

Alment teknisk fælleseje

En institutionel analyse af fællesejets rolle i byggebranchen

Gottlieb, Stefan Christoffer; Vogelius, Peter

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Gottlieb, S. C., & Vogelius, P. (2020). *Alment teknisk fælleseje: En institutionel analyse af fællesejets rolle i byggebranchen*. Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Nr. 2020:27

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BUILD Rapport 2020:27

Alment teknisk fælleseje

En institutionel analyse af fællesejets rolle
i byggebranchen



ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE

En institutionel analyse af fællesejets rolle
i byggebranchen

Stefan Christoffer Gottlieb
Peter Vogelius

BUILD Rapport 2020:27
Institut for Byggeri, By og Miljø, Aalborg Universitet København
2020

TITEL	Alment teknisk fælleseje
UNDERTITEL	En institutionel analyse af fællesejets rolle i byggebranchen
SERIETITEL	BUILD Rapport 2020:27
UDGIVELSEÅR	2020
UDGIVET DIGITALT	December 2020
FORFATTER	Stefan Christoffer Gottlieb og Peter Vogelius
SPROG	Dansk
SIDETAL	83
LITTERATURHENVISNINGER	Side 80-83
EMNEORD	Byggeproces, ledelse, dokumentation, kvalitetssikring, fælleseje
ISBN	978-87-563-1975-1
TEGNINGER	Stefan Christoffer Gottlieb
OMSLAGSFOTO	Dorte Gram
UDGIVER	Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV E-post build@build.aau.dk https://www.build.aau.dk/

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven.

INDHOLD

FORORD	4
1 INDLEDNING	6
1.1 Problemstilling og forskningsspørgsmål	6
2 TEORETISK GRUNDLAG	10
2.1 Netværksstyring	10
2.2 Institutionel design	12
2.3 Sammenfatning	16
3 METODE OG EMPIRISK FELT	20
3.1 Interviewundersøgelsen	20
3.2 Analysestrategi	23
4 EN KARAKTERISTIK AF DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJE	30
4.1 Hvad er alment teknisk fælleseje?	30
4.2 Alment teknisk fælleseje er den ypperste viden	34
4.3 Det <i>almene</i> element i fællesejet	38
4.4 Opsamling på delanalyse	40
5 DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJES UDBREDELSE OG STATUS	42
5.1 Det almene tekniske fællesejes tilgængelighed	42
5.2 Det almene tekniske fællesejes legitimitet	43
5.3 Opsamling på delanalyse	44
6 ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE SOM REGULERINGSOMRÅDE	46
6.1 Konteksten for det almene tekniske fælleseje	46
6.2 Globalisering og deregulering	50
6.3 Mellem stat og marked	52
6.4 Opsamling på delanalyse	54
7 ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE I ENTREPRISERETTEN	58
7.1 Alment teknisk fælleseje i entrepriseretten	58
7.2 Alment teknisk fælleseje som retskilde?	60
8 DISKUSSION	64
8.1 Alment teknisk fælleseje som kollektivt gode	64
8.2 Regulering af kollektive goder	66
8.3 Design af netværksstyring	69
9 KONKLUSION	76
10 REFERENCER	80

FORORD

Udbud af byggeprojekter stiller ofte krav om løsninger, der er i overensstemmelse med bestemte dele af det almene tekniske fælleseje. Også i projekter, der ikke eksplicit henviser til det almene tekniske fælleseje, anvendes dette generelt til at sikre kvaliteten i praksis. Byggeriets internationalisering og deregulering har imidlertid givet anledning til en mulig konflikt mellem intentionerne om skærpet konkurrence og ønsket om høj kvalitet med færrest mulige svigt. Det almene tekniske fællesejes position er således udfordret fra forskellige kanter. Sagen om TOR-anvisningerne har fx sat fokus på rammerne for udarbejdelsen af frivillige branchestandarder, og MgO-sagerne har belyst den rolle, som det almene tekniske fælleseje har i krydsfeltet mellem etableret praksis og anvendelsen af nye materialer. Til trods for vigtigheden af det almene tekniske fælleseje, er det langt fra et klart defineret begreb. Der er forskellige opfattelser af, hvilken rolle fællesejet har, og hvilke retslige og praktiske følgevirkninger det har.

På denne baggrund har Grundejernes Investeringsfond og Byggeskadefonden støttet et projekt med det formål at undersøge fællesejets funktion i branchen, og hvordan det fremadrettet kan udformes for at rumme potentielt modstridende partsinteresser og fortsat opretholde sin legitimitet. Projektets resultater er beskrevet i to rapporter, hvoraf BUILD Rapport 2020:27: *Alment teknisk fælleseje - En institutionel analyse af fællesejets rolle i byggebranchen* er den ene. Den anden rapport, som handler om betydningen af begrebet 'alment teknisk fælleseje' i entrepriseretten, er udarbejdet af professor, dr.jur. Ole Hansen og professor, dr.jur. Vibe Ulfbeck, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Center for virksomhedsansvar (CEVIA).

Vi vil gerne takke alle deltagende parter for deres engagement i projektet. Medlemmer af Stående Byggepanel og øvrige respondenter har alle udvist stor åbenhed gennem deltagelse i interviews. Vi vil også gerne takke Grundejernes Investeringsfond og Byggeskadefonden for finansiering og tålmodig i forhold til projektets gennemførelse.

Ruut Peuhkuri

Forskningschef, sektionsleder
Sektionen for Byggeteknik og Proces
Institut for Byggeri, By og Miljø, Aalborg Universitet

The background of the page is decorated with a pattern of thin, dark blue wavy lines that flow across the entire surface. In the upper center, there is a solid dark blue circle containing the white number '1'.

1

INDLEDNING

1 INDLEDNING

Byggeriet har de seneste årtier gennemlevet en transformation, hvilket både skyldes en stigende internationalisering og ønsket om at opbygge et frit marked for produkter (herunder byggevarer), serviceydelser og arbejdskraft. Resultatet af dette er en situation, hvor nye byggevarer introduceres og nationale detailkrav til stadighed ophæves for at give byggesektorens parter friere rammer, det sker med en intention om at fremme innovation, konkurrence og den frie bevægelighed af arbejdskraft inden for den Europæiske Union.

Regulering af byggeriet har tidligere været genstand for debat. Fx argumenterede Dansk Industri og Centralorganisationen af Industriansatte i Danmark, i 2016 for, at byggeriet i Danmark er unødigt dyrt på grund af en stram regulering, der er baseret på nationale standarder og særregler. Ydermere har den daværende regering i sin byggepolitiske strategi 'Vejen til et styrket byggeri i Danmark' (Regeringen, 2014) også sat sig for at ændre reguleringen af byggeriet, hvilket omfattede en regelforenklaring, en privatisering af byggesagsbehandlingen, samt en harmonisering af løsninger og standarder til europæiske normer, med det formål at styrke branchens vækst- og produktivitéspotentiale.

Trods den stadige deregulering, har byggesektorens parter dog fortsat pligt til at være bekendt med det, der ofte kaldes byggeriets 'almene tekniske fælleseje'. Det almene tekniske fælleseje er et integreret element i byggeriets regulering og er derfor også et element i den verserende diskussion om regulering af sektoren.

1.1 Problemstilling og forskningsspørgsmål

Anvendelsen og den fremtidige udvikling af det almene tekniske fælleseje rummer en række dilemmaer, der opstår i spændingsfeltet mellem både en lovgivning og en praksis under udvikling. Byggeriet står aktuelt over for en række udfordringer, som på et overordnet niveau er foranlediget af en stigende internationalisering, både hvad angår byggematerialer og arbejdskraftens frie bevægelighed, samt den nylige revidering af bygningsreglementet, hvor der i højere grad stilles funktionskrav frem for præskriptive detailkrav.

Når lovgivningens form og indhold ændres, ændres også den funktion som det almene tekniske fælleseje spiller som en integreret del af branchens samlede regulering af byggeriets kvalitet. Argumentet er, at en mindre præskriptiv lovgivning såsom bygningsreglementet vil overlade det til branchens praktikere at tolke, hvordan intentionerne skal udmøntes i praksis og hvilke metoder, løsninger og produkter, der vil være hensigtsmæssige at anvende i givne situationer. På tilsvarende vis vil der i en juridisk sammenhæng blive stillet større krav til en parts dokumentation, når der skal træffes beslutning om spørgsmål vedr. mangler og ansvarsplacering.

Samtidig kan der være et potentielt modsætningsforhold mellem, på den ene side, ønsket om at tilgodese en (veldefineret) national byggeskik, og på den anden side, intentionerne om at opnå en større grad af international harmonisering og konkurrence. Her kan det almene tekniske fælleseje således opfattes som konkurrencebegrænsende og variansreducerende, mens det i et byggeteknisk perspektiv

ikke blot er en ønskværdig, men nødvendig, forudsætning for at opretholde en tilfredsstillende kvalitet i byggeriet. Det almene tekniske fælleseje står centralt i denne diskussion, hvilket de nylige kendelser fra Voldgiftsnævnet vedr. anvendelse af MgO-plader (vindspærreplader) med al tydelighed har demonstreret. På denne baggrund rejser den overordnede problemformulering sig:

Hvilken rolle spiller det almene tekniske fælleseje i branchens regulering, og hvordan kan fællesejet udformes, hvis det skal kunne rumme potentielt modstridende partsinteresser og stadig opretholde sin relevans og legitimitet?

Nærværende rapport vil tilvejebringe et indledende grundlag for besvarelse af dette problem, ved at belyse følgende spørgsmål:

- 1 Hvad karakteriserer det almene tekniske fælleseje?
- 2 Hvilken udbredelse og status har fællesejet blandt branchens aktører, og hvordan varierer opfattelsen af fællesejet imellem dem?
- 3 Hvordan samvirker det almene tekniske fælleseje med den øvrige regulering og udviklingen på området?
- 4 Hvilken rolle spiller det almene tekniske fælleseje i entrepriseretten?

Læsevejledning

Kapitel 2 indeholder rapportens teoretiske grundlag med fokus på netværksstyring og institutionel design. Der henvises løbende til teoriafsnittet, men vi har forsøgt at skrive analyser og diskussion på en måde, hvor det ikke er nødvendigt at have læst den teoretiske ramme, andet end for at få en dybere forståelse for den kompleksitet, som rapporten forsøger at tage under behandling.

Kapitel 3 er metodeafsnittet. Her redegøres for den empiri, som analysen bygger på, ligesom den konkrete anvendelse af rapportens teoretiske grundlag tages under behandling.

Kapitel 4-7 indeholder en analyse af de fire spørgsmål, der er angivet ovenfor. Kapitel 7 er en sammenfatning af den publikation om betydningen af begrebet alment teknisk fælleseje i entrepriseretten, som professor, dr.jur. Ole Hansen og professor, dr.jur. Vibe Ulfbeck, ved Center for Virksomhedsansvar (CEVIA) på Københavns Universitet har udarbejdet som et led i dette projekt.

I kapitel 8 gennemføres en diskussion, som samler trådene på tværs af delanalyserne og peger på forhold vedr. den nuværende og fremtidige regulering af det almene tekniske fælleseje.

Endelig er der i kapitel 9 en konklusion på de resultater, som fremkommer i rapporten.

TEORETISK GRUNDLAG

2 TEORETISK GRUNDLAG

I dette kapitel introducerer vi kort til hovedelementer og begreber inden for det teoretiske begrebsapparat, som vi har anvendt i projektet. Vi skitserer på denne baggrund indholdet i en analyse af vilkår for netværksstyring i byggeriet. Vi anlægger i analysen et grundlæggende institutionelt teoretisk perspektiv med fokus på forhold vedr. netværksstyring, institutionelt design og valg af styringsmekanismer i reguleringen af det almene tekniske fælleseje. Vi starter med en kort introduktion til netværksstyring. Dernæst diskuterer vi styringsværktøjer og -mekanismer i netværksstyring, inden vi afslutningsvist behandler spørgsmål om institutionel design med vægt på forhold vedr. deltagelse i og styring af netværk.

2.1 Netværksstyring

Netværksstyring, eller *governance*, er ifølge Kamp og Nielsen (2008) en interaktiv form for styring, der i de senere år har modtaget øget interesse på grund af den stigende decentralisering og uddelegering af styring i samfundet generelt. I netværksstyring deltager 'grupper fra forskellige områder og niveauer gennem forhandling og samarbejde i styringen' (Kamp og Nielsen, 2008: 5) Grundlæggende set betegner netværksstyring selvorganiserende, inter-organisatoriske netværk (Rhodes, 2007), der:

'... knytter en række gensidigt afhængige, men operationelt autonome aktører sammen med henblik på en forhandlingsbaseret koordination, der søger at realisere specifikke målsætninger inden for institutionelle rammer bestående af regler, normer, og diskursive vidensformer, og derigennem bidrager til den offentlige styring.' (Sørensen og Torfing, 2011: 5).

Styringsnetværk kan siges at komplementere markeder og hierarkier (stat) som reguleringsstrukturer i forhold til fordeling af ressourcer og udøvelse af kontrol og koordination over givne sociale områder (Rhodes, 1996: 652).

Netværksstyring diskuteres ofte i kontekst af den offentlige sektor og som et bidrag til offentlige styring, men som ovenstående citat viser, er det ikke et begreb, der er specifikt for den offentlige sektor. Rhodes (1996: 659) argumenterer således for, at netværk er en udbredt form for social koordination også i den private sektor. Netværksstyring skal dermed ikke ses som en blanding af offentlige og private styringsformer, men som et alternativ hertil. Dette medfører, at styringsnetværk er autonome og selvstyrende forstået på den måde, at staten kun er én af flere aktører, der udøver indflydelse gennem deltagelse i netværket.

Denne definition passer i høj grad på de forhold, der synes at gøre sig gældende i relation til den nuværende udvikling og håndtering af det almene tekniske fælleseje, der i udpræget grad er et resultat af gensidigt afhængige aktørers gentagne interaktioner som følge af et behov for udveksling af ressourcer og forhandling af fælles målsætninger. Teoretisk set er netværksstyringsperspektivet således relevant i en analyse af det almene tekniske fælleseje, idet der fokuseres på den samtidige udformning og udvikling af love og reguleringer samt 'værdier, visioner,

problemforståelser, institutioner og konkrete tiltag, som alle er med til at styre adfærd' (Kamp og Nielsen, 2008: 5).

Styringsinstrumenter og mekanismer

Lovgivning har traditionelt været anset som et vigtigt instrument i hænderne på beslutningstagere, men som fx La Cour og Andersen (2016) påpeger, er det ikke længere kun offentlige myndigheder, der forestår udviklingen af offentlige politikker og styringsinstrumenter. *Policy making* er også en proces, der involverer og kan drives af en mangfoldighed af forskellige aktører, herunder interesseorganisationer, NGO'er (Non-Governmental Organizations), forbrugere og foreninger. Det er derfor ikke kun regulering i form af 'hård' lovgivning, der påvirker udviklingen inden for et givent område. Som der er redegjort kort for i introduktionen til dette afsnit, er udviklingen på mange områder tæt knyttet til nye former for regulering. Dette er en forandring, der ofte beskrives som en overgang fra lovgivning til netværksstyring eller fra *government* til *governance* (Koch og Gottlieb, 2017).

Et centralt kendetegn i denne forandring er de mekanismer eller styringsinstrumenter, som disse aktører kan tage i anvendelse. Sammenfattende kan det siges, at ikke-offentlige aktørers muligheder for at øve indflydelse på eller regulere, et givent felt, beror på andre mekanismer end dem, som staten har til rådighed, og som primært baserer sig på tvangsmæssige mekanismer, der er juridisk sanktionerede (Scott, 2003; Hansen et al., 2018).

Med den stigende samfundsmæssige kompleksitet er myndigheder begyndt at anlægge mere blandede eller hybride strukturer og tilgange til styring af forskellige samfundsmæssige sektorer, hvor lovgivning kun er ét blandt flere instrumenter, der tages i anvendelse. Dette er eksemplificeret i den australske regerings 'Best Practice Regulation Handbook' (Australian Government, 2010), hvor der sondres mellem fire former for regulering:

- self-regulation (selvstyring)
- quasi-regulation (kvasiregulering)
- co-regulation (samregulering)
- explicit government regulation, legislation (lovgivning).

I følge Black (2001) er denne sondring baseret på den juridiske status af reglerne og forholdet mellem offentlige myndigheder og brancheaktører. I Hansen et al. (2018) sammenfattes indholdet af disse i kontekst af den danske byggebranche som gengivet i tabel 1.

TABEL 1. Forskellige former for regulering (Australian Government, 1997) som gengivet i Hansen et al. (2018:9)

Lovgivning omfatter primær og sekundær lovgivning, herunder også bekendtgørelser, cirkulæreskrivelser og andet, der skal følges af de, hvis adfærd loven tager sigte på at regulere.

Samregulering omfatter tiltag (regler, normer, etc.), som regering og branche har samarbejdet om at udvikle og drive, men som ikke er en del af den eksplicitte regeringsregulering, samt (brancheudviklede) tiltag, som regeringen understøtter lovgivningsmæssigt med henblik på at sikre håndhævelse. Dette kunne eksempelvis omfatte visse standarder, SBI-anvisninger, eller en kommende certificeringsordning for den tekniske byggesagsbehandling.

Kvasiregulering er tiltag, der ikke er en del af den eksplicitte regeringsregulering, men som regeringen søger at påvirke virksomheder og branche til at overholde

eller anvende. Eksempler herpå kunne være aftalegrundlag og ydelsesbeskrivelser, men også akkrediteringsordninger (fx Anerkendelsesordningen for statikere, der er beskrevet i bilag til bygningsreglementet).

Selvregulering defineres som de virksomheds- og brancheformulerede regler, tiltag etc., som disse aktører alene er ansvarlige for at håndhæve, fx i form af branchevejledninger, frivillige certificeringsordninger, m.m. I tilgift hertil, kan sædvaner og social normer anses som selvstyring, idet de, omend indirekte, lægger bindinger på handlemuligheder og fordrer bestemte adfærdsmønstre.

Ideen bag disse er at illustrere bredden af de instrumenter eller virkemidler, der kan anvendes i reguleringen af fx en given branche, og graden af *compliance* og 'hårdhed' disse medfører.

Hvor lovgivningen befinder sig i den ene ende af spektret og dikterer adfærd ('skal'), er kvasiregulative tiltag ifølge (Hansen et al., 2018) i midten af kontinuummet ofte normerende i den forstand, at der indskrives en forventning om deres anvendelse ('bør'), som aktører selv i en given situation vurderer hensigtsmæssigheden af. Slutteligt beskrives selvregulering ('blød' regulering) som et udtryk for sædvaner, der er kulturelt understøttede og ofte tages for givet. Selvstyring omfatter også virksomheders interne praksisser, der kan være kontraktuelt fastlagt og dermed underlagt muligheden for sanktionering – men kun i den lokale situation.

I tilgift til hårdheden af forskellige instrumenter, er en yderligere central diskussion, hvorvidt de forskellige instrumenter har til formål at påvirke udformningen og frembringelsen af produkter og services indholdsmæssigt (såkaldte materielle instrumenter), eller hvorvidt instrumenterne har til formål at ændre beslutningsprocesser (såkaldte proceduremæssige instrumenter (Howlett og Rayner, 2007)).

Dette er en diskussion, der et koblet til en bredere diskussion om vilkår for regulering i det hele taget. Teubner (1983) ser udviklingen af lovgivningen i et evolutionært perspektiv og argumenterer for, at lovgivning i den sene modernitet kan ses i to faser: en materiel hhv. proceduremæssig eller refleksiv fase. De to faser eller typer af lov adskiller sig på flere områder fra hinanden. En central forskel er, at materiel lov er formålsorienteret, hvorimod refleksiv lov er procedureorienteret. Materiel lov regulerer adfærd gennem målbestemte standarder og principper, der foreskriver konkrete handlinger. Refleksiv lov, på den anden side, fokuserer på at påvirke de procedurer, institutioner og beslutningsstrukturer, som har indflydelse på de forhold, der ønskes reguleret (Koch og Gottlieb, 2017). Refleksiv lov skal ses som en reaktion på den materielle lovs utilstrækkelighed, idet dennes fokus på instrumentel modifikation af samfundsstrukturer ikke er velegnet til at håndtere stadig mere komplekse og modsætningsfyldte samfundsmæssige problemer.

2.2 Institutionel design

I et netværksstyringsperspektiv er alle aktører, der gennem hyppige interaktioner og udvekslinger af ressourcer som følge af gensidige afhængighedsforhold, deltagere i netværket. Disse opererer, jf. Rhodes (2007), med en udpræget grad af autonomi fra staten. Styringen, eller interaktionerne, mellem deltagere i netværket, bygger i stedet på et regelgrundlag, der i vid udstrækning er defineret og forhandlet af netværksdeltagerne selv.

Deltagelse i netværksstyring

Et centralt element i forståelsen af netværksstyring omhandler ifølge Fung (2006) spørgsmålet om, hvordan og i hvilket omfang, de, der er mål for styring eller regulering, skal medvirke til at udforme denne. Fung (2006) har på denne baggrund udviklet en model, der belyser institutionelle muligheder for åben eller direkte deltagelse i udformningen af regulering, som det er tilfældet i styringsnetværk. Mekanismer for deltagelse diskuteres her ud fra følgende tre spørgsmål:

- Hvem deltager?
- Hvordan kommunikerer deltagerne indbyrdes og træffer beslutninger sammen?
- Hvad er relationen mellem styringsnetværkets beslutninger og holdninger på den ene side, og den offentlige styring og politikker på den anden?

Fung (2006) argumenterer for, at der ikke er en 'kanonisk form' for direkte, offentlig deltagelse, men argumenterer for, at de tre dimensioner udspænder et institutionelt designrum, som forskellige typer af beslutningstagen kan beskrives indenfor.

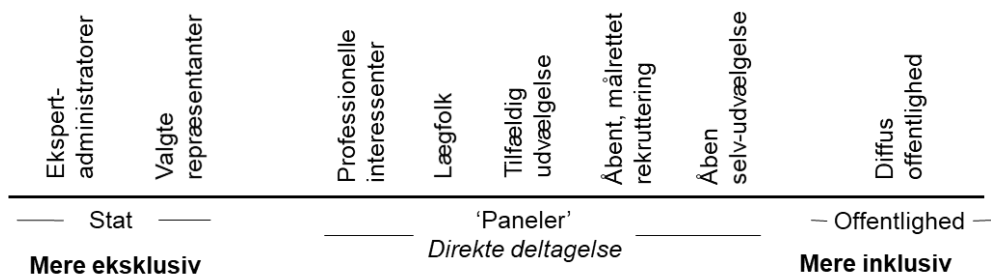
Det er vigtigt at bemærke, at Fungs (2006) fokuserer på den individuelle borger og mulighederne for at forbedre mulighederne for at engagere disse i udformningen af politikker. Selvom, vi i denne rapport ikke anlægger dette perspektiv, men fokuserer på virksomheder, organisationer og professionelle aktører, argumenterer vi for, at det er muligt at anvende dette begrebsapparat i en analyse af vilkår for, og konsekvenser af, udformningen af det almene tekniske fællesseje. Årsagen er, at vi forfølger det grundlæggende spørgsmål om institutionelt design i en bred forstand, dvs. gør os overvejelser om, hvordan institutioner kan eller bør tilrettelægges med henblik på at udfylde en samfundsmæssig funktion på en effektiv, rationel, etisk, repræsentativ, transparent eller ansvarspligtig måde (Olsen, 1997: 205).

Med dette forbehold gennemgås efterfølgende hver af de tre dimensioner, hvorefter den samlede model diskuteres i relation til betingelser for netværksstyring i byggeriet.

Udvælgelse af deltagere

Den første dimension i Fungs (2006) model omhandler spørgsmålet om, hvem der deltager i udformningen af reguleringen, og hvordan denne udvælgelse af deltagere kan finde sted. Udgangspunktet er her, at behovet for at øge deltagelsen af forskellige aktører (borgere, virksomheder, organisationer, m.m.) i beslutningsprocesser er en konsekvens af en oplevet utilstrækkelighed af en beslutningsmodel baseret udelukkende på 'autoriserede beslutningstageres' deltagere (Fung, 2006: 67). Dette kan enten skyldes, at disse mangler den fornødne viden, kompetencer, ressourcer eller legitimitet til at sikre samarbejde og overholdelse (compliance) af reguleringen.

Spørgsmålet om, hvem der er berettigede til at deltage, og hvordan individer kan blive deltagere, er derfor et centralt element i netværksstyringen. På denne baggrund skitserer Fung (2006) en række udvælgelsesmekanismer, der på forskellig vis adresserer disse forhold. Disse er gengivet Figur 1.



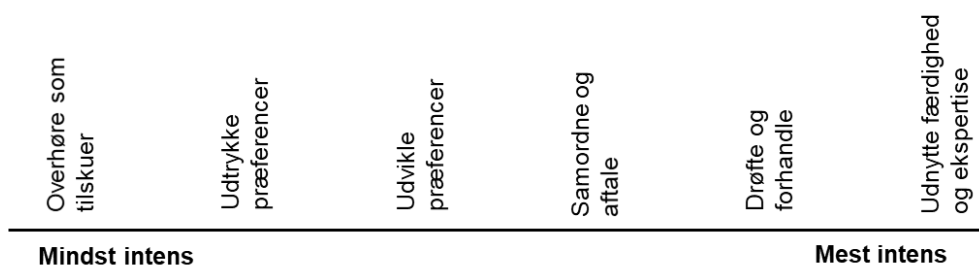
FIGUR 1. Udvælgelsesmetoder for deltagelse (Fung, 2006: 68)

Fem mekanismer adskiller sig fra mere traditionelle mekanismer for udvælgelse af deltagere i såkaldte 'minipublics', eller institutionaliserede fora for inddragelse og forhandling (Fung, 2015), der enten omfatter individer, der besidder en funktion i staten, eller er en del af den brede offentlighed som sådan.

Ifølge Fung (2003) er åben selv-udvælgelse den mest normale måde, hvorpå deltagere vælges. Dette involverer frivillig deltagelse, og at det kun er de, der har interesse i medvirke i udformningen af fx en lov, der har indflydelse. I et normativt perspektiv er problemet hermed, at det ofte kun er en 'elite' af professionelle og ressourcestærke parter, der deltager, hvilket giver en bias af synspunkter. Større repræsentativitet kan opnås gennem målrettet rekruttering eller tilfældig udvælgelse af deltagere. Dette kræver dog også, at der stilles incitamenter til rådighed, da alle ellers ikke har ressourcerne til at deltage i disse fora. Slutteligt kan lægfolk eller professionelle interessenter udgøre deltagerne. Sidstnævnte er ofte betalte repræsentanter for organisatoriske interesser.

Kommunikation og beslutning

Den anden dimension i modellen omhandler spørgsmålet om, hvordan deltagere interagerer inden for rammerne af en beslutningsproces. Fung (2006) skitserer her seks forskellige former for kommunikation og beslutningstagen i kollektive beslutningsprocesser (figur 2), der adskiller sig på graden af viden, engagement og ressourcer, der er påkrævet af deltagerne.



FIGUR 2. Typer af kommunikation og beslutningstagen, (Fung, 2006: 69)

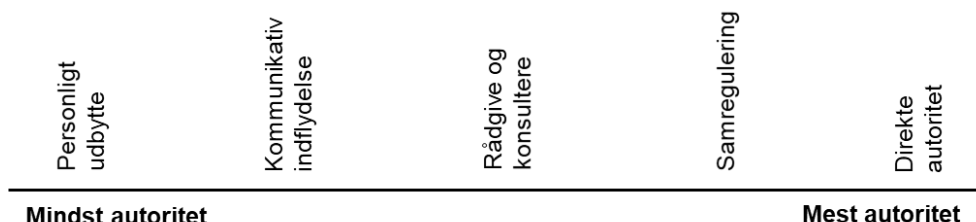
Inddragelsesformer, der baserer sig på de tre mindst intense former for kommunikation, har ofte ikke til formål at tolke og omsætte de forskellige deltageres synspunkter og præferencer til en fælles beslutning. Fung (2006) argumenterer, at mange deltagere, fx i offentlige høringer og debاتمøder, ikke fremsætter egne synspunkter, men blot deltager som tilskuere, der modtager information om et givent forhold. Ved offentlige møder er det dog ofte muligt for deltagere at udtrykke egne præferencer, fx ved at kommentere eller stille spørgsmål. Slutteligt er der

også typer af offentlige møder, hvor deltagere har mulighed for at udforske, udvikle og ændre egne præferencer gennem dialog, undervisning og aktiv deltagelse. Eksempler er fremtidsværksteder, borgerworkshops, m.m., hvor borgere kan mødes og diskutere emner fremfor blot at lytte til eksperter og politikere.

Andre inddragelsesformer og fora for inddragelse er i højere grad orienteret mod at muliggøre udviklingen af fælles valg gennem metoder for kollektiv beslutningstagen. Fung (2006: 69) har identificeret tre af disse. Den mest udbredte er 'samordne og aftale', i hvilken deltagere er bevidste om deres præferencer, og hvad de vil opnå. Beslutningsprocessen kan ses som et forlig eller en politisk proces, hvor forskellige ønsker samordnes '*noget for noget*', hvorpå et fælles valg træffes. Der er dog også situationer, hvor et ønsket resultat eller mål ikke er erkendt på forhånd. Her drøftes i stedet for problemer, muligheder, uklarheder, løsninger, mv., og et fælles valg udvikles. Forhandlingen mellem deltagere er her baseret på argumenter og fælles principper for beslutninger – og konsensus tilstræbes i høj grad. Slutteligt kan beslutninger træffes på baggrund af teknisk ekspertise blandt ansatte i embedsværket. Denne teknokratiske proces er eksklusiv og udelukker ofte offentligheden fra deltagelse.

Autoritet og magt

Den tredje dimension, Fung (2006) behandler, omhandler spørgsmålet om autoritet og magt. Fokus er her at indfange, hvilken effekt der er af deltagelsen, dvs. slutresultaterne eller udfaldene af den kollektive beslutningsproces. Det er her især interessant at forstå, hvordan deltageres diskussioner er koblet til myndigheders handlinger. Ideen er her, at beslutninger, der træffes, både kan blive officiel politik/regulering på den ene side, og på den anden side være uden mulighed for at påvirke de institutionelle omgivelser. Fung (2006: 69) beskriver fem typer af indflydelse og autoritet, som forskellige deltagelsesformer kan være baseret på (figur 3).



FIGUR 3. Omfang af autoritet og magt (Fung, 2006: 70)

Udgangspunktet er, at deltagere i de fleste deltagelsesformer og fora kun har ringe eller ingen forventninger til, eller muligheder for, at påvirke deres institutionelle miljø. I disse fora er deltagelse ofte baseret på et ønske om at opnå personligt udbytte. Nogle former for deltagelse kan ifølge Fung (2006) dog også udøve indflydelse på statsligt, og ikke kun individuelt, niveau gennem såkaldt *kommunikativ indflydelse*, der er baseret på mobilisering eller ændring af den offentlige holdning til et givent forhold.

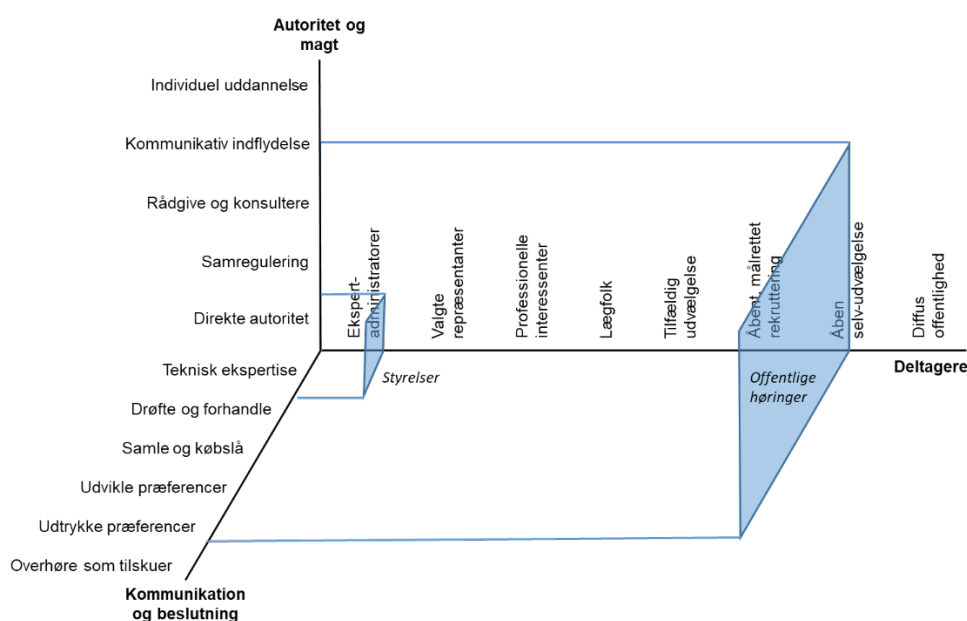
Regulering kan også påvirkes gennem *rådgivning og konsultation*, hvor der er en adskillelse mellem offentlige beslutningstagere og øvrige deltagere. Beslutningsmandatet ligger her hos den offentlige myndighed, der dog forpligter sig til at modtage input fra deltagerne. Dette kendes fra den traditionelle høringsproces fx i forbindelse med behandling af lovforhold. Det er dog vigtigt at have for øje, at den

offentlige myndighed kun forpligter sig til at modtage input – og ikke er forpligtet til at implementere dem.

Slutteligt kan nogle deltagelsesformer også give anledning til udøvelse af direkte magt. *Samregulering* og *direkte autoritet* indbefatter udøvelse af lovgivningsmæssig magt samt brancheudviklede tiltag, der er lovgivningsmæssigt understøttede med henblik på at sikre håndhævelse, eller tiltag, som staten påvirker/tilskynder til brug af. Dette kan eksempelvis være standardiseringsarbejde eller diverse akkrediteringsordninger.

Rum for deltagelse

Samlet udspænder de ovenstående tre dimensioner et rum for institutionelle designvalg, hvor forskellige deltagelsesformer kan placeres og sammenlignes med andre institutionelle arrangementer. Dette fremgår af figur 4 nedenfor, hvor to velkendte og traditionelle styringsmekanismer: 'styrelser' og 'høringer' fremgår.



FIGUR 4. Demokratikuben (Fung, 2006: 71)

I styrelser anvender ekspertadministratorer deres tekniske ekspertise til at træffe beslutninger, som de har de formelle beføjelser til at udføre eller implementere. I modsætning hertil er offentlige høringer, der er åbne for deltagelse eller input fra alle, der måtte ønske det. Deltagere i denne proces benytter ofte lejligheden til at udøve kommunikativ indflydelse med henblik på at udtrykke deres præferencer i håbet om, at disse bliver taget til efterretning (Fung, 2006: 70). Styrelse og offentlige høringer kan ses som to modsætninger med hensyn til, hvem der deltager, hvordan de kommunikerer og omfanget af indflydelse, de har på reguleringen.

2.3 Sammenfatning

Anvendelsen af det teoretiske grundlag som konkret analysestrategi uddybes i kapitel 3.2 i forbindelse med redegørelsen for projektet metode og empiriske grundlag. Ideerne omkring netværksstyring og institutionel design vil i rapporten primært

inddrages i forbindelse med den afsluttende diskussion, hvor vi sætter de forskellige delanalyser og –resultater ind i en samlet sammenhæng, og belyser deres implikationer i forhold til undersøgelsens overordnede problemstilling.

METODE OG EMPIRISK FELT

3 METODE OG EMPIRISK FELT

Undersøgelsen baserer sig på en interviewundersøgelse hhv. en granskning af retskendelser og domme. Granskningen er foretaget som led i undersøgelsen af den gældende retspraksis omkring det almene tekniske fælleseje, og er afrapporteret i en selvstændig rapport. I det efterfølgende fokuseres derfor på indsamling og analytisk bearbejdning af data i forhold til interviewundersøgelsen.

3.1 Interviewundersøgelsen

Interviewundersøgelsen består af 18 kvalitative interviews, der er gennemført med 23 personer i to etaper henover sommeren og efteråret 2018. Første runde omfattede 17 personer fra 13 forskellige organisationer, der alle er medlemmer af Stående Byggepanel. Interviewene blev gennemført i uge 26 og uge 27 i 2018. Anden runde omfattede yderligere seks personer fra fem organisationer. Disse omfattende dels medlemmer af Stående Byggepanel, der ikke medvirkede i interviewrunde 1, samt øvrige repræsentanter fra branchen. Anden interviewrunde blev gennemført i uge 45 og 46 i 2018.

Udvælgelse af respondenter

Diskussionen om det almene tekniske fælleseje har i forlængelse af de såkaldte TOR- og MgO-sager fået stor opmærksomhed i branchen. MgO-sagen gav i 2015 anledning til de første drøftelser om etablering af et Stående Byggepanel, der er et samarbejde om videndeling mellem en kreds af byggeriets parter, med det formål at forebygge og afhjælpe centrale problemer og øge byggeriets troværdighed. Stående Byggepanel blev stiftet 25. november 2016, hvor der bl.a. blev givet en orientering om tre igangværende initiativer hos nogle af de deltagende parter i relation til MgO-problematikken: 1) Dokumentation af innovative byggematerialer, 2) Krav til bygningsdele i klimaskærmen, og 3) BYG-ERFA erfaringsblad om CE-mærkning af byggevarer (Bertelsen, 2017). I forlængelse af TOR-sagen (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017) inviterede SBI til temamøde 8. november 2017 om fremtiden for det almene tekniske fælleseje med deltagelse og oplæg fra flere af byggeriets centrale aktører. Resultaterne fra dette møde blev efterfølgende fremlagt i to omgange på Stående Byggepanel, hvor emnet har tiltrukket sig stor opmærksomhed.

Projektets omfang har betydet, at vi har måttet være selektive i udvælgelsen af de respondenter, der har udgjort det empiriske grundlag for undersøgelsen. Fra starten var det ambitionen at foretage en kortlægning af det almene tekniske fællesejes funktion i så bred forstand som muligt i relation til den rolle, det indtager i den samlede regulering og praksis i branchen, for derved at undgå at abonnere på bestemte synspunkter eller definitioner på fællesejet.

Derfor ønskede vi både at involvere producenter og aftagere af det almene tekniske fælleseje, og selvom fokus i særdeleshed var på aktører i byggebranchen, var det også hensigten at inddrage aktører uden for byggeriet, der som en del af deres øvrige virke interagerer med branchen. Vi har derfor interviewet virksomheder, organisationer og myndigheder. Dette var en omfattende liste, og idet det ikke

var muligt at interviewe samtlige organisationer, der publicerer byggeteknisk viden, valgte vi at gå efter en så bred repræsentation som muligt. Det blev derfor besluttet at indlede interviewundersøgelsen med at kontakte deltagere i Stående Byggepanel, da de repræsenterer de organisationer og vidensinstitutioner, som bidrager aktivt i videndelingen og udviklingen på området.

Mail med invitation til interview, annoncering af projektopstart og interviewtemaer blev derfor sendt til 16 af de 17 faste repræsentanter for organisationerne (SBI undtaget), hvoraf 13 organisationer deltog i første interviewrunde. Respondenterne blev dermed i første omgang valgt ud fra et ønske om at inkludere de organisationer, der aktivt deltager i debatten. Samtidigt er disse organisationer også de væsentligste primære producenter af det formelle tekniske fælleseje og for visse vedkommende endvidere også blandt de største brancheorganisationer, der gennem deres virke tegner byggeriets praktiske og politiske dagsorden. Formålet med interviewene blev dermed at afdække disse aktørers forhold til det almene tekniske fælleseje.

I anden interviewrunde blev yderligere to respondenter fra organisationer i Stående Byggepanel interviewet. Desuden blev der rettet kontakt til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, der er den ansvarlige myndighed for byggelovgivningen, samt Dansk Industri, der har været engageret i branchedebatten vedr. det almene tekniske fælleseje. Vi rettede endvidere henvendelse til udvalgte virksomheder og produktionsskoler om deltagelse i interview. Dette udmøntede sig dog ikke i aftaler om interviews. Alligevel vurderer vi, at undersøgelsen qua den brede deltagelse af respondenter fra flere af branchens organisationer kan betragtes som repræsentativ for de forskellige partsinteresser, der eksisterer i branchen. Tabel 2 viser undersøgelsens respondenter.

TABEL 2. Respondenter i undersøgelsen.

Organisation	Respondent	Dato
Byggeskadefonden	Ole Bønnelycke Jens Dons	27. juni 2018
Byggeskadefonden vedr. Bygningsfornyelse	Paw Engsbye Rasmussen	5. november 2018
BYG-ERFA	Susanne Pouline Svendsen	3. juli 2018
Bygherreforeningen	Hanne Ullum Graves Simonsen	29. juni 2018
DANSKE ARK	Tine Holmboe Weissappel	5. november 2018
Dansk Brand- og sikrings-teknisk Institut	Jesper Ditlev	2. juli 2018
Dansk Byggeri	Torben Hessing Olsen	5. juli 2018
Dansk Industri	Jakob Orbesen Frederik Krogsøe	15. november 2018
DTU Byg	Niels-Jørgen Aagaard	5. juli 2018

ETA Danmark	Thomas Bruun	4. juli 2018
Forsikring og Pension	Tine Aabye	2. juli 2018
Grundejernes Investe- ringsfond	Søren Meyer	27. juni 2018
Konstruktørforeningen	Jette Leth Fejerskov Djælund Gert Johansen	27. juni 2018
Molio	Jørn Vibe Andreasen Gunnar Friborg	28. juni 2018
Sikkerhedsstyrelsen	Tommy Glindvad	4. juli 2018
Teknologisk Institut	Peder Fynholm	9. november 2018
Trafik-, Bygge- og Bolig- styrelsen	Niels Varming	9. november 2018
Træinformation	Mikael Koch	5. juli 2018

Temaer og gennemførelse

Interviewene tog udgangspunkt i fire hovedtemaer omhandlende det almene tekniske fællesejes karakter og indhold, udbredelse og status, relation til branchens øvrige udvikling og regulering, samt funktion i en juridisk og praktisk sammenhæng. De fire temaer, var skitseret kort og fremsendt til respondenterne inden interview, så de kunne orientere sig om interviewets formål, herunder vores primære interesser.

Temaerne var styrende for interviewene på den måde, at de blev brugt til at introducere de generelle problemstillinger. I tilgift havde interviewererne et eget notat med forskellige spørgsmål, som blev brugt som huskeliste i forhold til at sikre, at alle relevante emner blev afdækket. Dette notat eller huskeliste med spørgsmål blev opdateret løbende på baggrund af de enkelte interviews, så specifikke emner, der blev rejst af en respondent i et interview, kunne bringes i spil i interview med andre respondenter.

I praksis foregik de enkelte interviews dog i høj grad som samtaler eller diskussioner med de forskellige respondenter på baggrund af en indledende problematisering. Det var i høj grad de enkelte respondenter, der 'styrede' forløbet med fortællinger, holdninger og egne erfaringer med det almene tekniske fælleseje. Interviewerne sørgede her for at holde samtalen på sporet inden for de definerede temaer, samt at udfordre og kvalificere de forskellige svar. Som sådan kan interviewene karakteriseres som hermeneutiske, kvalitative, semistrukturerede og åbne interviews gennemført med det mål at udvikle en ny forståelse for det almene tekniske fælleseje i krydsfeltet mellem vores egen og respondenternes forforståelse.

Vogelius (2017) påpeger med reference til Christoffersen og Andersen (1982), at et åbent, semistruktureret interview er kendetegnet ved ikke-standardiserede spørgsmål, hvilket vil sige, at spørgsmålenes rækkefølge og konkrete udformning kan variere fra interview til interview. Dette kræver, at interviewereren har en betydelig forhåndsviden om interviewets genstandsfelt og dels, at interviewereren (i nogen udstrækning) kan sætte sig ind i interviewpersonens situation. Ydermere skal inter-

vieweren i det åbne semistrukturerede interview sikre en fleksibilitet i interviewsituationen, der giver respondenterne mulighed for at påvirke interviewforløbet. Hensigten med den semistrukturerede tilgang er således at sikre en høj grad af sensitivitet over for rationaler, som ellers ikke har været forudsat i den forudgående tematisering af interviewet (Vogelius, 2017: 10).

Alle interviewene blev gennemført hos respondenterne respektive organisationer, med en enkelt undtagelse, hvor interviewet grundet geografiske hensyn gennemførtes per telefon. Alle interviews havde en varighed på ca. 1½ time og blev for 16 af 18 interviews foretaget af begge rapportens forfattere. De øvrige to interviews blev gennemført individuelt af én af de to forfattere. Interviewene blev med respondenterne samtykke optaget digitalt, hvilket gav mulighed for at gennemføre interviewene som en samtale, da skriftlige noter taget under interviewet kunne begrænses til hovedpointer – eller for en stor dels vedkommende notering af tidspunkt og stikord i forbindelse med centrale diskussioner eller kommentarer.

Optagelserne har givet mulighed for at genbesøge interviewene i forbindelse med den videre bearbejdning af disse i skrivningen af analysen. En egentlig transkription af interviewene er ikke foretaget, da dette er relativt omkostningstungt og ikke blev vurderet nødvendigt grundet notering af hovedpointer og genlytning af centrale passager. Endvidere er de håndskrevne noter umiddelbart efter interviewenes gennemførelse skrevet ind i et samlet notat, hvor de centrale udsagn/passager er struktureret efter en række kategorier, der er defineret med udgangspunkt i den teoretiske ramme jf. forrige kapitel.

3.2 Analysestrategi

I dette afsnit præsenterer vi en forståelse af, hvordan de teoretiske hovedelementer og begreber er anvendt i projektet. Dette indebærer overvejelser vedr. hvordan vi har analyseret aktørernes udsagn om det almene tekniske fællesøj og deres opfattelser af byggeriets problemer. Til dette formål har vi anvendt Webers teori om rationalitet, værdier og handling som grundlag for vores tolkning og anvendelse af institutionel teori i nærværende rapport. Her trækker vi således første og fremmest på Webers diskussion af instrumentel og værdibaseret rationalitet som grundlag for en forståelse af, hvordan forskellige institutionelle logikker former aktørers opfattelser og meningstillæggelser af givne sociale fænomener og relationer (se Friedland, 2014).

Forholdet mellem teori og empiri

Vores teoretiske afsæt vender vi tilbage til i redegørelsen for analysemodellen, men inden da vil vi knytte nogle kommentarer til, hvilken betydning vores teoretiske udgangspunkt har for analysen af interviewmaterialet. Vi undersøger aktørernes udsagn i en ramme, hvor vi kan se og beskrive dem som havende rod i forskellige værdisfærer eller opfattelser, der hver trækker på en given institutionel logik.

I interviewene leder vi efter udsagn, som giver os mulighed for at uddrage værdier og/eller idealer, som ligger bag de normative udsagn om, hvad der er godt eller dårligt, legitimt eller illegitimt. Friedland (2014) søger en indkredsning af disse værdisfærer som forudsætning for at forstå Webers værdirationalitet.

En diskussion af Webers rationalitet og handlingsteori påkalder sig dog et behov for at klargøre, hvordan vi opfatter og forvalter den dannelse af synspunkter og holdninger, der løbende sker (og som reproduceres) af aktørerne med reference til

grundlæggende værdier inden for deres virkefelt. Vi vil senere i rapporten vende tilbage til, hvordan vi anvender aktørbegrebet. Her vil vi blot pointere, at vi på samme tid ser aktørerne som individer og som repræsentanter for eller bærere af bestemte faglige eller organisatoriske positioner. Uanset om vi betragter vores informanter i interviewmaterialet ud fra en organisatorisk vinkel eller som individer med selv-givne præferencer inden for vores emnefelt, er der brug for, at vi opererer ud fra en sammenhængende teoretisk ramme, som kan bidrage til forståelsen af deres synspunkter.

Vi har således at gøre med en klassisk sociologisk problemstilling, som vi analytisk skal forvalte i vores forståelse af empirien. Vi vender os derfor mod den tyske sociolog Max Weber for at forstå spørgsmålet om dannelsen af synspunkter og holdninger hos individer. Weber er en central sociologisk teoretiker, som har opstillet en forståelsesramme, der knytter individernes rationalitet sammen med forskellige typer af grundlæggende sociale værdier og normer (Schluchter, 1996). Som det ses med andre socialteoretiske basisbegreber, tildeles forskellige sider af begrebet varierende vægt hos forskellige teoretikere, og flere varianter opstår derfor afhængig af, om man vender sig imod Weber, Habermas eller Tönnies eller en helt fjerde teoretiker. Det er dog uomgængeligt hos Weber, vi skal søge de grundlæggende sociologiske indsigter om rationalitet og handling.

Rationalitet er i Webers sociologi først og fremmest knyttet til individniveauet og har med begrebs- og forståelsesdannelsen hos den enkelte at gøre (Nørager 1985; Sørensen og Vogelius, 1991) – vel at mærke set i lyset af de samfundsmæssige vilkår, som denne eksisterer under, fx foregår institutionaliseringen af den målratio-nelle handling på det samfundsmæssige niveau (Nørager 1985). Herudfra udspringer to pointer. For det første, at rationalitet ikke alene er et individbåret begreb, men at grupper og samfund indgår i en forståelse af begrebets anvendelse i en analyse eller diagnose. For det andet, at forståelsen af menneskelig handling knytter sig meget tæt til Webers teorisystem. Det sidste vil vi ikke fokusere særskilt på da det, på trods af afgørende betydning for sociologiens standende diskussion om menneskelig handling, ikke har afgørende betydning i dette projekt. Vores ærinde er ikke i sig selv at deltage i de klassiske diskussioner om dannelsen af individers normer og hele den handlingsteoretiske diskussion, som ligger i forlængelse heraf. I stedet vil vi kigge på de analytiske krav som vores empiriske felt bringer i fokus.

Individ og institution

I vores empiri optræder informanter, som har forskellige holdninger og synspunkter til det almene tekniske fælleskab i byggebranchen. Disse informanter er naturligvis individer med normer og forskellige bagvedliggende værdier om essentielle sider af tilværelsen og deres rolle i samfundet. Men samtidig er de også bærere af synspunkter, som er knyttet til organisationer, brancher, fagprofessionelle eller forskellige uddannelsesmiljøer. Vi betragter identifikation af, og opbakning til, disse tilhørsforhold som et udtryk for, at informanterne er indlejrede i institutioner.

Således bliver institutioner i vores forståelse et begreb, der dels sammenfatter egentlige organisationer med særegne kendetegn, som fx bureaukratiske strukturer, og dels bredere ideer med relation til samfundsmæssige konstruktioner opbygget over tid. Dette er konstruktioner med grundlæggende betydning for vores forståelse af samfundets opbygning og dynamik, hvortil der knytter sig forskellige typer (og grader) af legitimitet.

Vi har således at gøre med et felt, hvor vi primært interesserer os for de institutionelle positioner, vi kan identificere, men samtidig erkender, at vores forståelse af

empirien nødvendigvis går igennem informanter, som skal forstås via et teoriapparat, der tager udgangspunkt i individets værdier og fortolkninger. Friedland (2014) giver et bud på, hvordan en sådan balancegang kan gennemføres i praksis, og vi vælger at lade os inspirere af dette udgangspunkt undervejs i analysen. Således lader vi en grundlæggende sociologisk diskussion føre os frem til, hvordan vi bruger institutionsbegrebet i vores analyse, i stedet for, på forhånd at forfølge en bestemt variant af teorien.

Brugen af institutionsbegrebet i analysen

Allerede på et tidligt tidspunkt i arbejdet med projektet, kunne vi iagttage, at debatten om det almene tekniske fællesejes indhold groft sagt gik i to retninger. Den ene retning betonede værdien af det godt udførte arbejde med respekt for det gode håndværk og de overleverede fagtraditioner. Den anden retning betonede anvendelsen af de rette materialer, overholdelsen af leverandøranvisningerne, kravet til de projekterende herunder kendskabet til normer, standarder og værdien af projekter, som er færdigprojekteret i detaljen. Til sidstnævnte retning hørte også udsagn om værdien af materialeforskning og et udbygget standardiseringssystem, som står til rådighed for alle på lige fod.

I vores analyse tolker vi disse grundlæggende aktørpositioner som udtryk for to forskellige rationalitetsformer, som respondenterne trækker på i deres forståelse af det almene tekniske fælleseje. Disse er en værdibaseret hhv. instrumentel rationalitet. Den instrumentelle rationalitet baserer sig på fornuftens mål-middel orienteret tænkning, som dominerer klassiske videnskabelige discipliner (især de tekniske og naturvidenskabelige). I vores sammenhæng er der tale om tiltroen til materialeforskningen, kvalitetsstyringssystemerne, standardernes styringslogik mv. Vi finder typisk videnskabslogikken udtrykt som tiltro til publikationer fra etablerede vidensinstitutioner, prøvningsrapporter, de universitære uddannelsesinstitutioners udgivelser, standardiseringsorganisationers materiale rubriceringer og i nogen udstrækning til materialeproducenternes datablade og produktanvisninger.

Den værdibaserede rationalitet grunder i principper, der ses som værdifulde i sig selv – og dermed ikke er at betragte som effektive i en given mål-middel relation. Dette er noget som ikke nødvendigvis kan måles og vejes i eksakt form og værdi. Eksempler kunne være begrebet om 'det gode håndværk', værdien af fagets traditioner, opretholdelsen af fagstoltheden, erfaring, hands-on materialekendskab, professionel etik og overleverede ('fagligt sunde') traditioner.

Weber trækker en skarp skelnen mellem disse rationalitetsformer. Hos Friedland (2014) fastlægges den instrumentelle rationalitet imidlertid med en klar pointering af, at det i forståelsen af denne rationalitet er nødvendigt at betragte selv ideen om en mål-middel relationen, som et værdibaseret grundlag, der i princippet er på linje med andre værdier. Denne indordning af mål-middelrelationen under værdirationaliteten kan diskuteres og afviger fra Schlacter (1996) og fra Sørensen og Vogelius (1991). Imidlertid tilbyder Friedland (2014) en teoretisk udlægning som skaber en for os anvendelig kobling til den institutionelle teori, hvorfor vi vælger dette som udgangspunkt for rationalitetsforståelsen.

Friedland og Alford (1991) argumenterer således for, at samfundet kan ses som et *inter-institutionelt system*, der består af multiple værdisfærer, sektorer eller institutioner, fx det frie marked, den bureaukratiske stat og kernefamilien, der alle er organiseret omkring en central værdi eller institutionel logik. Disse logikker fungerer som et grundlag for social orden og meningstillæggelse ved at foreskrive forskellige deltagelsesformer, handlemåder og kriterier for rational adfærd.

Det grundlæggende princip i vores analyse af interviewene er en afsøgning af henholdsvis udsagn om det almene tekniske fælleseje, som baserer sig på disse forskellige logikker og rationalitetsformer. I vores empiriske felt bygger disse typer af udsagn på argumenter, der italesætter byggeriets 'problemer' og 'løsninger' og den rolle det almene tekniske fælleseje spiller heri. Denne strukturering af vores empiri kan også opfattes som en kodning (Strauss og Corbin, 1998) af de kvalitative data i kategorier med henblik på at understøtte analysen. Kodning indbefatter en konceptuel kategorisering af data. Som Strauss og Corbin (1998: 160) forklarer:

'[C]oding requires searching for the right word or two that best describe conceptually what the researcher believes is indicated by the data'.

Det vil sige, at forskellige udsagn relateres til overordnede kategorier eller koncepter, som repræsenterer det fænomen, der undersøges. På basis af teorien og vores tentative analyser er vi gået ind i materialet med forståelse af, at der er forskellige logikker på spil. I analysen arbejder vi med fem forskellige logikker:

- Videnskabslogik
- Professionslogik
- Markedslogik
- Statslogik
- Fællesskabslogik

Videnskabs- og professionslogikken ligger i forlængelse af de to rationalitetsformer Weber beskriver, og som vi har redegjort for ovenfor. Endvidere viste det sig gennem den indledende analyse, at ikke alle udsagn relaterede sig til den indholdsmæssige dimension af det almene tekniske fælleseje – og hvorvidt fællesejet omfatter formel, videnskabelig viden og/eller praksisbaseret viden.

Således var der i interviewene tilbagevendende diskussioner om den rolle det almene tekniske fælleseje spiller i en reguleringsmæssig sammenhæng. Her reflekterede diskussionerne primært over forhold vedr. styringsformer, herunder hvilken rolle bl.a. markedet og statens spiller, eller kan og bør spille, i at sikre en vel fungerende byggebranche. Interviewene viser, at der er tre forskellige styringsformer i spil, som det bl.a. også kendes fra *governance* litteraturen. Dette drejer sig om hierarkisk, netværksbaseret og markeds-mæssig styring, hvor hhv. staten, fællesskaber/kollektiver af aktører eller markedet varetager reguleringen. Vi har i forsimplet form vist karakteristika ved de tre styringsformer i nedenstående tabel 3.

TABEL 3. Karakteristika ved styringsformer (Baseret på Keast et al., 2006).

	Stat/hierarki	Netværk	Marked
Fokus	Sikkerhed	Refleksivitet	Effektivitet
Aktører	Offentlige aktører	Sammenslutninger	Private aktører
Mekanismer	• Juridisk • Autoritet • Formelle regler • Lovgivning	• Social udveksling • Fælles vision • Tillid • Gensidighed	• Armslængde • Kontraktrelationer • Pris • Transaktioner
Ansvarlighed	Over for offentlighed	Over for gruppen	Over for sig selv

I analysen af materialet kodede vi dermed alle udsagn i forhold til de fem logikker for at indkredse de forskellige respondents opfattelse af fordele og ulemper ved forskellige aspekter af fællesejets rolle i den samlede regulering af branchen. Dette tema behandles nærmere i kapitel 6 og i den afsluttende diskussion.

EN KARAKTERISTIK AF DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJE

4 EN KARAKTERISTIK AF DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJE

Denne delanalyse giver en karakteristik af det almene tekniske fælleseje, herunder hvilke opfattelser og dimensioner det bliver tillagt. Indledningsvist vil vi redegøre for forskellige perspektiver af det almene tekniske fælleseje, herunder afklare relationen mellem forskellige begreber. Dataindsamlingen har vist, at der eksisterer forskellige termer, og ikke mindst grænseflader mellem disse, som er relevante og nødvendige at forstå i en indkredsning af det almene tekniske fælleseje. Tabel 4 nedenfor præciserer de vigtigste termer. Begreberne og deres indbyrdes relation vil blive foldet yderligere ud i den efterfølgende analyse.

TABEL 4. Centrale begreber (egen fremstilling og inspiration fra Hansen og Ulfbeck, 2020)

Begreb	Definition i rapporten
Alment teknisk fælleseje	Anvendes som en samlebetegnelse for den viden og praksis, der til et hvert tidspunkt eksisterer i branchen som korrekt praksis inden for et fagfællesskab eller er udtryk for den ypperste viden på et givent område. Det almene tekniske fælleseje omfatter ikke nødvendigvis viden der i en normativ forstand er nødvendig for at bygge en løsning, men afspejler udbredt praksis. Alment teknisk fælleseje kan i en juridisk sammenhæng ses som en retskilde, dvs. et grundlag for at udlede, hvad der er gældende ret mellem parterne i de tilfælde, hvor den konkrete aftale ikke – eller ikke klart – giver noget svar.
Byggetidens viden	Relaterer sig til ansvarsplacering, men også kontraktlige relationer mellem parter. Byggetidens viden er at betragte som en adfærdsstandard i en juridisk kontekst og en regel, norm eller fagteknisk standard i en markeds kontekst.
God skik, herunder byggeskik, håndværksskik, rådgivningskik, og lign.	Relaterer sig til viden/løsning. Er en retlig standard i en juridisk kontekst og en regel, norm eller fagteknisk standard i en markeds kontekst. Retlige standarder udfyldes og fortolkes ved hjælp af eksisterende fagnormer fx det almene tekniske fælleseje, der dermed fungerer som retskilde.

4.1 Hvad er alment teknisk fælleseje?

I Bekendtgørelse om kvalitetssikring af byggearbejder i alment byggeri m.v. (Traport-, Bygnings- og Boligministeriet 2011) § 4, stk. 2 hedder det at:

’Rådgivere og entreprenører skal hver for sig kvalitetssikre deres byggetekniske ydelser i overensstemmelse med god kvalitetssikringsskik og herunder

i fornødent omfang udnytte de hjælpemidler, der til enhver tid findes som alment teknisk fælleseje. Rådgivere skal inden afgivelse af deres projektdel have gennemført projektgranskning, og entreprenører skal inden projektgennemgang have gennemført procesgranskning'. (Kvalitetssikringsbekendtgørelsen, 2011).

I Kvalitetssikringsbekendtgørelsens tilhørende vejledning (Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003) defineres god kvalitetssikringsskik endvidere som et sæt ofte uskrevne sædvaner, som er alment anerkendte, og som skabes og udvikles i samvirket mellem myndigheder, bygherrer, rådgivere og entreprenører. I relation til dette begreb om god kvalitetssikringsskik, defineres alment teknisk fælleseje desuden som et sæt hjælpemidler inden for god kvalitetssikringsskik, der omfatter summen af praktiske erfaringer, faglitteratur, undersøgelsesteknikker og rutiner på de enkelte tekniske områder. Med til alment teknisk fælleseje hører ifølge vejledningen BYG-ERFA bladene og erfaringsformidlingen fra Byggeskedefondene om 1- og 5-års eftersyn og byggeskadesager.

Vejledningen, der som nævnt gælder for det almene og støttede byggeri fremhæver også som anbefaling, at indsatsen for kvalitetssikring især bør rettes mod risikobehæftede forhold. Dermed forstås 'at materialer, konstruktioner, udformninger og sammenføjninger af materialer ikke giver den styrke, holdbarhed og levetid, der normalt kan forventes, og at der som følge heraf forekommer væsentlige svigt med betydelige følgevirkninger eller konstateres en ikke fjerntliggende fare herfor' (Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003: 22). Herefter påpeges, at hvad der er normalt, kan udledes af 'god byggeskik eller offentlige forskrifter, især bygningsreglementerne, DS-normer, SBI-anvisninger, BYG-ERFA blade eller Byggeskedefondens erfaringer'. (Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003: 23).

Definitioner blandt respondenter

Ovenstående definitoriske indkredsning af hjælpemidler eller elementer, der ifølge vejledningen til kvalitetssikringsbekendtgørelsen konstituerer det almene tekniske fælleseje, deles af flere respondenter i undersøgelsen. Eksempelvis nævnes der således følgende kilder til eller definitioner på, det almene tekniske fælleseje:

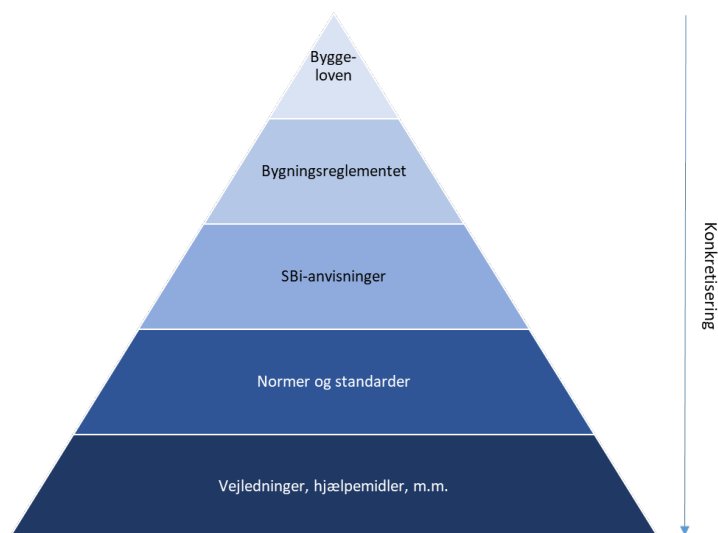
- 'Det er alt andet i informationspyramiden end laget med bygningsreglementet' (Bygherreforeningen).
- 'MK-, og VA-godkendelser er alment teknisk fælleseje' (ETA Danmark).
- 'BYG-ERFA, TOR og SBI er alment teknisk fælleseje' (Byggeskedefonden).
- 'ATF er det skriftlige ankerpunkt' (Sikkerhedsstyrelsen).
- 'Lærebøger er de facto også alment teknisk fælleseje' (BYG-DTU).
- 'Byggeskedefonden producerer selv alment teknisk fælleseje' (Byggeskedefonden).
- 'Det er ikke en del af lovgivningen, men love og bekendtgørelser kan være drivere' (Molio).

Dette er et udpluk af de mere konkrete udsagn om formelle, skriftlige, kilder til alment tekniske fælleseje udvalgt iblandt mange og bredere betragtninger om, hvad det almene tekniske fælleseje indeholder og indebærer. Som sådan underbygger

respondenterne den allerede kendte forestilling, som er afbildet i den såkaldte informationspyramide¹, der bygger på en forestilling om et informationshierarki af materiale, baseret på dets konkretiseringsgrad (se figur 5).

Ved anvendelsen af denne fremstilling siges det almene tekniske fælleseje ofte at udgøre laget under bygningsreglementet, hvorved det omfatter SBI-anvisninger, og øvrige normer, standarder og vejledninger. Der er i informationspyramiden en forståelse af, at det almene tekniske fælleseje beror på skriftlig formidlet viden, der enten repræsenterer 'den ypperste viden' (se afsnit 4.2) på grund af dets videnskabelige karakter. Herunder forstås, at det er produceret af en part, der betragtes som uvildig, eller som over tid er blevet prøvet praktisk såvel som retligt, og dermed har opnået status af godkendt viden i retlig forstand. Både betydningen af 'uvildighed' og betydningen af den såkaldte 'ypperste viden' vender vi tilbage til i det følgende afsnit.

De tilsyneladende modstridende udsagn fra forskellige respondenter om at 'alment teknisk fælleseje i udgangspunktet ikke er branchevejledninger' (Bygherreforeringen) og 'producent- og leverandørvejledninger er, eller bør være alment teknisk fælleseje' (Dansk Byggeri) må vi indtil videre forstå i lyset af opfattelsen af, hvad der kan betragtes som 'den ypperste viden', og hvilke aktører, der kan betragtes som værende 'uvildige'.



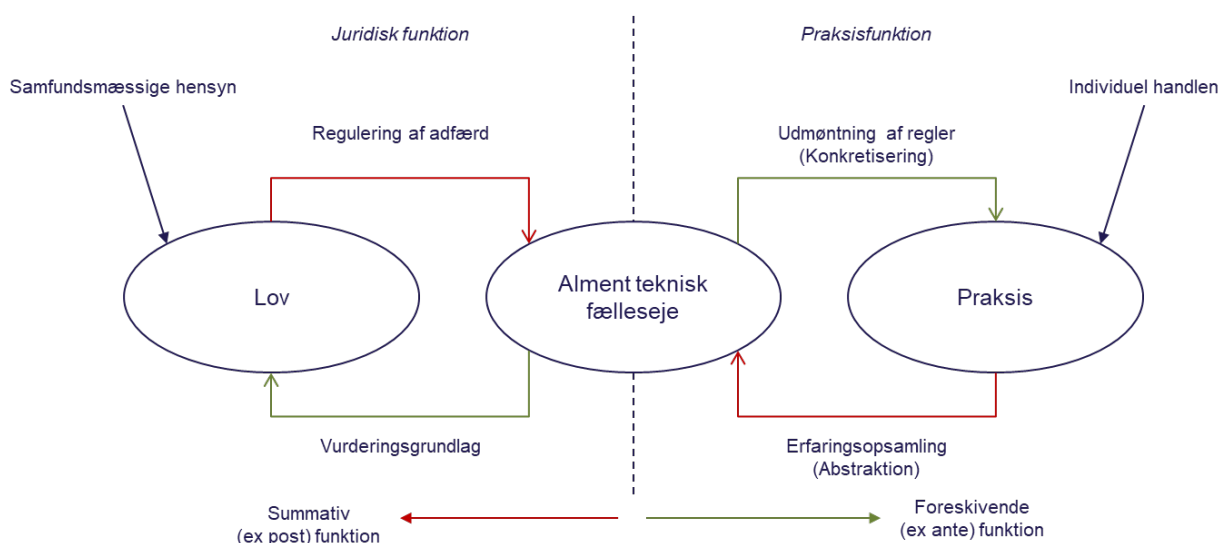
FIGUR 5. Byggeriets informationspyramide

Vi vil på denne baggrund søge en nuancering af selve begrebets egenskaber. Til dette formål kan det være nødvendigt at sondre imellem det almene tekniske fælleseje set fra to positioner. Den første position omhandler det almene tekniske fælleseje som substans, dvs. viden og kompetencer (uanset om de kan placeres inden for professionsdomænet eller inden for det videnskabelige domæne), og den anden position ser det almene tekniske fælleseje som artikulerede skriftlige kilder, som tilsiger, hvad der er korrekt, og hvad der er forkert. Det juridiske, formelle fælleseje er indplaceret med bygningsreglementet som det mest prominente eksempel. Vi arbejder i vores analyse løbende med begge forståelser.

¹ Informationspyramiden har et broget ophav. Den er i forskellige versioner blevet brugt i SBI's præsentationer om bygningsreglementet m.m. og har også været anvendt af Dansk Byggeri i deres præsentationer.

Normer og standarder udgør en variant af den anden position, idet de som oftest behandler temaer, der har en historik og forhandles i kollegiale fora. De bæres af stringent specialiseret faglig viden, men kan samtidig også være præget af, at organiserede interesser forsvare specifikke hensyn i de retningslinjer eller anbefalinger, som standarden udtrykker. Standarderne kan være knyttet til materialernes egenskaber og til de forudsætninger, der er for deres korrekte anvendelse i specifikke konstruktioner. Hvorvidt den enkelte norm har status som alment tekniske fælleseje er i høj grad baseret på fagnormernes tilknytning til retsregler (hjemmel), deres faglige autoritet og deres konkretiseringsgrad (Hansen og Ulfbeck, 2020).

Det almene teknisk fælleseje har en funktion i relationen lovgivning og praksis. Dels regulerer det almene tekniske fælleseje adfærd ved at udmønte lovens hensigt og formidle regler, normer og viden om god byggeskik og kvalitet i byggeriet. Dels opsamles der i fællesejet også erfaringer med, hvad der virker og ikke virker, hvilket udgør et retligt grundlag i forhold til vurdering af lovens opfyldelse. Denne dobbeltrolle illustreres i figur 6.



FIGUR 6. Alment teknisk fælleseje som kobling mellem lovgivning og praksis.

Med andre ord har fællesejet dermed en praktisk, foreskrivende funktion. Fællesejet anviser principper eller procedurer for, hvad der bør gøres eller stræbes efter i praksis i forhold til at udbrede kendskabet til gode byggetekniske løsninger og sikre, at bygningsværker opnår en tilfredsstillende kvalitet.

Her er det vigtigt at fremhæve, at det almene tekniske fælleseje samtidig også har en evaluerende funktion i en lovgivningsmæssig og juridisk sammenhæng, idet fællesejet fx i voldgiftssager lægges til grund for en vurdering af, om en given part har ageret culpøst, dvs. om denne har udvist den omhu og agtpågivenhed, som det forventes af en fagprofessionel part. Der er altså tale om, at fællesejet indgår i en cirkulær reproduktion af, hvad der er legitime løsninger på byggetekniske problemer. Cirkulariteten sikrer, at der er en vis stabilitet i det samlede system, idet nye metoder og anbefalinger gennemgår en systematisk afprøvning og vurdering. Dette er en central egenskab ved fællesejet, som vil blive yderligere uddybet i kapitel 7.

4.2 Alment teknisk fælleseje er den ypperste viden

En leverandørvejledning kan angribes på dens uvildighed, idet der kan sås tvivl om, hvorvidt indholdet afspejler den ypperste viden eller en egeninteresse. Desuagtet kan det synspunkt fremføres, at en producentspecifik vejledning vil kunne udgøre et element i det almene tekniske fælleseje, hvis den betragtes som en løsningsspecifik vejledning, som fx stiller entreprenører dårligt, såfremt de undsiger denne. Det er dog kun et fåtal af respondenterne, der er villige til at gå så langt som til at inddrage producent- og leverandørvejledninger i definitionen af det almene tekniske fælleseje. Det understreges dog af flere respondenter, at der er en relation mellem disse. Således fremføres det synspunkt, at alment teknisk fælleseje er det, der er tilbage, når andre forhold (specifikke løsninger) bliver til producentviden (BYG-DTU). Dette skal forstås i relation til spørgsmålet om, hvorvidt det almene tekniske fælleseje opfattes som et formaliseret produkt, der er udgivet af en uvildig part, eller om det, som det her fremføres, også omfatter viden, der over tid er blevet knæsat som korrekt praksis.

Det almene tekniske fælleseje associeres ofte med 'det faktuelle' (Trafik, Bygge og Boligstyrelsen), 'den ypperste viden' (Bygherreforeningen) eller 'ikke [bare] noget, der [...] er tilgængeligt, men det rigtige' (Grundejernes Investeringsfond). Dette kan forstås både i en stringent teknisk-videnskabelig forstand, hvor fællesejet er resultatet af den nyeste viden (herunder materialeforskning med forsøg), og som resultat af en historisk udviklings- og modningsproces, hvor løsninger og metoder, der over tid har vist sig hensigtsmæssige og holdbare, anerkendes som fælleseje.

Fællesejets forankring kan således ske af to veje. Der kan være tale om en ændring, som sker *de facto* gennem løsninger, der indlejres og spredes igennem praksis eller *de jure* i en proces, hvor lovgivere ophøjer gældende (god) praksis til lov, som det var tilfældet med meget af den hidtidige regulering på byggeområdet.

Især *de facto* institutionaliseringen af viden som alment teknisk fælleseje er et forhold, der nævnes ofte blandt respondenterne. En respondent giver således udtryk for, at alment teknisk fælleseje er en funktion af tillid over tid. Argumentet her er, at løsninger gennem brug, proces og retsprøvning viser sig funktionelle og anvendelige, hvorved der opbygges tillid til disse, således at de over tid opnår en status af alment teknisk fælleseje (BYG-DTU). Andre (Konstruktørforeningen og Træinformation) fremhæver den tidslige dimension, og peger på, at historiske materialer og dokumenter også er en del af fællesejet.

Den ypperste videns dobbelttydighed

Ideen om, at det almene tekniske fælleseje repræsenterer den ypperste viden rummer dermed en interessant dobbelttydighed. På den ene side er den ypperste viden udtryk for en rationalistisk tænkning, hvor korrekte principper og løsninger kan tilvejebringes gennem analytisk-videnskabelig viden. På den anden side, trækker udtalelser om den ypperste viden også på en praktisk rationalitet baseret på en pragmatisk vidensform. Flere udsagn understøtter dette. Således udtrykkes det eksplicit, at det almene tekniske fælleseje:

- '... dækker både tommelfingerregler og formaliseret viden' (DBI)
- '... også ligger i hovedet på folk [...] i forståelsen [...] det er implicit og uspecificeret' (BYG-DTU)
- '... består af en forskningsbaseret del [...] og en erfaringsbaseret del' (BvB)
- '... [også] kræver fornuftige mennesker med erfaring' (DBI)
- '... er godt håndværk som i gamle dage' (Dansk Byggeri)

- '... praksis, der bygger oven på en byggekultur' (Molio).

I denne rapport sonderer vi mellem fem forskellige institutionelle logikker i analysen af, hvordan det almene tekniske fælleseje opfattes, og hvilke karakteristika det tillægges af de forskellige parter i undersøgelsen. Som redegjort for i teoriafsnittet skelner vi blandt andet mellem en såkaldt videnskabelig logik og en professionslogik. Karakteristikken af disse logikker er på simpel vis sammenfattet i tabel 5 i forhold til fem centrale karakteristika, som tilsammen giver mulighed for at skelne synspunkter i de to logikker over for hinanden.

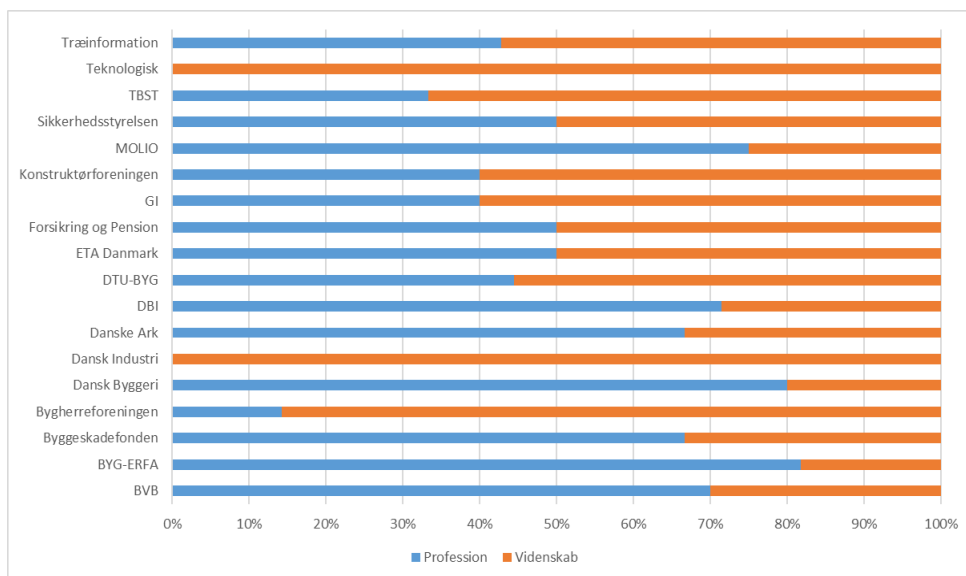
TABEL 5. Karakteristik af idealtyperne professionslogik og videnskabslogik

Karakteristik	Professionslogik	Videnskabslogik
Kilder til legitimitet	Personlig ekspertise. Mestre, professionelle foreninger, fag, m.m.	Formaliseret viden. Uafhængige videnskabelige institutioner.
Kontrol over viden	Byggeriets fagprofessionelle forvaltere	Viden om byggetekniske løsninger produceres af uvildige fagtekniske miljøer.
Fokusområde	Anvendelse af korrekte løsninger	Produktion af den ypperste viden
Formel kontrol af kvalitet og arbejdsudførelse	Voldgift, syn og skøn	Voldgift, syn og skøn
Uformel kontrol af kvalitet og arbejdsudførelse	Selvjustits i forhold til arbejdets udførelse og fagets tradition	Standarder og retningslinjer som angivet i anvisninger m.m.

Disse logikker er begge repræsenteret i begrebet om den ypperste viden, men udgør alligevel to modstående poler. Betragter vi udelukkende det samlede empiriske materiale i forhold til de to poler, viser der sig følgende fordeling af udsagn blandt respondenterne som angivet i figur 8.

Det er i denne forbindelse interessant, at der ikke er en entydig opdeling af respondenter, der tillægger det almene tekniske fælleseje enten den ene eller den anden karakteristika. Derimod viser der sig med en enkelt undtagelse at være en bred forståelse af, at det almene tekniske fælleseje dækker begge elementer. Det betyder ikke, at der bag respondenterne svar ligger samme rationale for at betragte begge sider af fællesejet som vigtige, idet den konkrete kontekst (berøringsflade med byggebranchen), som respondenterne svarer ud fra, naturligvis er vidt forskellig. Det konkrete indhold og fokus i de enkelte interviews sætter i vid udstrækning dagsordenen. Interviewet med repræsentanten fra Teknologisk Institut kom eksempelvis i høj grad til at omhandle problemstillinger vedr. CE-mærkningen og deres arbejde med at etablere en oversættelse mellem byggevarers CE-mærke og ydeevnebeskrivelser. I tilfældet med TBST skal betoningen af videnskabelig viden ses i en lovgivningsmæssig kontekst, hvor der er et behov for at kunne basere bygningsreguleringen på et faktuel grundlag. Samtidig tilkendegiver interviewpersonerne i styrelsen dog, at spillerummet for alment teknisk fælleseje, også i form af

mere pragmatisk viden, er blevet større de senere år, hvor bygningsreglementet er blevet mere funktionsorienteret i måden at opstille krav på.

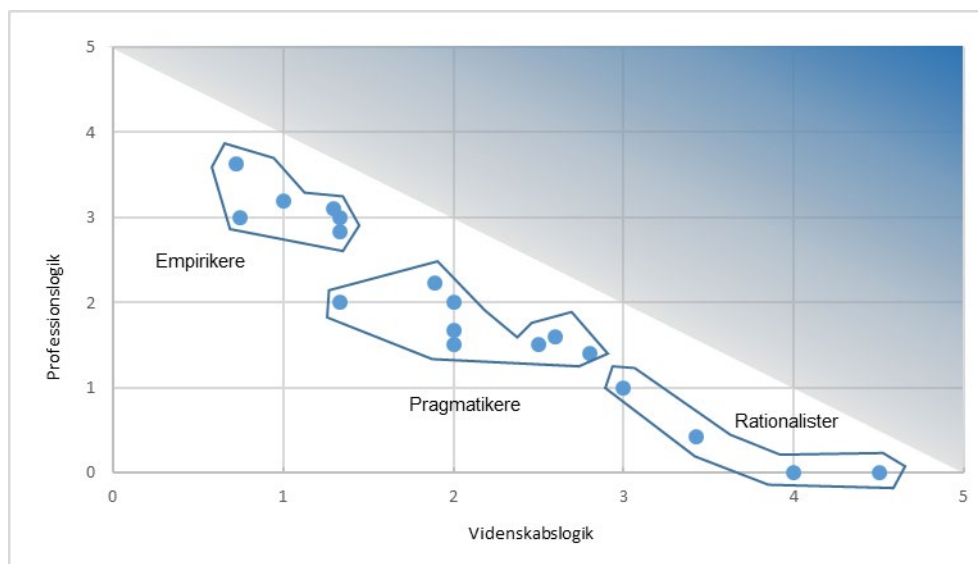


FIGUR 7. Type af logik mobiliseret i definitionen af det almene tekniske fællesejes vidensbase.

Når dette er sagt, mener vi dog, at de pågældende interviews og de efterfølgende analytiske bearbejdnings heraf samlet set giver et retvisende billede af de forskellige aktører og organisationers positioner i forhold til det almene tekniske fælleseje.

Professionslogik og videnskabslogik

Bag fremstillingen i figur 7 ligger der en ikke alene en kodning af materialet i forhold til, hvorvidt respondenterne mobiliserer en professions- eller videnskabelig logik i definitionen af det almene tekniske fælleseje, men også en vurdering af den relative styrke indflydelsen af logikkerne har. Dette blev gjort med inspiration fra Goodrick og Reay (2011), som analyserer institutionelle logikkers relative styrke over tid. Vi evaluerede, i hvor høj grad hvert enkelt udsagn betonedede det ene eller andet aspekt og anvendte en standardskala fra 1 til 5, hvor 1 indikerer en meget svag indflydelse af den pågældende logik, medens 5 indikerer en meget stærk indflydelse. På den baggrund har vi beregnet et gennemsnit for styrken af indflydelse af hver logik, som dernæst er vægtet for at tage højde for den relative forekomst af de to logikker. For grafisk at illustrere, hvordan de forskellige organisationers svar fordeler sig, er værdierne plottet ind i et diagram udspændt med de to logikker som akser. Dette ses i figur 8.



FIGUR 8. Organisationers opfattelse af det almene tekniske fællesejes vidensbase.

Heraf fremgår det, at de to forskellige opfattelser af det almene tekniske fællesejes vidensbase relativt set står lige stærkt, dog med betydelige forskelle blandt de forskellige respondenter. Betragtes de forskellige positioner, er der tre overordnede grupperinger. Med en normativitetsinspireret inddeling vælger vi at benævne de tre grupper henholdsvis rationalister, empirikere og pragmatikere.

Rationalister

Til gruppen af rationalister hører i undersøgelsen Dansk Industri, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Teknologisk Institut og Bygherreforeningen. Rationalisterne vægter det mere analytisk-videnskabelige element af det almene tekniske fælleseje højere end det håndværksmæssige element. Dette skal ikke forstås som en negligerig af, at der er en håndværksmæssig basis, men mere som at det er nødvendigt eller snarere mere ønskværdigt med en mere formaliseret basis af flere forskellige årsager. Bygherreforeningen peger bl.a. på, at selvom fællesejet dækker alle lagene i informationspyramiden, er det samtidigt ønskværdigt, at fællesejet er smalt, da det dermed reducerer bygherrens risiko. Bygherreforeningen lægger desuden vægt på, at fællesejet har en form, som gør det muligt, at bruge det direkte i et aftalegrundlag. Fra Dansk Industris side er diskussionen en anden dog med visse paralleller. Her peges på det problematiske i den måde erfaringer anvendes på. Især det præskriptive element kritiseres, idet holdningen er, at regler/normer/m.m. der foreskriver løsninger i detaljer er problematisk. I stedet for ønskes der mere principielle (og teknologineutrale) beskrivelser, da dette ifølge organisationen leder til økonomiske skalafordele. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er i gruppen af rationalister af en tredje årsag. Her er der med den nylige orientering mod et funktionsbaseret bygningsreglement behov for faktuel og uafhængig viden. Slutteligt er Teknologisk Institut også i denne gruppe på grund af deres stærke italesættelse af relationen til harmonerede standarder, CE-mærket og efterspørgslen på formaliserede dokumentationsniveauer på byggevarer.

Empirikere

Gruppen af empirikere omfatter i undersøgelsen BYG-ERFA, Molio, Dansk Byggeri, BVB, Byggeskadefonden og DBI. Empirikerne er kendetegnet ved en høj mo-

bilisering af en professionsforståelse i deres argumentation om det almene tekniske fælleseje. Dette betyder ikke, at den formaliserede viden ikke anerkendes, men at der er en relativt stærkere betoning af de egenskaber og karakteristika, der knytter sig til professionslogikken som idealtype (se tabel 5). Bruger vi Byggeskade-fonden for Byfornyelse, BVB, som eksempel herpå, udtales det således, at det almene tekniske fælleseje både dækker over en forskningsbaseret del og en erfaringsbaseret del. Således tilkendegives det, at det almene tekniske fælleseje er summen af basisviden og forvaltninger af fagets kompetencer. Her dækker det over erfaringer, som en professionel simpelthen er nødt til at kende til. BVB peger på, at når der anvises løsninger i publikationer, som formidler alment teknisk fælleseje, skal man være opmærksom på at holde løsningerne op imod, hvad der muligt at udføre i praksis. Der kan således være traditioner eller andre forhold tilstede, som bør kombineres med den ideelle løsning, der skitseres som den korrekte. Dansk Brandteknisk Institut, DBI, mobiliserede også denne forståelse, selvom respondenter herfra tilkendegav, at fællesejet både dækker tommelfingerregler og formaliseret viden, var der også her en stærk italesættelse af professionsaspektet qua de professionelles personlige etos.

Pragmatikere

Slutteligt har vi identificeret en gruppe af organisationer, som vi betegner pragmatikerne. Disse er kendetegnet ved en relativt ensartet vægtning af videnskabelighed og håndværksmæssig kunnen i opfattelsen af det almene tekniske fællesejes vidensbase. Der er i denne gruppe tale om organisationer, som med forskelligt udgangspunkt er særdeles bekendt med vigtigheden af udførelsen i byggeriet, dvs. spørgsmål om håndværksmæssig kvalitet og korrekt materialevalg. På den anden side er det også aktører, som er involveret i materialeforskning- og prøvning. De har derfor en stærk pragmatisk tilgang med betoning af byggeriets kontekst. I rapporten består denne gruppe af en flersidig konstellation bestående af Forsikring og Pension, DTU-BYG, Træinformation, ETA Danmark, Sikkerhedsstyrelsen, Konstruktørforeningen, Danske Ark og Grundejernes Investeringsfond.

4.3 Det *almene* element i fællesejet

Et andet element i karakteristikken af fællesejet omhandler, hvordan præfixet 'alment' i betegnelsen alment teknisk fælleseje skal fortolkes. Her viser analysen, at der ikke er en kanoniseret retningslinje herfor, hverken bedømt ud fra den foreliggende litteratur eller ud fra vores interviewundersøgelse.

Interviewundersøgelsen viser dog, at der i hvert fald er tre fortolkningsmuligheder tilstede:

- Det almene er en egenskab ved fællesejet, som understreger, at det er almindeligt udbredt – at det med andre ord er almindeligt kendt.
- At fællesejet ejes, deles eller bruges af flere personer og instanser.
- At fællesejet i kraft af sin regulerende funktion sikrer værdi eller fordele for almenheden (dvs. samfundet i bredeste forstand).

Især den sidste udlægning blev nævnt af flere respondenter, hvor det *almene* aspekt af fællesejet blev understreget. Vi vil i næste afsnit tage denne diskussion om det almene op igen med henblik på at klargøre, hvorvidt der er tale om deling af begrebet i en offentlighed, eller om det snarere skal forstås i forhold til ejerskabet og dispositionsretten over fællesejet.

En respondent, BYG-DTU, udtrykte det således, at det er svært at tænke sig private virksomheder gestalte alment teknisk fælleseje, idet det er svært for en privat part at bære det almene element. Eksempelvis påpeges det af Bygherreforeningen, at CE-mærkninger og ETA-godkendelser ikke kan betragtes som alment teknisk fælleseje. For så vidt angår godkendelserne anføres det samme af ETA-Danmark selv, som påpeger, at ETA-godkendelsen i sig ikke er fælleseje, men at de betingelser, der er udstukket i forbindelsen med godkendelsen, er. I forlængelse heraf konstateres det også, at CE-godkendelser ikke siger noget om selve anvendelsen af varen.

Forsikring og Pension indtager en tilsvarende position, idet de påpeger, at CE-mærkning primært er et redskab for producenterne og ikke for aftagerleddet. Der er derfor risiko for, at det skaber falsk tryghed. Dette forhold mellem produktion og anvendelse af det almene tekniske fælleseje er en problemstilling, som vi vil vende tilbage til i kapitel 5. Andre (DBI) anfører mere generelt, at der er forskel på alment tekniske fælleseje og standarder. En tilsvarende generel sondring har Dansk Byggeri imellem certificeringer på den ene side og fællesejet på den anden.

Træinformation påpeger, at de eksisterende regler om konkurrenceforhold betyder, at der forekommer en vis indsnævring i, hvordan erfaringsbaseret viden kan omsættes til alment teknisk fælleseje i organer, der formidler byggeviden. Træinformation anfører, at de nødvendigvis også må være opmærksomme på dette forhold. En anden begrænsning, som nævnes, er det klassiske forhold ved afgrænsningen af fællesejet, nemlig at man ikke kan beskrive uprøvede løsninger, idet de aktører, som retter sig efter vejledningen skal være sikre på 'at det virker'. Det fremføres, at beskrivelserne måske derfor generelt godt kan forekomme lidt konservative. Imidlertid pointerer Træinformation her, at deres bidrag til det almene tekniske fælleseje sikrer, at aftageren (den projekterende, håndværkeren m.m.) har en sikker ramme, der betyder, at de fagligt er på fast grund og tilsvarende ved, hvornår de træder udenfor. Træinformation mener, at det er en af de centrale funktioner for det almene tekniske fælleseje. Generelt ser Træinformation ikke nogle problemer i forhold til konkurrenceforholdene eller i forhold til innovation, idet fællesejet ikke bør være produktspecifikt. Det er således muligt, mener organisationen, at projektere uden for den sikre ramme, som det almene tekniske fælleseje afstikker, så længe det står klart for de involverede parter, at det er det, man gør.

Hvor dette må ses som en anerkendelse af, at der ikke er et modsætningsforhold mellem innovation og alment teknisk fælleseje, er andre respondenter af en anden opfattelse. Bygherreforeningen udtaler således, at det almene tekniske fælleseje står i en form for modsætning til innovation. Dansk Industri eksemplificerer det ved at påpege, at der ofte i SBI-anvisninger peges på bestemte løsningstyper. Det kan ses som et problem, hvis nye og smartere måder at håndtere et konstruktivt problem på opdages, herunder alternative løsninger, som kunne prioritere skalfordele.

Brancheorganisationen Danske Ark anfører, at hele diskussionen om det almene tekniske fælleseje er for løs, og at der er brug for faste definitioner, også fra SBIs side, således at de projekterende ved, hvad de har at forholde sig til. Endelig peger Konstruktørforeningen på, at byggeskik ikke kan eller må forveksles med teknisk fælleseje, men at det snarere er en delmængde heraf. Dette kan også ses som udtryk for, at byggeskik betragtes som en retlig standard, der udfyldes og fortolkes ved hjælp af eksisterende fagnormer som defineret i det almene tekniske fælleseje. Dette behandles yderligere i kapitel 7.

De to positioner, som refereres ovenfor, er et eksempel på, hvordan det kan være svært at balancere hensyn, når det kommer til formuleringen af det almene

tekniske fælleseje. På den ene side kan der være en fare for at stække en innovativ tankegang, hvis løsningsrummene beskrives konkret. På den anden side kan utydelige udmeldinger om, hvad der må betragtes som fælleseje, som anført af Danske Ark, give anledning til unødigt usikkerhed i projekteringsarbejdet.

4.4 Opsamling på delanalyse

Vi har i dette kapitel set, at informanternes opfattelse af det almene tekniske fælleseje analytisk dækkede over tre positioner, som vi kaldte hhv. empirikere, pragmatikere og rationalister. Grupperingerne var udspændt imellem de to grundlæggende sider af fællesejet, nemlig professionslogikken og videnskabslogikken. Den iagttagede opdeling understøtter den pointe, der udspringer af figur 6, hvor det almene tekniske fælleseje ses som en kobling imellem lovgivning og praksis. Dette er en relation, der konstant reproduceres over tid under indflydelse fra såvel lovgivning som praksis. Fællesejet er eksplicit, formaliseret viden, men også viden, der opstår som følge af gentagne interaktioner og afprøvning i praksis.

Vi konkluderer, at der genklang i branchen med hensyn til, at fællesejet repræsenterer, hvad vi rapporten vælger at benævne som den ypperste viden, uanset om denne udspringer fra en såkaldt professionslogik eller videnskabslogik.

DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJES UDBREDELSE OG STATUS

5 DET ALMENE TEKNISKE FÆLLESEJES UDBREDELSE OG STATUS

Til trods for det almene tekniske fælleseje centrale rolle i byggeriet har vi i forrige afsnit vist, at det langt fra er et klart defineret begreb. Vi så således, at der er flere forskellige opfattelser af, hvad det almene tekniske fælleseje består af. I dette afsnit viderefører vi analysen og fokuserer på at indkredse, hvilken udbredelse og status fællesejet har blandt branchens aktører. Vores analyse peger på to forhold, som begge er kardinalpunkter i diskussionen:

- Det almene tekniske fællesejes tilgængelighed, dvs. hvem der har adgang til det.
- Det almene tekniske fællesejes legitimitet, dvs. hvilken status fællesejet har.

Det første punkt omhandler primært forhold vedr. det almene tekniske fællesejes brug, medens det næste punkt omhandler forhold vedr. fællesejets frembringelse. Denne sondring er dog kun tentativ, idet adgangen til det almene tekniske fælleseje også afhænger af, hvorvidt fællesejets 'producenter' stiller dette til rådighed. På tilsvarende vis berører det andet punkt, diskussionen om det almene tekniske fællesejes legitimitet, også forhold vedr. dets brug, idet praksisser der gentages over tid i højere grad kan ophøjes til principper og dermed blive til alment teknisk fælleseje. Dette betyder naturligvis ikke, at gentagelsen i sig selv kan siges at skabe status af fælleseje. Eksempelvis er der forskellige typer byggefejl og svigt, som over årene gentages, uden at de af den grund får status af alment teknisk fælleseje. Det gælder fx problemer med mangelfuld afdækning af byggematerialer på byggepladsen. Dette er et problem, som vedbliver med at skabe indeklimasager i nybyggeri.

5.1 Det almene tekniske fællesejes tilgængelighed

Selvom der er forskellige synspunkter på, hvilken rolle det almene tekniske fælleseje bør spille, var der hos informanterne konsensus om det synspunkt, at der bør være lige adgang til det blandt branchens parter. Når vi ikke skriver, at der ifølge respondenterne bør være fri og lige adgang til det, skyldes det, at den principielle diskussion om, hvorvidt der skal betales for adgang til brugen af det, ikke blev rejst eksplicit. Vi kunne dog se, at alle respondenter abonnerede på en forståelse af, at der er positive netværkseffekter forbundet med et alment teknisk fælleseje. Det skal forstås således, at værdien af det almene tekniske fælleseje afhænger positivt af, hvor mange der bruger det. Dette understøttes af, at det almene tekniske fælleseje på den ene side er viden, der kan pakkes og transmitteres i form af eksplicit, formaliseret viden (jævnfør kapitel 4), mens det på den anden side også er viden, der opstår som følge af gentagne interaktioner og afprøvning i praksis. Det er derfor ikke entydigt noget, som én part ejer eller har rettigheder over. I forlængelse heraf var det den almindelige opfattelse, at det ikke er (eller bør være) muligt at ekskludere nogen fra brugen af det – heller ikke selvom der tages betaling for at give adgang til det. Der har i en del år været betaling for centrale kilder til alment teknisk fælleseje nemlig BYG-ERFA erfaringsbladene, SBI-anvisningerne og Træ-

informations rapport serie. Det er muligt at købe disse kilder som enkeltstående udgivelser, så aktørerne kun behøver at købe de publikationer, de aktuelt har behov for. Det er øjensynlig opfattelsen i branchen, at det, i det mindste for de professionelle aktører, ikke er noget problem at betale for disse publikationer.

Byggeriets ankenævn kan tjene som eksempel på en institution, der er partsfunderet og som henter sin legitimitet i kraft af sin konstruktion. Ankenævnet håndterer årligt en stor mængde af de mindre klage- og tvistsager. Til ankenævnet er der tilknyttet en større skare af syns- og skønsmænd, som besigtiger byggesagerne og afgiver en skønsvurdering, der ligger til grund for afgørelserne. Det koster et mindre gebyr at få en sag igennem nævnet, som i øvrigt er økonomisk selv bærende.

5.2 Det almene tekniske fællesejes legitimitet

Diskussionen om det almene tekniske fælleseje har i undersøgelsen kredset om to forhold af betydning for legitimiteten:

- Den troværdighed som knytter sig til det almene tekniske fællesejes indhold (substans) i form af validitet og kvalitet.
- Den troværdighed som knytter sig til det almene tekniske fællesejes tilblivelse (proces) med hensyn til transparens og uvildighed.

For begge forhold gør det sig gældende, at respondenternes synspunkter omfatter en stillingtagen til, hvad det almene tekniske fælleseje bør indeholde, og hvem der kan eller bør udarbejde dette. Man kan hævde, at denne stillingtagen dybest set er normativ, men det er ikke et synspunkt, der træder frem i interviewene.

Troværdighed i forhold til det almene tekniske fællesejes indhold

Som beskrevet i foregående afsnit er der i vid udstrækning konsensus om, at det almene tekniske fælleseje kan baseres på en vidensbase, der karakteriseres som 'den ypperste viden', uanset om denne baserer sig på en professionslogik eller en videnskabslogik. I forhold til legitimiteten er det et gennemgående element i interviewene, at det almene tekniske fælleseje ses som viden, der er troværdig. Dette er tilfældet, hvad enten der er tale om viden, der er mulig at kodificere og eksplicite, eller der er tale om erfaringsbaseret viden i form af eksempelvis god håndværksmæssig praksis, som det ikke er muligt at nedskrive. Altså den sondring vi redegjorde for i det foregående kapitel.

Troværdighed i forhold til det almene tekniske fællesejes tilblivelse

Det andet gennemgående emne i interviewene omhandlede forhold vedr. det almene tekniske fællesejes tilblivelse. Her var der to gennemgående temaer. For det første, hvem der kan eller bør producere teknisk fælleseje, og for det andet, hvordan transparens sikres, når fælleseje produceres.

Vi nævnte tidligere i dette kapitel respondenternes påpegning af uvildighed som et centralt begreb i deres opfattelse af fællesejet. Den basale pointe var således, at producenter af alment teknisk fælleseje må være uvildige, hvilket først og fremmest betyder, at der ikke må være tvivl om, at producenten ikke på nogen måde har økonomiske eller andre interesser, som kan tænkes at påvirke deres produktion af viden. I forhold til dette parameter var der ikke overraskende enighed om, at etablerede forskningsinstitutioner qua deres institutionelle rammer, herunder lovgivning og den interne selvdisciplin, som udgangspunkt sikrer uvildigheden.

I vid udstrækning blev det, man kan kalde partsbaserede organisationer som fx BYG-ERFA også medregnet som typer af organisationer, der kunne præstere den fornødne uvildighed. Det åbenlyse argumentet var, at der var tale om selvejende institutioner og ikke private virksomheder, der skulle præstere overskud. Der var naturligvis en erkendelse af, at brancheinteresser kunne gøre sig gældende i stedet for specifikke virksomheds interesser. Her blev der peget på, at institutionerne overvejende blev bemandet af frivillig arbejdskraft i form af brancherespekterede fagpersoner, når der skulle skrives vejledninger. Dette blev øjensynligt opfattet som tilstrækkeligt, så længe der eksisterer en faglig selvjustits.

Selvom arbejdsprocessen i disse brancheetablerede institutioner, hverken er lovgivningsmæssigt sikret i rammelovgivning eller kan siges at være transparent, var der i store træk tiltro til disse organisationers virke. Man kan i denne forbindelse ikke se bort fra, at der i nogen udstrækning sikres en legitimering via den brede rekruttering af fageksperter fra forskellige dele af branchen med det til fælles, at de netop nyder interkollegial anerkendelse som faglige eksperter på netop deres felt.

Det udbredte synspunkt om betydningen af uvildighed gav sig dog også udtryk i udtalelser, som var ambivalente. I flere tilfælde blev det forhold diskuteret og nævnt som problematisk, at fx Dansk Standard sælger pladser i standardiseringsudvalgene, og at man således som aktør kan købe sig til indflydelse på, hvordan standarder med betydning for byggebranchen skulle se ud. Ingen respondenter fremførte, at denne mulighed faktisk udnyttes til egen fordel, men muligheden for at det kunne foregå var tilstrækkelig til at så tvivl om en sådan praksis.

5.3 Opsamling på delanalyse

Vi har i dette kapitel behandlet fællesejets status som formidler af pålidelig information, og hvilke holdninger der er til dette i branchen. Diskussion har her taget udgangspunkt i et spørgsmål om fællesejet legitimitet, som adresserer omstændighederne omkring fællesejets tilblivelse.

Der er i branchen en betydelig opmærksomhed knyttet til den løbende diskussion om, hvem der må og kan udarbejde skriftlige bidrag til fællesejet. Ikke overraskende er udsagn omhandlende uvildighed centrale i informanternes behandling af temaet. Der er umiddelbar enighed om, at producenter ikke må være økonomiske afhængige i forhold til deres produktion af fælleseje. Universitetssystemet sås som uvildigt qua dets institutionelle set up. Mere kompliceret var det med de selvstændige brancherådgivningsinstitutioner. Det er aktører som i dag producerer omfattende skriftligt materiale inden for fællesejet. De brancheetablerede institutioner nød dog generelt set tillid hos informanterne, og der var i store træk tiltro til deres virke. Den interkollegiale anerkendelse, som de faglige eksperter nyder på hver deres felt, ser ud til at være afgørende herfor.

På trods af varierende syn på, hvilken rolle det almene tekniske fælleseje bør spille, var der konsensus om det synspunkt, at der bør være lige adgang til fællesejet blandt branchens parter. Ingen part kan tage patent på det almene tekniske fælleseje i en specifik udgave. Hvorvidt det bør være gratis at tilgå, har ikke været et selvstændigt tema i undersøgelsen og heller ikke noget, som informanterne ofrede nogen større opmærksomhed. I den udstrækning det blev berørt, var holdningen, at det ikke var noget problem for de professionelle aktører. Der var enighed om, at der er positive netværkseffekter af alment teknisk fælleseje, hvilket vil sige, at værdien af fællesejet afhænger positivt af, hvor mange der bruger det.

ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE SOM REGULERINGS- OMRÅDE

6 ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE SOM REGULERINGSOMRÅDE

I undersøgelsen har et af de specifikke fokusområder været at forstå, hvordan det almene tekniske fælleseje relaterer sig til de bredere samfunds- og branchemæssige udviklingstendenser. Vi har haft en interesse i at afdække, hvordan det almene tekniske fælleseje bidrager til branchens regulering. Denne interesse er forfulgt på to fronter. For det første, hvilke udviklingstendenser der sætter etablerede og institutionaliserede praksisser i byggebranchen under pres og godtgør en ændret rolle eller behov for alment teknisk fælleseje. For det andet har vi haft fokus på at forstå, hvilken rolle det almene tekniske fælleseje spiller i forhold til at fremme, eller hæmme, denne udvikling.

6.1 Konteksten for det almene tekniske fælleseje

I dette afsnit fokuserer vi som nævnt ovenfor på at etablere en forståelse for, hvilken funktion fællesejet bliver tillagt i en branchemæssig kontekst. Vi gør dette ved at analysere de institutionelle logikker de forskellige respondenter mobiliserer i argumentationen for fællesejets funktion og berettigelse eller mangel på samme. Vi har i særdeleshed fokus på forholdet mellem statslig regulering og markedsstyring, da det er centralt i forståelsen af hele politikområdets udvikling. Vi starter delanalysen med en kort redegørelse for de komplekse tendenser, som branchen i et reguleringsmæssigt perspektiv står over for i disse år. Dette indebærer en kortfattet historisk beskrivelse med henblik på at forstå den kontekst, som det almene tekniske fælleseje i sin tid blev etableret i og de strukturelle forhold, som traditionelt har kendetegnet branchen. Inden for rammerne af denne kontekstforståelse redegøres der dernæst for de empiriske observationer.

Etableringen af det almene tekniske fælleseje

Gottlieb og Frederiksen (2020) har analyseret udviklingsmæssige dimensioner og konsekvenser for regulering af den danske byggebranche. Denne analyse omfatter en historisk kortlægning af styringsformer med særlig fokus på den nylige udvikling i branchen. Hovedargumentet i analysen er, at byggebranchen i stigende grad undergår forandringer foranlediget af stigende globalisering og deregulering, og at disse forandringer indebærer en kompleks transformation af etablerede sociale, økonomiske, organisatoriske og institutionelle dynamikker og strukturer i branchen.

I årene efter anden verdenskrig blev byggebranchen etableret som et nationalt reguleringsobjekt. Dette involverede blandt andet (i) en analytisk-videnskabelig rationalisering af viden, løsninger og metoder, og (ii) udvikling af et substantielt rets- og lovgrundlag for byggeriet, der var kendetegnet ved stærk centralisering, formålsorientering og instrumentel adfærdspåvirkning. Dette var en radikal ændring i forhold til den traditionelle lavsorganisering, karakteriseret ved håndværksmæssig kunnen og decentral styring, som dominerede branchen tidligere. Årsagen til ændringerne skal findes i efterkrigsårenes mangel på boliger, materialer og faglært arbejdskraft (Bertelsen 1997; Gottlieb, 2010). Med henblik på at løse denne situation udvikledes det industrialiserede byggeri, der var understøttet af modulordninger, et

nationalt bygningsreglement, og tekniske normer og standarder. Udviklingen var en succes, idet det sociale boligmarked blomstrede op fra slutningen af 1940'erne og op igennem 1970'erne.

I slutningen af 1960'erne toppede produktionen af boligbyggeriet, med mere end 16.000 nye boliger årligt, hvilket repræsenterer en stigning på 200 % sammenlignet med den umiddelbare efterkrigsperiode. De industrialiserede produktionsprincipper havde vist sig succesrige i forhold til at overvinde bolig manglen og reducere omkostningerne ved opførelsen drastisk. Hvor et såkaldt traditionelt boligprojekt ville kræve 1.700 persontimer pr. lejlighed at gennemføre i 1950, var ressourceforbruget i industrialiserede boliger halveret i 1970'erne (Munch-Petersen, 1980). Anvendelsen af såkaldte utraditionelle eller industrialiserede byggeprincipper havde imidlertid sin bagside. I løbet af 1980'erne begyndte en række bygningsfysiske og strukturelle problemer at dukke op. Mere end 25 % af de industrialiserede sociale boligbyggerier havde kritiske mangler, hvilket fik Boligministeriet til at handle.

Resultatet var ansvars- og kvalitetssikringsreformen, der blev sat i værk i 1986. Et centralt element i denne reform var et sæt regler til håndhævelse af en obligatorisk kvalitetssikring af offentlige og offentligt støttede boligprojekter. Disse regler blev implementeret delvis i form af et cirkulære, der fastsatte rettigheder og ansvar for de forskellige professionelle parter i branchen. I det centrale afsnit, der detaljerede entreprenører og tekniske rådgiveres kvalitetssikring af egne arbejder og tjenester, blev det oplyst, at kvalitetssikring skulle udføres i overensstemmelse med god kvalitetssikringspraksis. Denne skulle i fornødent omfang trække på de hjælpemidler og vejledninger, som til enhver tid betragtes som en del af det almene tekniske fælles eje og dermed som almindeligt kendt blandt branchens professionelle aktører.

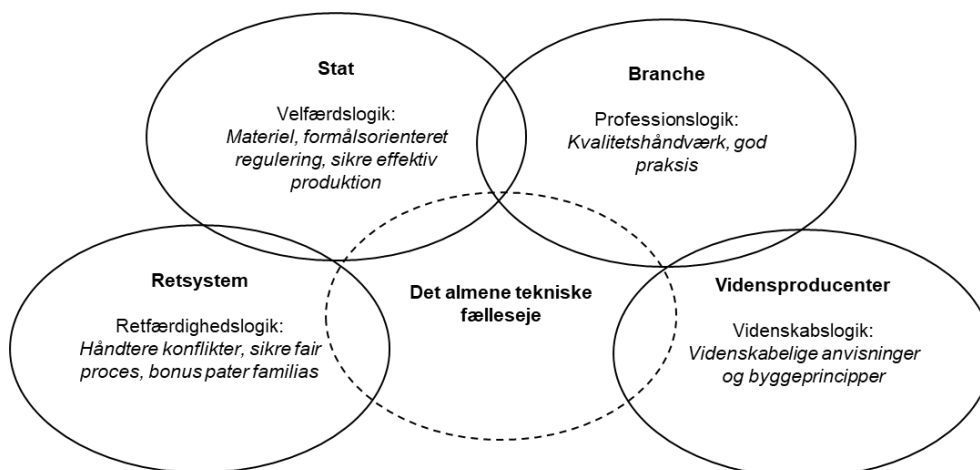
Selvom kvalitetssikring således blev introduceret som et nyt element i en lovgivningsmæssig sammenhæng, var det en allerede institutionaliseret praksis inden for byggeriet. Denne praksis var forankret i en professionel logik, der som tidligere berørt, baserer sig på uskrevne skikke, tekniske normer, god praksis og viden om strukturelle løsninger og egenskaber ved byggematerialer, der var blevet udviklet, testet og almengjort i branchen.

Med kvalitetssikringsreformen blev båndene mellem stat og professioner imidlertid styrket. Dette kan ses som resultat af efterkrigstidens udvikling, som havde ført til en stærkere relation mellem den statslige styring og branchens udvikling. Rationaliseringsindsatsen efter krigen var forankret i en ekspansiv velfærdslogik, hvor regeringen brugte et bredt spektrum af politiske værktøjer til at introducere nye metoder, teknikker og materialer i branchen for at løse bolig manglen. Denne udvikling havde skabt et behov for sprede ny viden blandt branchens praktikere. Branchens professionelle foreninger spillede en vigtig rolle i at påtage sig dette ansvar inden for rammerne af det statslige mandat ved at udvikle tekniske løsninger, anvisninger og standarder til branchen.

Disse løsninger, der blev betragtet som elementer i det almene tekniske fælles eje, var medvirkende til at sikre, at branchens praktikere havde viden til at fremstille industrialiserede bygninger som imødekom bolig manglen. Dette muliggjorde en høj grad af standardisering og førte til udviklingen af et massemarked, hvor virksomheder konkurrerede på grundlag af systeminnovationer og produktionseffektivitet. Som sådan var der en balance mellem statens materielle mål, der vedrørte genereringen af samfundsmæssig værdi og sikring af en høj grad af effektivitet, og branchens formelle mål om at opretholde en faglig standard i de producerede løsninger.

Også i en retlig forstand havde kvalitetssikringsreformen sine konsekvenser, da det tekniske fælles gode blev institutionaliseret som retskilde, dvs. et grundlag for at udlede, hvad der er gældende ret mellem parterne i de tilfælde, hvor den konkrete aftale ikke – eller ikke klart – giver noget svar (Hansen og Ulfbeck, 2020). Dette er et grundlag, hvorpå domme i culpa- eller erstatningsansvarssager kan baseres. I culpa-reglen hedder det, at en skadevolder har udvist culpøst adfærd, hvis denne enten forsætligt eller uagtsom ikke har udvist den grad af omhu og omtanke, som en familiefader (en bonus pater familias) ville vise under lignende omstændigheder. Juridisk set er denne standard en retlig standard, da den ikke bestemmes ved lov, men hviler på ofte vagt udtrykte standarder defineret inden for grænserne af et givet felt eller erhverv. Med standardiseringen efter krigen og især kvalitetssikringsreformen flyttede denne standard sig ind i det almene tekniske fælleses domæne.

Vi argumenterer på denne baggrund, at det almene tekniske fælles med etableringen af kvalitetssikringsreformen kom til at spille en central rolle i forhold til at mediere eller balancere forskellige samfundsmæssige hensyn. Det spiller ligeledes en rolle for medieringen mellem forskellige aktørgrupperinger og deres primære rationaliseringer, som er båret af forskellige opfattelser af det almene tekniske fælles. Dette er illustreret i figuren nedenfor.



FIGUR 9. Det almene tekniske fælles befinder sig i krydsfeltet mellem aktører og samfundsmæssige hensyn.

Enkeltssager og koordineret brancheindsats

Det er dog ikke kun kvalitetssikringsformen og statslig involvering, der har drevet udviklingen på området. Historien om det almene tekniske fælles omfatter også flere indsatser taget på initiativ af branchen i respons til bygningstekniske – og fysiske svigt. Byggeskadefonden vedrørende Bygningsfornyelse (BvB) dokumenterede i 2004, at der var svigt og skader i gennemsnitligt 86 % af alle tage renoveret i perioden 1997 til 2002 – herunder fejl i 71 % af undertagene (BvB, 2004), der ikke beskyttede ordentligt mod indtrængende vand og fugt.

Årsagen til de mange fejlbehæftede forhold blev tilskrevet både anvendelse af materialer af utilstrækkelig eller forkert kvalitet, manglende overblik over de mange forskellige materialer på markedet, og at materialerne blev anvendt forkert. Som respons her på tog Dansk Byggeri, Byggematerialeindustrien under Dansk Industri, Byggeskadefonden og BvB i 2004 initiativ til etableringen af DUKO (Dansk Undertagsklassifikation ApS). Formålet med den frivillige ordning var at sikre minimumskrav til kvalitet, overblik over tekniske egenskaber og korrekt anvendelse ved at stille krav til producenterne om at udarbejde detaljerede vejledninger.

Ændrede betingelser

Begyndelsen af 1990'ere blev starten på en periode, hvor mange af de elementer, der blev udviklet i efterkrigsårene, blev sat under pres. Med en bred betegnelse kan der argumenteres for, at en globalisering, deregulering og markedsgørelse af byggeriet begyndte at tage form.

I rammerne af analysen af det almene tekniske fælleseje, og den teoriramme vi har beskrevet i kapitel 2, vil vi således argumentere for, at byggebranchen kan forstås som et institutionelt felt. Det udspændes af forskellige institutionelle logikker, som påvirker udviklingen, og som aktører navigerer efter ud fra deres eget normative udgangspunkt.

Selvom der argumenteres for eksistensen af tre relativt dominerede og stabile historiske perioder, er der forskellige lokale positioner og opfattelser til stede i branchen, og det er i mødet mellem disse, at meninger brydes og politikker udvikles. Ændringer i konfigurationen indebærer ikke nødvendigvis et fravær af den ene eller anden logik, men ændringer i de indbyrdes styrkeforhold mellem de forskellige logikker. Vi så dette i kapitel 4, hvor vi fokuserede på forholdet mellem analytisk-videnskabelig viden og pragmatisk viden. Som vi demonstrerede der, rummer opfattelsen af fællesejet den dag i dag både en professionslogik, som historisk set havde sin storhedstid i lavssystemets organisering, og en videnskabelig logik, som introduceredes i efterkrigsårene. Til trods for, at det indbyrdes styrkeforhold mellem disse har ændret sig over årene, videreføres eksisterende praksisser dog i nye sammenhænge.

Ændringerne fra 1990'erne kan i dette perspektiv ses som en konsekvens af det indbyrdes styrkeforhold og relationerne mellem disse logikker, der videre er bestemmende for, hvordan branchen opfattes som et reguleringsobjekt, ændrer sig. Hvor tiden før anden verdenskrig således var karakteriseret ved en stærk professionslogik, indvarslede udviklingen i efterkrigsårene en styrket videnskabeliggørelse og ikke mindst en statslig rationalisering båret af hensyn til udbygning af den sociale velfærd. I kontrast hertil har udviklingen fra 1990'erne og frem i høj grad været båret af en svækkelse eller transformation af den statslige velfærdslogik. Dette hænger først og fremmest sammen med en generel introduktion af markedsmæssige styringsmekanismer inden for andre samfundsmæssige sektorer, men også byggebranchens globalisering og deregulering spiller ind.

Præskriptiv og funktionsbaseret regulering

Et helt centralt element i diskussionen om det almene tekniske fællesejes udvikling og funktion er dets placering i det nationale reguleringsregime. Som redegjort for tidligere har byggebranchen historisk set i efterkrigsårene været kendetegnet ved et såkaldt substantielt eller materielt rets- og lovgrundlag (Teubner, 1983), hvilket er kommet til udtryk i en stærk centralisering, formålsorientering og instrumentel adfærdspåvirkning i lovgivningen.

Dette er bedst eksemplificeret ved det traditionelle præskriptive eller normative bygningsreglement, der gennem specificering af tekniske løsninger og detaljer har haft en stærk foreskrivende funktion i forhold til branchens praksis og tilhørende udmøntning i det almene tekniske fælleseje. Opbygningen af bygningsreglementet frem til 2015 afspejler således forskellige historiske dagsordener, som staten har taget ansvaret for at indfri. Frederiksen (2017) argumenterer for, at bygningsreglementets tidligere kapitel 2 om bebyggelsesregulerende bestemmelser trak tråde til bygningslovens spæde begyndelse, hvor bebyggelsesprocenten i 1850'erne var den egentlige årsag til, at Frederiksberg fik sin egen bygningslov, medens fx kapitel

6 og 7 om indeklima og energiforbrug afspejlede mere nutidige hændelser, herunder energikrisen i 1970'erne og det fokus på kvalitet, der opstod op igennem 1980'erne.

Dette præskriptive reguleringsregime blev med BR18 erstattet af et funktionsbaseret regime. Det skal ses som et element i en mere omfattende 'refleksiv drejning' i lovgivningen mod øget procedureorientering og decentralisering af beslutningsstrukturer (Teubner, 1983). Introduktionen af det funktionsbaserede bygningsreglement hænger sammen med et politisk ønske om at fremme innovation i branchen. Årsagen hertil er, at de traditionelle præskriptive eller normative krav opfattes som en barriere mod innovation, dels fordi de siges at begrænse spillerummet for udformning af innovative løsninger, dels fordi de hindrer konkurrence ved at begrænse adgangen til det danske marked for udenlandske spillere. I en innovationsøkonomisk sammenhæng er et bygningsreglement, der baserer sig på særegne nationale krav og standarder således med til at begrænse adgangen for aktører med nye produkter og give hjemmemarkedsaktører en konkurrencemæssig fordel, hvilket leder til økonomiske tab. For at undgå denne situation, er der med det nye bygningsreglement åbnet for en tættere integration med EU's frie marked for byggevarer og arbejdskraft, da det ikke favoriserer nationale standarder fremfor internationale harmoniserede standarder. I forhold til denne diskussion rejser der sig to spørgsmål vedrørende det almene tekniske fælleseje. For det første, hvordan branchens forskellige aktører stiller sig i forhold til denne grundlæggende udvikling, og for det andet hvilken rolle det almene tekniske fælleseje spiller heri.

Et andet væsentligt element omhandler ændringer i forholdet mellem stat og marked og de konsekvenser, som dette fører med sig. I de efterfølgende afsnit forholder vi os til forskellige facetter af dette forhold i kontekst til det almene tekniske fælleseje. Vi fokuserer her på forholdet mellem stat og marked ved at undersøge, hvordan opfattelser heraf kommer til udtryk i interviewene. Vi forfølger denne interesse gennem en kortlægning af, hvordan de forskellige respondenter mobiliserer logikker og rationaler vedr. stat og marked. Vi starter dog med at opridse de problemstillinger, som blev påpeget i de forskellige interviews, og som relaterer sig til diskussionen om branchens ændrede betingelser og det almene tekniske fælles ejes rolle heri.

6.2 Globalisering og deregulering

Blandt alle respondenterne var der en opfattelse af, at der er strukturelle kræfter på spil, som sætter eksisterende praksisser under pres. Dette er en udvikling, som finder sted på flere niveauer: fra en deregulering af byggesektoren til en stigende markedsmæssig kompleksitet. I relation til dereguleringen af sektoren peger flere respondenter således på det forhold, at byggeriets myndigheder, eller endog samfundet som sådan, har trukket sig tilbage og overladt stadig mere af styringen af udviklingen til markedet. I denne forbindelse fremføres det synspunkt, at viden om vigtigheden af et alment teknisk fælleseje er forsvundet fra den regulerende sfære, fordi det ikke har været italesat politisk de seneste 20 år. Også behovet for ekstern finansiering blandt forskningsinstitutioner problematiseres i denne forbindelse, idet dette ultimativt sætter uvildigheden under pres, da økonomiske hensyn kan komme til at diktere, hvad der kan forskes i, og de anbefalinger der kan følge heraf.

En anden hovedpointe i interviewene omhandler en markedsmæssig udvikling på flere fronter. Dette omfatter både en bygge- og materialeteknisk udvikling, men

også en økonomisk og kompetencemæssig dimension. I relation til bygge- og materialeteknikken peges der på en stigende usikkerhed og kompleksitet som følge af introduktionen af nye og uprøvede materialer. Som Konstruktørforeningen giver udtryk for, så er den sunde fornuft under pres af nye materialer. Dette er et resultat af den stigende internationalisering af markederne for byggevarer. Her peges på den rolle som mærknings- og godkendelsesordninger (fx MK, VA, TGA og CE) kan spille i forhold til at sikre byggevarernes frie bevægelighed. Samtidig peges der dog også på det forhold, at CE-godkendelser ikke dækker anvendelsen af en given vare, hvorfor der er et missing link mellem denne og den indbyggede løsning. Hvad dette missing link består i, er der dog uenighed om. På den ene side er nogle respondenter af den opfattelse, at det er denne funktion som det almene tekniske fælleseje i hele sin bredde allerede udfylder. Dette gør, at det almene tekniske fælleseje kan betragtes som en åben standard, der både foreskriver specifikke ydeevnekrav (minimumskvalitetstandard) og sammenbygningsprincipper (kompatibilitetsstandard). Andre respondenter giver dog udtryk for, at der er et missing link mellem CE-mærket og den konkrete anvendelse af produktet, som skal udfyldes af andre serviceydelser end det almene tekniske fælleseje. Slutteligt giver en respondent udtryk for det forhold, at CE-mærket kan løfte opgaven, såfremt der undervises i brugen heraf.

I tilgift til den bygge- og materialetekniske dimension, peges der også på flere økonomiske forhold, som har været medvirkende til at sætte eksisterende strukturer under pres. Flere fremførte en såkaldt 'proportionalitetsbetragtning'. Argumentet var, at selv hvis der var konkurrencebegrænsende og negative økonomiske effekter af det almene tekniske fælleseje, ville de afledte samfundsøkonomiske gevinster som følge af de forventede reducerede svigt, fejl og mangler, som et teknisk fælleseje ville bidrage til, overstige disse. Vi har ikke regnet på dette forhold i rapporten. En rapport fra SBI udført for EBST (2004) opgør omkostningerne til afhjælpning af svigt i byggeriet til 12 mia. kr. om året, hvilket udgør ca. 10 % af produktionsværdien.

At det almene tekniske fælleseje således udgør en kvalitetsstandard med positive økonomiske effekter, blev også bemærket af det daværende Økonomi og Erhvervsministerium i 2007, hvor det i rapporten 'Bedre og billigere byggeri' blev bemærket, at:

'Generelt vejer omkostningerne forbundet med fejl og mangler mindst i det støttede boligbyggeri, og mest i forbindelse med renoveringsopgaver. Meget ville derfor være vundet, hvis den kvalitetsstandard, der er opnået i det støttede boligbyggeri, kunne genfindes i det øvrige byggeri.' (Økonomi og Erhvervsministeriet, 2007: 20).

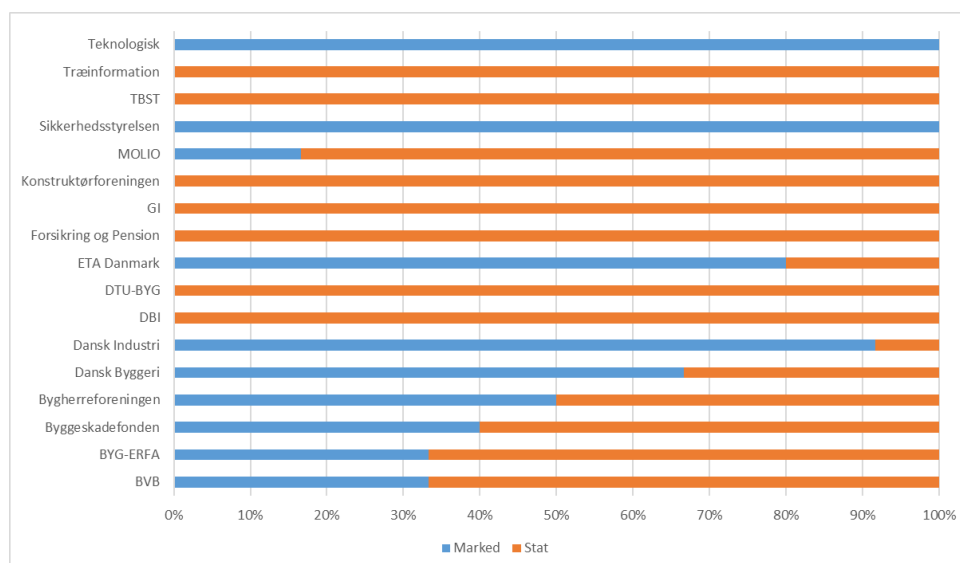
Hertil kommer også spørgsmål vedr. konkurrencebegrænsning. Dette er en meget bred diskussion, som vi ikke har til formål at afdække i nærværende rapport. Et centralt forhold i denne diskussion er dog, at hvis det almene tekniske fælleseje betragtes som en branchefastsat standard, så må det efter en konkurrenceretlig vurdering, hverken have til formål eller den følge at konkurrencen begrænses. Endvidere udtrykker en respondent det synspunkt, at der stilles krav om tilbagetrækning af nationale standarder, når harmoniserede standarder udvikles. Flere respondenter udtrykker imidlertid bekymring for, eller uklarhed over, hvor hårdt et sådan krav tolkes eller implementeres. Den såkaldte TOR-sag viser endvidere, hvor kompliceret situationen er, idet Konkurrenceankenævnet har hjemvist sagen til fornyet behandling i Konkurrencerådet efter at have fundet, at Konkurrencerådet ikke med

den fornødne sikkerhed har godtgjort, at der foreligger en såkaldt 'til formål-overtrædelse' som ellers først vurderet. Konkurrenceankenævnet (2018) vurderer således, at TOR-anvisningerne ikke er konkurrencebegrænsende, idet de er at betragte som standardiseringsaftaler, der fastlægger kvalitetsmæssige krav og derfor har betydelige positive økonomiske virkninger. Ikke desto mindre giver den verserende udvikling og diskussion anledning til væsentlige uklarheder om konsekvenserne for branchen, og de bredere samfundsmæssige hensyn, der er på spil.

Ser vi på en anden facet af den økonomiske diskussion, er der det synspunkt, at udviklingen i retning af en øget markedsgrørelse og international harmonisering og konkurrence i høj grad kommer de store virksomheder til gode. Årsagen hertil er, at anvendelsen af nye og ofte uprøvede materialer og metoder leder til en øget dokumentationsbyrde for de enkelte virksomheder, hvilket kan være en omkostningstung proces at løfte. I denne forbindelse ses det almene tekniske fælleseje at udgøre et bolværk mod, at det kun er de store virksomheder, der bevarer konkurrencekraft i et stadig mere komplekst marked.

6.3 Mellem stat og marked

Et særskilt fokusområde i undersøgelsen var således at forstå, hvordan de forskellige respondenter stillede sig over for den grundlæggende diskussion om forholdet mellem marked og stat i reguleringen af det almene tekniske fælleseje. Nedenstående figur 10 viser en oversigt over de forskellige respondents relative mobilisering af statslige hhv. markeds-mæssige rationaler i deres argumentation for den rolle det almene tekniske fælleseje spiller i en reguleringsmæssig sammenhæng.



FIGUR 10. Statslige hhv. markeds-mæssige rationaler der mobiliseres.

Som det fremgår her, er der til forskel fra diskussionen om det almene tekniske fællesejes vidensbase et mere entydigt billede i de forskellige respondents mobilisering af statslige hhv. markeds-mæssige rationaler i deres argumentation for det almene tekniske fællesejes styring. Dette behandles i de efterfølgende afsnit.

Problematisering af markedsstyring

Der var således forholdsvis mange respondenter, der problematiserer en markedsstyring og i højere grad indskriver det almene tekniske fælleseje i en mere centralistisk reguleringsmæssig sammenhæng. Dette er der flere årsager til. Der ytres i denne henseende behov for en sikring af, at det almennyttige element imødekommes, hvilket staten traditionelt har været garant for. Dette følges dog også af en erkendelse af, at staten har trukket sig fra at tage ansvar for udviklingen. Dette synspunkt deles af flere respondenter, hvor én endog går så langt som til at sige, at konsekvensen heraf er, at moral er blevet en handelsvare.

Blandt de organisationer, der er repræsenterer dette perspektiv er det især forholdet vedr. interesser og interessevaretagelse, der nævnes som årsag til behovet for en stærk eller central styring af fællesejet. Som vi allerede har redegjort for i et tidligere afsnit, spiller forholdet vedr. legitimitet en central rolle. Her er der i udgangspunktet ikke en tiltro til, at markedet selv kan producere fælleseje, der opfattes som uvildigt, ansvarligt, sagligt, og gennemsigtigt. Producenter og leverandørers anvisninger, hvor korrekte de så end måtte vise sig at være, bør ifølge denne gruppe af organisationer aldrig kunne opfattes som fælleseje. Her er løsningen heller ikke nødvendigvis at introducere markedsbaserede mærkningsordninger, da disse, som fx CE-mærket, udelukkende opfattes som en hjælp til producenter og ikke til aftagere. Dette på trods af, at det er aftagerne, som oplever konsekvenserne af de skader, der kan følge. Derfor er der brug for nogle, der står på mål for rigtigheden af de løsninger, der anvendes i branchen.

På den anden side står en række organisationer, som i udtalt grad udtaler sig skeptisk om det almene tekniske fælleseje og i højere grad mener, at det er en sag for markedet selv at regulere. Her er der flere diskussioner, der rejser sig – både af mere principiel karakter, men også i forhold til at tage konkrete faglige hensyn. Af principielle årsager fremføres det, der er et generelt behov for afkobling mellem lovgivning og ikke-lovgivning for at fremme konkurrencen. Der er også mere konkrete udsagn, der fremføres i forhold til problemet med et stærk og reguleret teknisk fælleseje. Således fremføres det, at det tekniske fælleseje er for unuanceret, og at der er behov for light-versioner af det. Denne opfattelse af, at det er unuanceret, er i særdeleshed rettet mod den rolle det spiller i forhold til eksisterende bygninger. Tilstandsrapporter, der er en forudsætning for at tegne en ejerskifteforsikring ved salg af bolig, udføres af beskikkede bygningssagkyndige med udgangspunkt i det almene tekniske fællesejes normer og tekniske beskrivelser. Her fremføres kritikken, at det kan lede til, at ellers sunde byggerier 'dødsdømmes' og ikke kan sælges på markedet på grund af mindre kritiske mangler, der skræmmer kunderne væk.

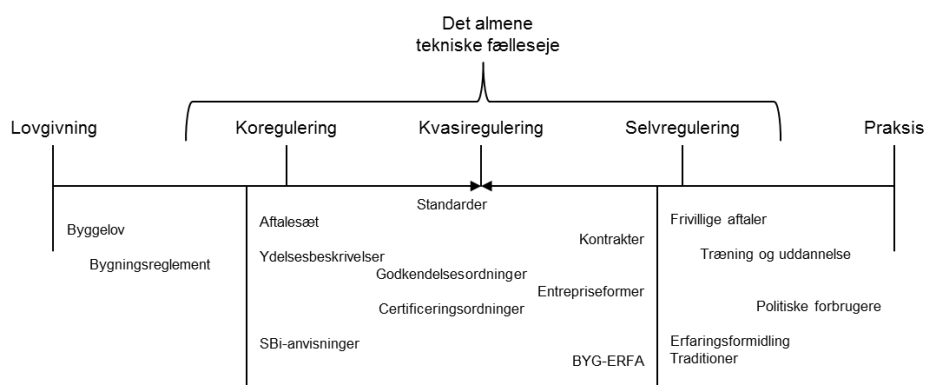
Problematisering af samregulering

En anden kritik, der fremføres om det almene tekniske fælleseje, omhandler den systemiske sammenhæng, det indgår i. Kritikken retter sig især imod forhold vedr. udarbejdelsen af det. Dansk Industri retter den fremmeste kritik i denne forbindelse. Dette er en kritik, der først og fremmest rettes på et principielt eller ideologisk niveau, men som ikke desto mindre indskrives i forhold til en konkret diskussion om dels konkurrenceforhold, dels spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for løsninger, der bliver til alment teknisk fælleseje.

Ansatsen hertil skal findes i en diskussion om det almene tekniske fællesejes status som vi indledningsvist etablerede en karakteristik af. Her blev det påpeget, at det almene tekniske fælleseje spiller en rolle i grænsefladen mellem lovgivning

og praksis, idet fællesejet påvirker adfærd ved at udmønte lovens hensigt. Samtidig er det en opsamling af erfaringer med, hvad der virker og ikke virker, der selv over tid kan få status af obligatorisk viden, der skal følges.

Ser vi på indholdet af det almene tekniske fælleseje som styringsinstrument, består det af redskaber, midler eller teknikker, som myndigheder eller andre aktører anvender for at dirigere arbejdet blandt aktører, der står i gensidigt afhængighedsforhold til denne, med henblik på at realisere et givent mål (Thuesen og Bille, 2017). I dette perspektiv dækker fællesejet over et bredt udvalg af fagteknisk viden, regler og virkemidler i spændingsfeltet mellem lovgivning på den ene side og byggeskik eller praksis på den anden side. Dette omfatter både elementer, der er understøttet gennem lovgivning (fx BR), men også branchestandarder, anvisninger m.m. og viden, der er knæsat gennem akkumulerede erfaringer i praksis (se figur 11).



FIGUR 11. Alment teknisk fælleseje dækker over et bredt udvalg af instrumenter.

Dette kan bredt betragtes som et kontinuum af styringsinstrumenter dækkende forskellige typer af sam-, kvasi- og selvregulering som behandlet i teoriansnittet. Det er denne rolle, som nogle aktører ser som problematisk, da det almene tekniske fælleseje, hverken er en del af den eksplicite lovgivning eller en producentspecifik ydelse.

Kritikken herfra dækker over, at der dermed mangler en ansvarlig for de løsninger, der opnår status af alment teknisk fælleseje og at dette i høj grad skyldes, at der ikke er en transparens og tilstrækkelig bred repræsentation tilstede blandt de aktører, der producerer teknisk fælleseje. Eksempelvis peger Dansk Industri på, at det ikke er muligt at drage SBI eller BYG-ERFA til ansvar, hvis det viser sig, at de løsninger, der peges på i anvisninger, vejledninger, m.m. alligevel viser sig at være problematiske, som det fx sås i MgO-sagen. Dette skyldes ifølge Dansk Industri i høj grad, at det er uklart, hvordan aktører kommer med i de fora, der udformer teknisk fælleseje, hvilket også betyder, at validiteten af det, der kommer ud af processen, kan beklages, da der mangler struktur og formalia for, hvem der deltager i udformningen af teknisk fælleseje.

6.4 Opsamling på delanalyse

Som sådan er det altså ikke den statslige styring, der er under beskyldning, men karakteren af den branchemæssige selvforvaltning af det almene tekniske fælleseje, og dermed også substansen for så vidt angår den tidligere diskussion om ka-

rakteren af det almene tekniske fælleseje. Der er flere mulige tolkninger af årsagerne til det. Med en allerede pågående udvikling, hvor staten fra flere sider siges allerede at have trukket sig tilbage, er én tolkning, at det ikke er nødvendigt at rette kritikken i denne retning. En anden tolkning er, at meget af det almene tekniske fælleseje, der historisk er produceret, har status af sam- eller kvasiregulering, enten på grund af den status, som producentorganisationerne har haft, eller gennem den funktion det har opfyldt. Med det legitimitetstab som den stigende deregulering har medført, står de værdier som disse repræsenterer dog svagt i relation til en mere dominerende markedslogik.

Dette kan ses i flertydigheden af mange af svarene fra respondenterne. Selvom flere organisationer principielt er fortalere for et alment tekniske fælleseje, er det med modifikationer og udgangspunkt i forskellige værdiopfattelser. Hvor flere, som tidligere beskrevet, anråber en generel almen nytte som ledestjerne for udviklingen af teknisk fælleseje, er der andre, der indskriver mere afgrænsede partsbaserede interesser i behovet for fællesejet. Dette giver sig udtryk i en diskussion om, hvor 'bredt' det almene tekniske fælleseje skal være, dvs. hvor meget der skal kunne anses som alment tekniske fælleseje.

Her er der to forskellige positioner. På den ene side fremfører Bygherreforeningen et behov for at begrænse omfanget af det almene tekniske fælleseje, medens Dansk Byggeri på den anden side er fortalere for et bredt og omfattende fælleseje. Dette hænger sammen med den tidligere diskussion om, hvorvidt innovation kan rummes i det almene tekniske fælleseje. Hvor vi tidligere betragtede dette fra en substantiel eller indholdsmæssig synsvinkel, er der dog her tale om en ansvarsmæssig problemstilling.

Et bredt fælleseje kan således forskyde risikoen for mangler, udførelsesfejl m.m. til bygherren, idet mange metoder og tekniske løsninger vil være at betragte som alment accepterede inden for et fagfelt og dermed inden for rammerne af god professionel praksis. Såfremt der efterfølgende viser sig at være problematiske konsekvenser med disse løsninger, vil det økonomiske ansvar for udbedring ligge hos bygherren. Omvendt vil et smallere fælleseje gøre 'spillepladen' mindre, og dermed forskyde flere løsninger ind i de konkrete parterers rådgivningssfære, dvs. kontrakten (Hansen og Ulfbeck, 2020), hvilket vil placere et større ansvar for valg og dokumentation af løsninger hos rådgivende hhv. udførende parter. I begge tilfælde er det dog værd at bemærke, at et mere fast defineret alment teknisk fælleseje vil gøre det mere håndfast for de forskellige parter at finde ud af, hvornår de er på sikker grund i forhold til valg af løsninger, og hvornår bygherren for eksempel skal oplyses om, at der bruges ikke-gennemprøvede metoder og materialer (Dansk Byggeri, 2019).

Disse spørgsmål, har projektet, som tidligere nævnt, behandlet i en rapport udført af Hansen og Ulfbeck (2020). Resultaterne herfra opsummeres kort i kapitel 7. Der henvises til rapporten, som er udgivet selvstændigt, for en fuld gennemgang af de entrepriseretlige forhold vedr. alment tekniske fælleseje.

ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE I ENTREPRISERETTEN

7 ALMENT TEKNISK FÆLLESEJE I ENTREPRISERETTEN

Som et yderligere element i undersøgelsen har professor, dr.jur. Ole Hansen og professor, dr.jur. Vibe Ulfbeck, ved Center for virksomhedsansvar (CEVIA) på Københavns Universitet udarbejdet en rapport om betydningen af begrebet alment teknisk fælleseje i entrepriseretten (Hansen og Ulfbeck, 2020).

Hansen og Ulfbecks (2020) rapport belyser betydningen af begrebet alment teknisk fælleseje i entreprise- og rådgiverretten og produktansvarsretten. Rapporten tager udgangspunkt i den systematik og de grundprincipper, som er bærende for kontraktretten i almindelighed og for entreprise- og rådgivningsaftaler. På denne baggrund belyses det, hvilken funktion det almene tekniske fælleseje har i entrepriseretten.

Hansen og Ulfbeck (2020) påpeger indledningsvist, at betegnelsen alment teknisk fælleseje stort set ikke anvendes i den entreprise- og rådgiverretlige terminologi, men at tankegangen om, at der findes en samlet faglig og teknisk vidensbase, der virker normerende for aftaleparters adfærd dog er genkendelig i en juridisk kontekst. Dette skal forstås således, at fagtekniske normer spiller en vigtig rolle for fortolkning af såkaldte retlige standarder i kontrakt- og erstatningsretten, og at det almene tekniske fælleseje dermed har en retlig funktion.

7.1 Alment teknisk fælleseje i entrepriseretten

Hansen og Ulfbeck behandler indledningsvist flere almene konkretretlige regler og principper, hvorefter der i en beskrivelse af entreprenøren og rådgiverens ydelser og ansvar fokuseres på, hvordan såkaldte retlige standarder udfyldes og fortolkes under inddragelse af fagteknisk viden i entreprise- og rådgiverretten. Disse kapitler fokuserer på ydelser, mangelbegreber og ansvar i forhold til AB18 og sætter den entrepriseretlige kontekst for gennemgangen af byggetidens viden i det følgende kapitel. Her gennemgås med udgangspunkt i konkrete kendelser eksempler på, hvordan entreprenørens og rådgiverens ydelse bedømmes efter byggetidens viden, og hvilken rolle det almene tekniske fælleseje spiller i denne sammenhæng. Dette sammenfatter vi kort nedenfor, og henviser ellers til rapporten for en fuld uddybning af de øvrige forhold, inkl. håndtering af udviklingsskader i produktansvarsretten.

Retlige standarder

Retlige standarder anvendes ifølge Hansen og Ulfbeck (2019) i tilfælde, hvor det ikke er muligt at beskrive en parts forpligtelse præcist på forhånd i en kontrakt. Det kan være i situationer, hvor en forpligtelse fx ikke kan defineres eksakt. I disse tilfælde henvises der i kontrakten til en retlig standard, hvilket fx kan være, at den ydelse eller produkt der leveres, skal være af 'sædvanlig god kvalitet' eller 'i overensstemmelse med god rådgivningsskik.' Disse er at betragte som eksempler på retlige standarder, der udfyldes og fortolkes med udgangspunkt i professionsstandarder, dvs. viden og faglige normer, der er retskilder til at fastlægge, hvad der til

enhver tid anses for at være sædvanlig god og agtpågivende adfærd inden for et givent professionelt område.

I forhold til problemstillingen omkring det almene tekniske fælleseje, kendes en sådan standard fra Kvalitetssikringsbekendtgørelsens formulering om at rådgivere og entreprenører skal kvalitetssikre deres byggetekniske ydelser i overensstemmelse med god kvalitetssikringsskik, og at byggerier i øvrigt under hensyn til sit formål får en god kvalitet. Til dette formål kan rådgivere og udførende anvende de værktøjer, der til enhver tid findes som alment teknisk fælleseje.

Det almene tekniske fælleseje udgør i denne forstand en retskilde til fortolkning og udmøntning af, hvad der skal forstås som sædvanlig god og agtpågivende adfærd. Dette til trods for, at Hansen og Ulfbeck (2019) præciserer, at det almene tekniske fælleseje ikke direkte indgår i den gængse liste over retskilder som begreb eller kategori – og at det ikke er et almindeligt anvendt begreb i entrepriseretten. Her anvendes i stedet betegnelse 'byggetidens viden' som et udtryk for, hvad der på tidspunktet for byggeriets projektering og udførelse anses for at være gældende viden og praksis.

Retskilder til fastlæggelse af retlige standarder

Retskilder kan være skriftlige, og deres anvendelighed som retskilde offentliggjort, men dette er ikke et krav, selvom retskilder, der er nedskrevet ifølge Blume (2009) ofte tillægges større vægt. Hansen og Ulfbeck (2019) argumenterer for, at afgørelsespraksis i tilfældet alment teknisk fælleseje viser, at der ikke eksisterer et formelt hierarki mellem de forskellige kilder:

'Den fortolkning og udfyldning, der etablerer koblingen mellem retsregler og fagtekniske normer, beror på et samlet juridisk skøn, som foretages, når afgørelsen træffes.' (Hansen og Ulfbeck, 2019: 26).

Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke finder en vis systematisering af de fagtekniske kilder sted i forbindelse med den retlige behandling. Denne systematisering er baseret på fagnormernes tilknytning til retsregler (hjemmel), den faglige autoritet de besidder samt deres konkretiseringsgrad. Dette skal forstås således, at 'faglig viden, der har resulteret i regler for byggeri, vil være retligt relevant' (Hansen og Ulfbeck, 2019: 23). Dette er regler, der fremgår af fx bygningsreglementet, og det Hansen og Ulfbeck (2019) omtaler som andre lovhjemlede tekniske normsæt. I denne forbindelse er det relevant at bemærke, at den pågældende norms betydning som juridisk fortolkningsbidrag styrkes, såfremt normen i udgangspunktet har til formål at forhindre eller afværge risiko for tabt. Dette vil sige, at normens legitimitet i en juridisk sammenhæng er betinget af dens substantielle dimension.

Dette betyder også, at andre faglige normer, som ikke formelt forpligter entreprenøren eller rådgiveren, men som er retligt relevante, opnår denne status ved enten at tjene det formål at sikre kvaliteten i byggeriet eller ved at være udarbejdet af (offentlige) institutioner, som har til formål at sikre kvalitet i byggeriet. I Hansen og Ulfbeck (2019) nævnes Statens Byggeforskningsinstitut direkte som eksempel herpå. Disse forhold er allerede diskuteret tidligere i denne rapport. Det er dog værd at bemærke, at der i retlig sammenhæng lægges vægt på retskilder, der har til formål, men ikke nødvendigvis til følge, at kvaliteten sikres.

I tilgift til disse andre faglige normer, der som følge af deres tilblivelsesmåde er retlige relevante, er der også en række andre kilder, der anvendes til at fastlægge den faglige standard. Dette er viden, der er gjort tilgængelig ved publikation i faglige tidsskrifter eller på anden måde. Dette omfatter fx publikationer, der i kraft af

deres oprindelse har en særlig autoritet. Her fremhæver Hansen og Ulfbeck (2019) BYG-ERFA erfaringsblade og begrundet dette med det forhold, at BYG-ERFA er en selvejende institution uden et kommercielt eller branchepolitisk sigte. Dette leder til følgende udtalelse:

'Det forekommer velbegrundet at antage, at den tekniske kildes branchepolitiske uvildighed og kommercielle uafhængighed må antages at styrke det fagkyndige udsagn som fortolkningsbidrag.' (Hansen og Ulfbeck, 2019: 24)

Ikke desto mindre vurderes det, at det afgørende for publikationens vægt som fortolkningsbidrag primært er, at dens indhold anses for at nyde almen anerkendelse i de relevante fagkredse.

Hansen og Ulfbeck (2019) fremhæver også eksempler på afgørelsespraksis, der ikke beror på (skriftligt) offentliggjorte kilder. Dette kan fx ske gennem spørgsmål og svar til en sagkyndig skønsmand under den konkrete sag, hvorved indholdet af den fagtekniske viden formidles mundtligt. I denne forbindelse er det en forudsætning, at skønsmanden er uvildig og har de rette faglige kvalifikationer til at besvare spørgsmålene. Fagpersonen anses i denne sammenhæng for at være en repræsentativ kilde til den fagtekniske viden, også selvom denne alene må anses for at bero på erfaring.

Der er flere forhold som bidrager til at nuancere, hvilken rolle fagpersonens vurdering spiller i den retlige afgørelse:

'Den fagtekniske bedømmelse af sagen, som syn og skønsmanden foretager, er vejledende for den juridiske bedømmelse – ikke bindende. Ikke desto mindre vil en syn og skønserklæring, der angiver, at et arbejde er udført på en ringere måde end gældende faglige standarder, som regel være et ganske tungtvejende bevis.' (Hansen og Ulfbeck, 2019: 25)

På denne baggrund konkluderer Hansen og Ulfbeck (2019), at der sammenfattende kan konstateres en vis systematisering af de fagtekniske regler. Den konkrete fortolkning og udfyldning, der etablerer koblingen mellem disse og retsreglerne, beror dog på et samlet juridisk skøn, som foretages, når afgørelsen træffes.

7.2 Alment teknisk fælleseje som retskilde?

I rapportens afsluttende kapitel opsummerer Hansen og Ulfbeck (2019) de væsentligste konklusioner fra deres del af undersøgelsen under overskriften 'Alment teknisk fælleseje som retskilde?'. Spørgsmålstegnet refererer til det forhold, at alment teknisk fælleseje ikke direkte indgår som begreb eller kategori i den gængse liste over retskilder i entreprise- og rådgiverretten.

Ikke desto mindre kan det almene tekniske fælleseje siges at spille rolle i retlig sammenhæng som en (ikke-systematiseret) samling af viden, der fungerer som retskilde, dvs. udfyldnings- og fortolkningsbidrag, i forhold til at:

- fastlægge indholdet af parternes ydelser.
- bedømme om der foreligger mangler.
- bedømme om der foreligger erstatningsansvar.

Hansen og Ulfbeck (2019) gennemgår videre konsekvenser (fordele og ulemper) ved anvendelse af retlige standarder i bygge- og anlægskontrakter. Her peger de blandt andet på, at en af fordelene er, at spørgsmål af kompleks teknisk karakter, der ikke kan besvares på aftaletidspunktet, udskydes til afgørelse på grundlag af

juridiske og tekniske normsæt. Videre argumenteres det, at henvisningen til fagtekniske normer er en praktisk nødvendighed på et retsområde præget af komplekse og langsigtede transaktioner (Hansen og Ulfbeck, 2019: 31). Af ulemper nævnes, at parterne afgiver kontrol med deres præcise retsstilling til en ubestemt kreds af sagkyndige personer, som formulerer det, der er alment teknisk fælleseje på et givet tidspunkt.

Problemet i denne forbindelse er i henhold til Hansen og Ulfbeck (2019), at det almene teknisk fælleseje hverken formuleres af parterne selv eller af demokratisk legitimerede myndigheder, hvorfor forfatterne mener, at der er en risiko for:

'...at hverken hensynet til den konkrete transaktion eller til samfundet som helhed bliver varetaget, når parternes forpligtelser i en konkret sag fastlægges under hensyn til alment teknisk fælleseje' (Hansen og Ulfbeck, 2019: 31).

Dette er en problemstilling, der omhandler det almene tekniske fællesejes legitimitet, som vi flere gange har været inde på tidligere i rapporten. En løsning som Hansen og Ulfbeck (2019) peger på, er at styrke det almene tekniske fællesejes demokratiske legitimitet, hvilket kan være en nødvendighed for at sikre den fleksibilitet og mulighed for løbende opdatering, som den samlede, skønspregede vurdering af fagnormernes relevans giver mulighed for.

Dette forhold tager vi under behandling i det følgende kapitel, hvor vi diskuterer spørgsmål vedr. den fremtidige tilrettelæggelse af det almene tekniske fællesejes udarbejdelse.

DISKUSSION

8 DISKUSSION

I dette kapitel opsummeres først pointerne fra de foregående delanalyser med henblik på efterfølgende at diskutere spørgsmålet om, hvordan det almene tekniske fælleseje kan indrettes med henblik på at sikre den fornødne legitimitet, der i branchen ses som nødvendig for, at fællesejet kan indgå i branchens fremtidige regulering.

Vi ønsker at tage hul på en diskussion om, hvordan en model for netværksstyring af det almene tekniske fælleseje kan etableres, og hvilke krav der kan stilles til, hvem der kan deltage i produktionen af teknisk fælleseje, og hvordan denne proces kan tilrettelægges. Disse overvejelser er tænkt som et indspil til de videre diskussioner om det almene tekniske fællesejes fremtidige rolle og funktion i den danske byggebranche, herunder arbejdet med at etablere retningslinjer for, hvordan alment teknisk fælleseje fremover kan udarbejdes og anvendes.

8.1 Alment teknisk fælleseje som kollektivt gode

En samlet forståelse af det almene tekniske fælleseje må bygge de forskellige indsigter, som de forudgående delanalyser omhandlende fællesejets karakteristika og status har tilvejebragt. De væsentligste konklusioner vedr. det almene tekniske fællesejes karakteristika er, at fællesejet kan betragtes som en form for ypperste viden, hvorom det gælder, at den er dobbelttydig, og omfatter:

- Videnskabelig viden produceret af en uvildig part.
- Erfaringer der over tid er afprøvet praktisk og retligt.

I forbindelse med diskussionen om det almene tekniske fællesejes status er der to gennemgående dimensioner. Den første omhandler fællesejets legitimitet. Legitimiteten kan opløses i to dimensioner:

- Substantiel dimension: Den troværdighed som knytter sig til det almene tekniske fællesejes indhold i form af validitet og kvalitet.
- Procedural dimension: Den troværdighed som knytter sig til det almene tekniske fællesejes tilblivelse med hensyn til transparens og uvildighed.

Begge disse forhold skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af om noget er alment teknisk fælleseje. Det almene tekniske fælleseje er således noget, der både er karakteriseret ved at have en høj grad inter-validitet, og som samtidigt produceres af aktører inden for enten forskningsverdenen eller af partbase-rede aktører, som er fri for økonomiske interesser, og som virker i kraft af stærke krav om inter-kollegial anerkendelse.

Den anden diskussion drejer sig om fællesejets tilgængelighed: Om tilgængeligheden til materiale og instanser, som fastlægger, hvad alment teknisk fælleseje er. Der synes her at være enighed om følgende forhold:

- Der bør være lige (og fri) adgang til fællesejet blandt branchens parter.
- Der er positive netværkseffekter af alment teknisk fælleseje.
- Værdien af fællesejet afhænger positivt af, hvor mange der bruger det.

- Det er ikke (eller bør ikke være) muligt at ekskludere nogen fra brugen af fællesejet, og altså heller ikke i forlængelse af en tænkt betaling.

Disse egenskaber leder os til at definere alment teknisk fælleseje som et såkaldt kollektivt eller offentligt gode, hvilket uddybes i det følgende afsnit.

Godetyper

Et gode kan idefineres som en vare eller en tjenesteydelse, der omsættes på et marked (Keiding, 2019). Der findes dog goder som ikke har en markeds-mæssig karakter, hvorfor et gode kan defineres bredere som ethvert forhold, der påvirker et individs nytte positivt. Goder klassificeres typisk i fire grupper, som vist i tabel 6.

TABEL 6. Typer af goder (Ostrom, 2003).

		Rivalisering	
		Lav	Høj
Ekskluderbarhed	Lav	Offentlige/Kollektive goder Fælles viden Solnedgang	Fælles goder Vandingssystemer Biblioteker
	Høj	Klub- eller toldgoder Fitness centre Efterskoler	Private goder Smartphones Privatbil

Denne opdeling er baseret på to forskellige grundlæggende definitioner af goder (Ostrom, 2003). Den ene definition argumenterer for, at alle goder kan inddeles i to kategorier, offentlige/kollektive goder hhv. private goder, afhængig af, hvorvidt én persons forbrug af godet reducerer en anden persons brug af samme. Dette betegnes *rivalisering*. I denne opfattelse er private goder karakteriseret ved høj rivalisering, medens offentlige/kollektive goder kan nydes af alle.

Den anden definition skelner mellem forskellige goder på baggrund af deres *ekskluderbarhed*. I denne opfattelse kan goder opdeles i forhold til, om det er muligt at ekskludere nogle fra at nyde fordele fra godet, så snart det er produceret. Her er private goder kendetegnet ved en høj grad af ekskluderbarhed, idet det er muligt at udelukke nogle fra at bruge det, medens offentlige/kollektive goder er dem, hvor det ikke (eller kun vanskeligt) er muligt at udelukke nogle fra at drage fordele af dem.

På baggrund af denne klassifikation og typen af goder præsenteret i tabel 6, kan det siges, at det almene tekniske fælleseje deler karakteristika med den type af goder, der kan klassificeres som offentlige eller kollektive goder, idet der er en lav grad af rivalisering og ekskluderbarhed af de kilder, der udgør det almene tekniske fælleseje. Dette gælder eksempelvis både de formelle skriftlige kilder i form af fx SBI-anvisninger, BYG-ERFA erfaringsblade og håndbøger fra organisationer som Træinformation m.m., men også den ikke-kodificerede praksisbårne viden, der i sagens natur ikke lader sig begrænse af betalingsmure eller udgør en begrænset ressource i en markeds-mæssig forstand.

Denne opfattelse af det almene tekniske fælleseje som et kollektivt gode betoner umiddelbart staten som central aktør i forhold til at opretholde godet i forhold til at sikre et velfungerende marked med positive eksternaliteter. I litteraturen (fx Kindleberger, 1983; Tinbergen, 1984; Ostrom, 2000) anvendes begreberne offentligt hhv.

kollektiv gode imidlertid ofte synonymt for samme typer af goder, eller med henblik på at påpege forskellige facetter heraf. Tinbergen (1984) argumenterer således for, at begrebet offentligt gode ofte anvendes af dem, der argumenterer for, at det er offentlige myndigheder, der producerer kollektive goder.

Dette er dog ikke altid tilfældet, hvorfor vi anvender begrebet 'kollektive goder' for at betone denne godetypes ikke-ekskluderbarhed. Ikke desto mindre er spørgsmålet, hvilke følger denne definition af det almene tekniske fælleseje har i forhold til spørgsmål om, hvordan det almene tekniske fælleseje kan reguleres med henblik på at sikre, at branchen kan drage nytte af godet, uden at der rejser sig fx konkurrencemæssige problemstillinger herved.

8.2 Regulering af kollektive goder

Når vi i denne diskussion vælger at belyse, hvordan det almene tekniske fælleseje kan indrettes med henblik på at sikre den fornødne legitimitet i forhold til at spille en rolle i branchens fremtidige regulering (hvilket i udgangspunktet kan betragtes værende normativt) skyldes det den erkendelse vi er nået til gennem analysen. Dette drejer sig især om forholdet vedr. balancering af individuelle interesser og fælles hensyn, som vi kigger nærmere på i dette afsnit.

Fælledens tragedie

Det almene tekniske fælleseje kan betragtes som et *knowledge commons* (Hess og Ostrom, 2007), som vi vælger at oversætte til vidensfælled. Vidensfælleder er en type af kollektivt gode, som deler karakteristika med de fælles goder, til hvilke der knytter sig en særlig problemstilling, som især Hardins (1968) historie 'The tragedy of the commons' har været med til at popularisere.

Hardins (1968) historie handler om en fælled, der er åben for alle, hvor lokale hyrder lader deres kvæg græsse. Hver hyrde søger at holde så mange kvæg som muligt på fælleden for at maksimere deres udbytte. I adskillige år brødføder fælleden hyrdernes kvæg indtil den dag, hvor antallet af kvæg overstiger fælledens bæreevne, og ressourcen udtømmes til skade for det fælles gode. I historien ligger tragedien i den overudnyttelse af en fælles ressource, som enkeltpersoners kollektive handling medfører, hvis de udelukkende søger at maksimere egen individuelle nytte, uden at tage hensyn til fællesskabets vel (Feeny et al., 1990).

Individuelle interesser og fælles hensyn

Historien om fælledens tragedie er et eksempel på et såkaldte kollektivt handlingsproblem. Kollektive handlingsproblemer opstår i situationer, hvor enkeltpersoner ikke samarbejder, da deres individuelle interesser står i vejen for fælles handling, som ellers i sidste ende ville komme alle til gode (Ostrom, 2000).

Problemet med at opretholde fælles ressourcer, som alle har adgang til og kan benytte, genfindes i mange samfundsmæssige dilemmaer, hvor der er en konflikt mellem individuelle interesser og fælles hensyn (Milinski et al., 2002). I særdeleshed er det såkaldte 'free-rider' problem, som Hardins (1968) eksempel også viser, en udfordring for etableringen af bæredygtige fælles goder. Hansen (2020) definerer en free-rider som:

'...en person, som underspiller sin betalingsvilje [...] for at slippe billigere og samtidig i forventning om, at den samlede forsyning med godet ikke mindskes nævneværdigt af den grund'.

En sådan adfærd fører som oftest til underforsyning af ressourcen til skade for fællesskabet. Én af to løsninger fremføres normalt for at undgå dette problem: privatisering eller offentlig regulering (Ostrom, 1990). Der findes imidlertid mange eksempler på, at fælles resourcesystemer kan være selvstyrende. Feeny et al. (1990) demonstrerer fx, hvordan brugere indbyrdes har været i stand til at etablere regler og sociale normer for, hvordan ressourcer kan benyttes bæredygtigt.

Dette er i særdeleshed relevant i forhold til reguleringen af produktionen og forbruget af fælles viden. Her ligger problemet imidlertid ikke i overudnyttelse, men derimod i den potentielle underudnyttelse af viden som fx patenter, intellektuelle ejendomsrettigheder, betalingsmure m.m. kan medføre, hvis viden privatiseres eller markedsføres (Hess og Ostrom, 2007).

Hvad enten der er tale om fælles ressourcer eller fælles viden, bliver problemet med over- eller underudnyttelse forstærket jo større forskelle eller *heterogenitet*, der er i den gruppe af aktører, der drager nytte af godet. Dette er der flere årsager til. For det første svækker heterogenitet effekten af sociale normer og sanktioner, som har til hensigt at håndhæve samarbejde og kollektive aftaler (Bardhan og Dayton-Johnson, 2002). For det andet er reguleringen af vidensfællede mere effektiv, når brugerne er involveret i reguleringen af godet. I situationer, hvor der er mange forskellige brugere af godet, er det vanskeligere at inddrage alle relevante synspunkter vedr. adgang til og brug af godet. Slutteligt kan det førømtalte 'free-rider' problem medføre, at tilliden til det fælles gode reduceres, hvilket igen påvirker mulighederne for at etablere fælles sociale normer for en bæredygtig brug af ressourcen (Geary et al., 2019).

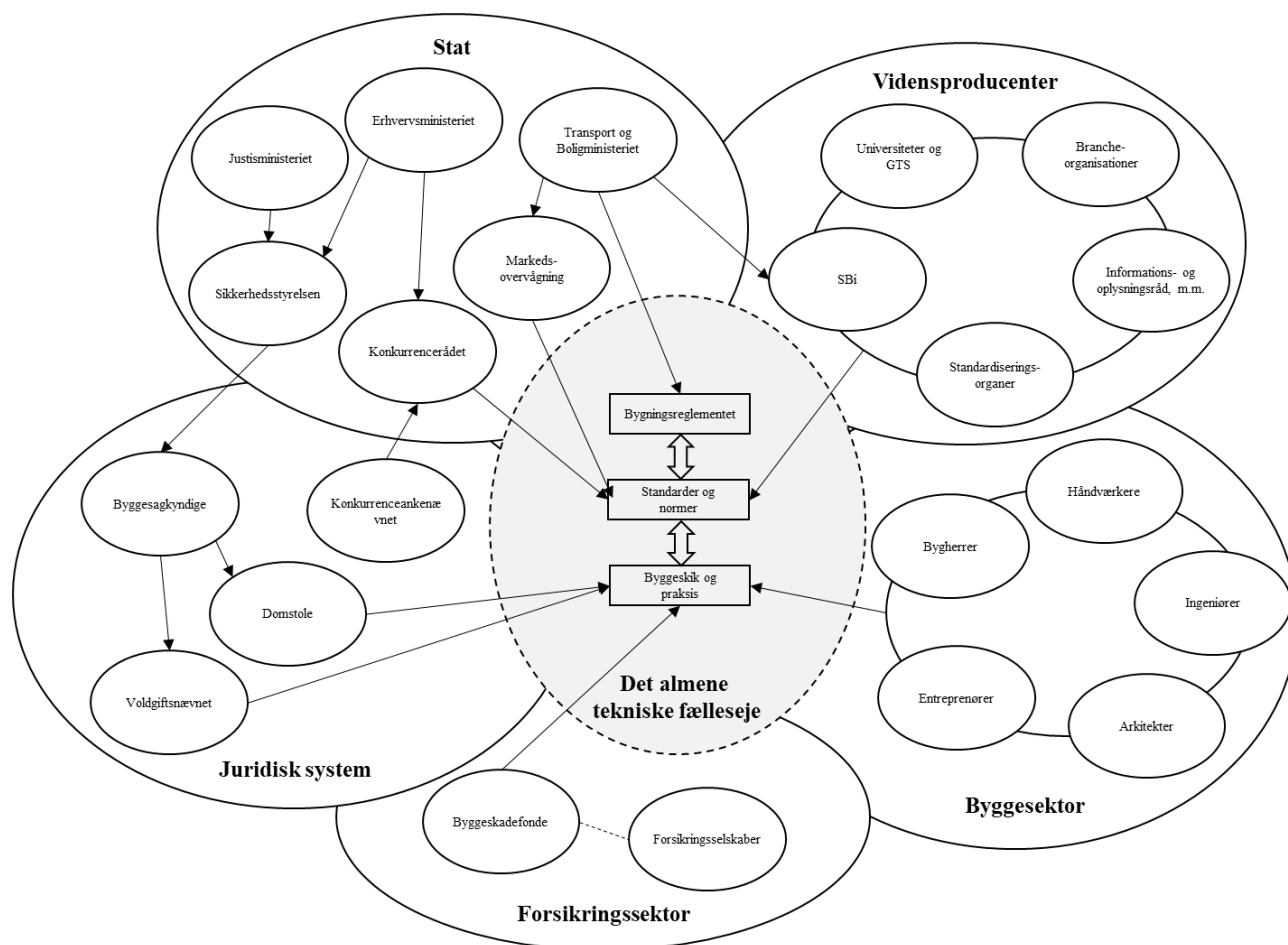
Heterogenitet i reguleringen af det almene tekniske fælleseje

Betragter vi det almene tekniske fælleseje i lyset af ovenstående diskussion om heterogenitet, fremgår det klart, at der er mange forskellige partsinteresser og hensyn på spil. Dette har vi på et ikke-udtømmende men principielt niveau forsøgt at skitsere i figur 12.

Opfattes det almene tekniske fælleseje som viden, der optræder i et kontinuum fra bygningsreglementet over standarder og normer til byggeskik og praksis, er der mange forskellige aktører, der spiller en rolle i forhold til at producere, opretholde og anvende denne. Dette indbefatter vidensinstitutioner, praktikere og organisationer i byggesektoren, over beskikkede sagkyndige og voldgiftsdommere i det juridiske system, til statslige myndigheder og forsikringsselskaber, herunder byggeskade-fonde. Hver af disse er underlagt forskellige regler og normer og er drevet af forskellige hensyn og interesser. Nogle har en direkte, aktiv rolle i at producere teknisk fælleseje, mens andre gennem udøvelse af en anden primær funktion bidrager til at reproducere elementer af fællesejet.

De fleste vidensproducenter har således det selverklærede formål at producere teknisk fælleseje. BYG-ERFA annoncerer eksempelvis på egen hjemmeside, at deres erfaringsblade er en del af 'alment teknisk fælleseje'. Dette er ikke tilfældet for andre typer af aktører, som fx Konkurrencerådet eller voldgiftsretten, som ikke desto mindre gennem deres afgørelser bidrager til at legitimere eller delegitimere normer, standarder og praksisser på forskellige tekniske områder – og dermed det almene tekniske fælleseje. I Konkurrencerådet tager denne praksis form af at sikre, at fx vidensproducenter ikke misbruger deres position til at skabe et monopol for byggeprodukter gennem *de facto* standardiseringsprocesser, såfremt de kun dækker nogle produkter og løsninger. Videre spiller fx forsikringsselskaber også en rolle, idet de bidrager til at opretholde byggeskik i branchen gennem forsikringsordninger, der tager hensyn til overvejelser vedr. risici ved forskellige løsninger. Det

kan gøre nye og ikke-testede løsninger vanskelige eller dyre at forsikre og dermed reproducerer eksisterende praksis.



FIGUR 12. Heterogenitet i det almene tekniske fælleseje.

Dette skaber en sammenlåsning (Raynard et al., 2019), hvor forskellige aktører bidrager til en direkte såvel som indirekte produktion af det almene tekniske fælleseje, gennem monitorering og opretholdelse af juridiske, lovgivningsmæssige og branchefastsatte regler, normer og praksisser. Det betyder, at der ikke er én central aktør, der forestår (eller kan forestå) styringen af det almene tekniske fælleseje, der i højere grad skal ses som et distribueret fænomen.

Dette er relevant set i lyset af det potentielle legitimitetsproblem, som det almene tekniske fælleseje ifølge fortalere for en neoliberal økonomisk styringsmodel har. I dette perspektiv skal markedet kunne agere frit og særegne nationale hensyn vige til fordel for international harmonisering med henblik på at øge konkurrencen.

Som vi har set i de foregående afsnit, er der imidlertid også andre hensyn til fx byggeriets kvalitet på spil, som skal afvejes i en samlet vurdering af det almene tekniske fællesejes indretning. Herved vender vi tilbage til den diskussion, som vi rejste i kapitel 1 og 2 nemlig, hvordan og i hvilket omfang, de der er mål for styringen, kan medvirke til at udforme denne.

8.3 Design af netværksstyring

I et netværksstyringsperspektiv er alle aktører, der har et gensidig afhængighedsforhold, deltagere i netværket. Spørgsmålet er, hvordan netværket kan konfigureres med henblik på at sikre, at alle relevante aktører bliver hørt, og at styringen foregår på transparente vilkår.

Som redegjort for i kapitel 2.2, argumenter Fung (2006) for, at det er vigtigt at forholde sig til, hvordan og i hvilket omfang, de der er mål for reguleringen, skal medvirke til at udforme denne. Dette omhandler stillingtagen til tre forhold:

- Hvem deltager?
- Hvordan kommunikerer deltagere indbyrdes og træffer beslutninger sammen?
- Hvad er relationen mellem styringsnetværkets beslutninger og holdninger på den ene side, og den offentlige styring og politikker på den anden?

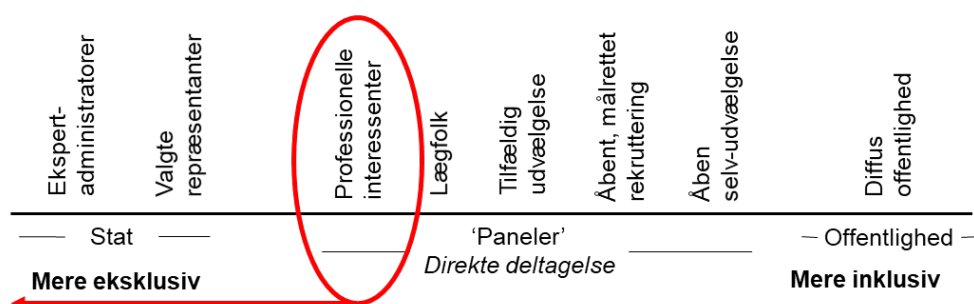
Udvælgelse af deltagere

Den første dimension i Fungs (2006) model omhandler spørgsmålet om, hvem der deltager i udformningen af reguleringen, og hvordan denne udvælgelse af deltagere kan finde sted.

I analysen af det almene tekniske fællesejes legitimitet, som behandlet i kapitel 5.2, blev det påpeget, at der var to forskellige diskussioner, der i særdeleshed var centrale. Den ene omhandlede troværdigheden af fællesejets indhold. Den anden diskussion, som vi fokuserer på her, drejede sig om den troværdighed, som knytter sig til det almene tekniske fællesejes tilblivelse.

Her viste det sig, at både fortalere og kritikere af det almene tekniske fælleseje påpeger, at processen med at producere fælleseje skal være karakteriseret af en høj grad af transparens og uvildighed. Samtidig skal de, der bidrager til produktionen have dyb faglig indsigt og viden på området for at sikre, at fællesejet repræsenterer den ypperste viden, om hvilken der er enighed i en fagkreds, og ikke et kompromis mellem politiske interesser.

En tilrettelæggelse af deltagelselementet i forbindelse med produktionen af alment teknisk fælleseje skal dermed indeholde overvejelser omkring, hvor eksklusiv styringsnetværket skal være. Som udgangspunkt bør det dog også basere sig på en form for direkte deltagelse, hvor professionelle interessenter er inddraget (se figur 13):



FIGUR 13. Type og omfang af deltagelse i produktionen af teknisk fælleseje (efter Fung, 2006: 68).

Som det gentagne gange er konstateret, er en centralistisk model, baseret alene på inddragelse af statslige ekspertadministratorer eller valgte repræsentanter ikke aktuell i dagens byggebranche. En udpræget inklusiv deltagelsesproces, som det fx kendes fra høringsprocesser, er ikke nødvendigvis mere realistisk eller garant for mere transparens og uvildighed. Deltagerne repræsenterer ikke nødvendigvis flere

forskellige partinteresser end det allerede er tilfældet i dag, ligesom det heller ikke er sikkert, at de bringer den nødvendige tekniske ekspertise i spil. En respondent udtrykte således bekymring over, at der allerede i dag er tendens til, at organisationer ofte sendte politikere frem for teknikere til at medvirke i udarbejdelse af teknisk fælleseje, hvilket blev set som problematisk i forhold til at sikre kvaliteten heraf.

Endvidere vil en mere inklusiv deltagelse, fx baseret på åben selvudvælgelse, ikke nødvendigvis sikre repræsentation fra aktørgrupper, der i forvejen er marginaliserede, idet disse ofte ikke har incitamenter eller ressourcer til at deltage. Det må derfor tilstræbes, at der i udviklingen af konkret teknisk fælleseje stilles krav til overvejelser og transparens i forhold til følgende spørgsmål vedr. deltagelse (Fung, 2006):

- Er deltagerne passende repræsentative for den relevante branche?
- Er vigtige interesser eller perspektiver ekskluderet?
- Besidder deltagerne viden og kompetencer til at træffe gode vurderinger og beslutninger?
- Er deltagerne lydhøre og står til ansvar over for dem, der ikke deltager?

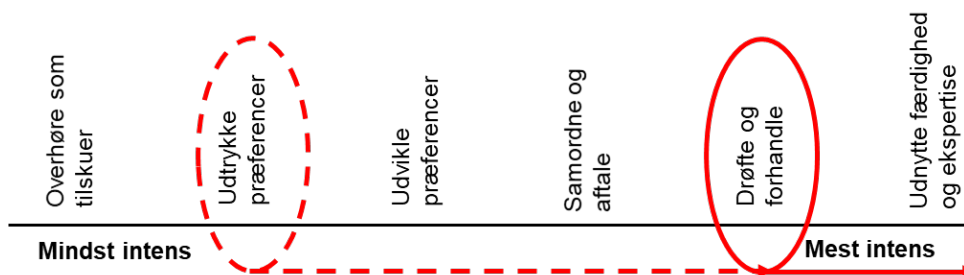
Disse forhold er i og for sig ikke særegne for diskussionen omkring den fremtidige regulering af det almene tekniske fælleseje. Også den tidligere proces vedr. produktionen af formelt alment teknisk fælleseje har været karakteriseret af en grad af eksklusivitet grundet den ekspertorienterede kultur, der også kendetegner professionslogikken, som vi tidligere har redegjort for. I en fremtidig situation, hvor der kan stilles spørgsmål ved legitimiteten af denne mere centralistiske og meritokratiske styringsmodel, der baserer sig på bidrag fra repræsentanter, der udvælges på baggrund af faglig ekspertise (Gottlieb et al., 2020), bliver disse spørgsmål dog aktualiseret på ny. Vi behandler dette yderligere i nedestående afsnit.

Kommunikation og beslutning

Den anden dimension i Fungs (2006) model omhandler spørgsmålet om, hvordan deltagere interagerer inden for rammerne af en beslutningsproces. Vi skitserede i teoriafsnittet seks forskellige former for kommunikation og beslutningstagen i kollektive beslutningsprocesser. I følge Fung (2006) adskiller de sig fra hinanden på graden af viden, engagement og ressourcer, der er påkrævet af deltagerne.

Analysen har godtgjort, at produktionen af alment teknisk fælleseje baserer sig på en form for kommunikation, hvor deltagere gennem en intensiv proces, udnytter deres færdigheder og ekspertise til at træffe en kollektiv beslutning om, hvad der er udtrykt for den korrekte eller ypperste viden i en faglig kreds. Der er i denne type af deltagelse ikke kun tale om, at deltagerne overhører og modtager information om beslutninger eller udtrykker og udvikler egne præferencer, men bidrager til at udvikle fælles valg gennem drøftelser og forhandlinger af problemer, muligheder, uklarheder og løsninger (se figur 14).

Denne type af deltagelse adskiller sig fra den mindre intense type af kommunikation og beslutningstagen som Fung (2006) betegner samordning og aftale. Denne type kan i højere grad ses som en 'noget for noget' proces, hvor forskellige ønsker og præferencer samordnes. Årsagen hertil er, at produktionen af det almene tekniske fælleseje er en faglig/teknisk snarere end en politisk proces. Den er drevet af faglige argumenter og en søgen efter fælles principper for beslutninger, der er udtryk for en faglig konsensus.



FIGUR 14. Typer af kommunikation og beslutningstagen i produktionen af teknisk fælleseje (efter Fung, 2006: 69)

Dette er centralt for, at det almene tekniske fælleseje kan opretholde sin status som udtryk for den ypperste faglige viden, der kan lægges til grund for byggefaglig praksis såvel som retlige afgørelser. Ifølge Hansen og Ulfbeck (2020) er det også samtidigt nødvendigt at sørge for, at andre interessenter, end de der er involveret i produktionen af teknisk fælleseje, har mulighed for at udtrykke præferencer gennem at kommentere eller stille spørgsmål til processen. Dette er helt afgørende, hvis fællesejet skal opretholde sin demokratiske legitimitet. Det er desuden vigtigt, at interessenternes medvirken som fx muligheden for at stille spørgsmål kan udfoldes under transparente vilkår. Dette gælder også kravene til horisontalt samarbejde i forbindelse med udvikling af standardiseringsaftaler jf. EU Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler (EU, 2011).

Dette indebærer blandt andet stillingtagen til, om (eller hvordan) konkurrenter på det marked, der berøres af standarden, har (eller bør have) adgang til at deltage i fastsættelsen af standarden – fx ved at udtrykke præferencer, eller via anden kollektiv repræsentation. Spørgsmålet om, hvordan dette og andre forhold vedr. deltagelse i produktionen af det almene tekniske fælleseje håndteres, bør belyses fremadrettet i kommende undersøgelser på området.

Autoritet og magt

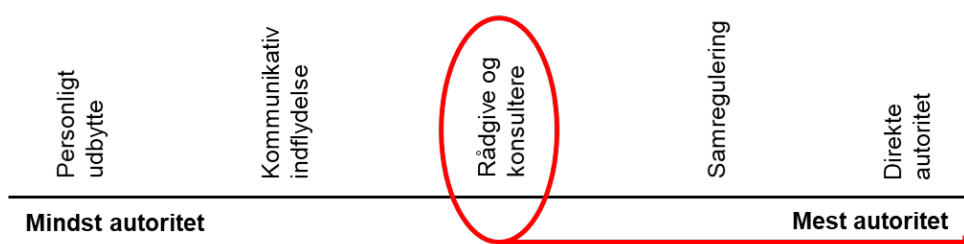
Den tredje og sidste dimension, som Fung (2006) behandler, omhandler spørgsmålet om autoritet og magt. Et vigtigt spørgsmål her er, hvilken effekt der er af deltagelsen, dvs. slutresultaterne eller udfaldene af den kollektive beslutningsproces. Det centrale er her at belyse status for de beslutninger, som deltagerne træffer, og hvordan disse er koblet til hhv. myndighedsregulering og aktørers handlinger i branchen.

Som berørt flere gange i rapporten, dækker det almene tekniske fælleseje over et bredt spektrum af styringsinstrumenter og mekanismer. Noget af dette har status af officiel politik/regulering, som fx bygningsreglementerne. Andet er at betragte som samregulering eller kvasiregulering, herunder:

- Regler, normer, m.m. som regering og branche har samarbejdet om at udvikle og drive, men som ikke er en del af den eksplicitte regeringsregulering.
- Brancheudviklede normer, vejledninger, m.m. som regeringen understøtter lovgivningsmæssigt med henblik på at sikre håndhævelse.
- Øvrige tiltag, der ikke er en del af den eksplicitte regeringsregulering, men som myndighederne søger at påvirke virksomheder og branche til at overholde eller anvende.

Slutteligt er der også teknisk fælleseje, som kan defineres som selvregulering, dvs. brancheformulerede regler, tiltag, m.m. Det er branchens parter alene, som er ansvarlige for at håndhæve, fx vejledninger, frivillige certificeringsordninger m.m.

Det interessante ved det almene tekniske fælleseje er dermed, at selv materiale, der ikke er udarbejdet med et direkte reguleringsmæssigt sigte, alligevel har opnået status heraf. Dette skyldes både den de facto standardisering, som bl.a. retlige afgørelser og især tidligere bygningsreglementers henvisningspraksis til tredjepartskilder har medført. Det almene tekniske fælleseje har således en autoritativ status blandt branchens aktører. Vejledninger, der fx udarbejdes af brancheorganisationer, udøver ikke kun kommunikativ indflydelse på organisationens medlemmer ved at ændre deres holdning til et givent forhold, selvom dette også kan være tilfældet. De organisationer eller fora, der producerer teknisk fælleseje, tilvejebringer rådgivning og konsultation til branchens parter og udøver herigennem en påvirkning på deres institutionelle miljø, dvs. branchen som sådan (se figur 15).



FIGUR 15. Omfang af autoritet og magt i produktionen af det Almene tekniske fælleseje (efter Fung, 2006: 70).

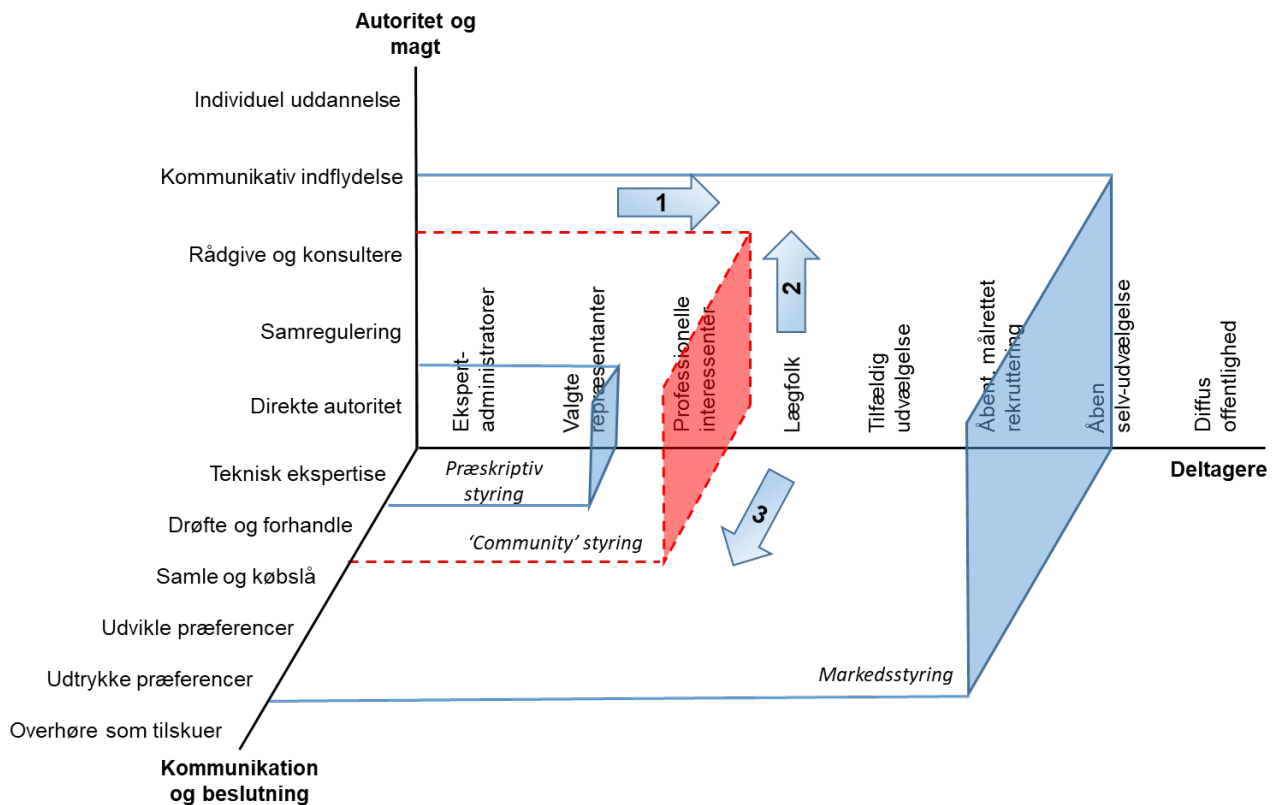
Dette er vel at mærke en påvirkning, der er baseret på et ønske eller forventning om at varetage fællesskabets såvel som egne interesser. Hermed er vi endnu en gang tilbage til spørgsmålet om legitimitet, men også repræsentation, som vi fokuserer på efterfølgende.

Model for styring af det almene tekniske fælleseje

Betragter vi de tre dimensioner, som vi har gennemgået ovenfor, i sammenhæng, får vi et rum for design af forskellige deltagelsesformer og typer af netværksstyring, som giver os mulighed for at diskutere, hvordan det almene tekniske fælleseje kan styres. Formålet med det er at imødegå udfordringer, som er afledt af de mere 'traditionelle' alternative modeller, som vi har berørt igennem analysen, og som vi her betegner som 'præskriptiv styring' hhv. 'markedsstyring'. Dette er illustreret i figur 16.

Figuren viser de tre styringsmodeller, der udspænder et rum for deltagelse og netværksstyring. Den hierarkiske styring er associeret med den traditionelle præskriptive regulering, mens markedsstyringen er associeret med et dereguleret og globaliseret marked, hvor regulering tager form af en selvregulering. Her formulerer private aktører egne virksomheds- og brancheformulerede regler (ofte inden for en overordnet lovgivningsmæssig ramme). Disse to styringsformer ligger i hver sin ende af spektret, når det kommer til spørgsmål om, hvem der deltager, hvordan der kommunikeres og graden af indflydelse på kollektiv handling. I mellem disse har vi skitseret et rum for et 'community' eller fællesskabsstyring af det almene tekniske fælleseje, som søger at:

- Styrke repræsentationen af deltagere i udformningen af teknisk fælleseje (Pil 1).
- Udvide grundlaget for indflydelse på fællesejets udformning (Pil 2).
- Gøre diskussionerne mere refleksive og kvalificerede (Pil 3).



FIGUR 16. Modeller for styring af det almene tekniske fællesje.

Vi mener således, at det er nødvendigt at sikre en bred repræsentation af aktører i produktionen af det almene tekniske fællesje for at styrke det almene tekniske fællesjes legitimitet. Dette argumenterer fx Hansen og Ulfbeck (2020) også for er nødvendigt for at undgå, at fællesjet bliver et redskab til udøvelse af urimelig konkurrence. Dette kræver, at der er en vis grad af kontrol med produktionen af det almene tekniske fællesje, så magtfulde aktører ikke promoverer specifikke partsbaserede interesser, der ikke tjener fællesskabets interesser. Dette er ikke kun et spørgsmål om at sikre en tættere relation mellem offentlig styring og det fællesje, der produceres. Det handler også om at sikre, at dem, der deltager i processen har de fornødne tekniske kompetencer, så de kan bidrage i drøftelser om det faglige indhold. Kun derved kan der opnås en begrundet forventning om, at det forhandlede slutprodukt, et konkret alment teknisk fællesje, kan ses som udtryk for den ypperste viden.

Konsekvensen heraf er, at kontrollen med produktionen af det almene tekniske fællesje kun vanskeligt kan overlades til markedet. Med den præskriptive styrings relative svækkelse synes der at være behov for en bredt sammensat instans, der fungerer som et 'filter' (Lee og Lounsbury, 2015) mellem stat og marked. Opgaven for en sådan instans er ikke at kontrollere produktionen af et teknisk fællesje, men snarere at varetage en koordinerende funktion på vegne af branchen i forhold til at observere, tilskynde og uddanne i brugen af det almene tekniske fællesje.

Dette repræsenterer en udvikling fra at se det almene tekniske fællesje alene i et byggeteknisk lys, til i højere grad at se det som del af branchens samlede regulering – dvs. i en bredere processuel og institutionel sammenhæng. I den forbindelse er der et vigtigt spørgsmål som videre forskning og brancheinitierede tiltag

bør forholde sig til. Det er, hvordan professionslogikken i det almene tekniske fælleseje kan forvaltes, idet denne ikke kan gøres til genstand for regulering, men afhænger af de normer, som kollektivt eksisterer blandt branchens aktører.

KONKLUSION

9 KONKLUSION

I dette kapitel sammenfattes kort de væsentlige resultater og bidrag fra de forskellige deleanalyser og diskussionen.

Analysen har vist, at det som udgangspunkt ikke er muligt at definere konkrete elementer i det almene tekniske fælleseje, inden disse har vist deres værd i en praktisk sammenhæng og er blevet retsligt prøvet. Det er dog også godtgjort, at der i en retlig såvel som byggefaglig sammenhæng er visse skriftlige kilder, der har en særlig status, og som kan betragtes som en del af det almene tekniske fælleseje. Dette drejer sig om materiale, der nyder almen anerkendelse i relevante fagkredse og materiale, der qua dets oprindelse kan siges at have en særlig autoritet. Kilder til det almene tekniske fælleseje kan i hovedtræk fastlægges gennem tre kriterier som omhandler dets indhold, legitimitet og tilgængelighed.

Således gælder det, at normer, forskrifter, vejledninger m.m., hvor der i et givent fagmiljø er udbredt konsensus om, at disse udgør den ypperste viden, er at betragte som alment teknisk fælleseje. Videre er materiale udarbejdet af institutioner, der har en offentlig eller almennyttig status ofte at betragte som alment teknisk fælleseje. Hansen og Ulfbeck (2020: 24) argumenterer således også i deres studie for, at en kildes 'branchepolitiske uvildighed og kommercielle uafhængighed må antages at styrke det fagkyndige udsagn som fortolkningsbidrag.' Slutteligt er det vist, at det almene tekniske fælleseje må være relativt let tilgængeligt for dem, der skal anvende det, hvis det skal kunne betragtes både alment kendt og udbredt i et givent fagmiljø.

Definition af det almene tekniske fælleseje

I et juridisk perspektiv er det væsentligste resultat af nærværende rapport, at elementerne i det almene tekniske fælleseje kan ses som retskilder til fortolkning og udfyldelse af retslige standarder, dvs. hvad der anses for at være sædvanlig god og agtpågivende adfærd inden for et givent fagområde.

I en byggefaglig sammenhæng kan det almene tekniske fælleseje betragtes som en vidensfælled, med karakter af en åben standard og et kollektiv gode. Det almene tekniske fælleseje binder byggeriets aktører sammen på tværs af funktionsområder og er en uadskillelig del af branchens regulering og de fælles bestræbelser på at sikre brede samfundsmæssige værdier.

Regulering af det almene tekniske fælleseje

I rapporten har vi endvidere beskæftiget os med reguleringen af det almene tekniske fælleseje. Dette har omfattet en analyse af betingelserne for det almene tekniske fællesejes tilblivelse med henblik på at forstå, hvordan stigende deregulering og globalisering af branchen sætter nuværende strukturer under pres.

Denne del af analysen har vist, hvordan den statslige 'tilbagetrækning' og gradvise implementering af funktionsbaseret regulering, i kombination med øget markeds-mæssig kompleksitet og orientering, har resulteret i at flere aktører efterspørger en styrkelse af det almene tekniske fællesejets legitimitet. I en markeds-mæssig forståelse fremstår fællesejet således som en konkurrencebegrænsende institution, der mangler legitimitet, forudsigelighed og udgør et usikkert retsgrundlag. På den

anden side har analysen også vist, at det almene tekniske fælleseje skaber positive økonomiske effekter, medvirker til lige konkurrencevilkår og har en vigtig rolle at spille i forhold til at sikre samfundsmæssig værdier og interesser, der går ud over de snævre kortsigtede økonomiske og konkurrencemæssige hensyn.

Der er med andre ord et behov for at overveje, hvordan det almene tekniske fællesejes legitimitet kan styrkes samtidig med, at fællesejets grundlæggende evne til at sikre samfundsmæssige værdier i form af langtidsholdbart byggeri sikres.

I diskussionen kiggede vi derfor på, hvordan en model for netværksstyring af det almene tekniske fælleseje kunne etableres, og hvilke krav, der kan stilles til, hvem der kan deltage i produktionen af teknisk fælleseje, og hvordan denne proces kan tilrettelægges. Disse overvejelser er tænkt som et indspil til de videre diskussioner om det almene tekniske fællesejes fremtidige rolle og funktion i den danske byggebranche. Herunder hører arbejdet med at etablere retningslinjer for, hvordan alment teknisk fælleseje fremover kan udarbejdes og anvendes for at tilgodese nationale krav og interesser under hensyn til den internationale udvikling og samhandel.

REFERENCER

10 REFERENCER

- Australian Government (1997). *Grey-Letter Law, Report of the Commonwealth Interdepartmental Committee on Quasi-regulation*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Australian Government (2010). *Best practice regulation handbook*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Bardhan, P. og Dayton-Johnson, J. (2002). Unequal Irrigators: Heterogeneity and Commons Management in Large-Scale Multivariate Research. I Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P.C., Stonich, S. og Weber, E.U. (Red.) *The Drama of the Commons*. Washington DC: National Academy Press, 87–112.
- Bertelsen, N.H. (2017). *Baggrund for etableringen af Stående Byggepanel i 2015-16. Notat af 14. september 2017*. Hentet på <https://www.staaendebyggepanel.aau.dk>.
- Bertelsen, S. (1997). *Bellahøj, Ballerup, Brøndby Strand: 25 år der industrialiserede byggeriet*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Black, J. (2001). Decentring regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world. *Current legal problems*, 54(1), 103-146.
- Blume, P. E. (2009). *Juridisk metodelære*. København: Djøf Forlag.
- BvB (2004). *Statistik om tage*. København: Byggeskadefonden vedrørende Bygningsfornyelse (BvB).
- Christoffersen, M.N. og Andersen, B.H. (1982). *Åbent interview*. SFI studie nr. 41. København: Socialforskningsinstituttet (SFI).
- Dansk Byggeri (2019). *Entreprenørens oplysningspligt ved brug af ikke gennemprøvede metoder og materialer*, København: Dansk Byggeri.
- EBST (2004). *Svigt i byggeriet – økonomiske konsekvenser og muligheder for en reduktion*, København: Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003). *Vejledning om kvalitetssikring i byggeriet*. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- EU (2011). *Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler*, 2011/C 11/01, Bruxelles: Den Europæiske Union.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J. og Acheson, J.M. (1990) The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human ecology*, 18(1), 1-19.
- Frederiksen, N. (2017). *Med frihed følger ansvar. En praksisregime-analyse af entreprenørens handlemuligheder i en bygge- og anlægsbranche i konstant udvikling*. København: Aalborg Universitet.
- Friedland R (2014). Divine institution: Max Weber's value spheres and institutional theory. *Research in the Sociology of Organizations* 41, 217–258.

- Friedland, R. og Alford, R.R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradiction. I Powell, W.W. og DiMaggio, P.J. (Red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 232-263.
- Fung, A. (2003). Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of political philosophy*, 11(3), 338-367.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4), 513-522.
- Geary, J., Reay, T. og Bubela, T. (2019). The Impact of Heterogeneity in a Global Knowledge Commons: Implications for Governance of the DNA Barcode Commons. *International journal of the commons*, 13(2), 909-930.
- Goodrick, E. og Reay, T. (2011). Constellations of institutional logics: Changes in the professional work of pharmacists. *Work and occupations*, 38(3), 372-416.
- Gottlieb, S.C. (2010). *The Constitution of Partnering: A Foucauldian analysis of dispositives, space, and order in Danish construction*. Kgs. Lyngby: DTU Management.
- Gottlieb, S. C., Koch, C., Frederiksen, N., og Vogelius, P. (2020). Governing the common good: Collective action in institutional maintenance. I: Scott, L og Neilson, C. (red.), *Proceedings of the 36th Annual ARCOM Conference*, 7-9 September 2020, 225-234,
- Gottlieb, S.C. og Frederiksen, N. (2020). Deregulation as socio-spatial transformation: Dimensions and consequences of shifting governmentalities in the Danish construction industry. *Environment and planning c: politics and space*, 38(3) 484-502.
- Hansen, B.O. (2020). Free rider. I *Den Store Danske*, Gyldendal. Hentet 30. april 2020 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=79789>.
- Hansen, E.J.D.P., Frederiksen, N. og Gottlieb, S.C. (2018). *Evaluering af regler for byggeri i vinterhalvåret*. SBI Forlag 2018:01. København: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Hansen, O. og Ulfbeck, V. (2020). *Rapport om betydningen af begrebet 'alment teknisk fælleseje' i entrepriseretten*. København: Det Juridiske Fakultet, Center for virksomhedsansvar (CEVIA), Københavns Universitet.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hess, C. og Ostrom, E. (2007). Introduction: An overview of the knowledge commons. I Hess, C. og Ostrom, E. (Red.) *Understanding knowledge as a commons: From theory to practice*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp. 3-26.
- Howlett, M. og Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in 'new governance arrangements'. *Policy and society*, 26(4), 1-18.
- Kamp, A. og Nielsen, K.T. (2008). *Nye horisonter i arbejdsmiljøreguleringen. Netværksstyring i arbejdsmiljøfeltet*. Roskilde: Roskilde Universitet.

- Keast, R.L., Mandell, M. og Brown, K.A. (2006). Mixing state, market and network governance modes: the role of government in 'crowded' policy domains. *International journal of organization theory and behavior*, 9(1), 27-50.
- Keiding, H. (2019) Gode. I *Den Store Danske*, Gyldendal. Hentet 28. februar 2019 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=84727>
- Kindleberger, C.P. (1983). Standards as public, collective and private goods. *Kyklos*, 36(3), 377-396.
- Koch, C. og Gottlieb, S. (2017). Realising "Near Zero Carbon" building policy and regulation: Comparing sustainable housing developments in Denmark and Sweden. *CIB Proceedings workgroup 65*, 139-150.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017). *Konkurrencerådets afgørelse d. 31. maj 2017: Konkurrencebegrænsning på det danske marked for tagpap og tagfolie*. Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Konkurrenceankenævnet (2018). *Kendelse afsagt af Konkurrenceankenævnet den 12. september 2018 i sag nr. KL-2-2017, KL-4-2017 og KL-5-2017*. Viborg: Konkurrenceankenævnet.
- Kvalitetssikringsbekendtgørelsen (2011). Bekendtgørelse om kvalitetssikring af byggearbejder i alment byggeri m.v. og ombygninger efter lov om byfornyelse og udvikling af byer, *BEK nr 773 af 27/06/2011*. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=137901>.
- La Cour, A. og Andersen, N.A. (2016). Metagovernance as Strategic Supervision. *Public performance & management review*, 39(4), 905-925.
- Lee, M. D. P., & Lounsbury, M. (2015). Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste. *Organization Science*, 26(3), 847-866.
- Milinski, M., Semmann, D. og Krambeck, H.J. (2002). Reputation helps solve the 'tragedy of the commons'. *Nature*, 415(6870), 424-426.
- Munch-Petersen, J.F. (1980). *Politiske & teknologiske initiativer i byggeteknologiens udvikling efter anden verdenskrig*. IFH-rapport 149. Kgs. Lyngby: Institut For Husbygning, DTH.
- Nørager, T. (1985). *System og livsverden – Habermas's konstruktion af det moderne*. Århus. Anis
- Olsen, J.P. (1997). Institutional design in democratic contexts. *Journal of political philosophy*, 5(3), 203-229.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. UK: Cambridge university press.
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of economic perspectives*, 14(3), 137-158.
- Raynard, M., Kodeih, F. og Greenwood, R. (2019). Proudly Elitist and Undemocratic? The distributed maintenance of contested practices. *Organization studies*, 0170840619874462.

- Regeringen (2014). *Vejen til et styrket byggeri i Danmark – regeringens byggepolitiske strategi*. København: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R.A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Schluchter, W. (1996). *Paradoxes of Modernity – Culture and Conduct in the Theory of Max Weber*. Stanford, California. Stanford University Press
- Scott, W. R. (2003). Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and corporate change*, 12(4), 879-894.
- Strauss, A. og Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011). Hvor effektive og demokratiske er styrings-netværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker. *Scandinavian journal of public administration*, 15(2), 3-23.
- Sørensen O.B. og Vogelius, P. (1991). *Livsformer og normativitet*. København: Geografisk Institut.
- Teubner (1983). Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review*, 17,(2), 239-286
- Thuesen, F. og Bille, R. (2017). *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, SFI.
- Tinbergen, J. (1984). On collective and part-collective goods. *De economist*, 132(2), 171-182.
- Vogelius, P. (2017). *Renovering i almennyttigt boligbyggeri – erfaringer med proces, skimmel og indeklima (1. udg.)*, Forskning i det byggede miljø, SBi, Nr. 10, Bind. 2017, Polyteknisk Boghandel og Forlag.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007). *Bedre og billigere byggeri*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Det almene tekniske fælleseje er hjørnестenen i byggeriets kvalitetssystem. Til trods for vigtigheden af det almene tekniske fælleseje, er det langt fra et klart defineret begreb. Der er forskellige opfattelser af, hvilken rolle fællesejet har, og hvilke retlige og praktiske følgevirkninger det kan have. Byggeriets internationalisering og deregulering har desuden givet anledning til en mulig konflikt mellem intentionerne om skærpet konkurrence og ønsket om høj kvalitet med færrest mulige svigt. Rapporten undersøger fællesejets funktion i branchen, og hvordan det kan udformes for at rumme potentielt modstridende partsinteresser og stadig opretholde sin legitimitet. Rapporten viser, at det generelt ikke er muligt at definere konkrete elementer i det almene tekniske fælleseje inden disse har vist deres værd i en praktisk sammenhæng og er blevet retligt prøvet. I en retlig sammenhæng kan fællesejet ses som retskilder til fortolkning og udfyldelse af retlige standarder, dvs. hvad der anses for at være sædvanlig god og agtpågivende adfærd inden for et givent fagområde. I en byggepraktisk sammenhæng kan fællesejet betragtes som en åben standard og et kollektiv gode. Det almene tekniske fælleseje binder byggeriets aktører sammen på tværs af funktionsområder, og det er en uadskillelig del af branchens regulering og de fælles bestræbelser på at sikre brede samfundsmæssige værdier.

