår korrespondansen med kommunen? 26

4.7 Hvordan forstås de ulike begrepene? 27

4.8 Hvordan planlegges og prosjekteres det i "gråsonen" for eksisterende bygg? 33

5 Oppsummering og vurderinger 35

6 Muligheter innen relevant EU-regelverk 36

6.1 Byggevareforordningen 36

6.2 Bygningsenergidirektivet 37

6.3 Energieffektiviseringsdirektivet 39

6.4 Heisdirektivet 39

6.5 Maskindirektivet 40

6.6 Hovedkonklusjon 40

7 Anbefalinger for videre arbeid 41

8 Referanser 43

BILAG/VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Teksten under er i all hovedsak hentet fra bestillingen til KMD (KMD, 2015).

Formålet med konsulentbistanden er å gi departementet et bedre grunnlag til det videre arbeidet med plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk. Bestemmelsen skal bidra til en god og effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse uten at det går på bekostning av sikkerhet og helse. Departementet får tilbakemeldinger om at bestemmelsen kan være vanskelig å forstå og praktisere, både for næringen og kommuner. Det er problemer med å forstå hvilke krav som gjelder ved ulike typer arbeid på eksisterende byggverk.

Det skal gis en kartlegging av kommunenes forståelse og praksis ved behandling av byggesaker etter pbl. § 31-2, og da særlig ved fravik av byggetekniske krav etter fjerde ledd. KMD ønsker "en oversikt over problemstillinger og utfordringer som kommunene opplever i sin saksbehandling", samt en kartlegging av "næringens forståelse av hvilke regler som gjelder ved arbeid på eksisterende bygg". Det skal vurderes "hvordan næringens forståelse av pbl. § 31-2 påvirker deres planlegging, prosjektering og utførelse". Videre ønsker KMD at "forståelse og praksis knyttet til særlige begreper kartlegges nærmere". De aktuelle begrepene er "eksisterende byggverk", "hovedombygging", "vesentlig reparasjon", samt vilkårene i bestemmelsens fjerde ledd; "uforholdsmessige kostnader", "forsvarlig" og "nødvendig". KMD ønsker også en kartlegging av "hvilket handlingsrom myndighetene har innenfor relevant EU-regelverk for eksisterende byggverk ved praktisering av pbl. § 31-2".

2 Bakgrunn for oppdraget og tidligere utredninger/brev

"Det byggtekniske regelverket er utformet med tanke på nye byggverk, og det er ikke alltid kravene lar seg tilpasse eksisterende bygg på en fornuftig og hensiktsmessig måte. Det kan være både vanskelig og svært kostnadskrevende å oppfylle dagens tekniske krav ved arbeider på eksisterende byggverk. Plan- og bygningsloven § 31-2 regulerer de materielle kravene som stilles til tiltak på eksisterende byggverk. Bestemmelsen må ses i sammenheng med pbl. § 20-2, som bestemmer hvilke tiltak som er underlagt søknadsplikt. Utgangspunktet etter pbl. §31-2 er at lovens materielle, herunder også tekniske, krav gjelder for de deler av byggverket som det aktuelle tiltaket omfatter så langt de er relevante. Forutsetningen om at de tekniske kravene må være "relevante" innebærer at oppfyllelsen av de aktuelle tekniske kravene må ha en påviselig effekt i forhold til formålet med regelen.

Plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd er en unntaksbestemmelse som åpner for at kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering for å sikre hensiktsmessig bruk uten at alle tekniske krav er oppfylt. Dersom bestemmelsen skal benyttes må følgende tre vilkår være oppfylt:

- Det er uforholdsmessige kostnader ved å oppfylle dagens tekniske krav,
- Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er forsvarlig for å sikre hensiktsmessig bruk og
- Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Kommunen må foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av om samtlige vilkår er oppfylt. Unntaksbestemmelsen har i praksis vist seg vanskelig å forstå, noe som har ført til uensartet praktisering av bestemmelsen. Departementet har fått tilbakemeldinger på at det er uklart hvilke krav som skal gjelde i forbindelse med konkrete arbeider" (KMD, 2015).

Denne retts-situasjonen er uheldig av mange årsaker. For det første vil tiltakshavere i ulike kommuner bli møtt med ulike krav for sammenlignbare tiltak. For det andre vil det bli svært varierende kvalitet på de oppgraderte bygningene. For det tredje kan det være lett å ty til dispensasjoner på grunnlag av et uklart regelverk. Formuleringene i regelverket kan også stimulere til å velge mange små tiltak i stedet for ett stort. I sum er dette naturlig nok uheldig ut fra målsetningen om å oppnå en bærekraftig og robust bygningsmasse, gitt anslaget at 80 % av bygningsmassen i 2050 allerede er bygget. Det er med andre ord viktigere at kravene til eksisterende bygningsmasse er tydelige, jamført med kravene til nybygg.

Det er utarbeidet brev fra KMD og gjennomført en rekke utredninger rundt problemstillingen om kravene til tiltak på eksisterende bygg og tolkingen av dagens regelverk. Det er også utarbeidet ulike eksempelsamlinger som prøver å vise hvilke krav som gjelder for ulike typer tiltak og ulike typer bygningskategorier.

I et **brev til Statens bygningstekniske etat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet** datert 21. januar 2011 (Brev, 2011) ble det lagt frem betraktninger rundt forståelsen av pbl. § 31-2 første ledd første punktum. Dette brevet beskriver for hvilke tiltak kravene i loven slår inn, hvilke materielle krav som gjelder for tiltaket og hvilke krav i bestemmelser gitt i eller i medhold av loven er relevante for tiltaket. I brevet påpekes det at; "For øvrig er det som kjent en viss adgang for kommunen til å fatte vedtak om unntak fra / tilpasning av tekniske krav ved tiltak i eksisterende bygg, jf. pbl § 31-2 fjerde ledd. Denne adgangen er imidlertid snever, siden unntak bare tillates der oppfyllelse av kravene vil innebære 'uforholdsmessige kostnader', og 'bruksendringen eller ombyggingen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk'. Dessuten vil det i en del tilfeller være unødvendig komplisert å kreve et særskilt unntak, hvis det materielle kravet fremstår som urimelig/unødvendig vanskelig eller meningsløst. For å få fornuftige regler som lar seg praktisere må det trekkes en grense for når det ikke er nødvendig for tiltakshaver å be/søke om unntak. Spørsmålet er for hvilke arbeider de materielle kravene inntrer. Den nedre grensen vil være mot vedlikehold og oppussing som etter loven ikke vedkommer bygningsmyndighetene. Etter pbl § 31-2 skal som nevnt tiltak på eksisterende byggverk prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Tiltak kan i denne sammenhengen forstås på to måter. Dette er enten som et hvert arbeid som berører bestående byggverk, jf. § 1-6, eller som et tiltak etter § 20-1. Paragraf 20-1 omfatter alle tiltak som reguleres av byggesaksbestemmelsene, også de som i andre lov- og forskriftsbestemmelser er særskilt unntatt. Ved innføringen av det utvidede tiltaksbegrepet i § 1-6 var det fra Kommunal- og

regionaldepartementet sin side ikke meningen å utvide virkeområdet for byggesaksbestemmelsene. Bestemmelsen retter seg mot forhold regulert i plan, som særlig etter de nye planreglene kan være både byggetiltak og andre forhold, som bruk".
Brevet innfører også en ny forvirring, idet det påpekes at fuktsikkerhetskrav til våtrom alltid skal oppfylles, mens tilgjengelighetskrav ikke nødvendigvis skal oppfylles, selv om arbeidene regnes som tiltak og kravene regnes som relevante – altså en antydning av at det finnes A-krav (som alltid skal oppfylles) og B-krav ("som det ikke er så farlig med"). Denne spissfindigheten blir dog ikke drøftet i denne rapporten.

I 2011 utarbeidet Multiconsult og Kluge Advokatkontor **rapporten "Grunnlag for, og krav om, utbedring av eksisterende byggverk"** (Multiconsult, 2011) på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten påpeker at dagens plan- og bygningslov gir få virkemidler for å kreve oppgradering av eksisterende bygninger, når det ikke foretas som hovedombygging eller bruksendring. De hjemler som er gitt i særlovgivningen vil ha en begrenset virkning i forhold til oppgradering av tiltakene i forhold til dagens krav til energibruk og inneklima. Det er heller ikke grunnlag for å pålegge den ansvarlige for bygningen å opprettholde et tilstrekkelig vedlikeholdsnivå for å ivareta bygningens opprinnelige estetiske kvaliteter eller bevaringsverdi, ei heller å oppgradere til opprinnelig tilstand. Eksisterende lover og forskrifter for tiltak på eksisterende bygninger er upresise og gir rom for subjektiv tolkning og lav terskel for søknad og innvilging av dispensasjoner. Begreper som legger føringer for hvilke regler som skal gjelde er heller ikke klart nok definert. Rapporten gir en oversikt over bygningsmassen i Norge og ser på hvilke store utfordringer bygningsmassen står overfor i fremtiden. Deretter sees det på hvilke lover og forskrifter som gjelder for eksisterende bygninger. Det gis en analyse av forbedringsbehovene og til slutt gis det anbefalinger om hvilke virkemidler som kan benyttes for å nå målene om fremtidig bærekraftig oppgradering av bygninger i Norge. I rapporten gis det anbefaling om
- en egen forskrift for eksisterende bygninger
- krav også til mindre tiltak
- at sentrale begreper gis en klar definisjon
- at dispensasjon utløser krav om kompensasjon
- at energikravene baseres på levert energi og primærenergi"

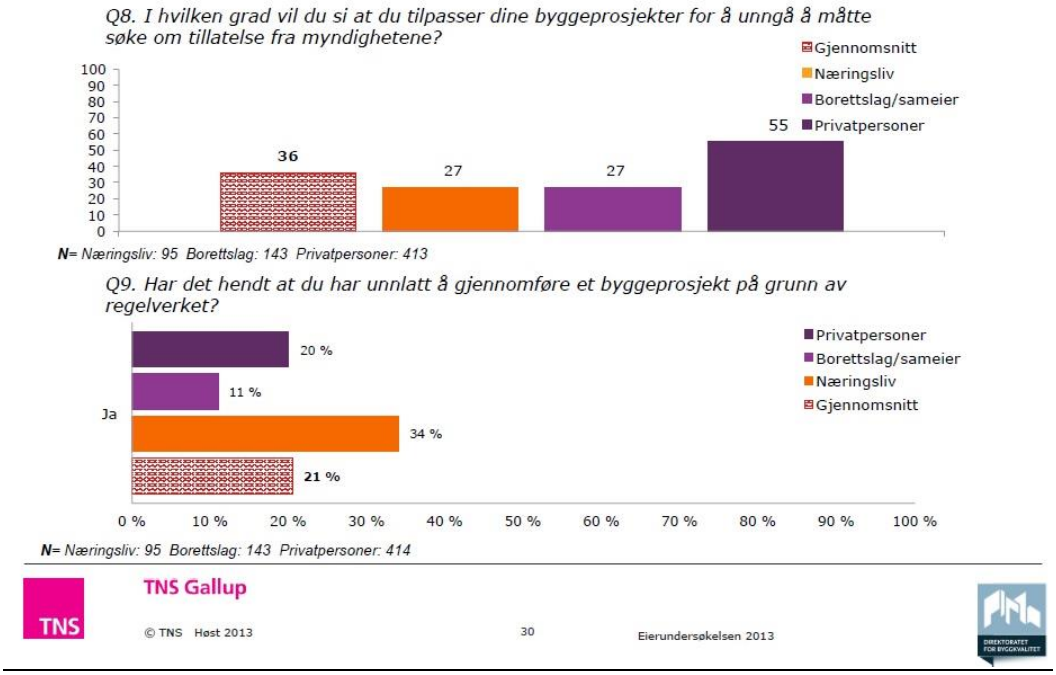
Det gis også 4 forslag til virkemidler *utenfor* Plan og Bygningslovgivningen
- Mulighet for støtte gjennom inntektsskattesystemet
- Bygningsrapport hvert 5. år
- Offentlig miljøklassifiseringsverktøy for bygninger (og byplanlegging) i Norge
- Offentlige bygninger som fyrtårn

I 2012 utarbeidet Multiconsult **rapporten "Utredning av materielle krav ved tiltak på eksisterende bebyggelse"** (Multiconsult, 2012) på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten påpeker at "Det vil være klart hensiktsmessig å utarbeide en særskilt forskrift for tiltak på eksisterende byggverk, med tilhørende veileder og eventuelt temaveiledere. Forskriften må ta utgangspunkt i TEK 10 og SAK 10. Den bør imidlertid gi en føring i forhold til PBL § 31-2 og ivareta samfunnsmessige interesser i forhold til videre bruk av eksisterende byggverk. I prosessen med gjennomføring av tiltaket må det innledningsvis tas stilling til søknadsplikt. Utgangspunktet er her SAK 10, men særskilte regler for gjennomføring av tiltak på bestående byggverk kan gis i den nye forskriften. Rettledning og eksempler kan gis i veileder".

Videre sier rapporten "Det vil være god samfunnsøkonomi i å gjøre byggesaksprosessen enklere enn den er i dag. En enklere byggesaksprosess kan innebære at begreper som «hovedombygging» og «vesentlig reparasjon» defineres klart slik at det ikke er tvil, verken for tiltakshaver eller saksbehandlere i kommunene, om hva som er søknadspliktig. Det vil være tidsbesparende for begge parter når byggeier ikke trenger å få en avklaring av kommunen vedrørende dette. Som tidligere poengtert er det viktig å utarbeide en veileder som kan bidra til en forenklet saksprosess. Saksbehandleren i kommunen vil da måtte ta færre egne vurderinger i forhold til om tiltak som foreslås er innenfor lovverket".

I 2013 utarbeidet TNS Gallup en **eierundersøkelse** (TNS Gallup, 2013) på oppdrag for Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Undersøkelsen gjorde blant annet en kartlegging av hvordan byggeiere tilpasser

prosjektene sine for å unngå å søke om tillatelse. Resultatene viste (se figuren under) at privatpersoner tilpasser i størst grad sine prosjekter for å unngå å søke om tillatelse, mens næringslivet unnlater å gjennomføre visse prosjekter på grunn av regelverket. Som vi ser av figuren er det en relativt høy andel byggeiere som tilpasser prosjekter for å unngå å søke om tillatelse eller unnlater å gjennomføre prosjekter på grunn av regelverket.



Figur 1: Resultater fra eierundersøkelsen i 2013.

I 2013 utarbeidet Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) **rapporten "Kartlegging av erfaringer med dagens regelverk i forhold til TEK10-krav"** (NKF, 2013) på oppdrag fra DiBK. Det kom inn i alt 375 svar på undersøkelsen. Nesten to tredjedeler av byggesaksbehandlerne i kommunene behandler mellom 11 og 30 byggesaker månedlig. Syv saksbehandlere svarer at de behandler mer enn 61 saker månedlig. Tre fjerdedeler oppgir at under 30 % av sakene gjelder vedlikehold, modernisering, restaurering, rehabilitering og/eller ombygging; av disse opplyser drøyt to femtedeler at det er mindre enn 10 % av denne type saker. Nærmere 40 % av saksbehandlerne bruker mellom 11 og 30 % av arbeidstiden på søknader om tiltak på eksisterende bygg. Samlet sett havner 72 % av respondentene i intervallet hvor 11-60 % av tiden brukes på denne type søknader. Halvparten av saksbehandlerne oppgir at under 10 % av de behandlede søknadene gjelder avvik fra TEK 10 på eksisterende bygg; nesten en av ti svarer at 61-100 % av sakene omfatter dette. Godt over halvparten av saksbehandlerne gir avvik fra kravene i TEK 10 for eksisterende bygg i færre enn 10 % av sakene de behandler; en av fem gir avvik i 61-100 % av sakene.

Nærmere to av tre saksbehandlere sier seg mer enig enn uenig i påstanden om at det er enkelt å bestemme om et tiltak på eksisterende bygg er søknadspliktig eller ikke i henhold til Pbl. §20-1. Mer enn halvparten er mer enig enn uenig i at det er enkelt å vurdere om TEK 10 skal gjøres gjeldende ved søknad om tiltak på eksisterende bygg i henhold til Pbl§20-2; av disse er en fjerdedel ganske enig i dette. Halvparten av saksbehandlerne er mer enig enn uenig i påstanden om det er enkelt å vurdere om TEK 10 skal gjelde ved søknad om tiltak på eksisterende bygg i henhold til Pbl. §20-3; f.eks. rehabilitering av baderom. To tredjedeler opplyser at hyppigst avvikstype er Pbl. § 31-2. Litt under halvparten opplyser at den nest hyppigste avvikstype er Pbl. § 19-1.

Ved anvendelse av § 31-2 er hovedtendensen (36 %) at det blir stilt vilkår i under 10 % av sakene; samtidig opplyser en av fem at dette skjer i 61-100 % av sakene.
Energikrav oppleves samlet sett som det vanskeligste kravet; mer enn åtte av ti svarer at det er mer vanskelig enn enkelt. Universelle utformingskrav (UU) er også ganske vanskelig å stille; nesten åtte av ti

svarer at det er mer vanskelig enn enkelt. I underkant av fire av ti svarer at det er svært vanskelig å stille krav om radonsperre. Ventilasjonskravet fremgår også som vanskelig å stille; syv av ti svarer at det er mer vanskelig enn enkelt. Brannkrav er det som de fleste synes er lettest å stille krav om; nærmere syv av ti svarer at det er mer lett enn vanskelig.

To tredjedeler av respondentene er mer eller mindre uenig i at dagens regelverk for tiltak på eksisterende bygg er enkelt å håndheve. Nesten syv av ti er mer enig enn uenig i at vi ikke trenger egen forskrift, men en bedre veiledning til dagens forskrift om hva som er søknadspliktig. Åtte av ti av respondentene er mer enig enn uenig i at vi trenger en bedre veiledning til å vurdere økonomiske konsekvenser av TEK10 krav i henhold til Pbl. §31-2; blant disse er en fjerdedel totalt sett helt enig i denne påstanden. Nærmere ni av ti er mer enig enn uenig i at vi trenger en bedre veiledning til å vurdere alle vilkårene i Pbl. §31-2 fjerde ledd; her er så mye som en fjerdedel helt enig i påstanden.

I **brev til Oslo kommune fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet** datert 1. desember 2014 (Brev, 2014) gis det en uttalelse om forståelsen av pbl. § 31-2 fjerde ledd herunder terskelen for hva som anses å være uforholdsmessige kostnader etter pbl. § 31-2 fjerde ledd. Henvendelsen hadde sin bakgrunn i en søknad om fritak fra krav om trinnfri atkomst til 1. etg. i form av installasjon av trappeheis i St. Halvards gate 12, jf. byggteknisk forskrift (TEK10) § 12-4.

Uttalelsen i brevet fra KMD ble gitt på generelt grunnlag. I brevet heter det at "plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd er en unntaksbestemmelse som åpner for at kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering for å sikre hensiktsmessig bruk uten at alle tekniske krav er oppfylt. Bestemmelsen viderefører til en viss grad pbl.85 § 88, men muligheten til å unnta fra tekniske krav ble betydelig strammet inn. Hensynet bak pbl. § 31-2 fjerde ledd er at kommunen skal ha mulighet til å legge til rette for at bygninger fortsatt skal kunne brukes i stedet for å forfalle. Det vises i denne forbindelse til merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 349. (.....) Dersom pbl. § 31-2 fjerde ledd skal benyttes må som nevnt følgende tre vilkår være oppfylt:
Det er *uforholdsmessige kostnader* ved å oppfylle dagens tekniske krav,
Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er *forsvarlig* for å sikre hensiktsmessig bruk **og**
Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er *nødvendig* for å sikre hensiktsmessig bruk

Kommunen må foreta en konkret vurdering av om samtlige vilkår er oppfylt. Vurderingen av de tre vilkårene, og da særlig 'forsvarlig' og 'uforholdsmessige kostnader', flyter over i hverandre. Det er ikke mulig å angi konkret i kroner eller prosent hva som er terskelen for 'uforholdsmessige kostnader' da dette er et forhold som vil avhenge av om de to øvrige vilkårene er oppfylt. (....) I TEK10 er det innført en del ambisiøse krav, særlig med hensyn til energi og universell utforming/tilgjengelighet, og det å tilpasse dagens kvalitetskrav til eksisterende bygninger vil kunne medføre at det påløper ganske betydelige kostnader for tiltakshaver. Det kan derfor være uhensiktsmessig eller fremstå som urimelig hvis kravene skal gjøres gjeldende fullt ut på eksisterende byggverk. Samtidig er det viktig å ta med i vurderingen at det kun er en mindre andel av bygningsmassen som føres opp som nybygg hvert år, og at en politikk som skal sikre en energieffektiv og universelt utformet/tilgjengelig bygningsmasse også må inneholde krav til eksisterende byggverk. (...) I sak 11/312 vedrørende forståelsen av pbl. §§ 27-1 til 27-3 har departementet uttalt at det ikke er tilstrekkelig for å hevde at kostnadene er uforholdsmessige at de er noe høyere enn normalkostnaden og at '*en kostnad tilsvarende tre ganger normalkostnad og en kostnad på kr. 200 000 kan ligge innenfor rammene av andre ledd i §§ 27-1 og 27-2'*. Departementet har når det gjelder tilknytning til vann og avløp gitt uttrykk for at det må aksepteres ganske betydelige kostnader forutsatt at gevinsten står i forhold til kostnaden. (...) Plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd ble strammet inn bl.a. for å sikre at det ikke i for stor utstrekning ble gjort unntak fra viktige hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta, som eksempelvis brannsikkerhet, universell utforming/tilgjengelighet mm. Dersom tiltakene etter kommunens vurdering er nødvendige for å oppnå en forsvarlig løsning, må det kunne aksepteres relativt betydelige kostnader forutsatt at tiltakene har en påviselig effekt i forhold til kostnaden, jf. også de prinsipper som departementet har lagt til grunn i sak 11/312. Departementet kan ikke gi en uttømmende opplisting av hvilke momenter som kan være relevante ved vurdering av uforholdsmessige kostnader (....) Tiltakshavers/eiers økonomi tillegges ikke vekt i vurderingen".

I 2015 utarbeidet Norsk Kommunalteknisk Forening en **eksempelsamling** med tittel **"Tekniske krav ved tiltak i eksisterende bygg – eksempler på unntak etter plan- og bygningsloven § 31-2"** (NKF, 2015). I eksempelsamlingen hevdes det at loven "er upresis og gir rom for tolkning når det gjelder (.....) tiltak på eksisterende byggverk. Begreper som legger føringer for hvilke regler som skal gjelde er heller ikke klart nok definert. Dette gjør det ofte komplisert å arbeide med eksisterende bygg opp mot gjeldende lovverk. Det er ikke alltid lett å komme fram til gode løsninger som tilfredsstiller lovverket, og som samtidig er praktisk mulig og tar hensyn til eksisterende bygninger i forhold til ressurser, kulturverdier osv. Det er kun 'relevante krav' i loven og forskriften (TEK10) som kommer til anvendelse. Dette innebærer at det må være en logisk sammenheng mellom krav og tiltak for at disse skal komme til anvendelse. Oppgradering av enkelte bygningsdeler og bygningstekniske installasjoner behøver altså ikke oppfylle krav som retter seg mot en kvalitet ved bygget som helhet, så lenge oppgraderingen ikke gjelder hele bygget eller effekten for bygget som helhet blir marginal".

Med bakgrunn i disse brevene, utredningene og eksempelsamlingene er det et behov for å kartlegge hvordan kommuner og næringen forstår kravene til eksisterende bygninger for å avdekke om det er behov for å gjøre større eller mindre endringer i kravene eller i veiledning til kravene. En slik kartlegging presenteres i det følgende.

3 Metode og gjennomføring

3.1 Metodevalg: Kvalitative intervju

Det ble valgt en kvalitativ tilnærming i dette oppdraget. Gjennom kvalitative intervju kan man få intervjuobjektene selv til å vurdere og evaluere årsakssammenhenger, og man kan gå mer i dybden på problemstillingene enn gjennom kvantitative metoder. Informantenes vurderinger blir mer verdifulle jo flere man intervjuer. Vi har derfor etterstrebet bredde i synspunkter, og mener at dette vil gi et realistisk og godt bilde både av næringen og saksbehandlingen i kommunene.

Resultatene kan generaliseres analytisk; funnene fra én studie kan brukes som en modell for hva som kan finnes i lignende situasjoner (Kvale, 1996). Denne type generalisering er basert på analyser av likheter og forskjeller. Ved å gi detaljert informasjon om kontekst, spesifisere bevismateriale for funnene, og gjøre argumentene eksplisitte, bidrar forskeren til at leseren selv kan bedømme generaliserbarheten av funnene (Yin, 2003). Dette genererer konkret, praktisk, kontekstavhengig kunnskap. Basert på oppdragets økonomiske ramme ble analysen begrenset til 12 intervjuer, deriblant to intervjuer av advokater i forbindelse med EØS-reglementet. Et av advokatfirmaene utarbeidet på bakgrunn av samtalen et dokument som omhandler mulighetene innen EU-regelverket.

Tilnærmingen som er valgt i dette oppdraget (kvalitativ) kan ikke brukes til å gjennomføre statistiske vurderinger eller trekke frem signifikante funn. Likevel kan man peke på tendenser og belyse elementer som går igjen i intervjuene. Dette er de mest fremtredende styrkene og svakhetene med den metodiske tilnærmingen valgt i dette oppdraget.

3.2 Intervjuobjekter/informanter

For å oppnå bredde i informasjonsinnhentingen ønsket vi informanter fra følgende grupper:

- Kommuner, små og store
- Prosjekterende, dvs. arkitekter og rådgivende ingeniører
- Entreprenører, små og store

Intervjuobjektene:

Tabell 1 viser en anonymisert oversikt over de ulike intervjuobjektene.

Tabell 1: Intervjuobjekter

Aktør	**Rolle/bakgrunn til intervjuobjekt**
Prosjekterende	Sivilarkitekt 1
Prosjekterende	Sivilarkitekt 2
Prosjekterende/rådgivende	Innspill fra rådgivere via Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)
Prosjekterende	Arkitektbedriftene
Mindre entreprenør	Eldre tømrer
Mindre entreprenør	Yngre tømrermester
Stor entreprenør	Større entreprenør
Liten kommune	Saksbehandler kommune
Liten kommune	Saksbehandler kommune
Stor kommune/by	Saksbehandler kommune
Stor kommune/by	Saksbehandler kommune

Gjennomføring av intervju og analyse
På grunn av de økonomiske rammene for oppdraget er de fleste intervjuene gjort pr telefon. Intervjuene tok fra 30 minutter til en time. Det var heller ikke budsjett til å transkribere intervjuene, så sitatene i rapporten er basert på notater og stikkord. *Sitatene må derfor ikke sees på som direkte sitater, men en utskriving av notater fra en intervjusituasjo*n.

Det er mange måter å klassifisere analytiske tilnærminger til kvalitative data, og i praksis bruker forskere ofte en miks av forskjellige tilnærminger. Intervjuresultatene er her først kategorisert/ kodet i henhold til en innholdsanalyse, der ulike utsagn er sortert etter tema. Videre er innholdet i disse kategoriene analysert i forhold til problemstillingene for oppdraget, særlig inspirert av Interpretativ fenomenologisk metode, en tilnærming som vektlegger å se informantenes utsagn i lys av konteksten (situasjon, rolle, forventninger) (Smith & Osborne, 2004). Fenomenologi generelt fokuserer på å se ting ut i fra informantenes livsverden og forstå deres subjektive erfaringer.

Forskerne har hatt analysemøter underveis hvor resultatene er diskutert og funnene kategorisert.

4 Funn fra intervjuene

Dette kapittelet oppsummerer funn/resultater fra 11 intervjuer med både kommuner og andre aktører (arkitekter, rådgivere og entreprenører) i byggenæringen. Det er tatt utgangspunkt i tilpassede intervjuguider (se vedlegg 1).

Hvert underkapittel tar for seg en hovedproblemstilling fra intervjuguiden. Det gis først en opplisting av svarene som ble gitt i intervjuene. Deretter følger en oppsummering for problemstillingen/temaet satt i kontekst til intervjuobjektenes rolle. Mer utdypende vurderinger og sammenstilling av problemstillingene finnes i kapittel 5 og 7.

4.1 Saksbehandling i kommunene for eksisterende bygninger

4.1.1 Innspill og sitater fra intervjuene

Hvordan foregår saksbehandling i praksis for eksisterende bygninger?

> *"Søknader for eksisterende bygninger behandles på lik linje som ordinære søknader. Hvis det er søknader med unntak, behandles de som søknader med unntak eller som dispensasjon. Dette er ofte vanskelige saker fordi regelverket er utydelig. Kommunen stoler på tiltakshaver, og på hvilken type endringer de søker om. Men vi er strenge når det gjelder brann, rømning og universell utforming. Mange av problemstillingene er vanskelige, spesielt for gamle bygninger fra 1800-tallet og tidlig 1900 tall. Da er det ofte problemer i forhold til dagens krav, samt en risiko for at bygningene ødelegges ved tiltak. Slike søknader tar ofte lengre tid å behandle" (Stor kommune).*

> *"Det er ikke noen særbehandling av disse sakene. Vi har to saksbehandlere, og begge behandler søknader om tiltak på eksisterende bygninger" (Liten kommune).*

> *"Vi tar ingen spesielle hensyn, men arrangerer forhåndskonferanse hvis nødvendig. Veldig ofte blir det avholdt forhåndskonferanse fordi tiltaket gjerne berører eksisterende plan og bruksendring, og det blir veldig ofte et spørsmål om dispensasjon. Enten som mindre enkelt tiltak eller som rammetiltak" (Stor kommune).*

Hvordan fordeles denne type saker mellom saksbehandlere?

> *"Vi har kun en saksbehandler, så det blir mange ulike oppgaver på den samme saksbehandleren" (Liten kommune).*

> *"Enheten for tett by har mange saker i denne kategorien. Vi har 10-11 rutinerte saksbehandlere for slike saker. Noen tar de ekstra komplekse sakene" (Stor kommune).*

> *"Vi er den største kommunen i området og har mest erfaring blant de nærliggende kommunene. Sakene blir vurdert i felleskap mellom saksbehandlere og internt i planavdelingen" (Liten kommune).*

"I kommunen er det ca. 8 geografiske områder. Saker fordeles etter dette. I noen tilfeller får vi ikke gitt svar i forhåndskonferanse dersom det trengs mer grunnlag. Da blir saken tatt opp i sonemøter. Man kan alltid drøfte saken med byggesakssjef" (Stor kommune).

Hvordan bestemmes kravsetting til ulike tiltak?

"Vi har veiledere på hjemmesiden, blant annet om riving og teknisk forskrift. De fleste saker omhandler frittliggende bygninger og næringsbygg" (Liten kommune).

"Vi har ulike veiledere, for eksempel for loft og balkong. Videre stiller vi krav til hvilke foretak som kan/skal utføre arbeidet. Vi krever uavhengig kontroll av brann for loft" (Stor kommune).

Stiller kommunen spesielle vilkår i tillatelser og i tilfelle hvilke?

"Alle saker som omfatter verneverdige bygninger sendes til kulturetaten, men som regel så må tiltakshaver ta kontakt selv med kulturetaten. Det er ingen krav fra kulturetaten foreløpig" (Liten kommune).

"Nei, vi stiller ingen spesielle vilkår. Tiltaksklasser for tiltak går i klasse 1, 2 og 3 for eksisterende bygninger. Det er et fåtall type saker for eksempel for eneboliger der deler av huset ønskes å gjøres om fra tilleggsdel til hoveddel (boenhet) eller utleieenhet" (Liten kommune).

"Vi har en egen rubrikk i malen (for tiltak) som tar stilling til fravik fra TEK. Det innvilges fravik for blant annet energi, bad i mindre bolig og ventilasjon. Det blir aldri innvilget fravik for brannsikkerhet, og normalt ikke lyd/akustikk i bolig heller. Finnes en egen rubrikk i tillatelsen" (Stor kommune).

4.1.2 Oppsummering/sammenstilling

Det er tydelig at det i utgangspunktet ikke er særbehandling eller spesielle vilkår for eksisterende bygninger, men noen kommuner benytter veiledere for relevante temaområder eller tar hensyn til fravik i maler. Noen har også rutiner for innvilgning av fravik på ulike tiltaks-/kravområder. "Kommunen stoler på tiltakshaver" er et klart utsagn på at saksbehandlerne agerer på grunnlag av informasjonene og de konkrete søknadene som de får inn. Mye i saksgangen er derfor avhengig av hvordan byggherrer/tiltakshaver/søker selv formulerer sine søknader, hva de anmoder om osv.

"Stor kommune 1" har spesialiserte, rutinerte saksbehandlere for tiltak ved eksisterende bygg, mens "stor kommune 2" fordeler saksbehandling bare relatert til geografiske områder. Dette tyder på at prosedyrene og spesialiseringsgraden kan variere mellom store kommuner. Små kommuner har ofte ikke mulighet for spesialisering blant noen få saksbehandlere. Erfaringsutveksling med nabokommuner kan bøte noe på det. Dette bekreftes også i kapittel 4.2.1, Liten kommune.

4.2 Hvordan forstås og praktiseres reglene i kommunene

4.2.1 Innspill og sitater fra intervjuene

Hvilke virkemidler bruker kommunene for å sikre lik behandling fra tiltak til tiltak?

"Vi forholder oss til arealdelen i kommuneplanen. Før 2015 så fantes det muligheter for å se på saker sammen med nabokommuner. Arkivsystemet har blitt borte av økonomiske årsaker. Man tar kontakt med nabokommunen i saker der man trenger råd, og det er et godt samarbeid mellom de nærliggende kommunene i vanskelige saker. Vi prøver å delta på opplæringstilbudene som kommer" (Liten kommune).

"Det er relativt få saksbehandlere (10 av 60) som behandler disse sakene. Vi har interne møter med temadiskusjoner og opplæring med ulike tema som berører eksisterende bygninger. Nyansatte får opplæringen i denne bestemmelsen. Videre har vi opplæring for bransjen to ganger i året med 60-70 deltagere. Det holdes 1 times foredrag på denne ene bestemmelsen. Vi har også vært aktive opp mot direktoratet (DiBK) og holder foredrag på byggesaksdager og for andre kommuner. Det er en vanskelig bestemmelse. Kanskje det fungerte bedre slik den var utformet tidligere.(..) Man mister litt kontrollen – tidligere paragraf var åpen for å gi dispensasjon så lenge tiltaket gjorde bygget bedre" (Stor kommune).

"Det gjøres ikke i særlig grad. Det finnes prosedyrer for vanlige byggesaker, men det gjøres ikke noen særbehandling av saker som omhandler tiltak på eksisterende byggverk, dvs. det er ingen egne virkemidler" (Liten kommune).

"Byggesakssjefen har to virkemidler som skal sikre lik saksbehandling. Det blir avholdt jevnlige byggesaksmøter hver 14. dag. Møtene blir inndelt etter saker som omhandler ny bebyggelse og eksisterende bebyggelse der aktuelle problemstillinger kan drøftes mellom saksbehandlere. I tillegg er byggesakssjefens endelige godkjenning også et ledd i å sikre likebehandling i saker. Kommunen har også et omfattende internt digitalt bibliotek som blir oppdatert jevnlig. I spesielle tilfeller lages det egne veiledere for saker. Det gjelder spesielle klagesaker som gir presedens (foregangseksempler) for andre kommende saker. Veilederne er digitalt tilgjengelig for alle som ønsker å søke tiltak i kommunen" (Stor kommune).

Har fylkesmannen anvendt noen virkemidler for å sikre/styre lik praksis i forvaltningen av teksten (felles tolkning eller lignende)?

"Fylkesmannen har poengtert at det skal være lik behandling i kommunene, men det er veldig ulike nivå på kommunenes planer og praksis i tillegg til at det er både yngre og eldre kommuner" (Liten kommune).

"Fylkesmannen mener at "stor kommune" i noen tilfeller er for streng. I loftutbygging der formålet er regulert til bolig og samtidig ikke er regulert til bevaring mener fylkesmannen at søker har byggerett. Loftet kan regnes som tilleggsdel. Kommunen har prøvd å avslå utbygging etter 31-1 og 31-2 mens fylkesmannen ønsker utbygging. I slike tilfeller må kommunen benytte dispensasjonsordning, noe som blir alt vanligere" (Stor kommune).

"Ikke oss bekjent" (Liten kommune).

"Nei, fylkesmannen har ikke noen spesielle virkemidler. Klagesaker blir sendt til fylkesmannen, for eksempel for utsyn og kjellerproblematikk. Det hender ofte at vi ønsker å prøve en sak med fylkesmannen og tar noen ganger kontakt for å forhøre oss om saken på forhånd" (Stor kommune).

Bruker kommunene heller § 19.2 enn § 31.2?

"Ja, det er stort sett § 19.2 som blir brukt i saker som går inn på arealdelen på LNF-formål som kommer i konflikt med utmarksenheter. Det må ofte sendes på høring. Folk er ikke alltid klare over begrensninger i forhold til LNF-regler, her trenger tiltakshavere ofte veiledning" (Liten kommune).

"Ja, det blir vanligere å benytte paragrafen om dispensasjon. Definisjon av begrepet om uforholdsmessige kostnader er uklar og byr på problemer. Det blir ofte en helt annen vurdering av tiltakets ulike deler enn de krav som stilles i forskriften. Tiltak blir vurdert med hensyn til hva som er fysisk mulig å få til og hva bygningen tåler. Det er mulig å få en bygning tett, men lovparagrafen tar ikke høyde for om det oppstår skader på bygningen over tid. Teknisk forskrift er laget for nybygg og ikke for "stor kommune" sin tettbebyggelse. Bestemmelsen er ikke tilrettelagt for å kunne brukes på eldre bebyggelse. Det er kun tatt hensyn til tekniske krav. Spørsmålet er om det kan løses på en annen måte og om man kan bøte på tiltak ved bruk av f.eks. andre energikilder. For saksbehandleren hadde dette vært en mye enklere vei å gå. Tidligere søknadsregler gav mer spillerom for valg av alternative løsninger" (Stor kommune).

"Det blir som regel ikke gitt dispensasjon fra tekniske forskrifter. Vi bruker sjelden § 19.2 i forhold til tekniske krav. § 19.2 blir i hovedsak bruk til dispensasjon fra plan som for eksempel byggehøyde, arealutnyttelse e.l." (Liten kommune).

"Disse brukes i kombinasjon. Vi bruker sjelden kun § 19.2. Et fravik er knyttet til ansvarsrett. Er dette godt nok? I små saker brukes § 31.2" (Stor kommune).

Gi konkrete, praktiske eksempler på prosjekter der dette gir utfordringer.

"Nye bestemmelser som er ment å være unntatt saksbehandling passer ikke alltid. Et eksempel på dette er da en tiltakshaver ønsket å bygge garasje på en gammel landbrukseiendom. Garasjen var ikke innenfor formålet for landbruk og da blir det veldig lite nytte av de nye forenklede reglene. I tillegg ble det veldig kostbart for tiltakshaver i denne aktuelle saken. Garasjen må gå på høring til fylkesmannen og tiltakshaver måtte betale 3 x gebyr" (Liten kommune).

"I vår kommune har vi utfordringer med å få innhentet dokumentasjon for uforholdsmessige kostnader. Utbyggere prøver å unngå hovedombygging og da blir det også vanskelig for kommunen å vurdere om det er en hovedombygging. Der det er uenigheter og kommunen mener at det er en hovedombygging så kan det bli mindre konflikter. I slike tilfeller må utbyggere begrunne hvorfor det ikke er en hovedombygging" (Liten kommune).

"Det kan være utfordringer i saker der søker ønsker å endre bruk i en kjeller, fra tilleggsdel til hoveddel. § 31-2 skal egentlig ikke brukes i slike tilfeller uten har sin verdi i endringer innenfor hoveddelsområdet og ikke ved endring mellom hoveddel og tilleggsdel" (Stor kommune).

Hvordan er dialogen er med næringen?

"Det er et lite miljø med en blanding av tiltakshavere som har sentral og lokal godkjenning. Noen er flinke og andre trenger litt mer hjelp og støtte i saker" (Liten kommune).

"Den er ganske bra – vi har opplæring med dem og fører ofte en dialog/diskusjon som fører frem til gode løsninger. Ofte er det profesjonelle utbyggere som kjøper loft og bygger ut. Når det gjelder uforholdsmessige kostnader så er utbyggere opptatt av byggekostnader og ikke opptatt av om det medfører kostnader senere. De tenker profitt ved salg, noe som skaper uenighet, men dette varierer også blant tiltakshavere. Kommunen er mer interessert i noen temaer som f.eks. universell utforming. Uenigheter oppstår ikke kun med utbyggere, men skaper også interkommunale interessekonflikter mellom etater og med byantikvar. I slike spørsmål er internproblemer like store som problemer med aktører i bransjen" (Stor kommune).

"Avdelingen har (tertial-) møter tre ganger årlig der representanter for arkitekter og byggenæringen møter kommunen. På møtene drøftes alle endringer som har skjedd i lov og forskrifter. På denne måten får kommunen gode tilbakemeldinger og kan ta relevante hensyn. Dette er en læringsmåte som gjør både kommunen og næringen bedre" (Stor kommune).

"I vår kommune har vi ikke kapasitet til å gjennomføre opplæring av næringen, men det hadde vært ønskelig. Vi legger ut noe informasjon på hjemmesiden. Vi har ofte en god dialog med i hovedsak arkitekter, som står for mange av søknadene. Det er noen godkjente ansvarlige søkere som er gjengangere. Et foretak som hadde 30 pågående søknader er et eksempel på dette." (Liten kommune).

4.2.2 Oppsummering/sammenstilling

Store kommuner har mulighet til å gjennomføre jevnlige interne temadiskusjoner for saksbehandlerne for drøfting av aktuelle problemstillinger. Små kommuner med få saksbehandlere kan istedenfor ha samarbeid med nabokommuner, og det virker som om de også prøver å delta på ekstern opplæring. Arkivsystemet som hjelpemiddel for likebehandling er mer relevant i større kommuner og kan også være økonomisk vanskelig å opprettholde i de minste kommunene.

Det rapporteres ulik praksis når det gjelder Fylkesmannens påvirkning av prosessene, men dette kan skyldes forskjellige problemstillinger og utfordringer i de ulike kommunene, spesielt mellom storby med gamle murkvartaler og steder med småhusbebyggelse.

Små kommuner rapporterer bruk av § 19-2 kun ved dispensasjon fra plan. Mens "Stor kommune 1" klart bruker § 19-2 oftest, svarer "Stor kommune 2" at de bruker begge i kombinasjon, § 19-2 sjelden alene og § 31-2 i småsaker. "Stor kommune 1"s spesielle posisjon henger åpenbart sammen med den store andelen gamle murbygg; kommunens svar kan tolkes slik at de mener § 31-2 ikke er egnet for byens gamle bygg.

Eksempler på utfordringer går delvis også ut på plan, ellers er dokumentasjon av uforholdsmessige kostnader, definisjon av hovedombygging og bruksendring av kjeller nevnt som spesielt store utfordringer – for "stor kommune 1" dessuten generelt utfordringer ved gammel tettbebyggelse.

De store kommunene har jevnlige formaliserte møter med aktører i næringen. Også ellers blir dialogen rapportert som forholdsvis bra, selv om det fins utfordringer og interessekonflikter. En kommune framhevet god dialog spesielt med arkitekter som ofte står som søker.

I et av svarene ligger en vesentlig kilde til uklarhet og lite gjennomslag for loven: Det er *utbygger* som tar første vurdering av om kommunen skal involveres. Og utbygger har i mange tilfeller partsinteresse i å konkludere at kommunen ikke behøver søknad. Se kapittel 7 for mer rundt dette.

4.3 Hvilke utfordringer møtes i praksis?

4.3.1 Innspill og sitater fra intervjuene

"Det er problematisk at det ikke finnes et eget lovverk for eksisterende bygninger. Lovverket er laget for nybygg og er ikke tilpasset eksisterende bygg" (sivilarkitekt 1).

"Utfordringen ligger i tidlig fase når arkitekten skal utarbeide mulighetsstudier og gi råd til byggherren om et prosjekt som omfatter f.eks. både rehabilitering/oppgradering av en del/deler av bygningen og der noe skal bygges nytt. Byggherren ønsker oftest å få klarlagt om kommunen vil definere tiltaket som en hovedombygging før søknaden om rammetillatelse er behandlet" (Arkitektbedriftene).

"Utfordringer er veldig knyttet til saksbehandleren og størrelse på kommunen. Når man kommer i dialog med saksbehandlere så går det ofte bra. Det oppleves at det blir vanskeligere og vanskeligere å få et svar, men dette varierer også mellom kommunene. Større kommuner som f.eks. Lørenskog og Skedsmo er meget profesjonelle. Mindre kommuner virker som de ikke gidder å svare. Større kommuner har et mer profesjonelt apparat" (eldre tømrer).

"Vi jobber utelukkende for store profesjonelle byggherrer i storbyområder. Vi har mye nybygg og noe rehabilitering/oppgradering" (Større entreprenør).

Gi noen eksempler på gode opplevelser relatert til saksbehandlingen?

"Det beste er når det er en god dialog mellom saksbehandler og arkitekten/søker. Det er da man kan få til gode løsninger. Det finnes ingen "rette løp" for ombygging av eksisterende bygninger. Det er alltid behov for tilpasning" (sivilarkitekt 1).

"Jeg har et eksempel der en bolig med bevaringsverdi lå på en tomt som eier ønsket å dele. Eier hadde ført en dialog med kommunen og jeg ble involvert i prosjektet på et senere tidspunkt når det ble behov for å gjøre noe fysisk på selve bygningen. Opprinnelig var det et ønske fra eierens side å rive bygningen og bygge to nye boliger. Jeg ønsket ikke at bygningen skulle rives og ville, i tilfelle det skulle skje, ikke ha påtatt meg oppdraget. Hverken kommunen eller byantikvaren ønsket at bygningen skulle rives og gav ikke tillatelse til dette. Her viser kommunen at de har gode rutiner i saksbehandlingen, som førte til at bygningen ikke ble revet. Det var et krevende prosjekt men det var positivt at saksbehandlingen ivaretok de arkitektoniske kvalitetene" (sivilarkitekt 2).

"Et annet eksempel var et prosjekt med et helsebygg på 12.800 m^2 fordelt på to hus, ett fra 60-tallet og ett fra 80-tallet. Kommunen var både byggherre og saksbehandler i dette tilfellet. Vi erfarte at kommunens prosjektleder og leder av avdelingen for byggesaken hadde en konstruktiv dialog for å få til et samfunnsøkonomisk forsvarlig prosjekt med gode kvaliteter. Prosjektet ble ikke definert som hovedombygging, men isteden ble det stilt noen krav til utvalgte områder som ble oppgradert til TEK10. Utskifting av tekniske anlegg, universell utforming og brannkrav måtte ivaretas, i tillegg til alle nye installasjoner som f.eks. nye bad. Det positive var at det ikke ble stilt krav til oppgradering til TEK10 for hele bygningen, en såkalt hovedombygging. På 60-tallsbygningen ble det tilleggsisolert med 5 cm i tillegg til utskifting av alle vinduer, men ikke oppgradert fullt ut til

TEK10. På 80-tallsbygningen ble det ikke gjort endringer i klimaskallet, men de tekniske anleggene ble skiftet ut. I tillegg ble alle nye konstruksjoner og bygningsdeler prosjektert og utført iht. TEK10. I byggesaken ble deler av bygningen definert. Disse skulle oppfylle TEK10. Kommunen ønsket et svar i tidligfase om det var mulig å benytte bygningen som ønskelig" (sivilarkitekt 2).

"Kommunene er realistiske i forhold til krav når man skal oppgradere. Rådgivere opplever dialogen som ok. Rådgivere opplever generelt at kommunen ikke legger konkrete føringer. Dette gjelder de større profesjonelle rådgiverne som primært utfører oppdrag knyttet til storbyer/områder. Har opplevd selv at det er greit å få disp. hvis man begrunner det godt. Opplever at man må skrive vedtaket ferdig for saksbehandleren" (RIF).

"Et godt eksempel er en skole der prosjektet omfattet en eksisterende bygning og en ny del. I denne saken omfattet byggesaken kun den nye bygningen, samt et begrenset utvalg av bygningsdeler i eksisterende bygningsmasse. Det ble ikke ble stilt krav til hovedombygging på eksisterende del (Arkitektbedriftene)".

"Eksempel for oppløft av tak. Vi ringte kommunen og bad om et møte. Kommunen var veldig imøtekommende og jeg fikk et godt inntrykk. De gav råd og veiledning og jeg fikk en positiv opplevelse av veiledningen. Når svaret kom så var det noen formelle småfeil i søknaden. Det ble ikke sagt hvilken feil og dermed tok saksbehandling lenger tid. Et annet eksempel gjaldt et prosjekt der et annet foretak sto som ansvarlig søker, men der vi fikk feil beskjed om hva som trengtes av grunnlag for at vi skulle få godkjent lokal godkjenning. Grunnlaget ble derfor ikke komplett og vi måtte søke på nytt. Denne prosessen tok ekstra lang og unødvendig tid. Vi fikk ordne opp selv da det var ferietider" (yngre tømmermester).

"Vi jobber i hovedsak med store profesjonelle byggherrer. Vi stripper ned byggene unntatt der bygningen er fredet eller har en verneverdi. Vi klarer derfor å tilfredsstille alle krav i TEK unntatt i bygninger der det stilles krav fra byantikvar/riksantikvar. Opplevelsen med kommunen er grei. I prosjekter der vi stripper ned alt og bæresystemet står igjen så er det ikke noen problemer med saksbehandlingen. Vi jobber for store flergangsbyggherrer som er lojale til lover og regler. I tillegg er kommunen profesjonell i Oslo" (større entreprenør).

Gi noen eksempler på utfordringer du har opplevd.

"Utfordringen er når du skal søke rehabilitering/ombygging på deler av en bygning. Spesielt på tekniske anlegg er det uklart om arbeidet er søknadspliktig. Like for like er ikke søknadspliktig. Men alt annet er i prinsippet søknadspliktig. Eks. ombygging av en etasje der en ny leietaker skal inn med nytt ombygget ventilasjonsanlegg. I slike tilfeller det er ikke definert tydelig når tiltaket er søknadspliktig. Både prosjekterende, utførende søker og byggherre har ulik tolkning og praksis på når et tiltak blir søknadspliktig. Et bygg har felles ventilasjonsanlegg og endringen vil da tilhøre et stort anlegg og blir derfor søknadspliktig. Endringer/ombygging innenfor en branncelle eller deler av et bygg burde forenkles. Det burde være enklere å få tillatelser om å gjøre endringer på mindre deler av et bygg – f.eks. i en etasje. Små søknader blir for omfattende! – kan sammenlignes med søknadsplikten om å etablere et nytt toalett. Det er veldig ulik praksis mellom de ulike kommunene og loven oppfattes ulikt av de ulike rådgiverne. I tillegg utløser det søknad til arbeidstilsynet på toppen. En liten sak blir til en veldig stor sak. Inngrep i branncellebegrensende vegg er også

søknadspliktig. Dette utløser ofte endringssøknader fordi man justerer planløsningen underveis i prosjektering" (sivilarkitekt 1).

"I en oppgradering av en 9. etasjers bygning med en næringsdel i 1. etasje. På 60-tallet var det mindre butikker (blomsterbutikk, tobakksbutikk). I dag er det et eiendomskontor. Det er i prosjektet stilt høye krav fra Husbanken om å oppfylle NS 3700 (passivhusstandard). Borettslaget søkte tilskudd fra Husbanken, men entreprenøren ønsket ikke å gjøre mer en nødvendig. Spørsmål om det var hovedombygging kom opp. Uklarheter som gir rom for tolkning i slike prosjekter skaper usikkerhet og uklarheter, noe som leder til unødvendige diskusjoner med saksbehandler og krever mye ekstra arbeid. Utfallet i saksgangen avhenger veldig av den enkelte saksbehandler. Kommunen legger mye større vekt på hva som står i veilederen til TEK enn selve TEK. Når man legger opp til skjønn i loven er det i første omgang opp til kommunen og videre til den enkelte saksbehandlere å ta en beslutning. Dette fører til at man får favoritter og ikke-favoritter blant saksbehandlere. Hvis det kommer inn tydeligere krav blir det enklere" (sivilarkitekt 2).

"Det er krevende å tolke begrepet hovedombygging. Vi opplever at kommuner sitter med ulike tolkninger av hovedombygging – dette gjelder også for bransjen. Man kommer i mål, men det må en forhandling til. Uenigheter må avklares i runder også etter forhåndskonferanse" (RIF).

"Utfordringen for arkitekten er å beskrive omfanget av tiltaket som skal gjøres godt nok mht. til ansvarsretten og slik at man ikke, ved ettersyn/tilsyn, får pålegg om å utbedre tiltaket ytterligere. Man må finne formuleringer som beskriver tiltakene godt nok for de ulike områdene som universell utforming og sikkerhet i bruk. Er det for eksempel nødvendig å skifte ut rekkverk? Energikrav og universell utforming kan også være umulig å tilfredsstille. Alle søknader om tiltak skal oppfylle gjeldende regelverk og det blir dermed viktig å definere hvilke bygningsdeler som er omfattet av tiltaket og hvilke krav som skal gjelde. Ved søknad om tiltak kan dette nyanseres i søknaden. Ved en hovedombygging må i prinsippet hele bygget oppfylle gjeldende krav, både eksisterende og nye bygningsdeler.
Et annet eksempel er en ombygging av et loft i en bygård der det blir det krav om heis til ny loftsenhet. Det mest naturlige er at heisen finansieres av alle i bygården, men spørsmålet er hvor omfattende blir kravet om tilgjengelighet for de andre leilighetene i bygården Det å finne tydelige grenser om hvor langt tiltaket går er viktig. Det å definere omfanget. Det beste er å sette seg i en forhåndskonferanse med penn og tegne ut grensene på de faktiske tegningene – hvor omfattende tiltaket skal være. En tydelig avgrensing av tiltaket i søknaden er nødvendig både for ansvarlig foretak og tilsyn for å kunne definere ansvar og omfang av krav for tiltaket" (Arkitektbedriftene).

"Det er en utfordring å navigere i den formelle søknadsprosessen med skjemaer" (yngre tømmermester).

"Flere ganger oppleves det at mindre entreprenører, som meg, havner bakerst i køen. Jeg søker i hovedsak enkle tiltak, tiltaksklasse 1 - noen ganger høyere. Tidsbegrensingen går på å få svar når man har spørsmål, i forhold til utforming. De største problemene er garasjer. Eks. en garasje; Avløpene låg under bakken der det var ønskelig å plassere garasjen. Vi anmodet en forhåndskonferanse uten å få svar. Svaret fra kommunen var at det ikke var sikkert at kartet stemte med terrenget. Det var også vanskelig å få svar på forhåndskonferansen. Uken etterpå var jeg på

kommunen og traff en annen saksbehandler. En yngre saksbehandler, som var mer imøtekommende og da gikk det fint. Det er vanskelig å få en enkel ett-trinns-søknad forhåndsgodkjent" (eldre tømrer).

"Pågående prosjekt på Youngstorget med fredede bygninger. Det tillates at man skifter noen vinduer, men det stilles også krav ved utskifting av disse. Det blir ikke noe godt bygg med hensyn til energieffektivitet. Byggherrer bestemmer løsning, vi er kun utførende. På baksiden av fasaden bygges det et nytt bygg i forbindelse med det gamle så helheten blir ikke så aller verst. Hovedombygging er ikke noe problem. Det er når bygningene skal bevares delvis at det oppstår problemer. Vi følger reglene der dette er mulig. Vi prøver å oppnå TEK der det er mulig å oppfylle kravene. Et annet eksempel er ved Rådhusplassen der prosjektet har en fredet fasade. Der var det mulig å blåse inn isolasjon under vinduer, men vi fikk ikke lov å skifte vinduene" (større entreprenør).

4.3.2 Oppsummering/sammenstilling

Det rapporteres om generelle utfordringer som mangel av eget lovverk for eksisterende bygg og tidlig klarlegging av kommunens vurdering av hovedombygging. Større kommuner oppleves som mer profesjonelle enn de minste, men det nevnes flere tilfeller av god dialog også i små kommuner. Mindre entreprenører opplever delvis større utfordringer i prosessen.

Videre vises det til tolkningsmuligheter for søknadsplikt og hovedombygging, noe som kan variere også blant saksbehandlere i en kommune. Dette medfører også utfordringer når søkeren beskriver omfang av tiltak. Én setter eksplisitt spørsmålstegn ved at det i lover legges opp til skjønn. Det er også frustrasjon rundt hva som er uforholdsmessige kostnader, siden dette tolkes ulikt mellom ulike kommuner eller ulike saksbehandlere.

4.4 Hvordan navigeres det (taktisk) for å tilfredsstille kravene?

4.4.1 Innspill og sitater fra intervjuene

"Man prøver å begrense tiltaket til det som er mest nødvendig. Det kan være hensiktsmessig å dele inn en søknad i flere små søknader. Noe kan tas over disk og noe som enkle tiltak. Dispensasjon kan lages som en egen søknad. Viktig å unngå hovedombygging for da blir kravene enda strengere" (sivilarkitekt 1).

"Nei – opplever ikke at dette gjøres" (RIF).

"Det er utfordringer i forbindelse med totalentrepriser der entreprenøren vil unngå krav.
Det burde være klarere regler for å unngå at det blir navigering med mål om å unngå eller oppfylle krav (begge veier)" (sivilarkitekt 2).

"Man går igjennom kapittel for kapittel i TEK10 og ser hvilke av kravene som går an å oppnå teknisk og hvilke krav som må tilfredsstilles ut fra bruken. Mitt inntrykk er at både prosjekterende og myndighet ønsker å unngå en serie med dispensasjoner, da dette fort kan skape «presedens» mht. til andre byggesaker. Det er en tyngre søknadsprosess for søkeren å søke dispensasjon for alle områder der det ikke er mulig å tilfredsstille teknisk forskrift enn å ta utgangspunkt i bygningens beskaffenhet og få definert krav fra kommunen på de ulike områdene (UU, brann osv.). Det må være en diplomatisk kanal mellom kommunen og rådgiverne for at det skal fungere. Man bør se på samfunnsmessige gevinster. Man unngår unødvendige dispensasjonssøknader ved å opprettholde en diplomatisk dialog med kommunen og få gehør for samfunnsmessige gevinster" (Arkitektbedriftene).

"Vi ønsker å tilfredsstille kravene så langt det går. Opplever ikke at kravene ikke går an å tilfredsstille" (eldre tømrer).

"Opplever ikke at noen byggherrer navigerer taktisk. Ser på f.eks. 10 punkter og kanskje 7 av dem går an å tilfredsstille etter TEK.. De øvrige prøver man å oppnå" (Større entreprenør).

4.4.2 Oppsummering/sammenstilling

Når det gjelder taktisk navigering tegnes det et variert bilde. Tre (3) av de intervjuede sier at de ikke opplever taktisk navigering, men det er også tre eksempler på å dele inn i små søknader, entreprenør som prøver å unngå krav og å løse utfordringer i dialog med kommunen. De ulike svarene kan også skyldes at det legges inn ulik betydning i begrepet navigere. Dialog med kommunen kan tolkes som navigering, men også positivt ved at det kan være en måte å oppfylle relevante krav. Likevel gis det et inntrykk av at det foregår relativt mye navigering for å unngå å måtte oppfylle omfattende krav i forskriften.

4.5 Hvordan oppleves dialogen med kommunene i byggesøknadsprosessen?

4.5.1 Innspill og sitater fra intervjuene

"Det varierer mellom saksbehandlere og kommuner. Det beror på arbeidsmengde, personlighet og arbeidspraksis. Et eksempel i en kommune der det tok 2 uker for å få svar på en henvendelse. Jeg anmodet om forhåndskonferanse og hørte ikke noe på 2- 3 uker. Håpløst. Mye ferske folk i kommunene rundt omkring og de må spørre seniorer, derfor tar det lengre tid. Saksbehandlere har ikke myndighet og er ikke sikre på hvilket svar de kan gi" (sivilarkitekt 1).

"Som ansvarlig søker/arkitekt oppleves stort sett en god dialog. Når søknadspapirer og det formelle (ryddig sak) er i orden så går det bra. De fleste prosjekter som jeg har arbeidet på er ofte prosjekter som ønskes fra kommunens side og da går prosjektene som regel fremover uten særlige problemer underveis" (sivilarkitekt 2).

"Den oppleves som god. Store kommuner har kompetanse på 31-2, små kommuner har lite peiling – dette er en utfordring. Det er variasjon og mer behov for avklaringsrunder med de mindre kommunene" (RIF).

"Dialogen i tidlig fase kan være vanskelig, spesielt i store prosjekter der det er viktig med en tidlig avklaring mht. de økonomiske rammene for prosjektet. Saksbehandlere må ha myndighet og fagkompetanse og kunne si om prosjektet skal gjennomføres som en hovedombygging eller ikke, på et tidlig stadium. Er usikkerheten for stor vil ikke byggherren kunne gå i gang med å utrede prosjektet for en rammesøknad. En tidlig avklaring vil være viktig for å få i gang viktige prosjekter med stor samfunnsmessig betydning, for eksempel skole- og helsebygg. Uklare svar gir usikkerhet for entreprenør og byggherre og kan også føre til en uheldig markedssituasjon ved verdisetting og omsetting av «gammel» bygningsmasse" (Arkitektbedriftene).

"God dialog med saksbehandler" (yngre tømmermester).

"Arkitekten har som regel stått for kommunikasjonen som søker og prosjekterende. Kommunikasjon går via den prosjekterende i større saker. Forhåndskonferanse, muntlig/møte og etter det som regel på mail" (eldre tømrer).

Har ikke hatt noen direkte dialog – opplever ikke at det er et problem (større entreprenør).

4.5.2 Oppsummering/sammenstilling

Stort sett vurderes dialogen som god/positivt. Utfordringen er små kommuner, ferske/usikre saksbehandlere uten erfaring samt avklaringer i tidligfase. Utførende har ikke i alle tilfeller direkte dialog med kommunen siden denne ofte går via søker og prosjekterende.

4.6 Hvordan foregår korrespondansen med kommunen?

4.6.1 Innspill og sitater fra intervjuene

"Frem til rammesøknad så går det på mail. I forbindelse med inndeling i IG kan det være nyttig med en god muntlig dialog som bekreftes med en skriftlig mail. Dette forenkler prosessen både for saksbehandler og søker. Korrespondansen går stort sett på mail og det fungerer bra i tidsperioden mellom rammesøknad og ferdigattest" (sivilarkitekt 1).

"Skriftlig. Ved igangsatt prosjekt går noe av korrespondansen per telefon for å få bekreftelser f.eks. ved oppfølgingsspørsmål. Følger alltid opp med e-post" (sivilarkitekt 2).

"Formell kommunikasjon i brevform i forhold til søknadsprosessen. Færre telefoner og e-post" (RIF).

"I byggesak er korrespondansen formalisert og da går den normalt fint i skriftlig form og per post. I tidligfasen er det vanskeligere fordi man ikke vet hvem man skal henvende seg til og om saksbehandleren har myndighet og faglig kunnskap til å beslutte hovedombygging eller ikke. Dette gjelder særlig for større prosjekter" (Arkitektbedriftene).

"Vet ikke, vi er ikke på det detaljnivået" (større entreprenør).

4.6.2 Oppsummering/sammenstilling:

Når det gjelder korrespondanse fremheves det som nyttig å bekrefte muntlig dialog på møter eller telefon med oppfølging på e-post. I tidligfase kan det være vanskelig å få bekreftelser fra kompetent saksbehandler. Korrespondansen vurderes generelt sett som god og formell.

4.7 Hvordan forstås de ulike begrepene?

4.7.1 Innspill og sitater fra intervjuene

Hvordan vil du definere et eksisterende byggverk?

"En bygning som er ferdig oppført og er i bruk" (RIF).

"Et eksisterende byggverk er bygningen som står der. Ikke den opprinnelige bygningen som den ble bygget. Utgangspunktet kan tolkes ulikt av arkitekt og entreprenør og skape forvirring" (sivilarkitekt 2).

"Et hus som allerede står der" (yngre tømmermester).

"Bygget som står der fysisk, hvor det skal bygges om eller bygges på" (eldre tømrer).

"Et bygg som står der som er ferdig og som er i bruk" (større entreprenør).

"En bygning som er registrert i bvgningsregisteret. Vi bruker Matrikkelen som underlag" (kommune, Liten).

"Et bygg som står der fra før av. Vi tenker ikke på et tilbyggverk. Et påbygg defineres som et eksisterende byggverk" (kommune, Stor).

"En bygning som er i bruk. Ikke nødvendig at den har ferdigattest. Midlertidig brukstillatelse" (kommune, Liten).

"Er det gitt ferdigattest så er det et eksisterende byggverk. Er det gitt en midlertidig tillatelse så kan det gis tillatelse for endring av og til. Det er ferdigattesten som avgjør dette" (kommune, Stor).

Hva mener du er en vesentlig reparasjon? (eksempler)

"Det henger sammen med tekniske fag – f.eks. ventilasjon. Bytte like for like er ikke søknadspliktig. Alt utenom er søknadspliktig og er altfor strengt! Her må det en forenkling til" (sivilarkitekt 1).

"Utskifting av bygningskonstruksjon, vegger og gulv. En reparasjon etter vannlekkasje eller brann. Der du må fjerne store mengder av f.eks. innvendig kledning eller at du gjør om på vesentlig del av klimaskjermen f.eks. tak. Går på mengden/omfanget eller hvor kritisk det er for bygningens drift. Hvis du begynner å åpne opp hele veggen slik at skallet er perforert" (RIF).

"Det må ha noe med konstruksjon å gjøre, at man gjør tiltak på konstruksjonsdel eller hovedkonstruksjonen, for eksempel tak, vegg og gulv. Perforerer ytterskallet. En reparasjon av f.eks. kledning; en uvesentlig reparasjon kan vippe over til en vesentlig reparasjon dersom mengden

blir stor nok, for eksempel som ved inndeling av tiltaksklasser. Blir konsekvensene ved en feil stor blir det en tilsvarende stor ansvarsrett" (sivilarkitekt 2).

"Når man bryter klimaskallet eller brannseksjonen eller ved flytting av et toalett. Reparasjonene må gjøres etter dagens krav. Ved bytte av vinduer er det vanlig å gjøre en vurdering om at man har reparert selve vinduet dersom man skifter glasset. Dersom man skifter hele vinduet reparerer man veggen og bør derfor sette inn vinduer etter TEK10. Min erfaring tilsier at bytte av takstein normalt ikke regnes som en reparasjon av klimaskallet. Først ved bytte av takkonstruksjonen og klimaskallet vil det være en vesentlig reparasjon og da slår nye krav inn" (Arkitektbedriftene).

"Bytte av bæring eller reparasjon av råteskader i primærkonstruksjonen. Utskifting av bunnsviller, med råte i, på et laftet hus er en vesentlig reparasjon" (yngre tømmermester).

"Da bytter man fasade, vær-hud, tak og vinduer o.l. Beholder det opprinnelige" (eldre tømrer).

"Der det er nødvendig å gjøre noe for at det har blitt en skade – Sammenlignes med bilen som må på verksted. Noe som må gjøres med bygningen for at den skal fungere. F.eks. et teknisk anlegg som må repareres for å fungere. 1970 bygning – repareres, men ikke oppgradering" (større entreprenør).

"Har ikke så mange søknader på fasadeendringer. Skal være ganske store endringer i taket og fasaden før man kaller det for vesentlig reparasjon. Flytting av brandcelle" (kommune, Liten).

"Bytte ut småbiter av et ventilasjonsanlegg er det ikke, men dersom du skifter ut hele anlegget så er det en vesentlig reparasjon" (kommune, Stor).

"Utskifting av f.eks. hele taket, nye vinduer, nye vegger, og diverse enkel-elementer. Et tiltak som må gjøres fordi det som er der i dag ikke er i stand til å brukes. Utskifting av mindre deler av taket, vedlikehold f.eks. er ikke vesentlig reparasjon" (kommune, Liten).

"En mindre reparasjon er kommunen uvedkommende. F.eks. å bryte en brandcelle er vesentlig. Per definisjon er en mindre vesentlig reparasjon ikke søknadspliktig" (kommune, Stor).

Hva legger du i begrepet hovedombygging? (eksempler)

"Når man stripper hele bygget og det gjenstår dekker og søyler igjen, alt annet er ikke en hovedombygging" (sivilarkitekt 1).

"Det er godt forklart i rundskrivet H-1/10: Med hovedombygging menes byggetiltak som etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlig blir fornyet. Min egen definisjon "gut rehab" - da tas alt ut. Det som gjenstår er gulv, yttervegg, bærende konstruksjon og tak. Det er for mye variasjon i hva kommuner mener. Det er viktig at denne definisjon blir tydeligere slik at ikke entreprenører legger opp til å unngå krav" (sivilarkitekt 2).

"Det oppleves ofte at begrepene hovedombygging og bruksendring blandes. Bransjen og byggenæringen er dårlige på å skille begrepene. Hovedombygging er enten en totalrenovering der hele skallet skiftes eller utbedres, men bruken er den samme. Bruksendring er en annen sak, men her er det også et behov for å se på hele bygningsmassen. Bruksendring vil kunne medføre større konsekvenser for endringer og oppgradering av tekniske anlegg" (RIF).

"Hvis bygningen omfattes av hovedombygging må hele bygningen fullt ut oppgraderes etter gjeldende teknisk forskrift" (Arkitektbedriftene).

"Sette på ny panel ute og inne, tilleggsisolering og utskifting av vinduer. I et slikt tilfelle er det en hovedombygging. Da er man nærmere å tilfredsstille tekniske krav likevel. Da er det ikke noen vits i å spare på kruttet. For mye isolasjon og plastsperre er ikke en god teknisk løsning – det holder ikke" (yngre tømmermester).

"Hovedombygging går på både form og utseende eller der man forandrer på fasader eller formen på bygningen, for eksempel andre typer vinduer, annen type panel, tilbygg etc." (eldre tømrer).

"Hvis bygningen har gått ut på dato og du ikke får leid ut. Når man stripper ned alt inne i bygget og oppgraderer fra byggeårets nivå til dagens nivå. Tilleggsisolering av fasader, utskifting av vinduer" (større entreprenør).

"Store fasadeendringer eller endringer i konstruksjon. Tilførsel av ekstra boenheter eller oppdeling av eksisterende bygning i flere boenheter" (kommune, Liten).

"Der hovedelementene og yttervegger står igjen er det en hovedombygging. Det betyr at det sjelden blir en hovedombygging" (kommune, Stor).

"Byggesak der man skreller vekk det meste og lar bærekonstruksjonen stå igjen. Der yttervegger, tak og gulv står igjen. Tidligere fantes «regler» som gikk på kostnader der 50 % av bygningens verdi definerte hovedombygging" (kommune, Liten).

"Kommer sjelden oppi dette. Er vesentlige strukturelle ombygginger. For eksempel i et tiltak der man må forsterke konstruksjon kombinert med bruksendring og gjerne med en utvidelse. I et næringsbygg der alle vinduer må skiftes ut, noe må utføres på eksteriøret og der bruken endres fra kontor til hotell blir det krav til full prosjektering, men det er fortsatt kun en ombygging. Hvis det hadde vært strukturelle inngrep i tillegg så hadde det blitt en hovedombygging. Da går man dypere inn på konstruksjon" (kommune, Stor).

Hva oppfatter du som uforholdsmessige kostnader? (eksempler)

"Ved små tiltak på store bygg. Ved ombygging av branncelle i et større bygg kan det bli uforholdsmessige store kostnader, både i søknadsprosessen (for alle fag, ansvarsretter) og for tiltaket. Etterisolering på deler av en yttervegg vil også være uforholdsmessig (både dumt) og kostbart" (sivilarkitekt 1).

"Uforholdsmessige kostnader er for dyrt… hva er det?….at prosjektet ikke blir lønnsomt. Hvor går grensen? ENOVA har et søknadsskjema og kalkulator – hvis det viser seg at et prosjekt er lønnsomt så får man ikke støtte. Man må vise at det er ikke lønnsomt – da får man muligens støtte. Mange gode prosjekt får derfor ikke støtte" (sivilarkitekt 2).

"Tiltak under bakken, type etterisolering og oppgraving av masser rundt omkring bygningen. Valget mellom å rehabilitere og å bygge nytt baseres på tallene/innspillene, men det er byggherren som gjør valget. Derfor så er det en problemstilling som ikke er så relevant for rådgivende ingeniører" (RIF).

"Det er veldig vanskelig å svare på – det finnes vel en rettskraftig dom på dette. Det viktigste er at myndighetene setter en definisjon for hovedombygging. Det blir en uholdbar situasjon for en byggherre å gå helt frem til svar på rammesøknad uten å vite om det skal bli en hovedombygging. Nå kan det være dyrere å utbedre en eksisterende bygning enn å bygge nytt. Det vil være en fordel om kommunen har kompetanse og kan si om bygningen faktisk går an å bruke til ønsket formål og peker ut områder som de ønsker oppgradert – ulike områder kan få ulike krav. Vurderingen må gjøres i felleskap mellom myndigheter og utbygger" (Arkitektbedriftene).

"Hvis kostnadene blir dyrere enn forsvarlig når det gjelder verdiøkning for boligen. Bytte av et bjelkelag er dyrere enn å bygge nytt et annet sted. Bygningen kan ha både kulturverdi og en verdi pga. beliggenhet" (yngre tømmermester).

"Hvis reparasjonen eller ombyggingen koster mer enn verdiøkningen som genereres. Det kan også være i grenseland om man skal man restaurere eller rive. Dette gjelder ikke verneverdige bygninger. Bygninger som har særpreg er verneverdige og da er vi tilbake til det å få svar fra kommunen. Avklaringer på forhåndskonferansen når det gjelder verneverdige bygninger kan være vanskelig. F.eks. sveitserstil bygninger, der taket er råteskadet. Skal taket repareres eller skal man bygge nytt? Reparasjon i slike tilfeller kan være uforholdsmessig dyre" (eldre tømrer).

"I hvert fall hvis reparasjon eller oppgradering koster mer enn å bygge nytt. Hvis du ikke kan regne hjem i løpet av 10-20 år så begynner det å bli en uforholdsmessig kostnad. Hvis du eier et hus og leier ut for 1000 kr. og du må oppgradere og kan leie ut for 1500 kr. så får du ikke noen gevinst for det. Det må være noe privat eller firmaøkonomisk i det. Ingen er tjent med at bygningene står tomme, eller at noe blir gjort ulovlig" (større entreprenør).

"Selvkost er målet. Uforholdsmessige kostnader er når man ikke kan benytte de enklere reglene og det får motsatt effekt og resultatet blir at tiltakshaver får 3-dobbelt regning pluss at kommunen får mer arbeid. F.eks. for mange tiltakshavere i kystområder der det er avsettinger (marin bunn) er det

krav om geotekniske undersøkelser. Dette er kostbart og fører til lang saksbehandlingstid for å få avklart forholdene. Man forholder seg til aktsamhetskart, der det er brukt teoretisk modellering.. Den lokale kunnskapen blir ikke hensyntatt" (kommune, Liten).

"Det varierer mellom tiltak. Kostnadsnivå kontra viktigheten av at de tekniske kravene som skal oppfylles må vurderes. Kommunen mener at det må vurderes fra tiltak til tiltak" (kommune, Stor).

"Det er vanskelig å få ansvarlig søker til å legge frem reelle kostnadsoverslag om hva de tekniske forskrifter vil medføre av merkostnader i forhold til enklere tiltak og vedlikehold. Hvis det er uforholdsmessig så kan man senke kravene og det er det som oppfattes som hensikten med paragrafen. En bygning med vernestatus kan koste mer før det blir uforholdsmessige kostnader. Bygget har en verdi ut over teknisk verdi" (kommune, Liten).

"Der kostnader er dokumentert i søknaden eller i klagesaker, som er godt dokumenterte, lytter fylkesmannen. Et eksempel er når kommunen fikk en ny sentrumsplan og det ikke var et ønske om å innrede til bolig i 1. etasje. Det skulle kun være publikumsvennlige tiltak i 1. etasje. Fylkesmannen var åpen på at kommunen måtte imøtekomme tillatelse av bolig i første etasje hvis det ikke var mulig å leie ut til næring" (kommune, Stor).

Hvordan oppfatter du begrepet forsvarlig? (eksempler)

"Det viktigste er at eksisterende bygninger fylles med folk og at det ikke står tomt. Mange bygninger er gode nok til å kunne benyttes uten nødvendigvis å oppfylle alle krav som settes i TEK. Hensiktsmessige krav bør tilpasses bruken. Håndløper i to høyder? – sukk" (sivilarkitekt 1).

"Krav om at helse, miljø og sikkerhet ivaretas i prosjektet" (sivilarkitekt 2).

"Det må ses i sammenheng med uforholdsmessige kostnader. Hvis det er uforholdsmessig så er det heller ikke forsvarlig å bruke ressurser. Rådgivere får ikke dette på bordet som en problemstilling å besvare. Har ikke så reflektert holdning til disse to siste begrepene" (RIF).

"Først og fremst sikkerhet, brannteknisk, sikkerhet i bruk og økonomi. Det ville være samfunnsøkonomisk uforsvarlig å utbedre et bygg der man ikke oppnår optimale løsninger likevel og at det er dyrere å utbedre der det hadde blitt bedre å bygge nytt. Unntaket er når man må ta hensyn til kulturelle verdier. Hvis f.eks. etasjehøyden er lav på et relativt nytt bygg så vil man ikke kunne oppnå dagens krav uansett. Det er ikke alle bygninger som egner seg for oppgradering. Både de offentlige og de privatrettslige tekniske kravene til bygg ligger i dag så høyt at de kan være umulige å oppnå ved ombygging og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse" (Arkitektbedriftene).

"Hvis det er i byggeteknisk dårlig stand så må det settes i stand med tanke på helse miljø og sikkerhet" (yngre tømmermester).

"Bæreevne og konstruksjon, sikkerhet i bruk" (eldre tømrer).

"Det må gjøres et minimum så at det ikke er farlig. At det er et trygt sted å være og at bygningen vil fungere etter formålet og at energikostnadene ikke er ekstremt høye" (større entreprenør).

"Preaksepterte løsninger i teknisk forskrift må følges eller så må man komme med et alternativ som er tilsvarende. Sikkerhet i bruk i anleggsfase og når det er ferdigstilt" (kommune, Liten).

"Her skal det ikke være fare for liv og helse. Gir ikke unntak på brann og rømning" (kommune, Stor).

"Sikkerhet i bruk, helse og trygghet" (kommune, Liten).

"Det gis aldri disp. i sikkerhetsmessige saker. Her er vi veldig tydelige. tiltakshaver må komme opp med tiltak som oppfyller TEK10. f.eks. når det gjelder brannforløp" (kommune, Stor).

4.7.2 Oppsummering/sammenstilling

Det er en allmenn oppfatning at et *eksisterende byggverk* er en bygning som den er i dag, og ikke nødvendigvis som den opprinnelig var når den ble oppført. Noen poengterer at bygningen må være i bruk, men det er ulik tolkning blant kommunene om et nytt bygg regnes som eksisterende først etter at ferdigattest foreligger, eller om det er tilstrekkelig med midlertidig brukstillatelse.

Tolkning av *vesentlig reparasjon* spriker vesentlig mer blant respondentene, men blant kommunene er det mindre tolkningsforskjeller enn mellom andre aktører. Kommunene nevner store endringer i tak og fasader, utskifting av hele ventilasjonsanlegg eller at brannceller blir berørt av tiltak. Det siste (brannceller) nevner også noen andre aktører. Arbeid ved (hoved)konstruksjon/klimaskall/bæring går igjen hos flere. Reparasjon etter skade som er kritisk for byggets bruk blir også nevnt. To respondenter viser til at også store mengder/stort omfang av enklere tiltak kan bli så kritisk at det dreier seg om vesentlig reparasjon. Direkte motstridende er et utsagn om at en ved utskifting av hele vinduer (og ikke bare glasset) reparerer veggen og derfor bør oppfylle TEK10 – og et annet utsagn om at vindusbytte «like for like» ikke er søknadspliktig.

Svar fra alle kommuner setter *hovedombygging* i sammenheng med byggets hovedelementer eller bærekonstruksjon. Likevel er vinklingen forskjellig: Mens to kommuner viser til endringer/forsterkning av den bærende konstruksjonen, mener de to andre kommunene at endringene ved hovedombygging er så store at bare hovedelementer/bærekonstruksjon står igjen (altså uendret). Begge oppfatninger kommer fra både en stor og en liten kommune. Én kommune ser også ekstra boenheter eller ny oppdeling i flere boenheter som indikator for hovedombygging.

Blant andre aktører er meningene enda mer delte. Bare én viser til rundskriv. Tre respondenter snakker om et omfang slik at kun bærende elementer står igjen (stor utbygger/utførende, to arkitekter), mens tre andre mener at allerede en eller annen form for omfattende utbedring eller endring av fasaden (eventuell som del av en «totalrenovering») kvalifiserer for hovedombygging (rådgiver, to mindre utførende).

Rådgiveren beklager at bransjen ofte blander begrepene hovedombygging og bruksendring. En av arkitektene viser til varierende tolkninger av hovedombygging i kommunene.
Alle utførende blant respondentene ser *uforholdsmessige kostnader* i sammenheng med verdiøkningen som genereres – enten at kostnaden blir høyere enn verdiøkningen, at kostnadene ikke kan tjenes inn i løpet av 10-20 år eller at kostnadene blir høyere enn ved å bygge nytt. Arkitekter nevner eksempler på ulønnsomme tiltak eller små kostbare tiltak uten vesentlig effekt for hele bygget. Blant kommunene er det ingen klar oppfatning utover «kostnadsnivå kontra viktigheten av kravene» eller «verdien ikke i samsvar med innsatsen» (en stor og en liten kommune).

Alle respondentene i kommunene og nesten alle andre aktører assosierer *forsvarlig* med helse, miljø og sikkerhet, brannsikkerhet, bæreevne og liknende. Blant alle begrepene er oppfatningene her mest samstemt. Blant arkitektene nevnes også samfunnsøkonomisk forsvarlighet og hensiktsmessighet av krav. Rådgivere ser ifølge deres representant forsvarlighet ofte i sammenheng med uforholdsmessige kostnader og har ikke en reflektert holdning til begrepene.

Utfordringer med strenge krav for oppgradering som medfører høye kostnader versus nybygging fremheves av flere. Det kan virke som at kravene, slik de er utformet i dag, stimulerer til å gjøre små endringer for å unngå at dyre og omfattende krav trer inn. Bygningsmassen oppnår dermed kanskje en liten forbedring selv om det egentlig er behov for en større endring.

4.8 Hvordan planlegges og prosjekteres det i "gråsonen" for eksisterende bygg?

4.8.1 Innspill og sitater fra intervjuene

"Man prøver å tilfredsstille nye tekniske krav uten å være kritisk til hva bygningen skal brukes til og hva den faktisk trenger å oppfylle. Når det gjelder universell utforming er alle livredde. Her må kravet til håndløper i to høyder og markeringer og farefelt på gulv oppfylles. Det blir ofte så omfattende at det vil være umulig for en synshemmet person å orientere seg. Man kan ikke bruke sunn fornuft lenger. Med redsel for å miste ansvarsretten så følger man loven slavisk" (sivilarkitekt 1).

"Eksisterende bygg i seg selv er ikke grå og tvetydig. Tvetydigheten og det grå oppstår i uklare formulerte bestemmelser og at det legges opp til skjønn av kommune og enkelte saksbehandlere. Noen ting må være klinkende klart for at det ikke skal bli konflikt" (sivilarkitekt 2).

*"I et oppgraderingsprosjekt, der det ikke er hovedombygging, så søker man om endringer fortløpende. Der ikke hele bygningen omfattes supplerer man rammesøknaden. Dette gjøres skriftlig og fortløpende og gjerne i dialog med tiltakshaver og kommunen.. Det er viktig for kommunen og ansvarlig søker å få ansvarsbelagt alle de søknadspliktige arbeidene. Ingen store spekulasjoner i å søke fortløpende dispensasjoner i seriøse firmaer. Det er bedre, ved uforutsette forhold, å supplere søknaden ved en ikke-hovedombygging. Ved en hovedombygging må det søkes dispensasjon for forhold som ikke oppfyller PBL. Typisk for universell utforming. Næringen ønsker mere dialogbasert tilsyn underveis og mens prosjektet kan justeres uten for høye kostnader. Faglig kompetente saksbehandlere, tilsyn i prosjekteringen etter rammetillatelsen og en fornuftig dialog gir mer forutsigbarhet i prosjekter. Kommunene har dårlig kapasitet og utøver i mange tilfeller mer systemrettet tilsyn enn fagrettet tilsyn" (Arkitektbedriftene**).***

"Veldig mange lurer på om de bare kan droppe søknaden. De har en slapp holdning til plan- og bygningsloven. På motsatt side så finnes det folk som søker om dispensasjon for å sette opp en bod" (yngre tømmermester).

"Det viser seg når det gjelder tiltak på eksisterende bygninger at svaret til deg som entreprenør er negativt. Etter å ha henvendt meg til en arkitekt så har saken gått i orden. En byggherre i en kommune hadde en innleid entreprenør i begynnelsen der tilbygget ikke ble godkjent. En arkitekt ble hentet inn og noen små justeringer på vindusstørrelser ble gjort og så ble saken godkjent. Føler at saksbehandler har større tillitt til arkitekter enn entreprenører.

Et annet eksempel der vi hadde mulighet til å kjøpe en bygning for å dele den inn i 8-10 leiligheter. Vi var i forhåndskonferanse med kommunen og det ble stilt krav om maks 6 leiligheter pga. krav til utearealer. Det ble ikke økonomi i prosjektet. Etterpå kjøpte en større entreprenør bygningen. Nå er det bygget 27 leiligheter. De rev hele bygningen og bygget nytt. Bygget står over større deler av tomten og det ble i søknaden argumentert at det var mer enn nok oppholdsareal i nærområdet så det trengte ikke å være på egen tomt" (eldre tømrer).

4.8.2 Oppsummering/sammenstilling

Når det gjelder "gråsonen" gis det sprikende tilbakemeldinger; fra søknad også der det ikke er påkrevd via ukritisk formell oppfyllelse av krav selv om det ikke er hensiktsmessig via fortløpende endringer i dialog med kommunen (hvor det ønskes mer tilsyn underveis) til å være tilbøyelig for å droppe søknaden ("slapp holdning til TEK"). Små entreprenører opplever at saksbehandlere kan ha større tillit til arkitekter samt at store aktører lettere får gjennomslag for sine ønsker i kommunen.

5 Oppsummering og vurderinger

De gjennomførte intervjuene gir et svært interessant innblikk i hvordan regelverket for eksisterende bygninger forstås og praktiseres hos sentrale aktører i byggenæringen. Det er ingen tvil om at begrepene i lov- og forskriftstekst tolkes forskjellig, selv om det foreligger relativt omfattende utredninger og korrespondanse mellom myndigheter om hvordan regelverket skal tolkes. I dette kapittelet gjøres det noen oppsummerende vurderinger rundt denne tolkingen og praktiseringen. Kapittel 7 gir anbefalinger for videre arbeid. Det må påpekes at det er gjort et relativt begrenset antall intervjuer på grunn av prosjektets begrensede økonomiske ramme. I tillegg er tidsaspektet for oppdraget (1-2 måneder) vært utfordrende. Det forutsettes derfor at vurderingene i dette kapittelet, samt anbefalingene i kapittel 7, tas med videre i en grundig prosess for eventuelle endringer, forenklinger og forbedringer av lovtekst, forskriftstekst og/eller veiledningstekst for eksisterende bygninger.

Resultatene fra intervjuene viser at saksbehandlingen i kommunene er i stor grad avhengig av hvordan tiltakshaver og dens rådgivere forstår begreper og krav, hvordan de vurderer hva som er relevant, hva som er søknadspliktig, hva de søker om, hva de *ikke* søker om og hvordan de formulerer seg. Erfarne aktører har derfor større spillerom, mens mindre erfarne kan være så usikre at de allerede i utgangspunktet ikke ser og utnytter mulighetene som lov og forskrift gir. Videre ser det ut til at muligheten for og nødvendigheten av skjønn gjør at både bransjeaktørene selv, kommunene og de enkelte saksbehandlerne kan være kilde/utgangspunkt/opphav for manglende likebehandling, selv om ingen ønsker det. Ulike utfordringer gir ulik praksis med rutiner, prosedyrer etc. § 31-2 kan være lite egnet for eksempel for gamle murbygg i tette bystrøk, slik at dispensasjon etter § 19-2 spiller en større rolle i slike saker. Intervjuene viser derimot at det ofte utvikles gode/akseptable løsninger i dialog mellom kommune og næring, men dette betyr ikke automatisk at det er likebehandling. Videre avhenger utfallet av kompetanse og erfaring fra involverte aktører, både hos tiltakshaver og kommunen, og muligens også av politiske føringer på generelt grunnlag eller relatert til et konkret prosjekt/investeringer av en stor og viktig aktør.

Begrepene/formuleringene *eksisterende byggverk* og *forsvarlig* tolker respondentene relativt likt. Likevel er det noen forskjeller i forståelsen. Det kan diskuteres om forhold rundt helse, miljø og sikkerhet er tilstrekkelig for å vurdere om tiltak er forsvarlig (jf. NKF-veiledningen, hvor det påpekes at "også ivaretakelse av energikrav, universell utforming/tilgjengelighet, arkitektur og kulturhistoriske og estetiske hensyn må inngå i forsvarlighetsvurderingen"; se NKF, 2013). Det virker som om bransjeaktører har en noe klarere forestilling av *uforholdsmessige kostnader* enn det kommunene har. Likevel spriker det mye mellom hva som forstås med uforholdsmessig. Kostnader er også et begrep som kan tolkes på mange måter. Tolkning av *vesentlig reparasjon* og spesielt *hovedombygging* spriker mye mellom aktørene. De største forskjellene er blant bransjeaktørene, men heller ikke kommunene er helt samstemte. For begge begreper fins det delvis motstridende og til og med åpenbart feilaktige tolkninger blant aktørene. Det er med andre ord et behov for en tydeligere og enklere forklaring av de ulike begrepene, spesielt *uforholdsmessige kostnader, vesentlig reparasjon* og *hovedombygging*.

De ulike kommunenes avdelinger for saksbehandlere rår over veldig ulike ressurser – noe som medfører ulik praktisering. Dette kan gjøre det mer utfordrende for små kommuner, men i de små kommunene kan dialogen ofte være tett og god mellom næring og kommune, og de små aktørene i næringen vil kunne oppleve en tettere oppfølging, samt at de blir tatt mer på alvor. Enkelte av de utførende opplever ulik behandling av utførende, dvs. de større entreprenørene får et fortrinn. De mindre aktører er også oftere usikre på hvilke krav som gjelder og går til kommunen hvor saksbehandleren kanskje også er usikker. Dette ender noen ganger med at utførende gjør mer enn det som er kravet for å være på den sikre siden. De store aktørene har mer oversikt over krav og søknadsprosess, og da går det ofte greiere. Med tanke på at det er svært mange små aktører på utførelsessiden i Norge er dette uheldig både samfunnsøkonomisk og med tanke på kvaliteten på eksisterende bygg. Et regelverk som krever store ressurser for å tolkes er ikke et godt regelverk. Det bør derfor gjøres endringer og forenklinger enten i lovtekst, forskriftstekst eller i veiledningstekst samtidig som at begrepene gis mer tydelige definisjoner, supplert med konkrete eksempler og en kort tekst om selve hensikten med kravet. Denne hensikten kan være vel så viktig å adressere som å vise eksempler, da ingen byggeprosjekt vil være helt like.

6 Muligheter innen relevant EU-regelverk

Dette kapittelet er i hovedsak utarbeidet av Bull&Co Advokatfirma v/ Anders Evjenth. Kapittel 5.2 og 5.6 ble redigert og utvidet av SINTEF Byggforsk v/ Michael Klinski

I det følgende gis det en vurdering av i hvilken grad Norges forpliktelser etter EØS-avtalen påvirker norske myndigheters handlingsrom i forhold til hvilke krav som stilles ved utførelse av søknadspliktige arbeider på eksisterende bygninger. De direktiver som er funnet relevante etter søk etter direktiver som stiller generelle krav til bygninger i de aktuelle databasene vurderes:

- EUR-lex
- Europlov.no
- Lovdata

Det er ikke tatt stilling til andre typer bestemmelser som stiller særlige krav til bygningene ut fra den virksomheten som drives i bygningen. Eksempler på dette kan være regelverk som omhandler arbeidsmiljø eller særlige hygienekrav for visse næringsvirksomheter.
De fleste relevante EØS-regler er vedtatt som direktiver. Direktiver har ikke direkte virkning overfor nasjonale rettssubjekter før de inkorporeres i nasjonal lovgivning. Forordninger derimot gjelder fra de er vedtatt som regler i det relevante EØS-organ.
Nasjonale byggeforskrifter er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. Som hovedregel vil da også nasjonalstaten stå fritt til å fastsette eller lempe på kravene etter forskriften.

6.1 Byggevareforordningen

6.1.1 Forordningens innhold

EØS-komitebeslutningen om innlemmelse av EUs nye byggevareforordning i EØS-avtalen trådte i kraft 28. mai 2014 etter at Island meddelte at konstitusjonelle prosedyrer var fullført. En norsk forskrift som gjennomfører forordningen ble kunngjort i desember 2013.

Forordningen erstatter det tidligere byggevaredirektivet og omfatter:

- Et system for europeiske tekniske godkjenninger
- Et (avtalt) system for samsvarsbekreftelse
- Et rammeverk for tekniske kontrollorgan
- CE-merking av byggevarer
- Direktivet er implementert i norsk rett som «*Forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk*».

6.1.2 Rettslige konsekvenser av forordning

Innholdsmessig stiller forskriften og forordningen og direktivet det er basert på, krav om *dokumentasjon* av byggevarers egenskaper. Kravene som stilles til produktets egenskaper for å kunne anvendes i forskjellige sammenheng reguleres ikke av dette direktivet.

6.1.3 Betydningen for regulerende myndighets handlingsrom

Det legges til grunn at en revisjon av de krav som skal stilles til produkter til og arbeider på eksisterende bygninger, ikke vil berøre kravene til dokumentasjon for at produktene innehar de egenskaper som skal til for å oppfylle nevnte krav. Dette regelverket kan derfor ikke anses å være noe reell begrensning i handlingsrommet for utforming og utvikling av regler for bestående bygninger.

6.2 Bygningsenergidirektivet

6.2.1 Direktivets innhold

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/91/EF av 16. desember 2002 om bygningers energiytelse er inntatt som forskrift i norsk rett.
Formålet med direktivet er dets etter artikkel 1:

> *«Formål*
> *Formålet med dette direktiv er å fremme en forbedring av energiytelsen i bygninger i Fellesskapet, idet det tas hensyn til uteklima og lokale forhold samt krav til inneklima og kostnadseffektivitet.*
> *I dette direktiv fastsettes krav med hensyn til:*
>
> *a) den generelle rammen for en metode for beregning av den integrerte energiytelsen i bygninger,*
>
> *b) anvendelsen av minstekrav til energiytelsen i nye bygninger,*
>
> *c) anvendelsen av minstekrav til energiytelsen i eksisterende store bygninger som skal gjennomgå en større rehabilitering,*
>
> *d) energisertifisering av bygninger, og*
>
> *e) regelmessig kontroll av kjeler og klimaanlegg i bygninger samt en vurdering av varmeanlegg med mer enn 15 år gamle kjeler.*

Om bestående bygninger er det uttalt generelt i innledningen til direktivet at:

> *«Større rehabiliteringer av eksisterende bygninger over en viss størrelse bør anses som en mulighet til å treffe kostnadseffektive tiltak for å oppnå en forbedring av energiytelsen..»*

6.2.2 Rettslige konsekvenser av direktivet

Ifølge artikkel 6 i direktivet skal medlemsstatene stille minstekrav til bygninger med et samlet bruksareal på mer enn 1000 m^2 som gjennomgår en rehabilitering. Bygning er i artikkel 2, pkt, 1. definert som:

> *«en konstruksjon med tak og vegger der det brukes energi for å påvirke inneklimaet; en bygning kan bety hele bygningen eller deler av den, utformet eller endret for separat bruk».*

Det er videre et vilkår at bygningen gjennomgår en «større rehabilitering». Ifølge innledningen til direktivet er dette prosjekter der de samlede kostnadene for rehabilitering av bygningsskall og/eller energiinstallasjoner som varmeanlegg, varmtvannsforsyning, klimaanlegg, ventilasjon og belysning overstiger 25 % av bygningens verdi. Ved verdifastsettelsen ser man bort fra tomteverdi. I tillegg utløses kravet der mer enn 25 % av bygningsskallet rehabiliteres.
Det følger videre av bestemmelsen at medlemsstatene skal beregne disse minstekravene til energiytelse på grunnlag av energiytelseskrav fastsatt for bygninger i samsvar med artikkel 4 i direktivet. Kravene kan fastsettes for den rehabiliterte bygningen som helhet eller for de rehabiliterte systemene eller komponentene.
Det er videre et vilkår for å pålegge en slik oppgradering av energiytelsen at den er teknisk, funksjonelt og økonomisk gjennomførbar.

6.2.3 Nytt bygningsenergidirektiv

Det nye direktivet ble publisert i Official Journal 18. juni 2010. Saken har kommet inn i den formelle EØS-prosessen.
Den 22. april orienterte norske myndigheter EU om norske vurderinger knyttet til bygningsenergidirektiv II (2010/31/EU) i et møte under EØS-komiteen. Vurderingen er at direktivets tilknytning til det indre marked er uklar, og at direktivet anses å ha begrenset innvirkning på det indre markeds funksjon. Norsk standpunkt er derfor at bygningsenergidirektiv II er i grenseområdet for hva som må innlemmes i EØS-avtalen, og at direktivet innlemmes i EØS-avtalen med nødvendige tilpasninger.

I forhold til direktivet av 2002 inneholder det reviderte direktivet en rekke bestemmelser som er styrket eller utvidet. Det gis en bestemt definisjon av hva som er en større rehabilitering og dermed hvilke eksisterende bygg som blir underlagt energikrav.

6.2.4 Potensielle rettslige konsekvenser av det nye direktivet

Eksisterende bygninger er nå behandlet i artikkel 7, og definisjonen av større rehabiliteringer er tatt inn i artikkel 2. Arealgrensen på 1000 m² for krav om oppgradering av energiytelsen er fjernet, slik at i utgangspunktet alle større rehabiliteringer omfattes, uansett størrelse på bygget. Begrepet større rehabilitering er definert som før, men det er presisert at medlemsstatene selv kan velge om de vill anvende definisjonen relatert til 25 % av bygningsskallet eller relatert til 25 % av bygningens verdi. Artikkel 7 åpner fortsatt for at det anvendes komponentkrav som alternativ til krav for hele det rehabiliterte bygg (krav til bygningselementer, noe som kan være tekniske systemer eller elementer av bygningsskallet). Artikkelen krever imidlertid definitivt at det det settes minstekrav til energieffektivitet av alle relevante bygningskomponenter i bygningsskallet, uansett om det eksisterer krav for hele det rehabiliterte bygget eller ikke. Den engelske teksten om lyder slik:

> *Member States shall in addition take the necessary measures to ensure that when a building element that forms part of the building envelope and has a significant impact on the energy performance of the building envelope, is retrofitted or replaced, the energy performance of the building element meets minimum energy performance requirements in so far as this is technically, functionally and economically feasible.*

6.2.5 Betydningen for regulerende myndighets handlingsrom

Første versjon av direktivet er vedtatt gjennomført i norsk rett. Ettersom direktivet omhandler rehabilitering i eksisterende bygninger, må eventuell endringer i energikravene for slike tiltak ikke sette lavere krav til energieffektivitet enn det som fremgår av direktivet, eller gi unntaksbestemmelser som er så vide at de kommer i konflikt med direktivet. Innholdet i nytt direktiv vil likedes ha betydning for norske myndigheters regeluforming og vedtak så langt disse har betydning for energieffektivitet i bestående bygninger som omfattes av direktivet.

Begrepet hovedombygging er ikke definert i lov eller forskrift, men krever uansett så omfattende tiltak at de to terskelverdiene i gammelt og nytt direktiv ville være betydelig overskredet. Større rehabiliteringer som ikke er hovedombygging, er ikke underlagt energikrav for hele det rehabiliterte bygg, selv om tiltakene samlet sett gjør at kostnadene overskrider 25 % av byggets verdi og/eller at mer enn 25 % av bygningsskallet blir rehabilitert. Direktivenes hovedalternativ om å stille krav til hele det rehabiliterte bygget i slike tilfeller, er derfor ikke oppfylt. Direktivenes sekundære alternativ, å sette komponentkrav til rehabiliterte bygningselementer, er heller ikke oppfylt ettersom både minstekrav og krav i energitiltaksmodellen er relatert til enten hele bygget eller gjennomsnittet for enkelte bygningsdeler, slik at det ikke er et direkte og entydig krav til hvert bygningselement som rehabiliteres.

I en utredning for REBO-prosjektet har vi vurdert det slik at dagens TEK med veiledning ikke er i samsvar med EU-direktivenes intensjon, spesielt siden det ikke nevnes terskelverdier og veiledningen i stor grad overlater til prosjekterende og byggherrer å vurdere hvilke konkrete krav som kunne gjelde. Verken tekst i TEK eller i dagens veiledning definerer nærmere hva disse krav kunne være. Men "verken energitiltaksmodellen eller rammekravsmodellen i TEK er umiddelbart egnet for bruk på eksisterende bygg, så lenge det ikke dreier seg om bruksendring eller svært omfattende ombygging. Rehabiliteringsprosjekter med en kombinasjon av enkelttiltak, selv om disse i sum er betydelige, har i praksis ikke de samme kompensasjonsmulighetene innenfor tiltaks- eller rammekravsmodellen som nybygg har. I tillegg kan bygningskroppen ha store begrensninger for gode tiltak (vindusandel, kuldebroer, areal). Ofte vil ikke alle komponenter i tiltaksmodellen være berørt, og komponentkrav som kuldebroverdi og lekkasjetall kan ikke anvendes hvis ikke hele bygget blir rehabilitert eller det oppstår en ny, avgrenset bygningsdel. Reelt er det

derfor normalt bare forskriftens minstekrav (men også da unntatt lekkasjetall) som kunne gjøres gjeldende" (Kjølle mfl.,2013).

Det kan også tenkes en tolkning om at krav i energitiltaksmodellen kunne anvendes istedenfor minstekrav. Når de nyeste endringene i TEK trer i kraft, er imidlertid tiltaksmodellen fjernet for yrkesbygg, slik at tiltakene i den ikke lenger kan være referanse for potensielle komponentkrav. Dessuten er, som nevnt, verken tiltaksmodellen eller minstekrav direkte relatert til enkeltkomponenter.

Etter vår vurdering gir derfor både det opprinnelige og det gamle bygningsenergidirektivet føringer dithen at det må defineres

1. en terskelverdi for større rehabiliteringer i samsvar med direktivenes valgmuligheter (mer enn 25 % av bygningsskallet eller 25 % av bygningens verdi eller eventuelt en kombinasjon av disse).

2.(a) energiytelseskrav for større rehabiliteringer som overskrider terskelverdien og/eller.

2.(b) krav til bygningselementer i tilfelle terskelverdien overskrides (gjelder tekniske systemer og elementer i bygningsskallet).

3. krav til relevante bygningselementer i bygningsskallet i tilfelle disse blir erstattet eller rehabilitert (gjelder generelt, uavhengig av terskelverdien for hele bygget).

Nr. 1 og nr. 3 er obligatorisk, mens det kan velges enten 2 (a) eller 2 (b), eller begge deler. Nr. 3 kreves bare etter det nye direktivet, mens nr. 1 og 2 også er påkrevd i det opprinnelige direktivet, om enn her bare bindende for bygninger over 1000 m² samlet bruksareal. For nr. 1 kunne det også velges lavere terskelverdier enn 25 %, mens høyere terskelverdier eller vage begreper som hovedombygging ikke ville være i samsvar med direktivene.

6.3 Energieffektiviseringsdirektivet

Direktivet omhandler først og fremst effektivisering, energiproduksjon og distribusjon. Energieffektivisering i bygninger omtales også. Direktivet krever at alle medlemslandene skal utarbeide langsiktige strategier for renovering av bygninger.

I *artikkel 5* settes spesifikke mål for renovering av offentlige bygninger: 3 prosent av bygg som eies og brukes av statlige myndigheter skal renoveres hvert år fra 1. januar 2014. Dette gjelder bygninger som varmes opp og/eller kjøles ned, og som har større areal enn 250 m2. Direktivet stiller ikke krav til de enkelte bygningene, men pålegger myndighetene en aktivitet.

Dette direktivet vil ikke få selvstendig betydning i forhold til endringen av kravene for omsøkte tiltak i bestående bygninger.

6.4 Heisdirektivet

Direktiv 95/16/EF om heis og sikkerhetskomponenter for heis er implementert i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven § 29-7, TEK10 §§ 15-11 til 15-15, og forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk. Direktivet får anvendelse på heiser som brukes permanent i bygninger og anlegg. Det får også anvendelse på sikkerhetskomponenter for bruk i slike heiser. De grunnleggende kravene til helse og sikkerhet i dette direktiv er ufravikelige. Kravene er gitt i vedlegg til forskriften.

Ettersom det er gitt minstekrav direktivet, vil kravene i nevnte vedlegg gi minstekrav i forhold til beskyttelse av helse og sikkerhet. Det vil da ikke være anledning til å redusere sikkerhetskravene ved reparasjon av eksisterende eller installering av nye heiser i bestående bygninger slik at sikkerhetsnivået blir lavere enn minstekravene.

Direktiv 2014/33/EU om harmonisering av medlemsstatenes lovgivning om heiser og sikkerhetskomponenter for heiser ble vedtatt 26. februar 2014. Direktivet erstatter direktiv 95/16/EF om heis og sikkerhetskomponenter for heis. Det nye direktivet er en omarbeidelse og en utvidelse av det gamle direktivet. Gjennomføringen vil medføre endringer i forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk.

Det er ikke gjort særlige endringer i virkeområdet og den tekniske delen av rettsakten. Dette videreføres stort sett i sin helhet.

6.5 Maskindirektivet

Hvilke krav som skal stilles til den sikkerhetsmessige utforming av trappeheiser er regulert av maskindirektivet (direktiv 2006/42/EF). Direktivet oppstiller generelle helse- og sikkerhetskrav som må oppfylles for at trappeheiser skal kunne omsettes og brukes i EU/EØS-området. I gjeldende norsk regelverk er kravene til helse og sikkerhet for trappeheiser tatt inn i forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk.

6.6 Hovedkonklusjon

Som det fremgår ovenfor vil Norges forpliktelser etter EØS-avtalen i begrenset grad svekke myndighetenes handlefrihet i forhold til endring av kravene til tiltak i bestående bygninger i lov og forskrift. Imidlertid gir bygningsenergidirektivet tydelige føringer for å definere når energiytelseskrav ved større rehabiliteringer slår inn samt for å fastsette entydige komponentkrav. Unntaksbestemmelser som tar hensyn til teknisk, funksjonelt og økonomisk gjennomførbarhet, vil likevel være mulig.

7 Anbefalinger for videre arbeid

Det er ingen tvil om at regelverket for eksisterende bygninger tolkes og praktiseres ulikt både hos næringsaktører og hos de ulike byggesaksbehandlerne i kommunene. Det har lenge vært diskutert og fremmet et behov for endringer enten gjennom mer tydelige definisjoner av begreper eller endringer i lov-/forskrifts- eller veiledningstekst. Det er også gjennomført en rekke utredninger rundt dette. For hver nye utredning og brev i slike saker så blir terrenget mer synlig for de som arbeider tett med problemstillingen i direktorater og departementer, samt de som utreder, men terrenget oppleves som enda mer komplisert for de som skal søke eller behandle søknader fordi mange av utredningene/brevene ikke oppsummeres enkelt og lettfattelig.

Likevel, og kanskje vel så viktig som å utrede og tydeliggjøre kravene, vil det være viktig å evaluere selve *hensikten med kravene*. Etter den store byggeaktiviteten på 1950- og 1960-tallet har bygningsmassen i Norge vært inne i en "vedlikeholdsfase" over en lang periode, der krav ved ombygging ikke nødvendigvis har hatt så stor betydning for selve kvaliteten på hele bygningsmassen sett under ett. Vi er nå inne i en ny tid der bygningsmassen fra 1950- og 1960-tallet er moden for omfattende rehabilitering samtidig med at standarden og forventningene til et byggs kvaliteter, egnethet og tilpasningsdyktighet har økt kraftig for å oppfylle både samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske krav, samt forventninger til komfort og tekniske og estetiske ytelser. Vi er på vei over i en "oppgraderingsfase" eller "fornyingsfase" for å gjøre bygningsmassen bærekraftig for en ny generasjon. Kravene til eksisterende bygninger som skal gjennomgå større oppgraderinger blir derfor mye viktigere når man ser hele bygningsmassen under ett. Man bør derfor vurdere om tiden er inne for å revidere *hensiktene* med kravene og *deretter* rydde, forenkle og tydeliggjøre kravene som helhet, eventuelt gjennomføre en større, strukturell endring av lovteksten.

Når det gjelder selve hensikten med kravene bør følgende spørsmålsformuleringer legges til grunn for en evaluering:

- Hva er de viktigste behovene for storparten av bygningsmassen de neste 50 årene? (forslag til stikkord nevnes under)
    - Effektive bygningsvolum (egnethet og tilpasningsdyktighet)
    - Komfort og inneklima
    - Miljø og energi
    - Estetikk og bevaring
    - Sikkerhet/brann og helse/tilgjengelighet/universell utforming
    - Klimatilpasning

- Hvordan fungerer myndighetene sine virkemidler i samspill?
    - Er det godt samsvar mellom behov i bygningsmassen og støtteordninger for oppgradering, for eksempel Enova/Husbanken/forbildeprogrammer?
    - Drar de ulike støtte- og stimuleringsprogrammene i samme (og riktig) retning?
    - Er lov- og forskriftskravene godt samkjørte med støtte- og stimuleringsordningene?

- Hvilke type bygninger bør rives, eller gis mulighet for å rives, og hvilke bør bevares?
    - Bevaringsverdig er et velkjent begrep, bør også begrepet rivningsverdig innføres?

- Hvordan foregår søknadsprosessene i praksis?
    - Skilles det mellom enkle og komplekse bygninger i stor nok grad?
    - Er den digitale plattformen som planlegges enkel nok for å oppnå effektivisering?
    - Er virtuelle møter en mulighet for effektivisering, dvs. oppstartsmøte over en digital plattform mellom kommunal saksbehandler og tiltakshaver der det klargjøres for en effektiv prosess? Og kan dette kobles til BIM (bygnings-informasjons modeller)?
    - Hvordan kommuniseres kravene? Blir regelverket lest i sin helhet på nåværende form, eller bør hele regelverket kommuniseres på en helt annen måte for å sikre effektive og lik forståelse samt strømlinjeformede byggeprosesser?

- Hvor er de store flaskehalsene og hva kan gjøres for å effektivisere disse?

Når hensikten med kravene er grundig besluttet vil det være tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere endringer til lovtekst, forskriftstekst eller veiledningstekst. To alternativer skisseres i det følgende.

Et alternativ er å utarbeide en enklere guide til § 31-2, spesielt ledd 4. Ulike brev på mange sider med juridiske formuleringer kan gjøre vondt verre med hensyn til å forstå kravet og ikke minst hensikten med kravet. Lange rapporter med eksempelsamlinger vil også kunne være utfordrende å navigere i for saksbehandlere og tiltakshavere i en hektisk arbeidsdag. Et flytskjema som forklarer hensikten bak kravene supplert med illustrerende eksempler vil kunne gjøre dette enklere. Eksempelsamlinger bør være lett tilgjengelige og gjerne som en "praktisk link" i lovteksten. Dersom man ikke finner et likt nok eksempel i eksempelsamlingen vil hensikten med kravet gjøre saksbehandler bevisst på hvordan man bør navigere i ulike byggesaker. En slik fremstilling bør vise hvordan det skal/må navigeres fra de enkle tiltak (skifte et vindu) til de store, komplekse oppgraderingsprosjektene (som i dag faller inn under hovedombygging). Det bør også skilles mellom bygningskategorier i forhold til relevante tiltak og forskjell i kompleksitet.

Alternativ to er å gi de ulike begrepene i dagens kravformuleringer klarere definisjoner. Spesielt gjelder det å definere *uforholdsmessige kostnader*. Dette vil variere fra tiltak til tiltak, men for eksempel for et energitiltak vil en livssykluskostnadsberegning (LCC-beregning) kunne være et nyttig verktøy, dvs. et pålagt energikrav utover selve tiltaket må lønne seg i byggets levetid, eventuelt at støtteordninger tilpasses slik at dette oppnås. En slik definering av kravformuleringene vil føre til mer lik praktisering av regelverket, men det vil også kunne føre til spekulasjoner både i beregninger og vurderinger for å kunne komme akkurat innenfor eller utenfor kravet avhengig av interesser og intensjoner for søker og/eller tiltakshaver.

Hvis føringene i bygningsenergidirektivet følges opp og det blir definert når energiytelseskrav ved større rehabiliteringer slår inn, samt at det fastsettes entydige komponentkrav, vil det medføre betydelig klarere energikrav ved tiltak på eksisterende bygg. Med dette vil det i mange tilfeller ikke lenger være behov for tolkning og skjønn, og mye mindre anledning for ulik forståelse. Tolkningsbehovet vil da forhåpentligvis være begrenset til et mindre antall tvilstilfeller, slik at det er mindre behov for anvendelse av § 31-2 og veiledninger kan være enklere å utforme. Siden denne forenklingen kun gjelder krav til energiytelse, bør det i denne sammenheng vurderes å spesifisere og samle alle krav til eksisterende bygg i en egen forskrift eller et eget avsnitt i TEK.

Det må imidlertid understrekes at klar definisjon av større rehabilitering og fastsettelse av komponentkrav alene ikke kan sikre for eksempel ambisiøs energieffektivisering av eksisterende bygg. "Regulatoriske virkemidler vil alltid være mulig å omgå. Terskelverdier på når strenge krav for omfattende rehabilitering slår inn, kan omgås ved å bygge i etapper. Hvis ikke nesten hele bygget berøres av arbeidene, er det heller ikke rimelig å kreve tiltak i andre bygningsdeler enn de aktuelle. Komponentkrav for enkelttiltak må ofte være mer moderate fordi ambisiøse tiltak ikke alltid er mulig, mens det samtidig ikke er rimelig eller mulig å kreve kompensasjon ved tiltak andre steder." (Hauge mfl., 2015) Følgelig blir det mer og mer viktig å legge vekt på å påvirke aktørenes ulike motiver for energioppgradering, fremme egnete økonomiske støtteordninger osv.

Som nevnt i kapittel 4, som en vesentlig kilde til uklarhet og lite gjennomslag for loven, ser vi at det ofte er *utbygger* som tar første vurdering av om kommunen skal involveres. Og utbygger har i mange tilfeller partsinteresse i å konkludere at kommunen ikke behøver søknad. Det anbefales å gjøre en grundig vurdering på om dette kan snus på hodet, dvs. en generell plikt til (kun) å melde alle arbeider til kommunen, og så vurderer *kommunen* hvilke arbeider de vil ha mer dokumentasjon / søknad for.

8 Referanser

Brev (2011): *Om forståelsen av pbl. § 31-2 første ledd første punktum.* Brev til Statens bygningstekniske etat fra Kommunal- og regionaldepartementet datert 21. januar 2011.

Brev (2014): *Uttalelse om forståelsen av pbl. § 31-2 fjerde ledd.* Brev til Oslo kommune fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 1. desember 2014.

Hauge, Åshild L. mfl. (2015). *Scenario for ambisiøs energioppgradering av norske boliger – Evaluering av eksisterende scenariorapporter og forslag til strategier.* Oslo: SINTEF Byggforsk, rapportutkast i ZEB- og SeOPP-prosjektet. Sammentattende artikkel på engelsk se http://passivhus.dk/wp-content/uploads/7PHN_proceedings/024.pdf.

KMD (2015): *Konkurransegrunnlag. Anskaffelse etter FOA del 1, Konsulentbistand til kartlegging av plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk,* Saksnr. 15/3915.

Kjølle, Kari H. mfl. (2013). *Flerfaglig analyse av case-studier i REBO – med vekt på ambisjonsnivå for universell utforming og energistandard.* Oslo: SINTEF Fag 10, kapittel 2.1.3.

Kvale, S. (1996): *Interviews, an introduction to qualitative research interviewing.* London: Sage Publications.

Multiconsult & Kluge (2011): *Grunnla for, og krav om, utbedring av eksisterende byggverk.* Rapport. Multiconsult og Kluge Advokatkontor.

Multiconsult (2012): *Utredning av materielle krav ved tiltak på eksisterende bebyggelse.* Rapport. Multiconsult.

NKF (2013): *Kartlegging av erfaringer med dagens regelverk i forhold til TEK10-krav.* Rapport. Norsk Kommunalteknisk Forening.

NKF (2015): *Tekniske krav ved tiltak i eksisterende bygg – eksempler på unntak etter plan- og bygningsloven § 31-2*. Eksempelsamling fra Norsk Kommunalteknisk Forening.

Smith, J. A. & Osborn, M. (2004): Interpretative phenomenological analysis. In J. A. Smith (Ed.), *Qualitative psychology, a practical guide to research methods,* (pp. 51-79). London: Sage publications.

TNS Gallup (2013): *Eierundersøkelsen 2013.* TNS Gallup på oppdrag for Direktoratet for byggkvalitet (DiBK).

Yin, R. K. (2003): *Case Study Research, design and methods* (3rd ed.). California: Sage Publications.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Kartlegging av plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk (fravik av byggetekniske krav etter fjerde ledd)

Intro: Kort beskrivelse av prosjektet. Viktig ikke å sette intervjuobjektet i en "avhørssituasjon" for å sjekke at de gjør alt riktig. Må forklare at dagens krav er uklare og at det er viktig å innhente problemområder for å kunne forbedre kravene i fremtiden. Intervjuene vil bli anonymisert.

Navn intervjuobjekt:

For alle: Kort om Intervjuobjektets rolle og erfaring

For Kommuner:

Saksbehandling:

- Hvordan foregår saksbehandling i praksis for eksisterende bygninger?
    - Hvordan fordeles denne type saker mellom saksbehandlere?
- Hvordan bestemmes kravsetting til ulike tiltak?
    - Stiller kommunen spesielle vilkår i tillatelser og i tilfelle hvilke?

Hvordan forstås (og praktiseres) reglene?

- Hvilke virkemidler bruker kommunene for å sikre lik behandling fra tiltak til tiltak?
- Har fylkesmannen anvendt noen virkemidler for å sikre/styre lik praksis i forvaltningen av teksten (felles tolkning eller lignende)?
- Bruker kommunene heller § 19.2 enn § 31.2?
- Gi konkrete, praktiske eksempler på prosjekter der dette gir utfordringer.
- Hvordan er dialogen er med næringen?

Hvordan forstås de gitte begrepene i oppdragsbeskrivelsen ("hovedombygging" etc.)?

- Hvordan definerer kommunen et eksisterende byggverk?
- Hva mener du er en vesentlig reparasjon? (eksempler)
- Hva legger kommunen i begrepet hovedombygging? (eksempler)
- Hva oppfatter kommunen som uforholdsmessige kostnader? (eksempler)
- Hvordan oppfatter du begrepet forsvarlig? (eksempler)

For næring (prosjekterende og utførende):

Hvilke utfordringer møtes i praksis?

- Gi noen eksempler på gode opplevelser relatert til saksbehandlingen?

- Gi noen eksempler på utfordringer som du har opplevd.

Hvordan navigeres det (taktisk) for å tilfredsstille kravene?

Hvordan oppleves dialogen med kommunene i byggesøknadsprosessen?

Hvordan foregår korrespondansen med kommunen?

Hvordan forstås de gitte begrepene i oppdragsbeskrivelsen ("hovedombygging" etc.)?

- Hvordan vil du definere et eksisterende byggverk?
- Hva mener du er en vesentlig reparasjon? (eksempler)
- Hva legger du i begrepet hovedombygging? (eksempler)
- Hva oppfatter du som uforholdsmessige kostnader? (eksempler)
- Hvordan oppfatter du begrepet forsvarlig? (eksempler)

Hvordan planlegges, prosjekteres og bygges det i "gråsonen" for eksisterende bygg?

Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no