

Siri Nørve

# Bedre kontroll over byggevirksomheten?

En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Siri Nørve

# **Bedre kontroll over byggevirksomheten?**

En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis

Prosjektrapport 390 – 2005

Prosjektrapport 390

Siri Nørve

### **Bedre kontroll av byggevirkksomheten?**

En evaluering av kommunal iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis

Emneord: plan- og bygningsloven, evaluering, tilsyn, kontroll og byggesaksbehandling

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0883-7

150 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

[www.byggforsk.no](http://www.byggforsk.no)

## Forord

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har Norges forskningsråd (NRF) satt i gang en evaluering av endringene i plan- og bygningsloven. Det ligger mange utredninger forut for reformen og fokus i disse forarbeidene har vært forskjellig, fra forenkling og effektivisering til bedring av teknisk, funksjonell og estetisk kvalitet. Det er kvalitetsfokuset som ligger til grunn for den lovendringen som trådte i kraft 1.7.1997.

Prosjektet "Bedre kontroll over byggevirkksomheten? En evaluering av kommunale iverksetting og byggeforetakenes endrede kontrollpraksis" tar for seg både utviklingen av kommunenes nye rolle i saksbehandlingen og som tilsynsmyndighet samt kontrollutviklingen i prosjekterings- og utføringsforetak.

Empirisk bygger undersøkelsen både på kvalitative og kvantitative data. Vi har gjennomført en casestudie av iverksettelsesbetingelser og praksisutvikling i 8 kommuner. Disse problemstillingene er videreført i en survey der vi har fått data fra 91 kommuner. I tre av casekommunene ble det valgt ut til sammen 10 byggeprosjekter iverksatt etter lovreformen. Disse prosjektene ble valgt ut i samarbeid med kommunene ut fra våre ønsker mht til f.eks bygningstype, kompleksitet og gjennomføringsmodell. Blant referanseprosjektene har vi alt fra hytter, større boligprosjekter, til enkle og mer kompliserte yrkesbygg.

Vi har i disse referanseprosjektene sett hva som er innsendt i forbindelse med byggesaksbehandlingen. Videre har vi kontaktet et utvalg av aktører i hver av byggesakene og intervjuet dem om deres systemutvikling, kontrollpraksis, og om deres erfaring og samarbeid med kommune og med andre aktører i byggesaken.

Fokuset i vår undersøkelse har vært hva de ulike aktørene i en byggesak *gjør*, ikke hva de mener om reformen.

Det er mange som har deltatt i denne undersøkelsen, i opplegget for undersøkelsen, i datainnhenting, i delanalyser og som har bidratt i rapporteringen. Først og fremst må Morten Meyer nevnes. Han har sammen med undertegnede stått for opplegget av studien og deltatt i prosjektet helt fram til rapporteringen. Deler av rapporteringen bygger hans delanalyser. Videre har Emilie Stang, Cecilie Flyen Øyen og Sidsel Jerkø deltatt i datainnsamlingen. Steinar Østerby har gjennomført surveyen og stått for en redaksjonell bearbeiding av rapporten. Cecilie har videre vært kvalitetsikrer og inspirator gjennom rapporteringen og Torer Berg har i den siste fasen vært kvalitetssikrer for rapportens del 2. Helene Hannestad har ved behov tatt seg av korrekturlesingen. En stor takk til dere alle.

Men først og fremst vil jeg takke alle som har stilt sin tid og erfaring til rådighet i kommuner og foretak. Som tålmodig har prøvd å forklare meg hva de egentlig gjør og legger vekt på, fra kvalitetsfokuset ved komprimering av masser til hvordan byggesaksbehandlere håndterer politisk vanskelige saker. TAKK.

Oslo, 26. mai 2005

Berit Nordahl  
Forskningssjef

Siri Nørve  
Prosjektleder

Forord.....	3
Sammendrag og konklusjoner .....	6
1. Bakgrunn for ny lov .....	6
2. Prosjektets tilnærning og problemstillinger .....	7
3. Design, metoder og gjennomføring av prosjektet .....	7
4. Kommunalpolitikk og byggesaksbehandling .....	8
5. Gjennomføring av byggesaksbehandling og kontrollarbeidet i kommunene.....	9
6. Kommunal iverksetting - hovedfokus på det lokale.....	11
7. Kontrollarbeidet i prosjekteringen .....	13
8. Kontrollarbeid i utføringen.....	14
9. Hvor går reformen? .....	15
Kapittel 1 Lovreformen og studiens overordnede problemstillinger .....	19
1. Bakgrunn .....	19
2. En kvalitetsreform .....	20
3. Styringsutviklingen - fra detaljkontroll til systembasert tilsyn .....	24
4. Virksomhetene, myndighetskrav og styringssystemer .....	25
5 Kommunene - nye og gamle roller.....	27
Kapittel 2 Design, metode og problemstillinger .....	29
1 Mot en ny kontrollpraksis .....	29
2 Kommunene som iverksettere .....	30
3 Foretakene .....	34
4 Design og metode.....	36
5 Gjennomføring av undersøkelsen.....	40
Kapittel 3 Casestudie av et utvalg kommuner.....	42
1 Case 1: Mellomstor industrikommune .....	44
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	44
Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven .....	45
2 Case 2: Reiselivskommune med stort bygdesenter .....	47
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	47
Gjennomføring av oppgaver etter Plan og bygningsloven.....	48
3 Case 3: Regionalt senter .....	52
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	52
Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven .....	53
4 Case 4: Mellomstor kystby.....	56
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	56
Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven .....	57
5 Case 5: Stor industri- og service-kommune .....	60
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	60
Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven .....	60
6 Case 6: Stor østlandsby .....	63
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	63
Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven .....	65
7 Case 7: Stor vestlandsby .....	69
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	69
Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven .....	70
8 Case 8: Liten turistkommune på Østlandet .....	73
Bakgrunn for kommunens iverksetting .....	73
Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven .....	74
9 Oppsummering av casene.....	77

Kommunale mål og kommunale forutsetninger for iversetting .....	77
Forhåndskonferansen – videre utvikling av foreliggende praksis.....	80
Søknader og saksbehandling – ”Vi må få det unna” .....	80
Tilsyn og kontroll .....	81
10 Utdyping av noen tema .....	83
Muntlig byggesaksbehandling.....	83
Tillit og troverdighet .....	84
Lokale kvalitetsproblemer og kvalitetsstrategier .....	86
Kapittel 4 Kommunesurvey .....	88
1 Innledning.....	88
2 Ny byggesaksbehandling - politikk eller administrasjon .....	88
3 Utviklingen av ressurser og byggesakstider.....	90
4 Kommunal byggesaksbehandling .....	93
5 Kontrollplanen – intensjoner og praksis.....	100
6. Tilsyn som begrep og som virksomhet .....	102
Kapittel 5 Kommunale prioriteringer og iverksetting. ....	108
1. Hovedfunn:.....	109
2 Byggesaksbehandling som kommunal politikk.....	109
3. Kommunale prioriteringer.....	111
4. Kvalitetsfokus og interesser .....	112
Kapittel 6. Kvalitetssikring og kontrollarbeidet.....	118
1. Reformen bygger på kvalitetssikring .....	118
2. Kvalitetssikring – gode prosesser eller unødvendig dokumentasjon? .....	118
3. Utvalg av case og intervju med aktører.....	119
4. Tiltak og gjennomføringsformer som basis for erfaringer .....	120
5. Gjennomføringsmodeller .....	120
6. Arkitekter – roller.....	122
7. Oversikt over tiltakene .....	123
Kapittel 7 Arkitekturprosjektering .....	126
1. Generell gjennomgang av arbeidspraksisen .....	126
2. Kontrollarbeidet hos arkitekturprosjekterende - empiri .....	127
3. Kontroll hos arkitekturprosjekterende – praksis og utfordringer .....	132
Kapittel 8 Teknisk prosjektering .....	137
1. Kontrollarbeidet hos teknisk prosjekterende - empiri .....	137
2. Kontroll teknisk prosjekterende – praksis og utfordringer.....	141
Kapittel 9 Utføring -entreprenører, leverandører og byggmestere.....	143
1. Kontrollarbeidet hos utførende – entreprenører og byggmestere - empiri.....	143
2. Kontroll utførende – praksis og utfordringer .....	155
Litteratur.....	161
Vedlegg: Spørreskjema til kommuner.....	163

## Sammendrag og konklusjoner

Det ble 1995 vedtatt en ny byggesaksdel av Plan- og bygningsloven og denne ble iverksatt fra 01.07.97. Dette prosjektet er et studium av iverksettelsesbetingelsene i kommunene, og betingelser og forutsetninger i foretakene, samt praksisutviklingen i kommuner og foretak.

### 1. Bakgrunn for ny lov

Offentlig godkjenning og kontroll med byggearbeider har lang tradisjon i Norge. I Norge fikk vi lov om bygningsvesenet først i de store byene, med lov om bygningsvesenet i Christiania av 1827 som den første. I 1845 ble det vedtatt en generell bygningslov for alle kjøp- og ladesteder som ikke hadde egen bygningslov. Den tidlige lovgivingen var mest opptatt av godkjenning og kontroll med tekniske krav til bygningens standard.

Først ved bygningsloven av 1965 omfatter loven alle kommuner. Å ivareta tekniske hensyn har fortsatt vært sentralt og slik de etter hvert er konkretisert i Teknisk forskrift og veiledning. Kommunene skulle fram til 1986 alltid utføre bygningskontroll. Fra 1986 fikk vi en endring i regelverket som ikke lenger påla kommunene å gjennomføre bygningskontroll. Kommunene *burde* gjennomføre kontroll.

Bygningskontrollen ble bygget ned og praksis på 90-tallet var at de færreste kommuner i saksbehandlingen gjennomførte noen kontroll med at de tekniske kravene var ivaretatt. Det er antatt at noen av de kontrolloppgavene som ble gjennomført hadde mindre verdi. Kommunene hadde begrensede ressurser og vilje til å gjennomføre bygningskontroll. Dette innebar at bygningsmyndighetens behandling av søknaden ikke ga en garanti for at søknaden på alle punkter tilfredstilte lov og forskrift.

#### *Kvalitetsproblemer*

Utgangspunktet for reformen av 1995 var problemer med mange feil og mangler i norske bygg, vi hadde et kvalitetsproblem. En undersøkelse viste at omfanget av byggskader medførte årlige kostnader på om lag 5 % av prosjektvolumet, da svarende til 2 milliarder kroner. Slik en forstår dette kvalitetsproblemet, handler det ikke om utilstrekkeligheter eller mangler i lov og regelverket. *Problemet var at regelverket manglet etterlevelse.* Kontrollen var for dårlig.

Med nedbygging av den kommunale kontrollen (gjennom saksbehandling og byggeplasskontroll), er reformens strategi å endre ansvarsfordeling for kontrollen av de tekniske kravene. Reformen overfører kontrollansvaret fra kommunen til prosjekterende og utførende. Ansvar for å ivareta myndighetskravene delegeres til de utøvende fordi det er dem som har størst mulighet til faktisk å påvirke kvaliteten.

Kommunen får nye roller. De skal følge opp aktørenes kontroll og generelt følge opp gjennomføringen av loven. Kommunene skal også se til at en byggesak gjennomføres med tilstrekkelig kompetanse. Kommunene må derfor både gjøre en vurdering av byggesaken og om aktørene har riktig kompetanse. De skal godkjenne hvem som kan ta på seg det offentligrettslige ansvaret for ulike deler av byggesaken og vurdere kontrollformen. Kommunen skal også se til at aktørene fyller sitt kontrollansvar og generelt se til at loven overholdes (føre tilsyn).

De nye rollene og det nye kontrollansvaret er igjen knyttet til en prosess som starter med forhåndskonferanse, der partene møtes og ender med kommunens godkjenning av kontrolldokumentasjon/kontrollerklæring før kommunen utsteder ferdigattest. Poenget er å få til avklaringer av kravene til byggeprosjektet gjennom tidlig kontakt. I denne prosessen ligger det mange kontaktpunkter og muligheter for dialog mellom aktørene og de kommunale bygningsmyndighetene.

## 2. Prosjektets tilnærming og problemstillinger

Vår tilnærming er enkel: Dersom reform skal føre til bedre kvalitet, må hovedgrepene i iverksettingen være i tråd med intensjonen. Kjernepunktet i reformen er å etablere en ny og bedre kontrollpraksis. *Dersom det nye kontrollregimet ikke utvikles i tråd med lovens intensjoner, kan vi heller ikke forvente at feil og mangler i bygg avtar.* Dette prosjektet tar sikte på å studere iverksetting mht. etablering av *nytt kontrollansvar og ny kontrollpraksis.*

Som vi har pekt på har aktørene i byggesaken overtatt kontrollansvaret, men de kommunale bygningsmyndighetene har også fått nye roller som gjennom en prosess relaterer seg til prosjektet, foretakene og de ansvarlige. Det er derfor mange parter som må studeres, både kommunenes iverksetting av sin nye rolle og de oppgavene som ligger til denne rollen, samt de prosjekterendes og utførendes gjennomføring av sine oppgaver.

- Hva betyr kommunale forutsetninger (kompetanse, ressurser, politisk prioritering og aksept) for kommunenes iverksetting av ”ny” byggesaksbehandling og tilsyn?
- Hvilken strategi har kommunen utviklet mht. til å iverksette sitt nye tilsynsansvar?
- Legger kommunene føringer på tiltakenes forståelse av kontroll og krav til kontrolldokumentasjon gjennom forhåndskonferanser, søknadsbehandling og tilsyn?
- Hva synes å være virksomhetenes tilpasning til krav om kontroll?
- Hvordan forenes byggebransjens arbeidsform med de formelle kontrolloppleggene (kontrollplan, foretakssystem)?

## 3. Design, metoder og gjennomføring av prosjektet

På det området vi skal undersøke, foreligger det lite verifisert kunnskap. Vi har derfor valgt å studere kontrollutviklingen i kommuner og foretak, først kvalitativt og deretter undersøke funnene representativt gjennom en survey i et større utvalg.

### *Kommuner*

I den kvalitative delen gjør vi casestudier av forutsetninger og praksisutvikling i åtte kommuner. Det som er viktig i casestudien er å få tak i sentrale erfaringer. Derfor har vi valgt kommuner som vi mener kan representere *ulike erfaringer*, kommuner som er typiske og antatt forskjellige. Vi har derfor valgt kommuner som har ulik geografisk beliggenhet og antatt ulike klimatiske problemstillinger. De varierer i størrelse, men vi har ikke tatt med svært små kommuner fordi vi er avhenging av at de har hatt en viss praksis (et visst antall byggesaker gjennomført etter lov).

### *Tiltak og foretak*

Det har vært en antagelse at kommuner og byggforetak utvikler ny praksis i et samspill. Vi har derfor valt ut et *utvalg av byggesaker*, tiltak, fordelt på casekommunene. Undersøkelsene av tiltakene vil danne grunnlaget for å si noe om kontrollutviklingen på tiltaksnivå. Kontrollproblemstillingene er knyttet til forhold ved tiltaket, som grensesnittproblemstillinger, kontrollarbeidet rettet mot egne arbeider og underentreprenørers arbeider. Vi må uansett



tilbake til foretakene for å undersøke hvordan de har forberedt sin nye rolle og hvilke redskaper og rutiner de har utviklet for sin prosjektstyring. *Utvalg av foretak skjer derfor gjennom utvalg av tiltak.*

Vi planla å trekke ut ca. tre tiltak i hver av de seks casekommunene, til sammen 18 tiltak. Tiltakene burde varieres i størrelse og kompleksitet. Vi har gjennomført utvalget av byggesak i tre kommuner og med noe færre tiltak enn forutsatt og med flere store tiltak (mer komplekse saker og mange aktører). Samlet har vi gjennomgått 10 tiltak, der seks er store. Vi har gjennomført over 40 intervjuer, noen av dem var intervju med to eller flere. Vi har slik sett hatt kontakt med ca. 60 informanter knyttet til gjennomføringen av 10 prosjekter.

#### *Survey*

Ut fra de erfaringer mht. kommuner og foretaks utvikling og praktisering av sitt kontrollarbeid, ønsket vi å gjennomføre en survey til et utvalg av kommuner. Surveien ble gjennomført ved årsskiftet 2003-2004. Skjemaet ble sendt til ca. 145 kommuner. Med svar fra 91 kommuner gir dette en svarprosent på 62. Vi rangerte kommunene fylkesvis etter størrelse og trakk deretter ut hver tredje kommune (bruttoutvalget). De kommunene vi fikk svar fra (nettoutvalget) viser seg mht. størrelse å være representative for kommune-Norge.

## 4. Kommunalpolitikk og byggesaksbehandling

### *Kommunalpolitikken i byggesaksbehandlingen*

Det generelle bildet er at det "ligger lite politikk" i byggesaksbehandlingen. Det har derfor vært liten politisk interesse for reformen. De sakene som vekker politisk interesse er dispensasjonssaker og estetikk. Den politiske interessen knytter seg altså til saker som ligger i grensen mellom plan og byggesak og *der vedtaket i byggesaken handler om å tilpasse bygget til lokale vilkår*. Videre finner vi i casene og i surveyen at byggesakstidene er et politisk spørsmål og har høy prioritet. Av casene ser vi at dette er begrunnet med viktigheten av god service og at utbygging bidrar til god næringsutvikling.

### *Kommunale forutsetninger for iverksettingen*

Kommunene fikk ved reformen nye roller. Lovforarbeidene drøfter "de administrative konsekvensene", men det ligger ikke i disse diskusjonene at ny lov ville gi vesentlig merarbeid. Eventuelt burde nye oppgaver kunne gebyrlegges (s. 30), men selve tilsynet ble ikke foreslått gebyrbelagt.

Gebyrpolitikk er imidlertid lokalpolitikk: Det er kommunestyret som fastsetter gebyrsatsene og de økonomiske rammene for byggesaksarbeidet, og dermed også betingelsene for å drive saksbehandling og tilsyn. Videre vil planer for organisering av administrasjonen, nye stillingshjemler og liknende bli politisk behandlet. Dette innebærer at det *ligger mye politikk knyttet til vilkårene for byggesaksbehandlingen* i de årlige budsjetteringsprosesser. Dette innebærer at kommunal politikk bestemmer vilkårene for iverksettingen gjennom tildeling av ressurser og prioritering av gjøremål i byggesaksavdeling, f.eks. gjennom virksomhetsplaner. Hvor mye politikk det vil ligge i beslutningene som fattes, vil variere.

Ble så ny byggesaksbehandling vurdert politisk og administrativt før reformen ble iverksatt? Skjedde det forberedelser på dette nivået? Surveien viser at administrasjonen forholdt seg til reformen, i halvparten av kommunene. Dette var tydeligst i de store byggesakskommunene. Derimot vakte reformen liten politisk oppmerksomhet. Samlet sett så kommunene reformen som en faglig og administrativ reform.

### *Endringer i kapasitet og kompetanse?*

Vi har i surveyen spurt om antallet årsverk (kapasitet) i byggesaksadministrasjonen i 1996/97 og i 2002. Våre data viser at bemanningssituasjonen synes å være svært stabil over år for kommunene.

Hvilke kompetanser har normalt byggesaksavdelingene i dag? Det alminnelige er teknisk kompetanse, noe vi finner i ni av 10 kommuner. Noen kommuner har forsterket sin kompetanse etter reformen, i alminnelighet den tekniske kompetansen. Ellers finner vi at det er ansatt jurist og arkitekt i enkelte av kommunene. Behovet for juridisk kompetanse knyttes i mange tilfeller til oppfølging av ulovligheter, en oppgave som ikke kan knyttes til reformen. Det mest alminnelige er gjennom kursing å styrke kompetansen til de som allerede er ansatt.

### *Økte saksbehandlingstider – nye ressurser?*

Da reformen ble innført hadde de gjennomsnittlige saksbehandlingstidene for vanlige byggesaker vært nedadgående. Vi fant i casestudiene at reformen førte til at byggesakstidene igjen begynte å stige, men var i ferd med å normalisere seg. Da hadde to av casekommunene fått økte ressurser, bl.a. fordi de var underbemannet allerede før reformen. Surveyen viste for ca. 60 % av kommunene at saksbehandlingstiden i januar 2003 var som før reformen ble iverksatt. Like store grupper av kommuner har fått henholdsvis kortere og lenger saksbehandlingstid. Det var heller ikke slik at de som har fått økte ressurser, var de som har redusert sine saksbehandlingstider. Heller ikke de som har fått redusert sin kapasitet, har fått lenger saksbehandlingstid.

### **Konklusjon – kommunale vilkår**

- *Vi finner at kommunenes nye oppgaver og iverksettingen av disse, ikke var et politisk tema i kommunene. Samlet sett så kommunene reformen som en faglig og administrativ reform, som en omstilling av løpende oppgaver. De forberedte seg gjennom å kurse sine medarbeidere.*
- *Videre finner vi at kapasiteten knyttet til byggesaksbehandling har vært stabil over år. Noen kommuner økte sin kapasitet mellom 1997 og 1999 som følge av uakseptable saksbehandlingstider. Underkapasiteten kan imidlertid ikke alltid knyttes til reformen, men til endring i saksmengde i årene før reformen ble iverksatt.*
- *Kompetanseprofilen ser ikke ut til å være vesentlig endret som følge av reformen. Vi finner ingen systematikk knyttet til endringene i saksbehandlingstider og endringer i ressurser.*

### **5. Gjennomføring av byggesaksbehandling og kontrollarbeidet i kommunene**

Før undersøkelsen ble iverksatt, var vi kjent med at tilsynsutviklingen var kommet kort. Vi ønsket å kartlegge:

- hvilke oppgaver som byggesaksavdeling prioriterte
- hvordan administrasjonen gjennomførte oppgavene.

Byggesaksavdelingene prioriterer forhåndskonferanser, søknadmottaket, saksbehandling (93 %) og service til publikum. Bare 4 % av kommunene legger prioritet i tilsynet.

### *Forhåndskonferanser*

Undersøkelsen viser at mange av kommunene hadde praktisert ”forhåndskonferanser” eller småmøter tidlig i prosessen, også før reformen. Undersøkelsen viser at formen på forhåndskonferansene kan variere, men det viktige her er hva konferansene brukes til. Vi finner at de aller fleste kommuner prioriterer å ta opp planbestemmelsene og ca. 60 % prioriterer å ta opp estetikk. I de store byggesakskommunene hadde estetikk i forhåndskonferansene enda høyere prioritet. Disse to temaene var de høyest prioriterte områdene. Dette er naturlig ut fra at plan- og estetikkbestemmelser utgjør de vesentlige, kommunale rammene for et tiltak og har politisk interesse.

### *Søknadmottaket*

70 % av kommunene oppgir at de ved mottaket gjør en førstehåndsvurdering av søknaden. Det de primært sjekker er at forholdet til omgivelsene og kommunale rammebetingelser for øvrig er oppfylt. Ca. 60 % kommunene går også litt inn i selve prosjektet og ser over. Men det er også vanlig å se til at ansvarsoppgaven ligger ved.

### *Saksbehandlingen - tiltaksklasser, ansvarsrett og kontrollform*

For å gjøre en vurdering av bygget mht. tiltaksklassen og fagområder som må dekkes med ansvar, må saksbehandlingen se på prosjektet. Det kommunene i bortimot 90 % av tilfellene ser på er brann og estetikk. Generelt finner vi at kommunene sjelden eller aldri foreslår endring av tiltaksklasse. Men i de store kommunene (med antatt mer kompliserte saker) mener 2/3 av dem at av og til forslås endring av tiltaksklasse. Men det skjer ikke ofte, verken i små eller store kommuner.

Opprinnelig hadde en tenkt at flere uavhengige kontrollforetak ville stå for en del av kontrollen, men utviklingen har gått mot at den vanlige kontrollformen er egenkontroll. Vi fant i casene at uavhengig kontroll ikke var vanlig. Surveyen viser at 60 % av kommunene sjelden eller aldri pålegger uavhengig kontroll, 40 % gjør det av og til. De pålegger uavhengig kontroll i hovedsak når de vurderer den formelle kompetansen som for svak. En fjerdedel av kommunene har pålagt uavhengig kontroll overfor virksomheter, der de har høstet dårlige erfaringer eller der det kan være tvil om at tiltaksklassen er for lav.

### *Tilsyn*

Begrepet tilsyn nyttes i Ot.prop. nr 39 (1993-94), både om *den samlede rolle* som kommunen har overfor virksomheter/tiltak (kommunene skal ”påse”) og mer avgrenset om *enkelthandlinger* knyttet til foretak og prosjekter (kontroller).

Slik vi forstår lovens forarbeider, er ikke tilsyn en skjematisk gjennomføring av en rekke kontrollaktiviteter, men et strategisk grep for å kontrollere vesentlige forhold. Hva dette vil være, vil avhenge av egenskaper ved prosjektet eller ved aktørene. I caseundersøkelsen finner vi derimot at tilsyn forstås som en spesifikk og svært omfattende metode med stor vekt på dokumenter og dokumentasjon – ”mye papirarbeid”.

Vi erfarte i casestudien at det var ikke slik kommunene selv tenkte strategisk. Flere kommuner foretok stikkprøvekontroller av ulik art, men de kalte det ikke tilsyn. De var kanskje litt redd for at kontrollene ikke egentlig var ”moderne” tilsyn men ”gammel byggeplasskontroll”. Dermed fikk vi i tidlig fase en underrapportering av hva som faktisk skjer i kommunene.

Surveyen har derfor valgt en annen tilnærning til tilsynstemaet og spurt om gjennomføring av visse aktiviteter som vi med rimelighet kan aggregere under ”tilsyn”. Vi finner at nesten halvparten av kommunene gjennomfører aktiviteter som kan falle under tilsyn med prosjektering, og 90 % av kommunene befinner seg stundom på byggeplassen. ¾ av kommunene oppgir at når de er på byggeplassen ser de på bygget i relasjon til tegningene.

**Men:**

- 2/3 av kommunene gjennomfører ikke kontroller mot foretakene på fast basis.
- 10 - 15 % av kommunene gjør det i spesielle tilfeller eller litt tilfeldig.
- Bare et fåtall av kommuner gjennomfører kontrollarbeid (tilsyn) på fast basis.

*Ulovligheter og sanksjoner*

Det har vært gjennomført lite tilsynsvirksomhet (i de kommuner vi har informasjon om) og sanksjoner av ulovligheter og avvik i byggeprosessen har derfor ikke vært noe stort tema. Men i flere av casekommunene var opprydding i ulovligheter et politisk prioritert område. Det dreier seg i noen tilfeller om igangsetting uten tillatelse. I andre tilfeller dreier det seg om ulovlig bygging, av hytter, garasjer og veier. Kommunenes reaksjoner varierte. Ulovlig bygging var i casekommunene ikke noe nytt fenomen og ble ikke knyttet til gjennomføringen av ny lov.

**Konklusjon – søknadsbehandling og tilsyn**

- *I søknadsbehandlingen har bygningsmyndighetene ulike oppgaver. Kommunene legger størst vekt på å vurdere søknaden opp mot plangrunnlaget.*
- *Forhåndskonferansen brukes aktivt av både kommuner og foretak og synes å være forlengelsen av en tidligere utviklet praksis.*
- *Surveyen viser at kommunene gjennomfører sine øvrige oppgaver, men kommunene foreslår sjelden eller aldri endring i foreslått tiltaksklasse og godkjenner stort sett foreslått kontrollform (som er egenkontroll).*
- *Dette kan være indikasjoner i materialet på at byggesaksbehandlingen i mange kommuner er litt ”tynn”, det tas ikke for mange initiativ eller gjøres vurderinger ut over det en absolutt må.*
- *Foretakene er stort sett fornøyd med kommunenes saksbehandling, men etterlyser den faglige utvekslingen som de tidligere hadde i søknadsprosessen i mange kommuner - ”de nekter å bruke sin kompetanse”.*
- *Kommunene flest forsøker seg fram med noe tilsyn, de aller fleste på byggeplassen og ser på forhold som de også tidligere vurderte.*
- *Denne tilsynsvirksomheten skjer for de fleste kommuner sjelden og inngår ikke i et fast og planlagt opplegg. Vi ser ikke klare kommunale strategier.*
- *Med så liten tilsynsvirksomhet, vet vi lite om hvordan sanksjoner brukes.*

**6. Kommunal iverksetting - hovedfokus på det lokale**

Vi har her gjennomgått hva kommunene oppgir at de gjør og hva de prioriterer i sitt daglige arbeid. Vi ser at de er opptatt av forholdet til planbestemmelsene og estetisk kvalitet i forhåndskonferansen. Søknadsmottaket har fokus på det samme forholdet. Ved søknadsbehandlingen (rammesøknaden) er de samme forholdene sentrale. Videre er korte saksbehandlingstider viktige. Saksbehandling for øvrig kan synes å være lite omfattende og tilsynet har foreløpig satt lite i system og har liten kapasitet.

Loven pålegger kommunene å følge opp en lov med to ulike kvalitetsfokus:

- Teknisk kvalitet definert gjennom tekniske forskrifter og veiledninger
- Estetiske og kommunale kvaliteter bestemt gjennom reguleringsplaner og andre kommunale bestemmelser

Det synes å være de kommunale målene (nedfelt i reguleringsplaner og virksomhetsplaner) som er viktige i byggesaksbehandlingen og som blir de viktigste oppgavene innen en gitt ressursramme. Målene knyttet til teknisk kvalitet får i kommunene ikke den samme oppmerksomhet og prioritet. Men det er disse tekniske og funksjonelle kvalitetene som reformen har som mål. Det kan slik synes å være ulike målfokus i den kommunale og i den statlige politikken.

#### *Mål med lite kommunal prioritet og legitimitet – før som nå?*

Denne tosidigheten ved iverksetting av bygningslovgivningen er ikke noe nytt, det er bare kommunens rolle i iverksettingen som er ny. Tidligere var ivaretagelsen av den tekniske kvaliteten gjennom byggesaksbehandling og byggeplasskontroll, en kommunal oppgave. Men som lovforarbeidene pekte på var at kommunens rolle mht. å ivareta de tekniske kvalitetene nedtonet og delvis avvirket allerede før reformen. Dette innebærer igjen at dette arbeidet hadde lav verdi og legitimitet som kommunal virksomhet og kommunalt mål: ”Vi gjør saksbehandling på statens vegne, men prioriterer det som er våre lokale saker”. Teknisk kvalitet kan forstås som et statlig mål.

Men dersom det var slik at kontroll av teknisk kvalitet hadde lav legitimitet som kommunal oppgave, og dette var en del av iverksettingsproblemet under ”gammel lov”, kan det synes vanskelig å få kommunene til å gjennomføre nye oppgaver med samme mål, oppgaver som er lite legitime som kommunale oppgaver. Ansvarsreform eller ikke – noe av problemet er å få kommunene motivert for å følge arbeidet rettet mot teknisk kvalitet. Her kan det se ut til at loven mangler incitementer eller klarere krav.

#### *Saksbehandlingstidene er prioritert*

På undersøkelsestidspunktet (2003) hadde mange av kommunene begynt å komme ned mot de saksbehandlingstidene de hadde før reformen. En kan tolke dette som at reformen hadde begynt å avklare seg og alle parter kunne sine nye roller. Dette er delvis riktig. Men når vi ser dette bildet i relasjon til caseundersøkelsen og gjennomføringen av byggesaksbehandlingen, er det noe som tyder på at det kommunale arbeidet blir tilpasset de ressurser en har. Er ressursene knappe, blir det som anses som det viktigste prioritert. En kunne f.eks. holde byggesakstidene nede ved å drive ”muntlig” byggesaksbehandling eller ikke sende tilbake dårlige søknader fordi en tilbakesending ville sinke prosessen. Dette innebærer at vi ser tendenser til at casekommunene gjør en formålsrasjonell avveining, der lokale mål og verdier ligger til grunn og tilpasses gjennomføringen av saksbehandlingen.

#### **Konklusjon – kommunal iverksetting**

- Vi ser en tendens til at kommunene gjør en formålsrasjonell avveining, der lokale mål og verdier ligger til grunn og gjennomføringen av saksbehandling tilpasses til disse (og ressursrammen).
- Dette fører til at saksbehandlingen blir prioritert, på bekostning av f.eks. utviklingen av tilsyn.

- *Vi må anta at statens krav om tidsfrister (og innskjerping av tidsfrister) i byggesaksbehandlingen, har forsterket denne prioriteringen og bidratt til å sinke utviklingen av tilsyn.*

## 7. Kontrollarbeidet i prosjekteringen

Det foregikk et kontinuerlig arbeid på hele 80-tallet for å utvikle kvalitetssikring av byggeprosjekter og det var rettet stor oppmerksomhet mot foretakenes utvikling og kvalitetsstyring i byggebransjen forut for reformen. I denne sikringen så en opprinnelig bare på de eksterne kravene fra byggherrene og søkte å sikre at disse gjennom kvalitetssikring skulle få en ekstra garanti for sine bestillinger. Etter hvert ble slik kvalitetsutvikling akseptert som bedriftenes interne tiltak for å styre kvaliteten av sine leveranser fra start til slutt og et ledd i en vedvarende forbedringsprosess (Hansen og Sjøholt 1989).

Byggesaksreformen tar utgangspunkt i kvalitetssikringsfilosofien og forutsetter at bedriftene arbeider med egen kvalitet gjennom kvalitetssystemer. Reformen gir aktørene ansvaret for å ivareta de offentlige kravene til kvaliteten i bygg, på linje med kvalitetskrav avledet av hva som ligger i kontraktene. Tanken er at planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av kontroller opp mot myndighetskrav og andre krav styres gjennom kvalitetsstyringssystemet.

I kapittel 1 trekker vi fram erfaringen med innføringen av internkontrollforskriften, en reform med flere paralleller til PBL-reformen. Evalueringene av reformen pekte på at de offentlige kravene måtte oppleves som relevante og kontrollarbeidet oppleves som nyttig for at kontrollsystemet skulle få noen betydning (Saksvik 1994). Dersom systemene ikke var knyttet til målene som skulle oppnåes, var det en tendens til at systemene levde sitt eget liv og fikk egenverdi som dokumentasjon overfor myndighetene. "Vi har systemer". Dersom den nye egenkontrollen mot myndighetskravene i byggesektoren skal lykkes må systemet ha en riktig skala og oppleves som relevant av dem som skal bruke dem. Dersom systemer og dokumentasjon ikke er praktisk tilpasset, er det en fare for at myndighetskravene bare ivaretaes formelt og har liten innvirkning på praksis.

Vi skal her oppsummere aktørenes kontroll og kvalitetssikringsarbeid.

### *Arkitekter*

Arbeidsmåten i prosjektering er i hovedsak den samme hos alle arkitektene. De tar utgangspunkt i en teknisk beskrivelse av prosjektet som brukes for å identifisere kravene i teknisk forskrift. Ved oppbygging av prosjektgrunnlaget, ser vi at flere har en dobbel strategi, sjekklister for kundekrav og sjekklister/momentliste for PBL-krav. Dette er to sider ved kvaliteten de skal levere.

Tegningene kontrolleres etter hvert som arbeidet skrider fram. De fleste større kontorer bruker egenkontroll og sidemannskontroll. Signatur på tegningen innebærer at kontrollen er gjennomført, men i de fleste tilfeller er også signaturen den eneste dokumentasjonen på at kontroll er foretatt. I disse tilfellene er det et langt sprang fra grunnlagsnotater som identifiserer kravene i relasjon til TEK, og kontroll av prosjekteringen. Kontrollsignaturen på tegningen skal da dokumentere at både prosjekteringsgrunnlaget er riktig og at prosjekteringsgrunnlaget er fulgt.

I noen kontorer finner vi imidlertid at det i tillegg fylles ut en kontrollerklæring/kontrollplan, som gir en oversikt over kravområder, kontrollpunkter med tilhørende krav, ev. henvisninger til sjekk/momentlister, samt hvordan kontrollen på ulike områder skal dokumenteres (på

tegning eller på sjekkliste/momentliste), og denne planen signeres også når kontrollene er gjennomført.

Vi finner at kontroll av arkitekturprosjektering foregår mye som før, men vi ser en mer aktiv tilnærning til kvalitetssikringsarbeidet i noen virksomheter.

Vi finner i disse tilfellene at egne behov og reformens krav trekker i samme retning.

#### *Teknisk prosjekterende*

Arbeidsmåten er om lag den samme som for arkitekturprosjekterende. Foretaket gjør et notat om risiko i det konkrete prosjektet og ev. ut fra dette utarbeider sjekklister. Men det er like tydelig at de i konstruksjon og kontrollarbeidet bygger på eget faglig skjønn og har "sjekklisten" i hodet. Men vi ser også at foretak er i ferd med å bygge opp momentlister/sjekklister.

Kontroll foregår stort sett som egenkontroll og dokumenteres ved signatur på tegning.

#### *Felles problemstillinger -prosjektering*

Et generelt problem som kom til uttrykk hos alle prosjekterende, var å ha kontroll over arbeidene som de har ansvaret for overfor PBL. I rollen som ansvarlig prosjekterende var problemet knyttet til omfanget av prosjektering. Utfordringen var å avgrense prosjekteringen og samtidig prosjektere tilstrekkelig for fylle sitt ansvar overfor myndighetene. Hvor stort omfang av detaljer som skal prosjekteres innenfor honorarrammen er ofte ikke avklart, og byggherrene ønsker lavest mulig pris/begrenset prosjektering. Prosjekteringsomfanget er primært underlagt honorarrammen, ikke ansvaret overfor myndighetene. Men ansvarlig prosjekterende har et ansvar overfor plan- og bygningsmyndighetene for at kravene er ivaretatt gjennom tilstrekkelig prosjektering. Ved manglende prosjektering vil ofte entreprenøren prosjektere resten selv, selv om det skjer på den prosjekterendes ansvar.

#### **Konklusjoner – prosjekterende**

- *Prosjekterende har innført systemer, delvis ut fra eget behov, delvis som svar på reformens krav.*
- *Arbeidsmåten er mye som tidligere.*
- *Prosjekteringsgrunnlaget sjekkes direkte mot teknisk forskrift for å identifisere kravene.*
- *Sjekklistene er som oftest huskelister over hva som skal gjøres i ulike deler av arbeidet.*
- *Sjekklistene er som oftest utviklet ut fra erfaring og henger ikke nødvendigvis sammen med de generelle listene som ligger i systemet. De er ikke nødvendigvis i bruk.*
- *Kontrollen dokumenteres på tegningene og er både en dokumentasjon på at det er prosjektert og kontrollert.*

#### **8. Kontrollarbeid i utføringen**

Vi finner store variasjoner. Noen foretak har anskaffet systemer og startet med å jobbe mer systematisk ut fra egne behov. Men like mange har startet systemarbeidet ut fra pbl-pålegget eller har uklare motiver for å jobbe fram et system. Vi finner at mange som startet tidlig med systemutvikling har gjort den samme erfaringen. Det systemet de startet opp med i samarbeid med ekstern konsulent, var omfattende og måtte nedskaleres for å bli nyttig og brukbart. Det

er senere prosjektstyringsdelen som er blitt utviklet og denne må utvikles gjennom medvirkning blant de ansatte.

Ser vi på kontrollregimene, finner vi en blanding av gammelt og nytt, med direkte formann/prosjektlederkontroll av fysiske arbeider og kontroll av dokumentasjon kombinert med stikkprøver.

For kontroll av egne arbeider, finner vi at de kontrolleres ut fra sjekklister. Sjekklister er huskelister som følger byggets framdrift. En utkryssing av et moment i listene innebærer både at arbeidet er gjort og at det er kontrollert. Hvem som står for denne kontrollen varierer. Dette avhenger litt av byggets størrelse. Ofte er det basen som kvitterer ut kontrollen, men på større byggeplasser ser vi at det også vil være formannen som gjør dette, alternativt formannen og anleggslederen. Vi finner at kontrolldokumentasjonene kan variere. Kontrollen kan kvitteres ut på sjekklister eller de kan også kvitteres ut direkte på tegningene.

Underentreprenører vil ofte i kontraheringsfasen bli bedt om å vise sine systemer og sjekklister. Dersom de ikke har tillitvekkende systemer, vil totalentreprenøren utarbeide sjekklister for underentreprenører og kreve at disse blir brukt. Vi finner at noen totalentreprenører gjør dette uansett. Men det er stor variasjon i hvordan underentreprenører følges opp. Men i alle former inngår fysisk kontroll ved besiktigelse.

### **Konklusjoner – utføring**

- *Mange utførende hadde startet med kvalitetssikring på 90-tallet ut fra egne behov og denne utviklingen ble styrket av reformen.*
- *Flere erfarte at de systemene som de startet med, var for omfattende og prosjektstyringsdelen for lite utviklet.*
- *Noen har systemer fordi det er pålagt, men bruker det ikke.*
- *Det varierer hvilket nivå de legger arbeidet med dokumentasjon av kontroll på, operatør, bas eller formann.*
- *Underentreprenører blir pålagt å bruke totalentreprenørens kontrollsystem og sjekklister.*
- *Stor variasjon i hvordan underentreprenører blir fulgt opp, gjennom kontrolldokumentasjonen og/eller kontroll av de fysiske arbeidene.*
- *Det er ansvaret som følger av kontraktene som motiverer for styring og kontroll*
- *Kontrollarbeidet for utføring er løst knyttet til pbl*
- *Utførende som produserer dokumentasjon etterlyser litt større interesse for at ”noen” vil gjennomgå den. Viktig for at de skal holde oppe motivasjonen for å produsere dokumentasjonen.*

### **9. Hvor går reformen?**

Evalueringen finner at selve grepet i reformen er iverksatt og akseptert. Men i forhold til lovforarbeidene ser vi at iverksettingen på noen områder er blitt annerledes. Vi vil her peke på diskusjonen om de kontrollplanene som kommunene mottar som underlag for byggesaksbehandlingen. Disse planene var tenkt som en plan for kommende kontrollarbeid og var tenkt kommentert av kommunene. Tanken var at det kunne skje en tidlig dialog omkring kontrollarbeidet mellom søkerforetak og kommunen og slik ville kommunene kunne komme i inngrep med kontrollarbeidet. Slik ble det ikke. Det er mulig at den dynamiske og prosessuelle utvekslingen mellom søker/foretak og kommunene fra forhåndskonferanse, via



behandlingen av trinnvise søknader samt tilsyn i ulike deler av prosjekterings og utføringsprosessen, var for ekspansivt tenkt. Det er ikke sikkert at det fantes ressurser, kompetanser og motivasjon hos alle parter for å inngå i en slik utviklingsprosess i reformens første fase. Og at det måtte forenklinger til for å klare gjennomføringen.

### **Større vekt på byggesaksbehandlingen?**

Men vi finner fortsatt at lovforarbeidenes tanke er interessant. Når vi nå har gjennomgått iverksettingen og flere studier har sett på ulike sider ved reformen, er det slående at reformen forutsetter en aktiv og faglig sterkt kommunesektor som er villige til å nedlegge nødvendig arbeid i iverksettingen og som politisk er villige til å finansiere opp iverksettingen gjennom gebyrpolitikken. Det er to funn som vi her må se samlet.

Vi finner i denne rapporten at kommunene gjennomfører forhåndskonferanser og byggesaksbehandling, men med liten vekt på tilsyn foreløpig. Men når vi ser på byggesaksbehandlingen, ser vi at de legger stor vekt på å ivareta lokale krav og verdier (regulering og byggesakstider). I saksbehandlingen finner vi at mange av kommunene sjelden eller aldri foreslår endring i foreslått tiltaksklasse, og godkjenner stor sett foreslått kontrollform (som er egenkontroll). Det kan være indikasjoner i materialet på at byggesaksbehandlingen i mange kommuner er litt ”tynn”, det tas ikke for mange initiativ eller gjøres vurderinger ut over det en absolutt må.

Det andre hovedfunnet henter vi fra Stenstad og Rolstad. De finner at det i byggeprosjekter ikke er samsvar mellom ansvar og kompetanse, slik som loven forutsetter (Stenstad og Næss Rolstad 2004). Vi må se den kommunale byggesaksbehandlingen i relasjon til denne mismatchen. Ansvarlig søker skal se til at alle områder er dekket med ansvar og søker skal foreslå tiltaksklasse og kontrollform. Kommunene skal i byggesaksbehandlingen vurdere de samme forholdene. Rapporten tar for seg 42 prosjekter og viser at det i de fleste av disse prosjektene ikke er gjort tilstrekkelige eller riktige vurderinger verken fra kommune eller søker. Forskerne finner at bygningsfysikk ikke er belagt med ansvar i 12 av prosjektene. Det er videre valgt tiltaksklasse 2 for bygningsfysikk i 22 av prosjektene, tiltaksklasse 3 i bare 8 av prosjektene. De skriver: ”Dette må tolkes slik at 34 av disse 42 prosjektene er vurdert/definert som enkle med hensyn til bygningsfysisk prosjektering, til dels så enkel at det ikke er nødvendig å synliggjøre kompetanse, og plassere et spesifikt ansvar. Tilsvarende gjelder i enda større grad prosjektering av energi og inn klima. Med tanke på hvilke prosjekter det er snakk om, synes det å være god grunn til å stille spørsmål om dette er i samsvar med realitetene”.

Når vi i vår studie finner at kommunene sjelden kommenterer eller endrer tiltaksklasse, kontrollform eller påpeker mangler i relasjonene mellom ansvar og kompetanse, kan det være et uttrykk for at vi i vår survey har mange små kommuner og /eller mange enkel byggesaker. Men det kan også være som Stenstad og Rolstad påpeker, at vurderingen av prosjektet er utilstrekkelig fra søker – kommunene godtar søknaden uten å gjøre egne vurderinger.

Det har vært mye fokus på kommunenes manglende utvikling av tilsyn. Men det er også ut fra foreliggende forskning grunn til å vurdere dybden eller skikkeligheten i byggesaksbehandlingen og vurdere om kommunesektoren i gjennomføringen av byggesaksbehandlingen er tilstrekkelig kompetent og myndig. Det er en sentral faglig jobb i saksbehandlingen å se til at alle ansvarsområder er dekket og gjennom saksbehandling og tilsyn påse at kontrollopplegget og kontrollgjennomføringen er god. *Utviklingsfokuset framover må ligge både på utviklingen av byggesaksbehandlingen og på tilsynsutviklingen.*

### *Kompetanse og status?*

Vi har tidligere pekt på at iversettingsvilkårene i kommunene kunne vært bedre. Byggesaksavdelingen har gjennomført reformen i hovedsak uten noen tilførsel av ressurser og vært presset på tid i saksbehandlingen. Fokus har ligget på saksbehandlingstider og ikke på kvalitet i gjennomføringen. Vi går ut fra at dette er årsaker som bidrar til de funn som her er presentert. Men vi bør også se på kompetanseprofilen i kommunene. Når vi i denne rapporten har gitt en oversikt over hvilke kompetanser som kommunene har i sine byggesaksavdelinger, er dette en kategorisering av formal kompetanse og vi har ikke bedt om noen kompetansevurdering i relasjon til nye oppgaver. To andre studier berøre problemstillingen. Manglende kompetanse ble sett som en årsak til lav utvikling av tilsynsvirksomheten (Støa m fl 2004) Og motsatt: kommunene mangler ikke kompetanse til å gjennomføre tilsyn (Edvardsen m.fl 2004). I det siste tilfellet er spørsmålet knyttet opp mot å ta stikkprøver på byggeplassen. Dette er imidlertid ikke en ny og ukjent aktivitet og inngikk i repertoaret for dem som førte byggeplasskontroll. Det er ikke gitt at kompetansen i saksbehandlingen alltid er god nok også sett i relasjon til de situasjonene saksbehandlerne ofte står overfor. Kommunenes saksbehandler står ofte overfor store og velrenommerte firmaer som skulle besitte en bedre kompetanse på mange områder enn hva kommunene normalt innehar. Det er da kanskje ikke så lett å overprøve søkers forslag?

### **Kontrollarbeidet i foretakene – bedre kontroll?**

Byggesaksreformen tok utgangspunkt i kvalitetssikringsfilosofien og forutsatte at bedriftene arbeidet med egen kvalitet gjennom kvalitetssystemer. Reformen ga aktørene ansvaret for å ivareta de offentlige kravene til kvaliteten i bygg, på linje med kvalitetskrav avledet av hva som ligger i kontraktene. Dersom den nye egenkontrollen mot myndighetskravene i byggesektoren skal lykkes, må systemet ha en riktig skala og oppleves som relevant av dem som skal bruke det. Dersom systemer og dokumentasjon ikke er praktisk tilpasset, er det en fare for at myndighetskravene bare ivaretas formelt og har liten innvirkning på praksis.

Vi har tidligere gjennomgått undersøkelsens empiri mht. systemutvikling, utvikling av sjekklister, gjennomføring og dokumentering av kontroll. Dersom vi ser på foretakenes kvalitetsstrategier, er dette en del av en større helhet: Bildet vi får gjennom undersøkelsen er at foretakene jobber langs ulike linjer for å sikre seg mot feil og skader.

Vi finner at både prosjekterende og utførende legger vekt på å jobbe med foretak som de kjenner og har gode erfaringer med. Foretakene har gjensidig tillit til hverandre, ikke fordi foretakene er ”snille” eller ”godtroende”, men fordi de har erfaringer. Erfaringer kan knyttes til ulike forhold. Det kan f.eks gå på evnene/viljen til å løse problemer når de oppstår og kunnskaper om løsninger i prosjekter med begrenset detaljprosjektering. Vi finner at prosjekterende bruker konsulenter på områder der de ønsker å styrke sin kompetanse, selv om de formelt selv er kompetent. Det er altså ikke i relasjon til myndighetskravene de sikrer seg. Videre ser vi på utføringssiden hvordan foretak bemanner opp prosjekter i relasjon til kompetanse og organiserer seg for å gjennomgå nye prosjekter. Dette er ikke noe nytt, dette er bransjens arbeidsform. Likevel oppstår det feil og skader.

Det vi her har undersøkt er hvordan foretakene bruker nye virkemidler for å systematiserer sitt kontrollarbeid og *fokuserer kontrollarbeidet sterkere i relasjon til forskriftskravene*. Det sentrale i dette arbeidet vil være å ha fokus for kontrollarbeidet i det enkelte prosjekt. Alt kan ikke kontrolleres og alle kontroller som inngår i en arbeidspraksis kan heller ikke dokumenteres.

Prosjektering har fokus på forskriftskravene, men de prosjekterende jobber mye som før, der de ser prosjektet direkte i relasjon til TEK. Foretakene har og bruker momentlister som huskelister, men vi finner også eksempler på prosjekteringsforetak med kontrollplaner som gir oversikt over kravområder, kontrollpunkter med tilhørende krav, ev. henvisninger til sjekk/momentlister. Men i det praktiske arbeidet med kontroll for forskriftskravene, er vi kjent med prosjekter der for eksempel kontroll etter § 10 i forskriften (Brukbarhet) i liten grad er ivaretatt. For å vurdere PBL-fokuset i kontrollarbeidet bør en gå nærmere inn i prosjektens utfordringer enn hva vi kunne gjøre i denne undersøkelsen.

Utføring har ikke det samme direkte fokus på forskriftskravene. Kontrollfokuset ligger på utførelsen i relasjon til innholdet av avtalene. Innen utføring jobber mange med å sikre kvalitet etter planer og dette fokuset i reformen var for mange av aktøren ikke noe nytt. PBL-kravene forserte en prosess som hadde pågått fra slutten av 80-tallet. Vi finner at kontroll etter sjekklister og dokumentasjon av kontrollen gjøres i tillegg til tradisjonelle kontrollmetoder som besiktigelse ved formann, andre representanter for entreprenøren og/eller byggherrens representanter. Mange legger nok størst vekt på den tradisjonelle kontrollen. Samlet sett gjøres det et omfattende kontrollarbeid, det gjennomføres mer kontroll og mer systematisk kontroll enn før. I starten opplevde mange at kontrollarbeidet ble for omfattende (det ble "for mye papir"). Men etter hvert har en avgrenset kontrollarbeidet slik at kontrollene som skal dokumenteres blir overkommelige, ikke en jobb i seg selv. Flere mener at denne kontrolltilnærningen har gitt dem bedre systematikk og oversikt og er til hjelp. Vi ser at mange aktører innen utføring har tatt kvalitetsstyringstilnærningen i bruk, og fått en riktig skala på systemene. Slik sett er hovedinntrykket at denne reformen ikke er blitt en byråkratisering med mange papirkontroller for dokumentasjonens egen skyld.

Men vi finner at flere innen utføring stilte spørsmål ved behovet for og omfanget av dokumentasjonen. Mange syntes de gjorde en stor og god jobb, men det så ikke ut til at noen etterspurte denne delen av jobben. De færreste hadde opplevd tilsyn. Den som etterspurte kontrolldokumentasjonen var gjerne totalentreprenøren, og bare i oppstarten (til tillit var blitt etablert). Dette svekker motivasjonen for dokumentasjonsarbeidet. Tilsyn fra kommunen er slik sett viktig både i et kontroll- og i et motivasjonsperspektiv.

Samlet sett er kontrollarbeidet blitt mer omfattende pga. plan- og bygningslovens krav, samtidig som kontrollfokuset nok ligger sterkest på innholdet i avtalene.

# Kapittel 1 Lovreformen og studiens overordnede problemstillinger

## 1. Bakgrunn

Det overordnede målet med byggesaksreglene i Plan- og bygningsloven er at det som bygges skal tilfredsstillende offentlige rammebetingelser til helse, sikkerhet, miljø og økonomi. Dette har stått uendret siden vi fikk loven i 1965. Det ble gjennomført en større revisjon av loven i 1985/86, i hovedsak i plandelen. Byggesaksdelen ble da i store trekk beholdt uendret (Ot.prp. nr. 39 1993-94: 9-10). Vi fikk i 1997 en omlegging av Teknisk forskrift, fra konkrete bestemmelser til en funksjonsbasert forskrift, men uten at det substansielle innholdet ble mye endret.

### Nedbygging av den offentlige kontrollen

Ved inngangen til 1900-tallet var bygningslovgivningen innrettet mot viktige hensyn som:

- å forebygge helseskadelige og usunne boliger
- å bidra til å redusere epidemiske sykdommer
- å forhindre katastrofebranner, som ved innføring av murtvang i byene (1904)

Håndheving av regelverket ble i økende grad en kommunal oppgave etter hvert som flere kommuner ble lagt inn under lovens virkeområde. Først ved bygningsloven av 1965 omfatter loven alle kommuner.

Kommunene skulle fram til 1986 alltid utføre bygningskontroll. Fra 1986 fikk vi en endring i regelverket som ikke lenger påla kommunene å gjennomføre bygningskontroll. Kommunene *burde* gjennomføre kontroll (de hadde rett til å føre kontroll). Kommunene skulle imidlertid foreta ferdigkontroll av alle arbeider som falt inn under søknadsplikten etter lovens § 93 og attestere at det utførte arbeidet var i samsvar med de gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser. Men praksis var at mange kommuner ikke drev kontroll av utførelsen og heller ikke besiktiget det ferdige bygget før utstedelse av ferdigattesten. Kommunene hadde begrensede ressurser og vilje til å gjennomføre bygningskontroll. Noen av de kontrolloppgavene som ble gjennomført hadde også begrenset verdi (Eckhoff og Graver 1991:139).

Ved saksbehandlingen av byggesøknaden gjennomførte noen kommuner kontroll av de tekniske kravene i søknaden, men de fleste kommunene gjorde ikke dette. I Ot.prp. nr. 39 (1993-1994):73 heter det: "Byggesaksbehandlingen er i de senere år betydelig forkortet i de fleste kommunene". Dette innebar at bygningsmyndighetens behandling av søknaden ikke ga en garanti for at søknaden på alle punkter tilfredsstilte lov og forskrift.

I 1995 ble byggherrens ansvar tydeliggjort, men uten at byggherrene ble pålagt egenkontroll av at de offentlige kravene ble ivaretatt. Slik loven tidligere var utformet hadde byggherren<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Å være *byggherre* er en rolle eller funksjon som innehas av en person eller en organisasjon i forhold til at et nytt bygg skal realiseres eller et eksisterende rehabiliteres. Byggherrens rolle er begrenset til det tidsrommet det tar å planlegge og realisere et bygg (Arge og Landstad 2002). Betegnelsen byggherre går på kontraktsforholdene til rådgivere ("konsulenter", bl.a. arkitekt), entreprenører og leverandører (Cappelen & Kreftings hjemmesider). Uttrykket *tiltakshaver* finner vi i plan- og bygningslovgivningen, og det går på byggherrens forhold til myndighetene. Byggherrebegrepet er derfor langt videre enn begrepet tiltakshaver.

som tiltakshaver ansvaret overfor myndighetene for selve *byggesøknaden*. De aktørene som byggherren knyttet til seg for å gjennomføre prosjektering hadde ikke noe eget ansvar overfor bygningsmyndighetene. De utførende var ansvarlige overfor myndighetene for at et hvert arbeid ble riktig og fagmessig utført, men loven var uklar på hvor langt den utførendes ansvar overfor myndighetene strakk seg (Ot.prp. nr. 39 1993-1994:34).

Ved inngangen til 1990-tallet var den store delen av norske kommuner derfor uten en aktiv bygningskontroll, og den kommunale kontrollen i relasjon til regelverket var lite omfattende. Det var forsøksvis plassert ansvar hos aktørene, men loven var uklar med hensyn til hvor langt deres ansvar strakk seg.

## 2. En kvalitetsreform

Det foregikk på 80-tallet et stort utrednings- og forsøksarbeid knyttet til utviklingen av byggesaksbehandling, der forenkling og effektivisering var hovedsaker. Mot slutten av 80-tallet skiftet fokuset fra *effektivitet til kvalitet* i dette forbedringsarbeidet (Ot.prp. nr. 39 1993-1994:10). Det ble formulert som et hovedproblem at byggeprosjekter og bestående bygninger hadde for mange feil og mangler. En undersøkelse viste at omfanget av byggskader medførte årlige kostnader på om lag 5 % av prosjektvolumet, da svarende til 2 milliarder kroner (Ingvaldsen 1994). I tillegg antyder rapporten at det underveis i produksjonen ble brukt ressurser av en tilsvarende størrelsesorden til å rette opp åpenbare feil og mangler. Sett under ett betyr dette at ca. 10 % av produksjonsomfanget gikk med til arbeid som kunne vært unngått, hvis det ble bygget ”riktig første gang, hver gang”. Det er hevdet at situasjonen var den samme også flere år senere (Ingvaldsen 2001).

Hva er så årsaken til de mange feil og mangler? Hvor legges fokuset i reformen? Reformen tar som utgangspunkt at problemet ikke ligger i lov og forskrift. Det som mangler er etterlevelse av kravene i regelverket. Kontrollen med at de offentlige kravene ble etterlevd, var for dårlig. Det heter i proposisjonen at det var vanskelig å si om årsakene til feil var at forskriften ikke ble overholdt eller om det var kvalitetssikringen som sviktet (Ot.prp. nr. 39 (1993-1994):68). Som vi har vist i forrige avsnitt hadde det også skjedd en nedbygging av den offentlige kontrollen uten at andre kontrollformer var etablert.

### **En ansvarsreform – kontroll og kompetanse**

Fokus for reformen ble derfor å styrke kontrollen for å heve kvaliteten. Det heter i formålet for lovforslaget at ”Måten de offentlige kvalitetskravene kan styrkes på, vil først og fremst være gjennom å stille krav til god saksbehandling, krav til oversiktlige og effektive ansvarsforhold, krav til kvalifikasjoner hos de som utfører arbeidet, og til effektiv kontroll” (Ot.prp.nr 39(1993-1994):18). For å øke kvaliteten i byggeprosjekter, måtte en derfor gå inn på prosessen og resultatet *både* i offentlig sektor *og* i privat sektor.

Reformen av 1997 tok utgangspunkt i at ansvaret for å følge det offentlige regelverket skulle legges på den som hadde best forutsetninger for å ivareta det. Fordi vi i Norge har mange små og uprofesjonelle byggherrer, ble ikke ansvaret lagt på byggherrene slik som i den svenske reformen (og i en rekke andre land). Ansvaret ble lagt på de profesjonelle som faktisk utfører jobben, både på søker, prosjekterende og utførende.

For at de profesjonelle skulle være i stand til å ivareta et slikt ansvar, ble det også laget en ordning for prekvalifisering av aktører som sikret at de som får utføre en jobb, også har tilstrekkelig kompetanse. Alle aktører som skal ha et selvstendig ansvar for å ivareta de offentligrettslige kravene, må søke kommunene om lov til å påta seg oppdraget (søke om ansvarsrett). Kommunene ser til at aktørenes kvalifikasjoner er i tråd med hva som kreves for å gjennomføre den omsøkte byggeoppgaven.

### **Kvalitetsstyring**

Byggebransjen arbeidet fra starten av 90-tallet med utvikling av kvalitetsstyringssystemer og egenkontroll. Dette var en del av bransjens eget utviklingsarbeid for å bedre kvaliteten. Det forelå på dette tidspunkt ingen offentlige pålegg om å gjennomføre kvalitetssikring. Reformen tar denne kvalitetsutviklingen i bransjen som en forutsetning og reformen foreslår regelverksendringer som er tilpasset til og bygger opp under denne utviklingen (ibid :14).

Reformen av 1997 innfører krav om foretakssystem og kvalitetsstyring tilpasset prosjektet som en del av dette foretakssystemet. Tanken var at virksomhetens egenkontroll av at de offentlige kravene var ivaretatt i størst mulig grad burde sammenfalle/samkjøres med bransjens og aktørenes egen kvalitetsutvikling (og egeninteresse). Lovforarbeidene forutsatte derfor en videre utvikling av kvalitetsstyring i foretakene og på alle aktørene å ha et kvalitetsstyringssystem som en del av kvalifiseringen for ansvarsrett. Tanken var at den offentlige kontrollvirksomheten overfor foretakene kunne avta etter hvert som bransjene dokumenterte gode systemer for kvalitetssikring (Ot.prp.nr 39(1993-1994):19).

### *Kommunenes oppgaver*

Det offentlige eller bygningsmyndighetenes oppgaver ble dermed endret:

Bygningsmyndighetene skal fortsatt vurdere det omsøkte byggetiltaket i relasjon til plangrunnlag og kommunale bestemmelser. Men det som videre ligger i den kommunale saksbehandlingen, ble med reformen vesentlig annerledes. Kommunene skal drive generell saksbehandling og veiledning, men ikke lenger være veileder eller rådgiver i relasjon til tekniske problemer eller valg av løsninger.

Ved alle søknadspliktige tiltak skal kommunene nå gjennomgå søkerens kvalifikasjoner i relasjon til kompleksiteten av det omsøkte tiltaket og på denne bakgrunn gjøre vedtak om å gi søker *ansvarsrett*. Dette gjelder retten til å gjennomføre arbeidet og retten til å gjennomføre kontroll av arbeidet som egenkontroll. Vedtaket om ansvarsrett er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Den som søker skal også legge ved en plan over det kontrollarbeidet som søkeren planlegger for det spesifikke tiltaket. Denne planen skal sikre at kravene i teknisk forskrift blir fulgt. Denne planen skulle opprinnelig godkjennes av kommunen. Her har det imidlertid skjedd store endringer gjennom iverksettingen, noe vi vil gjennomgå senere.

Kommunene skal videre se til at alle vesentlige sider ved tiltaket er dekket med ansvar, at noen har tatt på seg ansvaret for å gjennomføre og kontrollere at de offentlige kravene er ivaretatt. Ikke noe ansvarsområde som inngår i tiltaket, skal være udekket.

Kommunene skal også godkjenne kontrollformen, etter forslag fra søker.

Kommunene ble pålagt å føre kontroll/tilsyn med at den planlagte kontrollen i byggetiltaket ble gjennomført, bl.a. ved å se til at kontrolldokumentasjonen foreligger (for prosjektering så

vel som for utføring), eller på andre måter følge opp kontrollarbeidet (se senere). Kommunene skulle ikke lenger gjennomføre byggeplasskontroll, der kommunene selv gikk inn og kontrollerte det utførte i relasjon til kravene i den tekniske forskriften. En tenkte seg at bygningsmyndighetenes oppgaver på byggeplassen i stor grad ville forsvinne og bli erstattet av dokumentasjons- og systemgjennomgang. *Bygningsmyndighetenes oppgaver skifter derfor fra selv å foreta kontroll til å føre tilsyn med at kontrollen blir foretatt av aktørene selv.*

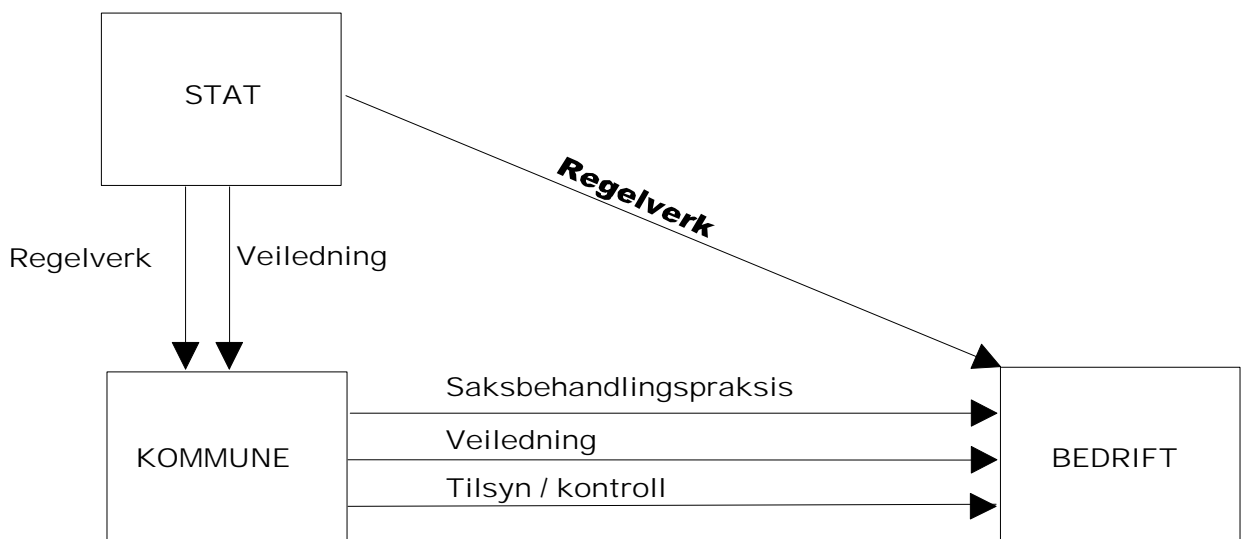
### Relasjoner mellom kommune og foretak

Som det framgår av forrige avsnitt, er relasjonene mellom kommunale byggesaksmyndigheter og private foretak endret. Vi vil her gjennomgå den styringsendringen som vil være grunnlag for våre problemstillinger og for prosjektets empiri.

Vi vil her peke på tre elementer i styringen:

1. Myndighetskravene direkte formidlet til foretakene som skal ivareta dem
2. Veiledning fra stat til kommune
3. Kommunal veiledning, saksbehandling og kontroll

Vi kan fremstille styringen i en figur. Figuren tar sikte på å vise de sentrale relasjoner i reformen og hvilke typer av myndighet og styringsmidler som ligger mellom de sentrale aktørene. Vi vil i det følgende gjennomgå hver av relasjonene.



Figur 1. Oversikt over sentrale relasjoner i reformen

#### 1. Myndighetskravene i direkte formidling til foretakene.

Myndighetskrav er gitt på følgende måter gjennom regelverket/forskriftene:

- Prosessuelle krav som definerer krav til søknadsprosess, i Forskrift til plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll.

- Systemkrav som definerer krav til innhold i foretakssystemer, og for øvrig også kvalifikasjonsgrunnlag for godkjenning av foretak, i Forskrift til plan- og bygningsloven om godkjenning av foretak for ansvarsrett
- Krav til komponenter og det ferdig produktet ved funksjonsorienterte tekniske krav i Tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven

I tillegg til selve loven er det gitt utfyllende veiledninger til hver forskrift. Regelverket er imidlertid overordnet i sine retningslinjer, selv på veiledningsnivå. En rekke spørsmål må derfor avklares gjennom utvikling av praksis. Her er det rom for lokale tilpasninger.

## *2. Veiledning fra stat til kommune*

Det har vært gjennomført en grunnleggende opplæring og veiledning overfor kommunene via fylkesmannsembetene. Denne informasjonen har hatt karakter av elementær innføring i regelverket med en forvaltningsmessig og juridisk tilnærming. Veiledning om bruk av regelverket i praktisk saksbehandling var ikke mulig høsten 1997 fordi det ikke eksisterte noen erfaring med regelverket på dette tidspunktet.

## *3. Kommunalt tilsyn som veiledning, saksbehandling og kontroll*

Kommunene skal generelt føre tilsyn med at loven blir gjennomført. I det kommunale tilsynet kan en skille mellom tre ulike elementer som samlet utgjør summen av kommunalt tilsyn.

- Veiledning til tiltakshaver og byggeforetak. Kommunene har fått en betydelig oppgave med å veilede byggherrer og bedriftene i byggebransjen om det nye regelverket. Kommunenes byggesaksavdelinger har tradisjonelt hatt informasjonsoppgaver overfor publikum. Det som nå er nytt er at de profesjonelle foretakene er kommet inn i køen foran kommunenes ekspedisjoner med spørsmål om både søknad, kontroll og systemer. For øvrig er utvidet dialog mellom kommunen og byggebransjen et mål med reformen, idet en innfører forhåndskonferanse som et institutt og et tilbud til byggherre og byggebransje.
- Saksbehandlingspraksis innebærer kontroll med at saksbehandlingsreglene blir fulgt og at byggetiltaket er forenlig med kommunale planer og bestemmelser. Reformen legger om saksbehandlingsprosessen, og betoner sterkere enn før informasjon om myndighetskravene ved at en forhåndskonferanse er innført. Nytt i saksbehandlingen er søknad om ansvarsrett og godkjenning av kontrollform (dokumentert egenkontroll eller uavhengig kontroll) samt vurdering om hvorvidt planene for kontroll er tilpasset byggeprosjektets karakter.
- Regelverket overfører ansvar for at myndighetskravene er ivaretatt til byggebransjen selv ved å utpeke ansvarlige foretak. Disse foretakene kan oppnå ansvarsrett og forplikter seg til å gjennomføre kontroll ved egenkontroll eller uavhengig kontroll. Myndighetenes rolle vil være å påse at kontrollplaner foreligger, er troverdige og at kontroll blir utført og bekreftet. I utførelsen av dette tilsynet kan kommunen foreta stikkprøver. Dette kan skje ved kontroll av kontrolldokumentasjon eller som inspeksjon av utførte kontroller for prosjektering eller utførelse. I all hovedsak er saksbehandlingsreformen gjenstand for lokal iverksetting.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ett unntak er imidlertid godkjenning av bedrifters kompetanse som grunnlag for at virksomheter kan kvalifisere seg for ansvarsrett. Slik godkjenning gis sentralt ved Statens bygningstekniske etat, og innebærer en arbeidsdeling mellom stat og kommune. Staten gir et varig godkjenningsbevis som dokumenterer kompetanse i visse klasser av byggeoppgaver, mens kommunen vurderer om godkjenningsklassen er tilstrekkelig for den aktuelle byggeoppgaven. I skrivende stund er imidlertid situasjonen den at mange kommuner må foreta lokal vurdering av kompetanse (som er en variant innenfor regelverket), fordi det er lang saksbehandlingstid i den sentrale godkjenningsordningen. Dette betyr at kommunene i større grad enn tilsiktet må vurdere hvorvidt systemkrav er tilfredsstillende ivaretatt i søknader om ansvarsrett.



### 3. Styringsutviklingen - fra detaljkontroll til systembasert tilsyn

Etter iversetningen av reformen skal kommunene selv ikke kontrollerer at de offentlige kravene blir etterfulgt. I stedet legges det opp til systemer for prekvalifisering og kontroll/tilsyn med at foretakene ivaretar sitt kontrollansvar. Reformen er et eksempel på *endringen i offentlig styring fra detaljstyring til systemkontroll*.

Ser vi på styringsutviklingen i Norge, har den bakgrunn i ulike forhold. Styringsutviklingen kan være basert i behovet for å imøtekomme internasjonale krav eller de krav som vi stilles overfor ut fra tilknytningen til EU. Men styringsutviklingen kan også være et svar på problemer som utviklingen innen styringen selv reiser, eventuelt inspirert av styringsutviklingen innen privat sektor. (jfr. innføringa av managementinspirerte prinsipper i lokalforvaltningen, se Saglie 1993, Baldersheim og Ståhlberg 1993 ). Ser vi på styringsutviklingen på bygningsområdet, er det en norsk problemstilling vi står overfor<sup>3</sup>.

Overgangen til systembasert tilsyn innebærer et skifte i synet på virksomheten som skal kontrolleres, men også en vesentlig omlegging av tilsynsoppgaven. Systembasert tilsyn bygger på en styringsfilosofi hentet fra privat sektor og i Norge har offshore-industrien hatt stor innflytelse på denne styringstankegangen.

#### **Indirekte styring**

Når myndighetene stiller systemkrav, er dette en indirekte måte å styre på. Regelverket setter krav som skal innarbeides i bedriftens styringssystem, og forutsetter at bedriftens interne systemer er effektive og at myndighetenes interesser dermed blir ivaretatt. Virksomheten som skal etterleve regelverk antas å være grunnleggende positiv til å etterkomme regelverket.

I bedriften vil styringssystemet/kvalitetssystemet ha et klart formål, og systemets hensiktsmessighet må vurderes i lys av virksomhetens mål. Myndighetene setter visse krav til virksomhetens systemer, som må fange opp de styringsbehovene myndighetene forlanger ivaretatt. Bedriftene skal utvikle systemer tilpasset egne behov, men samtidig innpasse hensyn og krav som det offentlige stiller til virksomheten. Dersom dette ikke skjer, kan vi heller ikke forvente at reformen er effektiv med hensyn til å ivareta reformens ytre mål, å høyne kvaliteten på byggverk som føres opp.

Når tilsyn med systemer innføres som bærende prinsipp i lovgivningen, må en på samme måte forutsette at det foreligger definisjoner av mål og hva som skal oppnås gjennom

---

<sup>3</sup> Innen styring av kvalitet i bygg, ligger det ingen føringer i EU-tilpassningen mot endring av tilsynsformer. Innen EUs byggeverdirektiv stiller en kvalitetskrav til det ferdige bygget og for å få kontrollert disse overordnede kvalitetskrav går en vegen om krav og standarder til det enkelte produkt som inngår i bygget. Det enkelte produkt skal være godkjent (forhåndskontroll) og en sentral myndighet kan gripe inn stoppe dårlige produkter (markedskontroll). Endringer i den tekniske spesifikasjon av produkter innen EUs standard vil måtte innarbeides i norsk standard, men denne EU-tilpasningen har hatt liten betydning for utviklingen på standardområdet for bygg i Norge fordi norsk standard i utgangspunktet lå så nær EU-standard. EU-kontroll innen området går på krav til kontrollsystemer som sikter mot kvalitetsstandard for den enkelte komponent eller byggever. EU bygger innen dette området på en mer tradisjonell kontrollfilosofi. I tillegg pålegger Byggeplassdirektivet byggherren å utarbeide en plan for helse og sikkerhet før byggearbeidene starter, samt plassere og definere ansvar for ulike oppgaver i prosessen hos de sentrale aktører. Det sies ikke noe om myndighetskontrollen og det sies ikke noe om hvordan byggherren skal ivareta sitt ansvar. Kravene fra Byggeplassdirektivet er innarbeidet i Arbeidsmiljøloven. EUs krav er myndighetskrav, ikke ulik vår egen lovgivning, og sier lite om kravene til tilsyn. Slik sett påvirker EU-lovgivningen i liten grad den norske styringsmåten.

regelverket på en slik måte at systemets effektivitet og hensiktsmessighet kan etterprøves. Virksomhetene får generelt ganske frie tøyler mht. hvordan de innretter seg og sin styring, mot at denne styringen dokumenteres og åpnes for innsyn for tilsynsmyndighetene (tilsyn).

En overordnet problemstilling for evalueringen av denne siden ved reformen, må være om den systembaserte styringen i virksomhetene faktisk fanger opp myndighetskravene, eller om styringssystemet og kontrollarbeidet i hovedsak er rettet mot å styre i forhold til andre mål for virksomheten. Dette handler om blant annet systemutviklingen i foretakene og om gjennomføringen av kontroller. Videre må en se om kommunene etablerer tilsyn og utformer sin rolle innenfor en ny styringstilnærming.

#### 4. Virksomhetene, myndighetskrav og styringssystemer

##### **Internkontrollforskriften som case**

Evaluering av internkontrollreformen viste at dersom systemkontroll skal ha noen betydning for bedriftenes HMS arbeid, må IK ta vare på korreksjon og egenaktivitet samt *egennytte* (Saksvik 1994). Ser vi dette i sammenheng med ny byggesaksbehandling, innebærer dette at egeninteressen, virksomhetens egen styring, må kunne ivaretas av kontrollsystemet. Dersom virksomhetenes reelle styring foregår på andre måter og ut fra andre parametere, vil vi få et dobbelt styringssystem og der kontrollsystemets viktigste oppgaver blir å produsere papirer som tilfredsstiller myndighetenes etterspørsel etter kontrolldokumentasjon.

Internkontrollreformen har gitt noen viktige erfaringer mht til hvordan systemtilsyn i norske virksomheter fungerer og kan implementeres. Selv om tilsynsfunksjonen er svært ulikt utformet i Lov om internkontroll og i byggesaksdelen i Plan- og bygningsloven, er erfaringene med bruk av systemtilsyn viktige å trekke med seg når en skal legge opp og formulere problemstillinger knyttet til ny PBL. I evaluering av regelverket om helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (Internkontroll) finner Statskonsult (Statskonsult 1999) følgende: Prinsippene bak internkontroll har vist seg vanskelige å formidle på en praktisk og omsettelig måte.


Mange av de modellene for internkontroll som har fått gjennomslag har vært for kompliserte. Dimensjoneringen har ikke stått i forhold til virksomhetens behov eller administrative kapasitet.

Internkontroll har ikke fått status som et forenklet hjelpemiddel til formålsrettet selvregulering, der detaljkrav og uhensiktsmessige spesifikasjoner tones ned.

Myndighetsapparatet har i varierende grad fulgt opp internkontroll gjennom sitt tilsyn, og de forventede synergieffektene har ikke blitt oppnådd, spesielt på lokalt og regionalt nivå.

Erfaringen peker på at det har vært vanskelig å formidle og tilpasse kvalitetssikringen i forhold til virksomhetenes behov. I vårt prosjekt har det derfor vært viktig å følge opp erfaringene med de formelle kontrollsystemene, overfor både virksomhetene som kontrollerende og kommunene som tilsynsmyndighet. Selve relasjonen mellom kontrollerende og tilsynsmyndighet er et vesentlig element i disse erfaringene.

Vi har erfaringer med overgang fra direkte kontroll til systembasert tilsyn. Disse erfaringene kan det være verd å trekke med seg inn i evalueringen av byggesaksreformen og på bakgrunn av erfaringene se hvilke problemstillinger som kan reises ved byggebransjens overgang til systemtilsyn og egenkontroll av at myndighetskravene er ivaretatt. Innføringen av systemtilsyn i styringen av bygningers kvalitet er en parallell til utviklingen av internkontrollforskriften for innstyring av arbeidsmiljøkravene.

Utgangspunktet for innføringen av internkontroll som systemkontroll (NOU 1987:10) var at alternative styringsteknikker skulle erstatte mer tradisjonelle reguleringsformer. I stedet for regelorientert tilsyn skulle virksomhetene få et systemtilsyn. *Beslutningstakerne på et lavere nivå i organisasjoner og institusjoner skulle gis større frihet og selvstendighet.* En ville bort fra standardiserte løsninger og i stedet utvikle lokale løsninger tilpasset lokale ov.

### *Relevans og byråkratisering*

En viktig problemstilling er hvordan den lokale virkelighet ser ut, og om bedriften oppfatter myndighetskravene som *relevante*. En fant i iverksettingsstudier knyttet til IK-reformen at mindre bedrifter gjorde lite fordi de oppfattet seg som uproblematiske i HMS-sammenheng. Den viktigste grunne for å innføre internkontroll var å imøtekomme myndighetskrav (Saksvik 1994:13-14). De virksomheter som kun var fiksert på myndighetskrav, syntes å konsentrere arbeidet om egen og andre eksperters utvikling av dokumentasjon og håndbøker. (Skaar og Flagstad 1993, her i Hovden og Skage 1994:22) Dermed ble dokumentorienteringen det sentrale, mens fokus på endring av praksis og virkninger var tilsvarende liten.

Erfaringer fra arbeid med innarbeiding og bruk av kvalitetssystemer tilsier at det er en latent fare for at systemer blir sin egen herre når de løsrives fra mål og resultater. Hvis bedriftssystemene ikke knyttes til de målene som skal oppnås, har systemene en tendens til å få egenverdi som dokumentasjon overfor myndighetene, samtidig som de mister kontakten med praksis i virksomheten<sup>4</sup>.

Vi vil spesielt peke på faren for at myndighetskravene bare ivaretas formelt, ved systemer og dokumentasjon som ikke er praktisk tilpasset og har liten innvirkning på praksis. Det er ikke systemer i seg selv som skaper bedre kvalitet i alle ledd, men *praksisendringer* hos ulike aktører i byggeprosessen. De gode systemer er ment å hjelpe fram den gode praksis. Dersom reformen primært fører til byråkratisering og papirrutiner vil ikke reformen kunne nå sine mål.

### *Tradisjon og størrelse*

Internkontrollreformen syntes også å ha størst appell til dem som hadde liknende administrative systemer fra før. Det syntes som om regelverkets krav til systematikk, dokumentasjon og administrative prosedyrer lettere kunne taes i mot og innarbeides der trekk ved bedriftskulturen eller generell administrativ praksis gjorde at arbeidsmåten var kjent fra før (Hovden og Skage 1994:20).

Ser vi på byggesaksreformen, reiser IK evalueringen her problemstillinger som er spesielt relevante for den bransjen som er målgruppen for reformen, med små bedrifter, lite formaliserte systemer og der besluttsomhet og handling er sentrale kulturelle verdier.

Det er mange egenskaper ved byggebransjens bedrifter og bedriftskultur som tilsier at vi kan forvente en tendens til å kjøpe ferdige løsninger for å tilfredsstille myndighetskrav. Dersom det skjer, vil bedriftens kontroller ofte ikke være forankret i et (prosjekt)styringssystem, og myndighetskrav vil være innarbeidet i styringssystemer som er løst knyttet til de faktiske kontrolloppleggene. Dette er et kritisk punkt i tilsynsreformen fordi hele styringsfilosofien

---

<sup>4</sup> Et apropos til dette er den voksende interessen for miljøstyring og sertifisering av systemer for miljøstyring. Her ser vi at internasjonale standarder, som Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), setter krav til måling av resultater av forbedringer som bedriften oppnår i forhold til sitt ytre miljø. De tradisjonelle standardene for kvalitetssikring (NS-EN ISO 9000-serien) har ikke hatt en tilsvarende resultat-orientering.

forutsetter at styringsmålene blir akseptert/lokalt fortolket på en hensiktsmessig måte, både av virksomhetene og av kommunene.

- Hvordan synes bedrifters størrelse og planleggingstradisjon å virke inn på utarbeidelse av bedriftssystemer?
- Hvordan lar byggebransjens arbeidsform seg forene med de formelle kontrolloppleggene som reformen krever?

*Myndighetskrav, egeninteressen og ressurser.*

Kvalitetsmål er normalt av stor betydning for virksomhetens markedsrelasjoner. For å ivareta slike relasjoner utvikler virksomhetene kvalitetssystemer til betydelige kostnader. NBI's erfaringer fra innarbeiding av kvalitetsstyring viser at innføring av nye systemer for å ivareta kunderelasjoner innebærer skrittvis og langsiktige endringsprosesser i virksomhetene.

Virksomhetene som skal etablere kvalitetssystemer står overfor store utfordringer. Utviklings- og innarbeidingsprosesser er ressurskrevende og innebærer fallgruver for foretak som ønsker "raske resultater". Systemer kan lett bli formalordninger uten forankring i bedriftens praksis. Valg av fremgangsmåte under utvikling og innarbeiding har erfaringsmessig mye å si for hvor effektiv prosessen med å ta systemet i bruk vil være. Hvis terskelen for å etablere systemer oppleves som forhøy, vil systemkravene kunne føre til at virksomheter velger å unndra seg regelverket, gi opp markedsandeler eller sørge for et minimum av formal tilfredsstillelse av krav uten at å endre eller forbedre praksis i overensstemmelse med regelverkets intensjon.

*Lokal fortolkning - målforskyving?*

En fant ved evaluering av IK-reformen at den ble selektivt mottatt på det lokale plan i små bedrifter. Mottagelsen avhenger av lokal kultur i den enkelte bedrift. Ut fra evaluering av bruken av et standardisert system i små bedrifter, slutter en at det mest fornuftige vil være å utvikle lokale systemer med hovedvekt på sikring av de forhold som er mest i overensstemmelse med lokale behov og lokal kultur (Ebeltoft og Flagstad 1994: 91). Men delegasjon til det lokale innebærer også at det legges en lokal fortolkningsramme til grunn. Vi vil slik kunne få lokale tolkninger av myndighetskrav og der vi også evt. kan snakke om målforskyvninger. Problemstillingene vedrørende delegasjon til det lokale handler også om myndighetssiden, om kommunenes praksis og utvikling av saksbehandling og kontrollvirksomhet.

## 5 Kommunene - nye og gamle roller

Også kommunene får nye oppgaver og nytt ansvar ved overgangen til en systembasert styringsmåte. Kommunene er som før tilsynsmyndighet og skal se til at loven følges. Men mer spesifikt skal kommunene utvikle et tilsyn med virksomhetene og prosjektene og se til at egenkontrollregimet faktisk fungerer. Tilsynet med at arbeidsmiljøloven følges, er statlig og organisert separat fra andre forvaltingsoppgaver. Slik er det ikke med det kommunale tilsynet, der nettopp samme fagetat gir informasjon, saksbehandler og fører tilsyn og foretar kontroller.

Der tilsyn tradisjonelt har vært etablert som detaljkontroll (byggeplasskontroll) vil overgangen til systembasert tilsyn kunne innebære behov for ny kompetanse, både i kommuner og i foretak. Denne nye kompetansen kan beskrives som kompetanse i organisatoriske fag og omfatter innsikt i styringssystemer og bruk av slike, men også forståelse for vedlikehold og utviklingsprosesser.

Styringssystemer er ledelsesverktøy, og en grunnleggende forståelse for mulighetene og begrensningene knyttet til slike systemer bør foreligge hos tilsynsmyndighetene. Strategier basert på overgang til systembasert tilsyn må ivareta behovet for utvikling av en tilstrekkelig kompetanse innenfor det vi har kalt organisatoriske fag hos de leddene i forvaltningen som skal forestå tilsyn.

Med mindre systemtankegangen er vel innarbeidet i de foretakene som er underlagt tilsyn, vil myndighetene stå overfor en betydelig tilrettelegger-oppgave. Når tilsynet avdekker mangler vil myndighetene lett bli konfrontert med spørsmål om hva som skal gjøres og hvordan? Dette kan bringe myndighetene i en ekspert-rolle hvor en møter rådgivnings- og veilederoppgaver. Dette forutsetter at kommunene faktisk gjennomfører tilsyn i en tidlig periode av reformen.

Samtidig vil myndighetene måtte ha kompetanse om substansen i de prosessene som er underlagt tilsyn. Myndighetene vil dermed stå overfor et todelt kompetansebehov, både krav til kompetanse av organisatorisk art (om systemer) og krav til fagkompetanse om prosessene i virksomhetene.

Når vi ser på den rolleendring som kommunene slik står overfor, har vi ikke noen parallelle reformer å sammenligne med og derfor ingen direkte erfaringer med problemstillinger knyttet til rolleendringen. Mer overordnet må vi spørre hvordan kommunene har forstått reformen og har organisert seg i relasjon til de nye oppgavene.

## Kapittel 2 Design, metode og problemstillinger

Loven ble vedtatt og forskrifter og veiledning utarbeidet. Deretter begynte den faktiske iverksettingen. Loven angir en ramme, men praksisutviklingen vil påvirkes av mange forhold. Det foreligger ingen studier av den sentrale iverksettingen av loven og dermed ingen kartlegging av mange av de vesentlige forholdene som har virket inn på praksisutviklingen.

### 1 Mot en ny kontrollpraksis

I denne studien forholder vi oss til lovens intensjoner og praksisutviklingen slik den kan speiles i kommuner og i foretak. Vår problemstilling er enkel: Dersom en reform skal føre til bedre kvalitet, må hovedgrepene bli ivaretatt etter intensjonen. Det er dette vi vil undersøke. Reformen etablerer endrede ansvarsforhold og nytt kontrollansvar. *Dersom det nye kontrollregimet ikke utvikles i tråd med lovens intensjoner, kan vi heller ikke forvente at feil og mangler i bygg avtar.*

Skal reformen fungere, kreves det at alle aktører løser de oppgaver de er tildelt. Dersom ikke de ulike prosesser og krav følges opp av både byggebransjens aktører og kommunene, er det ingen grunn til å anta at reformen skal få noen effekt på kvaliteten i de ferdige byggene.

Vi vil knytte vår forståelse av reformen til en modell for policyanalyse (Wholey 1979) og argumentere for hva som er viktig evalueringsmessig ut fra en slik forståelse av lovreformen.

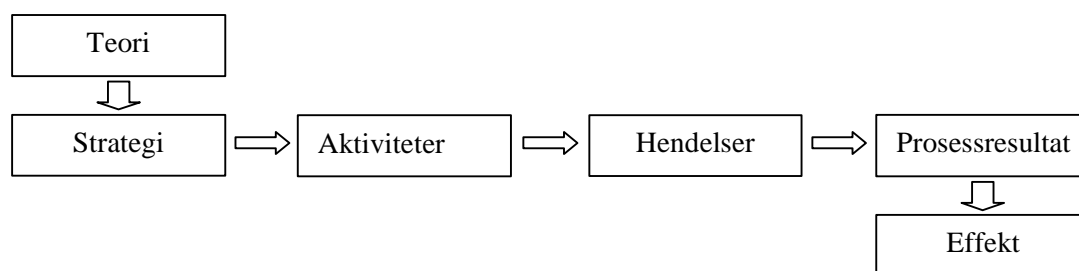


Fig 2 Modell av evalueringstenkningen

Modellen peker på at lover, offentlige programmer og inngrep bygger på antagelser eller "teorier" som iverksettes. Iverksettelsen skjer gjennom ulike strategiske grep og ulike virkemidler som utløser aktiviteter og hendelser. Disse hendelsene fører til et *prosessresultat*, en ny praksis. Dersom ikke aktiviteter og hendelser produserer det prosessresultatet som reformen intenderer, kan en heller ikke forvente de ønskede effekter i relasjon til reformens overordnede mål.

Dette innebærer at når en lov eller et annet offentlig tiltak skal evalueres, er det ikke tilstrekkelig å måle effekter, f.eks kvalitetsavvik, uten samtidig å sammenholde kvalitetsavvikene med hva som har skjedd i prosessen. Det som skjer i prosessen må forklare eller sannsynliggjøre at effekten er et resultat av den iverksatte reformen. Derfor må iverksettingen eller prosessen studeres. Dette er særlig viktig ved omfattende reformer der det skjer samtidige endringer i feltet (eksempler i dette tilfellet er overgang til funksjonsbasert forskrift, og innføring av våtromsnormen). Det kan i slike tilfelle være vanskelig å isolere effekten av en reform. Derfor bør en evaluering bestrebe seg på å dokumentere alle sentrale eller strategisk viktige deler av iverksettelsen.

## **Ny kontrollpraksis som prosessresultat**

Ser vi reformen i relasjon til denne modellen, kan vi si at teorien bak reformen er at dårlig kontroll fører til avvik i kvalitet. For å heve kvaliteten, ønsker myndighetene å styrke kontrollen ved å gjennomføre en endring i kontrollansvaret (strategien). Ut fra denne strategien skjer det en rekke aktiviteter gjennom bruk av virkemidler og gjennom nye prosesser for samhandling. Disse aktivitetene skaper en rekke hendelser, i den kommunale byggesaksadministrasjon og i virksomhetene. Ut fra lovens intensjon bør dette være aktiviteter og hendelser som fører fram til nye handlingsmåter hos virksomhetene mht. kontroll. Det er dette prosessresultatet, *en ny kontrollpraksis*, som ut fra lovens intensjoner skal føre til bedret kvalitet i bygd miljø.

Vi vil i dette kapittelet gå inn på problemstillinger knyttet til iverksetting av kontrollansvaret for de ulike aktørene. Vi vil her skille mellom betingelser og tradisjoner knyttet til virksomhetene, og betingelser og tradisjoner knyttet til kommunene. For kommunene må vi skille mellom faglige forhold knyttet til byggesaksbehandlingen på den ene siden, og fagavdelingenes ytre betingelser knyttet til kommunal organisasjon, tildeling av ressurser og politisk prioritering av de ulike oppgaver som byggesaksavdelingene utfører på den andre.

## **2 Kommunene som iverksettere**

### **Innledning**

Når en skal studere iverksettelsen av ny PBL i kommuner og foretak, er det viktig å tenke differensiert. Problemene og ressursene er lokale. Bestemmelsene og den gjennomføringsmodellen som ligger i forskrift og veiledning er nasjonale, men skal gjennomføres lokalt. Det lokale blir derfor rammen for gjennomføringen av det nasjonale. Kommunenes rolle og hvordan kommunene tar sin nye rolle, er derfor viktig ved iverksettingen av reformen. Hvordan utvikler kommunen sin nye rolle? Og hva synes å påvirke kommunenes iverksetting?

Reformen var igangsatt på det tidspunktet vi formulerte våre evalueringsproblemstillinger. Vi kjente derfor til de tidlige iverksettingserfaringene. I reformens første runde har kommunes oppmerksomhet i hovedsak vært rettet mot forhåndskonferansen, tildeling av ansvarsretter og saksbehandling (Bonnie-Svendsen 1999, Ovesen 1999). Reformen skapte i starten økt saksbehandlingstid, noe som satte byggesaksavdelingene under press fra politikere og brukere. Saksbehandlingstidene har i mange kommuner ”normalisert seg” ved tilførsel av ressurser til byggesak, ved bedre rutiner og ved forenklinger og avklaring av hvilken dokumentasjon som er nødvendig i en gitt sak. Tilsynet var det av ulike grunner mer problematisk å komme i gang med.

### **Lokal tilpasning – eller plikter etter samme lest?**

Vi vil her kort se litt på styringsforholdene og rammene for kommunene som iverksettere. I reformens første år var det stor turbulens omkring hva som skulle forventes av dokumentasjon sendt til kommunene, hva en kontrollplan var eller burde være osv. Ut fra denne uoversiktligheten reiste det seg krav om standardisering slik at byggebransjens aktører fikk større forutsigbarhet når søknader skulle sendes til ulike kommuner. Var det rimelig å kreve en sterk standardisering fra kommunene? Slik vi oppfattet diskursen, kom ikke kommunenes posisjon i iverksettingen tydelig fram. Dette skyldtes to forhold, for det ene sterke næringspolitiske aktører, og for det andre en tendens i nasjonal politikk til å tenke i standardpolitikk (Strand 1978), slik at kommunene blir påført plikter etter samme lest.

Oppgavedelingen mellom stat og kommune kan være av tre ulike typer(NOU 2000:22):

1. Staten kan gjennom lov pålegge kommunene å utføre visse oppgaver
2. Staten kan gjennom stimuleringsiltak påvirke kommunene til å ta på seg oppgaver.
3. Kommunene kan selv formulere oppgavene

Staten kan ikke formelt pålegge kommunene å utføre bestemte oppgaver uten medhold i lov. Men sentrale myndigheter kan stimulere kommunene til å gjennomføre bestemte oppgaver ved hjelp av øremerkede midler eller handlingsplaner, og ved å signalisere politiske forventninger.

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokal tilpasning, vil det i utgangspunktet ikke være naturlig å legge forvaltningen til kommunene. Og omvendt, i oppgaver der det er rom for lokale løsninger, er det naturlig å legge forvaltningen til kommunene<sup>5</sup>. Forvaltningen av plan og bygningsloven er lagt til kommunene, og dette skulle innebære at det her er rom for lokale løsninger. På hvilke områder og hvor langt lokale løsninger kan strekke seg, må avklares gjennom praksisutviklingen.

Kommunene er pålagt å behandle byggesaker ut fra Plan og bygningsloven, og å føre tilsyn med at loven blir overholdt. Staten setter her mål for de oppgavene som blir lagt til kommunesektoren. Reformen vi her evaluerer er begrunnet med at økt kontroll gir bedring av teknisk kvalitet. Ut fra dette er ansvaret for kontroll av byggearbeider omfordelt. Kontrollen av at de offentlige kravene til bygget er ivaretatt, er lagt på foretakene selv. Kommunene skal føre tilsyn med at kontrollarbeidet utføres, og slik følge opp statlige intensjoner og mål. Kommunene skal også byggesaksbehandle ut fra lokale planer og retningslinjer, og følger her opp i relasjon til egne planer og mål.

Slik kan en si at loven er tosidig, kommunene skal følge opp både mål som i utgangspunktet er statlige (bedre kvalitet) og mål som er satt lokalt gjennom reguleringsplan og vedtekter. Denne tosidigheten er ikke noe nytt, det er bare kommunens rolle i iverksettingen som er ny. Vi påpeker dette her fordi kommunen har en dobbel rolle, den iverksetter statlig politikk samtidig som kommunene er autonome og kan sette og forfølge egne mål. Vi har også tidligere pekt på at kommunenes innsats for å iversette og kontrollere det tekniske innholdet i plan og bygningsloven før 1997 var nedprioritert (overfladisk saksbehandling og manglende bygningskontroll). Det kan derfor se ut til at kommunene ikke tidligere har prioritert den delen av iversetting som ikke var i tråd med lokale mål og verdier. Dette kan ikke forstås slik at kommune ikke ser verdien i at bygg skal ha god kvalitet, men heller slik at dette ikke er mål og verdier for saksbehandlingen på samme nivå som det å fremme kommunal utvikling og utbygging.

### **Kommunal politikk og forvaltning av bygningsloven**

Kommunestyret er kommunens øverste myndighet i byggesaker. Kommunestyret kan velge å legge ansvaret til formannskapet eller til et fast politisk utvalg, fortrinnsvis samme utvalg som behandler arealplansaker. Kommunestyrets kompetanse kan også delegeres til

---

<sup>5</sup> Vi har i Norge lokalpolitisk selvstyre noe som innebærer at de nasjonale mål for virksomheten som legges til kommunesektoren må formuleres på en måte som gir rom for lokal oppgaveløsning NOU 2000:22,75. Dersom det ikke eksisterer et handlingsrom for lokale myndigheter i oppgaveløsningen, vil logikken i den lokale prioriteringsprosessen forsvinne og begrunnelser for å legge oppgaven til lokalpolitiske organer falle bort.



administrasjonen ut fra nærmere retningslinjer. En slik delegasjon kan foretaes så langt som det ansees som forsvarlig og hensiktsmessig, med den begrensning at administrasjonene ikke kan treffe avgjørelser i saker som er prinsipielle (Pedersen m.fl 2000). Kommunenes delegasjonsreglement vil bestemme hva som besluttes av administrasjonen (og på hvilket nivå) og hva som skal behandles politisk.

Normal fatter administrasjonen vedtak ved søknad om ansvarsrett og i søknader om byggetillatelse. Vedtakene kan påklages og klagen går til det organ som har fattet vedtaket. Byggesaksadministrasjonen kan ta klagen til følge eller avvise klagen. Dersom administrasjonen ikke omgjør vedtaket, går klagesaken normalt direkte til fylkesmannen. Kommunene kan i sitt delegasjonsreglement bestemme at slike klager først skal gå til det politiske organ som behandler byggesaker, før den går til fylkesmannen.

Den enkelte kommune er forpliktet til å ha en administrasjon som er i stand til å behandle byggesaker på en kyndig måte, men kommunen er ikke pålagt å opprette en spesiell organisasjon. Dette er opp til kommunestyret.

Kommunene må organisere seg for oppgaven og bemanne med de nødvendige ressurser. Selve saksbehandlingen kan gebyrfinansieres, noe lovforarbeidene anbefaler. Det anbefales ikke vesentlige endringer i gebyrreglementene. Men det heter i forarbeidene at tilsynet nok bør dekkes av kommunekassen (Ot.prp. nr 39 1993-94). Prinsipielt er det slik at det myndighetsorgan som er tillagt ansvaret og beslutningskompetansen for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Dersom det ikke finnes et slikt handlingsrom og oppgaveløsningen skal skje etter klart definerte standarder og retningslinjer kan heller ikke kommunene holdes ansvarlig for finansieringen (NOU 2000:22, s.78). Dette må innebære at det er lokalt handlingsrom i gjennomføringen av byggesaksbehandlingen og spesielt mht gjennomføringen /omfanget av tilsynet.

### **Politikken i byggesaksbehandlingen**

Vi ser her at det på ulike måter er kommunal politikk i byggesaksarbeidet.. Kommunene ved kommunestyrene bestemmer hvor de vil legge vedtaksmyndigheten i byggesaker og klagesaksbehandling. De kan her bestemme at klager kommer til politisk behandling (før fylkesmannens behandling). Det politiske knyttet til selve byggesaksbehandlingen vil normalt være klagesaker. Imidlertid vil ofte en del saker både handle om plan og bygg, som dispensasjonssaker, og disse kommer opp i den nemnda som behandler begge sakstyper.

Kommunestyret fastsetter også gebyrsatsene og de økonomiske rammene for byggesaksarbeidet og dermed også betingelsene for å drive saksbehandling og tilsyn. Videre vil planer for organisering av administrasjonen, nye stillingshjemler og lignende bli politisk behandlet. Dette innebærer at det *ligger mye politikk vedrørende vilkårene for byggesaksbehandlingen* knyttet til de årlige budsjetteringsprosesser.

Dette innebærer at kommunal politikk bestemmer vilkårene for iverksettingen gjennom tildeling av ressurser og prioritering av gjøremål i byggesaksavdelingene, for eksempel gjennom virksomhetsplaner. Hvor mye politikk det vil ligge i beslutningene som fattes, vil variere.

### **Lokale ressurser og nasjonale normer?**

Vi ser at staten har gitt kommunene ansvaret for å gjennomføre bygningslovgivningen. De overordne målene er gitt av staten, men kommunene organiserer og finansierer gjennomføringen. Kommunene bestemmer slik hvilket omfang saksbehandlingen skal få, hva som skal ha prioritet og omfanget av tilsynet. Staten gir føringer på den administrative gjennomføringen gjennom forskrift og veiledninger. Når det gjelder gjennomføringen av byggesaksbehandling må dette innebære at kommunene kan foreta selvstendige valg i forhold til hvordan oppgaven skal løses (en gjennomfører ikke alle oppgaver i enhver sak), men at en kommune i det den gjør, følger forskrifter og veiledninger.

Videre må en anta at det skjer en standardisering gjennom de ansatte og deres profesjonelle normer. Innenfor dette området vil det ikke være entydig hva dette innebærer fordi det arbeider personer med ulik utdanningsbakgrunn i etaten.

### **Lokal problemforståelse og utvikling av tilsyn**

Iverksettingen vil påvirkes av hvilke problemer kommunen opplever som relevante, ut fra de erfaringer som kommunen gjør med ulike aktører og ut fra erfaringer med hva som er kritisk forhold i ulike typer av prosjekter. Det heter også i saksbehandlingsforskriften at "I vurderingen av kontrollplanen skal kommunene legge vekt på forebygging av vanlig forekommende feil og mangler"(SAK §26). Dette innebærer at lokale problemstillinger knyttet til klima, grunnforhold ol. eller problematiske aktører også har betydning for valg av strategier og derigjennom for lovgjennomføringen.

Med så ulik byggevirksomhet som de ulike kommuner har ansvaret for å gjennomføre, vil strukturen i byggemarkedet og erfaringer med aktørene også være med å strukturere eller ligge til grunn for de kommunale strategiene i iverksettingen. Det vil i den enkelte kommunene være et samspill mellom bransjeaktører og kommune som gir retning til iverksettingen eller praksisutviklingen.

For å studere utviklingen av kommunenes nye kontrollpraksis, er det viktig å kartlegge deres erfaringer knyttet til skade og avvik fra myndighetskrav, deres erfaring med byggforetakenes håndtering av egenkontroll, og hvordan de tenker seg å gjøre sin egen faglighet relevant, evt. knyttet til den nye tilsynsrollen.

### **Ressurser og prioriteringer**

Erfaringer fra iverksettingens første runde (forarbeider til undersøkelsen, upublisert) peker mot at reformen førte til merarbeid i den kommunale byggesaksadministrasjonen, en avdeling som i flere tilfeller også nylig hadde avgitt personellressurser. Det var heller ingen forståelse, administrativ eller politisk, for at gjennomføringen av ny PBL ville øke ressursbehovene. Økt saksbehandlingstid førte til klare politiske krav om prioritering og gjennomføring av saksbehandlingen. Næringspolitiske mål veide tyngre enn gjennomføring av nye statlige oppgaver: Tilsyn med kontrollen for å bedre kvalitet i bygd miljø. Også byggesaksbehandlerne ga tilslutning til de lokale politiske målene. Selv om reformen i store trekk var akseptert i byggesaksavdelingen, var den ikke politisk akseptert, med følger for ressurstildeling og prioritering.

Videre peker erfaringene mot byggesaksbehandlingens avhengighet av plangrunnlaget. Med lite oppdaterte planer, blir planavklaringen problematisk, noe som øker saksbehandlingstiden. Det er ulik praksis med hensyn til å kreve nye reguleringsplaner eller gi dispensasjoner fra

gjeldende regulering. Byggesaksavdelinger var også i flere tilfeller avhengig av å "låne" kompetanse i planavdelingene (arkitektkompetanse) for å kunne ivareta kravet om vurdering av estetikk. Til sammen peker dette mot større avhengighet og samarbeid mellom plan- og byggesaksseksjoner, både for å overholde kommunale mål med hensyn til saksbehandlingstid og for å ha riktig kompetanse.

For å studere iverksettelsen av kommunenes nye tilsynsrolle er det viktig å kartlegge de betingelser den kommunale byggesaksbehandlingen arbeider under, organisatorisk, ressursmessig og politisk. Hvordan har ressursutviklingen vært for byggesaksavdelingene? Hvilken forståelse og støtte for utviklingen av nye oppgaver finnes i kommunene?

### **Rolleendring**

Vi vil her peke på at når reformen skal iversettes, kan det kreve en rolleendring og en annen bruk av fagligheten i byggesaksadministrasjonen enn det som lå i den gamle byggesaksbehandleren rolle. Byggesaksbehandlerne var fagmenn med kompetanse innen flere felter og ofte med lang praksis. De ønsket gjerne å bruke sin faglighet til å påvirke løsninger og å hjelpe legfolk. Mye tyder på at byggesaksbehandlerrollen ble påvirket av saksbehandlers faglige ståsted, slik at saksbehandleren søkte muligheter for faglige utfordringer i saksbehandleroppgavene (som teknisk rådgiver). Det er tidligere også vist at saksbehandlerne gikk inn i prosessen for å veilede byggherren (i stedet for å treffe konfliktfylte avgjørelser i etterkant) og for å megle mellom utbyggere og naboer (Eckhoff og Graver 1991).

Ved innføring av ny lov og nye oppgaver oppfattet mange saksbehandlere at det nye kontrollsystemet var diffust og vanskelig å forstå. Men en kan samtidig hevde at nye oppgaver, som behandling av søknader om ansvarsrett og utvikling av tilsyn, ville gi innflytelse.

Tilsyn med systemer betyr at saksbehandler skal rette sin interesse mot hvordan foretakene fører kontroll med sine arbeider. Dette er en vesentlig annen oppgave enn den tradisjonelle rollen som overprøvende teknisk ekspert. Den nye rollen innebærer å stille spørsmål om styring/kontroll, mens videreføring av ekspertrollen, som den som svarer på tekniske spørsmål, ikke er kommunens oppgave eller ansvar. Hvordan klarer kommunene rolleendringen?

## **3 Foretakene**

### **Kontroll med egne arbeider er ikke noe nytt**

Hvordan utvikler foretakene sin kontroll? Og hva synes å påvirke foretakenes kontrollpraksis? Foretakene skal gjennomføre egenkontroll og formalisere sin styring. Verken egenkontroll eller formalisering er noe nytt. Byggebransjen har alltid hatt elementer av formell styring. En har holdt orden på korrespondanse, kontrakter, økonomisk avregning, tegninger for ulike arbeider og gjennomført møter med referater for koordinering og planlegging.

Byggebransjen har også ulike organisasjonsmåter og styringsmåter for prosjekter som bygger på ansvarsfordeling og oppfølging i møter. Styring skjer dels formelt og bindes opp ved å definere kontraktsansvar, og dels som dialog og kommunikasjon underveis i prosjektet. Med et stort koordineringsbehov mellom ulike etapper og fag i byggeprosessen blir prosjekteringsmøter og fremdrifts- og byggemøter viktige fora for styring gjennom dialog.

Videre har egenkontroll vært en integrert del av for eksempel håndverksfagene. Innenfor fagene ligger derfor kontroll integrert gjennom egenkontroll eller kontroll fra sidemann eller overordnet. Vi må også anta at alle de impliserte faggruppene har hatt en kontrollpraksis. *Det nye er at PBL-kravene skal ligge i denne kontrollen de selv gjennomfører og at den skal formaliseres gjennom planer for kontroll og dokumentasjon for at kontrollene er gjennomført.*

Vi har tidligere gjennomgått erfaringen med Internkontrollreformen og krav til systemer og dokumentasjon. En sentral problemstilling i byggesaksreformen er om virksomhetene fokuserer på myndighetenes krav knyttet til systemer og dokumentasjon, slik at selve dokumenthåndteringen blir det vesentlige. Eller sagt på en annen måte, har de skaffet seg systemer som de ikke bruker? Er kontrolldokumentasjonen bare formalia løsrevet fra den faktiske kontrollpraksisen?

### **Prosjektstyring og krav om foretakssystem**

Mange virksomheter har ulike systemer for å ivareta sin prosjektstyring. Dette omfatter alt fra manualer for prosjektlederens oppgaver til en innarbeidet møtepraksis og retningslinjer for innkjøp mv. Et kvalitetssystem sikter mot styring av foretaket og ikke prosjektet.

Byggesaksreformen har innført foretakssystem som et formelt kvalitetssystem som retter seg mot foretaksstyring, mens kontrollplanen berører prosjektet. Regelverkets krav til kvalitetssikring retter seg derfor dels mot foretaket og dels mot prosjektet. Når mange foretak etablerer nye foretakssystem som del av kvalifikasjonsgrunnlaget for ansvarsrett, så må disse systemene tillempes problemstillingene i prosjektene for at en skal oppnå styringseffekt og kvalitetsgevinst. Hvis ikke dette skjer vil kontrollplan og foretakssystemer bli formelle barrierer og ikke verktøy for å sikre kvalitet.

Når vi skal studere utviklingen av ny kontrollpraksis i foretakene er det derfor viktig å se på hvordan foretakene faktisk utfører kontrollarbeid i egne prosjekter, hvordan de planlegger, utfører og dokumenterer egenkontroll basert på kontrollplan, og hvordan denne kontrollpraksis er reflektert i foretakssystemene. Hvordan planlegges og gjennomføres kontrollarbeidet?

Det er også interessant å se i hvilken grad byggebransjens arbeidsform kan forenes med de formelle kontrolloppleggene (kontrollplan og foretakssystem).

### **Prosjektstyring og koordinering mellom ulike aktører**

Med teknologisk utvikling og økt arbeidsdeling i byggefagene oppstår nye styringsbehov. Disse ligger i grensesnittet mellom fagene i det enkelte prosjektet og i forbindelse med endringer/tilpasninger til kundekrav underveis i byggeprosessen.

Ansvarssystemet bestemmer ansvarsforholdene i de forskjellige fagområdene mellom de forskjellige aktørene. Denne ansvarsdelingen plasserer klare arbeidsoppgaver i henhold til fag, men det er ikke uten videre gitt at den enes ansvar begynner der den annens ansvar slutter: Det vil alltid være grensesnitt mellom fagområder der det kan være uklart hvem som ivaretar hvilke oppgaver og hvordan koordineringen skal kontrolleres. Dersom den eller de som styrer oppgavene ikke har fokus på det som kan ligge mellom aktørene, kan kontrollen svikte. Kontrollen (og kvaliteten) blir ikke bedre dersom koordinering og kontrolloppgaver faller mellom stolene. Manglende styring kan føre til at oppgaver eller mindre fagområder ikke blir ivaretatt og kanskje heller ikke dekket med ansvar (og kompetanse). Konsekvensen kan bli feil og mangler.

Hvordan styrer det enkelte foretak ansvarsdeling og grensesnittproblemstillinger (f.eks i kontroll av prosjekteringen)?

Blir det ført kontroll med at arbeidsoppgaver og ansvar i grensesnittet blir ivaretatt?

#### 4 Design og metode

Valg av tilnærming og metoder må bygge på foreliggende kunnskap. På områder der det foreligger lite verifisert kunnskap, er det viktig å studere utviklingen kvalitativt først og deretter undersøke funnenes representativitet gjennom en survey i et større utvalg. Vi har referert til iverksettingserfaringer fra kommuner og til generelle erfaringer med iverksetting av systemtilsyn knyttet til en annen lovreform. Iverksettingserfaringer fra kommuner ble gjort relativt tidlig i prosessen og små kommuner var overrepresentert i de foretatte undersøkelsene. Vi har ingen dokumenterte erfaringer med hvordan byggforetakene ivaretar sitt kontrollansvar og klarer å tilpasse systemkontroll til sin egenstyring. Ingen studier har tidligere sett på samspillet mellom kommune og foretak i utviklingen av det nye kontrollregimet.

#### **Hovedgrep - Caseundersøkelser og survey**

Dette innebærer at vi må gjøre dybdeundersøkelser eller casestudier både av kommuner og foretak for å få indikasjoner på hvordan de hver for seg og i samarbeid utvikler nye kontrollpraksiser. Men det er samtidig interessant å få en mer generell oversikt over praksisutviklingen, ved å teste erfaringer fra case med surveyundersøkelser.

Vi har gått ut fra at hver kommune samhandler med og behandler søknader fra en rekke ulike aktører. Noen aktører er store og aktive i mange kommuner, men mange aktører er små og forholder seg til et fåtall kommuner. Og motsatt, noen kommuner er store og forholder seg både til riksomfattende og lokale søkere, men mange kommuner er små og forholder seg i de fleste prosjekter til lokale eller regionale aktører. De ulike kommunene blir arenaer som utvikler sin praksis i relasjon til aktørene og i relasjon til nabokommunene. For å starte studier av praksisutvikling, har vi derfor tatt utgangspunkt i kommunene.

Vi har startet med å gjøre et utvalg av casekommuner. (Om utvalg, se senere).

I hver casekommune skal vi kartlegge praksisutviklingen i den nye saksbehandlingen og utviklingen av tilsyn. Vi starter da med å intervjuer i administrasjonen. Men for å få et så riktig inntrykk som mulig, er det også viktig å bruke alternative datakilder som kan belyse denne praksisutviklingen. Det er da hensiktsmessig å intervjuer aktører som selv har fått sine søknader behandlet i vedkommende administrasjon eller vært gjenstand for tilsyn fra den.

Vi har derfor i hver kommune valgt ut noen prosjekter som har vært til behandling og gått vegen fra prosjektet til aktørene. Disse aktører er så intervjuet om byggesaksbehandling og tilsyn, men også om deres egen systemutvikling og kontrollarbeid, knyttet til de utvalgte prosjektene. (Om prosjektutvalget, se senere).

Utvalgsprosedyren går slik i tre trinn.

1. Caseutvalg - kommuner
2. Caseutvalg – tiltak
3. Foretak i de valgte tiltakene

### **Kommunesurvey og utvalg av mange tiltak**

For å vurdere kommuneerfaringenes representativitet, har vi valgt å gjennomføre en kommunesurvey. En slik survey vil vise i hvilke grad våre caseerfaringer er typiske for kommuner eller grupper av kommuner.

Det ville kunne vært interessant å gjøre en tilsvarende survey på fortaksnivå. Dette har vi valgt å ikke gjøre. Kontrollarbeidet er av en slik art at det er vanskelig å kartlegge det gjennom survey og vi er i tvil om validiteten (påliteligheten) når spørsmålene stilles generelt, uten tilknytning til konkrete tiltak og planer. Bransjen er også stor og sammensatt og det ville være vanskelig å finne et dekkende utvalg. Det er også slik at svarprosenten erfaringsmessig er svært lav i slike byggforetaksundersøkelser og undersøkelsen derfor ville ha begrenset nytte.

Vi har derfor valgt å gjøre et bredt utvalg av tiltak i caseundersøkelsen, og basere våre drøftinger av utviklingen av kontrollarbeidet på disse casestudiene.

### **Kommuneutvalget til casestudien**

Ved utvalg av casekommuner har vi ikke lagt vekt på at de skal representere norske kommuner. Et caseutvalg på 6-8 kommuner vil uansett ikke kunne være representativt.

Det som er viktig i denne studien er å få tak i sentrale erfaringer. Derfor velger vi kommuner som vi mener kan representerer *ulike erfaringer* (Yin 1994), kommuner som er typiske og antatt forskjellige. Når vi kjenner erfaringsbredden gjennom dybdeundersøkelser i et fåtall av kommuner, kan disse erfaringers representativitet testes i en survey til et større utvalg av kommuner.

Vi har lagt vekt på følgende forhold.

- For at en kommunen skal ha erfaringer, må den ha et vist omfang av byggesaker. Det var lite tjenlig å undersøke kommuner som har liten praksis i å behandle byggesaker etter ny lov.
- Vi kan anta at det eksiterer geografiske forskjeller mellom kommuner, både ut fra klima, byggeskikk og erfaringer med feil og mangler. Det kan også være ulike tradisjoner i byggebransjen i ulike deler av landet. Derfor bør kommunene ha geografisk spredning.
- Kommunenes størrelse vil ha betydning for hvordan de har bygget opp sin administrasjon og antagelig for hvilke typer kompetanse de besitter på dette feltet.

Vi har derfor gjort et utvalg av kommuner fra ulike landsdeler. Vi har tatt med noen mindre kommuner, men dette er kommuner som har forholdsvis stor byggeaktivitet og derfor mange saker å knytte erfaringer til. Egenskapen ved den enkelte kommune vil bli redegjort for i casegjennomgangen.

Ser vi utvalget i relasjon til den kategorisering som KOSTRA-systemet nytter og til landsdeler, fordeler våre kommuner seg slik:

*Tabell 1 Casekommuneutvalget i relasjon til kommunestørrelse og beliggenhet*

Beliggenhet	Små kommuner Inntil 5 000	Mellomstore kommuner 5 000 – 20 000	Store kommuner 20 000 og over
Nord-Norge		1	1
Vestlandet		1	1
Sør- og Østlandet	1	1	2
Sum	1	3	4

Kommuneintervjuene er gjort over en lengre periode, fra 1999– 2003. Den opprinnelige prosjektplanen la opp til 6 kommunecase. NBI hadde imidlertid også gjort en forstudie som bare handlet om kommunenes utvikling av praksis. Denne var ikke publisert. Ut fra hva vi fant i de tre første kommunecasene så vi at forstudiens case kunne supplere de nye dataene på en god måte og vi har derfor inkludert fem kommunecase fra en tidligere periode i reformen. Vi får slik inn data fra ulike perioder i reformen. Noe vil være forskjellig avhengig av når i reformens utvikling vi intervjuer kommunene. Men deler av undersøkelsen omhandler oppstarten og betingelsene for iverksetting og disse dataene forandrer seg ikke avhengig av undersøkelsestidspunktet. Vi har derfor redigert rapporten slik at vi først presenterer case som er gjennomført i en tidlig periode av reformen og til slutt de senere casene. Alle casene er tidsfestet. For å kunne sammenligne og se på utviklingen over tid, burde vi ideelt ha sett på samme kommune på to ulike tidspunkt. Men vi mener at vi med case fra ulike perioder også får med oss litt av reformens utvikling. Oppsummeringen av hvor reformen står (siste oversikt) får vi gjennom surveyen, som er gjennomført etter alle caseundersøkelsene.

### **Utvalg av tiltak**

Designet la opp til å trekke ut ca 3 tiltak i 6 casekommuner, til sammen 18 tiltak. Undersøkelsene av disse 18 tiltakene vil danne grunnlaget for å si noe om kontrollutviklingen på tiltaksnivå. Kontrollproblemstillingene er knyttet til forhold ved tiltaket, som grensesnittproblemstillinger og kontrollarbeid rettet mot egne arbeider. I begge tilfeller må en tilbake til foretakene for se hvordan de har forberedt sin nye rolle og hvilke redskaper og rutiner de har utviklet for sin prosjektstyring. Utvalg av foretak skjer da gjennom utvalg av tiltak.

Det er egenskaper ved tiltakene vi har lagt vekt på ved utvalget. Tiltakene bør varieres i størrelse og kompleksitet, men vi trenger ikke nødvendigvis denne variasjonen innenfor hvert enkelt kommunecase. Vi planla at to tiltak skulle være store. Tiltakene skulle naturligvis være behandlet etter ny lov og være under oppføring (slik at det finnes aktører å intervju). Disse aktørene blir så intervjuet om byggesaksbehandling og tilsyn, men også om sin egen systemutvikling og kontrollarbeid, knyttet til de utvalgte prosjektene.

Utvalget av tiltak er foretatt i de tre siste casekommunene (hovedutvalget) og erfaringene fra foretakene stammer derfor fra perioden 2001 – 2003. Utvalget ble trukket i hver kommune med hjelp av byggesaksavdelingen. Vi har lagt vekt på å få med ulike bygningskategorier, som hytter, enkeltstående boligbygg (ferdighus), feltutbygging av boliger, forretningsbygg og institusjonsbygg. Vi prøvde å legge vekt på å få med ulike styrings- og organisasjonsformer i byggeprosessen ved å dekke ulike entreprisformer. Vi har til sammen sett på 10 tiltak og 6

av disse er store tiltak. Av de store tiltakene er de fleste organisert som totalentrepriser. Utvalget ble utviklet stegvis. Vi så i den første kommunen, med to store case organisert som totalentrepriser, at styringsformen reiste noen problemstillinger og vi var derfor interessert i å se på andre store byggesaker med samme entreprisemodell i andre deler av landet. Vi kom derfor ut med noen færre tiltak og med flere store tiltak enn først planlagt. I noe prosjekter har vi intervjuet på mange nivåer for å kunne belyse bredden av problemstillinger fra utvikling av bedriftssystem og styringsrutiner til det faktiske kontrollarbeidet på byggeplassen.

### **Kommuneutvalg - survey**

Ut fra erfaringene med hensyn til kommuners og foretaks utvikling og praktisering av sitt kontrollarbeid, ønsket vi å gjennomføre en survey til et utvalg av kommuner. Surveien ble gjennomført ved årsskiftet 2003-2004. Skjemaet ble sendt til ca 145 kommuner. Med svar fra 91 kommuner gir dette en svarprosent på 62. Kommuner vi tidligere hadde intervjuet ble ikke tatt med i surveyen.

Vi rangerte kommunene etter størrelse og trakk deretter ut hver tredje kommune (bruttoutvalget) De kommunene vi fikk svar fra (nettoutvalget) viser seg med hensyn til størrelse å være representative for kommune-Norge. Dette innebærer at dersom kommunestørrelse er et relevant kriterium, er undersøkelsen representativ i forhold til dette.

*Tabell 2 Populasjon og utvalg fordelt på kommunestørrelser. Prosent*

	Under 5000	5 - 8000	8-15000	15000 og mer
Alle kommuner	57	16	14	12
Svarkommunene	56	15	15	14

### **Design – oppsummering**

Analysen i denne rapporten bygger derfor på en rekke ulike datakilder:

*Matrise 1. Oversikt over utvalg og datakilder*

<b>Case – hoved-utvalg</b>	<b>Case – ekstra-utvalg</b>	<b>Case - under-utvalg</b>	<b>Survey</b>	<b>Annen empiri</b>
3 kommuner	5 kommuner	10 tiltak Herunder 26 foretak med samlet 46 intervjuer	91 kommuner	Søknad med vedlegg for 14 tiltak Kommunale budsjetter Virksomhetsplaner Delegasjonsreglementer Gebyrregulativer

I mange av de 46 foretaksintervjuene deltok flere personer, som et helt snekkerlag, leder og KS-ansvarlig, kontorleder og saksbehandler og lignende.



## 5 Gjennomføring av undersøkelsen

### **Kommuner**

Datamaterialet undersøkelsen av kommunene er basert på er en kombinasjon av intervjuer og undersøkelse av foreliggende dokumentasjon. I de fleste kommunene har i vi intervjuet på tre nivåer:

- Politisk nivå
- Overordnet administrativt nivå
- Byggesak, leder og ansatte

Vi har intervjuet **politikere** om forberedelsen av iverksettingen av reformen og om hva ved byggesaksbehandlingen som det ”går politikk” i. Vi har også tatt opp tema knyttet til samarbeidet mellom det faste utvalget og administrasjonen og i hvilken grad nemndsmedlemmene har en ombudsrolle i f.eks klagesaker.

Videre har vi intervjuet overordnet **administrativt nivå** (litt ulikt avhengig av kommunestørrelse og organisering) om iverksetting av ny lov og det forventede behovet for ressurser og kompetanse, litt generelt om utviklingen av lovgivningen samt om kommunal organisering og kommunens gebyrpolitikk.

I **byggesaksavdelingene** har vi oftest intervjuet leder og en eller flere ansatte samlet (de er ofte ikke så mange). Vi har intervjuet generelt om byggesaksbehandling om flere forhold som:

- Kommunal organisering, saksmengde og ressurser i avdelingen
- Forholdet mellom plan og bygg
- Forholdet mellom politikerne og administrasjonen i byggesaker, samt hvor den politiske interessen ligger i relasjon til byggesaksavdelingens oppgaver.
- Lokal erfaring med feil og mangler
- Prioritering av oppgaver i seksjonen
- Gjennomføring av ulike oppgaver i saksbehandlingen og erfaringer knyttet til ny saksbehandling
- Utvikling av tilsyn

### **Foretak**

Vi har i hver kommune gått inn i de utvalgte prosjektene for å se av søknadsdokumentasjonen hvordan ansvaret for kontroll framkom og hvordan kontrollarbeidet kom til uttrykk i kontrollplaner. Hensikten med dette var å se hvordan ansvaret var organisert og hvilke temaer som i følge kontrollplanen skulle kontrolleres. Dette materialet har vi imidlertid ikke gått videre inn på i analysen fordi temaet blir for omfattende og fordi en da selv må gjøre kvalitative vurderinger av kontrollarbeidet. Og som vi senere vil gjøre rede for, var en del av de kontrollplanene som lå ved søknadene svært skjematisk og ga ingen plan for selve kontrollarbeidet.

Vi har i tiltakene intervjuet et utvalg av de involverte foretakene, i noen tilfeller alle. Hos store aktører har vi ofte intervjuet på ulike nivå i virksomheten, fra daglig leder, KS-ansvarlig, via prosjekt-/anleggsleder til formann for de arbeidene foretaket var i ferd med å utføre på undersøkelsestidspunktet. Normalt har vi intervju med leder og saksbehandler eller den som

er utførende. I noen tilfeller er flere intervjuet sammen. Noen intervju er foretatt på byggeplassen eller i den utførendes bil (som tjente som brakke).

Vi har videre bedt om å få se hvordan de har lagt opp kontrollsystemet sitt, og hvordan kontrollene praktisk gjennomføres, med sjekklister og kontrolldokumentasjon fra byggeplassen. Dette har vi gjort i forhold til de konkrete prosjektene.

Ved å sammenholde systemopplegg, fortellinger om gjennomføring av kontroll samt hjelpemidler for å gjennomføre og dokumentere kontroll for konkrete arbeider, mener vi å få et troverdig bilde av hvordan kontrollarbeidet faktisk foregår.

Vi har primært vært opptatt av hva foretakene faktisk gjør, og mindre opptatt av hva de måtte mene om reformen eller ulike elementer ved reformen.

#### *Byggesaksavdelingenes praksis*

Vi har også intervjuet foretakene om deres samhandling med byggesaksavdelinger innenfor den regionen de arbeider, og slik fått informasjon om hvordan byggesaksarbeidet praktiseres sett fra foretakenes synspunkt og erfaring. Disse foretaksintervjuene har utvidet vår kunnskap om hvordan byggesaksarbeidet foregår i de kommunene vi har intervjuet. I hovedsak får vi et mer flerfasettert uttrykk for kommunenes arbeid gjennom foretakene, kommunene er mer rettlinjete i sin fortelling om egen praksis og har tanke for hva de bør gjøre (og bør si?).

### Kapittel 3 Casestudie av et utvalg kommuner

For å se på helheten i den kommunale håndteringen av nye byggesaksbestemmelser, har vi gjort et nærmere studium av et fåtall kommuner. Vi prøver her å gå i dybden for å se på kommunenes betingelser og problemstillinger, hvordan de har gjennomført reformen og hvilke aktiviteter de legger vekt på. Gjennom casestudier ønsker vi å få innsyn i forhold som vi vanskelig kan spørre om dersom vi ikke vet litt om det. Slik er casestudien en forstudie for den surveyen vi senere gjennomførte.

Men casestudiene også er viktige i seg selv fordi de kan fortelle om hva som lokalt er viktig og hvordan lokale problemforståelser og prioriteringer virker inn på iverksetting av nasjonale lover og forskrifter. Organisasjonene som skal gjennomføre reformen og ressursene de får til rådighet er kommunale og organisert ut fra et kommunalt ståsted. Bestemmelsen og den gjennomføringsmodellen som ligger i forskrift og veiledning er nasjonale, men tilpasses i praksis til situasjonen i de enkelte kommunene. Hva som definerer denne situasjonen og hva som er problemene der, er både et kommunalpolitisk spørsmål og et fagspørsmål. Som vi tidligere har pekt på ligger det politikk i budsjettforutsetningene for byggesaksavdelingens virksomhet (gebyrer, stillinger osv.) og i hvordan sektorens mål er formulert (jmf. strategiske planer og lignende). I casene vil vi vise de kommunale forutsetningene og hvordan den kommunale ”tenkningen” arter seg i åtte kommuner og videre hva de gjør ved iverksettingen av reformen. Det vil også komme fram en del erfaringer og synspunkter.

Vi vil her presentere våre casekommuner. Noe av poenget med en caseanalyse er at et saksforhold analyseres innenfor casets kontekst, her innenfor en kommunal kontekst. Men det viste seg at selv om vi finner lokale variasjoner, finner vi også noen felles hovedtrekk ved iverksettingen av ny byggesaksbehandling og iverksettingen av tilsyn, som peker ut over de kommunale rammene. I utgangspunktet skulle dette ikke være overraskende. Reformen er svært standardisert, og svært prinsipiell og abstrakt i sin beskrivelse av systematikk og aktiviteter tilordnet denne systematikken. Den legger lite vekt på å beskrive lokal tilpasning av iverksettingen.

Det er imidlertid flere trekk som er felles for kommunene. De legger alle hovedvekten av arbeidet og oppmerksomheten på saksbehandlingen. Men i måten saksbehandlingen gjennomføres på, finner vi lokal tilpasning. Saksbehandlingen tilpasses i spennet mellom kommunens krav til effektivitet og korte byggesaktider og mål om næringsutvikling, og bransjens ferdigheter og kunnskaper med hensyn til å søke om ansvar og utforme nye typer søknadsdokumentasjon. Denne avveining ligger i den *kommunale byggesaksavdeling* og til dels hos den enkelte saksbehandler. Både casene og den etterfølgende analysen må derfor handle om mer generelle betingelser for iverksetting av reformen i kommunene, men naturligvis med den informasjon vi har om hva som foregår av tilsynsrelaterte aktiviteter. Fordi temaene med hensyn til iverksettingen stort sett er felles for kommunene, er casene her deskriptive og diskusjonene tatt i en felles del etter casene.

Presentasjonene av kommunene er ikke identisk. Kommunene har ikke noe felles system for å registrere saksbehandlingstid eller mengden saker etter en felles kategorisering. Videre vil ulike forhold bli belyst og utdypet ut fra de erfaringer som kommunene faktisk har. Kommunene vil derfor uttale seg om til dels ulike forhold.

Kapittelet består av casepresentasjoner, etterfulgt av en oppsummering på tvers av sentrale forhold ved iverksettingsbetingelser og praksisutvikling. Til slutt trekker vi fram noen av de tema som fremkommer knyttet til kommunenes erfaringer.

## **1 Case 1: Mellomstor industrikommune**

Kommunen har ca 10 000 innbyggere og er en industrikommune uten sentral beliggenhet.

### **Bakgrunn for kommunens iverksetting**

#### *Kommunal organisering*

Plan og utviklingsavdelingen er plassert i stab. Den har tre stillinger innefor plan og to stillinger innenfor bygg. Kommunen har seks faste komitéer, derav komité for Plan og økonomi (Formannskapet). Plan og utbyggingsavdelingen er delegert ansvaret for byggesaksbehandling, noe som innebærer at administrasjonen fatter alle vedtak som loven gir adgang til å delegere.

#### *Administrasjon - politikk*

Avdelingen avgir en årsmelding, men har forøvrig lite kontakt med komité for plan og økonomi. Det er også lite tilbakemelding på administrativt fattede vedtak, det er få klager. Det er ellers ikke noen informasjonsrutiner om det løpende arbeidet i byggesak som gir tilbakeføring om arbeidet til komitéen.

Politikerne ser lite politikk i byggesakene og reformen hadde heller ikke vært noe politisk tema i kommunen. Byggesak anses som en ren fagsak, både av politikerne og administrasjonen. Derimot ligger det politikk i plansaker og her har det vært flere klager. Klagen har ført til at politikerne nå ønsker å komme inn i forkant i stedet for i enkeltsaker/klagesaker. De er derfor blitt mer interesserte i å sette seg inn i reguleringsaker.

#### *Ressurssituasjonen*

Kommunen har hatt en stabil ressurssituasjon over flere år. Byggeaktiviteten har imidlertid variert og kravene til saksbehandling og kontroll har vært økende. Aktiviteten har vært stabil de siste årene. Kommunen hadde stor byggeaktivitet gjennom hele 70-tallet og deler av 80-tallet og klarte da å drive saksbehandling og kontroll. Utover 80-tallet sank aktiviteten, men fra 1986 fikk en nye forskrifter som stilte større krav og de ble fra da av vanskeligere både å holde en rimelig saksbehandlingstid og å gjøre kontroll. Kontrollen ble bygget ned fordi saksbehandlingen tok mye tid. Da reformen trådte i kraft hadde de ingen byggesakskontroll.

Kommunen har hatt problemer med å rekruttere og holde på arbeidskraft med god kompetanse. Poenget er at folk med god bakgrunn blir i kort tid og bruker stillingene i Nord-Norge som springbrett for stillinger i Sør-Norge. Avdelingen har nå nyttet en annen strategi. De har rekruttert lokale yrkesutøvere med relevant bakgrunn, og som de antar blir mer stabile. Kommunene har på byggesak to ingeniører, en byggingeniør og en maskiningeniør. På Plan har kommunen en arkitekt som også dekker byggesaksbehandlingens behov for kompetanse.

Avdelingen hadde prøvd å skaffe seg økte ressurser ved iverksettingen av ny PBL. De hadde foreslått å øke gebyrene for å styrke ressursene med en halv stilling på oppmåling og en halv stilling på byggesak. De så for seg at søknadene om å få ansvarsrett og saksbehandling knyttet til rammetillatelse ville være mer arbeidskrevende enn tidligere saksbehandling. Avdelingen fikk ikke økte ressurser.

Kommunen hadde en saksbehandlingstid på 4-5 uker (når saken var komplett ved søknadsinnlevering).

### *Lokale kvalitetsproblemer*

De alvorligste kvalitetsproblemer dreier seg i hovedsak om grunnarbeider, om tilfylling og hvordan massene komprimeres og liknende ting. Her er det klare ansvarsforhold, men den nye loven har virket for kort tid, så en kan ikke se ennå verken de skadene som har inntruffet i perioden eller hva som vil skje ut i fra den nye loven.

Kommunen nevner også problemer med våtrom. Kommunen har f.eks. aldri mottatt en søknad om våtrom i eksisterende bygg. Men selv om de ikke mottar søknader, så tror de at de som pusser opp badet bruker fagfolk, fordi folk ser den økonomiske siden og de økonomiske konsekvensene av slike arbeider.

### *Oppgaveprioritering*

Som det går fram av bakgrunnsstoffet, har og er saksbehandling prioritert. I dagens situasjon gjør avdelingen en prioritering av byggesaker. Som førsteprioritet kommer næring, industri og bolig, som nummer to hytter og naust. Innenfor disse områdene er det ingen prioritering.

## Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven

### **Tidlig fase**

#### *Forhåndskonferanse*

Byggesaksavdelingen innkaller ikke til forhåndskonferanser, men dersom noen ønsker forhåndskonferanse ved større bygg gjennomfører avdelingen dette. Mange kommer innom, men de tar det ikke formelt som en forhåndskonferanse. I de fleste saker er det kontakt før det kommer inn en søknad.

### **Søknader og søknadsbehandling**

Det er et stort problem å få inn komplette søknader. Det er bare unntaksvis at de får inn komplette byggesaker. De bruker mye tid på å etterlyse tegninger og andre papirer. Dette kan gjelde alle typer av tiltakshavere, men hyppigst private byggherrer, som de har mange av. Når hele saken foreligger, saksbehandler de sakene på fire - fem uker. Men en gruppe saker har lang behandlingstid: De har mange saker om afradeling av tomter til fritidsbygg, og her kan de ha lang saksbehandling. Delingssaker skal til høring, ofte knyttet til kulturminnevern eller til andre forvaltingsorganer (kommunene har en spesiell beliggenhet). Dette tar minimum et år. Videre har de mange byggesaker som krever reguleringsendring eller dispensasjon. Reguleringer tar tid og fører til lange løp.

Ufullstendige og dårlige søknader blir ikke sendt tilbake. Søkerne blir veiledet gjennom prosessen. De mener at dersom de hadde sent søknader tilbake, ville byggevirksomheten ha stoppet opp. Dette er ikke akseptabelt. Derfor kan de ikke ta det så nøye.

Et annet problem er hvilke krav nabokommunene stiller til dokumentasjon og hvordan nabokommunene saksbehandler. De mener at det er vanskelig å være mye strengere enn andre kommuner. Søkerne vil ikke ha forståelse for dette. Kommunen samarbeider med omegnskommunene om iverksetting av nye byggesaksregler. Disse er svært små kommuner med færre faglige ressurser enn dem selv. Kommunen vi intervjuet opplevde at de kom i en skvis mellom ulike krav: Det er vanskelig å være mye strengere eller ha forskjellig praksis fra nabokommunene, og det er vanskelig å være så streng at byggevirksomheten stopper opp..

I søknadsbehandlingen har de ikke mye erfaring med kontrollplaner. Det var først et halvt år før intervjuene at de begynte å få kontrollplaner. Firmaene bruker sin mal så langt de klarer. Kommunen er imidlertid usikker på hva kontrollplaner skal være og om kontrollplaner kreves ettersom nye signaler går ut på at søknaden bare behøver en kontrollerklæring og ikke kontrollplaner. På dette punktet oppfatter kommunen at det har vært gjort mange endringer og sendt mange signaler i løpet av kort tid, noe som skaper usikkerhet.

Kommunen krever ikke kontrollplaner når det søkes om mindre bygg som hytter eller garasjer.

Kommunen har i noen tilfeller problemer knyttet til rollen som ansvarlig søker: Når byggesaksavdelingen henvender seg til ansvarlig søker, er det uklart for vedkommende hva han er ansvarlig for og hva tiltakshaver har ansvaret for.

#### *Ansvarsrett og kontrollform*

Kommunen har vært forsiktig med å pålegge uavhengig kontroll. De har i ett tilfelle krevd uavhengig kontroll. I dette tilfellet søkte en selvbygger om tilbygg til gammelt hus, der han selv skulle stå for arbeidene. Han fikk pålegg om å bruke profesjonelle til å prosjektere og søke. Ettersom han selv skulle gjøre arbeidene, fikk han pålegg om uavhengig kontroll. Der stoppet byggesaken. Vedkommende søker gjorde senere om byggesaken fra omsøkt tiltak til en meldingssak.

Kommunen peker på hva som kan skje når gammel praksis legges over i ny situasjon. Det er mange selvbyggere og med hensyn til grunnarbeidene kan husbyggeren for eksempel få en slektning som har ansvarsrett til å skrive på, og så gjør husbyggerne det selv som egenarbeider. Hva kommer da til å skje når byggskadene viser seg? Slektingen har ikke tenkt over eller hatt til hensikt å ta på seg et formelt ansvar. Her kommer jussen til å møte en lokal arbeids- og ansvarsfordeling.

#### **Tilsyn**

Tilsynet er foreløpig lite utviklet. Kommunene mener at det har vært lite å føre tilsyn med. De hadde den forståelsen at byggesaksavdelingen først kunne starte tilsyn når de fikk innsendt kontrollplaner, noe de tidligere ikke har fått. De foretok ikke detaljtilsyn i prosjekteringen og foretok ikke stikkprøver på byggeplassen. Det var mye små bygg og byggesaksavdelingen konsentrerte seg om å få inn opplysninger knyttet til ansvarsretten og valg av kontrollform.

Kommunen har forsøkt tilsyn på ett bygg. Det var et tre etasjers næringsbygg med parkering i kjelleren, til sammen 9.000 kvm. Tilsynet ble gjort i to runder. I første runde gikk byggesaksmyndighetene inn tidlig i råbyggfasen. De gikk sammen med ansvarlig søker rundt på bygget og ble forklart hva som skulle bli og framdriften. Det var et råbygg med stådragere og montering av elementer.

Denne runden ble gjentatt etter at bygget var kommet lenger. Bygget hadde da yttervegger og noen indre vegger. Det gjensto innredning og lettvegger. Byggesaksmyndighetene gikk da gjennom bygget sammen med ansvarlig søker. De så på sjekklister til hovedentreprenøren. Sjekklister gikk på egne arbeidere og leveranser. Entreprenøren hadde en tre binds perm, og i den var det da sikkerhetsrutiner, papirer vedrørende alt HMS-arbeidet og annet som var knyttet til prosjektet, så vel som sjekklister. Når det gjaldt sjekklister var noen signert og noen ikke signert. De fant at firmaet hadde system og sjekklister, men ut fra hva byggesaksmyndighetene gikk inn i, kunne de ikke si noe om forholdet mellom sjekklister og

systemet. Kommunen mente at mange virksomheter har systemer, men det er høyst usikkert om systemene betyr noe for opplegg og organisasjon av kontrollvirksomheten i den enkelte byggesak.

Den samme leverandøren av stålkonstruksjoner og betongelementer bygger nå to nye bygg, og kommunen skal ta den samme typen kontroll på disse. Disse prosjektene ble valgt fordi de var store. De to neste som kommer er en skole og et sykehjem.

#### *Sanksjoner og ulovligheter*

Kommunen opplevde at tiltak ble iverksatt uten tillatelse og det hendte at et bygg kunne få både tillatelse og ferdigstillingsattest samme dag. Dersom folk hadde startet opp byggearbeidene ulovlig, sendte kommunen gjerne brev om at de måtte søke. De mente at det i kommunen generelt var og er en dårlig holdning med hensyn til å søke, i relasjon til både mindre bygg og veibygging. Dette problemet handlet ikke om ny lov.

Men her hadde de både et kapasitets- og et kompetanseproblem. Kommunen hadde ført en sak som gjaldt ulovlig oppføring av et bygg og som de tapte i lagmannsretten. I denne saken fikk kommunen beskjed om at de tapte saken fordi de hadde gjort juridiske feil. Intervjupersonen peker på at kommunen må ha juridisk kompetanse for å ta slike saker, noe de nå har fått. Men de peker på at det også koster mye arbeid å fremme saker som kommer til å gå i rettsapparatet. Vår informant mener at loven kan beskytte dem som begår ulovlighetene fordi det er for juridisk komplisert for byggesaksavdelingen å ta disse sakene. Kommunen hadde samlet opp en del saker, og arbeidet med ulovligheter var nettopp startet..

## **2 Case 2: Reiselivskommune med stort bygdesenter**

Kommunen har ca 7 000 innbyggere og er en reiselivskommune i det indre østlandsområdet.

### Bakgrunn for kommunens iverksetting

#### *Kommunal organisering*

Kommunen har en ledergruppe bestående av rådmann og to kommuneledere. Kommunen har to stabsavdelinger og mange driftsavdelinger. Planarbeidet er plassert i stab og byggesak er plassert i driftsavdelingen for næring, bygg og miljø. Denne avdelingen har også noen forvaltningsoppgaver og driver service overfor publikum og utbyggere. Servicen dreier seg både om forespørsler og veiledning og om oppbygging og vedlikehold av arkiv med informasjon knyttet til eiendommene.

Ser vi på saksmengden i 1998, mottok avdelingen 444 søknader og derav gikk 107 til politisk behandling i hovedutvalget for plan og miljø. 337 ble administrativt behandlet. Av disse var 225 saker behandlet etter fullmakt og 112 meldingssaker. Byggeaktiviteten har vært økende på 90-tallet.

Kommunen har fire faste utvalg. Planutvalget (tidligere utvalget for plan og miljø, organisatorisk endring i oktober 1999) behandlet i 1999 196 saker, derav ca 100 bygge- og fradelingssaker. Ca 20 saker er knyttet til miljø, og de øvrige til regulering. Ca 10 klagesaker går til fylkesmannen hvert år og få av dem omgjøres. Saksbehandlingstiden ligger normalt på



4-5 uker, om lag det samme som før reformen. Men kommunen har stor årstidsvariasjon, med en topp i mai-juni.

#### *Administrasjon - politikk*

Det var en god relasjon mellom administrasjonen og utvalget. Politikerne opplevde administrasjonen som åpen og imøtekommende. De i administrasjonen som kunne, var med på utvalgsmøtene. Møtene startet med en halv times informasjon fra administrasjonen om nye prosjekter. Politikerne ønsket ikke å lese om nye saker i avisa! Administrasjonen arrangerte befaringer for at utvalget skulle bli bedre kjent med kommunen og opplæring for nye politikere.

Det var noen typer problemstillinger som administrasjonen ønsket å involvere politikerne i. Sentrumsproblemstillinger var viktige. Det gjaldt utformingen av større bygg i sentrum, vegføring og skilting. Det viktige var hensynet til estetikk og tettstedsutvikling. Et annet sentralt område for politisk involvering var tilbygg til hytter og håndtering av dispensasjonssøknader. Dette handlet om tolkning av reguleringsbestemmelser og om estetikk. Var det antallet kvadratmeter i seg selv som skulle være avgjørende eller hvordan volumet framtrådte i terrenget? Det syntes her å være kommunal konsensus om at terrengtilpasningen var viktigere enn kvadratmeterne. Politikken knyttet til byggesak handlet mye om estetikk, men det var også politisk interesse for konsekvenser av loven: Kommunen hadde mange enmannsforetak og det var interesse knyttet til om loven ville før til endringer i tradisjonelle arbeidstilpasninger, som for eksempel kombinasjonsnæringer der håndverket var en del av grunnlaget.

#### *Ressurssituasjon*

Teknisk sektor har de siste årene fått nedskjæringer, men bemanningen på byggesaksavdelingen har vært stabil over mange år. Tre personer arbeider med byggesak og i tillegg bruker én av de tre kommunelederne tid på byggesak. Leder er sivilingeniør, to av byggesaksbehandlere er ingeniører og en har håndverksbakgrunn. Alle har lang kommunal praksis. Avdelingen kan låne estetisk kompetanse på reguleringsavdelingen. Kommunen har ingen juridisk kompetanse. Det synes rimelig lett å rekruttere fagfolk i området. På bygg har de ikke hatt ute stillingsutlysning siden 1992, men ved utlysning av arealplanleggerstilling nylig, fikk de 13 søknader.

#### *Lokalt kvalitetsfokus*

Takkonstruksjoner og snølast var sentrale tema knyttet til byggefeil.

#### *Oppgaveprioritering*

Næringspolitiske mål var viktige og det var derfor viktig for byggesaksavdelingen å få gjennomført saksbehandlingen for at byggevirksomheten ikke skulle stoppe opp. Dette var politisk prioritert. Det var også viktig for byggesaksavdelingen å forvalte lovverket slik at tiltakshaver fikk det han/hun betalte for. I relasjon til dette målet, så kommunen det som viktig å drive tilsyn gjennom hele byggeprosessen.

### Gjennomføring av oppgaver etter Plan og bygningsloven

#### **Tidlig fase**

##### *Forhåndskonferanse*

Avdelingen hadde lite forhåndskonferanser. De fikk stort sett ferdige saker. De som forlangte forhåndskonferanser, fikk det, men det var sjeldent. Det ble i hovedsak en prat på telefonen.

Det var også ofte mest praktisk for tiltakshavere som bygde hytte i kommunen (og bodde noen timers kjøring unna). Det var ikke så viktig for byggesaksavdelingen med forhåndskonferanse dersom tiltakshaver/ansvarlig søker virket kompetent.

Men det hendte at de innkalte aktører til forhåndskonferanse. For eksempel leste avdelingen i avisen om hotellets planer og innkalte dem deretter til konferanse. De har også hatt mange møter i forkant av prosjektet ny videregående skole i kommunen. Dette er et stort kommunalt byggeprosjekt med en kostnadsramme på ca. 120 mill.

Disse konferansene ble ikke arrangert bare av hensyn til utbygger. Avdelingen framholder at det var lærerikt også for dem selv. Og det var tjenlig for utbygger. Dersom ansvarlig søker hadde gjort klar søknaden før kontakt med kommunene, kunne utbygger f.eks ha planlagt ut fra forutsetninger mht til regulering som var gale eller under endring. Ved kontakt i forkant kunne utbygger få klargjort premissene. Utbygger vinner slik på å ta tidlig kontakt. Uten tidlig kontakt kunne saken blitt forsinket. Kommunens erfaring var at forhåndskonferanser ble mer brukt i starten av perioden med nye byggesaksregler, når alle var usikre.

Kvalitetsmessig var kommunen svært opptatt av takkonstruksjoner ut fra kommunens klimatiske betingelser. Derfor innkalt de nye og ukjente aktører til forhåndskonferanse for å gjennomgå de viktige punktene.

## **Søknader og søknadsbehandling**

Søknadsfasen gikk greit, men med noen unntak. Det lå i hovedsak ved kontrollplaner. De kontrollplanene kommunen hadde fått, var m.a. typer som ligger i bedriftenes systemer. Mange kontrollplaner var ganske like. For ferdighus er det greit. Men både større og mindre aktører har egne planer. Og noen aktører tenker konkret plan for egenkontroll og lager planer i forhold til dette. Kommunen ser på hva saken gjelder og at hovedpunktene for faget er dekket.

Kommunen har god erfaring med de sentralt godkjente aktørene, i dette tilfelle både malere, maskinentreprenører og byggentreprenører. Mht. rørleggerne har de egne planer med få punkter. De er den gruppen som har størst problemer med å komme opp med papirer, på så vel prosjektering som kontrollplan. Det er vanskelig med å få prosjektert sanitæranlegg på forhånd. Kommunen erfarer at aktører i denne bransjen ikke har taket på prosjektering og dokumentasjon av prosjekter. Det har vært vanskelig å få dem til å tegne inn hvor husets stikkledning går ut i felles anlegg, noe som skal ligge i det kommunale arkivet. Før det gis igangsettingstillatelse, skal det foreligge prosjektering og kontrollplaner. Men de gir ofte igangsettingstillatelse "under forutsetning av". De erfarer at det er vanskelig å få papirene på plass etterpå. De mener at de ideelt skulle ha sagt nei til tiltakshaver. Men som de sier, "de kan ikke være for pirkete heller, de må få unna ting."

Dersom de var i tvil om grunnlaget for prosjektet, ville de ha brukt uavhengig kontroll. Avdelingens medarbeidere ville ikke uten videre mene seg kompetent selv.

## **Tilsyn**

Kommunen driver noe tilsyn og har ulike tilnærminger. De kan starte opp en sak fra forhåndskonferansen ved å innkalle ukjente aktører og gjennomgå viktige punkter med dem. Videre har de til hensikt å følge opp de nye aktørene med tilsyn.

### *Detaljtilsyn i prosjektering*

Byggesaksavdelingen går ikke inn i grunnlaget for prosjektet som f.eks. statiske beregninger og forlanger ikke at de vedlegges søknaden. De har ikke gått inn og sjekket at kontroll er utført i prosjektering. De har stor tillit til de prosjekterende. De kjenner dem og de fleste sitter i samme bygning.

### *Detaljtilsyn på byggeplass*

Dette gjøres ikke i stor utstrekning. De går på befaring, på ferdigbesiktelse. Når de skal på ferdigbefaring på et bygg, stikker de innom andre bygg i nærheten når de først er ute. De tar slike stikkprøvekontroller uten å varsle. Dette handler også om hva som er praktisk.

Kommunen mener at det langt på vei blir en papirgodkjenning. Når de får signerte kontrollplaner, ser de ut som de bare er kvittert ut til slutt. Men når de har mottatt en signert kontrollplan, mener de at kontrollen er reell nok. De mener at det skal godt gjøres om en entreprenør signerer en kontrollplan som ikke er fulgt opp.

Når de kommer uanmeldt på byggeplassen finner de ikke alle papirer som skal være der. De finner som oftest tegninger, men sjekklister mangler ofte. De ville ha bedt om disse på større byggeplasser. Til nå har de vært lite ute på større byggeplasser.

Av de papirer de får, ser de at aktørene i større grad begynner å bruke sjekklister for å følge opp kontrollplanen sin. Men de sjekklister de som oftest ser, ser ikke ut som de har vært på

byggeplassen. De mener at de får best inntrykk av om kontroll er foretatt ved å gå ut på bygget. De ser etter at planen er kvittert og får samtidig et inntrykk av hvordan det foregår når de snakker med folk.

Kommunen mener at det er flere grunner til at de skulle ha vært mer ute på byggeplassene. En grunn er at det skjer feil. I ett tilfelle var de ute på en byggeplass fordi de ble bedt av tiltakshaver. I dette tilfelle var det skjevheter i bygget som var utgangspunktet for tiltakshavers ønske om kontroll.

#### *Tillit og KS av egne arbeidere*

De synes også at det er nyttig å komme ut for sin egen del. De får pratet med de utførende om utførelse, og om hvilke problemer de har, og de blir kjent med nye materialer. Men det viktigste ved denne kontakten er at det bygger og styrker kontakt og tillit.

Et annet aspekt ved ferdigbefaring, er at de selv, som har satt ut høydene, får se hvordan det ble, om de har vært heldige med egen jobb. Slik sett handler besøket også om egen kvalitetssikring.

#### *Systemer som funker*

Kommunen mener at bedriftene har systemer for HMS, men at bare de flinkeste i klassen har oppegående bedriftssystemer. Men de erfarer at selv om virksomhetene ikke alltid har systemer, så kan de ha god forståelse. Og det er det som egentlig betyr noe.

#### *Sanksjoner og ulovligheter*

Det hender at de finner hytter bygget uten tillatelse. De har akkurat hatt en sak som ikke er avsluttet der saken kom opp som resultat av en privat tvist. De har også hatt en garasjesak der vedkommende ble pålagt å flytte garasjen og fikk en bot. Ellers kan det dreie seg om gal takteking eller at en tiltakshaver nekter å knytte seg til offentlig avløpssystem. I ett slikt tilfelle kom det til rettsak som endte i forlik. De har ikke jurist i kommunen og en av kommunelederne (leder som næring, bygg og miljø ligger under), tar slike saker. I slike saker har det ikke vært noen politisk innblanding.

### **3 Case 3: Regionalt senter**

Kommunen har ca 40 000 innbyggere og er en kystby i sterk vekst

#### Bakgrunn for kommunens iverksetting

##### *Kommunal organisering*

Kommunen er politisk organisert etter formannskapsmodellen og har 5 politisk komitéer. Byggesaksspørsmål ligger under komité for Plan- og næringsutvikling. Bare klagesaker behandles politisk.

Byggesak er en av fire seksjoner under byutviklingsseksjonen. De øvrige er oversiktsplanlegging, regulering og kart- og oppmåling.

##### *Politikk – administrasjon*

Saksbehandlingen og kapasiteten på både plan og bygg hadde vært et politisk tema over tid og kontakten og forståelsen mellom politikere og administrasjon syntes ikke å være god. Det var lite utbygd kontakt og rapportering mellom byggesaksadministrasjonen og komitéen. Politikerne oppfattet saksbehandlingen som ikke i samsvar med de føringer som var gitt av kommunestyret. Dette dreide seg om flere forhold, men handlet mye om saksbehandlingstid. Behandlingen av plan- og byggesak ble oppfattet som en flaskehals for kommunens næringsutvikling og boligforsyning. Politikerne var primært misfornøyd med saksbehandlingstiden. Politikerne mente videre at alle bygg var like viktige. Det hadde ført til konflikter om prioritering, der byggesaksavdelingen hadde prioritert nærings- og boligbygg.

Ressurssituasjonen ble lagt fram for formannskapet i januar 1999<sup>6</sup>. Byggesaksavdelingen opplevde at problemene handlet om m.a. gamle planer og lang saksbehandlingstid i saker der planavklaring inngikk. De slet også med nabokonflikter. For eksempel kunne en garasjesak ta årevis på grunn av nabokrangel. Videre hadde planutvalget i følge administrasjonen ført en liberal praksis med hensyn til dispensasjoner. Denne dispensasjonspraksisen hadde ført til at aktørenes vilje til å holde seg innenfor reglene i gjeldende planer og forskrifter ble svekket og at grensene ble mindre tydelige også i byggesaksbehandlingen. Aktørenes holdning til plangrunnlaget var den samme innenfor regulerings- og bebyggelsesplaner. Rådmannen peker i sitt framlegg til formannskapet på at søknader i strid med plangrunnlaget legger beslag på en uforholdsmessig stor del av kapasiteten.

Denne praksisen med uforutsette endringer i (plan- og ) byggesaker førte til mange klager, og kommunen hadde betydelig flere klagesaker enn kommuner den kunne sammenlikne seg med. Avdelingen anslo at de kunne ha ca. 4 klagesaker pr. møte i planutvalget, noe som utgjorde 100 klagesaker i året eller klager i 20 % av sakene. Mange av disse klagene kom i retur fra fylkesmannen. Denne dispensasjonspraksisen var svært ressurskrevende.

Det syntes å være liten felles forståelse mellom administrasjonen og politikere, og politikere hadde liten tillit til sin byggesaksadministrasjon. Dette toppet seg når saksbehandlingstiden steg som følge av merarbeidet med iverksettingen av nye PBL.

Denne bakgrunnen peker på vanskelig iverksettingsvilkår for reformen og vanskelige arbeidsvilkår for byggesaksadministrasjonen.

---

<sup>6</sup> Saksframlegg 89/1999: "Ressursframlegget" fra rådmann til formannskapet

### *Ressurssituasjonen*

Avdelingen for byggesaksbehandling hadde på intervju tidspunktet mellom 12 og 13 stillinger. Det var det samme som før innføringen av reformen, men færre arbeidet med saksbehandling. Det hadde vært stor utskifting av personell i perioden. Kompetansen i avdelingen var endret. Avdelingen disponerte to jurister (det var nytt) og samarbeidet med reguleringsavdelingen med hensyn til arkitektfaglig kompetanse.

Byggesaksavdelingen hadde underkapasitet også før reformen ble innført og ved iverksetting av ny PBL ba avdelingen om flere ressurser, noe de ikke fikk. Politikerne iversatte i stedet et effektiviseringsprosjekt der de lot et revisjonsfirma se på saksbehandlingen. Denne tilnærningen til problemet førte ikke til større forståelse mellom administrasjonen og politikerne.

Det hadde vært stor gjennomtrekk i fagstillinger og underbemanning i flere avdelinger, der avdelingen for regulerings- og bebyggelsesplaner hadde den vanskeligste situasjonen. Innen dette feltet var det ulike prioriteringer av oppgaver og vurdering av nytteverdi mellom avdelingen selv og politikerne.

### *Lokalt kvalitetsfokus*

For større bygg var de opptatt av ulike forhold knyttet til brann og ventilasjon. For mindre bygg var en opptatt av kvaliteten på våtrom og grunnarbeid (f.eks drenering og tilbakefylling).

### *Oppgaveprioritering*

Politisk forelå det her en klar prioritering av saksbehandlingen for å fremme kommunens nærings- og boligpolitiske mål. Denne prioriteringen var også fulgt opp fra byggesaksseksjonen.

## Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven

### **Tidlig fase**

#### *Forhåndskonferanse*

Dette gjennomførte avdelingen både for store og små bygg. Når tiltakshaver og ansvarlig søker ikke var sammenfallende, møtte begge. I store saker var det ansvarlig søker som møtte. I mindre saker hadde de møte med tiltakshaver. Avdelingen ba om et materiale før møtet. Dersom de ikke hadde noe eller egentlig ønsket en gjennomgang av søknaden eller veiledning, fikk de ingen forhåndskonferanse. Alle fikk svar, men ikke alle fikk et møte med referat.

I møtet gjennomgikk de arealplaner, kommunedelplaner og disposisjonsplaner. De så også på søknadens tiltaksprofil, og hva som krevdes av dokumentasjon. Dersom noen ønsket å diskutere tekniske forhold, ga kommunen beskjed om at de ikke drev med prosjektering og at det var søker selv som måtte vise hvordan de skulle løse et problem.

I mindre saker var det tiltakshaver som kom innom, her så de ingen ansvarlig søker. Det var ofte slik at tiltakshaver bare kom og det var ikke lett å si nei når søkeren sto der og var på bytur.

## **Søknader og søknadsbehandling**

Avdelingen anslo at 90 % av søknadene var mangelfulle og burde sendes tilbake<sup>7</sup> Saksbehandlingstiden ble ikke oppgitt, men hadde vært økende etter iverksettingen av reformen og spesielt for søknader som ikke var undergitt tidsfrister. Saksbehandlingen av et boligfelt kunne ta 6 måneder. (Det er uklart om dette var med ventetid som følge av dårlige søknader).

I starten fikk byggesaksavdelingen mye papir, men etter hvert fikk de hva de mente var ”fornuftig”. Det betydde det som var mest nødvendig. De så etter om kontrollplanene var undertegnet og om fordelingen av ansvar i ansvarsoppgavene var i samsvar med hvilke ansvarsretter de ulike aktørene hadde.

De pekte på problemer og mangler ved kontrollplanene de mottok. De hadde underkjent flere slike planer og gitt avslag til ansvarlig søker p.g.a. mangler ved kontrollplaner. Det var særlig én mann som gikk igjen, men også en stor landsdekkende bedrift hadde fått avslag selv om de hadde sentral godkjenning. I dette tilfellet returnerte kommunen hele saken. Når ansvarlig søker så hva det dreide seg om, syntes de at det var greit og gikk hjem for å gjøre jobben sin. På intervjudispunktet mente byggesaksseksjonen at de fleste kontrollplanene som kom inn, var brukelige.

Av det innsendte materialet så de at firmaene brukte kontrollplaner som lå i det datasystemet de hadde. Disse var ikke tilpasset og måtte tilpasses det enkelte prosjekt. Men små brukere uten (nok) datakunnskap klarte ikke å ta bort det som ikke passet. De så også at det til mange ulike søknader var vedlagt den samme kontrollplanen.

Byggesaksseksjonen hadde gjennomført informasjonsopplegg om de nye søknadene overfor håndverksbedrifter (i samarbeid med bransjeorganisasjoner), og det var planer om et felles opplæringsopplegg i forbindelse med visse endringer i reformen.

## **Tilsyn**

Byggesaksavdeling hadde startet arbeidet med tilsyn. Når de var ute, sjekket de for større bygg ventilasjon, både i prosjektering og i utførelsen, samt brannhensyn, rømningsveger og alarmer. I mindre bygg var de mer opptatt av våtrom og grunnarbeidet, som tilbakefylling og drenering. I småhus så de også på utførelse på områder som berørte sikkerhet, som rømningsvei fra loft, rekkverk i trapper osv.

Kommunen hadde gått inn i noen prosjekter som de mente var gode for å lære. Den kommunale strategien hadde vært å gå til de store for å lære, til de små for å se dem i korta. De hadde gjennomgått flere case og hadde ulike erfaringer:

Avdelingen hadde gått inn hos et stort norsk selskap som bygde et kjøpesenter. De gikk gjennom firmaets dokumentasjon av egne kontrollrutiner og hvordan firmaet gjennomførte kontrollene. De så på firmaets sjekklister, på meldte avvik og oppretting av avvik. I noen tilfeller så byggesaksmedarbeiderne om det dokumenterte var utført og der så de også på utførelsen. De var ute på bygget da råbygget sto ferdig.

Videre så kommunen ved tilsyn på systemet til bedriften og fant at systemet var nitid fulgt opp. Når det ble meldt feil, gikk det tilbakemelding til systemet. De fant at avviksregistreringen ble fulgt opp med tiltak. De sjekket også hvordan informasjonen ble

---

<sup>7</sup> ibid:7

behandlet internt. Dette firmaet kvalitetssikret hvert prosjekt som hadde ansvar for ulike deler av bygget. Da bygget var ferdig, gikk de bare gjennom bygget og så på at papirene forelå.

De neste besøkene var hos to store nasjonale entreprenørforretninger med sentral godkjenning. Besøket i ett av firmaene var skuffende for kommunen. Internkontrollsystemet var på plass, men det var m.a. ikke noen tilknytning til det konkrete prosjektet.

Deretter besøkte de en småhusbygger som var sentralt godkjent. Ved besøket fant de at ikke noe dokumentasjon eller kontrolldokumentasjon var tilstede, ikke en gang godkjente tegninger var på byggeplassen. Byggesaksavdelingen pekte her på at de lokale myndigheter burde vært hørt før foretaket fikk sentral godkjenning. Avdelingen hadde også sett på et prosjekt med bruksendring og tilbygg til et foretningsbygg.

Med hensyn til tilsynsstrategi, mente avdelingen at det var viktig å være synlig på byggeplassen. Det var god pedagogikk å vise seg fram og minne aktørene på at de måtte gjøre jobben sin.

#### *Sanksjoner*

Ulovlighetene hadde et stort omfang, på ett år var det ca 150 saker. Men det gikk fra bagateller som ulovligheter ved veranda til hus bygget uten tillatelse. Administrasjonen ved teknisk direktør hadde fullmakt til å gi tvangsmulker. Byggesak innstilte på størrelsen av boten og bøtene de ila lå mellom 200 og 1000 kroner. Men kommunen vurderte hver sak for seg. I et tilfelle der bygget ga store leieinntekter, ga de en bot som inndro leieinntekter, ca 100 000 kroner.

Men det var ikke slik at de gjerne ville bruke tvangsmulker. Først viftet de flere ganger med paragrafer og ga pålegg med frister. Dette førte som oftest til en løsning på saken. Det viktige var ikke mulkten, men å få virksomheten på rett kjøp.



## **4 Case 4: Mellomstor kystby**

Kommunen har ca. 17 000 innbyggere og er en bykommune ved kysten.

### Bakgrunn for kommunens iverksetting

#### *Kommunal organisering*

Byggesaksavdelingen ligger under Teknisk avdeling, som er delt i fem seksjoner. Hovedseksjonen heter Bygning og oppmåling med bygningssjefen som leder. Under bygningssjefen ligger tre avdelinger: Reguleringsavdelingen, Oppmålingsavdelingen og Byggesaksavdelingen. Politisk er kommune organisert med tre hovedutvalg, deriblant teknisk hovedutvalg/bygningsrådet.

Bygningssjefen har delegert fullmakt og fremmer saker direkte til bygningsrådet. I denne kommunen går dette ikke via teknisk sjef. Det innebærer at den direkte politiske kontakten går mellom seksjonsleder og det politiske utvalget.

I denne kommunen var planleggingssituasjonen anstrengt, men plansituasjonen avklart. Kommunen omfatter et lite areal og det forelå i all hovedsak planer. De problematiske sakene handlet om utbygginger og bruksendringer innenfor bebygde områder, noe som ofte førte til protester og problemer i forhold til naboer.

#### *Politikk – administrasjon*

Ser vi på andelen saker i Byggesaksavdelingen tok avdelingen ca. 80 % av sakene på delegasjon mens 20 % av sakene gikk til bygningsrådet. Alle problemsaker kjørte byggesaksavdelingen rett til bygningsrådet for å slippe en ekstra omgang. Også større utbyggingssaker ble fremmet for bygningsrådet. Dette var for at bygningsrådet ikke bare skulle få negative saker, men også få alminnelige saker til behandling og slik bli oppdatert i forhold til det som skjedde i kommunen. Det var også et politisk ønske at avdelingen gjorde et framlegg for bygningsrådet i saker av stor interesse for bysamfunnet (selv om avgjørelsene egentlig var delegert).

Alle administrative vedtak ble lagt ved til bygningsrådets møter. Det var et nært og godt samarbeid mellom politisk ledelse, formann i hovedutvalget og byggesaksavdelingen.

Klageadgangen ble mer og mer brukt, men klagen ble ikke tatt til følge i bygningsrådet. Derfor hadde kommunen relativt få klagesaker til Fylkesmannen. Det var sjelden at bygningsrådet omgjorde sine vedtak – ca. en gang i året ifølge intervjuobjektene. Sakene var i følge fagavdelingen skikkelig belyst når de ble forelagt bygningsrådet. Av de klagesakene som gikk til Fylkesmannen, ble noen underkjent.

Byggesaksavdelingen hadde ment reformen ville føre til varig merarbeid og tok dette opp med sin administrasjon. Byggesaksavdelingen ønsket en ny stilling. Ved utløpet av 1997 skjedde det også en opphoping av saker som skulle behandles etter gammel ordning. Dette førte til kø. I denne perioden med en stilling for lite, kjørte man mye overtid i etaten. Det ble en uholdbar situasjon for bransjen og den begynte å røre på seg og gikk på politikerne. Etaten fikk en ny stilling i 1999. Grunnen til at etaten fikk flere saksbehandlere var at man oppfattet det slik at kommunen ikke hadde råd til å la være.

### *Ressurssituasjonen*

Byggesaksavdelingen hadde fire medarbeidere, alle ingeniører. I tillegg deltok leder ved reguleringsavdelingen, en arkitekt, ved behov. Denne arkitekten var normalt lite involvert. Som en del av saksbehandlingen, hadde plan og bygg fellesmøter og mente at dette var en god måte å drive saksbehandling på. I slike møter kom det opp mye.

Avdelingen hadde nettopp utlyst og ansatt i den nye stillingen. Den nyansatte hadde svennebrev i tømring. Han var ansatt for å bli opplært til å ta kontroller ute på byggeplass, sjekke kontrollplaner og til å være etatens ansikt utad. De øvrige hadde lang kommunal praksis.

Tidligere hadde det ikke vært problemer med å få kvalifisert arbeidskraft og ved siste utlysning hadde de en del søkere. Markedet var imidlertid blitt mye vanskeligere. Reguleringsavdelingen hadde på intervjuetidspunktet lyst ut en stilling og det var vanskelig å få kvalifiserte søkere til den.

Byggevirksomheten i denne kommunen hadde vært høy de siste årene, spesielt innenfor næringsbygg. Antall behandlede saker var i 1997 486, i 1998 434, og i 1999 514. Klagesaker til Fylkesmannen var i de samme årene hhv. 8, 10 og 14. Byggesakstiden hadde tradisjonelt vært kort i kommunen. Før reformen ble satt i verk, var de helt ajour på byggesaksavdelingen, noe som innebar at de lå på to til fire uker i saksbehandlingstid (i 1997). Ved gjennomføringen av ny lov steg byggesakstiden i 1998 og var for en del saker oppe i 5 måneder.<sup>8</sup> Etter nyansettelsen i 1999 gikk saksbehandlingstiden raskt ned til et snitt på to måneder.

### *Lokalt kvalitetsfokus*

Ut fra avdelingens erfaring hadde det vært lite feil og skader, men det de så, var skader på mindre bygg av typen dårlig vindtetting eller at diffusjonssperren lå på feil side av isolasjonen i veggen. Problemet her var ukvalifiserte aktører. De var derfor skeptiske til bruk av byggemeldinger (både gammel og ny lov) fordi det da ikke stiltes krav til aktørene. Reguleringer av hva som kan gå som melding, burde derfor ikke ligge på byggets areal, men ut fra andre kriterier.

### *Oppgaveprioritering*

Generelt var det tekniske etats hovedmål å levere betryggende og god saksbehandling og god service. For politikerne og byggesaksavdelingen var saksbehandling og behandlingstiden det viktigste.

## Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven

### **Tidlig fase**

#### *Forhåndskonferanse*

I 2000 hadde avdelingen ca. 200 saker i forhåndskonferanse. Forhåndskonferanse var ikke noe som skulle prioriteres eller begrenses. Avdelingens politikk var at det skulle være full tilgang for alle. Det ble nå ikke bygd store bygg uten forhåndskonferanse. Etaten var fleksibel: Dersom noen kom med en sak, tok de den over bordet. Hadde søker planer, ble de først oversendt. Søker fikk konferanse innen noen få dager. En vanlig konferanse tok ca en

---

<sup>8</sup> Årsmelding 1998

time. Gjentakende konferanser i løpet av prosessen tok ca. en halv time.. Deres erfaring var at mange arkitekter og ingeniører hadde skjønt verdien av forhåndskonferanse. Både ansvarlig søker og tiltakshaver møtte i forhåndskonferansen.

I forhåndskonferansen så de på ulike spørsmål og dersom det var aktuelt, så de på tiltaksklasser og på kvalifikasjoner i relasjon til tiltaksklasser.

### **Søknader og søknadsbehandling**

Avdelingen foretok ingen prioriteringer av prosjekter i søknadsbehandlingen. Men noen ganger kunne saker tas ut av rekkefølgen, for eksempel bygg som hadde stor samfunnsmessig betydning. I noen tilfeller kunne eneboliger bli prioritert. Andre ganger kunne små saker bli tatt innimellom store saker, rett og slett for å få litt avveksling i arbeidet.

Kommunen mottok kontrollplaner. Noen små firmaer hadde i starten bare kopiert en plan fra en bok e.l. for å tilfredsstille myndighetskravene. Kommunen sendte disse planene i retur, og også de små firmaene var blitt flinke til å lage kontrollplaner. De sjekket kontrollplaner mht at de punktene som var ført opp var dekkende i forhold til lov og forskrift.

Kommunen opplevde at de hadde problemer med å få alle nødvendige dokumenter fra ansvarlig søker. Når ikke alt var på plass, kunne de gi godkjenning på vilkår. Men det ble da ofte mye mas og problemer med å få inn resten av dokumentene. Dette gjaldt både i starten av en sak og mot slutten av en sak. Ett av problemene var at ansvarlig søker ikke følte ansvaret hele byggesaken igjennom.

Men det var også slik at de så litt gjennom fingrene på papirarbeidet når det gjaldt de små, gode firmaene. Men det gikk allikevel en absolutt grense: På store bygg måtte alle papirer være i orden.

Seksjonen kjørte ved oppstarten et seminar med innføring i den nye loven overfor byggebransjen.

### **Tilsyn og kontroll**

Avdelingen hadde prioritert saksbehandling og de forberedte seg på å jobbe med tilsyn. De mente at de selv først måtte ha mer system for sin egen virksomhet. De arbeidet nå med å utvikle et eget kvalitetssystem for sin saksbehandling og ville deretter gjøre det samme for kontrolldelen.

De hadde ikke foretatt særlig mye kontroll. De tok ikke stikkprøver på byggeplass. Den kontrollen de foretok var dokumentkontroll. Kontroll av dokumentasjon foregikk i to faser, ved søknadmottak og ved ferdigstilling. Ved ferdigstilling så de på kvitterte kontrollplaner. De så også at det forelå sjekklister. Noen kom med sjekklister som viste at sjekklisene hadde vært funksjonelt i bruk: Jo mer krøllete en sjekkliste var, jo mer pålitelig: Den hadde vært på byggeplassen!

Kommunens erfaringer var at de aller fleste aktørene hadde systemer. Det var ikke store problemer for de store bedriftene. De hadde bedriftssystemer fra før og overgangen var ikke stor. Aktørene hadde for lengst erfart at en meter med system i hyllene ikke ble brukt. Mange hadde derfor gått bort fra det som de en gang hadde kjøpt inn og utarbeidet egne rutiner for egen virksomhet. I denne utarbeidelsen hadde de også konferert med Byggesaksavdelingen på forhånd eller underveis.

De små firmaene hadde hatt det vanskeligere. Små firmaer krysset av at de hadde eller holdt på å utviklet systemer og dette trodde etaten var sant. Firmaene innså selv at det var viktig at de hadde systemer der de hadde nedfelt HMS. Men det hadde tatt tid å overbevise dem. Avdelingen hadde hatt et bransjemøte med rørbransjen og initiativet til møtet ble godt mottatt.

#### *Sanksjoner*

Ulovlig bygging eller igangsetting var egentlig ikke noe problem. Kommunen hadde noen ganger truet med stans i arbeidene. De hadde ikke gått ut med andre sanksjoner. Normalt prøvde de å være fleksible.

## **5 Case 5: Stor industri- og service-kommune**

Kommunen er en stor industri og service-kommune i det sentrale østlandsområdet. med ca 30 000 innbyggere

### **Bakgrunn for kommunens iverksetting**

#### *Kommunal organisering*

Byggesakskontoret, Kart- og geodatakontoret og Reguleringskontoret var organisert i samme enhet. Hvert fagkontor hadde en fagsjef som inngikk i utbyggingssjefens ledergruppe. Byggesakskontoret hadde fem stillinger, fire for ingeniører og en for rørleggerkontroll. Kommunen hadde fire faste komitéer, der byggesak lå under Hovedutvalget for utbyggingstjenesten.

Avdelingen avga årlige årsmeldinger. Avdelingen fattet i perioden januar til desember 1999 744 enkeltvedtak. 14 av disse vedtakene ble påklaget til fylkesmannen og av disse klagen ble 9 ikke tatt til følge<sup>9</sup>. Situasjonen syntes å ha vært den samme over de siste årene.

#### *Ressurssituasjonen*

Byggesakskontoret hadde over de siste årene hatt samme bemanning, men i perioder hadde en stilling stått vakant. Det hadde i den siste tiden vært to stillingsutlysninger i avdelingen, med bra respons. Nyansettelser innebar ikke endring i kompetanse. De erfarte at endringer i kompetanser var vanskelig å få til fordi det krevde endringer i stillingskoder.

Før ny byggesakslov ble innført, hadde avdelingen ubesatte stillinger. Samtidig ble det siste måned i 1997 registret betydelig flere tiltak enn normalt. Kombinasjonen av flere tiltak og vakanser, førte til at saksbehandlingstiden økte i 1998. Boligbyggingen i perioden hadde vært økende, med ferdigstilling av 72 boliger i 1997 og 140 boliger i 1998<sup>10</sup>.

#### *Oppgaveprioritering*

Det var et hovedmål for enheten å utvikle gode boområder i kommunen. Viktige delmål for avdelingen var å yte god service og saksbehandling og å behandle søknader innen rimelig tid.

### **Gjennomføring av oppgaver etter Plan- og bygningsloven**

#### **Tidlig fase**

##### *Forhåndskonferanse*

De hadde tidligere også praktisert forhåndskonferanser, men dette arbeidet var nå mer formalisert. Det hadde ikke vært noen økning i etterspørselen etter konferanser. Tiltakshaver evt. ansvarlig søker måtte gjøre avtale på forhånd og i konferansen så de på planer i relasjon til rammene. Videre så de på hvilken tiltaksklasse som var aktuell og hva slags søknadstype som burde fremmes. De tok videre opp spørsmål knyttet til estetikk, noe som var politisk prioritert, og de kunne ta opp brannspørsmål og vise til teknisk forskrift. De drøftet ikke spørsmål knyttet til prosjektering. Det hadde vært forventet av mange, både private og profesjonelle aktører, at avdelingen skulle saksbehandle i forhåndskonferansen.

---

<sup>9</sup> Internt notat av 01.12.99 fra utbyggingstjenesten. Svar på spørsmål fra en representant i budsjettkonferansen høsten 1999.

<sup>10</sup> Årsrapport 1998.

Avdelingen opplevde at de gjennom forhåndskonferansen drev voksenopplæring og at mange tok kontakt, noe som medførte at de ble heftet i arbeidet.

### **Søknader og søknadsbehandling**

Søknadsbehandling var prioritert. I søknadsbehandlingen opplevde de at de fikk inn kontrollplaner som ikke var relatert til oppgaven, og slike søknader ble returnert. Dette kunne også være fra firmaer som var sentralt godkjente. De var usikre på hva de skulle kreve og når de skulle være fornøyd. Når de fant en type informasjon i en sak, kunne de tenke at dette skulle det ha stått noe om også i den forrige saken som de hadde behandlet. Det burde stå noe om brann og rømningsveier, om plassering av huset på tomten og om gesimshøyder. De mente at det var en "garanti" for god prosjektering at slike forhold var tydeliggjort. Dette innga tillit i kommunen.

Ved mottak stemplet og godkjente de tegningene.

De ba i noen tilfeller om statiske beregninger når det ikke var ferdighusfirmaer men arkitekter som hadde prosjektert. De gikk imidlertid ikke inn i beregningene. Unntak var at de sjekket for at det var tatt høyde for krav om snølast. Videre arkiverte de beregningene som en tjeneste overfor neste bruker.

Hva kommunen krevde med hensyn til kontrollform, ble avklart i forhåndskonferansen. Det var ikke ofte at kommunene krevde uavhengig kontroll etter at de hadde sjekket aktørens kvalifikasjoner. For selvbyggere forlangte de uavhengig kontrollerende, en kontroll kommunen foretok selv. De krevde uavhengig kontroll ved installasjon av heis. I ett tilfelle (stort bygg) hadde de krevd uavhengig kontroll, og også i noen andre tilfeller i store bygg med mange aktører. Kommunen hadde brukt konsulent til deler av saksbehandlingen og deler av kontrollen. Dette innebar at kommunen selv tok uavhengig kontroll innenfor fag og områder der de mente seg kompetente.

### **Tilsyn og kontroll**

Tilsynet de nå praktiserte, var i hovedsak kontroll av kontrolldokumentasjon. De var nå sjelden ute på byggeplassene. Men de tok stikkprøver ved montering av ildsted, noe de av brannhensyn mente var viktig. I noen tilfeller dro de på kontroll fordi tiltakshaver ønsket at de skulle kontrollere. Videre var de ute og så på rørinstallasjoner i grøfta.

Kommunen mente at kontrollplanene ikke var noe godt grunnlag for å føre tilsyn. Under saksbehandlingen etterlyste de derfor sjekklister. Både prosjekterende og utførende opplyste at de hadde sjekklister. Kommunen mente at de måtte stole på at det var sant som aktørene sa. De hadde med sin daværende bemanning ingen mulighet til faktisk å sjekke. Når de først var ute på byggeplasser, spurte de etter sjekklister.

De mente at det var en fare i bare å sitte på kontoret og se på kontrolldokumentasjonen. De mente at det ville være sunnere å kontrollere litt dokumenter og samtidig komme litt mer ut på bygget.

De pekte ellers på at de i kommunen hadde flinke småfirmaer som de stolte ubegrenset på, selv om de tvilte på om disse foretok kontroller og hadde kontrollsystemer. Men så lenge alt gikk bra, var ikke det noe problem. Manglende oppfylning av formelle krav som dokumentert egenkontroll og kontrollsystemer ble ikke betydningsfullt før noe gikk galt.

De ønsket å komme i gang med å se på foretakssystemer og de ønsker å føre tilsyn med rørbransjen. De ønsket også å komme i gang med å ta ferdigkontroller selv fordi de egentlig ikke helt stolte på aktørens egenkontroll.

#### *Sanksjoner*

Flere tiltakshavere hadde fått pålegg fordi det som var bygd var avvikende fra hva som var omsøkt. Det dreide seg om kjeller som ikke var vist, garasjer som ikke var omsøkt eller at huset var bygd større. Kommunen hadde brakt saker inn for namsretten og gitt pålegg til tiltakshavere. Men dette eksempelet skjedde før reformen og de så ikke at ny PBL gjorde noen stor endring i slike spørsmål.

#### *Annet*

Flere kommuner arbeidet med rollefordelingen mellom kommunens bygge- og vedlikeholdstjeneste og kommunenes rolle som myndighetsutøvere ved byggesaksavdelingen. Mange av kommunene hadde mye bygging i egen regi og de måtte selv søke om å bli godkjent som ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende/utførende. Hvor avklart forholdet og praksisen var, varierte. Denne byggesaksavdelingen erfarte at kommunens byggetjeneste ikke alltid oppførte seg som en søker, at de bygde før tillatelse forelå og ikke budsjetterte med kommunale gebyrer. I andre tilfeller søkte byggetjenesten og fikk avslag.

## **6 Case 6: Stor østlandsby**

Kommunen har ca 30 000 innbyggerer og er en industri- og servicekommune på Østlandet. Dette er et case fra hovedutvalget der noe av stoffet går mer i dybden enn i de foregående casene.

### **Bakgrunn for kommunens iverksetting**

#### *Kommunal organisering*

Kommunen er organisert med fire hovedutvalg der teknisk utvalg har ansvar for bygg- og plansaker. Fra teknisk utvalg går sakene til bystyret.

Administrativt var kommunene under omorganisering ved intervju tidspunktet. Fram til høsten 2001 har kommunen vært styrt ut fra en rådmann med to kommunalsjefer i ledergruppen. Under disse kommunelederne har det ligget sju etater, samt en rekke kommunale bedrifter (havnevesen, eiendomsselskap, pensjonskasse, drift og anlegg og foretak for hjemmebaserte tjenester). Teknisk etat er videre delt i to kontorer, ett byarkitektkontor for oppmåling, plan og byggesak og et byingeniørkontor for samferdsel, park og friluft og vann-, avløp og renovasjon.

Hovedstrukturen er nå under endring til en bestiller – utførermodell, for å få et sterkere fokus på myndighetsforholdene. Denne administrative omorganiseringen får ingen konsekvenser for byggesak eller for samarbeidet mellom plan og byggesak/oppmåling.

Teknisk sjef har delegert myndighet i nesten alle saker, med unntak av større reguleringsaker. Byggesak er ikke delegert direkte til leder av byggesaksseksjonen, men til leder for byarkitektkontoret.

#### *Politikk - administrasjon*

Det politiske utvalget er blitt mer aktivt i plan og byggesaker de siste 3-4 årene. Den politiske interessen har ligget på plansaker som trekker opp de store linjene for utvikling (og rammen for behandling av byggesaker). Utviklingen av sentrum og plangrunnlaget for å regulere utviklingen av sentrum har vært viktig. En hovedproblemstilling har vært hvilke interesser som skulle styre sentrumsutviklingen, om en skulle satse på bolig eller næring.

I kommunen diskuterte en reformen og administrasjonen prøvde å sette politikerne inn i hva den omfattet og hva som var problemene. Men de fremmet det ikke som politisk spørsmål at de trengte endrede ressurser.

Avdelingen arbeider ut fra egne virksomhetsplaner, som igjen er forankret i overordnede politiske mål. Virksomhetsplanene er treårige, men rulleres årlig. Det skjer en rapportering fra teknisk etat til utvalget tre ganger per år ut fra virksomhetsplanens mål. Videre har den administrative enheten årlig flere seminarer sammen med teknisk utvalg, evt. i kombinasjon med utvalgsmøter. Innholdet i disse seminarene hadde ved undersøkelsestidspunktet i hovedsak med sentrumsutvikling å gjøre.

Ved sakslisten til utvalgsmøtene lå det alltid ved en oversikt over saker tatt på delegasjon. Sakene lå også fremme i møtelokalet. Det var adgang til å stille spørsmål til delegerte saker



(byggesaker og andre saker) under møter i teknisk utvalg og det kunne komme spørsmål til byggesaker som hadde fått avslag. Men dette skjedde sjelden.<sup>11</sup>

### *Byggesak som politikk*

Virksomhetsplanen for 1998 – 2001 (den første perioden kommunen arbeidet ut fra ny PBL) hadde flere delmål på området byggesak:

- Holde saksbehandlingstiden for byggetillatelse innenfor en måned
- Byggetillatelse på dagen for kurante søknader om mindre byggearbeider
- Innskjerpe kravene til søknadsmaterialet i henhold til byggeforskrift overfor ansvarlig søker og returnere ufullstendige søknader

Kravet til saksbehandlingstid opprettholdes i planene for kommende år. Både årsrapportene for de første år under reformen og målene for de kommende år fokuserte på byggesakstider. Vi finner at det har vært en konstant oppmerksomhet i administrasjonen mot byggesaksbehandlingstiden<sup>12</sup>, noe som også hadde bred politisk støtte.

Det legges også vekt på oppfølging og sanksjoner f.eks i saker som blir tatt opp i media. Det kan dreie seg om bygninger som er tatt i bruk uten tillatelse og bygg som står og forfaller. Videre er utvalget opptatt av estetikk. Politikerne er ikke i så stor grad ombud for borgerne knyttet til enkeltstående byggesaker.

Vi har gjennomgått årsmeldingen for et år (1999) for å se hvor mange byggesaker som ble politisk behandlet og hva politikken i sakene handlet om. I 1999 ble 78 saker behandlet politisk og av dem var 20 byggesaker, dvs. 26 % av sakene var relatert til bygg. Blant de 20 byggesakene finner vi at åtte er klager på delegerte vedtak (klage på 8 av 304 vedtak) og 10 er søknad om dispensasjon fra arealbestemmelser. I alle dispensasjonssakene innstilte rådmannen på innvilging av dispensasjon, noe som ble vedtatt av utvalget.

Klager på delegerte vedtak fremmes for utvalget før de oversendes fylkesmannen til endelig avgjørelse. Av intervjuene går det fram at mange byggesaker handler om fortetting og at slike saker fører til mange klager, også om tiltaket er i tråd med foreliggende regulering. Ser vi på klager på delegerte vedtak, er de få i forhold til behandlede saker. Klagene førte i ett tilfelle til endret innstilling fra rådmannen. I de øvrige saker ble tidligere vedtak foreslått opprettholdt. I bare to tilfelle er rådmannens innstilling i klagesaker omgjort av utvalget (1999).

Dette innebærer at det er stor felles forståelse og tillit mellom utvalget og administrasjonen i saker knyttet til byggesak. Det er få saker som kommer til politisk behandling og få saker som omgjøres. Det er stor enighet om betydningen av korte byggesakstider som politisk mål.

### *Ressurssituasjonen*

Kommunen har ikke noe system for å telle saker til behandling, men det anslås at saksmengden er ca 450-500 i året (2001). I 1996, ved juletider, fikk kommunene en mengde søknader og en periode hadde de et etterslep av saker etter gammel lov. Kommunen hadde ikke byggeplasskontroll i årene før 1997.

---

<sup>11</sup> Av årsmelding for 1999 ser vi at adgangen til å stille spørsmål ved en sak er blitt benyttet en gang.

<sup>12</sup> Det er i planen 2000-2003 et arbeidsmål at behandlingstiden for byggesøknader settes til 1 mnd. I planen for 2001-2004 er arbeidsmålet formulert som ” Saksbehandle alle søknads- og meldepliktige tiltak innenfor en behandlingstid på 6 uker.” (s 78)

Ved innføring av reformen var det to saksbehandlere på byggesak. Ressursene ble deretter økt på bekostning av plan. Denne økningen hang ikke bare sammen med reformen, men at byggesak hadde hatt en økt belastning de siste årene og var underbemannet. Det var i 2001 tre stillinger knyttet til byggesak, alle ingeniører. Alle har lang erfaring som byggesaksbehandlere (over 10 år). Kompetansen ble styrket i perioden etter iverksettingen av reformen, dels ved å ha god tilgang på arkitektkompetanse (plan og bygg i samme enhet), dels som følge av kursing. Ved iverksetting av ny PBL var flere i etaten med på opplæring og de som arbeider på byggesak er med i en nettverkgruppe.

Kommunen har hatt lite turnover i byggesak og få problemer med rekruttering ma. fordi de lønner høyere enn nabokommunen. De kjøpte folk fra andre kommuner. Det gjorde også næringen.

#### *Lokalt kvalitetsfokus*

Ingen av de ansatte på byggesak arbeidet i kommunene den gang de hadde oppegående kontroll og det var derfor vanskelig å være konkret på hva de oppfattet som de største kvalitetsproblemerkene lokalt. Problemene lå på flere nivåer: Tilpasningen til omgivelsene var sentralt og hadde stor politisk interesse. Mht. tekniske feil var de opptatt av lyd og varmeisolasjon og det hadde vært problemer med fukt<sup>13</sup>. De var også sterkt opptatt av sikkerhet og brann.

Når de så reformen i relasjon til de opplevde kvalitetsproblemerkene, var det sentralt å sørge for at de riktige faglige kvalifikasjonene var på plass. Videre la de vekt på å signalisere tekniske problemer som de hadde vært opptatt av i forbindelse med forhåndskonferansen, og også på annen kontakt med prosjekterende.

### Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven

#### **Tidlig fase**

##### *Forhåndskonferansen*

Kommunen gjennomfører ofte samtaler i forkant av en byggesak men formaliserer ikke alltid kontakten som en forhåndskonferanse. De ryddige firmaene (de større) vil ha det formalisert. For prosjekter generelt er det relasjonene til omgivelsene som er det viktige. Det har hendt at de har tatt opp spørsmål knyttet til ansvar og kontroll i forhåndskonferanser med mindre foretak, med enmannsforetak og i tilfeller der en søker personlig godkjenning. Det har også hendt at de har tatt opp spørsmålet om uavhengig kontroll ut fra oppgavens art. Det handler da om sikkerhetsspørsmål, som brannseksjonering og heis.

##### *Søknadmottak*

Ved søknadmottak ser en på relasjonene til lokale forhold og ber om egne sjekkpunkter for dette i kontrollplanen. Terrengtilpasningen og lokalt bestemte saker er viktige å følge opp, samt det partene er blitt enige om i forhåndskonferansen. De ser i mottaket på om prosjektet er riktig plassert i terrenget.

---

<sup>13</sup> De viste her til en tvist om utførelse fra midt på 90-tallet der Byggforsk var involvert.

## **Saksbehandlingen**

Det var ukentlig felles møter i byggseksjonen der de fordelte saker og der plan deltok etter behov. De brukte arkitekt når de hadde behov for estetisk kompetanse (felles leder for byggesak og plan), og hadde forøvrig ulike kompetanser som kunne fordeles avhengig av sak. De hadde ikke noe system for fordeling og behandling av saker. De hadde postmøter der de drøfter noen saker, men dette var ikke systematisk.

Før reformen hadde avdelingen ingen erfaring med kvalitetssikring og bedriftssystemer. De kvalitetssikret egen byggesaksbehandling ved sidemannskontroll. De hadde ikke hatt tid til systemutvikling for egen virksomhet. De avdekket i det løpende arbeidet at de ulike saksbehandlere hadde noe ulik tilnærming. De var ikke alltid like utad og kunne ha litt ulike fokus.

Administrasjonens strategi er at de tar meldingssakene omgående. Dette er en prioritering som de har lagt opp til selv og som har bidratt til at de har fått lav saksbehandlingstid, med et snitt på 4 uker. Kort saksbehandlingstid er et av målene i virksomhetsplanen og har høy politisk prioritet.

I saksbehandlingen har forholdet til omgivelsene størst interesse, og der ligger også den politiske interessen. Avdelingen driver litt "førstehjelp" for å bedre omgivelsene ved at de driver en viss rådgivning når det gjelder å tilpasse bygget. Kommunen driver også noe rådgiving overfor aktørene i relasjon til søknaden.

### *Ansvarsrett og kontrollform*

Ved godkjenning av kontrollform ser kommunen på risiko. Dette er alvorlig og de vurderer om søknaden er godt underbygget. Hvis kvalifikasjonene er i orden på papiret viser de tillit og aksepterer egenkontroll. Hvis de er i tvil, pålegger de uavhengig kontroll. Dette er noe de vurderer grundig på grunn av kostnader som påløper i tillegg. I tilfelle uavhengig kontroll, velger firmaet kontrollforetak selv, men byggesaksavdelingen kommer med forslag. De lurer på hva andre kommuner gjør i slike saker. De ser at noen firma normalt bruker uavhengig kontroll, spesielt for heis.

Kommunen peker på at de har fått et nytt virkemiddel ved at de skal be om kvalifikasjoner for prosjekterende. Ved at de nå kan stille krav til søker, mener de at kvaliteten på det som er koblet til lokale interesser, har økt.

### *Kontrollarbeidet og kontrollplaner*

Kontrollplanene som lå ved søknadene var avhengig av prosjektets karakter og sterkt forenkelt. Kommunen hadde erfart at kontrollplanene ikke alltid var relatert til tiltaket. Kommunen fant over tid en forbedring med mer relevante planer. Det var mye standardplaner. Kommunen ønsket heller ikke å ha så mye med i kontrollplanen.

Kommunen så heller ikke så mye på innholdet i kontrollplanen. Poenget for dem var å se på om prosjektet var i henhold til reguleringsplan og på plassering, det som gikk på de offentlige bestemmelsene og på det lokale. Det hendte de ba om at viktige forhold i relasjon til det lokale skulle tas inn i kontrollplanen. Dette kunne være forhold de hadde tatt opp i forhåndskonferansen, som plassering, farge eller terrengtilpassing. De mer generelle delene av kontrollplanene (for prosjektering) så de ikke så mye på. Disse planene var aktørens eget ansvar.

De tok et overblikk over kontrollplaner for utføring og så til at viktige hensynene var medtatt. Dette var hensyn der oppretting ville få store konsekvenser. I denne kommunen var plassering og høydetilpasning særlig viktige forhold og også de potensielle feil ved bygget som kunne få størst politiske konsekvenser. Her tok de ikke sjansen på at aktørene selv skulle legge opp og føre kontroll. De mente at det i disse spørsmålene heller ikke var grunnlag for å stole på aktørene. Høyder kontrollerte de selv. Den enkelte saksbehandler gjennomførte kontroll på sine egne prosjekter.

De oppfattet kontrollplanene generelt som litt av en pliktøvelse.

### **Tilsyn og kontrollarbeid**

Kommunen oppga at de ikke drev tilsyn ennå. Det kontrollarbeidet de hadde prioritert (i tillegg til saksbehandlingen) var høydekontrollen.

Kommunen forlangte alltid kontrollerklæring på prosjektering før igangsettingstillatelsen ble gitt. De hadde ved mottak av kontrollerklæring for prosjektering bedt om å få arbeidstegningene og erfart at de ikke alltid forelå. De erfarte at kontrollerklæringen for første trinn ble sendt for å få igangsettingstillatelse og at tegningene ble utarbeidet i perioden før vedtak ble fattet.

Kommunene var også nøye med å få inn kontrollerklæring for utføring før brukstillatelsen ble gitt. De hadde tilfeller der bygg var rapportert ferdigstilt og tatt i bruk, uten at dette var riktig. I slike tilfeller hadde kommunen inndratt ansvarsretten. De foretok også sentral innmelding av foretak som startet byggingen før godkjenning forelå.

Det var politisk prioritert at avdelingen skulle følge opp ulovligheter (ikke omsøkte tiltak, avvik fra vedtak). Dette hadde de hatt problemer med å gjennomføre. Men de var motivert for å gjøre det, det kunne dreie seg om skjemmende tiltak (jmf. stor vekt i denne kommunen på høyder og lokale bestemmelser).

Avdelingen hadde oppfattet tilsynsvirksomhet som en bestemt virksomhet gjennomført med visse metoder. Tilsynes skulle varsles og grunnlaget for kontroll og kontrolldokumentasjonen ville da bli skaffet til veie (hos prosjekterende eller på byggeplassen). De mente at tilsyn ble en papirjungel og veldig ressurskrevende. Det krevdes stor kunnskap og de selv kunne ikke ha alle typer av teknisk kunnskap. De lurte også på hvilket ansvar de påtok seg gjennom tilsyn. Dersom det faktisk fantes feil som de ikke avdekket, hva så? Innbar tilsyn at det offentlige hadde overtatt ansvaret ved at de hadde kontrollert? De hadde også forstått det slik at tilsyn kunne innebære at de skulle gjøre revisjoner av aktørenes kvalitetssystemer, noe de ikke mente seg kompetente til.

De mente selv at det ville være mye mer tilfredsstillende å ikke varsle, og se hvilke kontrolldokumenter som egentlig var på f.eks byggeplassen. De mente at det ville ha avdekket det ikke fantes noe.

### *Samarbeid med aktørene*

Kommunen mente at de hadde tatt loven på alvor, og at det var tiltakshaver og aktørene i byggesaken som hadde ansvaret for iverksettingen. Bransjen måtte sette seg inn i de ulike forhold knyttet til reformen selv. Kommunen hadde ikke vært sentral mht opplæring av bransjen. Dette hadde de ikke ressurser og kompetanse til.

Men de så at bransjen hadde hatt problemer med å lære opp sine ansatte og kommunen fikk dårlige søknader. Slik ble kommunen satt i rollen for å lære opp næringen. Dette, mente de, var ikke deres oppgave. Men de brukte forhåndskonferansene til å gi informasjon og veiledning om ulike forhold, spesielt knyttet til det lokale. De sa at de hadde "truet" tiltakshaverne til å bli profesjonelle søkere ved å returnere dårlige eller ufullstendige søknader. Dette mener de hadde fungert slik de hadde tenkt. Men ved intervju med foretakene ser vi at kommene har vært behjelpelig, ikke returnerer søknader uten videre, og løser problemer på en smidig måte.

Det tok kommunen litt tid å skjønne den nye tankegangen i byggesaksbehandlingen. Det var mange skjemaer, frister for saksbehandlingstid og endring i rutinene. Deltagelse i nettverksgruppene har her vært nyttig.

Den største utfordringen ved reformen var godkjenningsordningen. Det var problematisk for foretakene å forstå hva som skulle leveres, og kommunen forsto det selv heller ikke. Her måtte kommunen bistå mye med veiledning. De fortalte om en forvirrende tid: "På seminarer var ekspertene uenige".

## **7 Case 7: Stor vestlandsby**

Kommunen har over 20 000 innbyggere og er et landsdelsenter.

### **Bakgrunn for kommunens iverksetting**

#### *Kommunal organisering*

Kommunen er organisert etter sektorprinsippet. Politisk er kommunen organisert med en rekke kommunalstyre der kommunalstyre for byutvikling er kommunens faste utvalg for by- og arealplanlegging, veg-, trafikk- og transportplanlegging, samt regulering og bygningssaker.

Administrativt ligger disse sakene nå i avdeling Kultur og byutvikling (tidligere Byutvikling og administrasjon). Forut for reformen ble det iverksatt en administrativ omorganisering med sammenslåing av oppmåling, plan og byggesak som ble lagt til samme avdeling. Den nåværende organisering der også kultur inngår, kom noe senere.

Det har vært viktig å få til samsvar mellom vedtak fattet i plan- og byggesaker og det skjer derfor en koordinering mellom plan og bygg tidlig i en planprosess ved at de to enhetene sammen drøfter fortolkningen av planen. Dette samarbeidet har ført til at planene er blitt mer presise mht hva som skal reguleres og saksbehandlerne på byggesak kan i dag tolke planene uten å måtte konsultere planenheten.

Saksbehandlingstid og service til brukerne var viktige fokus i Kultur- og byutviklingsavdelingen på dette saksområde. Det var også lagt vekt på å gjøre en solid jobb innenfor kontroll og tilsynsarbeidet.

Byggesaksavdelingen avgjør de fleste saker på delegasjon, med unntak av dispensasjonssaker og saker med utpreget politisk innhold. Mindre dispensasjoner tar de selv.

#### *Administrasjon – politikk*

Det politiske fokus for kommunalstyret lå på arealsituasjonen og tomtebehovet framover. Innen byggesaksområdet var saksbehandlingstider viktig (i samsvar med målene i strategisk næringsplan), og det var en politisk oppfatning at en her lå godt an på byggesak men ikke på plan. Fokus med hensyn til reduserte saksbehandlingstider lå derfor på planbehandlingen.

Politikerne mente seg godt informert om reformen, men opplevde den ikke som så politisk viktig. Eller som de sa: Det hadde ikke vært noen lokal politisk etterspørsel etter det nye systemet – det systemet de hadde var greit. Reformen angikk i første rekke administrasjonen.

For å fremme samarbeidet mellom kommunalstyret og administrasjonen ble det årlig arrangert studieturer og sosiale arrangementer. Forholdet mellom politikerne og administrasjonen var godt og samstemt. Vi har gjennomgått noen referater fra kommunalstyret og sett på vedtak i klagesaker vedrørende bygg, og finner at utvalget i all hovedsak opprettholder de administrativt fattede vedtakene.

#### *Ressurssituasjonen*

Etter at reformen trådte i kraft, har kommunen hatt ca 2500 byggesaker pr år.

Før reformen var kommunen nede mot 4 ukers saksbehandlingstid. I 1998 var kommunen oppe i en saksbehandlingstid på 8-9 måneder og hadde 13 årsverk totalt på byggesak

(kontrollseksjonen inkludert). Avdelingen var sterkt underbemannet. Administrasjonen laget da en handlingsplan for å redusere saksbehandlingstiden til 8 uker. Politikerne var imidlertid ikke fornøyd med dette målet og ba om en plan for reduksjon av saksbehandlingstiden til 4 uker. Avdeling fikk tilført 5 nye stillinger og det ble opprettet et servicetorg.

En har også arbeidet med interne rutiner og samarbeid med bransjen for å få bedre søknader. Det ble opprettet et samarbeidsforum med bransjen som ledd i å få bransjen til å levere bedre søknader. Dette forumet hadde 4 årlige møter. Forumet var viktig for kommunen ut fra eget mål om å redusere saksbehandlingstiden. Ved feil i søknadene ble det også bedt om forklaring på hvorfor søknaden var mangelfull. Dette samarbeidet førte til at de etter 2001 nesten ikke har hatt retur av søknader.

Målet om en saksbehandlingstid på 4 uker ble nådd i 2001.

Byggesaksavdelingen hadde i 2003 til sammen 19 stillinger (leder og GAB inkludert) Avdelingen var delt i to seksjoner, en for saksbehandling og en for tilsyn og kontroll. Saksbehandlingsenheten hadde 7 medarbeidere og tok alle byggemeldinger og søknader med unntak av søknader i flere trinn. Kontrollavdelingen med 6 medarbeidere overtok behandlingen etter søknad om rammetillatelse. De behandlet søknader om igangsettingstillatelse og ferdigattest. Kontrollavdelingen behandlet også ett-trinnssøknader på tekniske installasjoner som brannalarmanlegg og sprinkling. Kontrollavdelingen fører også tilsyn. Vi vet ikke hvor stor del av kapasiteten i denne avdelingen som går til saksbehandling og hvor stor andel som går til tilsyn.

Byggesaksarbeidet var i 2002 100 % gebyrfinansiert. Tilsynsarbeidet lå også innenfor denne rammen.

Avdelingen har utarbeidet kvalitetssystem for egen saksbehandling.

#### *Lokale kvalitetsproblemer*

Det kunne være problemer knyttet til småhusbygging, og fukt i byggeprosessen var det tema som mest eksplisitt ble nevnt. Dette temaet kom opp som en konsekvens av tilsyn.

#### *Oppgaveprioritering*

Kommunens handlingsplan for perioden 2002 – 2005 viser at kommunen har ulike typer mål for sin byggesaksbehandling. Det heter at hovedfokuset de siste 4 år har ligget på redusert saksbehandlingstid og det er i handlingsplanen lagt vekt på fortsatt å holde saksbehandlingstiden nede. Det er ellers lagt vekt på å utvikle tilsyn, elektronisk innsending av byggesøknader, samt forenkling og samordning av saksbehandlingsrutiner for kommunene i regionen.

### Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven

#### **Tidlig fase**

##### *Forhåndskonferansen*

Det ble avholdt forhåndskonferanse for store prosjekter, men også for småhusprosjekter. Fra de fikk anmodning til konferansen ble avholdt, gikk det normalt 1 uke. Til konferanse om store prosjekter ønsket kommunen et notat i forkant fra ansvarlig søker. Kommuneførte referat fra konferansen. Alternativt var konferansen mindre formell, det forelå ikke noe materiale og det førtes ikke referat. Dette var i tråd med gammel praksis. Vi ser her at det er utviklet ny praksis, men at gammel praksis også består.

Det var ulike tema som kunne bli behandlet i konferansen. Det kunne f.eks være byggets tiltaksklasse eller kontrollform. Det kunne også være at estetisk utforming var et tema.

### **Saksbehandlingen**

Det ble poengtert at sentrale momenter i saksbehandlingen var forhold til reguleringsplanen, parkeringskrav (som før) og estetisk utforming. De la nå forsterket vekt på estetisk utforming i tråd med § 74 nr 2. Tidligere hadde denne paragrafen vært lite i bruk.

De var opptatt av brannprosjektering og kunne kreve at søker her redegjorde for hovedgrepet, for eksempel om det ble benyttet preaksepterte løsninger, hvem som var brannteknisk rådgiver og valget av kontrollform.

I tilfelle det kom inn statiske beregninger var det kontrollseksjonen som så på dette.

### *Ansvarsrett og kontrollform*

Det hendte at skissene som ble framlagt i forhåndskonferansen ble vurdert som ”hjelpeløse” i relasjon til estetikk, og kommunen ba i slike tilfeller tiltakshaver om å søke bedre kompetanse for arkitekturprosjektering. Det ble her poengtert at løsningen ikke var å ”gripe pennen fatt selv” og bidra til bedre arkitektoniske løsninger, men å stille høyere krav til kompetanse. Dette gjorde de ved å kreve høyere tiltaksklasse for visse bygg.

Kommunen krevde uavhengig eller overordnet kontroll i tiltaksklasse 3 og egenkontroll som overordnet eller sidemannskontroll i tiltaksklasse 2.

### *Kontrollarbeidet og kontrollplaner*

Kommunen ønsket å få de ulike kontrollplanene samlet i en plan. De så lite på kontrollplanene i byggesaksbehandlingen. De gjorde noen sjekker som å se etter at brann var et kontrollområde.

### **Tilsyn og kontroll**

Tilsynsseksjonen besto av 7 medarbeidere fordelt på feltene småhus og næringsbygg/større boligbygg. Kommunen har etter 1999 gjennomført 4000 tilsyn. Av dette er 1500 kontroll på utsetting av høyder. Kommunen har prioritert sluttkontroll. Kommunen mente at tilsyn har en preventiv virkning og at denne bransjen trenger tilsyn: Bransjen varierer med konjunktorene og har derfor ikke den samme kontinuitet i driften som mange andre bransjer.

De hadde gjennomført lite tilsyn på prosjektering, men de hadde hatt noe tilsyn på brannprosjektering fordi de erfarte at det ofte var feil på dette fagområdet. I sin tur førte dette til at de kunne kreve (og begrunne kravet om) uavhengig kontroll. Det normale var tilsyn med utførelse. Ved tilsyn på større bygg, ble også de prosjekterende invitert med på tilsynsmøtet.

Ved tilsyn brukte de ulike framgangsmåter. Ved tilsyn på småhus kunne tilsynet være varslet eller ikke varslet. De varslet tilsynet med en frist på 14 dager. Tilsyn i byggeperioden kunne ta for seg fagområdene rør-, mur- og/eller tømmerarbeider. Et tema de var særlig opptatt av, var fukt i konstruksjonene før lukking. Her kunne de imidlertid ikke bare se på forholdet mellom utføring og sjekklister, men måtte spørre om hva som var gjort.

De fleste tilsynene gjaldt tilsyn ved anmodning om brukstillatelse, etter at kontrollerklæringen var kommet inn. De gikk da en runde med den ansvarlig kontrollerende og påpekte feil og



mangler. For småhus har kommunene gjennomført dette dels som en assistanse til de kontrollerende. Poenger var at de kontrollerende (for utføring) ofte overså typisk saker som rekkverk, ventiler, manglende verandatrapp og lignende som den gamle bygningskontrollen hadde fanget opp. I starten fant de mange feil og mangler, men det var en oppfatning at bransjen var blitt flinkere.

Ved tilsyn på næringsbygg, varslet de ansvarlig samordner om tilsynet. De valgte ut prosjekter ut fra vanskelighetsgrad og kjennskap til de involverte foretakene. For hvert tilsyn tok de ut et begrenset antall temaer eller fagområder, for eksempel to tema i ett tilsyn. Ved tilsyn på utførelsen holdt de et møte på byggeplassen og til dette møtet ble også de prosjekterende invitert. De så først på dokumenthåndteringssystemene. For tilsyn med utføring, tok de utgangspunkt i kontrollplanen og ønsket å se detaljerte sjekklistene. Under tilsynet etterlyste de punkter i sjekklisten som de mente burde ha vært med. Deretter så de på utførelsen. Dersom tema for tilsynet var brannkrav, så de om utførelsen var riktig og om eventuelle feil/mangler var markert på sjekklisten.

Tilsynsbesøket ble avsluttet med en oppsummering og alle parter var i utgangspunkt enig om manglene. Rapport ble sendt partene etterpå.

Ved intervjuetidspunktet arbeide to mann bare med tilsyn og klarte da å gjennomføre et tilsyn hver annen uke. Ved gjennomgang av et tilfeldig utvalg tilsynsrapporter ser vi at gjennomgang av tiltaket og vurdering av om alle områder er ivaretatt med ansvar, har vært sentralt. Vi ser også at denne kommunen gjennomfører tilsyn etter ny ”modell” og samtidig tilsyn/sluttkontroll som er mistenkelig lik tradisjonell kontroll.

## **8 Case 8: Liten turistkommune på Østlandet**

Kommunen har under 5 000 innbyggere og god utvikling innen turisme.

### Bakgrunn for kommunens iverksetting

#### *Kommunal organisering*

Kommunen er organisert etter funksjonsprinsippet med tre sektornemnder, én for skole og barnehage, én for helse og velferd og én for kultur, utvikling og næring (KUN). Under KUN ligger natur- og miljøforvaltning, plan- og byggesak, oppmåling og teknisk drift. Den administrative organiseringen følger den politiske.

De sakene etter Plan og bygningsloven som ikke er delegert, skal avgjøres av kommunestyret, planutvalget eller Nemnda for Kultur, utvikling og næring (KUN). Nemnda er delegert myndighet i alle enkeltsaker innen sine områder, og byggesaker er videre delegert til sektorleder for KUN. Dispensasjonssaker behandles politisk. Det har skjedd få organisatoriske endringer etter at ny byggesaksdel ble iverksatt

#### *Administrasjon – politikk*

I 2001 behandlet planutvalget 140 saker, noe som var lavere enn de foregående år. Dette skyldtes redusert bemanning og ikke nedgang i antallet søknader. Nemnda for KUN hadde de siste årene hatt en jamn økning i tallet på behandlede saker og i 2001 behandlet den 103 saker.

Når planutvalget hadde godkjent en regulering, var rammen for byggesaksbehandlingen godkjent. Kommunen oppga å ha et godt planverk og jobbet aktivt med å utvikle dette. Politikere blandet seg ikke inn i byggesaker som var i tråd med vedtatt reguleringsplan. De fleste byggesaker ble tatt på delegasjon.

De fikk inn to typer saker til politisk behandling, de som gjaldt estetiske føringer og de som var knyttet til arealdelen og dispensasjoner for høyder. Relativt mange saker var dispensasjonssaker, og naboforhold var da et viktig tema. Administrasjonen forsøkte å bruke forhåndskonferanser aktivt for å redusere antall dispensasjonssaker, som var tidkrevende. Søkerne ble frarådet å søke om dispensasjoner.

Etter hvert kommunevalg holdt administrasjonen inntil to dagssamlinger for Planutvalget og KUN om lovverket og gjeldende planer. Det hadde ved valg vært et relativt stort skifte av personer i vervene. På hvert møte i utvalget la administrasjonen fram liste over saker som hadde vært administrativt behandlet slik at medlemmene kunne stille spørsmål. Det var sjelden at de gjorde det.

Det var et godt forhold mellom politisk nivå og administrasjon. Det var heller ingen klager fra innbyggerne knyttet til byggesaker ("Da ville vi ha hørt det"), og få klager på vedtak. Det var en allmenn oppfatning at det var lite politikk i byggesaker og få saker som kom opp i nemnda. Av klagesaker som kom til nemnda, ble nesten ingen vedtak omgjort.

Ser vi på hvilke mål som ligger under byggesak, finner vi at det var viktig å bedre servicen gjennom å få ned saksbehandlingstiden på byggesak samt å ivareta politiske målsettinger knyttet til byggeskikk.

### *Ressurssituasjonen*

Det hadde de siste årene vært en stor økning i antallet hyttebygg, som var den dominerende type av bygg. Tar vi med både annekser, tilbygg og påbygg på hus og hytter, får vi 247 byggesaker. Ser vi på sakene, må vi anta at av disse 247 sakene var 100-110 meldingssaker.

En person arbeidet med byggesak. Oppgavene både for plan og byggesak hadde økt siden 1997, men bemanningen var uendret. Det sto en stilling vakant og det hadde vært problemer med å få søkere.

### *Lokalt kvalitetsfokus*

Kommunen arbeidet med to typer kvalitetsproblemer, mer eller mindre direkte knyttet til byggesak. Estetisk utvikling var viktig og berørte både plan og byggesak. Det var viktig for kommunen å bevare gamle seterstøler og få til god estetisk utvikling i nye hytteområder og i turistsenteret. Den estetiske kvaliteten ble i hovedsak styrt gjennom planredskap og estetisk veileder, men ble håndtert gjennom byggesaksbehandlingen.

Et annet problem var vanskelige grunnforhold i deler av byggeområdet og problemer med fundamentering. På dette området måtte en forlate gamle metoder (støpe rett på torven) og alternativet ble nye løsninger som både var dyre og dårlige. Dette fordi utbyggerne hadde for dårlig kunnskap om alternativ fundamentering. For å gi utbyggerne et sikrere grunnlag hadde kommunene selv bestilt en vurdering av grunnforholdene i de aktuelle byggeområdene.

For øvrig er kommunen ikke kjent med mange feil eller skader.

### *Oppgaveprioritering*

Når det gjaldt byggesaker, ble næringsbygg prioritert.

## Gjennomføringen av oppgaver etter Plan og bygningsloven

### **Tidlig fase**

#### *Forhåndskonferansen*

De hadde ikke forhåndskonferanse på alle bygg, men de mente seg å ligge over snittet med hensyn til andel av totalt antall byggesaker hvor det ble gjennomført forhåndskonferanse.

I forhåndskonferansen var det viktig å forklare de lokale rammene for tiltaket for å redusere eller eliminere dispensasjonssaker. De brukte forhåndskonferansen aktivt til å presisere sine krav til søknaden, og til det som skulle foreligge før ferdigattest kunne skrives ut. De brukte også forhåndskonferansen til fastsetting av tiltaksklasse.

Det ble ikke skrevet referat fra forhåndskonferansen dersom det var enighet om tiltaket / krav / klasse. Det ble skrevet referat ved uenighet, og det var da foretakene som skrev referatet.

### **Søknads- og saksbehandlingen**

De fleste saker gikk som ett-trinnsaker. For enkle tiltak var såkalte "95-b-søknader" populære en periode. Dette var saker hvor det ikke var nødvendig å innhente nabovarsel. Dette ønsket kommunen ikke lenger, og det var mindre av det nå. Næringsbygg gikk som 2-trinns-søknader.

Når de fikk inn byggesaker, så de på saken for å se om det var en ”kurantsak” eller om de var en sannsynlig avslagssak. Dersom det var en sannsynlig avslagssak ble den prioritert. Var det en kurantsak, kunne de bare sette i gang etter to uker dersom de ikke hadde hørt noe. Eventuelt tok en av partene en telefon. I slike saker kontrollerte de utstikkingen, og at det fantes en målsatt skisse som viste plassering. Alle kurantsaker gikk på delegasjon. Det formelle vedtaket ble gjort i etterhånd.

De ga ofte igangsettingstillatelser selv om byggene ikke var ferdigprosjekterte, og selv om det ikke forelå komplette søknadsdokumenter. Ytre mål og høyder måtte imidlertid foreligge, samt at rammen for tiltaket måtte være kjent og være i tråd med vedtatt reguleringsplan.

Saksbehandlingen av kurantsaker skjedde her etterskuddsvis.

For større prosjekter så kommunen på prosjekteringsmaterialet og det faglige innhold. Det hendte at de hadde merknader, men de ”passet seg for å bli prosjekterende”. Det foregikk fortsatt en dialog om de overordnede forhold i prosjektene.

#### *Ansvarsrett, kompetanse og kontrollform*

Av de som søkte ansvarsrett, hadde ca. halvdelen sentral godkjenning. Lokal godkjenning ble gitt for en tidsperiode, som regel ett år. Kommunene knyttet ikke godkjenning av kompetanse til søknad om konkrete tiltak, men ga en generell godkjenning (parallellell til sentral godkjenning).

Kommunen var liten og administrasjonen kjente stort sett til søkerne personlig. Byggesaksavdelingen så alle an og tildelte ansvarsrett til dem som var seriøse. Mange av dem som søkte hadde vært gode utøvere bestandig, men kunne mangle formelle papirer. De erfarte at flere små slo seg sammen (med og uten formelle kvalifikasjoner) slik at de som hadde papirer også tok ansvaret. Samlet sett mente en at det var like mange håndverkere i kommunene som før, men færre som drev selvstendig.

Når de vurderte kompetanse, kunne de være i tvil. De firmaene de var usikre på, måtte søke for hvert tiltak. De hadde noen foretak der de var i tvil med hensyn til kompetansen og her påla de uavhengig kontroll. Kommunen gjorde en vurdering og satset på dem de hadde tro på. Men de justerte ikke tiltaksklassen for å tilpasse tiltaket til de lokale foretakenes kvalifikasjoner.

#### *Kontrollarbeidet og kontrollplaner*

Kommunen ønsket mer overordnede kontrollplaner som vedlegg til søknadene. De ville ikke ha innsendt detaljerte kontrollplaner (grunnlaget for kontroll). Slike kontrollplaner mente de hadde liten verdi for kommunen når kontrollarbeidet var foretakets ansvar. Det var nok at foretaket bekreftet at den fantes. Men etter at arbeidet var utført, ville de ha innsendt den signerte kontrollplanen som da fungerte som kontrollerklæring.

#### *Samarbeid med bransjen og andre kommuner*

Det var etablert et nettverk i regionen mellom kommuner og foretak. Der tok de opp regeltolkninger. Det var mange enmannsforetak i denne regionen og forumet hadde kjørt kurs for dem om de nye reglene. Kommunen hadde brukt disse kursene aktivt til å ”sortere aktørene”, med sikte på bevisstgjøring og veiledning av dem. Noen foretak gikk siden til ”vedlikehold”, mens andre ”kunne vokse”.

Nettverket mellom kommunene hadde ikke drevet så mye utviklingsarbeid, men de skulle i 2003 begynne med tilsyn. Videre arbeidet de med gebyrer. Kommunene i nettverket hadde tilnærmet like gebyrer på bygg, men ikke på plan.

De hadde også et samarbeid med den lokale næringsforening, pga. økonomiske forhold.

### **Tilsyn og kontroll**

Relasjonen til de prosjekterende og utførende bygde på et opparbeidet tillitsforhold (gamle kjente) og kommunen hadde gjort lite på tilsynssiden. (De ønsket å forbedre seg på dette området). De hadde ikke gjennomført tilsyn med prosjektering, men tok seg stundom en tur på byggeplassene. De kom uanmeldt og så på utførelsen, om den så grei ut. De dro fram tegninger når aktørene ønsker det, spurte litt, og så for eksempel på takstoler. De så aldri på kontrollplaner eller sjekklister på slike besøk.

Kommunen gikk i hovedsak på byggeplassbesøk der de hadde mistanke om at alt ikke var OK og gjorde et strategisk utvalg. Ved intervjudtidspunktet (2003/03) sjekket de laftede tømmerhus fra Sverige og Øst-Europa. De så på byggeplassene og snakket også med arbeiderne. De undersøkte også at arbeiderne hadde papirene sine i orden. (Her var de tydeligvis ute etter svart arbeid slik det opprinnelige lovutkastet også la opp til.) Dersom de på byggeplassbesøkene fant noe graverende, spurte de om dette kunne være riktig og ved neste høve kunne de ta den lokale ansvarsretten. Vi kjenner ikke omfanget av denne kontrollvirksomheten, men vi ser at de gjorde noe kontrollarbeid og dette var antagelig mye av det samme som de gjorde før reformen.

Dersom de avdekket ulovlige byggearbeider, gikk saken til politisk behandling. Det var i kommunen politisk vilje til å kreve riving av bygg som var oppført uten godkjenning. De hadde ved intervjudtidspunktet én slik sak til behandling (ulovlig tilbygg på gammelt sel). Men det hendte at det var misforståelser om hva som var søknadspliktig og at de ga tillatelse i etterkant.

Kommunen skrev ut lite ferdigattester. I hovedsak skjedde dette bare for boliger og større bygg som var en liten del av deres byggevirksomhet<sup>14</sup>. Men for å få ferdigattest, måtte de sende inn kvittert kontrollplan for utføring (som kontrollerklæring) og avviksmeldinger. Ved forespørsel om ferdigattest, hadde de i noen tilfeller oppdaget at de aldri hadde fått en formell søknad.

De mente at alle aktørene kontrollerte seg selv bedre enn før. De var blitt innprentet ansvaret og reformen hadde fungert bevisstgjørende, slik at aktørene selv ble mer bevisst på hvem som hadde ansvar for hva. Kommunen mente at de selv hadde oversikt: Forholdene var gjennomsiktede og aktørene visste at det ble kontrollert. Og så hadde kommunen hjelp av jungeltelegrafien.

---

<sup>14</sup> Kunne også gjelde store hytter med kostnadsramme over 3 mill, men de ble ofte bygget av folk som ikke hadde behov for å låne penger, dvs. som heller ikke hadde behov for å konvertere byggelån.

## 9 Oppsummering av casene

### Kommunale mål og kommunale forutsetninger for iverksetting

Vi vil i dette avsnittet summere opp noen felles trekk ved casekommunenes betingelser for iverksetting av ny lov. De forhold som framkommer her vil bli tatt opp igjen i surveyen og vi vil i gjennomgangen av surveyen drøfte hva funnene innebærer.

#### *Matrise 1 Politikk og prioritering i byggesaker i casekommunene*

Forhold	Kommuner							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Reformen politisk tema?	nei	Ja, i ettertid	nei	nei	nei	nei	Info. nei	nei
Politikk i byggesak.	nei	estetikk	disp	nei	estetikk	nei	nei	estetikk
Prioritert	?	Saksb.	Saksb.	Saksb.	Saksb.	Saksb.	Saksb.	Saksb. Estetikk

Hva har vært den kommunale tenkningen ved iverksetting av reformen? Vi ser at stort sett har verken reformen eller dens konsekvenser vært et politisk tema. I kommune 2 ble reformen et tema etter hvert fordi en var bekymret for at reformen ville ødelegge muligheten for tradisjonell tilpasning mellom håndverk og andre næringer. I kommunene 7 ble politikerne informert, uten at en så noen politiske poeng i gjennomføringen av reformen. I fire av kommunene hadde administrasjonene bedt om økte ressurser dels fordi de forventet økt arbeidsmengde som følge av reformen, dels fordi kommunene var underbemannet på byggsakssiden forut for reformen.

Vi har i casene pekt på at det er en alminnelig oppfatning i disse kommunene at det ikke er mye politikk i byggesaksarbeidet og at de aller fleste vedtak blir truffet administrativt. Vedtak knyttet til lokale forhold (omgivelser osv) er det politisk interessante i byggesaksbehandlingen. Bortsett fra i en kommune er det få klager, og klagesakene blir normalt ikke omgjort av den nemnden som behandler klagen. Det ser slik ut til at det er stor enighet mellom administrasjonen og politikerne om hvordan de kommunale rammene er å forstå og politikerne uttrykker stor tillit til sine byggesaksbehandlere. Dette innebærer også at klimaet for iverksetting av ny lov og praksis har vært godt i sju av åtte kommuner.

#### *Estetikk*

Når vi ser på forholdet til lokale rammer, så ser vi at estetikk blir det sentrale politiske tema i kommunene, noe tre av kommunene direkte uttrykker. Men opptattheten av tilpasning og estetikk ligger under i alle intervjuene. I noen tilfeller vil en finne mål knyttet til estetikk under målsettinger for planarbeidet. Det er gjennom planredskaper at kommunene prøver å styre inn den estetiske utviklingen (Øyen, Jerkø og Ovesen 2005). For mange av casekommunene er det meste av virksomheten bygging i etablert bebyggelse der tilpasning til eksisterende bebyggelse og nabointeresser vil være sentralt. Vi ser også av caseintervjuene at noe av det mest sentrale byggesaksavdelingen foretar seg, er utsetting eller kontroll av utsetting av høyder. Her ligger etter deres oppfatning noe av nøkkelen til god kvalitet og lavt konfliktnivå.

### Dispensasjonssøknader

Vi fant også at dispensasjoner og dispensasjonspraksis var et sentralt politisk spørsmål i en kommune. Det var i denne kommunen det var konflikter mellom den politiske forståelsen og administrasjonens praktisering av byggesaksbehandling. Bakgrunnen for uenigheten var en vanskelig og uryddig plansituasjon med mange tidligere dispensasjoner. Byggesaksbehandlingen ble satt i en vanskelig situasjon med mange konflikter, merarbeid ved klagesaksbehandlingen og økte byggesakstider.

Dispensasjoner og dispensasjonspraksis kom også opp som politisk tema i flere andre kommuner, men her var plansituasjonene enklere og det var lettere å forholde seg til dispensasjonssøknadene. Den politiske betoningen ble derfor her liggende på plan eller estetikk. Vi har gått inn i oversikten av behandlede saker i nemndene i noen kommuner og i våre casekommuner ser vi at mange av søknadene (og der tiltakshaver ”prøver seg”) er knyttet til strandsoner og fjellområder. Gamle steinbrygger er kanskje ikke tidsmessige og søker ønsker å bygge ut større brygger, eller eierne av gamle sel ønsker å bygge ut til mer moderne hyttestandard. Her finner vi også noen av ulovlighetssakene som kommunene prioriterer.

### Saksbehandling

I 7 av våre 8 kommuner var korte byggesakstider et klart uttrykt politisk og administrativt mål. Hva korte byggesakstider innebærer, kan variere. I ett tilfelle hadde det vært en konkret debatt mellom politikerne og administrasjonen om hva som var tilfredsstillende og det var klart at det var et ønske om at alminnelige byggesaker skulle behandles innen 4 uker. Flere av våre kommuner hadde også før reformen ligget på byggesakstider omkring dette nivået. Det var viktig for kommunene å ha kort og forutsigbar behandlingstid i relasjon til nærings- og boligutvikling og det var viktig å ikke komme dårlig ut i konkurransen med omegnskommunene. Dette mente de ville kunne påvirke lokaliseringsbeslutninger.

### Matrise 2 Utviklingen i saksmengde, bemanning og saksbehandlingstid i kommunecasene.

Forhold	Kommuner							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Endring av arbeidsmengde	Reformen	Økt saksm.	Økt pga klager	Reformen Økt saksm.	Reformen Økt saksm.	Reformen Økt saksm?	Reformen Økt saksm?	Økt saksm.
Endring i bemanning	Nei	Nei	Redus. Ny komp.	Økt (1999)	Nei	Økt - tidl. underbem.	Sterk økning	Nei
Endring i saksbehandlingstid	Økt	Økt	Økt	Økt	Økt	Økt	Sterk økning	Økt
Bedt om økt bemanning	Ja	Nei	Ja	Ja	?	Ja	ja	Rekr. Probl.
Bygg.kont. i 97	Nei	Noe	Nei	Nei	Ja	Nei	Noe	Nei

Når en skal vurdere arbeidskraftbehovet ved innføring av reformen, er det tre forhold som vil ha betydning.

- Utviklingen av saksmengden i perioden
- Overgangsproblemer - arbeidet etter ny lov vil ta mer tid før den nye reformen er innkjørt

- Varig økt arbeidsmengde - reformen og de nye kommunale oppgavene krever mer arbeid enn byggesaksbehandling etter gammel lov.

Vi gjorde ingen systematisk kartlegging av alle faktorene og oppsummerer her tendenser som kom opp i casene. Flere av kommunene har hatt økende saksmengde mot slutten av 1990-tallet og to av dem sier eksplisitt at de lå med stor underkapasitet før reformen ble iverksatt. Økt arbeidsmengde handlet derfor ikke bare om innføringen av reformen. Vi har ikke sjekket om økt saksmengde mot slutten av 90-tallet var en generell tendens.

En av kommunene (kommune 3) hadde økt arbeidsbelastning og lange ventetider pga. svært mange klagesaker. Dette var et internt kommunalt problem og hadde ikke noe med reformen å gjøre.

Hva skjedde så på ressursiden? Tre av åtte kommuner fikk økt bemanning etter noe tid. To av disse tre kommunene poengterte at dette ikke var en direkte følge av reformen, men av sterk underbemanning i en årrekke. Kommune 3 hadde i årene omkring iverksettelse av reformen fått reduksjon i antallet som arbeidet med byggesaksbehandling. Delvis som en følge av reformen ble avdelingen supplert med juridisk kompetanse.

Kommune 2 og 8 viser et annet mønster. De har fått økt saksmengde, økte byggesakstider, men ikke eksplisitt bedt om stillinger. Poenger her er at det heller ikke var lett å få fagfolk og disse to kommunene (se senere) viser gjennom sin praktisering av byggesaksbehandlingen hvordan saksbehandlingen ble tilpasset til ressursene (for eksempel ved muntlig behandling av "kurantsaker"). Kommunene kom derigjennom ned i en saksbehandlingstid på 4-5 uker som før reformen.

#### *Kompetanser*

Behovet for juridisk kompetanse nevnes i flere kommuner, men ikke spesifikt i relasjon til reformen. Flere av kommunene slet med ulovlig bygging og sanksjoner. Det var spesielt på dette området at de etterlyste styrket juridisk kompetanse. Men flere løste problemet ved å hente denne kompetansen i andre deler av organisasjonen. Det samme finner vi med hensyn til estetisk kompetanse. Ny lov tydeliggjør behovet for arkitektassistanse, noe flere løser gjennom samarbeid med planavdelingen. Andre studier viser den samme tendensen (Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

#### *Nedbygging av bygningskontrollen*

En grunn til at kommunene antok at ressursbehovet ville bli større etter reformen, var innføringen av kommunalt tilsyn. Som vi ser hadde fem av åtte kommuner ingen bygningskontroll mens de øvrige gjennomførte noe kontrollarbeid. En av kommunene uten bygningskontroll forteller eksplisitt at denne ble nedlagt i begynnelsen av 90-tallet som følge av økt byggesaksmengde og stabile ressurser. Merarbeidet ved ny lov ville knytte seg til nye (og på intervjudtidspunktet foreløpig uavklarte) saksbehandlingsrutiner og oppbygging av tilsyn.

#### **Kort oppsummering – forutsetninger for iverksettingen av ny lov.**

Hovedbildet er at kommunene fikk økte saksbehandlingstider. Økte saksbehandlingstider er sannsynligvis et samvirke mellom utviklingen i saksmengden før iverksetting av ny lov (underkapasitet i 1997), overgangsproblemer knyttet til ny lov (mange ufullstendige søknader) og merarbeid knyttet til saksbehandling. Ytterlige ressurser vil kreves for å



iverksett tilsyn ettersom tilsynsutvikling i hovedsak ikke handler om omstilling av bygningskontrollen, men utviklingen av en tjeneste som for lengst var nedlagt.

Kommunene la stor vekt på sine saksbehandlingstider, og kort saksbehandlingstid var det fremste kommunale målet. Vi finner at saksbehandlingstidene ved intervjuetidspunktet i mange av kommunene var på veg tilbake til gammelt nivå, dels ved at noen kommuner fikk økte ressurser, dels ved at arbeidsmåten ble tilpasset til foreliggende ressurser.

### Forhåndskonferansen – videre utvikling av foreliggende praksis

Vi finner at forhåndskontakt og ”forhåndskonferanser” har vært vanlig praksis i våre casekommuner også forut for reformen. I flere av kommunene var det tradisjon for at (en liten) utbygger stikker innom byggesakskontoret med prosjektet sitt. Dette handler f.eks om kommuner med stor utstrekning og der søker er på ”bytur”.

Det er stor enighet om at tidlig kontakt er viktig både for å avklare lokale forutsetninger og for å se på sider ved tiltaket i relasjon til kvalifikasjoner og ansvarsrett. Men hvordan slike konferanser og forhåndskontakt organiseres og gjennomføres, varierer. Det mest slående er at kommunene er ”praktiske” og tilpasser sin praksis til hva de ser som behovet og muligheten for gjennomføring med de ressurser de har. Og behovet varierer. Foreksempel gjennomførte kommune 2 få forhåndskonferanser fordi det var upraktisk når hyttebyggerne bodde flere timers reise unna. Telefonkontakt var da mer praktisk.

Andre kommuner gjennomførte mange konferanser, alle fikk når de ba om det. Vi oppfatter det slik at tre av kommunene, kommune 3, 4 og 7 hadde et klart regime med god tilgang til slike konferanser, korte frister, innsending av materiale, og formalisering med referat. Men samtidig praktiserte de også en ”light” versjon. Folk stakk innom og enkle saker ble behandlet over bordet. Når det forelå lite materiale, ble det heller ikke ført noe referat. Andre varianter var gjennomføring av konferanser, men der det var forskjellig om det ble ført referat og hvem som førte referat. En siste variant (kommune 8) var at det ble gjennomført konferanser, men det førtes bare referat der det var *uenigheter* og da var det utbygger som førte referat.

Vi ser i noen av intervjuene at kommunene bruker forhåndskonferansen strategisk: Kommune 2 tok for eksempel selvinitiativ til å innkalle mulige utbyggere for å informere om lokale rammer og nye aktører for å informere om lokale kvalitetsproblemer og konstruksjon. Kommune 4 kunne ha flere ”forhåndskonferanser” i samme sak, der de hadde småmøter med prosjekterende om ulike typer byggetekniske forhold. De understreket at de ikke foreslo løsninger, men var en faglig samtalepartner. Dette var også interessant for dem selv ved at de kunne følge med i den tekniske utviklingen.

### Søknader og saksbehandling – ”Vi må få det unna”

De fem første casestudiene ble gjennomført tidlig i perioden, ca 1999 -2000, de tre øvrige fra 2002- 2003. Vi ser at det i de ”tidlige” casekommune (1-5) samt kommune 8 var et problem å få inn komplette søknader, eller søknadene var for dårlige og som kommunene sier ”Burde sendes tilbake”. En kommune gir uttrykk for at de sender tilbake ufullstendige søknader, men i følge søkerne, er de hjelpsomme. Kommunene nytter da flere strategier. De veileder, de gir tillatelse under forutsetning av innsending av papirer senere og de ser gjennom fingrene på manglende papirer. Flere uttrykker at når de først har gitt for eksempel igangsettingstillatelse

uten at alle papirer foreligger, er det vanskelig å få dem inn i etterkant. Men på den annen side ”kan de ikke være for pirkete” eller ”de må få det unna”.

Det er to betraktninger som ligger bak kommunenes holding og praksis. Det første (som klart uttales i kommune 1 og 2), er at dersom de var mer nøye og dersom de sendte tilbake søknader, ville dette sinke saksbehandlingen og gjennomføringen. Dette var faglig og politisk uakseptabelt. De avveide saksbehandlingskravene mot ressursene og kravet om rask gjennomføring av byggesaker, og tilpasset saksbehandlingen. Men det gikk likevel en grense: Dersom det gjaldt store bygg, skulle alle papirer være i orden.

Det andre forholdet var at de ikke ønsket å utelukke dyktige aktører som de kjente. De visste at de gjorde et godt arbeid selv om de ikke klarte papirarbeidet. Ved å være formelle kunne de risikere å miste de små gode firmaene og å beholde de mindre gode håndverkerne som mestret papirarbeidet. Og det var vel ikke intensjonen?

*Vi ser at casekommunene gjør en formålsrasjonell avveining der lokale mål og verdier ligger til grunn, og tilpasser gjennomføringen av saksbehandlingen i henhold til dette.*

### *Kontrollplan*

Vi ser av casene en utvikling i kontrollplansspørsmålet. I de tidlige casene forteller flere at de har vurdert kontrollplanene og returnert søknader med bakgrunn i dårlige kontrollplaner. I de tre siste casene var ikke de innsendte kontrollplanene noen sak. Dette er i samsvar med utviklingen (forenklingen) og vil bli kommentert senere i rapporten.

### *Prosjekteringshjelp?*

Kontroll av prosjektet i relasjon til omgivelsene (regulering og andre bestemmelser) står sentralt i søknadsbehandlingen. Alle kommunene er på en eller annen måte innom temaet. At høyder var i tråd med bestemmelsene, var over alt viktig for kvaliteten og for naborelasjonene. To av casene tok også opp hva de gjorde når de mottok tegninger og fant at den estetiske kvaliteten ikke holdt mål. I det ene tilfellet gikk kommunen inn som rådgiver i prosjekteringen. I det andre tilfellet var kommunen føre var og ba om en viss kompetanse for arkitekturprosjektering i enkelt områder. To andre kommuner hadde dialog med de prosjekterende når det gjaldt større bygg, jfr. kommunen som kalte slike konsultasjoner for ”forhåndskonferanser”. Alle kommunene var klare med hensyn til sin rolle og betydning at de ikke drev prosjektering (det ville de aldri ha fortalt i et intervju). Det er naturligvis alltid et spørsmål om når den faglige dialogen går over i medprosjektering og når veiledning om krav til prosjektering blir til prosjektering med påholden penn.

Men mye tyder på at flere av våre casekommuner på ett eller annet saksområde som de brant for, fortsatte den faglige dialogen med de prosjekterende – enten det nå gjaldt branntekniske løsninger eller estetikk. Men dersom rollene er klare, og kompetansen og kapasiteten i kommunen god, er det vel ikke noe i veien for en slik praksis?

### **Tilsyn og kontroll**

I de åtte kommunene vi har besøkt, var det bare to kommuner som ville si ”Ja, vi driver tilsyn”. Men når en spør mer direkte om hva de faktisk gjør, forteller 6 av 8 kommuner om ulike kontrollstrategier og besøk på byggeplasser. Den sjuende kommunen forteller ingen ting (i gruppeintervju), men bransjens aktører kan fortelle at de stundom får besøk på byggeplassen av en av de ansatte (tidligere bygningskontrollør). Bare en av kommunene sa

helt klart at de ikke tok stikkprøver på byggeplassen. Dette innebærer at alle unntatt en kommune gjør tilsynsarbeid.

To av kommunene så både på prosjektering og utføring, eventuelt ved at de prosjekterende ble invitert med på møte der tilsynet tok utgangspunkt i utføringen. De øvrige tok stikkprøver på byggeplassen.

Hva retter kommunene kontrollarbeidet mot? Hva er strategiene? To av kommunene uttrykker at de driver tilsyn for selv å lære. Tilsynet retter seg da mot bygg av kjente, store og antatt gode aktører.

#### *Tema for tilsyn*

Hvilke tema kommunene velger å se på varierer. Brannhensyn, våtrom, drenering og fukt i konstruksjoner er temaer. Vi ser også at det ofte handler om sikkerhet generelt, for eksempel ved sluttbefaring der en ser til at alle trapper, håndløpere og lignende er forskriftsmessige. Dette kan også sees som en hjelp til sluttbruker eller den lille byggherren. To av kommunene foretok faktisk tilsyn fordi byggherren ba om det. Vi mener i denne prioriteringen å se litt igjen av den ombudsrollen byggesaksavdelingene ofte har tatt (Bonnievie-Svendsen 2000)).

Og hva er det de ser på? De går en runde på bygget og ser på bygget i relasjon til tegninger (dersom disse finnes på byggeplassen). De ser etter kontrollopplegget, kontrollplan, rutiner og kontrolldokumentasjon. Og ved ferdigbefaring ser de direkte etter mangler i tillegg til dokumenter. To av kommunene kommenterte at de ofte fant verken tegninger eller kontrollopplegg på byggeplassen.

Det er ikke slik at alle tilsyn er varslet. Dels mener flere kommuner at dette ikke er en god idé. Dersom et tilsyn ble varslet, ville all dokumentasjon bli produsert og finnes på byggeplassen ved tilsynsbesøket. Mange ønsker å komme uanmeldt for å ta ulovligheter eller se hvordan situasjonen faktisk er. Men det er også praktiske hensyn – når en har vært på en ferdigbefaring, kan en stikke innom bygg i nærheten og ta en kikk.

Vi ser av intervjuene at tilsyn i mange tilfeller forstås som en metode der en varsler, der en tar utgangspunkt i bedriftens systemer, ser på forholdet mellom systemer og prosjektstyringsverktøy (rutiner og hjelpemidler) og ser på kontrolldokumentasjonen. Dette arbeidet oppfattes som omfattende og svært krevende, både ressursmessig og med hensyn til kvalifikasjoner (som de kanskje mener at de ikke har). Det krever mye forberedelse, og det handler mye om dokumenter og dokumentasjon – ”mye papirarbeid”.

Dette synes å være for omfattende og ikke helt slik kommunene tenker strategisk. Derfor kaller de ofte ikke kontrollarbeidet sitt for tilsyn. Vi ser at kommunene foretar noen typer kontroller på byggeplassen, anmeldt og uanmeldt. To kommuner har også sett på prosjektering.

#### **Oppsummering av tilsynsutviklingen**

Samlet sett utvikles det tilsyn, men omfanget er lite. Det synes å være lettere å gå på utføringen enn prosjekteringen. Det rådet på intervjutidspunktet stor usikkerhet om metoder og kommunene var ikke innstilt på pedagogisk oppbygde revisjonsbesøk der læring var formålet. Flere mente at de ikke hadde ressurser til opplæring av aktørene, andre pekte på at de fikk sin egen opplæring ved å gå på tilsyn til store og gode bedrifter. Flere ville gjerne komme uanmeldt og se om de fant noe ulovlig – de hadde noen i kikkerten fordi de hadde

dårlige erfaringer med dem eller fordi de var nye og burde følges opp. Ellers var de ikke bare opptatt av å finne ulovligheter eller fange ”skurker”, de var også opptatt av å bli kjent for derigjennom bedre kunne vurdere troverdigheten av dokumentasjonen (og aktørene). Her var byggeplassen den gode arena (se senere).

### *Sanksjoner*

Ulovligheter var ikke noe stort problem i noen av kommunene. Men vi ser at i mange av kommunene vi har undersøkt er opprydding i ulovligheter et politisk prioritert område. Det dreier seg i noen tilfeller om igangsetting uten tillatelse. I andre tilfeller dreier det seg om ulovlig bygging, av hytter, garasjer og veier. Hvordan kommunene reagerer, kommer litt an på hvor vi er og hva som er problemstillingen. Noen gir tillatelse i etterkant. Men når det dreier seg om ulovlig bygging i utmark eller ulovlig utvidelse av seterstøler (kulturvern, estetikk) er det flere kommuner som griper inn med sanksjoner og krav om riving. Det er innen dette området at kommunene har savnet juridisk kompetanse.

Ulovlig bygging er i casekommunene ikke noe nytt fenomen og det knyttes ikke til gjennomføringen av ny lov. Det er ingen ting i vår empiri som tilsier at ny lov har endret noe ved de fenomenene som kommunene påpeker og ut fra den lille tilsynsvirksomheten som har vært gjennomført har heller ikke sanksjoner av ulovligheter og avvik i byggeprosessen vært noe stort tema.

## **10 Utdyping av noen tema**

Ved å intervjuere personer i ulike posisjoner både i kommuner og i foretak sitter vi på et rikholdig materiale. Mye av informasjonen ligger i casene og oppsummering av casene. Vi sitter da igjen med noen tema som vi mener må løftes litt ut. Ett tema kan se ut som det er særegent for en kommune og derfor ikke en selvfølgelig del av kommuneoppsummeringen, et annet tema handler mer om forståelse og vurderinger enn om faktisk praksis.

### Muntlig byggesaksbehandling

Vi finner i en av casekommunene at det blir gitt muntlige tillatelser som formaliseres i etterhånd. Kommune 8 skilte mellom mulige avslagssaker som ble prioritert og fikk skriftlig behandling, og ”kurantsaker” der tiltakshaver bare kunne sette i gang dersom han ikke hørte noe, eller tilsagnet eventuelt kunne meddeles over telefon. Denne praksisen har vist seg ikke å være spesiell for denne kommunen. Søkere vi har intervjuet i ulike byggesaker bekrefter at denne praksisen forekommer i stor grad og ikke bare i små kommuner. Muntlig saksbehandling forekommer også i kommuner med lang saksbehandlingstid. Vi vet ikke om dette også var alminnelig før reformen, men vi vil tro at fenomenet ikke er nytt.

I hovedsak mener aktørene at dette går greit fordi samarbeidet mellom kommunene og ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende eller leverandør (hvis en ferdighusleverandør er ansvarlig søker) bygger på tillit. Dette avspeiler at mange av samarbeidsforholdene er varige, de samme aktørene bygger i de samme kommunene og er kjent med kommunenes praksis. Og kommunene kjenner dem. Men det er naturligvis mindre greit for nye eller eksterne søkere.

Men det går ikke alltid helt greit heller. En av våre informanter har opplevd at den tillatelsen han fikk i etterhånd ikke stemte med hva som var muntlig avtalt. I denne casekommunen ble det heller ikke ført referat fra forhåndskonferansen dersom det ikke var uenighet. Det var derfor vanskelig å dokumentere hva som var avtalt. Søker hadde bare sine egne notater å bygge på i den videre saksgang. Men ordningen var mer gunstig for kommunen som dermed

ikke var bundet av avtaler og brukte få ressurser på gjennomføringen av så vel forhåndskonferansen som saksbehandlingen. Denne kommunen var også sterkt underbemannet.

På grunn av situasjonen i mange kommuner har foretakene utviklet ulike praksiser for å ha sitt på det tørre. De kan f.eks loggføre telefonsamtaler eller når tillatelse er gitt over telefon, sende brev om at de oppfatter samtalen som en godkjenning dersom de ikke hører noe innen en gitt frist, eller, lignende.

Selv om aktørene oppfattet at muntlig byggesaksbehandling gikk greit, er det naturligvis ikke greit i forhold til lov og forskrift. Men situasjonen er én av flere mulige konsekvenser når ressursene ikke strekker til i relasjon til arbeidsmengden. Flere kommuner var i den situasjonen at de tok noen raske grep for å klare seg innenfor ressursrammene og med politisk akseptable byggesakstider. En av casekommunene hadde prøvd å øke gebyrene for å finansiere en ny stilling, men hadde fått avslag politisk. En av de andre kommunene hadde en stilling stående vakant fordi de ikke fikk kvalifiserte søkere. Vi må derfor være forsiktige og ikke "henge" administrasjonen i kommuner med muntlig saksbehandling eller kommuner som må gå andre snarveier i saksbehandlingen (og mangler tilsyn). Byggesaksavdelingen kan være presset mellom små ressurser og kravet til god service og kort saksbehandlingstid, og prøver å gjøre det beste ut av situasjonen. Og ut fra situasjonene gjør sikkert mange av disse byggesaksbehandlerne en god jobb.

Prosessuelle krav, for eksempel lovbestemmelser om en viss saksbehandlingstid for en viss sakstype, bedrer ikke akkurat situasjonen dersom kravet faller rett ned i fagadministrasjonen. Også noen politikere kommenterte i intervjuene innstrammingen i frister for saksbehandling. De mente at det var en illegitim vending i reformen i relasjon til kommunenes autonomi å tvinge ressurser over til byggesaksbehandling på denne måten. Men som vi ser utløser slike krav ikke nødvendigvis ressurser, men like gjerne økt press på saksbehandlerne. Problemstillingene må løses politisk knyttet til budsjettbehandlingen og det må fra sentralt hold skapes forståelse for reformen, også politisk.

### Tillit og troverdighet

Det heter i temaveilederen "Tilsyn i byggesaker" at "...loven overlater gjennom ansvarsretsreglene et omfattende ansvar til aktørene i byggesaken. Ansvaret er basert på tillit og erklæringer. Det er derfor helt nødvendig at kommunene påser ved tilsyn at regelverket følges." Tilsynet skal påse at aktørene følger reglene og slik viser seg tilliten verdig.

I mange intervjuer og i mange situasjoner ble relasjoner mellom byggesaksmyndighetene og aktørene eller mellom aktører i samme byggesak omtalt som *tillitsforhold*. Byggesaksadministrasjonene hadde stor tillit til de prosjekterende, forholdet mellom byggesaksbehandlerne og søkerne var preget av tillit. Politikerne hadde stor tillit til sine saksbehandlere (store sett), og hovedentreprenører hadde stor tillit til sine underentreprenører og deres kontroll av arbeidet.

Partene syntes egentlig ikke alltid at kontroll var nødvendig (?). Byggesaksbehandlere hadde gode erfaringer med sine aktører og mange mente at det egentlig forekom lite feil. Totalentreprenørene så på underentreprenørens kontrolldokumentasjon et par ganger og så var de ikke lenger så nøye med det.

### *Dokumentasjonens troverdighet*

Flere av casekommunene foretar kontrollarbeid på byggeplassen (varianter av tilsyn). Det mest vanlige er en blanding av besiktigelse av bygget og tilsyn med prosjektets dokumenter. Når en først skulle ta seg en tur ut av kontoret, var det til byggeplassen turen gikk. Vi skal se litt på den underliggende erfaring og tenkning her.

Det varierer hva de finner på byggeplassen med hensyn til dokumenter og kontrolldokumentasjon. Det kan være kontrollplaner (relativt detaljert i den første perioden) eller senere kontrollplaner fulgt av sjekklister. Gjennomførte kontroller kunne dokumenteres enten direkte på kontrollplanen eller i relasjon til sjekklistene. På noen byggeplasser fant de lite, ikke en gang tegninger.

Men så er det kontrolldokumentasjonen og dens status. En kommune forteller at det er varierende om kontrolldokumentasjonen er signert, en annen kommune forteller at alle kontrolldokumentene kan være signert samme dag, altså ikke når kontrollene skulle vært foretatt. Kontrolldokumentasjonen er ”bare papir” og reformen omtales i noen kommuner som mye papirarbeid. Det kommunene spør seg er *hvor troverdig er kontrolldokumentasjonen? Er den verd mer enn papiret den er skrevet på?*

Her finner vi ulike refleksjoner: Jobben kan for eksempel være skikkelig gjort, selv om den ikke er kvittert ut for hver gang. En annen nevner at når de mottar en signert kontrollplan (som kontrolldokumentasjon), er nok kontrollen reell nok: Det skal godt gjøres om en ansvarlig utførende signerer en kontrollplan som ikke er fulgt opp. Informanten peker på et forhold/en kontrakt som ligger under alle andre kontrakter, den at avtaler følges. En tredje kommune peker på troverdigheten i krøllede sjekklister, lister som har vært på byggeplassen. For dem var krøllede lister mer troverdige enn nystrøkne.

Det ligger i det informantene forteller at myndighetene ofte vil stole på at kontrollen er gjennomført, selv om kontrolldokumentasjonen ikke er helt som de kunne ha ønsket seg. Et poeng er at de tror (og forutsetter) at seriøse aktører, også før reformen, kontrollerte egne arbeider. Å gjennomføre egenkontroll er heller ikke noe nytt ved reformen. Det nye er at egenkontrollen skal forholde seg til myndighetskravene (ikke bare det kontraktuelle), og at kontrollene skal dokumenteres.

Vi pekte på at den vanligste formen for tilsyn (med utføring) vi finner er en kombinasjon av besiktigelse av bygget og tilsyn med prosjektets dokumenter. Men hva er poenget med besiktigelse? Materialet viser at poenget ikke bare er å se om reglene er fulgt eller bygget er utført i henhold til tegningen. I et intervju der byggesaksbehandlerne fortalte at de hadde inspisert et råbygg i betong, spurte jeg hva de egentlig kunne se i denne fasen av bygget – hva var poenget? I refleksjonen over spørsmålet kom informantene til at det egentlig ikke var så viktig å se på råbygget, men å få kontakt med de som bygde og få et innblikk i hvordan de jobbet. Eller som en annen nevnte: ”En får best inntrykk av om kontroll er foretatt ved å gå ut på bygget. Du ser etter at planen er kvittert og en får et inntrykk av hvordan det er når en snakker med folk.” Ved å være på bygget fikk en se litt selv, kontakt med folk og dannet seg en oppfatning om forholdene og denne oppfatningen ble rammen for å bedømme dokumentasjonens troverdighet. Resonnementet minner mye om et det samfunnsvitenskapelige metodebegrepet ”metodisk triangulering”. Poenget er å samle informasjon fra ulike kilder eller vinkler om det samme saksforholdet og jo sterkere samsvar det er mellom de ulike data, jo sterkere eller mer sannsynlig er saken. Å opptre på

byggeplassen har altså en betydning ut over å sjekke materielle forhold eller dokumentasjon. Det handler om bygging av gjensidig kjennskap og bygging av tillit – en tillit som igjen gjør kontrolldokumentasjonen troverdig..

#### *Om å holde seg inne med faget*

Mange byggesaksbehandlere synes også at det er nyttig å komme ut for sin egen del. De får pratet med de utførende om utførelse, om hvilke problemer de har og blir kjent med nye materialer. Det samme poenget ligger i caset der saksbehandlerne hadde mange småmøter med de prosjekterende undervegs (mange ”forhåndskonferanser”) og slik beholdt nærheten til faget.

#### *Om å se og bli sett*

Flere kommuner uttrykker at det er viktig å vise seg på byggeplassen. De mente at det er viktig å vise seg og dermed minne aktørene på hvilke jobb de skal gjøre.(”Generelt oppdragende virking”, som det heter i Temaveiledning Melding HO – 1/2004) Kontrollperspektivet som ligger i denne temaveilederens perspektiv, kan nok være viktig eller riktig nok. Men vi fikk i intervju med utførende også innspill knyttet til myndighetenes tilstedeværelse på byggeplassen. De som gjorde en stor jobb med dokumentasjon av kontroll, ville gjerne at den kom til nytte, *at den ble sett av noen*. Hvorfor produsere og oppbevare så mye kontrolldokumentasjon når ingen var interessert i å se den? Det ville være motiverende for kontroll og kontrolldokumentasjonsarbeidet dersom de hadde en part å forholde seg til, og kunne få litt tilbakespill på det gjennomførte arbeidet og anerkjennelse for jobben de gjorde.

#### **Oppsummering**

Vi har i dette avsnittet ikke tatt for oss tilsynet som kontroll. Vi har prøvd å vise at under det kommunene gjør knyttet til tilsynsvirksomheten ligger føringer som bygger forutsetningene for deler av kontrollen, prosesser der en bygger kjennskap og tillit. I oppbyggingen og forståelsen av tilsyn kan vi derfor ikke bare fokusere på det teknisk faglige innholdet, men må også ha forståelse for behovet for å utvikle prosesser som skaper tillit og dermed tillit til at dokumentasjon av kontroll er noe mer enn papir. Det er også viktig at kommunene i sin tilsynsvirksomhet er med og motiverer virksomhetene ved å se og anerkjenne hva de faktisk gjør (det som er bra).

#### Lokale kvalitetsproblemer og kvalitetsstrategier

Ny PBL er et virkemiddel for å få til bedret kvalitet. Ettersom landet er ulikt med ulike typer aktører, klima og oppgaver, er det rimelig at kommuner har lokale strategier ut fra hva som har vært kvalitetsproblemene. Vi har derfor spurt om hva som har vært kvalitetsfokuset og knyttet dette til erfaringer om byggefeil og skader. Generelt var det ingen kommuner som ville si at de hadde hatt store kvalitetsproblemer i sin kommune. Men når de først skulle nevne noen områder, var det knyttet problemer til grunnforhold og fundamentering i tre kommuner, fukt i konstruksjonen i to kommuner, brann og sikkerhet i to, deretter problemer knyttet til vindtetting, ventilasjon og våtrom. Noen kommuner nevner flere forhold, avhenging av om det er dreier seg om småhusbebyggelse eller næringsbygg.

Andre problemer var dårlig vindtetting og feil i legging av diffusjonssperren i vått og vindfullt klima, og takkonstruksjoner i snørike strøk. Her brukte kommunene den nye prosessen ved å innkalle nye aktører til forhåndskonferanse for å gi dem noen tips om hvilke takkonstruksjoner som viste seg å fungere. Eller de kunne innkalle til småmøter i prosjekteringsprosessen. Filosofien var at det var bedre å gi innspill under vegs enn å komme

med innvendinger når bygget var ferdigprosjektet. Strategien er her å være i dialog for å forebygge feil og gale løsninger, samtidig som konsekvensen vil være kortere planleggings- og byggetid.

Men av det videre intervju materiale ble vi oppmerksom på at disse byggetekniske problemstillingene ofte ikke var det største eller viktigste kvalitetsproblemet for kommunene. Et felles problem som kom igjen i flere intervju, var utsetting av høyder knyttet til estetisk kvalitet og nabospørsmål. Flere kommuner valgte å "løse" dette problemet direkte gjennom selv å sette ut høyder. Alternativet var å kontrollere utsettingen av høyder. Dette spørsmålet var svært viktig og de ville gjerne på ferdigbefaring for å høste erfaringer av eget arbeid. Her ble ikke ansvaret delegert til aktørene, og det ble heller ikke krevd uavhengig kontroll av utsettingen av høyder. Dette måtte kommunene gjøre selv.

Vi mener at denne tenkningen i kommunene illustrerer to forhold:

Det første er at kommune ikke har noen problemer med å se hvordan ansvarsreformen kan brukes i forhold til å forebygge byggetekniske feil. (et unntak var hvordan de skulle tilnærme seg fukt i byggeprosessen). Dette er forhold der aktørene har ansvaret og samtidig inngår ikke problemstillingene i den lokalpolitiske agenda.

Det andre er at når det melder seg problemer som er viktige kommunalt, som estetikk og utsetting av høyder, tar de ikke sjansen på å bruke samme tilnærming, eller som det sies i en kommune, "her er det ikke grunn til å stole på aktørene". Det kan være at de har erfaring for dette og at kommunenes skepsis og praksis er erfaringsbasert. I alle fall er det ikke ansvarsreformens logikk som brukes når kommunene kommer til kontroll av de spørsmålene som er kommunalpolitisk og faglig brennbare.



## Kapittel 4 Kommunesurvey

### 1 Innledning

På bakgrunn av de erfaringer vi satt igjen med etter caseundersøkelsen, ønsket vi å se på de mer generelle trekk ved gjennomføringen av reformen. I dette kapittelet vil vi redegjøre for disse dataene, samt trekke dem opp mot de mer overordnede problemstillingene.

Surveyen ble gjennomført ved årsskiftet 2003-2004. Skjemaet ble sendt til ca 145 kommuner. Med svar fra 91 kommuner gir dette en svarprosent på 62. Kommuner vi tidligere hadde intervjuet ble ikke med tatt i surveyen. Spørsmålene var rettet til administrativ leder for den seksjonen byggesaker sorterer under, og er i de fleste tilfellene besvart av bygningssjef, teknisk sjef eller liknende, eventuelt rådmann eller administrasjonssjef.

Vi rangerte kommunene etter størrelse og trakk deretter ut hver tredje kommune (bruttoutvalget). De kommunene vi fikk svar fra (nettoutvalget) viser seg med hensyn til størrelse å være representative for kommunenorge. Dette innebærer at dersom kommunestørrelse er det relevante kriterium, er undersøkelsen representativ.

*Tabell 3 Populasjon og utvalg fordelt på kommunestørrelser. Prosent*

	Under 5000	5 - 8000	8-15000	15000 og mer
Alle kommuner	57	16	14	12
Svarkommunene	56	15	15	14

Videre ser vi at småkommunene utgjør den store delen av norske kommuner. Mange småkommuner har nok liten byggevirksomhet. I mange tilfeller vil vi være interessert i erfaringer og praksis i kommuner med stor byggevirksomhet, de må gå foran og ta i bruk reformen. Vi har derfor i denne analysen delt kommunene inn i grupper avhengig av hvor mange byggesaker de behandler i året. Ut fra antallet saker har vi delt kommunene i fire grupper (fire kvartiler). De to kvartilene med få byggesaker, kan i mange tilfeller være mindre interessante enn de to øvre kvartilene. Kommuner fordelt etter antallet byggesaker er ikke identisk med en inndeling av kommuner etter størrelse.

### 2 Ny byggesaksbehandling - politikk eller administrasjon

Hvordan ble reformen forberedt og mottatt av kommunene? Hadde kommunene noen ide om hva de skulle forberede seg til? Ble reformen sett som en faglig omlegging som ikke stilte spesifikke krav til ressurser, kompetanse eller organisering? Vi tenker oss her at dersom overgangsperioden eller reformen ble sett på som arbeidskrevende, måtte det stilles ressurser til rådighet. Signalene i lovens forarbeider som antydte ikke at arbeidsmengden ville øke, men heller at saksbehandlingsarbeidet ville bli annerledes og at kontrollarbeidet skulle flyttes fra bygningsskontrollen og over på aktørene.

En kunne anta at reformen, ut fra sitt fokus på systematisk kontroll, ville kreve andre typer kompetanse enn hva mange kommuner hadde i sine avdelinger. I så tilfelle måtte nye stillinger budsjetteres og behandles politisk. Slik sett kunne vi anta at reformen kunne være et

tema både for politikerne og for kommunenes administrative ledelse. Indikasjonene fra casestudiene tyder på at dette i liten grad skjedde.

Som vi pekte på i kapittel 2 ligger politikken i byggesaksbehandlingen vel så mye i beslutningene om rammene for virksomheten og prioriteringen av gjøremål som i innholdet i de vedtak som treffes (som i hovedsak er delegert til administrasjonen). Det er derfor sentralt for iverksettingen av reformen å undersøke hvordan reformen ble mottatt og forberedt i kommunene. Ble iverksettingen av reformen vurdert administrativt og politisk?

### **Politikk i byggesaksbehandlingen?**

Surveyen viser at administrasjonen i stor grad forholdt seg til reformen, i 52 % av kommunene. Dette var tydeligst i de store byggesakskommunene der 71 % av kommunene oppga at reformen vakte diskusjon. Derimot vakte reformen jevnt over liten politisk oppmerksomhet. Men den var nok et politisk tema i en del av de store byggesakskommunene, noe 19 % av dem bekrefter. Hva som mer konkret har vært diskusjonens tema i disse kommunene, vet vi imidlertid ikke noe om.

Det ble sagt i intervjuene med politikerne at det ”var lite politikk i byggesaksbehandlingen”. Vi fant i casene at de politiske problemstillingene var knyttet til dispensasjonssaker, særlig knyttet til bevaring av natur og kulturminner. Vi finner at 79 % av kommunene nettopp trekker fram dispensasjonssaker som det som oftest fanger politisk oppmerksomhet, og deretter klagesaker. Men både store sentrumsprosjekter, fortetninger og estetikkspørsmål vekker politisk interesse (henholdsvis hos 21, 19 og 18 %). Videre finner vi, som i casestudiene, at byggesakstider er et politisk spørsmål (i 18 % av kommunene), og mer påaktet i store enn i mindre kommuner. Dette handler imidlertid ikke om interessen for byggesaksbehandling i seg selv, men for byggesaksbehandlingens og byggesakstidenes betydning for kommunens utbyggings- og næringspolitikk. Spesielle byggesaksspørsmål, som kontroll av prosjektering og bygging, vekker ikke mye politisk interesse.

Hvordan har en organisert relasjonen mellom de politiske utvalg og administrasjonene? Er det mye kontakt, informasjonsflyt og meningsutveksling mellom politikerne og administrasjonen? Er det utvalgsmøtene som er den felles arena? I 43 % av kommunene er det lite kontakt mellom saksbehandlerne i byggesaksavdelingen og politikerne, mens 41 % mener at det er en del kontakt. 14 % mener at det er mye kontakt. Videre finner vi at det oftere er lite kontakt i små byggesakskommuner og at det er relativt flere store byggesakskommuner som har mye slik kontakt. Når det gjelder kontaktmønster i små kommuner, skal vi ikke overfortolke dette. Det kan være at det finnes felles arenaer i små kommuner der både politikere og ansatte møtes og synspunkter utveksles.

Vi finner i 81 % av kommunene at kontakten helst skjer ved at administrasjonen er til stede på utvalgets møter eller i andre møter der byggesaker kan bli tatt opp. 38 % mener at de rapporterer regelmessig til politisk utvalg og at dette er en vesentlig del av kontakten. Her ser vi ingen forskjell mellom store og små kommuner. Men vi finner også at det er kontakt knyttet til tema som nye, store prosjekter i 40 % av kommunene. I en casekommune fant vi for eksempel at politikerne ønsket å bli raskt informert om saker som var på gang, og de ville bli informert fra administrasjonen, ikke pressen. Men vi finner at 36 % av kommunene arrangerer befaringer der administrasjonen og politikerne ser på ulike prosjekter eller områder. Vi fant i caseundersøkelsen at det ble gjort i starten av en ny periode som en del av det å sette nye politikere inn i oppgavene.

I casestudien fant vi at mange kommuner hadde strategier med hensyn til hvordan de taklet politikerne. Vi fant for eksempel at flere fant det klokt å forelegge utvalgte saker som var politisk brennbare, selv om de egentlig kunne ta dem på delegasjon. Ved å fremme saken politisk, ville de få en diskusjon som avklarte saken på forhånd og administrasjonen fikk nedfelt prinsipper. Alternativet kunne være at saken kom tilbake som en klagesak der det var dannet fronter og konflikter som ikke fremmet godt samarbeid videre. Vi finner at 84 % av kommunene gjør det på denne måten, de fremmer brennbare saker politisk, i store som i små kommuner. Bare 16 % av kommunene sier at de ville tatt saken på delegasjon. Dette er mest vanlig i store kommuner. Men vi ser at 20 % sier at de også kan konsultere politikerne (mer uformelt) i slike saker før de fatter vedtak.

Er det stort sett fredelig sameksistens mellom administrasjonene og politikerne? Hvordan påvirker samarbeidsklimaet utviklingen av byggesaksarbeidet? Fra casestudien og fra annet arbeid rettet mot kommuner på dette feltet, vet vi at det ikke alltid er enighet mellom politikerne og administrasjonen. Men dette er ikke hovedbildet. 56 % av kommunene sier at det er sjelden eller aldri konflikt mellom administrasjonen og politikerne innen byggesaksområdet. Men 35 % av kommunene sier at det skjer av og til og 2 % av dem sier at det skjer ofte. I denne gruppen er de store kommunene overrepresentert. Men vi finner ingen sammenheng mellom det å ha konflikter og f.eks lengden på byggesakstidene. Vi har imidlertid for lite datamateriale til å belyse denne problemstillingen fullt ut.

### **Oppsummering**

Vi kan her oppsummere at kommunene i utgangspunktet så reformen mer som en faglig og administrativ reform. Som vi har påpekt tidligere, er reformen på mange måter en fagreform. Men det er også politikk i reformen, spesielt knyttet til ressurser og organisasjon som forutsetninger for iverksetting. Forberedelsene med hensyn til ressurser og organisasjon var ikke omfattende i kommunene ved overgangen til nytt byggesaksregime. Dette var utgangspunktet og bestemte vilkårene for iverksettingen og de erfaringer som kommunene og andre aktører senere har høstet.

### **3 Utviklingen av ressurser og byggesakstider**

Da reformen ble innført hadde de gjennomsnittlige saksbehandlingstidene for vanlige byggesaker vært nedadgående. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden lå i 1990 på 28 dager, i 1992 på 22 dager. (Ot.prp.nr.39 (1993-94):11) Målingene kunne imidlertid være unøyaktige fordi det ikke var klart hvordan saksbehandlingstidene skulle måles. Proposisjonen peker ellers på at saksbehandlingstiden varierer mellom kommuner og at det viktige for å få ned byggesakstidene ikke primært er endring av regelverket, men å utvikle gode administrative rutiner, å sørge for tilstrekkelig saksbehandlingsskapasitet og å utvikle god kontakt mellom søkerne og kommunen (for å unngå mangelfulle søknader).

Vi har sett i casene at reformen førte til at byggesakstidene igjen begynte å stige. Om dette ville være en overgangssituasjon knyttet til oppsamlede søknader som skulle behandles etter gammel lov eller at byggesaksbehandling ville bli mer ressurskrevende etter nytt regime, var ikke klart. Det heter i Ot.prp. nr 39 (1993-94) at forslaget om ny byggesaksbehandling medførte andre arbeidsformer, men sannsynligvis ikke større arbeidsmengde. Den pliktmessige delen av kommunenes søknadsgjennomgang ville stor sett være uendret. Kommunenes tilsynsoppgaver som kommunene også hadde etter gammel lov, ville bli forsterket på bekostning av den detaljerte bygningskontrollen som en del kommuner utførte

(Ot.prp.nr.39 (1993-94): 26). Men som en også vet, hadde mange kommuner lagt ned denne kontrollen og det var slik sett ikke reelt å overføre ressurser fra bygningskontroll til tilsyn.

Noen kommuner fikk økte ressurser for å avhjelpe køen av byggesaker som samlet seg opp. Hvordan ser dette bildet ut i vårt kommuneutvalg?

### **Ressurser**

Hva har vært årsverksutviklingen i perioden 1997 – 2002?

*Tabell 4 Årsverk i byggesak, 96-97 og 2002 Absolutte tall og prosent.*

Antallet årsverk i byggesaksavdelingen	1996-97		2002	
	antall	prosent	antall	prosent
Mindre enn ett årsverk	29	33	32	32
1 årsverk	24	27	24	24
1,1- 1,3 årsverk	23	26	24	24
3,1-9 årsverk	10	11	7	7
Mer enn 9 årsverk	2	2	4	4
Alle	88	100	91	100

Vi finner at i 96-97 som i 2002 har den store gruppen av kommuner 1 årsverk eller mindre til byggesaksbehandling og tilsyn. Dette utgjør 60 % av kommunene i 97 og 56 % i 2002. Vi må her minne om at 56 % av utvalgskommunene har under 5000 innbyggere. Tabellen viser at bemanningssituasjonen synes å ha vært svært stabil over år for gruppen.. Vi har for få kommuner med store byggesaksavdelinger i utvalget. Derfor kan vi ikke si noe spesifikt om dem.

### *Kompetanser*

Hvilke kompetanser har normalt byggesaksavdelingene i dag? 88 % av kommunene hadde ansatt ingeniører og 10 % hadde også ansatt siv. ingeniører. 8 % av kommunene har ansatt arkitekter og 7 % personer med håndverksbakgrunn. 24 % av kommunene oppgir at de har personer med annen bakgrunn. Ellers finner vi at landskapsarkitekter og jordskifte kandidater er representert. Jordskifte kandidatene finner vi i småkommuner.

Vi finner at noen kommuner etter reformen har forsterket sin kompetanse. 8 % av kommunene har styrket den teknisk kompetansen. Ellers ser vi at det er ansatt jurist og arkitekt i enkelte av kommunene. Det er blitt sagt at kommunene spesielt ville styrke sin juridiske kompetanse, men det ser vi skjer i bare sjeldne tilfeller.

Det mest alminnelige er å styrke kompetansen til de som allerede er ansatt. 78 % av kommunene sier at de har kurset sine medarbeidere og 23 % har iverksatt andre tiltak, mens 8% av kommunene ikke har gjort noe på kompetansefronten.

### **Saksmengder og byggesakstider**

Ser vi på hvor mange saker og meldinger som kommunene behandler i året (i 2002) finner vi en stor spredning. 59 % av kommunene behandler under 100 byggesaker i året, 12 % av kommunene behandler under 20 saker i året. Dette må vi se i relasjon til at 56 % av våre kommuner har under 5000 innbyggere. Og 9 %, eller 8 av utvalgskommunene, behandler mellom 300 og 1000 saker i året.

På undersøkelsestidspunktet hadde 66 % av kommunene en saksbehandlingstid under 4 uker, 11 % hadde en behandlingstid på 4-6 uker, 16 % en behandlingstid på 6-8 uker og bare 7 % (eller 6 kommuner) en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over 8 uker. Bare en av de store byggesakskommunene hadde så lang saksbehandlingstid.

Saksbehandlingstiden omfatter alle typer saker som er søknadspliktige, stort som smått. Saksbehandlingstidene sier i seg selv ikke noe om reformens virkninger og ressursforbruk. Primært ønsket vi å relatere saksbehandlingstiden til saksmengde på før- og ettertidspunktet. Vi har imidlertid ikke spurt om saksmengde og byggesakstider ved før-tidspunktet fordi vi i caseundersøkelsen erfarte at mange kommuner ikke hadde tall for dette ev. at det var ulikt hvilke sakstyper som inngikk i deres statistikker og det var forskjellig hvordan saksbehandlingstiden ble avgrenset og målt.

Vi har der for bedt kommunene gi en vurdering av endring i saksmengden ved å spørre om saksbehandlingstiden i dag er forskjellig fra perioden før iverksettingen av reformen. Videre prøver vi å se om det er noen felles trekk ved de som har fått kortere evt. lengre saksbehandlingstider. Henger økningen i saksbehandlingstid sammen med kommune-størrelsen eller med antallet saker som behandles? Er det slik at de som har økt ressursene i byggesaksavdelingen har fått kortere saksbehandlingstider?

Tabell 5 Endringer i saksbehandlingstiden 1997- 2002. Prosent

	Kommunegrupper				Alle
	1 kvartil	2 kvartil	3 kvartil	4 kvartil	
Lengre nå	17	10	19	19	19
Samme	61	71	54	59	59
Lengre før	17	14	23	18	18
Uoppgitt	4	5	4	5	4
N	23	21	26	21	91

Hovedbildet viser at for 59 % av kommunene er saksbehandlingstiden i januar 2004 som før reformen ble iverksatt og like store grupper av kommuner har fått henholdsvis kortere og lenger saksbehandlingstid. Bildet er det samme for store som for små byggesakskommuner.

### Ressurser og saksbehandlingstid

Er det slik at de som har fått reduserte tider også har fått økt kapasitet?

Tabell 6 Endringer i kapasitet og byggesakstider i relasjon til kommunestørrelse

	Kommunene størrelse				
	Under 5000	5000 - 8000	8000 - 15000	15000 og over	sum
Redusert kap., økt saksbehandlingstid	1	1	-	2	4
Redusert kap, ikke økt behandlingstid	11	2	1	3	17
Samme kap, økt behandlingstid	3	3	1	1	8
Samme kap, ikke økt behandlingstid	26	8	4	-	38
Økt kap, ikke redusert behandlingstid	6	-	6	4	16
Økt kap, redusert behandlingstid	1	-	-	1	2
Sum	48	14	12	11	85

Vi ser at den mest vanlige situasjonen er at kommunene har samme kapasitet som før, men uten at saksbehandlingstidene ved undersøkelsestidspunktet er blitt lenger enn før reformen. Men vi ser også at hoveddelen av disse kommunene er små.

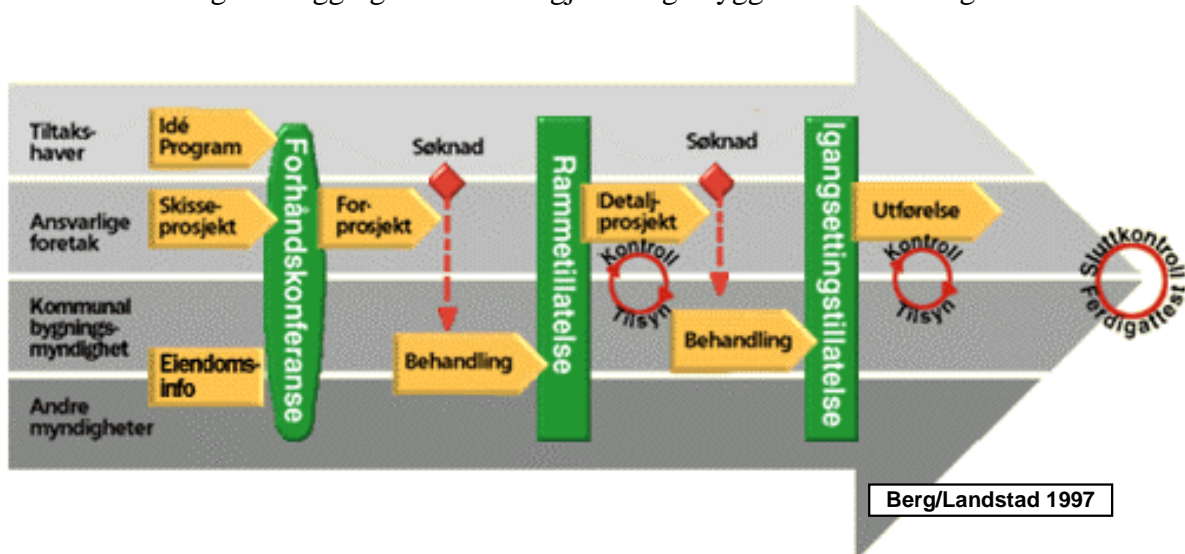
17 av de 21 største byggesakskommunene har over 8000 innbyggere. 10 av 21 har økt kapasiteten i byggesaksavdelingen, 11 har ikke gjort det. Bare 1 av de 10 som økte kapasiteten oppgir at saksbehandlingstiden har gått ned, bare 3 av de 11 som ikke har økt kapasiteten sier de har fått lengre saksbehandlingstid. Vi har videre sett på endringer i saksbehandlingstiden i relasjon til antallet saker som behandles i året og i relasjon til antallet årsverk i byggesaksavdelingen, men vi finner ingen klare sammenhenger.

Hovedbildet er at byggesakstidene i hovedsak er på samme nivå som før reformen. Like mange kommuner har fått lengre saksbehandlingstider som kortere, og mønsteret er det samme i små som i store byggesakskommuner. Det er heller ikke slik at de som har fått økte ressurser, er de som har redusert sine saksbehandlingstider. Heller ikke har de som har fått redusert sin kapasitet, fått lenger saksbehandlingstider. Vi finner dermed ingen systematikk knyttet til endringene i saksbehandlingstider.

#### 4 Kommunal byggesaksbehandling

##### Fra gammel til ny praksis

Vi fant i casene at det var stor variasjon i gjennomføringen av behandlingen, ut fra ressurser, lokale forhold og vektlegging. Vi skal her gjennomgå byggesaksbehandlingen slik som



Figur 3 Byggesakspilen som viser samhandlingen mellom byggesakens aktører i ulike faser av byggesaken.

den fremstår gjennom surveyen. Vi følger utviklingen av byggesaken og i henhold til byggesakspilen, med utgangspunkt i forhåndskonferansen.

##### Forhåndskonferansen og kommunale vilkår

Også før reformen arrangerte mange kommuner møter eller forhåndskonferanser med søker, noe vi også ser av casestudien. Men formelt ble det ikke etablert kontakt mellom myndighetene og søker før søknaden ble sendt inn. Det var alminnelig at søker førte referat eller at det ikke ble skrevet noe.

Reformen la stor vekt på at partene måtte møtes tidlig i prosessen og avklare forhold som kunne bidra til at byggesaken kom inn i et godt spor tidlig. En tidlig dialog kunne bidra til at søker fikk kunnskaper om tiltakets rammer og bidra til at det ikke ble foretatt unødig planlegging eller prosjektering. Tidlig dialog kunne også bidra til at de innsendte søknadene ble av bedre kvalitet og at en ville få en bedre prosess i behandlingen og kortere totale behandlingstider. I utgangspunktet er en slik konferanse frivillig, men plan- og bygningsmyndighetene kan også kreve at søker/tiltakhaver deltar i slike møter.

Vi finner at 40 % av kommunene har forhåndskonferanser som en prioritert aktivitet i byggesaksbehandlingen. Det er høyere prioritert i store enn i små byggesakskommuner. I snitt blir det gjennomført forhåndskonferanser i 13 % av sakene. Her er det imidlertid store variasjoner.

Men hva er det kommunene bruker forhåndskonferansene til? Hva er det primært de ønsker å avklare? Vi finner at 89 % av kommunene prioriterer å ta opp planbestemmelsene og 59 % prioriterer å ta opp estetikk. Kommuner i alle størrelser prioriterer å ta opp planbestemmelser, men vi ser at estetikkbestemmelser/-vurderinger blir viktigere jo større jo flere byggesaker kommunen har. Hele 81 % av de store byggesakskommunene har estetikk som prioritert område for forhåndskonferansene. Disse to temaene er de høyest prioriterte områdene, noe som også synes naturlig ut fra at plan- og estetikkbestemmelser utgjør de vesentlige kommunale rammene for et tiltak.

Vi fant også at estetikk var et område med en viss politisk oppslutning, ca 1/4 av kommunene oppga at dette var et område av politisk interesse, likt fordelt over store og små kommuner. Og en like stor andel av kommunene oppgir estetikkområdet som ett av sine kvalitetsfokus.

Når det gjelder estetikkhensyn i store kommuner, blir dette sentralt fordi mange av byggeprosjektene ligger i sentrale områder og skal innpasse nytt i gammel bebyggelse. Til slike utbygginger vil det være knyttet mange interesser, både fra naboer og fra kommunale myndigheter. Men vi ser også fra casene at estetikkbestemmelser blir viktige også i saker der kulturverninteresser og utbyggingsinteresser kolliderer, som i utbygging av områder i strandsonene og seterstøler på fjellet. Det har nok også stor betydning at lovens bestemmelser knyttet til estetikk ble styrket, noe som har vitalisert kommunenes arbeid med dette kvalitetsaspektet av byggesakene (Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

Vi har ikke i detalj gått inn på gjennomføringen av forhåndskonferansene. Vi fant i casestudien at det varierte med hensyn til hvem som tok ansvaret for å referere og lignende. Men det vi har sett på, er indikatorer på om forhåndskonferansen blir brukt ut fra sin hensikt, til å avklare rammer og legge føringer tidlig i prosjektet. Vi har derfor spurt om hva som skal forelegges fra tiltakshaver i en slik konferanse. I de aller fleste tilfellene, i 75 % av kommunene, skal det foreligge et skisseprosjekt. Dette kravet er sterkest i de store byggesakskommunene. I den halvdelen av kommuner som har færrest byggesaker, krever ca ¼ ikke materiale i det hele tatt. Men i det totale utvalget gjelder dette bare 16 % av kommunene. Vi finner også at i de største kommunene krever 10 % at konferansen tar utgangspunkt i et nesten ferdig planlagt prosjekt. Dette kan vi ikke se er i tråd med intensjonene med den nye byggesaksprosessen.

Samlet sett kan det se ut til at forhåndskonferansene følger opp en tradisjon som mange kommuner har fulgt og at konferansenes tema er i tråd med lovens intensjoner. Det kan se ut

til at noen kommuner gjør nåløyet smalt ved å kreve mye planlegging før de er villige til å ta en konferanse. Men det som er viktig å merke seg, er hvor hyppig konferansene er i bruk, i 13 % av sakene. Det kan umiddelbart synes noe lavt, dersom hensikten er å bruke konferansene til å styre inn gode prosesser. Fra casestudiene vet vi imidlertid at hyttekommuner med mange byggesaker (turistkommuner) i mange tilfeller har få konferanser både fordi tiltakshaver bor et annet sted og fordi mange av de ansvarlige søkerne er gjengangere og kjenner kommunens bestemmelser godt (og har uformell kontakt ved behov). Dette kan forklare at det i en god del saker ikke er behov for konferanser, eventuelt at det er upraktisk å gjennomføre kontaktene gjennom konferanser.

### **Søknadmottaket**

Saksbehandling og kontroll starter ved søknadmottaket. Bygningsmyndighetene plikter å kontrollere at søknaden er fullstendig og eventuelt gi beskjed til søker om hva som mangler (Pedersen 2000).

Hvordan organiserer kommunene seg og hvilke strategier har de for å få et godt grep på saksbehandlingen? De fleste kommunene oppgir at de registrerer innkomne søknader (91 %). Kommunene sjekker stort sett at de aktuelle vedlegg er med (i 69 % av kommunene). Vi må anta at de som ikke sjekker søknaden ved mottaket, først gjør det under søknadsbehandlingen. Dersom det ikke er noen ventetid for søknadsbehandling, kan det gå for det samme, men data tyder på at en del kommuner kan forbedre sine mottaksrutiner og gjennom raskere tilbakemeldinger oppnå kortere byggesakstider.

70 % av kommunene oppgir at de ved mottaket gjøre en førstehåndsvurdering av søknaden. Det de primært sjekker er at forholdet til omgivelsene og kommunale rammebetingelser for øvrig er oppfylt, i henholdsvis 44 % og 58 % av kommunene. 14 % ser på høydene, noe som også er viktig ut fra lokale vilkår.

Men mange av kommunene går også litt inn på prosjektet. 58 % av kommunene ser gjennom tegningene, noe som er mer utbredt i små enn i store kommuner. Det er naturlig å se gjennom tegningene for å se hva slag prosjekt dette er og hva en må anta kreves videre. 27 % av kommunene ser over med hensyn til brann og sikkerhet. Flere kommenterer her at dette gjør de ved behandling, ikke ved mottaket. Eller som en liten kommune skriver i kommentarene, at når vedkommende leverer søknaden på kontoret, så ser de gjennom den sammen.

Men i 45 % av kommunene er det også vanlig å se til at ansvarsoppgaven ligger ved.

Hva gjør de så dersom de finner feil og mangler ved søknaden? Vi spurte om hva de gjør ved søknadmottaket, men av svarene ser vi at kommune nok har svart litt mer generelt på hva de gjør når de finner feil og mangler, også i saksbehandlingen. Det er naturligvis forskjellig avhengig av feilene og hvor store eller grove de er. Vi ser at det generelle mønsteret er at ved mindre mangler er det vanlig å kontakte søkeren. 80 % tar kontakt med ansvarlig søker, enten på telefon eller ved å sende et brev om forholdet. 25 % av kommunene sender saken tilbake. Denne praksisen er mer utbredt i de store byggesakskommunene der 45 % oppgir at de sender tilbake saken. Noen lager et notat om manglene som de legger ved saken videre i behandlingen.



## Saksbehandlingen

I søknadsbehandlingen hadde bygningsmyndighetene tidligere to ulike oppgaver:

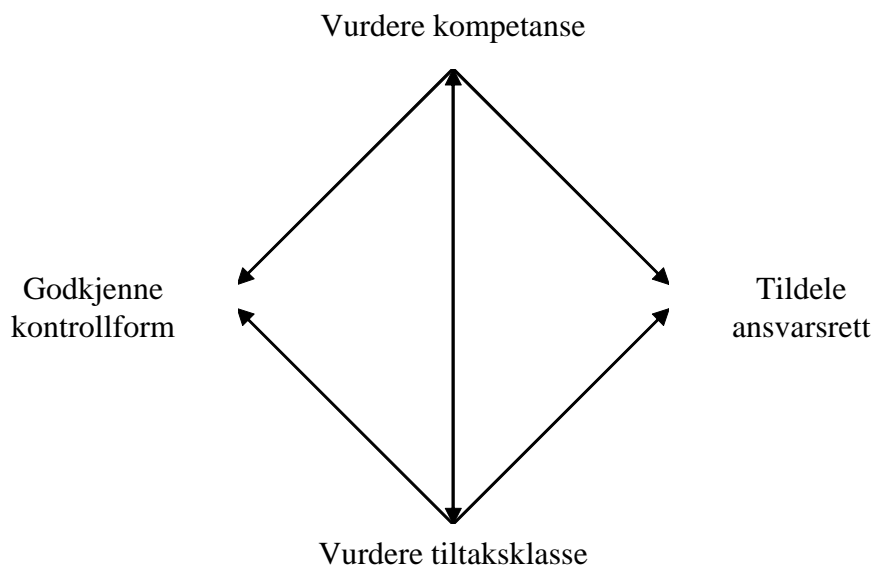
- Den ene var å kontrollere søknaden opp mot plangrunnlaget, forholdet til omgivelsene, utseende og lignende.
- Den andre var kontrollen av den mer detaljert tekniske prosjekteringen og av utførelsen.

Den første oppgaven har kommunene fortsatt. Den andre oppgaven er nå overlatt aktørene. Lovendringen har derfor endret saksbehandlingen på en vesentlig måte.

Loven angir hvilken type tiltak som er søknadspliktige. Enkelte saker bare byggemeldes og krever ikke en omfattende behandling. Fører dette til at enkelt tiltakshavere prøver å fremme en melding når tiltaket egentlig er søknadspliktig? I 30 % av de store byggesakskommunene skjer dette ofte og 63 % av kommunene erfarer at de omgjør meldingssaker til søknader av og til. Av kommentarene kan vi ikke se at dette oppleves som noe problem.

## Byggesaksbehandlingen

I byggesaksbehandlingen skal kommunene (som før) vurdere kontrollere søknaden opp mot plangrunnlaget. Men kommunene skal også vurdere det faglige innholdet i byggeprosjektet i relasjon til søkerens kompetanse og ut fra denne vurderingen tildele eller avslå søknad om ansvarsrett. Kommunen skal videre vurdere den foreslått kontrollformen og må igjen vurdere risiko i relasjon til innholdet i tiltaket som skal gjennomføres og aktørens kompetanse.



*Figur4 Figuren viser oppgaver og vurderinger som den nye byggesaksbehandlingen skal gjennomføre*

### *Ansvarsrett*

Det blir ofte sagt at den nye loven er en ansvarsreform. Ut fra den nye loven skal aktørene selv på ta seg ansvaret for at arbeidene blir utført i samsvar med plan og bygningsloven og det underliggende regelverket. Den som ut fra loven er ansvarlig for å gjennomføre og /eller

kontrollere et arbeid, må søke om å få tildelt dette ansvaret, må søke om *ansvarsrett*. Dette ansvaret gjelder overfor bygningsmyndighetene.

Hovedprinsippet er at alle deler av et tiltak skal belegges med ansvar. Et tiltak har mange ulike fagområder og hvert fagområde har eget ansvar. Hvor mange ansvar som ligger i en byggesak, vil variere ut fra byggets kompleksitet og størrelse. For et enkelt byggetiltak kan det være at en er ansvarlig for alle områder. Søknader om ansvarsrett(er) følger byggesøknaden. Vi går i denne rapporten ikke nærmere inn på de ulike ansvarsrollene og hvilke oppgaver som ligger til ulike ansvarsroller, se her Berg 2005.

For å få tildelt ansvarsrett, må en vise at en er kvalifisert for oppgaven. Søkeren må derfor dokumentere sin kompetanse. Aktørene kan enten søke om sentral godkjenning av sin kompetanse eller de kan søke kommunene. Sentral godkjenning blir innvilget for to år ad gangen. Lokal godkjenning må søkes for hvert prosjekt. Men kvalifikasjonene må alltid sees i relasjon til det tiltaket som skal gjennomføres og det er derfor i den kommunale søknadsbehandlingen at kommunene gir den endelige godkjenningen.

Ved søknad om ansvarsrett vurderes søkers kompetanse i relasjon til tiltakets kompleksitet og størrelse: Jo mer komplekst, jo strengere er kvalifikasjonskravene. For å forenkle vurderingen av et byggs kompleksitet, ble det gjort en inndeling av byggeoppgaver i tiltaksklasser og det ble utarbeidet en godkjenningskatalog som hjelpemiddel. Godkjenningskatalogen koblet definerte ansvarsområder med kompetanse og presiserte hva som krevdes for å påta seg et gitt ansvar. Denne tilnærmingen er senere forlatt og beskrivelsen av kravene er gitt i mer generelle former.

Kommunene skal også se til at det foreligger en ansvarsoppgave som viser at alle de ansvarsområdene som ligger i byggeoppgaven er dekket med ansvar.

#### *Vurderer kommunen prosjektet?*

For å gjøre en vurdering av bygget med hensyn til tiltaksklassen og fagområder som må dekkes med ansvar, må saksbehandlingen se på prosjektet. Det en oftest kikker over er brann og estetikk, i henholdsvis 89 % og 84 % av kommunene. I store byggesakskommuner, er dette noe som alle vurderer. Estetikkvurderingen kan ha betydning for kompetansekravet. Vi fant i et case at kommunale planer og vilkår (spesielle reguleringsplaner med verneinteresser involvert) stilte spesielt store krav til kompetanse til arkitekturprosjektering. Dette førte i byggesaksbehandlingen til at kravene til arkitektkompetanse ble hevet.

69 % av kommunene sier at de sjelden eller aldri foreslår endring av tiltaksklasse. Her er småkommunene overrepresentert. Av de store byggesakskommunene (øvre kvartil) mener 62 % at de av og til forslår endring av tiltaksklasse. Men det skjer ikke ofte, verken i små eller store kommuner.

#### *Lokal godkjenning*

Vi så i caseundersøkelsen at i enkelte kommuner vil de fleste av aktørene ha sentral godkjenning. I en del mindre kommuner vil det være en rekke aktører som ikke har søkt sentral godkjenning, men som søker om lokal godkjenning. Som vi skal se i kapittel 6, behøver aktørene uten sentral godkjenning ikke å være små lokale aktører. Selv aktører som tar jobber på nasjonalt nivå kan være uten sentral godkjenning. Noen av våre informanter som var i denne situasjonen mente at dette ikke hadde ikke bydd på problemer eller merarbeid. Når de kunne systemet og hadde alle papirer liggende, gikk det greit med søknad om lokal

godkjenning. Vi så også at noen kommuner ga lokal godkjenning for 2 eller 3 år ad gangen fordi de syntes det var unødig å behandle nye søknader fra lokale eller kjente aktører for hver omsøkt sak.

#### *Sentralt godkjente aktører*

I intervjuene kom det fram at flere kommuner opplevde problemer med sentralt godkjente aktører. Vi spurte på denne bakgrunnen om de opplevde at den sentrale kompetansevurderingen var dekkende for den (real)kompetansen som forelå. Generelt sett var det sjelden noen tvil om det. Men ser vi på de store byggesakskommunene, sier 52 % av dem at de av og til er i tvil. Ut fra casene ser vi at dette i noen tilfeller handler om landsomfattende foretak som har sentral godkjenning, men der den stedlige avdeling ikke kan vurderes å ha den samme fagkompetanse og erfaring.

#### *Tvilstilfeller*

Men hva gjør kommunene når de er i tvil? Trekker de ansvarsretten for det aktuelle prosjektet eller avventer de søknad på neste prosjekt før de sanksjonerer? 14 % av kommunene kan fortelle at de har trukket ansvarsretten for enkelte aktører underveis i prosjektet, mens 7 % har i slike tilfeller gitt avslag ved neste søknad. 81 % av kommunene hadde (inntil januar 2003) sjelden eller aldri trukket tilbake en ansvarsrett. Av underlagsmaterialet ser vi at det her er forskjeller mellom store og små byggesakskommuner. Av de store byggesakskommunene hadde 29 % trukket ansvarsretten i slike tilfeller og 19 % av dem ville avlått neste søknad.

#### *Kontrollformene*

Kommunene var tidligere ansvarlige for å kontrollere den mer detaljert tekniske prosjekteringen. Dette ansvaret er nå overlatt de prosjekterende selv, enten som uavhengig kontroll eller som egenkontroll. Også ansvaret for å påse at det foretas kontroll med utførelsen, er overlatt til de utførende selv. Alle som ønsker å påta seg et kontrollansvar, må søke om å få tildelt dette, på linje med å søke om ansvar for å prosjektere og utføre. Det er søker selv som foreslår kontrollform, men kommunene skal i hvert tilfelle godkjenne kontrollformen.

Opprinnelig hadde en tenkt at flere uavhengige kontrollforetak ville stå for en del av kontrollen, men utviklingen har gått mot at den vanlige kontrollformen er egenkontroll, enten ved utøveren/operatøren selv, ved hjelp av sidemannskontroll eller kontroll ved bas eller formann. Vi fant i casene at uavhengig kontroll ikke var vanlig, men vi ønsket å se litt på omfanget av dette og i hvilke situasjoner kommunene bruker uavhengig kontroll. Vi finner at 58 % av kommunene sjelden eller aldri pålegger uavhengig kontroll og at 42 % av kommunene av og til gjør det. I den siste kategorien finner vi en klar overvekt av store og større byggesakskommuner. 50-60% av disse pålegger av og til uavhengig kontroll. 73 % av disse kommunene anser uavhengig kontroll som et egnet tiltak når de vurderer den formelle kompetansen som for svak. En fjerdedel av kommunene vil pålegge eller har pålagt uavhengig kontroll overfor virksomheter der de har høstet dårlige erfaringer. 24 % av de store kommunene pålegger også uavhengig kontroll der det kan være tvil om at tiltaksklassen er for lav. Det går ellers frem av kommentarene at en bruker uavhengig kontroll i tilfeller der foreslåtte løsninger er i strid med preaksepterte løsninger eller der kommunen vurderer at visse sider ved prosjektet har spesielt høgt risiko.

### *Kompetansen i underkant?*

Det heter i Ot.prp.nr 39 (1993-94) at ordningen med ansvarsretter for søkere som ikke har den formelle utdanningen i orden (s.45) ikke skal medføre yrkesforbud. I forbindelse med forundersøkelser og casestudien fikk vi hint om at noen mindre kommuner tilpasset klassifiseringen av byggets vanskelighetsgrad slik at en kunne gi ansvarsretter til den stedlige arbeidskraften. Vi ønsket derfor i surveyen å se om kommunene tilpasset tiltaksklasser og/eller krav til kompetansen hos den stedlige arbeidskraften, at en skjermet den lokale sysselsettingen. Vi har derfor spurt dirkete om hva en gjør dersom en er i tvil om den formelle kompetansen er tilstrekkelig?

(Dette er litt vanskelig å undersøke, ettersom de aller fleste vet hva de ikke bør svare). I alle fall, 79 % av kommunene foreslår i slike tilfeller uavhengig kontroll, 23 % avslår tiltaket og 8 % sier de regulerer tiltaksklassen. I de aller største byggesakskommunene vil 90 % si at de krever uavhengig kontroll. Selv om noen regulerer tiltaksklassen, er dette så få at det er vanskelig å si at dette er noen omfattende praksis.

### *Ansvarsoppgaven*

Det er bare noen få kommuner som sier at de ikke vurderer ansvarsoppgaven. Det er generelt ikke ofte vi finner at ansvarsområdene ikke er belagt, men i de store kommunene (øvre kvartil) mener 24 % at dette skjer ofte. 57 % av kommunene mener at det skjer av og til. Det alminnelig er ikke å avslå, men å ta kontakt med søkeren for å få ny søknad, supplerende opplysninger, informere om feil og mangler og lignende. Dette skjer i 76 % av kommunene. Men det skjer ikke så ofte. 64 % av kommunene mener at der skjer "en gang i blant". 12 % av kommunene sier imidlertid at de må påpeke feil og mangler i ansvarsoppgaven ofte eller alltid. Dette skjer i de større kommunene, noe som nok har sammenheng med foredelingen av kompliserte byggesaker: De mange småkommunene med få byggesaker har jamt over enklere saker.

### **Gammel praksis i ny drakt?**

Vi har sett at byggesaksavdelingen i hovedsak er bemannet med byggteknisk kompetanse og byggeteknikk er "faget". Mange opplever at deres kompetanse blir mindre aktuell under det nye regimet. 40 % av de som svarte i kommunene, mener at byggesaksbehandling har mistet mye av sitt byggfaglige innhold. (Her er det imidlertid stor forskjell på store og små kommuner. 81 % av de store kommunene er uenige i denne vurdering.) Er det da slik at noen kommuner holder fast ved sin gamle rolle som primært byggfaglig kontrollant og samtalepartner?

Vi finner at kommunene nå sjelden ber om statiske beregninger, men det skjer av og til. Det er de etter ny lov også i sin fulle rett til å gjøre dersom det er nødvendig for å avklare springende punkter i et innsendt prosjekt. Vi finner videre at 48 % i kommunene ofte eller av og til har småmøter med prosjekterende undervegs i byggesaken og dette er vanligst i de store byggesakskommunene. I casestudien er de som har en slik praksis raske med å si at de ikke foreslår løsninger, men at de er samtalepartnere. I noen tilfeller er det andre forhold som må avklares. Mange kommuner vil finne en slik små-møte-praksis for ressurskrevende og kommunisere med søker eller prosjekterende på andre måter. Men andre finner at formen er tjenlig og faglig relevant: Det er ofte gjennom prosjektene at administrasjonen blir oppdatert med hensyn til nye materialer og løsninger. Når disse møtene forsvinner, forsvinner for mange også en god faglig kanal for flyt av kunnskap og erfaringer.

Vi er også blitt tipset av sinter arkitekturprosjekterende om at enkelte kommuner legger seg bort i prosjekteringen og krever omprosjektering. Vi fant at 35 % av kommunene gjorde dette og at en slik praksis var kjent for ytterligere 21 % av kommunene. Av kommentarene (som ikke er så mange) tyder mye på at estetikk er et problemområde. Selv om dette kan være et tema i forhåndskonferansen, ser kommunene ikke den konkrete utformingen før en mottar byggesøknaden. Dette er et tema av en annen type enn byggeteknikk og det er helt legitimt av kommunene å styre inn den estetiske kvaliteten. Men poenget må være at kommunene styrer etter åpne retningslinjer eller veiledere, der det subjektive estetikkskjønn hos både saksbehandler og arkitekt blir skjøvet i bakgrunnen. Dette området krever videre oppfølging.

Ved søknaden ligger tegninger og evt. en redegjørelse for visse forhold ved eller forutsetninger for prosjekteringen. En slik redegjørelse kan inneholde grunnlag for vurderinger av estetikk, branncelledeling eller byggets relasjoner til de offentlige kravene. Kommunene etterlyser slik dokumentasjon i relasjon til vurdering av estetikk, noe de også har anledning til å kreve (Øyen, Jerkø og Ovesen 2005).

### **Praksis og prosesser**

Når vi rapporterer en survey, kan det lett se ut som om byggesaksbehandlingen består av mange isolerte enkeltspørsmål. Vi ser på mottakkontrollen, gjennomgangen av prosjektet, vurdering av ansvar, kompetanse og tiltaksklasser. De gjør slik eller så i søknadsmottaket, ved tildelingen av ansvarsretten osv. Dette er naturligvis en løpende prosess i den enkelte kommunene, der erfaringer i én søknadsrunde kan føre til at en gjør andre vurderingen ved neste korsvei for den samme søkeren. En survey gir bare et tverrsnitt og forteller ikke om utviklingsprosesser.

Her er det på sin plass å ta et lite caseeksempel. En byggesaksbehandler i en mindre, ikke helt sentral kommune forteller om en sak der ansvarlig søker som også var ansvarlig prosjekterende hadde fått godkjent kompetanse og tildelt ansvar for prosjekteringen. Ved gjennomsyn av prosjektet ved søknad om igangsettingstillatelse, ser hun imidlertid at det ikke finnes noen branncelledeling. Hun tar så kontakt med vedkommende og påpeker feilene og gjennomgår selv prosjektet på nytt etter endring. Av denne prosessen ser hun at vedkommende ikke er kompetent. Men når vedkommende lokale arkitektprosjekterende søker for senere prosjekter, vil vedkommende bare få ansvarsrett dersom kontrollformen er uavhengig kontroll av velrenommert firma på området.

## **5 Kontrollplanen – intensjoner og praksis**

Loven la opp til et kontrollregime der ”kontrollplaner” hadde en sentral rolle. Disse planene skal legges ved og være en del av byggesøknaden. Her har det imidlertid skjedd store endringer i iverksettingen fra loven trådte i kraft og fram til i dag. Da vi formulert dette prosjektet, var disse endringene ikke tydelige. Vi vil her ta med kontrollplantenkningen og praksisutviklingen fordi vi mener at kontrollplanutviklingen har tatt bort noe vesentlig i den tenkte samhandlingen mellom kontrollmyndighet og ansvarlig foretak.

Kontrollplanen var tenkt som et grunnlag for dialog mellom bygningsmyndighetene og prosjekterende/utførende. I kontrollplanen skulle foretakene angi kontrollpunkter for sine arbeider i et tiltak og gi referanser til myndighetskravene. Den skulle også vise hvordan de ville dokumentere og rapportere de foretatte kontrollene. Denne planen skulle både være foretakets egen kontrollstrategi og samtidig vise bygningsmyndighetene hva foretaket tok som utgangspunkt i dette spesifikke prosjektet. I skjema for søknad om ansvarsrett sto det:

”Ansvarlig kontrollerende foretak forplikter seg til å planlegge og la gjennomføre kontroll av egne ansvarsområder i samsvar med godkjent kontrollplan.” Det heter i forskriften at kontrollplanen skal vise kontrollform, kontrollomfang, fordeling av kontrollansvaret og hvordan tilbakemeldingen til bygningsmyndighetene skal skje (§ 26).

Kontrollplaner skulle legges ved både ved søknad om ramme- og igangsettingstillatelse. Kontrollplanen for prosjektering skulle ligge ved søknad om rammetillatelse, og kontrollplan for utføring skulle ligge ved søknad om igangsettingstillatelse. Det het at kontrollplanen skulle godkjennes som en del av søknadsbehandlingen. Bygningsmyndighetene kunne be om endringer av kontrollplanen. Denne planen var tenkt å være bygningsmyndighetenes viktigste virkemiddel i oppfølging av tiltaket og være utgangspunkt for bygningsmyndighetenes tilsyn.

Det har imidlertid vært uklart hva det innebar at kommunen skulle godkjenne kontrollplanen. Skulle kommunen godkjenne kontrollform, fordeling av kontrollansvar osv., eller skulle kommunene også vurdere om de tekniske kontrollpunktene var hensiktsmessige eller tilstrekkelige og om referanse til myndighetskravene var utfyllende? Ut fra forskriftene (se SAK § 25) gis det holdepunkter for vurdering av kontrollform, men ikke for å vurdere det faglige innholdet i en plan. Det er derfor rimelig å forstå forskriften og den praksis som har utviklet seg slik at kommunen som bygningsmyndighet ikke gir noen selvstendig vurdering av kontrollplanens faglige innhold, men vurderer om den foreslåtte kontrollformen er tilfredsstillende i relasjon til oppdragets art og prosjekterendes/utførendes kompetanse.

Kommunene hadde motforstillinger mot å godkjenne planen gjennom å signere den fordi det da kunne forstås som at kommunen hadde gått god for innholdet<sup>15</sup> i den. De ville da overta noe av det ansvaret som aktørene selv var blitt pålagt. Dette var heller ikke intensjonen bak forskriften.

Praksis ble at kommunene fattet vedtak om byggetillatelse (rammetillatelse eller iverksettingstillatelse) med kontrollplanen *som vedlegg*. Det er på dette punktet også foretatt en endring i forskriften som bringer forskriften i pakt med gjeldende praksis (Innst. O. nr. 38 – 2002-2003: 12). Kommunen kan fortsatt kreve endring/utfylling av kontrollplanen etter behov, men uten at det medfører eget vedtak om godkjenning av kontrollplanen. Kommunen ”godkjenner” planen, men denne godkjenningen er ikke blitt forstått som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Hva er så praksis? Gjennom casestudiene så vi at de vedlagte kontrollplanene var svært forskjellige, men likevel veldig skjematisk. Mange planer var skjemaer tatt ut fra foretakets system som ikke ble tilpasset prosjektet. Det utfylte skjemaet var ikke noe forsøk på å beskrive hva som var kritisk/måtte være kontrollfokus i det enkelte prosjektet. I noen tilfeller var den vedlagte planen en sjekklister og heller ikke den var nødvendigvis prosjektilpasset. Dette skal vi komme tilbake til i drøftinger av de ulike fagenes gamle kontrollpraksis og tilpasning til egne systemer.

41 % av kommunene mener at det for prosjektering fortsatt er stor variasjon i det de mottar av kontrollplaner og at det meste er overordnet (40 %). 10 % av kommunene mener at det de får tilsendt i hovedsak er sjekklister. Det samme gjelder kontrollplaner for utførelse. 73 % av kommunene sier at de gjør en vurdering av kontrollplanen og det har hendt at de har returnert slike planer fordi de har et uriktig innhold. 57 % av de store kommunene oppgir at de på dette

---

<sup>15</sup> Det var uklart om kommunene dermed også godkjente de tekniske spesifikasjonene (ytelsesnivå) og metoder som var valgt for prosjektering og utførelse.

grunnlaget har returnert planer. Planer kan også bli returnert fordi de er uleselige, for overordnede eller for detaljerte.

Vi ser at hele kontrollplanutviklingen er usikker og at tanken om kontrollplanen som et grunnlag for dialog mellom bygningsmyndighetene og prosjekterende/utførende synes å være forlatt eller kommet i bakgrunnen. Denne planen skulle både være foretakets egen kontrollstrategi og samtidig vise bygningsmyndighetene hva foretaket tok som utgangspunkt i dette spesifikke prosjektet. Slik har det ikke utviklet seg. Sterke aktørgruppers krav om forenkling og standardisering (blankettutvalget) har bidratt til å føre iverksettingen i en annen retning enn intendert. Det kan være gode grunner til forenkling og standardisering (se senere) og det kan være at tenkningen på dette området er vanskelig å gjennomføre ut fra den kontrollplanlegging og kontrollpraksis som har vært vanlig i byggfagene.

Vi skal ta opp igjen diskusjonen om kontrollplaner under avsnittet om tilsyn og knyttet til de ulike fagenes kontrollarbeid.

## 6. Tilsyn som begrep og som virksomhet

### Hva er tilsyn?

Det heter i § 10 av Plan- og bygningsloven at kommunene skal utføre de gjøremål som er lagt til dem i lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningsloven holdes i kommunen. Kommunene har plikt til å føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av PBL blir overholdt, jfr. §29 nr 3 i forskriften ( se veiledningen kap V).

Begrepet tilsyn nyttes i Ot. prp. nr 39 (1993-94) både om *den samlede rolle* som kommunen har overfor virksomheter/tiltak (kommunene skal "påse"), og mer avgrenset om *enkelthandlinger* knyttet til foretak og prosjekter (kontroller), ( se også veiledning til SAK §29: "Gjennomføring av kontroller"). I følge Echhoff og Smith kan tilsyn sees som en særskilt form for kontroll og betegne det at en myndighet fortløpende og systematisk påser at alt går rett for seg i et organ eller et område (Echhoff og Smith 2003:459). Vi mener derfor at det kan være rimelig å reservere tilsynsbegrepet til bruk om *kommunenes samlede rolle overfor virksomhetene*.

Slik vi forstår lovens forarbeider, er ikke tilsyn en skjematisk gjennomføring av en rekke kontrollaktiviteter, men et strategisk grep for å kontrollere vesentlige forhold. Hva dette vil være, vil avhenge av egenskaper ved prosjektet eller ved aktørene. Det er også vesentlig for tilsynsaktiviteten at den nye prosessen starter i en forhåndskonferanse som gir kommunen muligheter til å legge premisser tidlig. Vi går ut fra at kommunene også har erfaringer mht feil og mangler og legger strategiske grep ut fra egen erfaring.

Når kommunene ved sine tilsynsaktiviteter skal kontrollere kontrolldokumentasjonen eller inspisere tiltaket ut fra foreliggende dokumentasjon, handler det om kontroll ut fra betingelser som de til dels selv kan ha eller har stilt eller godkjent. Premissene (for tiltaket og for tilsyn) legges tidlig i prosessen - nye handlinger bygger på foregående og feil kan spores bakover i rekken av handlinger i byggesaken. Det er derfor ikke godt å skille enkeltstående kommunale kontrollaktiviteter fra deler av veilednings- og saksbehandlingsvirksomheten.

Det heter i § 97 at kommunene skal påse at det blir foretatt nødvendig kontroll for å sikre at tiltak blir utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne

loven (ledd 1). Kommunen kan også til enhver tid inspisere tiltak og se til at kontrollplanen følges (ledd 2). Loven utfylles av fire forskrifter med tilhørende veiledninger, der Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) og Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF), er relevante kilder.

### **Hvordan studere tilsyn?**

Hva ligger i å føre tilsyn og hvilke forutsetninger bygger kommunalt tilsyn på? Hvilke tilsynsaktiviteter eller strategier peker lov, forskrift og veiledning på?

Vi kan observere og skille ut *enkeltaktiviteter og praksiser* i kommunenes arbeid som er knyttet til deres tilsynsrolle. Vi kan kalle dem *"tilsynsaktiviteter" eller kontroller*. Vi har valgt å studere kommunenes iverksetting av tilsyn gjennom å studere hva de faktisk gjennomfører med hensyn til kontroller.

Den kommunale tilsynet er mest direkte behandlet i veiledning til SAK §29 "Generelt om gjennomføring av kontroll- Kommunenes tilsyn med kontrollen". I følge veiledningen består kommunenes tilsyn av tre deler, tilsynet med prosjektering, tilsynet med utførelsen og tilsynet med foretakenes systemer:

- Tilsynet med prosjektering skal gjøres som stikkprøver og etter at kontrollerklæringen foreligger. Kommunene kan da kreve å gjennomgå prosjekteringen for å kontrollere at overordnede krav er ivaretatt.
- Tilsyn med utførelsen skjer som stikkprøver på byggeplassen løpende gjennom eller når som helst i byggeprosessen. Det heter i veiledningen at det kan være en naturlig start å kontrollere de arbeider som er utført. Arbeidene kontrolleres mot tekniske krav eller tillatelsen som ligger til grunn for tiltaket.
- Tilsyn av foretakenes systemer gjelder revisjon av systemet i relasjon til forholdene i et tiltak.

### *Fra gammel til ny praksis*

Det er også slik at ikke enhver kontrollaktivitet nødvendigvis er en tilsynsaktivitet. Tidligere byggesakskontroll med befaring innebar at kommunen tok kontrollen ut fra sitt ansvar for å se til at lov og foreskrift var ivaretatt. Den samme kontrollen av utførelsen kan være en stikkprøve knyttet til tilsyn. Vi kan derfor ikke avgjøre ut fra enkelthandlingen alene at en aktivitet er tilordnet et kommunalt tilsyn. Aktiviteten må inngå i en strategi.

Gjennom caseundersøkelsene fant vi at det for mange kommuner var lite avklart hva som skulle legges i tilsyn. Det ble gjort ulike forsøk på å føre kontroller, men uten at en ville kalle det for tilsyn. En kommune var i gang med planlagt og regelmessig tilsyn. Men selv i denne foregangskommunen rakk en ikke mer enn ett tilsyn hver fjortende dag. Vi har her sett en gradvis utvikling fra forstudiene 1999 til siste case studie i desember 2002.

Vi erfarte i reformens første år at få kommuner gikk i gang med tilsyn. Dels dreide dette seg om ressursmangel, noe bygningslovutvalget trekker fram. Men vi mener å se et forhold til: Tilsyn ble i en periode definert som noe veldig stort der en skulle gjennomføre alt systematisk fra A til Å. I en forstudie erfarte vi at flere kommuner foretok stikkprøvekontroller av ulik art, men de kalte det ikke tilsyn og var også litt redd for at dette ikke egentlig var "moderne" tilsyn men "gammel byggeplasskontroll". Dermed får vi en underrapportering av hva som faktisk skjer i kommunene.



Vi har derfor i denne undersøkelsen stilt kommunene en rekke konkrete spørsmål om kontroll/tilsyn knyttet til prosjektering og utførelse. Vi har hele tiden gitt dem alternativet "har ikke gjennomført kontrollarbeid" som første svaralternativ for at de ikke skal overrapportere. Gjennom disse mer konkrete spørsmålene finner vi en mye høyere rapportering på gjennomførte aktiviteter (tilsyn) enn når vi spør direkte om "tilsyn og kontroll".

### **Kommunens kvalitetsfokus**

Vi så også fra forstudiene og caseundersøkelsene at kommunene hadde klare oppfatninger om kvalitetsproblemer og at de møtte disse problemene både ved strategisk bruk av ny byggeprosesslov, og ved hjelp av andre tiltak eller strategier. En kommune med store problemer knyttet til snølast og takkonstruksjoner innkalt ukjente med prosjekteringsansvar til forhåndskonferanse for å ta opp problemstillingen. En kommune med store problemer med grunnforhold, fukt og drenering leide inn en konsulent for å kartlegge forholdene og slik legge til rette for framtidig utbygging.

Vi har derfor tenkt at kommunene kan møte sine tilsynsoppgaver ved å tilpasse kontrollene til de kvalitetsproblemer som de mener er de vesentlige i deres kommune. 31 % av kommunene er opptatt av riktig plasseringen av bygg i terrenget og at høydene blir riktig satt. Fra casene vet vi at høyder er grunnlag for nabokonflikter i alle tettbygde strøk og også knyttet til estetikkproblemstillinger. Kommunene derfor la stor vekt på at utsettingen ble riktig og forsikret seg om dette ved å enten gjøre det selv eller ved alltid å kontrollere utsettingen av høyder.

35 % av kommunene mener at det erfaringsmessig oppstår mye feil og mangler både innenfor brannområdet og knyttet til fukt og tetting. Store kommuner nevner dette oftere enn andre. Videre finner vi at grunnarbeid, fundamentering og drenering går igjen som problemområder hos mange kommuner, henholdsvis i 20 og 16 % av kommunene (mange av dem små kommuner). Et siste problemområde er estetikk og fasader. Dette er en problemstilling i 27 % av kommunene. Uten å definere problemene nærmere, må en kunne si at brann og estetikkproblemer peker mot tilsyn ved prosjektering, problemer knyttet til fukt, tetting og drenering både mot tilsyn i prosjektering og utførelse.

På direkte spørsmål sier 34 % av kommunene at de gjennomfører kontrollarbeid rettet mot foretak, på fast basis, sjelden eller tilfeldig. Bare 7 % eller 6 kommuner gjennomfører kontrollarbeid (tilsyn) regelmessig.

Når disse kommunene gjennomfører kontrollarbeid, retter 22 % av kommunene kontrollen mot prosjekterende, 30 % mot utførende.

Dette innebærer at 66 % av kommunene i 2003 ikke gjennomførte noe de selv vil kalle kontrollarbeid/tilsyn.

Strategien i kommunene synes å være noe forskjellig. 18 % følger opp noen de har hatt i kikkerten og 18 % ser på forhold ved tiltakene. Dette er en vanligere strategi i de store byggesakskommunene enn i de små. De små kommunene tar i større grad for seg nye og ukjente aktører. Eller som en liten kommune kommenterer mht sin manglende tilsynsvirksomhet: Vi har lav byggeaktivitet og i prosjektene har vi kjente, lokale aktører. Denne situasjonen kjenner vi igjen fra flere case. Det synes da svært relevant for dem å ha fokus på ny aktører.

## **Prosjektering**

Men dersom vi ikke spør direkte om de gjennomfører kontrollarbeid, men spør om *hva de gjøre* når de gjennomfører kontroller knyttet til henholdsvis prosjektering og utføring, får vi et annet bilde av den kommunale aktiviteten. Vi finner at 55 % av kommunene har gjennomført aktiviteter som kan knyttes til kontroll av til prosjektering og 89 % av kommunene forteller at de tar seg en tur på byggeplassen, riktignok ikke særlig ofte.

De som gjennomfører kontroll med prosjektering, hva legger de vekt på? Her kan de legge vekt på flere av de nevnte forholdene. 20 % oppgir at de tar utgangspunkt i prosjekteringsmaterialet, 13 % i de innsendte kontrollplanene. Like stor andel ser på dokumentasjonen av gjennomført kontroll. Bare 8 % av kommunene hadde inntil januar 2003 sett på foretakenes systemer og verktøy. I hovedsak foretaes tilsynene uanmeldt. Bare 6 % av kommunene gjennomfører tilsyn så ofte som en gang pr måned.

Men ser vi på den øvre kvartilen, de store byggesakskommunene, blir bildet annerledes. Av dem har 81 % gjennomført slike kontroller. 43 % tar utgangspunkt i prosjekteringsmaterialet, 33 % i innsendte kontrollplaner. 24 % har sett på kontrolldokumentasjonen. Videre hadde 29 % av disse kommunene sett på systemer og verktøy. Men hyppigheten er ikke stor i denne kommunegruppen heller, og 19 % gjennomfører slike kontroller månedlig eller oftere. 48 % av disse kommunene varsler tilsynet.

Vi finner rett og slett at de store byggesakskommunene er kommet lenger i utvikning av tilsyn med prosjektering enn kommunene generelt og at de bruker tilsyn som strategi. Nesten halvparten av disse kommunene mener at det prosjekterende foretaket kontrollerer forhold som er sentrale og viktige for prosjektet. Derimot der de mer i tvil om hvor godt kontrollen er gjennomført.

## **Utførelse**

Vi finner at 89 % av kommunene forteller at de tar seg en tur på byggeplassen, riktignok ikke særlig ofte. De fleste av disse kommunene oppgir at de har utført kontroller av utførelsen. Hva dette "er", er det tilsyn, er det gammeldags byggeplasskontroll eller hva, kommer an på hva de faktisk gjør der. I sine kommentarer peker flere på at de stundom foretar befarings- eller de gir midlertidig brukstillatelse.

Vi finner at 74 % oppgir at de ser på bygget i relasjon til tegningene, 30 % ser på kontrollopplegget for utførelse. 29 % ser på dokumentasjonen av kontrollen for utførelse og 27 % drøfter løsninger. Forskjellene er i hovedsak ikke så store mellom store og små byggesakskommuner, men vi finner at av store byggesakskommuner oppgir 1/3 at de ser på systemer og verktøy, tilsvarende som for kontroll av prosjektering. Kommunene foretar slike tilsyn like ofte varslet som uanmeldt. Store kommuner drar noe sjeldnere enn andre på uanmeldt besøk.

Å drøfte løsninger blir kanskje ikke oppfattet som relevant tilsynsaktivitet. Men som det også framheves i "Byggereglene" (NBI 2002), er nærhet til byggearbeidene, slik som praksis i den gamle byggekontrollen, en mulighet til å holde seg praktisk og faglig à jour. Vi fant også i case- og forundersøkelsene at denne kontakten ofte var ønsket både av bygningsmyndighetene og på byggeplassen. 36 % av alle kommunene oppfatter at de blir positivt mottatt på byggeplassen og her finner vi ingen variasjon ut fra kommunestørrelse. Vi finner ingen negative reaksjoner mot at kommunene kommer på tilsyn, men heller at reaksjonene på byggeplassen kunne være avventende eller noe blandet.

Hvordan vurderer kommunene kontrollopplegget og den kontrolldokumentasjonen de finner på byggeplassen? Tre av fire kommuner har ikke vurdert kontrollopplegget, eventuelt ikke svart på spørsmålet. Det er mange som heller ikke har tatt stilling til kvaliteten av kontrolldokumentasjonen og en stor gruppe mener at den dokumentasjonen de har sett på, har vært blandet.

Dette innebærer at det ikke har vært gjennomført mye tilsyn med utførelse der en har vurdert kontrollopplegget og kontrolldokumentasjonen. Det kommunene ser på er bygget i relasjon til tegningene. Vi er ikke overbevist om i hvilken grad kontrollen med utførelse er motivert ut fra tilsynstenkningen: I en casekommune fant vi at byggesaksavdelingen tok seg en tur på byggeplassen, de så nok på bygg og tegninger, men det som var like viktig var å slå av en prat og gjøre seg kjent med aktørene, og være synlig. Det var slik kommunen fikk informasjon og det var slik en bygde opp kjennskap og tillit.

### **Oppsummering om tilsyn**

På direkte spørsmål sier 34 % av kommunene at de gjennomfører kontrollarbeid rettet mot foretak, på fast basis, sjelden eller tilfeldig. 22 % av kommunene har rettet kontrollen mot prosjekterende, 30 % mot utførende.

Vi var i utgangspunktet skeptisk til hva kommunene ville legge i tilsyn og hva de ville rapportere og har derfor empirisk delt tilsyn opp i tilsynsaktiviteter og kontroller. Vi finner at 45 % av kommunene gjennomfører aktiviteter som kan falle under tilsyn med prosjektering og 74 % av kommunene oppgir at de gjennomfører byggeplassbesøk der de ser på bygg i relasjon til tegningene, noe som kan falle under tilsyn med utførelse. Over 50 % sier riktignok at de sjelden er ute, men som vi ser - det skjer noe, selv om de ikke er rede til å kalle det tilsyn. Og blant disse som gjør noe, men uten å pretendere å drive tilsyn, finner vi ikke bare småkommuner.

Vi ser altså at det er store forskjeller ut fra hvordan en spør, hva er egentlig riktig?

- føres det tilsyn med prosjektering i 22 eller 45 % av kommunene?
- føres det tilsyn med utførelse i 30 eller 74 % av kommunene?

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse ble gjennomført ett år før vår survey. Den viser at det ble ført tilsyn med prosjektering i 41 % av kommunene og 3 % av sakene og tilsyn med utføring i 56 % av kommunene og 5 % av sakene. Dvs. at 44 % av kommunene synes å ikke ha startet med tilsyn. Av kommentarene går det fram at den reelle andelen som ikke fører tilsyn nok er høyere fordi prosenteringen er gjort på nettotall, altså bare de som har svart på spørsmålet. Bygningslovutvalget mener at tilsynet var begrenset til dokument- og byggeplasskontroll.

Når vi ser resultatene fra surveyen i relasjon til caseundersøkelsen og tidligere forundersøkelser, mener vi at vi får det mest realistiske bildet når vi spør om hva de faktisk gjør. Vi ser at våre tall for tilsyn med prosjektering ikke ligger langt fra bygningslovutvalgets undersøkelse. Med hensyn til tilsyn med utførelse tyder vår undersøkelse på at det er flere kommuner som prøver seg på tilsyn. Spørsmålet er imidlertid om det de gjør på byggeplassen kan kategoriseres som tilsynsaktiviteter.

Poenget er at det gjøres og prøves en hel del, men som vi har sett, ikke særlig hyppig. En casekommune hadde som mål å føre ett tilsyn i måneden, men klarte ikke helt å leve opp til

målsettingen, og dette er sannsynligvis tilfelle i mange kommuner. Fra casestudiene fant vi at holdningen til tilsyn varierte. Noen var avventende, de visste ikke helt hva dette skulle bli og ville vente med å gjøre noe til praksisen hadde avklart seg. Andre hadde startet, men var i tvil om hva som var riktig metode. Men et gjennomgående tema var at kommunene manglet ressurser for å gjennomføre tilsyn. I de fleste tilfellene var det rett og slett for mye å gjøre knyttet til saksbehandling. Empirien samlet tyder på at tilsynsutviklingen har vært hemmet på grunn av ressursmangel ved at ressursene ble prioritert til saksbehandling. Denne prioriteringen har vært styrt inn både av kommunenes egne prioriteringer og av statlige prosessuelle bestemmelser knyttet til tidsfrister i byggesaksbehandlingen.

## Kapittel 5 Kommunale prioriteringer og iverksetting.

### Innledning

Loven tar sikte på å bedre kvaliteten i bygd miljø ved å legge opp en mer effektiv kontroll av forskriftskravene. For å få til en mer effektiv kontroll, har foretakene overtatt kontrollansvaret. Kommunene har behold sin gamle oppgave i byggesaksbehandlingen, å se etter at tiltaket er i samsvar ytre rammer (lokale bestemmelser). Kommunene har fått nye roller knyttet til en prekvalifisering av de aktørene som skal ha ansvar for å ivareta tekniske og funksjonelle krav og å kontrollere at disse er ivaretatt, samt til å følge opp at de samme aktørene utfører sitt kontrollarbeid.

Loven angir en ramme for ny byggesaksbehandling, og utfylles av forskrifter og veiledning som igjen tolkes gjennom ulike typer av informasjons- og opplæringsprogrammer, iverksatt av sentrale myndigheter og i vårt tilfelle også av et utall private aktører. Det vi har studert er praksisutviklingen som er et resultat av de manges forsøk og tolkninger, og ikke en nødvendig og direkte konsekvens av loven. Det er denne praksisutviklingen, mot *ny kontrollpraksis*, som skal føre til at lovens intensjoner blir oppnådd.

Det foreligger ingen studier av den sentrale iverksettingen av loven og dermed ingen kartlegging av mange av de vesentlige forholdene som har virket inn på praksisutviklingen. Det har i denne reformens korte historie vært stor aktivitet både på myndighetssiden og fra byggebransjens aktører for å utvikle praksisen ved å forenkle og standardisere, samt å bringe samsvar mellom praksisutviklingen og regelverket. Vi vil spesielt peke på kontrollplanens form og status i byggesaksbehandling og på kontrollarbeidet som har vært under endring. Dette innebærer at dette prosjektet tok utgangspunkt i en versjon av reformen som ikke lenger eksisterer.

Vi ser ikke dette som et stort problem for evalueringen. Vi har tatt utgangspunkt i og fastholder den intensjonen og tenkningen som loven bygger på (Ot.prp.nr 39 (1993-94)) og som praksisutviklingen uansett må styre mot, så lenge ny politikk ikke er vedtatt. Vi ser det slik at senere endringer knyttet til tidsfrister og kontrollplanens status (§ 97) (se Ot.prp.nr 112 (2001-02)) ikke er slike vesentlige endringer.

Dette prosjektet har sett på praksisutviklingen og altså ikke på loven selv, men dens iverksetting. Vi ser av empirien spor av noen av disse iverksettingsdiskusjonene.

Vi vil i dette oppsummeringskapittelet om kommunal byggesaksbehandling og tilsyn, prøve å trekke noen hovedlinjer gjennom den empirien vi har samlet. Casestudien viser både hva kommunene gjør og hvordan de tenker og vurderer ulike forhold. Surveyen oppsummerer hovedtrekk knyttet til kommunale forutsetninger og hva de faktisk gjør. En survey kan ikke både gi et overblikk og være detaljert på f.eks gjennomføringen av byggesaksbehandling. Det hadde vært ønskelig å ha mer informasjon om kommunenes gebyrpolitikk og dermed om det finansielle grunnlaget for utviklingen av byggesaksbehandling. Vi fant imidlertid av caseundersøkelsene at det var greit å få rede på gebyrsatsene, men ikke oversikt over hvilke kostnader som skulle dekkes og gebyrenes dekningsprosent. Dette temaet er derfor ikke tatt med i surveyen selv om vi ser at gebyrpolitikken er viktig lokalpolitisk.

## 1. Hovedfunn:

### **1. Små ressurser – spørsmål med lokal interesse og verdi prioriteres.**

Det som imidlertid blir tydeliggjort i dette prosjektet, er at *iverksettingsbetingelsene* i kommunene ikke var udelt gunstige og at disse betingelsene har hatt konsekvenser for utviklingen av kommunenes iverksettelse og for reformens utvikling. Det fantes i kommunene liten politisk forståelse for å tilføre ressurser til utviklingen av ny byggesaksbehandling og tilsyn. Reformen ble forstått som en fagreform og vi ser at det tilføres ressurser i det saksbehandlingen i kommunene stopper opp. Iverksetterne har nok også sett reformen som en fagreform og kommunikasjonene har i stor grad gått direkte til byggesaksavdelingen. Byggesaks-medarbeidere kunne ha ulike oppfatninger om de nye rollene som reformen ga dem og hvor viktig det nye tilsynsarbeidet var. Men når det måtte prioriteres innen knappe ressurser, ble de lokale verdier og krav lagt til grunn, krav som hadde stor lokal legitimitet og prioritet.

Byggesaksavdelingene legger stor vekt på byggets plassering og bygget i relasjon til kommunale retningslinjer og vilkår (estetikk, høyder med mer), og de ser til at søknadsbehandlingen for øvrig gjennomføres rimelig raskt. De legger liten prioritet og lite arbeid i å utvikle og utføre tilsyn, dette er ikke sett som en prioritert kommunal oppgave. Vi må minne om at byggeplasskontrollen ble nedlagt i de fleste kommuner blant annet fordi den ikke ble prioritert i relasjon til saksbehandlingen. Det var derfor i utgangspunktet ingen kontrollinstans som kunne omstilles til nye oppgaver og metoder, og det ligger ingen incitament knyttet til utviklingen av tilsyn. Enten nye oppgaver skulle finansieres fra kommunekassen (Ot.prp nr 39 (1993-94)) eller gebyrfinansieres, innebar det enten en ressuroverføring til sektoren til oppgaver som ikke ble sett som spesielt kommunale eller kommunalt prioriterte, eller alternativt økte gebyrer (økt indirekte skattlegging av innbyggerne). Den manglende politiseringen av reformen har ført til for svake ressurser for gjennomføringen og dette har spesielt gått ut over tilsynsutviklingen.

### **2. Tilpasses byggesaksbehandlingen til ressursene?**

Det kan stilles spørsmål også ved gjennomføringen av byggesaksbehandlingen med hensyn til de nye ("statlige") oppgavene. Det kan være en tendens til å tilpasse oppgavene etter ressursene og ikke omvendt. Det er et prinsipp en godt kan følge, men bare til en viss grad. Når vi finner muntlig byggesaksbehandling, tillatelser gitt i etterhånd og forhåndskonferanser uten referater som resultat av manglende ressurstilgang, kan det oppstå problemer.

### **3. Mange forsøk på å utvikle tilsyn – men lite omfang/kapasitet**

Det er tidligere hevdet at det foregår lite tilsyn. Men dersom vi spør hva kommunene gjør (og ikke om de driver tilsyn) rapporterer kommunene mange aktiviteter som kan være knyttet til tilsyn eller forsøk på å utvikle tilsyn. Problemet ligger på to fronter: Dels at tilsyn er ressurskrevende samtidig som kommunene mangler ressurser; og dels at det har vært uklart for kommunene hva som kunne gå for å være tilsyn. Noen av de anbefalinger kommunene har fått (revisjonstilsyn) har vært oppfattet som for omfattende og ikke til poenget.

## 2 Byggesaksbehandling som kommunal politikk

Loven ble ikke introdusert som noe helt nytt, med nye kommunale oppgaver og endrede kostnader. Den ble heller introdusert som en transformasjon av det etablerte regimet, der saksbehandlingen ville inneholde andre elementer og gjennom erfaringer ville denne nye

byggesaksbehandlingen heller føre til en enklere enn en mer komplisert byggesaksbehandling. Det ble derfor ikke anbefalt vesentlig endring i gebyrene. Det var på et tidlig tidspunkt uklart hvordan det nye tilsynet skulle finansieres, tilsynet som skulle erstatte (den nedlagte) byggeplasskontrollen. Iverksetting av loven ble derfor ikke gjort til noe kommunalpolitisk spørsmål. Vi ser av så vel casene som surveyen at reformen ikke var noe politisk tema. Unntaket var noen av de store byggesakskommunene.

#### *Stor samforstand i kommunene*

Vi har både i casene og survey sett på relasjonene mellom politisk og administrativt nivå i kommunene som en del av lovens iverksettingsbetingelser. Hypotesen er at dersom det er godt samarbeid og samforstand mellom administrasjonene og politikerne, vil dette også bidra til gode iverksettingsbetingelser og gode utviklingsmuligheter for ny praksis. Vi har sett på hvordan samarbeidet og kommunikasjonen skjer, og på klagesaker og nemndenes omgjøring av disse som indikasjoner på samarbeidsklima og samforstand. Vi finner et noe differensiert bilde med hensyn til kontakt mellom administrasjonene og politikerne og i kontaktformene. Noen administrasjoner har lite kontakt, andre har mange kontaktformer, fra møter og opplæring til befaringer (populært å dra på tur). Et fåtall av kommunene i surveyen (2 %) og en av casekommunene opplevde mange konflikter. Flere kommuner kan rapportere om økt mengde av klagesaker, noe som handler om at det meste av byggingen i dag foregår som fortetting og da vil konfliktnivået ofte være høyt, ”vi nærmer oss amerikanske forhold”. Det ser ut til at få klagesaker omgjøres av nemndene. Men vi ser også at administrasjonene har strategier for å unngå klager og omgjøring ved at de fremmer saker politisk som de oppfatter som brennbare (selv om de kunne ha tatt dem på delegasjon). Samlet sett finner vi slik stor samforstand og gode betingelser i de fleste kommuner for videre utvikling innen byggesaksområdet.

#### *Det er politikk i forholdet til omgivelsene*

Vi finner videre at byggesaksbehandlingen ansees å være et virksomhetsområde med lite politisk innhold der vedtakene i hovedsak tas på delegasjon. De sakene knyttet til byggesaksbehandlingen som vekker politisk interesse er dispensasjonssaker og estetikk. Vi fant også at estetikk var et område med en viss politisk oppslutning, ca 1/4 av kommunene oppga at dette var et område av politisk interesse. En like stor andel av kommunene oppgir estetikkområdet som ett av sine kvalitetsfokus. Den politiske interessen knytter seg til saker som ligger i grensen mellom plan og byggesak og der vedtaket i byggesaken handler om å tilpasse bygget til lokale vilkår.

#### *Korte byggesakstider er også god politikk*

Videre finner vi i casene og i surveyen (18 % av kommunene) at byggesakstidene er et politisk spørsmål og har høy prioritet. Av casene ser vi at dette er begrunnet med viktigheten av god service og å bidra til god næringsutvikling. Det ligger også et konkurranseelement mellom kommunene i å ha korte byggesakstider for å tiltrekke seg prosjekter som kan styrke næringsutviklingen. Vi må også bemerke at den samme ”konkurransen” mellom nabokommuner kan knyttes til gebyrpolitikken.

#### **Ressurser og saksbehandlingstider**

Surveyen viser at av 85 kommuner, hadde 21 fått redusert kapasitet i administrasjonen (i dette ligger mange små kommuner), 46 kommuner hadde samme kapasitet som før reformen og 18 kommuner fikk økt sin kapasitet. Vi ser at den mest vanlige situasjonen er at kommunene har samme kapasitet som før, men uten at saksbehandlingstidene ved undersøkelsestidspunktet er blitt lenger enn før reformen. Det er ikke slik at de som har fått økte ressurser, er de som har

reduisert sine saksbehandlingstider. Og heller ikke slik at de som har fått redusert sin kapasitet, har fått lenger saksbehandlingstider. *Vi finner ingen systematikk knyttet til endringene i saksbehandlingstider og endring i ressurser.* På undersøkelsestidspunktet (2003) hadde mange av kommunene begynt å komme ned mot de saksbehandlingstidene de hadde før reformen. En kan tolke dette som at reformen hadde begynt å avklare seg og alle parter kunne sine nye roller. Dette er delvis riktig. Men når vi ser dette bildet i relasjon til caseundersøkelsen og tilsynsutviklingen, er det noe som tyder på at det kommunale arbeidet blir tilpasset de ressurser en har. Er ressursene knappe, blir det som ansees som viktigst prioritert.

### 3. Kommunale prioriteringer

Byggesaksavdelingene prioriterer forhåndskonferanser (40 %), søknadmottak (44 %), saksbehandling (93 %) og service til publikum (41 %). Bare 4 % av kommunene legger prioritet i tilsynet.

#### *Forhåndskonferanser*

Undersøkelsen viser at mange av kommunene hadde praktisert ”forhåndskonferanser” eller småmøter tidlig i prosessen også tidligere. Vi har vist at formen på disse konferansene kan variere, men det viktige her er hva konferansene brukes til. Vi finner at 89 % av kommunene prioriterer å ta opp planbestemmelsene og 59 % prioriterer å ta opp estetikk. Hele 81 % av de store byggesakskommunene har estetikk som prioritert område for forhåndskonferansene. Disse to temaene er de høyest prioriterte områdene, noe som også er naturlig ut fra at plan- og estetikkbestemmelser utgjør de vesentlige kommunale rammene for et tiltak og har politisk interesse. Konferansene brukes også til spørsmål knyttet til tiltaksklasse og kompetanse (i henholdsvis 27 og 34 % av kommunene).

#### *Søknadmottaket*

70 % av kommunene oppgir at de ved mottaket gjør en førstehåndsvurdering av søknaden. Det de primært sjekker et at forholdet til omgivelsene og kommunale rammebetingelser for øvrig er oppfylt, i henholdsvis 44 % og 58 % av kommunene. 14 % ser på høydene, noe som også er viktig ut fra lokale vilkår.

Men mange av kommunene går også litt inn på prosjektet. 58 % av kommunene ser gjennom tegningen. Men 45 % av kommunene ser også vanligvis til at ansvarsoppgaven ligger ved.

#### *Saksbehandlingen*

I søknadsbehandlingen har bygningsmyndighetene ulike oppgaver:

- Kontrollere søknadene opp mot plangrunnlaget, forholdet til omgivelsene, estetikk ol.
- Godkjenne ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlig kontrollerende i hver sak (§93 b), og innvilge ansvarsrett
- Godkjenne forslag til kontrollform og (og tidligere også kontrollplan)

Surveyen viser at kommunene gjennomfører sine oppgaver, men kommunene foreslår sjelden eller aldri endring i foreslått tiltaksklasse og godkjenner stor sett foreslått kontrollform (som nesten alltid er egenkontroll). Og de legger vekt på å vurdere søknaden opp mot plangrunnlaget.

#### *Tilsyn*

Surveyen viser at det var en viss utvikling i tilsyn i kommunene. Når vi ikke spør etter ”Tilsyn” men etter aktiviteter som kan knyttes til tilsyn, finner vi at 45 % av kommunene



gjennomfører aktiviteter som kan falle under tilsyn med prosjektering og 74 % av kommunene oppgir at de gjennomfører byggeplassbesøk der de ser på bygg i relasjon til tegningene, noe som kan falle under tilsyn med utførelse. Over 50 % sier riktignok at de sjelden er ute, men som vi ser - det skjer noe, selv om de ikke er rede til å kalle det tilsyn.

### **Hovedfokus på det lokale**

Vi har her gjennomgått hva kommunene oppgir at de gjør og hva de prioriterer i sitt daglige arbeid. Vi ser at de er opptatt av forholdet til planbestemmelsene og estetisk kvalitet i forhåndskonferansen. Søknadsmottaket har fokus på det samme forholdet. Ved søknadsbehandlingen (rammesøknaden) er det samme forholdet sentralt. *Det synes å være de lokale, kommunale verdiene som er viktige i byggesaksbehandlingen.*

I et intervju uttrykker en informant at de tar ny PBL på alvor. Det er aktørene selv som er ansvarlig overfor kravene i TEK. De er de som skal dokumentere den tekniske delen, samt at foretaket har den nødvendige kompetansen. *Kommunens ansvar er å se til at bygg ikke er i strid med overordnede planer, kommuneplan, virksomhetsplan og reguleringsplaner.*

”For meg er de lokale forholdene det viktigste. De øvrige bestemmelsene er ikke vårt hovedfokus”. Strategien i kommunen var at de lokale vilkårene ble fulgt opp via saksbehandling og dels via kontroll med plassering av bygget (jfr. at de fleste casekommuner selv satte ut høyder eller kontrollerte selv). Den tekniske kontrollen var privatisert og ikke deres ansvar. Hadde denne kommunen hatt flere ressurser hadde de gått til å følge opp ulovligheter (politisk prioritert). I tillegg har kommunene problemer med tiltak de mener har dårlig estetisk kvalitet og her ville de gjerne gjort noe.” BE’s ønsker om tilsyn er fromme ønsker. Det mangler her insitamenter. *Vi gjør saksbehandling på statens vegne, men prioriterer det som er våre lokale saker.”*

## **4. Kvalitetsfokus og interesser**

I dette siste utsagnet tror vi at noe av sakens kjerne berøres. Loven pålegger kommunene å følge opp en lov med to ulike kvalitetsfokus:

- Teknisk kvalitet definert gjennom tekniske forskrift og veiledninger
- Estetiske og lokale kvaliteter bestemt gjennom reguleringsplaner og andre kommunale bestemmelser

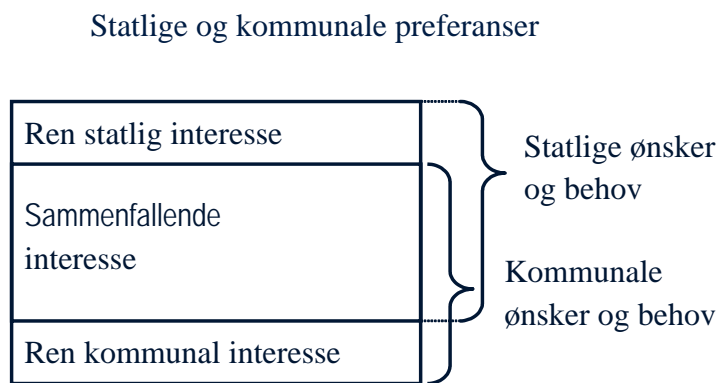
Denne tosidigheten ved iverksetting av bygningslovgivningen er ikke noe nytt, det er bare kommunens rolle i iverksettingen som er ny. Tidligere var ivaretagelsen av den tekniske kvaliteten gjennom byggesaksbehandling og byggeplasskontrollen en kommunal oppgave. Men som Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) peker på, var bygningsmyndighetenes søknadsbehandling ikke lenger tilfredsstillende og bygningsmyndighetenes behandling av søknaden ga ikke en garanti for at søknaden på alle punkter tilfredsstilte lov og forskrift (s. 73). Kommunene hadde også begrensede ressurser og vilje til å gjennomføre bygningskontroll. Noen av de kontrolloppgavene som ble gjennomført hadde også begrenset verdi (Eckhoff og Graver 1991:139). Ved inngangen til 1990 tallet var den store delen av norske kommuner derfor uten en aktiv bygningskontroll, og den kommunale kontrollen i relasjon til regelverket var lite omfattende.

Dette innebærer at kommunens rolle med hensyn til å ivareta de tekniske kvalitetene gjennom byggsaksbehandling og kontroll var *nedtonet og delvis avvirket allerede før reformen*. Dette innebærer igjen at dette arbeidet hadde lav verdi og legitimitet som kommunal virksomhet og kommunale mål, og var ansett som saksbehandling på veggen av staten. Forarbeidene til ny lov

er ikke inne på slike forståelsesformer i relasjon til kommunenes manglende innsats for å ivareta teknisk kvalitet. Fokus ligger her på å legge kontrollen over på dem som har best forutsetninger for å ivareta den, aktørene selv. Men samtidig legger reformen inn nye oppgaver for kommunene, ny saksbehandlingsvirksomhet og et nytt kontrollregime (tilsyn). Dette er oppgaver som på linje med de oppgavene som ble tatt bort fra kommunene, kan forstås som ”saksbehandling på vegne av staten”. Hvordan har en tenkt seg at dette arbeidet skulle få legitimitet som kommunal virksomhet og kommunale mål?

Når den ”statlige delen” av byggesaksbehandlingen var nedtonet, og dersom det var manglende legitimitet som kommunal oppgave som var del av problemet, rekker det ikke å overføre kontrollansvaret til aktørene dersom en legger opp til nye kommunale oppgaver som forstås innen den samme rammen som de tidligere kommunale oppgavene. Slik sett handler reformen litt om å flytte med nissen på lasset. Ansvarsreform eller ikke – noe av problemet er å få kommunene motivert for å følge arbeidet rettet mot teknisk kvalitet.

Vi kan se på problemet ut fra en modell. Modellen handler om kommunen som iversetter. Kommunene er iverksettere både av statlig politikk og av kommunal politikk. Ofte er statlig og kommunal politikk eller preferanser sammenfallende. Vi kan se på forholdet mellom kommunale og statlige preferanser ut fra en modell (Ekker 1981). Modellen peker på at den store delen av preferanser og ønsker er felles for stat og kommune og det er i denne kategorien av preferanser den store gruppen av kommunale oppgaver ligger<sup>16</sup>. Her er det ingen motsetning mellom de statlige og de kommunale interesser eller ønsker. Om staten her endrer sine styringsmidler overfor kommunene, skulle ikke dette føre til store endringer. Dersom en oppgave er en felles preferanse vil kommunen forsette å produsere denne tjenesten.

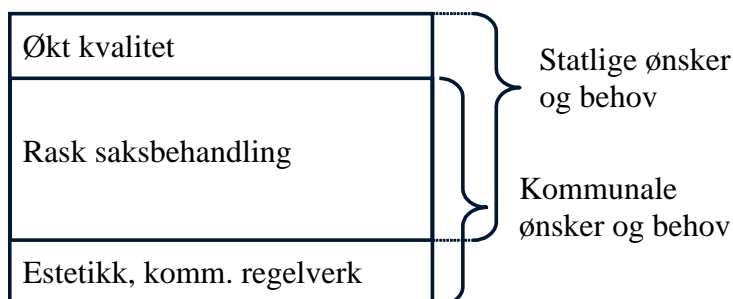


Figur 5 Kommunale oppgaver og interessefordeling (Ekker 1981)

Men det kan være at staten ønsker å innføre nye tjenester og som kommunene skal produsere. Ekker (1981) mener at innføringen av nye tiltak ofte begynner som statlige preferanser. Det kan være oppgaver som har vært sterkt reformpregede og hvor sterkt statlig styring har vært nødvendig for å oppnå den ønskede kommunale legitimiteten og innsatsen. Her er det gulrotpolitikken har hatt sin plass. Den skal etter hvert føre til at kommunene overtar oppgavene, ikke bare praktisk, men som en del av sine preferanser. Slik vil de statlige preferansene over tid glir over i den store "fellespreferansen".

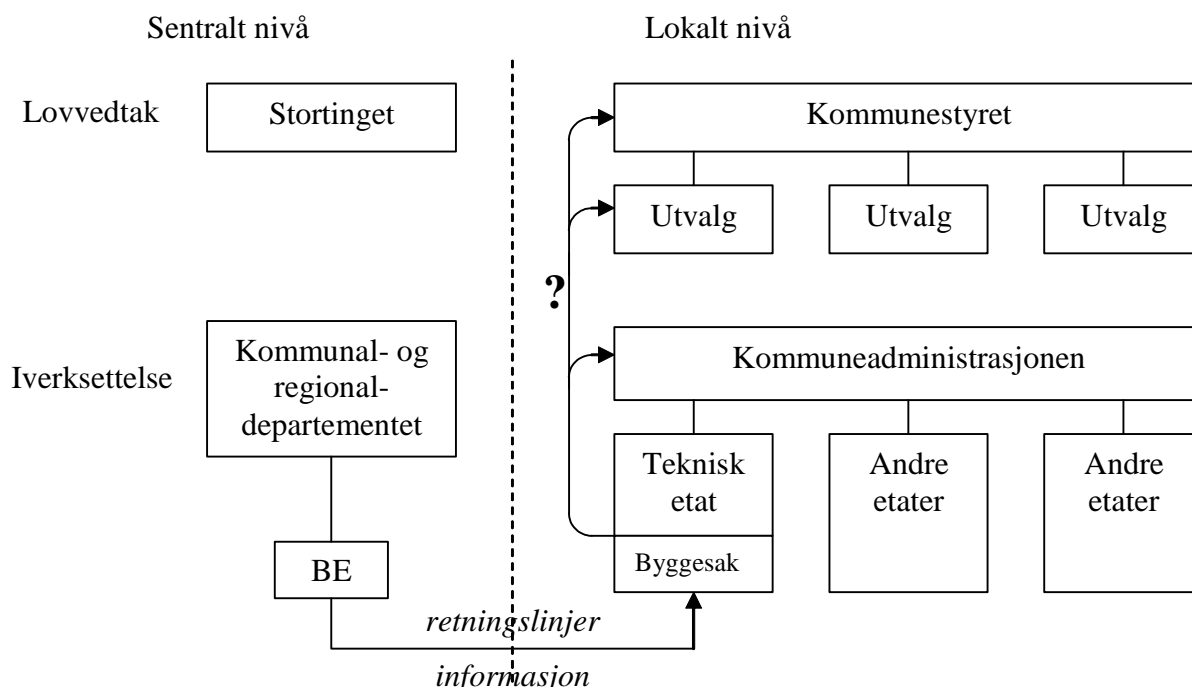
<sup>16</sup> At staten styrer med incitament i denne sektoren, skygger for at oppgavene også er kommunale preferanser. Tilskott som styringsmidler, kan få en oppgave til å framstå som en statlig prioritet, selv om de statlige og de kommunale ønsker er felles

Det vår empiri kan tyde på, er at tjenester og oppgaver knyttet til gjennomføringen av den tekniske kontrollen, enten ved at kommunene har ansvaret eller at aktørene har ansvaret og kommunene fører tilsyn, blir sett på som en statlig preferanse og en statlig oppgave. Modellen brukt på byggesaksreformen sett fra kommunene side vil se omtrent slik ut:



Figur 6 Statlige og kommunale interesser og preferanser i byggesaksarbeidet

Tilsynsarbeidet og deler av saksbehandlingen er knyttet til økt kvalitet og slik sett en statlig preferanse. At saksbehandlingen skal gå raskt er en felles preferanse, og ivaretagelsen av lokale vilkår en klar kommunal preferanse. Vi har også pekt på at ettersom reformen iverettes gjennom kommunene ligger det i iversettingen at det skal være rom for lokale løsninger og tilpasninger. Det er kanskje ikke så overraskende at kommunene legger mer vekt på saker og forhold som er nært knyttet til lokale verdier og preferanser og legger mindre prioritet til oppgaver som oppfattes som statlig initierte.



Figur 7 Modell for iverksetting av reformen

Hvordan har en drevet ”gulrotpolitikk” eller ”innsalg” av reformen overfor kommunene? Dersom vi holder oss til Bonnevie-Svendsen framstilling av informasjon og opplæring knyttet

til iverksetting (Bonnevie-Svendsen 2000), finner vi at all informasjon har vært rettet mot byggesak.

Modellen viser hvordan BEs arbeid her retter seg direkte mot byggesaksdelen i administrasjonen som en del av en vertikalt integrert sektor. Modellen viser at byggesaksdelen også er del av en annen organisasjon, en kommunal organisasjon der kommunestyre og utvalg legger føringer for virksomheten gjennom å stille ressurser til rådighet og godkjenne virksomhetsplaner som tydeliggjør hvilke mål byggesaksdelen skal arbeid mot. Vi finner at det er de kommunale målene som er de viktigste og som det er stilt ressurser til rådighet for å nå.

Det ser da ut til at det er byggesak selv som må "selge" inn (de statlige) verdiene i byggeprosessreformen overfor sin administrative og politiske ledelse. Vi har tidligere pekt på at klimaet mellom politikk og administrasjon vil kunne påvirke iverksettingen av og dermed innholdet i reformen. Innsalget avhenger også av hvilke prosesser og kanaler som er utviklet mellom politikk og administrasjon i de ulike kommuner.

#### *Sterk kommunal virksomhetsstyring?*

Vi har tidligere pekt på at det er god samforstand mellom byggesaksadministrasjonene og kommunenes politikere og at det slik sett foreligger et godt klima. Men det kan være at det også er byggesaksadministrasjonene som må overbevises om viktigheten av "de statlige" oppgavene. Ser vi på BE og ser dem innen en vertikal integrert sektor (Byggsektoren) forutsetter overføringer av verdier fra BE til de kommunale organisasjonene at det foreligger en viss felles forståelse formidlet av felles profesjonelle normer. Riktig nok er ingeniører den dominerende profesjon i byggesaksavdelingen og 88 % av kommunene har ansatt ingeniører.

Men vi ser samtidig noen andre trekk ved utviklingen som trekker i en annen retning. Den kommunale styringen skjer gjennom planarbeidet og byggesaksarbeidet blir slik den stykkemessige gjennomføring av planarbeidet. Når vi ser på den kommunale planleggingen (budsjetter og virksomhetsplaner), ser vi at verdier og styring ligger knyttet til plan. I de kommunale planer ser vi få autonome mål for byggesaksbehandlingen, ut over at saksbehandlingen skal være rask. Vi kan si det litt enkelt som at kommunalt ansatte blir kommunalt styrt ut fra overordnede planer og virksomhetsplaner og det spørres da hvor sterkt en hevder selvstendige profesjonsverdier og hvor sterkt verdier knyttet til de tekniske fagene står.

Også et annet moment forsterker oppmerksomheten om "det lokale" i byggesaksbehandlingen. Reformen styrket i seg selv fokuset på estetisk utvikling, og dette nye fokuset i loven samsvarte med kommunenes interesser og arbeid (Øyen, Jerkø og Ovesen. 2005). Som en informant sier: "Vi har fått økt autoritet, det er like stort spillerom som før. Kvaliteten på det som har med de lokale interessene å gjøre har økt. Vi kan stille krav til søkere". Som vi fant i ett av casene ble loven brukt til å kreve høyere kompetanse på den arkitekturfaglige prosjekteringen.

Loven av 1995 hadde bestemmelser som knytter tidsfrister til den kommunale saksbehandlingen. Fordi byggesakstidene økte sterkt i reformens oppstartsfase, ble det satt inn tiltak for å få ned saksbehandlingstiden. Det ble satt inn tiltak som hadde som formål å forenkle saksbehandlingen og å gjøre regelverket klarere. Disse tiltakene skulle bidra til kortere saksbehandlingstid. Samtidig ble det innført tidsfrister på flere områder som et tiltak primært rettet mot å få iverksatt raskere saksbehandling. Denne prosessuelle styringen av

kommunenes saksbehandling er en styrking av statens styring med kommunene og ble av noen av våre informanter sett som et illegitimt inngrep i den kommunale autonomi. Tidsfristene søker å påvirke kommunenes ressursfordeling til ulike formål og i dette tilfellet ønsker kommunal- og regionaldepartementet som sektordepartement at "deres" oppgaver skal tilgodesees med økte kommunale ressurser. Fimreite (2005) ser denne tendens til sterkere statlig styring med kommunene som et utslag av reformene i offentlig forvaltning etter at den nye kommuneloven trådte i kraft i 1992. Hun peker på at kommuneloven la opp til en organisatorisk fristilling i kommunene, noe som kan føre til at kommunene prioriterer mer tverrsektorielt enn tidligere. Dette kan i sin tur føre til at statlige sektorinteresser (staten er fortsatt sektororganisert) vil ta i bruk nye styringsmekanismer for å kompensere for det de oppfatter som tapte styringsmuligheter når den tidligere vertikale integrasjonen faller bort. I dette tilfelle kunne det innebære forsøk på styring gjennom prosessuelle regler. Vi kan imidlertid vanskelig se at det er dette som skjer. På plan- og byggesaksområdet er sektoren fortsatt organisert sektorielt, som i staten. Problemet må heller ligge i at departement og direktorat (sektormyndighetene) ikke når fram i den kommunale prioritering, uavhengig av endringer i organisering. Og som vi har antydnet, kan det ligge i at det mangler legitimitet å forfølge teknisk forskrift som kommunalt mål, samtidig som byggesaksmedarbeiderne er styrt av planer forankret i de kommunale mål.

#### *Usikkerhet og kompetanseproblemer*

Men problemstillingene knyttet til motivering for nye oppgaver mellom BE og byggesaksavdelingene kan også ligge på et annet plan og kan handle om nye oppgaver, usikkerhet og kompetanseproblemer. Vi har sett at byggesaksavdelingene i hovedsak er bemannet med byggeteknisk kompetanse og byggeteknikk er "faget". Mange opplevde at deres kompetanse ble mindre aktuell etter reformen. 40 % mener at byggesaksbehandling har mistet mye av sitt byggefaglige innhold, men ca 1/4 mener at tilsyn er en faglig utfordring.

Vi finner også at mange fortsetter med praksiser som virker meningsfulle for dem, har småmøter med prosjekterende og besøk på byggeplassen. Vi pekte på at disse møtene og arenaene ga en flyt av kunnskap og erfaringsutvekslinger og som igjen underbygde for eksempel kontrolldokumentasjonens troverdighet. Men de vi intervjuet var ikke så sikre på at disse praksisformene var helt legitime under den nye reformen, de forsikret at de ikke ga assistanse til prosjektering i småmøtene og at de ikke drev tradisjonell byggeplasskontroll når de var ute på bygget. Problemet kan delvis ligge i at det ble etablert en agenda ved iverksetting av reformen der en skulle *gå fra en type praksis til en helt annen og forskjellig praksis*. Det ble stor usikkerhet om rett og galt og det ble vanskelig å se "gamle" framgangsmåter som deler av nye praksiser. Her vil vi peke på den nye temaveilederen for tilsyn som på dette punktet kommer aktørene litt i møte (se Statens byggetekniske etat melding HO-1/2004). Her peker en på at det finnes mange forskjellige metoder og veier til målet og at metodene må tilpasses hver enkelt sak. Og det presiseres at det er siktemålet med den kommunale kontrollen som er nytt, ikke nødvendigvis metodene.

Når en stor del av de som besvarer surveyen, mener at jobben har mistet mye av sitt faglige innhold, er det grunn til å reflektere litt over "det faglige" i saksbehandling og tilsyn. Uten å ha tilstrekkelige kunnskaper i "faget", kan en likevel peke på at det i mange tilfeller må være en utfordring å se til at alle ansvarsområder er dekket med tilstrekkelig kompetanse (Stenstad og Næss Rolstad 2004), eller om et fag har dekket alle relevante kontrollpunkter i sitt kontrollopplegg. Det er her uklart hva kommunene tenker om avdelingenes kompetanse. I et intervju om tilsyn sier en informant: "Kommunene har ikke alle typer fagkompetanse og kan vanskelig gjøre alle slags vurderinger. Ved et tilsyn kan en i noen tilfelle bare vurdere om

kontrolldokumentasjonen foreligger, noe som bare er en formal øvelse.” Andre informanter mener seg meget kompetente etter lang og omfattende praksis. Når en spør de utøvende, prosjekterende og utførende om behovet for tilsyn, mener de fleste at det hadde vært greit. Som vi tidligere har nevnt, skulle de gjerne tatt seg en prat og vist fram all kontrolldokumentasjonen de har samlet. Når vi følger opp spørsmålet og knytter det til kompetanse hos tilsynet, blir aktørene litt mer avventende med hensyn til tilsyn. I mange tilfeller så de ikke at det var riktig kompetanse tilstede.

Mange byggesaker er enkle, og det er ikke behov for all verdens kompetanse. Noen byggesaker er omfattende og kompliserte. Det kan være at reformen i noen kommuner krever økt kompetanse. Dette uttrykkes også av kommunene i andre undersøkelser (Støa m.fl. 2004). Vi fant at en av casekommunene hadde forsterket kompetansen ved bare å ansettesivilingeniører etter reformen. Vi skal derfor ikke se bort fra at det kan foreligge kompetanseproblemer og at dette er en hindring med hensyn til utvikling av tilsyn.

## Kapittel 6. Kvalitetssikring og kontrollarbeidet

### 1. Reformen bygger på kvalitetssikring

I dette kapitlet skal vi se på byggebransjens tilnærming til reformen og hvordan de ivaretar sitt kontrollansvar. At de ulike aktører kontrollerer sitt eget arbeid, kan ikke være noe nytt. Vi går ut fra at ulike fag alltid har hatt sine tilnærminger til å kontrollere egne arbeidere. Klakegg viser hvordan vi i Norge fra 60-tallet har hatt en utvikling i kontrollformene og hvordan kvalitetsstyring utvikles i byggebransjen (Klakegg 1993). Det foregikk et kontinuerlig arbeid på hele 80-tallet for å utvikle kvalitetssikring av byggeprosjekter og det var rettet stor oppmerksomhet mot egen utvikling og kvalitetsstyring i byggebransjen forut for reformen. I denne sikringen så en opprinnelig bare på de eksterne kravene fra byggherrene og søkte å sikre at disse gjennom kvalitetssikring skulle få en ekstra garanti for sine bestillinger. Etter hvert ble slik kvalitetsutvikling akseptert som bedriftenes interne tiltak for å styre kvaliteten av sine leveranser fra start til slutt og et ledd i en vedvarende forbedringsprosess (Hansen og Sjøholt 1989).

Byggesaksreformen tar utgangspunkt i kvalitetssikringsfilosofien og forutsetter at bedriftene arbeider med egen kvalitet gjennom kvalitetssystemer. Reformen gir aktørene ansvaret for å ivareta de offentlige kravene til kvaliteten i bygg, på linje med kvalitetskrav avledet av hva som ligger i kontraktene. Tanken er at planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av kontroller opp mot myndighetskrav og andre krav styres gjennom kvalitetsstyringssystemet. Som det heter i proposisjonen: ”Det tas imidlertid sikte på at egenkontrollsystemene (med myndighetskravene, min anm.) skal kunne koordineres med bedriftenes egen kvalitetssikring” (Ot.prp. nr 39 (1993-94):24). Ved å basere seg på egenkontroll av de offentlige kravene knyttet til bedriftenes egne kvalitetssystemer ville også kontrollen bli billigere enn om en valgte uavhengig kontroll (Ot.prp. nr 39 (1993-94):24).

Reformen innførte derfor krav til foretakssystemer som forutsetning for å være kvalifisert for ansvarsrett.

### 2. Kvalitetssikring – gode prosesser eller unødvendig dokumentasjon?

I Norge er utviklingen av kvalitetssikring innen bygg- og anlegg sterkt påvirket av oljebransjen. De store offshoreprosjektene krevde omfattende dokumentasjon og styring. Dette har delvis vært benyttet i byggeprosjekter på fastlandet med mindre suksess. Arbeidsmåtene har vist seg for omfattende til bruk i mindre prosjekter. Kvalitetssystemene innen bygg har derfor ofte blitt oppfattet som for mye papirarbeid med for liten relevans i forhold til de daglige problemene i byggeprosjektene (Klakegg 1993:14) Vi ser her at et poeng dersom den nye egenkontrollen opp mot myndighetskravene skal lykkes, er at systemet har en riktig skala og oppleves som relevant av dem som skal bruke systemene.

I kapittel 1 trakk vi fram erfaringen med innføringen av internkontrollforskriften. Internkontrollforskriften innebærer en styringsendring der virksomhetene selv skal ivareta de offentlige kravene, og selv innføre systemer og rutiner for å sikre dette. Reformen er slik parallell til PBL-reformen selv om tilsynsfunksjonene er ulikt utformet innen de to reformene. Erfaringene med iverksettingen av internkontrollreformen viste at de offentlige kravene måtte oppleves som relevante og kontrollarbeidet oppleves som nyttig for at kontrollsystemet skulle få noen betydning (Saksvik 1994). Dersom systemene ikke var knyttet til målene som skulle

oppnåes, er det en tendens til at systemene lever sitt eget liv og får egenverdi som dokumentasjon overfor myndighetene. ”Vi har systemer”.

Dersom systemer og dokumentasjon ikke er praktisk tilpasset, er det en fare for at myndighetskravene bare ivaretaes formelt og har liten innvirkning på praksis. Det er ikke systemer som skaper bedre kvalitet i alle ledd, men *praksisendringer* hos ulike aktører i byggeprosessen. *De gode systemer er ment å hjelpe fram den gode praksis*. Dersom reformen primært fører til byråkratisering og papirrutiner vil ikke reformen kunne nå sine mål.

På denne bakgrunn har vi formulert følgende problemstillinger:

Hva synes å være virksomhetenes tilpasning til krav om kontroll?

Hvordan forenes byggebransjens arbeidsform med de formelle kontrolloppleggene (kontrollplan, foretakssystem)?

Byggebransjen er svært heterogen, med ulike fag og faglige tradisjoner. Det er også stor variasjon i byggeprosjektenes størrelse og kompleksitet, noe som fordrer ulike tilnærminger til kontroller i ulike prosjekter. Videre er gjennomføringen av en byggesak organisert etter ulike modeller noe som også har betydning for ansvarsforholdene og kontrollansvaret. Dette er et komplekst materiale.

### 3. Utvalg av case og intervju med aktører

Vi har tidligere gjennomgått kommunenes arbeid og erfaring med gjennomføring av ny PBL. Vi har gjort åtte casestudier. I tre av dem, case 6-8 har vi også valgt ut prosjekter, til sammen 10 prosjekter som er vårt utgangspunkt for å intervjuere prosjekterende og utførende om deres kontrollpraksis.

De prosjektene vi har tatt utgangspunkt i, vil i teksten omtales som *referanseprosjekter*. Tre prosjekter er små (to hytteprosjekter og en enbolig). De øvrige prosjektene er relativt store (tre forretningsbygg og fire større boligprosjekter). Det blir i denne rapporten for omfattende å dokumentere hvert prosjekt og knytte kontrollpraksisen til dette prosjektets problemstillinger og organisering. Men det kan være at konkrete erfaringer og problemstillinger knytter seg til et gitt prosjekt og at prosjekterfaringer slik blir trukket med.

Referanseprosjektene er valgt ut i samarbeid med kommunene. Vi hadde ønsker om ulike prosjekttypen, store og små prosjekter, boliger og forretningsbygg. Ut fra våre ønsker foreslo kommunene ulike prosjekter som vi valgte blant. Ut fra tilsendte ansvarsoppgaver, har vi kontaktet et utvalg aktører i den enkelte byggesak (i noen byggesaker alle aktørene), og intervjuet disse.

I intervjuene har vi lagt vekt på to tema:

- Hva var motivet for å innføre foretakssystem? Hvordan har foretaket arbeidet med systemutvikling? I de fleste tilfellene har vi hatt tilgang på systempermen.
- Hvordan har foretaket lagt opp kontrollarbeidet? Vi har tatt utgangspunkt i kontrollarbeidet i det aktuelle referanseprosjektet. For utføring har vi i noen prosjekter også sett på kontrolldokumentasjonen.



#### 4. Tiltak og gjennomføringsformer som basis for erfaringer

Dersom vi ser på foretakenes kontrollarbeid, er det motivert ut fra to forhold:

- Kontroll i relasjon til avtaler og kontrakter (det privatrettslige)
- Kontroll i relasjon til deres ansvar overfor kravene i plan- og bygningsloven (det offentligrettslige)

Hvem som har hvilket ansvaret overfor bygningsmyndighetene, avhenger blant annet av deres rolle i gjennomføringsmodellen. Gjennomføringsmodellen regulerer også det privatrettslige ansvaret. *Hva som er et foretaks kontrollansvar i referanseprosjektet avhenger derfor av rollen i gjennomføringsformen.* I våre intervjuer vil for eksempel en arkitekt ha ansvaret overfor bygningsmyndighetene fram til rammetillatelsen gis. Etter at rammetillatelsen er gitt kan arkitektens rolle og ansvar være svært varierende, avhengig av gjennomføringsmodellen. Tilsvarende gjelder for eksempel entreprenøren som kan være hovedentreprenør eller underentreprenør med eget ansvar overfor bygningsmyndighetene eller underentreprenør i en totalentreprise uten eget ansvar overfor bygningsmyndighetene.

Vi vil her gi en kort oversikt over vanlige ansvarsforhold i tre mye brukte gjennomføringsformer, og deretter kort gjøre rede for sentrale trekk ved referanseprosjektene, som gjennomføringsform og ansvarsforhold.

#### 5. Gjennomføringsmodeller

Det er byggherren som bestemmer gjennomføringsmodellen for et prosjekt ut fra erfaring og egen gjennomføringsevne. En gjennomføringsmodell består av prosjektets organisasjonsform, entreprisemodell, kontraheringsform og kontraktstyper (Arge 2001). En gjennomføringsmodell angir organiseringen og ledelsesstrukturen i et byggeprosjekt.

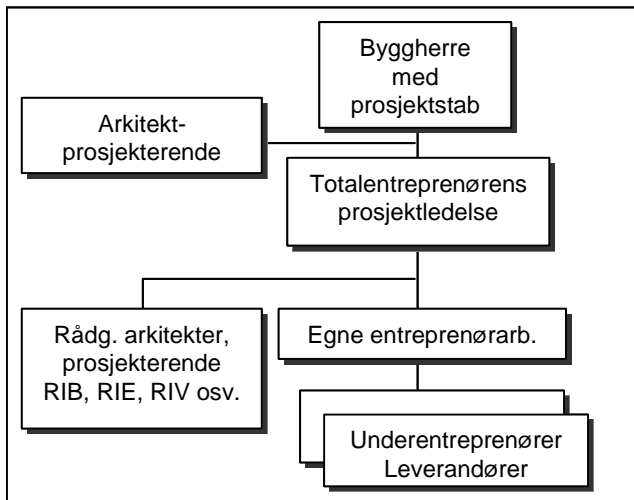
Organiseringen definerer fordelingen av arbeidsoppgaver, byggherrens rolle, ledelsesstruktur og hvilke roller og ansvar de øvrige aktørene har i byggeprosjektet.

Entrepriseformen angir hvilken struktur byggherren har valgt for kontrahering av sine aktører i prosjektet. Aktører er alle de ansvarlige rollene etter plan- og bygningsloven, som ansvarlig prosjekterende, utførende og kontrollerende, samt de privatrettslige rollene som prosjektleder og byggeleder.

Hva som blir byggherrens rolle og oppgaver i egen organisasjon avhenger også av hvilken entrepriseform han velger. Grovt sett kan vi si at dersom byggherren velger en totalentreprise, setter han bort de aller fleste oppgavene til andre. Velger han derimot en byggherrestyrt delt entreprise, ligger det mange oppgaver i byggherrens egen organisasjon.

Vi vil her gå igjennom de entrepriseformene vi ser i de valgte prosjektene. Hovedformene vi finner er totalentreprise, byggherrestyrt delt entreprise og hovedentreprise. Disse entrepriseformene har mange varianter. Det er sjelden at en finner rene modeller, men visse fellestrekk ved entreprisene gjør at det er riktig å kategorisere dem under en av disse formene. Organiseringen og styringen vil også være forskjellig i store og små prosjekter. Det er ikke så mange ansvarsområder og mange oppgaver å fordele og styre i et eneboligprosjekt som i et større forretningsbygg, selv om entrepriseformen kan være den samme. Modellene for entrepriseformer som vi her viser fokuserer på styringsforholdene, og er forenklet i forhold til komplekse prosjekter, men for komplekse i forhold til enklere prosjekter.

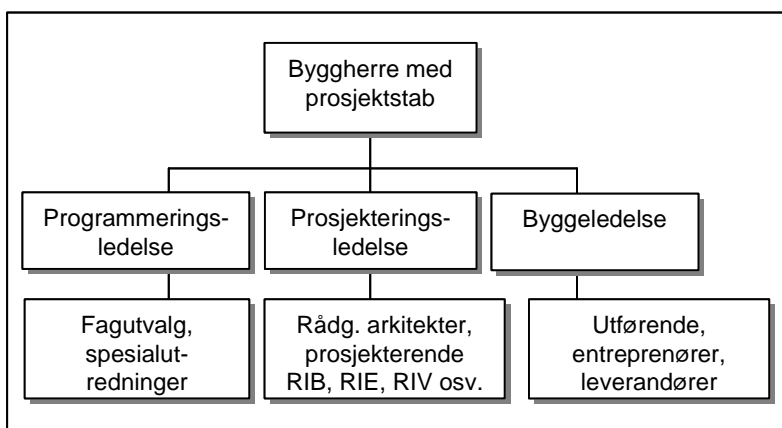
## Totalentreprise



Figur 8. Rollefordeling i en totalentreprise

Modellen viser en totalentreprise, der entreprenøren styrer både detaljprosjekteringen og utførelsen, og selv kontraherer prosjekterende underentreprenører og/eller leverandører. Ved en totalentreprise har totalentreprenøren prosjektledelse og samkjører prosjektet fra detaljprosjekteringsfasen og gjennom utføringsfasen. Rådgivere/arkitekt er ofte tiltransportert fra første del av prosjekteringen. Dette innebærer at rådgivere/arkitekt først arbeider med kontrakt med byggherren og at byggherren etter første fase krever at totalentreprenøren skal benytte seg av de samme rådgivere. Alternativt kan totalentreprenøren kontrahere egne rådgivere. Totalentreprenøren styrer videre all ledelse av byggeprosjektet. Innenfor denne modellen vil arkitekten være ansvarlig overfor byggesaksmyndighetene fram til rammesøknaden, men deretter overtar ofte totalentreprenøren PBL-ansvaret. I noen tilfeller vil prosjekteringsansvaret for detaljprosjekteringen skilles ut som eget ansvar. Det kan være samme arkitekt som prosjekterte fram til rammetillatelsen eller det kan være en annen arkitekt.

## Byggherrestyrt, delt entreprise



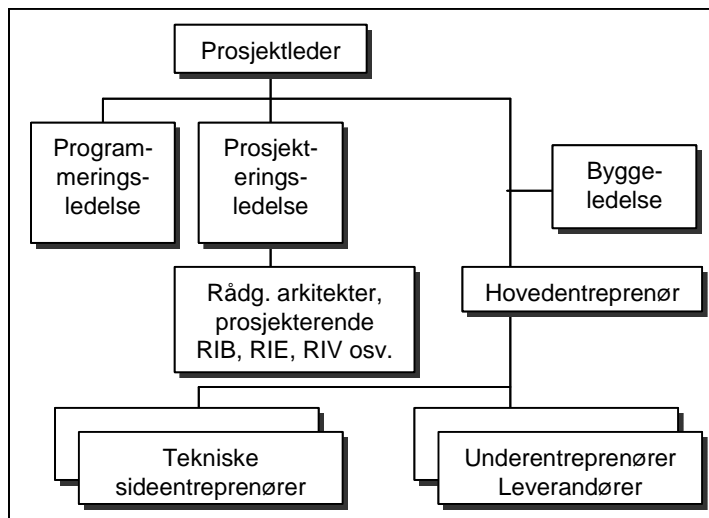
Figur 9 Rollefordeling i en byggherrestyrt delt entreprise

Modellen viser en byggherrestyrt delt entreprise, der byggherren gjennom sin egen eller innleid prosjektleder styrer prosjektets utvikling. Ofte tilsettes det en byggeleder som styrer

prosjektet i utføringsfasen. Prosjektleder og byggeleder er som nevnt foran ikke definert med eget ansvar overfor Plan- og bygningsloven, men har kun et privatrettslig forhold til byggherren gjennom sin kontrakt med denne. Vi ser at i denne modellen styrer byggeleder utførelsesfasen, selv om byggeleder har et privatrettslig forhold til byggherren og ikke har eget ansvar i følge plan- og bygningsloven.

I en byggherrestyrt delt entreprise vil normalt alle de øvrige aktørene stå med eget ansvar overfor bygningsmyndighetene.

## Hovedentreprise



Figur 10 Rollefordeling i en hovedentreprise

Modellen viser en hovedentreprise med tiltransporterte sideentreprenører (de tyngre tekniske fagene), der hovedentreprenøren ofte har en administrativ rolle med underentreprenører og leverandører som er kontrahert gjennom byggherren. Hovedentreprenøren har en egen byggeplassleder som styrer og koordinerer egne arbeider samt underentreprenører og leverandører. Hovedentreprenøren er ansvarlig for framdrift og tidsbruk overfor byggherren og er PBL-ansvarlig overfor bygningsmyndighetene.

Også i hovedentrepriser har byggherrene ofte en byggeleder på byggeplassen. Denne har et begrenset arbeidsområde og har ikke noe PBL-ansvar. Vedkommende fører kontroll med utførelsen på vegne av byggherren.

Her har arkitekten vanligvis ansvar overfor pbl, som søker og for egen prosjektering helt fram til ferdig prosjektering. Også de tekniske prosjekterende vil ha eget PBL-ansvar.

Hovedentreprenøren kan velge å ta PBL-ansvaret for hele utføringen, men behøver ikke å gjøre det. Underentreprenørene kan ha PBL-ansvar for eget arbeid.

## 6. Arkitekter – roller

Når vi skriver om arkitektens kontroll og ansvar, kan dette relatere seg til ulike roller, både som ansvarlig søker og som prosjekterende. Som prosjekterende vil ansvaret være bestemt av hvilke posisjon vedkommende har i relasjon til gjennomføringsmodellen som er valgt for prosjektet.

Arkitekten vil ofte være ansvarlig søker og overfor bygningsmyndighetene ha ansvar for at de ulike ansvarsområdene er identifisert og dekket med ansvar, dvs at det er satt kompetente aktører på oppgavene. Kommunen forholder seg i sin byggesaksbehandling til ansvarlig søker

forslag av tiltaksklasse. Ansvarlig søker sender også inn kontrollplan(er) for tiltaket, men uten å ha noe eget ansvar for innholdet av kontrollplanene fra de ulike aktørene.

Arkitekten vil også være prosjekterende, som oftest med eget ansvar overfor bygningsmyndighetene.

Som prosjekterende skal arkitekten kontrollere eget arbeid og utføre ulike typer oppdrag i de ulike gjennomføringsmodellene:

i tidlig fase og fram til rammetillatelsen; skisseprosjektering og søknadsutforming, ofte i rollen som ansvarlig søker og med eget PBL-ansvar som arkitekturprosjekterende

i detaljprosjektering; utarbeidelse av arbeidstegninger og detaljer, med eget PBL-ansvar som arkitekturprosjekterende

i detaljprosjektering; utarbeidelse av arbeidstegninger og detaljer, underlagt totalentreprenør, på entreprenørens PBL-ansvar som arkitekturprosjekterende

i detaljprosjektering; utarbeidelse av arbeidstegninger og detaljer, underlagt totalentreprenør, med eget PBL-ansvar som arkitekturprosjekterende

I våre intervjuer vil arkitekten ofte ha flere roller, som ansvarlig søker og som prosjekterende. Erfaringene som vi får formidlet gjennom intervjuer med aktørene kan være knyttet til begge roller og til erfaringer fra ulike gjennomføringsmodeller og organiseringen. De kontrollerfaringer vi gjennomgår, vil være knyttet til arkitektens rolle som prosjekterende. Med hensyn til kontrollarbeid i rollen som ansvarlig søker, viser vi til andre arbeider (Berg 2005).

Byggmestere, entreprenører og ferdighusleverandører – roller og erfaringer

Når vi skriver om entreprenørens kontrollarbeid, kan dette handle om både kontroll av egne arbeider og kontroll av underentreprenører, med eller uten egen ansvarsrett. I noen tilfeller har totalentreprenøren ingen egne arbeider og styrer bare underentreprenørene. I andre tilfeller har total- eller hovedentreprenøren både egne arbeider og styring av underentreprenører. Eller vi har underentreprenører som styrer egne arbeider, med eller uten egen ansvarsrett. I gjennomgangen av utførende foretak vil vi derfor skille mellom kontroll av underentreprenører (der dette er aktuelt) og kontroll av egne arbeider.

## 7. Oversikt over tiltakene

Vi har her identifisert tiltakene fra A til J. Hvert prosjekt vil ha mange aktører og prosjektoversikten viser deres rolle og deres ansvar relatert til gjennomføringsform og PBL-ansvar.

I omtalen av aktørenes kontrollarbeid vil vi identifisere dem med prosjektet og hvilken casekommune prosjektet referere seg til.

### **Prosjekt A Yrkesbygg**

Kommune 6

Frittstående elementbygg i to etasjer med til sammen ca 3 000 kvm som er byggemeldt i tiltaksklasse 2.

Prosjektet er organisert som en hovedentreprise. Ansvarlig søker er også ansvarlig prosjekterende. Hovedentreprenør har ikke ansvaret for rørarbeider, luftbehandling, automatikk, elkraft og heis. Disse er kontrahert av hovedentreprenør og arbeider med egne ansvarsretter.

### **Prosjekt B Boligbygg**

Kommune 6

Flere større boligblokker med til sammen 12 000 kvm som er byggemeldt i tiltaksklasse 3.

Prosjektet var organisert som en totalentreprise. Arkitekten som var prosjekteringsleder ble tiltransportert totalentreprenøren. Totalentreprenøren utførte tømmerarbeider i egenregi, mens

alle de øvrige arbeidene ble levert av underentreprenører. Underentreprenørene leverte prosjektering og utførelse for alle tekniske fag.

### **Prosjekt C Småhusprosjekt**

Kommune 6

Enebolig som er byggemeldt i tiltaksklasse 1.

Byggmesteren er her byggherre og ansvarlig søker og står som totalleverandør overfor kjøperen. Prosjektet var formelt en totalentreprise. Byggmesteren var ansvarlig for både prosjektering og utførelse.

### **Prosjekt D Boligbygg**

Kommune 6

Boligprosjekt oppført som elementbygg med til sammen 16 000 kvm og byggemeldt i tiltaksklasse 3.

Prosjektet var organisert som en totalentreprise hvor alle tjenester og all utførelse var innkjøpt hos andre leverandører enn totalentreprenøren. Entreprenøren kun administrerte prosjektet.

### **Prosjekt E Forretningsbygg i sentrum**

Kommune 7

Forretningsbygg med til sammen 6 500 kvm som er byggemeldt i tiltaksklasse 3.

Prosjektet er organisert som totalentreprise med byggkomplettansvar på utførelsesdelen. På prosjekteringsdelen er det også byggkomplett, men med unntak av to fagområder som er belagt med egen ansvarsrett. Arkitekten har egen ansvarsrett for bygningsutformingen og rådgivende ingeniør er ansvarlig for prosjektering innen konstruksjonsteknikk.

Byggherren engasjerte arkitektkontoret for den første prosjektutredningen. Siden ble arkitekten overført til totalentreprenøren. Totalentreprenøren videreførte i første fase kontakten med myndighetene via arkitekten, men sto selv for søknaden om rammetillatelse. Totalentreprenøren er ansvarlig søker for begge søknadstrinn.

### **Prosjekt F Rekkehusprosjekt**

Kommune 7

Rekkehusprosjekt på tre etasjer med to boenheter. Prosjektet er en del av et større boligfelt med tre utbyggere, og er byggemeldt i tiltaksklasse 2.

Et utbyggingselskap står for utbyggingen av hele feltet og er byggherre. En arkitekt har søkeransvaret for hele utbyggingsområdet og er ansvarlig for prosjekteringen. Unntaket er brannprosjektering der konsulenten arbeider med selvstendig ansvarsrett fordi arkitekten ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Byggmesteren har ansvaret for utføringen. Prosjektet er organisert som en totalentreprise.

### **Prosjekt G Hytte**

Kommune 8

Hytten er byggemeldt i tiltaksklasse 1.

Byggherren er her et eiendomsutviklingselskap. Prosjektet er organisert som en byggherrestyrt, delt entreprise. Selskapet er selv ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende. Byggmester og entreprenør for grunnarbeidet har sideordnede entrepriser og elektroentreprenør er underentreprenør under byggmesteren.

### **Prosjekt H Hytte**

Kommune 8

Hytten er byggemeldt i tiltaksklasse 1.

Byggherren er her en hytteprodusent som står som totalleverandør overfor kjøperen. Foretaket står som ansvarlig søker, prosjekterende og utførende. Formelt er prosjektet organisert som en totalentreprise. De står selv for prosjektering og delvis for utføring. De bruker underentreprenører på grunnarbeidet og for noen tiltak (deriblant vårt referanseprosjekt) også for tømmerarbeidet.

**Prosjekt I Forretningsbygg**

Kommune 8

Tiltaket omfatter et elementbygg med butikk og 13 leiligheter, som er byggemeldt i tiltaksklasse 2.

Byggherren er et eiendomsselskap og selskapet har styrt byggeprosessen gjennom egen byggeleder. Gjennomføringsmodellen som er valgt ser ut til å være en oppdelt, byggherrestyrt entreprise der alle aktørene har selvstendig PBL-ansvar.

**Prosjekt J Enebolig**

Kommune 8

Tiltaket omfatter en enebolig, byggemeldt i tiltaksklasse 1.

Byggherren er selv snekker og bygget reises med stor egeninnsats. Byggherren administrerer selv byggesaken etter prosjektering og gjennomføringsformen er en byggherrestyrt, delt entreprise. Ferdighusfirmaet står som ansvarlig søker og prosjekterende og de ulike utførende har selvstendige PBL-ansvar.

## Kapittel 7 Arkitekturprosjektering

Vi vil i dette kapittelet gå nærmere inn på kontrollpraksisen innen arkitekturprosjektering. 40 % av byggskadene kan direkte tilbakeføres til unnlaterelser eller feil ved prosjekteringen (Ingvaldsen 1994). Forbedringer i prosjekteringsprosessen gjennom bedre organisering av prosessen og bedre kontroll synes derfor å være en forutsetning for forbedring av kvaliteten i byggverk.

### 1. Generell gjennomgang av arbeidspraksisen

I arkitektens hverdag inngår en rekke arbeidsoperasjoner, hvorav flere er gjenstand for kontroller. Valg av gjennomføringsmodell i det enkelte prosjekt har betydning for hvilke ansvars- og arbeidsoppgaver arkitekten har, og dette varierer derfor noe fra prosjekt til prosjekt. Generelt sett er arbeidsoppgavene knyttet til rammeutforming/kartlegging av rammebetingelser, prosjektering ved tegning, beregninger, byggebeskrivelser, byggesøknader og kontakt med myndigheter samt evt. prosjekterings-, prosjekt- og byggeledelse, ivaretagelse av grensesnitt mellom prosjekterende og utførende samt kvalitetssikring av egne arbeider. Den enkleste måten å betrakte arkitektens arbeidsprosess på er gjennom byggepilen, som viser ved hvilke stadier arkitekten medvirker, se tidligere.

#### **Utviklingen fra håndtegnning til DAK**

Bruk av data og data-assistert konstruksjon (DAK) i arkitektbransjen har siden midten av 80-tallet nærmest eksplodert. Utviklingen av maskinvare og programvare har vært voldsom og har ført til svært endrete forhold for arkitekter og andre rådgivende konsulenter både når det gjelder prosjektering, kontroll av egen og andres prosjektering, samkvem med øvrige prosjekterende og utøvende, og prosjektstyring og kvalitetssikring. Ved prosjektering måtte tegneren tidligere produsere stadig nye tegninger, noe som i seg selv førte til hyppig kontroll av det som var tegnet. Det samme var tilfelle med beskrivelser, som på en helt annen måte enn i dag måtte finleses og skrives manuelt på nytt ved feil. Kontrollpraksis var basert på manuell feilsøking ved lesing og ved å legge tegninger over hverandre.

Endringer ble på samme måte som i dag påført i endringsfelt i rammen på tegningen (se beskrivelse lenger ned), men det var ikke arkivering i samme grad som i dag av tidligere tegninger, da endringene i stor grad ble utført direkte på originaltegningen, evt. på en foliekopi, og det ikke fantes så mange kopier av tegningene som det gjør i dag. Der det for eksempel brukes ulike tegnesystemer som ikke er kompatible, foregår denne typen tegningskontroll til en viss grad fremdeles (ved sammenligning av folieutskriften / ”gjennomsiktige tegninger”), men det skjer i svært liten grad og stadig sjeldnere. Tidligere praksis ble videreført til tegning på data, og ligger til grunn for dagens måte å føre endringer på. I dag tydeliggjøres imidlertid endringer på en bedre måte, samt at arkiveringsrutiner (både for tegninger i papirform og digitalt) muliggjør en helt annen sporbarhet. Før plan- og bygningslovsreformens nye krav til kontroll og dokumentering ble innført var kontroll i stor grad basert på egen- og sidemannskontroll. Alle tegninger ble vanligvis gjennomgått før utsendelse. Hos større, systemorienterte arkitektkontorer har nok endringene i kontroll og dokumentering gått gradvis i takt med den generelle utviklingen av maskin- og programvare, og uten at de nye kravene i PBL har ført til store endringer. Disse foretakene har bl.a. på grunn av mange ansatte hatt behov for oversikt og struktur. Hos mindre

foretak derimot, har lovreformen sannsynligvis ført til større endringer fordi systemkravene har skapt et utvidet behov for strukturering.

### **Kartlegging av rammebetingelser**

Aktiviteten omfatter sammenfating av byggherrens ønsker og behov, innhenting av kommunale bestemmelser og planer, offentlig rammeverk, gjennomføring av forhåndskonferanser etc. Dette kartleggingsarbeidet munner ut i et rammeverk for prosjektet, et prosjekteringsgrunnlag. Dette grunnlaget er avgjørende for det samlede resultatet. Her innhentes alle opplysninger som gir hoveddrammer for prosjektet, branntekniske bestemmelser ut fra størrelse og kompleksitet, reguleringsbestemmelser som påvirker form, forhold til omkringliggende bygninger, utnyttelsesgrad, bestemmelser i TEK (ren teknisk forskrift) etc. Ofte benyttes disse opplysningene til å lage en "skreddersydd" sjekkliste eller oversikt, kun tilpasset et spesifikt prosjekt. Som utgangspunkt for denne oversikten ligger gjerne en generelt oppbygget "kvalitetsplan" til grunn, hvor alle nødvendige rammebetingelser blir ivaretatt. Ikke alle har en slik generell kvalitetsplan, den kan like gjerne være mental ("har det i hodet") som formell og faktisk foreliggende. Videre prosjektering baseres på opplysningene samlet i denne fasen. Enkelte rammer vil avhenge av konseptvalg, og dette arbeidet er naturligvis avhengig av utvikling av skisseprosjektet og ideer om hvordan prosjektet tar form. Kontroll av rammebetingelsene gjennomføres på varierende måter, ikke nødvendigvis for kontrollens skyld men mer for å verifisere at prosjekteringspremissene faktisk er korrekte, blant annet med kryssjekking av kilder i forhold til utregning av areal osv.

### **Prosjektering**

Et prosjekt utvikles gjennom flere prosjekteringsfaser. Etter å ha kartlagt rammebetingelsene er premissene for prosjekteringen lagt. Eventuelle endringer i rammebetingelsene kommer stort sett gjennom endrete forutsetninger fra byggherrens side. Et skisseprosjekt skal bare være et forslag til mulig utforming, eventuelt med flere alternativer, og er ikke nødvendigvis gjenstand for utstrakt kontroll (utover kontroll av rammebetingelsene). Likevel er skisseprosjektet viktig ved at det legger konseptuelle føringer for prosjektet, og mange grunnleggende beslutninger tas i denne fasen av prosjekteringen.

Over i hovedprosjekteringen begynner det å bli viktig å følge opp med kontroll i takt med prosjektets utvikling. Denne kontrollen skal ivareta rammebetingelsene som ble fastlagt før eller i startfasen av prosjekteringen, fange opp endringer fra andre prosjekterende, sjekke alle beregninger, se til at tegningsproduksjonen dekker alle behov etc.

Byggherrekravene og de offentlige kravene setter rammebetingelsene for prosjektet og styres inn gjennom arkitektens arbeid med utformingen. Prosjekteringen blir dermed et samspill mellom kreativ utfoldelse og best mulig oppfyllelse av fastsatte krav og bestemmelser. Kontroll gjennomføres gjerne ved egen- eller sidemannskontroll på mindre prosjekter, evt. ved uavhengig kontroll ved større prosjekter. Kontroll kan dokumenteres ved avkrysning og arkivering av tegninger, i journaler, ved arkivering av referater og andre skrevne dokumenter.

## **2. Kontrollarbeidet hos arkitekturprosjekterende - empiri**

Graden av kontrollarbeid, og måten det gjøres på varierer sterkt fra arkitekt til arkitekt. Enkelte bedrifter/foretak har nedlagt et stort arbeid med utvikling, revidering og oppfølging av egne kvalitetssystemer der kontroll inngår som en modul, mens andre har en perm stående i hyllen, og baserer det meste av kontrollarbeidet på uskrevne rutiner bygget på erfaring ("mentale sjekklister"). I det følgende skisseres hva som er erfart som vanlig praksis flere steder når det gjelder kontroll. Vi vil her gjennomgå empirien i 8



arkitekturprosjekteringsforetak. Foretakene er av ulik størrelse og prosjektene som våre intervjuer er knyttet til, er av ulik størrelse og kompleksitet.

### **Prosjekt A Yrkesbygg Ansvarlig prosjekterende.**

Kommune 6

#### *Om foretaket*

Foretaket har 7 ansatte, derav 6 arkitekter. Kontorets eier er faglig leder. Kontoret har arbeidet med store og små bygg i regionen i snart 20 år. Foretaket har sentral godkjent i tiltaksklasse 3.

#### *Systemutvikling*

Foretaket skaffet et kvalitetssystem da dette ble pålagt. Kvalitetssystemet bygger på MAKS-systemet. De startet tidlig med en oppdatering av systemet, men den er ikke blitt fullført. Arkitekten har en prosjektperm, men har problemer med den fordi malen ikke passer til alle prosjekter. Det skjer ingen systematisk oppdatering av systemet og de peker på at det er det heller ingen som etterspør. De har ingen erfaring med kvalitetsrevisjoner. Lederen av kontoret (eieren) skal selv følge opp alle arkitektene.

#### *Kontrollplan ved søknad*

Ved søknad bruker de en mal for kontrollplaner for prosjektering. De sender inn separate kontrollplaner for alle prosjekteringsfagene. De bruker standardplanen slik at de bare stryker det som er uaktuelt i det omsøkte prosjektet.

#### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Foretaket deler kontrolloppgaven i to: Kontroll av forskriftskrav og kontroll knyttet til andre problemer. De opplyser at de har egen sjekklister for å ivareta privatrettslige forhold.

Hver arkitekt søker for sine egne arbeidere og kontrollerer sitt eget arbeid. Ansvarsoppgaven viser at alle arbeidere er planlagt gjennomført med dokumentert egenkontroll. Kontoret opplyser at de i liten grad bruker sidemannskontroll eller uavhengig kontroll. Den som har en oppgave, tar selv initiativ overfor andre med hensyn til råd og vink. Det understrekes at de er ulike personer og at de har noe ulik kompetanse og det er avhengig av den enkelte person om det blir gjort uformelle kontroller.

I kontrollarbeidet tar de utgangspunkt i en teknisk beskrivelse som er en momentliste med henvisninger til krav i TEK, samt med beskrivelse/løsning. Det framgår av denne listen hva som til enhver tid er prosjektert. Denne listen har en fast mal som det er henvist til i kontrollplanen. Foretaket gjennomfører en papirkontroll av første utskrift av tegningen, ved fysisk å se over tegningen og kontrollere at den er slik de skal være. Så distribueres den elektroniske versjonen videre.

Byggherren har så langt aldri etterspurt kontrollinnsatsen. Kontoret oppgir å bruke mer tid på den formelle delen av prosjekteringsprosessen (søknadsarbeidet og kvalitetssikringen).

### **Prosjekt B Boligbygg Ansvarlig prosjekterende i tidlig fase, deretter tiltransportert entreprenør.**

Kommune 6

#### *Om foretaket*

Foretaket har 18 ansatte og arbeidere med både bygningsprosjektering og reguleringsplanlegging. De har sentral godkjenning fra 1998.

### *Systemutvikling*

Foretaket brukte NPAs MAKS for arkitektkontor. De hadde modifisert dette noe og tilpasset det kontorets behov. Systemet ble beskrevet som rotete og vanskelig å komme inn i og ble ikke ansett som særlig brukbart for kontoret. KS-systemet ble generelt ikke mye brukt og sto for det meste i hyllene.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Vanlig kontrollpraksis på kontoret var sidemannskontroll. Denne var satt i system ved at man fra konseptfasen presenterte tegninger og idéer uformelt for hverandre. Derne hadde de etablert et prinsipp om at de skulle være minst 2 medarbeidere på alle jobber og det ble organisert sidemannskontroll fra rammesøknaden av. En medvirkende årsak til denne organiseringen var dessuten ønsket om å bygge bro mellom eldre og yngre medarbeidere. Når vår informant arbeidet med prosjekteringen, brukte han veiledning til TEK aktivt. TEK ble brukt direkte for å identifisere kravene til tiltaket. Det ble ofte benyttet egne notater for brann og lys. Notatene ble lagt ved rammesøknaden og lagt til grunn for valg av tekniske løsninger.

Arkitekten utformet en kontrollplan for prosjektering som ble brukt som sjekklister. Tidligere hadde de laget mange sjekklister men valgte å bruke bare kontrollplanen. I følge kontrollplanen var kontrollmetoden egenkontroll med signatur på tegningene og tegningene ble påført signatur og dato ved (egen)kontroll. Signatur på tegningen fungerte som dokumentasjon av kontroll. Ved endringer hadde de innarbeidede rutiner bygget på erfaring ("mentale sjekklister").

Foretaket hadde også andre strategier for å sikre god kvalitet. For brann og lyd brukte de konsulenter, både til forslag til løsninger og kontroll av egen prosjektering. Foretaket beholdt ofte ansvaret når de brukte konsulent fordi konsulenten ikke var interessert i å overta KPR-ansvaret. De brukte også byggt tekniske konsulenter. De måtte også bruke konsulenter på brann for å erstatte den hjelpen som kommunene tidligere ga på dette området. Når de brukte konsulenter som uavhengig kontroll, kom denne i stedet for sidemannskontrollen.

De brukte oftere eksterne konsulenter som følge av ny PBL. Ansvarsområdene var bedre definert enn før og det er derfor lettere å påpeke behov for konsulenthjelp overfor byggherren. Det var viktig for kontoret å stå ansvarlig for disse tjenestene, slik at man overfor oppdragsgiver kunne levere en "hel tjenestepakke".

## **Prosjekt E Forretningsbygg Ansvarlig prosjekterende i tidlig fase, deretter tiltransportert entreprenør. Delt arkitekturprosjekteringsansvar Kommune 7**

### *Om foretaket*

Foretaket har 40 tilsatte og er en del av et større konsern. 16 arbeider i arkitekturprosjekteringsavdelingen. Foretaket er sentralt godkjent i tiltaksklasse 3 fra 1998.

### *Systemutvikling*

Foretaket har en kvalitetsstrategi som ligger i tre nivåer. De har en overordnet kvalitetssikringspolitikk for alle på kontoret, de har kompetanseutviklingsplaner for medarbeiderne og de har systemer for å ivareta kvaliteten i praksis. Her ligger systemene som ivaretar PBL-kravene. Foretaket bruker MAKS, men ikke til alt. For skjemaer som kontrollplaner, bruker de et annet system. Det er en utfordring å få alle til å ta systemet i bruk.

### *Kontrollplanlegging og kontrollpraksis*

Et ledd i kvalitetssikringen er at de er flere om å treffe de sentrale beslutningene.

Kvalitetssikringen foregår som en prosess der ulike spørsmål innarbeides etterhvert som de blir avklart. Det viktige for dem er ofte å ivareta grensesnitt, mellom inne og ute eller mellom ulike prosjekteringsansvarlige.

De bruker systemer for tegningskontroll, men reformen har ført til at bruken er blitt mer metodisk. Systemet brukes som en huskeliste over hva som må gjøres i ulike deler av tegningen og hvilket nivå tegningene er på. Kontrollen dokumenteres tradisjonelt ved kvittering på tegningen. De har tegningslister som viser flyten av tegninger og de har flere modeller for oversendelse av tegninger når flere aktører er involvert. Det er ikke huskelistene som kvitteres ut som kontroll, det er tegningene som formaliseres som kontrolldokumentasjon.

De har ikke erfaring for at oppdragsgiver ber om kvalitetssikring for prosjektering. Det skjer bare ved feil.

### **Prosjekt F    Rekkehusprosjekt    Ansvarlig prosjekterende                      Kommune 7**

#### *Om foretaket*

Foretaket har 11 ansatte og hadde i 2002 ikke sentral godkjenning.

#### *Systemutvikling*

Foretaket arbeider med å videreutvikle kvalitetssikringssystemet. De har nå FAX. Foretaket har mange yngre arkitekter med begrenset erfaring og som derfor er redde for å gjøre feil.

Derfor er det viktig for dem å utvikle kvalitetssikringen.

#### *Kontrollplanlegging og kontrollpraksis*

Foretaket driver både med plan og bygg og bruker kontrollplaner på begge områder. Foretaket har kontrollplaner som er relativt like for alle prosjekter.

For referanseprosjektet har vi fått tilsendt en kontrollplan ("sjekklister for bygningsutforming") som er en oversikt over kravområder, kontrollpunkter med tilhørende krav, hvem som er ansvarlig for å gjennomføre kontrollen (de har flere leverandører i prosjektet) og hvordan kontrollen dokumenteres. Foretaket dokumenterer sin kontroll på ulike måter på ulike kravområder, som signatur på tegning eller på sjekklister. Gjennomført kontroll som egenkontroll eller sidemannskontroll (sidedilt) signeres også i kontrollplanen.

Underentreprenør i samme referanseprosjekt bruker samme kontrollplan.

For å få bedre effektivitet og bedre kontroll setter foretaket bort arbeid til underleverandører.. Foretaket har selv brannteknisk kompetanse, men kjøper likevel tjenester på dette området fordi det gir større trygghet. Konsulenten kjøper egne gjennomganger av brann og sikkerhet i et kontrollmøte. Foretaket kjøper også detaljer fra byggeteknisk konsulent. Når den tekniske prosjekteringen er satt ut, skjer kontrollen hos den andre.

### **Prosjekt F    Rekkehusprosjekt    arkitekturprosjekterende, underentreprenør                      Kommune 7**

#### *Om foretaket*

Foretaket hadde 8 ansatte og var et arkitekt- og ingeniørkontor. De hadde fra 1997 sentral godkjenning i tiltaksklasse 1, og søkte av og til lokal godkjenning i klasse 2.

### *Systemutvikling*

Foretaket hadde en håndbok som rommet de faste rutiner, spesielt knyttet til kontordriften. De hadde årlig gjennomgang av håndboken med hensyn til HMS.

### *Kontrollplanlegging og kontrollpraksis*

I referanseprosjektet var dette foretaket engasjert som en tegnekonsulent for et arkitektfirma (se foranstående case) og uten eget ansvar ovenfor PBL. De hadde klare ansvarsforhold i forhold til arkitekten, noe som framgikk av kontrollplanen utarbeidet av arkitekten. Planen synliggjør hvem som hadde ansvaret for å ivareta oppfyllelsen av de tekniske byggeforskriftene og for å kontrollere disse. Kontrollen utføres på tegninger ved egenkontroll og/eller sidemannskontroll og dokumenteres med signatur på kontrollplanen. I andre (og de fleste) byggesaker hadde de ansvarsretten for det prosjekteringsfaglige og kontroll av dette, også prosjekter i samarbeid med arkitekturprosjekterende. De hadde forskjellige sjekklister for når de selv hadde ansvaret og når de ikke hadde ansvaret, men det framgikk av intervjuet at de egentlig arbeidet på samme måte, både når de hadde ansvarsretten selv og i andre prosjekter. De hadde en form for kontorstandard.

## **Prosjekt G Hytte Kontroll av arkitekturprosjektering**

Kommune 8

### *Om foretaket*

Dette er et enmannsforetak uten sentral godkjenning.

### *Systemutvikling, kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Foretaket har et kvalitetssikringssystem og benytter normalt et kontrollopplegg med sjekklister. Referanseprosjektet var et svært lite prosjekt (kontroll av prosjektering av hytte) og arkitekten så seg ikke tjent med å bruke systemet på en så liten jobb. Han hadde et spesielt opplegg for dette arbeidet tilpasset sin rolle som uavhengig kontrollør av prosjektering der den prosjekterende ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Kontrollerklæringen viste hva han hadde sjekket. Han utarbeidet også det han mente manglet av prosjektering, f.eks terrengprofiler og lignende.

Samarbeidet i referanseprosjektet var tilpasset kompetansestrukturen. For å være KPR i dette (og liknende) prosjekter forutsatte han at kjente og kompetente firmaer sto for utføringen. Disse kunne jobben og kunne arbeide med dette detaljeringsnivået. Et generelt problem med prosjektering av hytter var at det var urimelig dyrt for byggherrene med fullprosjektering. Uten fullprosjektering blir det en forutsetning for samarbeidet at den utførende må være kompetent.

## **Prosjekt H Hytte Totalleverandør**

Kommune 8

### *Om foretaket*

Foretaket er en totalleverandør som har alle roller i byggesaken. Firmaet har 12 ansatte med bl.a. ingeniør- og tegnerkompetanse. Foretaket har ikke sentral godkjenning.

### *Systemutvikling, kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Foretaket startet med systemutvikling i 1989 fordi de selv hadde behov for å finne feil tidlig i prosessen. Utviklingen ble påskyndet etter iverksettingen av ny PBL. For hvert prosjekt bygger de opp et system som har flere permer, som oftest to: En perm for kundekrav og en perm for byggelederen.

De har to KS-systemer, ett for prosjektering og ett for utføring. Systemene inneholder kontrollplaner og sjekkister. De har lagt mye arbeid i sjekklister som er knyttet opp mot både TEK og byggherrens ønsker og de sjekker kravene fortløpende under prosjekteringen. Det er liten sammenheng mellom kontrollplaner og sjekklister. Planen brukes bare som vedlegg til søknader til kommunene.

For de prosjekterende er det viktig at de benytter de riktige tegningene og de har derfor gode rutiner for distribusjon og revisjon. De fullprosjekterer hyttene før byggestart fordi det gir den beste kontrollen over sluttproduktet.

### **Prosjekt I Forretningsbygg Ansvar for arkitekturprosjektering**

Kommune8

#### *Om foretaket*

Foretaket er et enkeltmannsforetak som sitter i kontorfellesskap med andre prosjekteringsforetak. Det har ikke sentral godkjenning.

#### *Systemutvikling*

Foretaket begynte med systemutviklingen da det startet opp i 1998 og gjorde dette egentlig på grunn av kravene fra PBL. Som KS-system bruker foretaket MAKS og lager sine egne maler og systemer ut fra dette. Arkitekten bruker systemet aktivt. Foretaket har mange små prosjekter og da forenkler han KS-opplegget.

#### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Den kontrollplanen han sender kommunene ved søknad, er banal og har ikke verdi for hans eget kontrollarbeid. Det egne kontrollarbeidet bygger på gjennomgang av TEK for hvert enkelt prosjekt ut fra prosjektprofil og andre viktige forhold. Slik blir TEK en sjekklister. Denne oversikten over prosjektgrunnlag og krav sender han alle i prosjekteringsgruppen. Ved endringer i prosjektet gjentas denne gjennomgangen. Det han gjør kaller han et arbeidsredskap og ikke en "kontroll". Han har ikke hatt tilsyn på prosjekteringen og ikke noe etterspørsel fra byggherren etter kontrolldokumentasjon for prosjektering.

### **3. Kontroll hos arkitekturprosjekterende – praksis og utfordringer**

#### **Systemer og kontrollarbeid**

Gjennom våre referanseprosjekter har vi intervjuet 8 foretak med ansvar for arkitekturprosjektering. Av disse er to enkeltmannsforetak og de øvrige er relativt store med 7-18 ansatte. Halvdelen av dem hadde i 2002-2003 sentral godkjenning. To av de store kontorene hadde det ikke. Alle hadde systemer som de hadde forsøkt å tilpasse, men det ser ut til at de fleste foretakene hadde problemer med å finne en form som fungerte og som de fikk alle i foretaket til å bruke.

Ser vi på innføring av systemer, er det i ett av tilfellene klart at innføringen er motivert direkte av lovkravet. Tre av foretakene jobbet med systemutvikling og kvalitetssikring ut fra egne kvalitetsbehov. De øvrige er uklare med hensyn til motivet.

#### *Kvalitetsstrategi*

Når vi skal se på kvalitetsstrategier, må vi se på helhetene i hva de gjør. I de større kontorene ser vi at flere foretak tar utgangspunkt i kollegiet: De er to om alle jobber og flere om sentrale beslutninger. To foretak sikrer seg også ved å bruke konsulenter for visse prosjekteringsområder, til prosjektering eller til kontroll av prosjektering. Dette kan også være

på områder der de selv har kompetanse og ansvarsrett, og de beholder ansvaret selv. I andre tilfeller kan andre foretak komme inn med eget ansvar, men det synes ikke å være hovedregelen.

Arbeidsmåten er i hovedsak den samme hos alle arkitektene. De tar utgangspunkt i en teknisk beskrivelse av prosjektet som brukes for å identifisere kravene i teknisk forskrift. Ved oppbygging av prosjektgrunnlaget, ser vi at flere har en dobbel strategi; sjekklister for kundekrav og sjekklister eller momentliste for PBL-krav. Dette er to sider ved kvaliteten de skal levere.

Tegningene kontrolleres etter hvert som arbeidet skrider fram. De fleste større kontorer bruker egenkontroll og sidemannskontroll. Signatur på tegningen innebærer at kontrollen er gjennomført, men i de fleste tilfeller er også signaturen den eneste dokumentasjonen på at kontroll er foretatt. I disse tilfellene er det et langt sprang fra grunnlagsnotater som identifiserer kravene i relasjon til TEK, og kontroll av prosjekteringen. Kontrollsignaturen på tegningen skal da dokumentere både at prosjekteringsgrunnlaget er riktig og at prosjekteringsgrunnlaget er fulgt.

I tre av kontorene finner vi imidlertid at det i tillegg fylles ut en kontrollerklæring eller kontrollplan som gir en oversikt over kravområder, kontrollpunkter med tilhørende krav, eventuelt henvisninger til sjekk- eller momentlister, samt hvordan kontrollen på ulike områder skal dokumenteres (på tegning eller på sjekkliste/momentliste). Denne planen signeres også når kontrollene er gjennomført.

Vi finner at kontroll av arkitekturprosjektering foregår mye som før, men i tre av foretakene ser vi en mer aktiv tilnærming. Vi ser at i disse foretakets trekker egne behov og reformens krav i samme retning. Vi finner slik en positiv utvikling av praksis.

### **Manglende samsvar mellom ansvar og mulighetene til å ivareta det**

Ved reformen hadde de arkitekturprosjekterende fått et nytt ansvar overfor bygningsmyndighetene. Et generelt problem som kom til uttrykk i alle intervjuene, var å ha kontroll over de arbeidene som de har ansvaret for overfor PBL. Dette gjelder ansvaret knyttet til to roller, som ansvarlig søker og som ansvarlig prosjekterende.

Rollen som ansvarlig søker er gjerne knyttet til rollen som prosjekterende. Hvis prosjektet skifter arkitekturprosjekterende etter at søknad om rammetillatelse er sendt, har den ansvarlige søkeren ingen annen rolle i prosjektet enn rollen som ansvarlig søker. For å ivareta sitt ansvar som ansvarlig søker, er vedkommende avhengig av at byggherren holder arkitekten informert og styrer byggesaken slik at ansvarlig søker får ivaretatt sitt ansvar. Arkitektene som ansvarlig søkere opplevde i slike tilfeller at de kunne bli satt i en situasjon der de selv ikke hadde kontroll over alle forhold som de hadde ansvar for overfor bygningsmyndighetene.

I rollen som ansvarlig prosjekterende var problemet for arkitekten knyttet til omfanget av prosjektering. Utfordringen var å avgrense prosjekteringen og samtidig prosjektere tilstrekkelig for fylle sitt ansvar overfor myndighetene. Hvor stort omfang av detaljer som skal prosjekteres innenfor honorarrammen er ofte ikke avklart, og byggherrene ønsker lavest mulig pris og dermed begrenset prosjektering. Prosjekteringsomfanget er primært underlagt honorarrammen, og ikke ansvaret overfor myndighetene. Men ansvarlig prosjekterende har et ansvar overfor plan- og bygningsmyndighetene for at kravene er ivaretatt gjennom tilstrekkelig prosjektering. Ved manglende prosjektering vil ofte entreprenøren prosjektere

resten selv, selv om det skjer på arkitektens ansvar. Alternativt er det opp til den enkelte håndverker selv å finne løsninger uten forutgående prosjektering. Vi finner at flere kontorer i slike tilfeller markerer ansvarsretten ved å (true med å) be seg løst fra ansvaret dersom entreprenøren får andre konsulenter til å fortsette eller gjøre endringer i prosjekteringen.

To foretak foreslår her at kommunene i saksbehandling kunne lagt premisser for prosjekteringsomfanget og detaljeringsnivået, og knyttet kravene til ansvarsoppgaven. Alternativ kunne kommunene foreta tilsyn på prosjektering for å se til at det var sammenheng mellom ansvar, oppgaver og kompetanse.

### **Kommunal kontakt og erfaring**

Hvert av de åtte arkitekturprosjekterende foretakene har arbeidet med tiltak innen flere kommuner innen sin region, og noen av dem har også jobber i andre deler av landet. Vi finner at de erfarer stor forskjell mellom ulike kommuner i saksbehandlingen, innen regionen og generelt. Dette går på flere forhold, som dialogen i søknadsfasen, tempoet og hva de bryr seg om i saksbehandlingen. Hovedbildet er at de har gode erfaringer med kommunenes behandling av byggesøknaden, et funn som underbygges av annen forskning (Stenstad og Næss Rolstad 2004).

Noen hadde erfart at enkelte kommuner går inn i saksbehandlingen og gjør prosjektering. Hovedbildet var likevel at kommunene ikke lenger var rådgivere knyttet til løsninger, men at en i flere kommuner kunne diskutere forskriftskrav med dem. Kommunene så fortsatt på prosjekteringsmaterialet og det faglige innholdet, men passet seg for å "bli prosjekterende".

Når foretakene sendte inn kontrollplaner, var hovedbildet at de ikke fikk noen tilbakemelding, noe som også er i tråd med andre undersøkelser (Stenstad og Næss Rolstad 2004:83). Utviklingen har ført til at kontrollplaner som sendes kommunene er blitt overordnede og derfor heller ikke noe styringsmiddel for kommunene. Kommunene har gjennom de innsendte planene liten mulighet for å sikre at det blir ført kontroll med kritiske områder (Ot.prp. nr 112 2001-2002). Denne utviklingen har heller ikke vært i tråd med lovens intensjoner. Noen av foretakene hadde nok ønsket seg noe mer når de mistenkte kommunene for en noe overfladisk søknadsbehandling. "Det skjer ikke noe etter rammesøknaden".

Men ett av våre foretak hadde erfart at noen kommuner vurderte kontrollplaner i byggesaksbehandlingen (i 2003). Vårt intervjuobjekt mente også at kommunene bør se på kontrollplanene og at de ansatte har kompetanse til å gjøre det. Kommunene burde ha større nærhet til søknaden i saksbehandlingen, også med hensyn til hva som bør være fokus i en kontrollplan for prosjektering. Nyttan av kontrollplanen som ligger ved søknaden bør være at den definerer ansvaret og kontrollområdet som skal ivaretas. Også andre foretak etterlyste større kommunal aktivitet, de kunne ønske kommunale råd i ulike saker. Situasjonen etter reformen ble dels forstått som at kommunene "vil ikke bruke sin kompetanse". Alle foretakene hadde et godt tillitsforhold til kommuner de jobbet innenfor, og det var en allmenn oppfatning (ett tilfelle unntatt) at de fleste av kommunene fortsatt hadde god kompetanse på det byggetekniske området. Andre undersøkelser finner også at kommunene selv mener seg kompetente (Edvardsen, Guttu og Kann 2004).

Bare ett av foretakene hadde deltatt i et tilsynsbesøk der et tiltak de hadde prosjektert fikk tilsyn i utføringsfasen. Ingen av dem hadde hatt tilsyn på egen prosjektering.

## **Etterspørsel etter kommunal involvering og kompetanse**

Vi finner at arkitekturprosjekteringsforetakene har et godt forhold til kommunene og den kommunale saksbehandlingen, selv om de påpeker at den varierer. Variasjonen ble ikke framhølt som noe problem for dem. De fleste hadde god tro på den kommunale kompetansen og det var på ulike måter etterspørsel etter bruk av denne kompetansen. Noen etterlyste bruk av kompetansen på "gamlemåten", med kommunene som rådgivere med hensyn til løsninger. Andre ønsket større aktivitet i saksbehandlingen knyttet til kontrollplan og/eller avgrensning og avstemming av ansvaret for prosjektering i relasjon til offentlige krav og kontraktsforholdene.

Dersom vi ser de arkitekturprosjekterende foretakenes erfaringer og ønsker i relasjon til reformen, må vi trekke inn at ingen av dem hadde erfart tilsyn på prosjektering. Vi ser at tilsynsutviklingen er på gang, selv om det tilsynsarbeidet som utføres ikke er svært omfattende (se kap. 4). Foretakene hadde ikke erfart nye kommunale roller, bare avgrensninger i relasjon til gamle roller. De uttrykker derfor en etterspørsel etter kommunal kompetanse og knytter dette til byggesaksbehandlingen.

### *Kommunene sterkere inn i byggesaksbehandlingen?*

Det en kan vurdere nærmere, er kommunenes rolle i saksbehandlingen. Vi pekte i kapittel 5 på at kommunene gjennomfører sine oppgaver i byggesaksbehandlingen, men de foreslår sjelden eller aldri endring av foreslått tiltaksklasse, og godkjenner stor sett foreslått kontrollform (som nesten alltid er egenkontroll). Dette kan forstås som at byggesaksbehandlingen ikke er svært omfattende, en oppfatning vi også finner hos flere aktører. I starten var også kontrollplanen gitt en annen rolle i kommunenes oppfølging av byggesaken, se kap. 4. Kommunene ble gitt muligheter til å gripe inn eller gi innspill på et tidlig tidspunkt, knyttet til kontrollplanen som en planleggingen av kontroll. I en annen faglig sammenheng ble det fra NBI gjort en granskning av et prosjekt med hensyn til avvik fra TEK knyttet til to ulike forhold. Vi så i denne sammenhengen hvilken rolle en kompetent byggesaksbehandling kan ta: Byggesaksmyndighetene hadde kommentert kontrollplanleggingen og gjort påpekninger med hensyn til kontrollgrunnlag og kontrollpunkter. Dessverre unnlot prosjekterende arkitekt å innarbeide dette i sitt kontrollopplegg. Hadde byggesaksmyndighetenes innspill blitt fulgt, ville byggefeil vært unngått.

Det heter i Ot.prp. nr 112 (2001-2002) at på sikt kan det være riktig å fjerne kravet til kontrollplan, men at en opprettholder kravet i en periode der byggebransjen fortsatt er i en utviklingsfase. Kommunene kan da ved selvsyn konstatere at prosjektet har til hensikt å gjennomføre kontroll. Vi vil reise spørsmålet om en ikke bør være litt mer offensiv med hensyn til bruk av den kommunale kompetanse. Kommunene bør aktivt vurdere om kontrollarbeidet er dekket for tiltaket, om kontrollplanene er dekkende for ansvarsområdene og om ansvarsområdene er godt fokusert og belagt med riktig kompetanse. Den kommunale kompetansen vil variere, men forhåpentlig er det slik at kommuner med tiltak med høy vanskelighetsgrad også sikrer seg god (teknisk) kompetanse og at kommunene generelt kan gi en tidlig tilbakeføring med hensyn til kontrollarbeidet. Gjennom slikt arbeid vil kommunene også legge grunnlaget for planleggingen av eget tilsyn.

Vi vil også knytte dette til et funn i vår survey. Vi fant at i 40 % av kommunene mente en at byggesaksbehandlingen hadde mistet mye av sitt byggefaglige innhold. Det er vanskelig å se at ny lov ikke krever god byggeteknisk kompetanse. Problemet har kanskje ligget på iverksettingen, i det saksbehandlerne har mistet kontakten med faget ved at de ikke lenger



skal diskutere og vurdere løsninger, samtidig som de nye oppgavene i byggesaksbehandlingen ikke er blitt fagliggjort?

## Kapittel 8 Teknisk prosjektering

Vi skal i dette kapittelet gått nærmere inn på kontrollpraksisen innen teknisk prosjektering. Vi har gjennom våre referanseprosjekter intervjuet et utvalg av de teknisk prosjekterende og vil i dette kapittelet gå relativ skjematisk gjennom disse intervjuene. Vi vil her prøve å få fram tilpasning til reformen. Hvordan arbeider foretakene med å sikre kvalitet? Har de utviklet systemer med underliggende verktøy for å bedre sin kontroll av prosjekteringen? Hvordan dokumenterer de kontrollen?

### 1. Kontrollarbeidet hos teknisk prosjekterende - empiri

#### **Prosjekt A Yrkesbygg Rådgivende ingeniør, byggeteknikk**

Kommune 6

##### *Om foretaket*

Foretaket har to eiere og 9 ansatte. De har arbeidet regionen i ca 20 år og har sentral godkjenning i tiltaksklasse 3.

##### *Systemutvikling*

Foretaket startet med utvikling av kvalitetssystem i 1995 fordi dette var et krav for å bli medlem i RIF. De fikk assistanse gjennom RIF til å tilpasse systemet. De oppga selv at de ikke var flinke til å oppdatere det. Det var i intervjuåret oppdatert med hensyn til kontraktsgjennomgang. En drivkraft for kontroll var her å forebygge tap av renommé. Dette er ikke noe nytt, men en typisk årsak til at rådgivere kontrollerer sitt eget arbeid.

##### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Referanseprosjektet var et svært kurant prosjekt og kontroll av prosjektering ble gjennomført som egenkontroll og sidemannskontroll. I et annet og mer komplekst og uoversiktlig prosjekt bruker foretaket uavhengig kontroll for å sikre seg. Dette ble gjort helt uavhengig av reformen.

I referanseprosjektet hadde prosjekteringsgruppeleder (arkitekten) utarbeidet en overordnet kontrollplan for prosjektet og sjekklister som skulle vise hva som var kontrollert og hvordan denne kontrollen var utført. På planen som vi mottok var sjekklister strøket ut og erstattet med signatur på tegninger, i tråd med den praksisbeskrivelsen vi fikk. Men de hadde under utarbeidelse sjekklister som skulle klargjøre hva som var kontrollert på tegningene. Kontroller ble gjort på ymse vis, men det forelå ikke retningslinjer for hva det var viktig å kontrollere. Dette var underforstått (tillagt det faglige skjønn) eller ble ikke problematisert. Det framgår at kvalitet primært hviler på faglig dyktighet og erfaring. Det viktigste for å være feilfri er ”faglighet og den konstruktive følelsen”. Når en er i tvil, spør en kollegaer. ”Det er viktigere å spørre enn å lese i kvalitetssystemet”. Det gjennomføres sidemannskontroll, men det framgår at på travle dager, var det ikke sikkert at den ble gjennomført. Det som primært ble sjekket, var målsettingen. Dette gjaldt egne arbeider og tverrfaglig kontroll: De kontrollerer ved å ”legge tegninger over hverandre”.

Det er lite i vårt materiale som tyder på at tegninger og beskrivelser kontrolleres på andre måter nå enn før reformen, eller at de har et kvalitetssikringssystem som er operativt i forhold til PBL-kravene i prosjektet.

*Om foretaket*

Kontoret er en relativt nyetablert (2 år gammel) konsulentbedrift som driver rådgivning innenfor flere ingeniørdisipliner. Kontoret har 10 ansatte. De hadde i 2003 søknad inne for sentral godkjenning.

*Systemutvikling*

De hadde under utvikling et kvalitetssystem som var adoptert fra den virksomheten som noen av medarbeiderne hadde brutt ut fra. Som nyetablert bedrift hadde de dessuten et opplæringsystem som ble nøye fulgt for nyansatte, og som var integrert i arbeidsprosessen. Kontoret ble kontrollert med kvalitetsrevisjoner fra en større oppdragsgiver med jevne mellomrom. Dette førte til bevissthet rundt kvalitetssikring, og bidro til å forebygge feil.

Motivet for å arbeide med kontroll syntes å være en kombinasjon av faglig prestisje og forebygging av tap av renommé. Dette ble beskrevet som: ”Jeg hater å gjøre feil”, fordi dette var forbundet med store økonomiske og personlige konsekvenser. Stor sett jobbet de i tiltaksklasse 3 og de håndterte derfor alltid stor risiko.

*Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Kontrollarbeidet skjedde ved bruk av sjekklister som huskelister ved både egenkontroll og sidemannskontroll. Sidemannskontrollen avdekket stadig feil, og ble derfor ansett som nyttig. Eventuelle uavhengige kontroller kom alltid i tillegg til sidemannskontrollen. Uavhengig kontroll var imidlertid ikke vanlig, selv om kontoret også hadde erfaring fra å bli kontrollert på denne måten.

Resultatet av kontrollene ble påført direkte på de kontrollerte tegningene, som ble oppbevart slik at alle kontroller kunne tilbakespores. Innholdet på huskelistene var utarbeidet ut fra erfaring om hva som går galt og konsekvenser av feil. Det kunne hende at en måtte sende tegninger eller beregninger, selv om den som skulle foreta sidemannskontrollen hadde gått for dagen. De sørget da alltid for at kontrollen ble foretatt neste dag slik at de fikk gjort eventuelle nødvendig revisjoner før produksjon. De hadde lite avvik på egen produksjon.

**Prosjekt E Forretningsbygg i sentrum Byggeteknisk prosjektering (betong elementer)**

Kommune 7

*Om foretaket*

Foretaket er en avdeling av et stort landsomfattende prosjekteringsforetak og den stedlige avdelingen har 16-17 ansatte. Foretaket har sentral godkjenning i tiltaksklasse 3.

*Systemutvikling*

Ikke kjent

*Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Ved søknad leverte de sine papirer til ansvarlig søker. De kom med muntlige innspill til kontrollplanen og fikk deretter over et utkast til kommentar. Søknadsprosessen foregikk på samme måte uavhengig av om de hadde direkte ansvar overfor PBL eller om de var underentreprenør uten eget ansvar. De oppfattet det som en belastning å søke om ansvarsrett i hvert prosjekt (selv om det også fremgår at de alltid oversendte søknad om ansvarsrett, enten dette var nødvendig eller ikke.).

De har sjekklister for alle konstruksjonselementene, og disse brukes som huskelister. Saksbehandler legger i hver byggesak inn noen spesielle punkter i tillegg til den generelle huskelisten. Konstruktør gjennomgår sine tegninger og sammenligner med referanseprosjekt. De dokumenterer kontrollen ved signatur på tegning. De praktiserer tre underskrifter på alle tegninger: Prosjekterende operatør, sidemannskontroll og godkjenning av tredje person. Bare tre personer i foretaket kan godkjenne tegninger vedr. konstruksjonssikkerhet. Informanten mener at det ville ta for mye tid å kvittere ut kontroller på sjekklister. De bruker Oslokontoret som uavhengig kontrollør.

Selve prosjekteringen foregår som før. De mener at forskjellen ligger i at det fylles ut kontrollplaner og kontrollerklæringer som formaliserer kontrollen. De mener at formaliseringen ikke påvirker kvaliteten på det som prosjekteres. Det å skrive ut kontrollerklæringer blir oppfattet som en ekstra belastning (tids- og arbeidsmessig) som går på bekostning av prosjektoppfølgningen. Informanten mener at foretaket har fått betydelig flere feil og mangler i prosjekteringen fordi de erfarne bruker tid på formelle forhold.

De mener at kjemien i et prosjekt vil være med å påvirke kvaliteten. I referanseprosjektet skjedde det mange feil som ble tilskrevet manglende "kjemi" mellom prosjektets aktører. Slik vi oppfatter forholdet skjedde det mange formfeil som førte til mye ekstra arbeid på byggeplassen. Entreprenøren var opptatt av å framstille betongelementer som en effektiv og presisjonsnøyaktig form for elementbygg, også overfor sine underleverandører.

## **Prosjekt I Forretningsbygg Byggeteknisk prosjektering** Kommune 8

### *Om foretaket*

Foretaket startet opp høsten 1997 og har to ansatte. Foretaket hadde ikke sentral godkjenning.

### *Systemutvikling*

Foretaket fikk utarbeidet et KS-system fra Norsk internkontroll i 1999 fordi loven påla det.

#### Kontrollopplegg og kontrollpraksis

Det ligger standard kontrollplaner i systemet som han fyller ut ved søknad. Informanten mener at kontrollplan ikke er så dumt, men de som ligger i systemet er for rundt eller overordnet formulert. Men han bruker dem ikke i forhold til kontroll av egne arbeidere. For referanseprosjektet har foretaket ikke gjort noen spesiell analyse av risiko i bygget. Det han faktisk kontrollerer for er det samme i hvert prosjekt, og han har det i hodet. Informanten ser at det kunne være en fordel å bruke sjekklister, men det ville ikke være så stor hjelp ved kontroll av beregninger, som er den viktigste kontrollen.

Han har ikke hatt store feil som har endt som forsikringssaker. Han har selv ikke fått tilsyn eller blitt pålagt uavhengig kontroll, men han har vært kontrollerende for andres prosjekter.

Dersom foretaket hadde fått tilsyn, ville han kanskje blitt flinkere til å følge systemet. Men han stiller seg tvilende til om det hadde gitt bedre bygg.

Foretaket pleier å jobbe med samme entreprenør i tilsvarende bygg.

*Om foretaket*

Foretaket har samlet ca. 105 ansatte og har hatt sentral godkjenning i klasse 3 fra 1999. Vi vet ikke hvor mange som arbeider med prosjektering. Samme foretak produserte og monterte betongelementene i dette prosjektet.

*Systemutvikling*

Kvalitetssikringssystemet ble etablert i 1994-95 og revidert i 1998. Prosjekteringsdelen av firmaet gjennomførte en revisjon i 2003. Motivasjonen for å etablere et KS-system var egne behov fordi de opplevde en del feil og mangler ved produksjonen. Utviklingen ble påskyndet av ny PBL. De benyttet ekstern konsulent for å etablere KS-systemet, men de baserte seg på eksisterende praksis og hadde bred intern medvirkning.

*Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

KS-systemet omfatter kontrollplaner som er generelle og som primært er et søknadsdokument. Kontrollplanen definerer ikke hvilke sjekklister som finnes, og det er ikke noen god link mellom kontrollplanen og sjekklisene. De hadde kontrollplaner før ny PBL også, men de var mer lik sjekklister. De jobber normalt to på hvert prosjekt.

De har en rekke generelle sjekklister som benyttes til å lage spesielle sjekklister for hvert enkelt prosjekt. Ved oppstart av nye prosjekter gjennomfører de en "kontrollanalyse", og utarbeider deretter konkrete sjekklister med henvisninger til TEK og forskrifter. Informanten er i tvil om de er gode nok på analysen av kontrollbehovet i det enkelte prosjekt.

De har som leverandør spisset sin kontroll mot det som er viktig for dem å ha kontroll på: Hovedarmering og geometri m.m., kobling mot NS 3490, opplisting av spesielle kontrollpunkter, og for tiltak i klasse 3 alt det som skal kontrolleres eksternt. De har videre utviklet et eget system med "første-element-kontroll". Dette er i realiteten deres viktigste kontroll. De foretar da en analyse av prosjektet og definerer en rekke karakteristiske elementer som det enten er mange av, eller som er kritiske for bygget på en eller annen måte. For hvert av disse enten karakteristiske eller kritiske elementene gjennomføres en særdeles grundig kontroll, hvor prosjekteringen sjekkes for både beregninger, uttegning og dobbeltsjekk, og hvor det spesielt vektlegges å sjekke tverrsnitt, funksjon og last i forhold til armering og utforming.

Kontrollen av prosjekteringen gjennomføres som egenkontroll. Tegningene blir kontrollert og krysset ut med fargekoder. Skjemaer og sjekklister angir kontrollpunkter på tegningene. Opprettinger sjekkes ved sidemannskontroll og deretter sendes de opprettede tegningene til RIB / arkitekt for kontroll mot hovedmål. Når de selv har kontrollansvaret etter PBL, bruker de ofte ekstern kontroll (det framgår ikke om de bruker uavhengig kontroll eller om de bruker konsulent som egen sikkerhet).

Selve konstruksjonstegningene (digitale) samt sjekklister for hovedelementene oppbevares i 10 år, men de egenkontrollerte tegningene som kan dokumentere egenkontrollen (med fargekoder) oppbevares i kun ett år.

## 2. Kontroll teknisk prosjekterende – praksis og utfordringer

### Systemer og kontrollarbeid

Gjennom våre referanseprosjekter har vi intervjuet fem foretak med ansvar for teknisk prosjektering, derav bare ett lite foretak. Vi finner ganske store sprik i kontrollarbeidet og det er derfor ikke mulig å generalisere ut fra fem foretak.

Fire av fem har sentral godkjenning i tiltaksklasse 3. Alle hadde systemer på plass ved intervjutidspunktet. For to av foretakene ser vi at kvalitetsarbeidet er knyttet opp mot systemet. Kvalitetsarbeidet er motivert ut fra ulike kilder. Det ser ut til at renommé i markedet er en viktig årsak. Men vi ser også at ett av foretakene (nr 4) var motivert ut fra egne behov og at PBL der hadde påskyndet utviklingen av system og kvalitetsarbeid. To av foretakene hadde innført systemer fordi det var krav om dette (både fra RIF og PBL).

### Kvalitetsstrategi

Vi finner at to av foretakene bygger på kontrollarbeidet og bruker eller er i ferd med å bygge opp momentlister eller sjekklister. Vi finner at en vanlig framgangsmåte hos disse, som hos arkitekturprosjekterende, er å gjøre et notat om risiko i det konkrete prosjektet og eventuelt ut fra dette utarbeide sjekklister. Men det er like tydelig at de i både konstruksjons- og kontrollarbeidet bygger på eget faglig skjønn og har "sjekklisten" i hodet. Vi ser her at case 4 utmerker seg med omfattende kontrollarbeid og også bruk av konsulenter og uavhengig kontroll for å sikre seg.

Kontroll foregår stort sett som egenkontroll og dokumenteres ved signatur på tegning.

### Utfordringer

De teknisk prosjekterende har samme utfordring som arkitektene ved at de blir sittende med ansvaret for arbeider som de ikke selv utfører, som prosjektering som utføres av entreprenør. De prøver da å få kontrollert det entreprenøren har gjort.

Kontrollerklæringer og gjennomføring av kontroll – uthuling av kontrollregimet?

Et hovedproblem for de prosjekterende, er at de blir presset på tid. Mange prøver å dele opp igangsettingstillatelsen ovenfor kommunen for at det skal være bedre samsvar mellom kontrollerklæringen og det som faktisk er prosjektert og kontrollert. Men en oppdelt søknadsbehandling gir høyere gebyr, og dette ønsker ikke oppdragsgiver å betale for. Flere foretak forteller at de derfor får forespørsel om å levere inn kun én søknad allerede 2 uker etter inngått kontrakt, men dette er en helt umulig oppgave. Det ender da ofte med at de blir enige om enten å dele opp i flere søknader eller at de gir etter for å sende en samlet søknad.

I det siste tilfellet innebærer dette at prosjektering og utføring foregår parallelt og at prosjekteringen ikke er avsluttet før kontrollerklæringen sendes, eventuelt at prosjekteringen er avsluttet, men ikke kontrollert. Kontrollen blir gjennomført før utføring, men denne praksisen er ikke i tråd med reformens intensjoner.

Selv om det kan være et krav eller en forventning om at kontrollen skal være utført når erklæringen sendes, er ikke alle med på dette: "Arkitekten (som ansvarlig søker, min anm.) sa at de måtte ha kontrollerklæring og var forbauset over at vi ikke leverte". Flere påpeker at kontrollregimet lett uthules av press og krav og at "Det er ingenting som er lettere å jukse med enn papir." og at de stundom "ligger på grensen av dokumentforfalskning".

Vi har i vårt materiale flere betongelementbygg og finner at elementprodusenter som selv prosjekterer, spesielt blir presset på tid. Det er ikke alltid rådgivende ingeniører på

byggeteknikk (RIB) i prosjektene og uansett hva en eventuell RIB har tegnet/prosjektert, vil det ofte bli gjort om av leverandører eller underentreprenører. Disse endrer ofte løsningene, starter senere i prosessen og får dermed ikke den samme prosjekteringstiden.

**Manglende samsvar mellom ansvar og mulighetene til å ivareta det.**

Vi finner hos de teknisk prosjekterende den samme problemstillingen som hos arkitekturprosjekterende. Flere mener at prosjekteringsomfanget er redusert de siste 15 årene. I en periode med lite å gjøre i bransjen i starten av 90-tallet, ble prisene på prosjektering presset. Entreprenørene tok bygg på totalentreprise. De mente at det ikke var nødvendig med så mye prosjektering og presset ned prisen på tjenesten. Det ble dermed ikke rom for å gjøre en jobb med samme kvalitet som før. De erfarte også at i totalentrepriser gjør leverandører prosjektering som teknisk prosjekterende er ansvarlig for.

Vi finner her at prispress og tidspress er hva som oppfattes som risikofaktorer i relasjon til feilprosjektering og mulighetene for å foreta tilstrekkelig kontroll.

## Kapittel 9 Utføring -entreprenører, leverandører og byggmestere

Vi skal i dette kapitlet se på kontrollpraksis hos utførende. Vi har her begrenset oss til å se på entreprenører/byggmestere og leverandører/montasje av elementer. Disse fag- og ansvarsområdene er mindre direkte PBL-relatert enn prosjektering, og de utførende skal i prinsippet bygge det som er prosjektert.

Men som for prosjektering, skal kontroll for utføring planlegges og dokumenteres, og som for prosjektering må systemer og dokumentasjon være praktisk tilpasset arbeidsprosessen. Et kvalitetsregime som ivaretas bare formelt har liten innvirkning på praksis. *De gode systemer er ment å hjelpe fram den gode praksis.* Dersom kontrollarbeidet primært fører til byråkratisering og papirutiner vil ikke reformen kunne nå sine mål.

På denne bakgrunn har vi formulert følgende problemstillinger:

- Hva synes å være virksomhetenes tilpasning til krav om kontroll?
- Hvordan forenes byggebransjens arbeidsform med de formelle kontrolloppleggene (kontrollplan, foretakssystem)?

### 1. Kontrollarbeidet hos utførende – entreprenører og byggmestere - empiri

Når vi skal se på praksis hos de utførende, handler dette ikke bare om kontroll av egne arbeider, men også om kontroll av andres arbeider. Hvilket ansvar foretaket har, avhenger av gjennomføringsmodellen og av hvordan ansvaret er delt opp overfor bygningsmyndighetene. Som hoved- eller totalentreprenør vil avtaler og kontrakter regulere forholdet og ansvaret i relasjon til underentreprenører, konsulenter eller leverandørers arbeid (og kontroll) og deres fremdrift.

Det offentligrettslige ansvaret følger ikke direkte av gjennomføringsmodellen. Normalt vil en totalentreprenør ha det offentligrettslige ansvaret for sine underentreprenører eller leverandører, men foretaket kan velge å skille ut deler av arbeidene under eget pbl-ansvar. Dette kan være områder der de pga. av kompetanse eller usikkerhet ikke ønsker å ta ansvaret for arbeidene. Prosjektering er et slikt område som kan bli skilt ut. Det fritar imidlertid ikke totalentreprenøren for kontraktansvaret for de samme arbeidene.

I en hovedentreprise eller byggherrestyrt, delt entrepriser vil normalt hver av entreprenørene ha eget pbl-ansvar og ansvar for egne kontrakter. Men det vil også i slike entrepriser kunne være slik at byggherrens byggeleder kontrollerer arbeidene på stedet eller at en entreprenør overleverer kontrolldokumentasjon til den som overtar. Disse kontrollene er da i relasjon til det privatrettslige.

Dette innebærer at når vi intervjuer en byggmester eller entreprenør, vil foretakets kontrollregime omfatte ulike kontrollansvar og situasjoner:

- Kontroll av underentreprenører der en har både privatrettslig ansvar og pbl-ansvar (totalentrepriser)
- Kontroll av underentreprenører der en bare har privatrettslig ansvar
- Kontroll av egne arbeider der en har både privatrettslig ansvar og pbl-ansvar
- Kontroll av egne arbeider der en bare har privatrettslig ansvar



I den empiriske gjennomgangen vil vi skille mellom kontroll av egne arbeidere og kontroll av underentreprenører der dette er relevant.

## **Prosjekt A Yrkesbygg Hovedentreprenør**

Kommune 6

### *Om foretaket*

Foretaket har utviklet seg fra en gammel håndverksbedrift. Den har vokst sterkt og tredoblet sin omsetning på 90-tallet. Virksomheten var organisert med et lite hovedkontor og med prosjektledere på byggeplassene. Hver byggeplass hadde anleggsleder (prosjektleder), formann og 1-2 baser. Hver byggeplass hadde stor selvstendighet.

### *Systemutvikling*

Virksomheten begynte i ca. 1990 å utarbeide et kvalitetssystem, som en oppfølging og formalisering av det kvalitetsarbeidet som tidligere ble drevet på tradisjonell måte. Virksomheten forsto seg selv som en "kvalitetsbedrift". Systemutvikling ble iverksatt for å fortsette å være god og beholde sitt renommé.

Utviklingen av KS-system var knyttet til et bedriftsnettverk og hjulpet fram av konsulent. Fra 94/95 hadde virksomhetene selv engasjert KS-folk og ansatte noen år senere egen KS-ingeniør. KS-systemer var ifølge intervjuet, kjent av alle og de la stor vekt på å ansvarliggjøre ledere mht. bruk av systemet.

Virksomheten har en prosjektorganisering der anleggsleder er leder for byggeprosjektene. For å klargjøre oppgaver og ansvar gjennom hele prosjektforløpet bruker de en funksjonsplan etter byggforskmодellen. Ansvar til anleggsleder bekreftes av funksjonsplanen. Dokumentoversikten for kvalitetssystemet viser et fyldig system, dels prosessmessig inndelt og dels tematisk (HMS, endring, avvik).

Entreprenøren la stor vekt på å utføre og dokumentere kontroller og ønsket å ha en håndbok med vekt på enkle og praktiske arbeidsbeskrivelser. Håndboken har en "klassisk" oppbygging med et kort utdrag av kvalitetssystemet og en samling av de aktuelle "prosedyrer og skjemaer" som omhandler administrative regler og arbeidsbeskrivelser. Disse setter krav til hvordan arbeidsutførelse skal gjennomføres og kontrolleres. Foretaket bruker kontrollplaner og kontrollister for alle fagene som er med i prosjektet.

### *Kvalitetsproblemer og kvalitetsstrategier*

Hva som var kvalitetsproblemer eller risiko, kom an på hvilke typer bygg det var snakk om. I det aktuelle byggeprosjektet ble det nevnt ulike problemstillinger:

- Viktig å unngå endringer fordi det la beslag på en stor del av anleggsleders kapasitet, og det var økonomisk viktig.
- Viktig hvor i bygget de startet elementmontasjen fordi den store byggkranen ikke kunne komme rundt bygget på grunn av terreng og vegetasjon.
- Opptatt av fuktproblemstillinger, i dette bygget og generelt. De hadde hatt et tilfelle med innbygging av fukt ved for tidlig innkledning av et råbygg. Uvær hadde ført til oppfukning, og byggherren hadde ikke villet bruke tid på uttørking før bygget ble lukket. Dette ble beskrevet som et etisk dilemma, og hvor en hadde ønsket at regelverket og myndigheter kunne gitt pålegg og løsninger.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Kontrollplanen for utførelse som fulgte søknaden, var generell. Denne kontrollplanen hadde ingen betydning for kontrollarbeidet i prosjektet. Kontrollplanen for utførelse ble en henvisning til KS-systemet. Det var sjekklister som var grunnlaget for selve kontrollarbeidet. Sjekklister var redskaper for byggeplassen.

Alle anleggsledere laget sitt eget system på sin byggplass. Anleggsleder og formannen deler kontrollansvaret, men ansvaret kan også delegeres til formannen. I noen tilfeller hadde formannen en driftsbok med sjekklister som han tok med seg ut. I andre tilfeller hengt de listene opp i brakka, og de ble etter hvert samlet i en perm. Ikke alle kvitterte på sjekklister. Noen anleggsledere kvitterte ut kontroller direkte på tegningene. På den byggeplassen vi besøkte, ble kontrollen gjennomført både av anleggsleder og formann og kvittert på sjekklister ved døra i brakka. De måtte ha den på veggen for å få en påminnelse når de gikk ut og inn. Håndverkerne utførte egenkontroll, men de dokumenterte den ikke. På den byggeplassen vi besøkte, førte også formannen log daglig.

Sjekklister vi så tydet på at de hadde planlagt hva som skulle kontrolleres i det spesifikke bygget. Lista var stikkordsmessig og fortalte ikke hva som skulle kontrolleres, men sa noe om en viss oppfølging av alle fasene. Sjekklister ble fylt ut med innhold, hva som skal kontrolleres, på byggeplassen. Den var en huskeliste og kontrollmomentene var underforstått (en del av den kontrollerendes kompetanse). Dette ble bekreftet i intervjuene. Sjekklister var slik et systemskall, som overlot mye av risikovurderingen til byggeplassen og anleggslederne.

Den formelle kontrollisten (malen) fra kvalitetssystemet minnet om den håndskrevne sjekklister, men malen tok for seg helheten oppdelt i de ulike arbeidene og beskrev hvem som hadde kontrollansvaret. Den viste til ulike sjekklister i systemet, samt til kontrollplan utarbeidet av underentreprenør.

Vi finner her at kontrollsystemet er tilpasset innholdet i prosjektet og brukerens behov mht. detaljering.

### *Andre grep for å ivareta kvalitet*

Foretaket hadde annen hver uke møte med henholdsvis funksjonærer og anleggsledere, og de hadde alltid et punkt om KS-systemet på dagsorden. Ved vårt bedriftsbesøk sto de foran "KS-dagene". De var opptatt av å få systemet helt ut på byggeplassen. Det innebar at de som arbeidet med systemet måtte følge systemet ut der det ble konkretisert, for det var først i det konkrete at de ville oppdage hva de faktisk ikke var enige om. De fant det også lettere å ta opp ting konkret på byggeplassen.

Foretaket var opptatt av å få riktig kvalitet gjennom å *velge riktig kompetanse* til ulike oppgaver. Kompetanse var et knapt gode og det fantes ulike kompetanser i markedet, håndverkskompetanse og industrikompetanse. På et boligbygg måtte de ha god håndverkmessig kompetanse, og de f.eks. måtte ha en i tømmerlaget som var god til å beliste. I slike tilfeller måtte de ta en prat og bli enige om hvor nøye de skulle være. De mente at slike grep ga resultater. Ved produksjon av industribygg er det andre forhold som betyr mye for byggherren. I et industribygg kunne god fleksibilitet i produksjonen være en viktig kvalitet: Ved tilbygget til et industribygg var det økonomisk viktig å få maskiner i drift raskt. KS-systemet var til hjelp i dette arbeidet ved å allokere riktige ressurser til prosjektene.

### *Forhold til underentreprenør*

Underentreprenøren har på de enkelte anlegg en perm med tegninger og beskrivelse, HMS-plan og kontrollskjema for hver oppgave, og skjema fylles ut fortløpende. Det er formannen/prosjektlederen som fyller ut og signerer. De utfører mye mer kontrollarbeid enn hva som dokumenteres. Den utfylte permene overleveres entreprenøren. Entreprenørens formann kontrollerer underentreprenørens arbeider før overtagelse.

I dette prosjektet hadde entreprenøren kontroll av egne arbeider og av underentreprenører med og uten egen ansvarsrett. Det fremgår av intervjuene at for underentreprenøren spilte det liten rolle om han arbeidet på egen ansvarsrett. Det avgjørende var at arbeidene ikke kom videre, dersom ikke alt var riktig gjort. Dersom f.eks. pukklaget var for tykt, ble det ikke plass til rør og installasjoner. Dette er underentreprenøren klar over og det er hva han kontrollerer i forhold til. Slik sett er kontrollarbeidet og føringen for kontrollarbeidet som før pbl-reformen. Det nye er dokumentasjonen av kontroll, men de dokumenterer bare et utsnitt av de faktiske kontrollene.

## **Prosjekt B Stort boligbygg Totalentreprenør**

Kommune 6

### *Om foretaket*

Foretaket er landsomfattende og det kontoret vi besøkte var blitt til gjennom oppkjøp og rask ekspansjon. Det var ansatt ca. 20 funksjonærer og 30 fagarbeidere.

### *Systemutvikling*

Det forelå en omfattende systematikk av hjelpemidler for hele prosjektgjennomføringen. Denne koplet hjelpemidler til de ulike fasene og problemstillingene i byggeprosessen og anga dessuten hvem som var ressurspersoner sentralt i organisasjonen. Det er satset mye på hjelpemidler for prosjektleder. Et annet typisk trekk knyttet til kvalitetshåndboken for prosjektet var at systematikken for å ivareta helse, miljø og sikkerhet var velutviklet, og at risikoaspekter for liv og helse, samt trivsel hadde stor oppmerksomhet, noe som både kom til uttrykk i intervjuene og dokumentasjonen. De mente at håndboksystemet hadde vært for omfattende. Det samlet styringsaspekter som internkontroll (HMS), rent bygg, byggherrekrav, interne krav til produksjonsoppfølging og krav etter plan- og bygningsloven. Problemet var at "vi har ingen tradisjon for å bruke slik systematikk". Det oppsto "lojalitetsproblem" i forhold til å følge opp egne rutiner.

### *Kvalitetsproblemer og kvalitetsstrategier*

Foretaket legger stor vekt på rent bygg og tett bygg for å forebygge fukt og sopp og for å bedre trivselen på bygget. Dette har ikke vært byggherrekrav i referanseprosjektene, men de ønsker selv å følge disse prinsippene.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Virkemiddelet ble todelt i forhold til om arbeidene skulle utføres i egen regi med egne ansatte eller om arbeidet skulle utføres ved en underentreprenør. I det første tilfellet måtte en forholde seg til det etablerte avtaleforholdet og hvordan ansvar for formell kontroll var forankret hos det enkelte arbeidslaget. Som en overordnet leder uttrykte det: "Vi bruker alt for mye tid på kontroll hvis dette skal ligge på arbeidsgiver". På den andre siden var fremgangsmåten å stille

kontraktskrav til kvalitetssikring overfor leverandører. Dette fulgtes opp på en fleksibel måte avhengig av hvor godt en kjente leverandøren og hvor risikofylt arbeidet var.

Det blir laget en kvalitetsplan for hvert prosjekt. Kvalitetsleder gjennomgår planen med den som skal være anleggsleder. Anleggslederen holder regelmessige basemøter, uansett om arbeidet utføres i egen regi eller ikke. Disse basemøtene var sentrale for å avtale hvordan kontroll skulle utføres og for å følge opp at kontroll var utført/dokumentert. Basene får 10-12 punkter de fysisk skal sjekke. De sjekker mot hva de erfarer og hva de har erfart av avvik.

Formannen har en sjekklister for hver leilighet og hvert fag kvitterer ut kontroll pr. leilighet. Når formannen får sjekklisten (kontrollen er gjennomført), foretar han stikkprøver av forhold som han av erfaring mener er relevant.

#### *Kontroll av underentreprenører*

Anleggslederen på det enkelte prosjektet lot kvalitetslederen i foretaket gjennomgå systemene til underentreprenørene for å se om de hadde kopiert dem eller om de hadde operative systemer. Dersom de fant at forholdene ikke var gode, har de i noen tilfeller laget sjekklister de skal bruke og også gjennomført kontroller av deres arbeidere. Det viktigste var at de var gode og gjorde en god jobb, så tok heller entreprenøren kontrollen.

Underentreprenørene skulle selv dokumentere sin kontroll. Anleggsleder sørget for en grundig kontroll. Når formannen får sjekklisten (kontrollen er gjennomført), foretok han stikkprøver og kontrollen var grundigere enn det som gikk fram av kontrollplanen.

Formannens egen erfaring var retningsgivende ved utformingen av sjekklister. De krevde sjekklister underveis, ikke avkryssing til slutt.

### **Prosjekt C   Enebolig   Byggmester som totalleverandør   Kommune 6**

#### *Om foretaket*

Virksomheten har 25 ansatte og har over lang tid arbeidet i regionen med småhus og ombygginger. Virksomheten driver både prosjektering og utførelse og er sentralt godkjent. Virksomheten er flatt organisert, der ansvaret normalt går rett fra prosjektleder til bas. Bare større prosjekter er organisert med formann og bas. De utførende på byggeplassen har mye kundekontakt.

#### *Systemutvikling*

Bedriften har et kvalitetssystem som inneholder likt og ulikt. Dette hadde vært under utarbeidelse de siste fire årene som et gjensvar til lovens krav om å ha systemer. De ønsket å kunne svare for seg hvis de ble kontrollert av myndighetene.

#### *Kvalitetsproblemer*

Foretaket nevner i to typer av problemer. De hadde hatt problemer med en takkonstruksjon, og de hadde problemer med skader som oppsto i overgangen fra å gjøre grovarbeid ute til å gjøre finarbeid inne. Den siste typen av skader var rifter i gulv og vegger og andre detaljer som listing, detaljer som forbrukeren la stor vekt på. De hadde opplevd problemer med de takkonstruksjonene de hadde benyttet. De var teorisk gode nok, men fungerte ikke i praksis. For å bøte på takkonstruksjonsproblemene hadde de nå utarbeidet nye løsninger.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Kontrollarbeidet for prosjektering var bygget på kontrollplan for prosjektering. Denne fungerte som en sjekklister, og det ble notert og signert direkte på kontrollplanen hva som var kontrollert. Kontrollplan for prosjektering var en sjekklister for hva som var gjort.

Det som var verktøyet for å styre inn kvalitet, var prosjektmappen som forelå på byggeplassen som byggeplassmappen. Oppbyggingen av mappen virket gjennomtenkt og praktisk med samling av nyttige dokumenter. Det ble hele tiden arbeidet med forbedring og lokal forankring.

Kontrollplan for egen utførelse har ikke noen egentlig funksjon i kontrollarbeidet, den er et søknadsdokument (en "papirtiger"). Kontrollplanen viser til sjekklister. Kontrollplanen brukes bare av prosjektleder og "tolkes over" i sjekklister. Det er sjekklister de arbeider med i relasjon til kontroll og som de bruker. Sjekklister som går ut fra hovedkontoret er tilpasset det enkelte prosjektet og den enkelte bruker (bas). En understreker at det er viktig at sjekklister følger produksjonsgangen. Sjekklister viser kontrolltidspunktet for ulike arbeider, og det gir informasjon om hva som skal kontrolleres. Informasjonene skal være nyttig for brukerne, som er tømrere.

Sjekklister er ikke altomfattende, og forutsetter at basen har faglig kompetanse. Det er basen som har ansvaret for å gjennomføre kontrollen og den som følger opp og signerer listen. Poenget var at ansvar (og kontroll) er delegert, og kontrollsystemet må bygge på denne delegasjonen og ikke overstyre basens faglige autonomi.

Vi fant at byggeplassmappen og sjekklister var i bruk på byggeplassen. Slik byggeplassmappa var utformet og brukt, var den ikke prosjektstyring pr se.

### *Andre grep for å ivareta kvalitet*

I relasjon til kvalitet, la foretaket stor vekt på selve prosjektorganiseringen og oppfølgingen. Hvert prosjekt hadde ulike krav til kompetanse og bemanningen ble tilpasset det enkelte prosjektet. Ved oppstart ble hele laget kalt inn på kontoret og byggeplassmappa gjennomgått. I den første tida følges prosjektet tett opp (to ganger pr. uke). Videre hadde hovedkontoret ukentlige møter med alle prosjekter, og prosjektlederne var ukentlig ute på oppfølging i det enkelte prosjektet. Her sjekket de bl.a. at sjekklister ble brukt.

Hovedkontoret kunne videre bli kontaktet av byggeplassen, dersom de hadde problemer med f.eks. hvordan tegninger skulle forstås eller detaljer utføres.

Opplæring av nye medarbeidere foregikk på byggeplassen ved å sette sammen erfarne og uerfarne og jobbe skulder ved skulder.

### *Kontroll av underentreprenører*

Foretaket har relativt faste underentreprenører. De har problemer med å få disse til å jobbe systematisk. Når underentreprenøren hadde egen ansvarsrett, ber de om å få deres kontrollplan og sjekklister. Det kan være et problem å få inn disse listene. Når underentreprenøren er under deres ansvarsrett, vurderer de å lage sjekklister for dem.

*Om foretaket og systemutvikling*

Se prosjekt B

*Kvalitetsproblemer og kvalitetsstrategier*

Særlig risikoforhold som måtte følges opp i dette prosjektet var støy fra gatetrafikk til leilighet.

*Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Kontrollplanen var et dokument som ble laget for å få rammetillatelse. Dette dokumentet ble ikke brukt videre i kontrollarbeidet i prosjektet. Den faktiske planleggingen av kontroll som anleggsleder trengte for å være trygg på kvaliteten, skjedde på et senere tidspunkt.

Entreprenøren har ingen arbeider i egenregi på dette bygget. Alle kontrollopplegg dreier seg om kontroll av underentreprenører.

Vurdering og gjennomgang av kontrollsystemene inngikk i kontraheringsfasen. Det ble påpekt hvis systemer syntes å være kopiert fra andre. Det skjedde også at underentreprenører ikke ble valgt hvis systemene ikke var overbevisende og det er en krevende jobb. På den andre siden brukte en også foretak som ikke hadde egne kontrollopplegg, og måtte da lage sjekklister for disse og foreta kontroll av det arbeidet som ble utført.

I kontraheringsfasen var det en diskusjon om sjekklister skulle gjelde for hele bygget, men totalentreprenøren ville ha kontroll pr. leilighet og har også organisert den innleverte kontrolldokumentasjonen leilighetsvis. Underveis i byggeprosessen ble det utført stikkprøver, både i forhold til arbeidet som ble utført og av de papirene som skulle fylles ut. Det var alltid lettere å foreta kontroll for det faget som formannen selv behersket (tømmer), mens for de tekniske entreprenørene måtte en i større grad stole på egenkontrollen.

Entreprenøren kjørte basemøter for underentreprenørenes baser. I oppstartmøte med basene ble en enig om innholdet på sjekklistene. Hvis sjekklistene ikke ble levert regelmessig, utløste dette skepsis til egenkontrollen, fordi det ble tatt som et signal om at også andre ting som hadde med kvalitet å gjøre, ikke ble tatt alvorlig. I mange tilfeller hadde uforsvarlig arbeid blitt stoppet.

For å få til koordinering mellom de ulike fagene og for å mobilisere ansvar i forhold til kvalitet, ble det gjennomført regelmessige basemøter. I dette møtet skjedde den praktiske samordningen av byggearbeidene i utførelsesfasen. Dette var et viktig forum som ble ledet av formannen, og med tema som arbeidsunderlag, utstyr, kvalitetssikring, helse, miljø og sikkerhet, endringer, avvik og korrigerende tiltak, samt rydding og renhold.

*Om foretaket*

Virksomheten startet opp i 1966 og hadde 170 ansatte. Totalentreprenøren hadde egen elementfabrikk og gjennomførte totalentrepriser. Foretaket hadde sentral godkjenning.

### *Systemutvikling*

De hadde et overordnet KS-system. De laget HMS-plan, organisasjonsplan og annet prosjektmateriale i Superoffice, hvor de hadde maler for alle dokumentene. Via sitt KS-system fikk de skrevet ut alle dokumenter som var nødvendig for gjennomføring av byggesaken. Det var et uttrekk av KS-systemet som ble prosjekthåndbok. I prosjekthåndboken var det samlet dokumenter som gjaldt realisering av tiltaket allerede fra tilbudsstadiet. Systemet med prosjekthåndbok hadde de brukt fra 1995, og de var svært fornøyd med måten dette fungerte. De følte at den største gevinsten med systemarbeidet var at de nå hadde fått et standardisert dokumentarkiv for prosjektet.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis – egne arbeider*

Foretaket begynte med sjekklister for fire år siden. Formannen fylte ut sjekklister og samlet løpende inn sjekklister for eget arbeid. Han mente at utfyllingen av sjekklister hadde betydning for at jobben ble rett utført. Det var egentlig basene (to baser på referanseprosjektet) som skulle skrive avviksmeldinger for totalentreprenørens egne arbeider, men det ble formannen som fylte ut avviksmeldingene selv for å være sikker på at det ble gjort riktig.

Formannen foretok også mottakskontroll av tegninger. Tidligere brukte han inntil en time hver dag på oppfølging av tegningsleveransen, nå var dette redusert til nærmere en halv time.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis – underentreprenører*

Totalentreprenøren hadde et register over godkjente/prekvalifiserte leverandører. De satte som krav at underentreprenører på forlangende skulle kunne legge fram sine sjekklister. Dette var et vilkår for å få jobben. "Vi ber om å få oversendt alle sjekklister eller kontrollplanen som leverandøren arbeider etter." For de som ikke hadde sentral godkjenning lagde entreprenørene systemer. Dette skjedde imidlertid kun av og til. De tilpasset da de generelle sjekklister til den aktuelle jobben.

Underentreprenørene skulle også levere sikkerjobbanalyse, men den måtte ofte pures. Bare 3 av 6 hadde levert slik sikkerjobbanalyse i referanseprosjektet. Det viktigste med sikkerjobbanalyse (HMS-plan) var at den viste at "de hadde tenkt".

Entreprenøren følger imidlertid lite opp underentreprenøren via deres opplegg for og dokumentasjon av kontroll. De så ikke på sjekklister til underentreprenørene, og hadde ingen papirmessig oppfølging av disse. Det var uklart for formannen i referanseprosjektet om underentreprenører skulle fylle ut sjekklister underveis i arbeidet eller til slutt og om han skulle samle inn sjekklister fra underleverandørene (noe han i følge anleggsleder ikke skulle). "Det ble alt for mye papir."

Foretaket er del av en større entreprenørgruppering. Som et ledd i innarbeidingen av egenkontroll ble alle foretak i grupperingen bedt om å foreta stikkprøver av underentreprenørens arbeider og av deres egenkontroll. I referanseprosjektet har de valgt ut bunnledninger som et utsatt område i dette prosjektet (lokale forurensingsproblemstillinger).

Når bygget nærmet seg ferdigstilling, men i god tid før slutten, gikk entreprenørens mann runden på bygget med underentreprenørene. På denne måten gikk de gjennom bygget og kontrollerte de arbeidene som var utført.

Når entreprenøren var ferdig med sine egne arbeidere, og hadde han 1 - 2 mann som gikk på plassen for å "passe på bygget". Det var slik det egentlige kontrollarbeidet og overvåkingen av utførelse og prosjektering skjedde. Kontroll innebar å passe på det som skjer på byggeplassen. De hadde da god oversikt over det fysiske produktet, og så med egne øyne hva som gikk bra og ikke bra. Det var denne prosessen som enten bekrefter at arbeidet gikk bra, eller skaper uro over at ting gikk galt. Sjekklistenes og kontrollsystemenes plass i dette kontrollsystemet blir underordnet, og fortøner seg som øvelser som må til når det kreves noe særskilt.

## **Prosjekt F    Rekkehus    Totalentreprenør**

Kommune 7

### *Om foretaket*

Foretaket ble etablert i 1996 og har ekspandert de siste årene. Bedriften har 21 fast ansatte tømrere og 10 innleide. Foretaket har sentral godkjenning fra høsten 1998.

Foretaket var i referanseprosjektet totalentreprenør. De hadde underentreprenører på områdene rør, murer, elektro, betong, arkitekturprosjektering og brannprosjektering. De prosjektet selv for rør og ventilasjon og utførte også disse fagene selv, samt tømrerarbeidet. Kontrollarbeidet i referanseprosjektet handler om kontroll av underentreprenører og kontroll av eget arbeid. Entreprenøren hadde pbl-ansvaret for utføring.

### *Systemutvikling*

Foretaket hadde bygget opp sitt kvalitetssystem i 2000 basert på visse rutiner fra det firmaet de hadde brutt ut av. Dokumentene ble brukt i elektronisk form, og systemet var oppdelt etter byggeprosessen.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Bedriften hadde ikke hatt noe eget prosjektsystem. De hadde nå laget et todelt system med en perm for kontraktsrelaterte dokumenter og en annen perm for papirer som berørte ansvarsretten, kontroll og forholdet til myndighetene. I denne var det en mappe der alle sjekklister skulle ligge. Dette var standardiserte lister. I denne nye pbl-permen hadde de en flik for hver underentreprenør sine sjekklister. Det nyutviklede permsystemet for prosjektets dokumenter kunne bety at de ville legge større vekt på oppfølging av de formelle sidene ved kontroll fra underentreprenørene. Den nye permen med sjekklister skulle ligge på byggeplassen.

Kontrollplanen for tiltaket hadde ingen plass i den praktiske gjennomføringen av kontrollarbeidet. Det eksisterte sjekklister for egne arbeidere, men som formannen uttrykte det: "Vi bruker jo ikke sjekklister – vi bruker erfaring." De utførende kontrollerte når de gjorde jobben.

Det var uklart hvem som skulle ha oppfølgingsansvaret for at sjekklister fra underentreprenører ble lagt inn i denne permen. Formannen uttrykte at det ikke var hans jobb. Anslagsvis brukte formannen 1 time i uken på kontroller. Og når huset var reist, gikk han rundt og sjekket at alt var i orden. For formannen betydde ikke sjekklisene noe for selve kontrollen. Denne informanten oppfattet ikke at de nå hadde mer ansvar – "men, nå skriver du det". Det var m.a.o. det formelle tillegget/papirene som innebar endringen, men uten at det virket som om dette hadde tilført noe som var nyttig for formannen.

Byggeplasslederen var klar over at listene ikke var fullstendig utfylt. Det virket som om disse listene spiller liten/ingen rolle for totalentreprenørens tillit til det som var levert av arbeid.



Sjekklistene var dokumenter som ble fylt ut i forhold til statusen i prosjektet på et gitt tidspunkt. Signeringen innebærer at man står for/går god for at dette er gjort og hvor i prosessen en er kommet, samt beskrivelse av hva som kommer senere. Neste trinn går fram av skjemaets oppbygging.

Foretaket har hatt tilsyn på et prosjekt og fått anmerkninger både til dokumenthåndteringssystemet og sjekklistene. Sjekklistene var ikke tilpasset det konkrete prosjektet.

## **Prosjekt G Hytte Byggmester med underentreprenør**

Kommune 8

### *Om foretaket*

Firmaet har 12 ansatte, der fem fungerer som baser. Foretaket hadde i 2001 en omsetning på 14 mill. Eierne er snekker og har drevet selvstendig i 13 år. Foretaket søker lokal ansvarsrett og har ikke behov for noe annet. De oppfatter det som enkelt å søke lokal ansvarsrett.

### *Systemutvikling*

Foretaket viste fram en KS-perm som er et prosjektverktøy. Dette tok de i bruk i fjor, og på alvor i år. Men de har hatt et opplegg fra 1998 som er i prinsippet det samme. Grunnen til at de innførte systemet var lovens krav. Det satte i gang en prosess. Men nå vurderer de systemet som en hjelp for dem selv.

De har tatt ut det de synes passer og vil kan kanskje ta ut litt til. Systemet virker greit, det gir hva de trenger. De opplever at kontrollmengden er passe.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Det ligger sjekklister bak hvert kapittel/flik i permene. Når jobben var gjort, gikk de en runde og kontrollerte og kvitterte ut kontrollen. Det var basen som sjekket og kvitterte. Lederen sjekket at basen hadde gjort kontrolljobben.

De mener at sjekklister tvinger dem til å gå gjennom alle punkter og gjør kontrollarbeidet mer systematisk. Det hender også at de legger inn noen andre/nye punkter, kontrollerer for feil som de ser er gjengangere. Slike feil kan være gal plassering av f.eks. et vindu, skader på vindusglass o.l. Det har ikke vært mye feil.

Ved bygging av hytter erfarer de at prosjekteringsmaterialet ikke er omfattende, uansett hvilke prosjekterende de har med å gjøre. Når de samarbeider med de samme prosjekterende går dette greit, de vet hvilke detaljer de skal bruke. Men det hender at de får oppdrag (prosjektert selv av kjente arkitekter) som er kompliserte, uten informasjon om konstruksjon eller detaljløsninger og med snittegninger som er dårlige. De mener at reformen ikke har gjort noe med prosjekteringsmaterialet, det er ganske likt som før reformen.

Når prosjektet var gjennomført, ble prosjektpermen med kontrolldokumentasjonene satt i en hylle på kontoret i tilfelle kontrolldokumentasjonene skulle bli etterspurt – om kommunen tok stikkprøve. De hadde varslet at det vil skje. De syntes at egenkontrollen gikk helt greit, og de hadde god samvittighet i relasjon til det loven pålegger dem.

De har et godt samarbeid med de øvrige aktørene i referanseprosjektet, og det går greit å koordinere endringer. Alle aktørene i referanseprosjektet har samarbeidet tidligere.

*Om foretaket*

Foretaket er en totalleverandør som har alle roller i byggesaken. Firmaet har 12 ansatte med bl.a. ingeniør og tegnerkompetanse. Foretaket har ikke sentral godkjenning. Foretaket og kontroll av prosjektering er omtalt.

*Systemutvikling*

Foretaket startet arbeidet med kvalitetssikringssystem allerede i 1989, fordi det var nødvendig for dem å finne feilene tidlig i prosessen. Arbeidet ble etterpå påskyndet av PBL. De mener at de nå er mer bevisst på KS-arbeid, spesielt pga. konsekvenser for feil/økonomi.

De har to KS-systemer: Et for prosjekterende og et for utførende, og de har lagt mye arbeid i sjekklister (for PRO er disse knyttet opp mot TEK og mot byggherrens ønsker). Systemene inneholder kontrollplaner og sjekklister, men det er liten sammenheng mellom kontrollplanene og sjekklister, og kontrollplanene brukes ikke til annet enn som vedlegg til søknad til kommunen.

For hvert prosjekt bygger de opp et system som har flere permer, oftest to: En "Kundeperm" som primært omfatter kundens ønsker og bestillinger m.m., og en "Byggelederperm" som inneholder kontrollplaner, sjekklister, økonomi/bestillinger av underleverandører m.m. I tillegg har hvert prosjekt en egen arkivboks med tegninger.

*Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Det viktigste hensynet for kontroll er å påse at byggherren får det han ønsker/bestiller. Sjekklister er inndelt temavis. Foretaket har separate sjekklister for kontroll av prosjekteringsarbeidet, av materialbestillinger, av utførende på egen produksjon osv. Sjekklister for de prosjekterende skal ivareta både byggherrens ønsker og en kontroll mot TEK, og dette sjekkes fortløpende under prosjekteringen.

Foretaket har sjekklister for utføring. Sjekklister for utførende krysses ut av snekkerne, dvs. operatørkontroll. Underentreprenører må også benytte foretakets sjekklister og KS-system. Men både ved bruk av egne og innleide folk sjekker deres egen byggeleder i tillegg både kontrolldokumentasjonen (signatur på sjekklister) og selve arbeidet. Når en underentreprenører utfører grunnarbeid og støper såle, fyller han ut sjekklister og byggelederen sjekker alltid selv at høyder og mål er korrekte. Overfor kommunen er det viktigste at plassering og høyder er rett, og dette sjekkes derfor spesielt grundig. Det koster også for mye om det er feil.

I byggesakene er det mye kommunikasjon på byggeplassen, og konkrete feil/problemer drøftes på stedet og løses oftest der.

Foretaket krever at underentreprenørene leverer inn sjekklister til dem. Noen kan imidlertid være seint med å levere disse, og foretaket setter derfor krav til underentreprenørene om at sjekklister ("kontrollplan") er levert før de utbetaler fakturaer for utført arbeid.

De mener at de har fått bedre kvalitet etter at KS-systemet ble tatt ordentlig i bruk. De oppdager feil mye tidligere, og det er lettere å rette feilene. Dette gir også lavere kostnader. De har aldri opplevd kommunalt tilsyn.

## **Prosjekt I Forretningsbygg Entreprenør i oppdelt byggherrestyrt entreprise**

*Kommune 8*

### *Om foretaket*

Foretaket hadde på intervjutidspunktet ikke sentral godkjenning, men forberedte søknad. Foretaket hadde 22 ansatte og en omsetning i 2001 på ca. 20 mill.

### *Systemutvikling*

Foretaket anskaffet et system i 1998 og leverandøren hjelper dem med å tilpasse dette i forbindelse med at de søkte om sentral godkjenning. Systemanskaffelsen var direkte PBL-motivert. Systemet brukes ikke og har ingen tilknytning til de kontrollplaner og sjekklister som foretaket bruker. Sjekklistene er også motivert ut fra ny PBL.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Foretaket ønsket å bygge med god kvalitet, det var deres varemerke.

De hadde nettopp startet med å utarbeide kontrollplan for hvert bygg. Kontrollplanen viste hvilke sjekklister som fantes for hvert bygg. I referanseprosjektet hadde de levert kontrollplan til ansvarlig søker, og det var første gang de gjorde dette. Kommunen hadde heller ikke etterspurt kontrollplaner ved søknad (jfr. kommune case 8).

Foretakets egenkontroll ble utført av basene. Basen på det enkelte prosjektet fylte ut sjekklistene hver eller annenhver uke. Denne praksisen var ny av året for dem (høsten 2003). For basene er disse kontrollrundene et tiltak, og de eldre liker ikke dette med å sette ting ned på papir. Foretaket dokumenterer også gjennom foto.

Tidligere hadde de bare visuell kontroll. Foretaket er fornøyd med den nye praksisen med overordnet kontrollplan, sjekklister, samt fotodokumentasjon.

Det kan være problemer i prosjektene pga. mange endringer og problemer med manglende prosjektering. Ved manglende prosjektering må en ta avgjørelser underveis. Det ble nevnt et spesielt eksempel, der en byggherrestyrt hovedentreprise måtte bygge ut fra noe som nærmest var et skisseprosjekt. Videre ble små prosjekter ofte ikke detaljprosjektet.

## **Prosjekt J Enebolig Byggmester**

*Kommune 8*

### *Om foretaket*

Foretaket startet med utgangspunkt i fire enkeltmannsforetak, og er nå et foretak med fire ansatte og en lærling. De har lokal godkjenning, men arbeider med søknad om sentral godkjenning. Flere av enkeltmannsforetakene (som inngår i det nye firmaet) hadde sentral godkjenning.

### *Systemutvikling*

Det har kvalitetssystemet "Bygg -98" fra byggmesterforbundet. Her har de sjekklister og rutiner som de mener er relevante og greie.

### *Kontrollopplegg og kontrollpraksis*

Det er sjekklister som er det aktive kontrollelementet. De kontrollerer seg selv og de kontrollerer hverandre. De kvitterer da på sjekklisterne, både at det er utført og at det er kontrollert. De tar fortløpende kontroller mens de bygger, og listene følger byggets framdrift. På selve bærekonstruksjonene kontrollerer de med en gang en arbeidsoperasjon er utført. På andre og mer underordnede forhold samler de opp til slutten av uka.

Deres erfaring er at sjekklister stort sett ikke hjelper for å få bedre kvalitet. Det har hendt at de finner feil, men det gjorde de før også. Forskjellen i kontrollarbeidet er at det er blitt mer papir, men det kunne hende at de blitt mer bevisst.

Når de finner feil ved gjennomgang av utført arbeid v/bruk av sjekklister, retter de feilene umiddelbart. De har foreløpig ikke funnet feil som ikke kunne rettes med en gang. De har kun sendt avviksmelding til kommunen en gang, og da var det pga. full fasadeforandring. De leverer ingen kontrollklæring ved byggeavslutning og ingen ber om å se på permene med sjekklister.

De har ofte erfart at tegninger kan komme seint fra de prosjekterende, av og til ikke før bygget er ferdig.

## 2. Kontroll utførende – praksis og utfordringer

### **Systemer og kontrollarbeid**

I den foreliggende empirien finner vi at det er store variasjoner, men vi skal her prøve å fange noen trekk.

Vi finner at noen foretak har anskaffet systemer og startet med å jobbe med systematisk ut fra egne behov. Men like mange har startet systemarbeidet ut fra pbl-pålegget eller har uklare motiver for å jobbe fram et system. Noen foretak er nydannet etter 1997 og spørsmålet blir ikke direkte relevant for dem.

Ser vi på kontrollarbeidet, finner vi stort sett at kontrollplaner er dokumenter som vedlegges søknaden, og ingen del av foretakets kontrollopplegg. Det bygger på sjekklistemaler som bearbeides for det enkelte prosjekt. Men vi finner her to unntak der kontrollplanen viste til de sjekklisterne som skulle brukes i prosjektet.

Ser vi på kontrollregimene finner vi en blanding av gammelt og nytt, med direkte formann/prosjektlederkontroll av fysiske arbeider og kontroll av dokumentasjon kombinert med stikkprøver.

### *Egen arbeider*

For kontroll av egne arbeider, finner vi at de kontrolleres ut fra sjekklister. Sjekklisterne er huskeklister som følger byggets framdrift. En utkryssing av et moment i listene innebærer både at arbeidet er gjort og at det er kontrollert. Hvem som står for denne kontrollene varierer. Dette avhenger litt av byggets størrelse. Ofte er det basen som kvitterer ut kontrollen, men på større byggeplasser ser vi at det også vil være formannen som gjør dette, alternativ formannen og anleggsleder. Vi finner at kontrolldokumentasjonene kan variere. Kontrollen kan kvitters ut på sjekklisterne eller de kan også kvitters ut direkte på tegningene.

### *Kontroll av underentreprenør*

Underentreprenører vil ofte i kontraheringsfasen bli bedt om å vise sine systemer og sjekklister. Dersom de ikke har tillitsvekkende systemer, vil totalentreprenøren utarbeid sjekklister for underentreprenører og kreve at disse blir brukt. Vi finner at en totalentreprenør gjør dette uansett. Men det er stor variasjon i hvordan underentreprenører følges opp og vi finner to hovedvarianter:

- I noen tilfeller fyller underentreprenør ut sjekklister som de levere entreprenørens formann. Dette var viktig og det ble ikke gitt oppgjør før sjekklisene var levert. Entreprenøren tar stikkprøver på utfylling av kontrollene og stikkprøver av arbeidene.
- I andre tilfeller fyller underentreprenør ut sjekklister, men som ikke blir etterspurt. Formannen går i stedet runder og sjekker arbeidet fysisk, ”passer bygget”.

Og vi finner en blanding av disse formene. Også i regimer som legger stor vekt på systematikk og dokumentasjon, vil det være innslag av fysisk besiktigelse og kontroll, der f.eks formannen går over bygget sammen med underentreprenøren.

### **Strategier for kvalitet**

Det framgår av empirien at den dokumenterte kontrollen bare er et utsnitt av det kontrollarbeidet som foregår. Både operatør, formann og andre gjennomfører mange kontroller som ikke dokumenteres. Og foretakene gjennomfører en rekke andre grep for å få kontroll over kvaliteten i arbeidet. Flerre av disse grepene er ikke nye, men en del av bransjens tradisjonelle styringsform.

Vi finner at (både prosjekterende og) utførende knytter til seg underleverandører med kompetanse på områder hvor aktørene har erfart at risikoen er høy eller at de er i grenseland for sin kompetanse. Foretakene har formell kompetanse og godkjenning i relasjon til pbl-ansvaret, men ønsker å sikre seg bedre. Arkitekter kjøper branntekniske vurderinger mens byggetekniske rådgivere kjøper andre spesialister på konstruktive forhold når de står overfor ukjente problemer. Totalentreprenører kjøper ”kontroll” av grunnforhold, kontrollmåling av elementplassering osv. Disse rådgiverne arbeider ofte ikke på eget pbl-ansvar, men er konsulenter for foretak som ser seg tjent med å kunne tilby ”full pakke”. Vi ser dette som en utvikling av praksis som ikke var intendert. Tanken var at foretaket i slike tilfeller skulle foreslå uavhengig kontroll, ikke bemannet prosjektet opp med innkjøpte konsulenter uten pbl-ansvar.

En annen strategi er å jobbe sammen med faste samarbeidspartnere, med partnere som en har god erfaring med. Dette finner vi mellom prosjekterende, mellom utførende og mellom prosjekterende og utførende. Som vi har pekt på, vil ikke alle prosjekter være detaljprosjektert og i prosjekter med kjente løsninger, vil tidligere erfaringer med bygging for eksempel en arkitekt gjøre at det heller ikke er behov for mange detaljer. Å jobbe i faste konstellasjoner innebærer også at alle parter satser på godt samarbeid og er løsningsorienterte. Horisonten for samarbeidet går ut over det enkelte bygg.

Vi ser av empirien at det er mange typer av kvaliteter som skal styres, fra PBL-krav til sluttbrukerens krav om pen listing. Foretakene har da strategier for å bemanne prosjekter med riktig kompetanse, ut fra hvilke kvaliteter som skal ivaretas. Andre strategier er å holde møter der en gjennomgår prosjektet, møter for formenn og anleggsledere med sikkerhet og KS på dagordenen eller formenn som holder basemøter på byggeplassen, også for underentreprenørens baser.

Kontroll etter kvalitetsstyringsprinsipper for kontraktskrav og offentlige krav er en del av styringen, men det er viktig å se denne styringen som en del av hele prosessen. Kontrollplaner og sjekklister er verktøy i styringen, ikke styring i seg selv.

### **Riktig skala**

Mye av diskusjonen om sjekklisstekontroller handler egentlig om hva som skal dokumenteres. Et tema i mange intervju handler om omfanget av dokumentasjonen. I reformens start var opplegget (de hadde kjøpt) for omfattende og opplegget for den kontrollen som skulle dokumenteres, måtte skaleres ned slik at det ikke framsto som en jobb i seg selv. De måtte finne ut hva som skulle være strategien. Som vi ser av empirien, hadde de generelle sjekklister og ev. tilleggspunkter for forhold der de erfaringsmessig gjorde feil. Opplegget ble tilpasset situasjonen. Hvilken nytte de har av det nye regimet, er det flere oppfatninger om. Men flere peker på at sjekklistesystematikken fører til at en systematiserer arbeidet (som en også utførte tidligere).

### **Hvilket ansvar er avgjørende for kontrollarbeidet?**

I ett av de større prosjektene som gikk som totalentreprise fant vi at flere av aktørene ikke visste om de hadde selvstendig ansvarsrett eller ei. De hadde sendt sine ansvarsrettsøknader til totalentreprenøren som også var ansvarlig søker. Det var opp til han å avgjøre om ansvarsrettssøknadene ble sendt videre til myndighetene eller ”lagt i skuffen”. I siste tilfelle ville dermed totalentreprenøren bruke byggkomplett ansvar på det aktuelle fagområdet. Aktørene fulgte heller ikke opp for å få vite hva som ble resultat – dvs. om de hadde ansvarsrett eller ikke. De hevdet at hvilket ansvar de hadde i forhold til plan- og bygningsmyndighetene ikke hadde noen betydning for hvordan de gjorde kontrolljobben. Noen uttalte dette direkte, men andre ga uttrykk for tilsvarende holdning. Dette mønsteret gjentok seg i et annet prosjekt (totalentreprisen) i samme kommune.

### **Ansvar og kontroll**

Både arkitektur- og teknisk prosjekterende kom inn på problemet at de kan ha ansvaret overfor mer av prosjekteringen enn de har kontrollen over i byggeprosessen. Det samme problemet var registrert av totalentreprenører. Produksjonsmåten bestemmer hvor mye de skal ha ferdig prosjektert før igangsettelse. Vi har i flere case sett på forholdet mellom prosjektering og produksjon.

I ett av prosjektene framgikk det at det var en praktisk arbeidsdeling mellom arkitekten og anleggsleder når det gjelder utforming av detaljer. Detaljtegninger ble stort sett utført av anleggslederen som var utdannet tømrer. Dette var en forutsetning for at prosjektet skulle gå bra økonomisk. Det var imidlertid klart at arkitekten hadde ansvaret for prosjekteringen overfor kommunen. Det framgikk ikke av intervjuet hvorvidt detaljer tegnet av anleggslederen ble kontrollert av arkitekten, men det virker lite trolig. I så fall skulle jo dette arbeidet utløse en tilleggs kostnad som en ønsket å unngå ved at totalentreprenøren prosjekterte selv.

En annen entreprenør peker på problemer i prosjektene pga mange endringer og problemer med manglende (om) prosjektering. Ved manglende prosjektering må de ta en avgjørelse under vegs. Det ble nevnt et spesielt eksempel der en byggherrestyrt hovedentreprisen måtte bygge ut fra noe som nærmest var et skisseprosjekt. Videre ble små prosjekter ofte ikke detaljprosjektert.

Et tredje eksempel er et prosjekt der en hovedentreprenør gikk gjennom tegningen sammen med arkitekten og bestilte det som trengte. Entreprenøren mente selv at de bestilte mye detaljer. Men det dukket siden opp behov for detaljer som de stort sett prosjekterte selv, på arkitekten pbl-ansvar. Og som vår informant sier: "Jeg tror ikke de vet hvilket ansvar de tar på seg når de tar prosjekteringsansvaret. Vi må gjøre prosjekteringen selv. Vi ville ikke komme i land med prosjektet dersom de skulle prosjektere alt".

Begge parter er klar over hvem som har ansvaret. Det er ukomfortabelt og uakseptabelt for de prosjekterende, men entreprenøren insisterer på at praksisen er nødvendig. Noen av tilfellene som nevnes her, er ulovlige, selv om det har vært vanlig praksis. Denne praksisen må være et klart brudd på intensjonen bak reformen. Dersom maktforholdene i gjennomføring fører til at de prosjekterende blir sittende med et offentligrettslig ansvar som de ikke har mulighet til å ivareta, blir dette galt. Og dersom de utførende prosjekterer på andres ansvarsrett, er dette galt. Vi ser at arbeidsdelingen mellom prosjektering og utføring må bringes i samsvar med reformens intensjoner og ansvarsdeling.

### **Papirkontroll?**

I diskusjonen av reformen blir det framholdt at det er lett å jukse. Det er partene selv som kvitterer ut kontrolldokumentasjonen og som skriver ut kontrollerklæringer. Det er åpenbart at en del kontrolldokumentasjon ble fylt ut i etterkant og kan være en ren legitimering. Vi har ikke noe grunnlag for å si at mye av kontrolldokumentasjonen ikke er reel, men muligheten for å jukse er tilstede. Her vil det være behov for tilsyn for å se til at kontrollarbeidet er reelt.

Men det er ett problem som stadig kommer opp, presset mot den prosjekterende for å levere kontrollerklæring før prosjekteringen er kontrollert og stundom prosjektert. Tanken bak reformen var at prosjektering skulle være avsluttet før bygging. Slik gikk det ikke og i dag utføres prosjektering og utføring parallelt. I forhold til søknad om iversettingstillatelse, deles prosjekteringen opp i etapper og det gies etappevise igangsettingstillatelser. Og når alt ikke var ferdig (f.eks var armeringstegningene ofte ikke ferdige) søkte en igangsettingstillatelse med forbehold. Denne praksisen kan i seg selv være problematisk fordi oversikte og planleggingen av prosjekteringen blir dårligere. Det kan være vanskelig å ivareta grensesnitt og omarbeide prosjekteringen ved endringer.

Problemet ligger mellom på den ene siden byggherrens representanten (framdriftsansvar) og ansvarlig søker som skal sende søknaden med kontrollerklæringer og på den andre siden, den prosjekterende. Byggeteknisk prosjekterende erfarte at ansvarlig søker ble forbauset når de på forlangende ikke får kontrollerklæring for pågående prosjektering. Ansvarlig søker klagde igjen over de byggeteknisk prosjekterende som det var så vanskelig få inn kontrollerklæringer fra. Prosjekteringen står under press, noe som kan skape en uheldig praksis mht. utstedelse av kontrollerklæringer. Eller som noe sier, kontrollerklæringen blir "utvannet". Det er her ikke snakk om juks eller lettvinthet i dokumentasjonen, men om makt og styring i byggeprosessen.

### **Kvalitetssikring - forutsetter kompetanse og faglig autonomi?**

Vi pekte på at en sjekklister ikke nødvendigvis fortalte hva som var kontrollmomentet eller hva som var den "standard" som en sammenholdt kontrollobservasjonene med.

Kunnskapsinnholdet ved kontroller var underforstått. Kontroll, også ut fra sjekklister, forutsatte yrkeskunnskapen, den erstattet ikke den faglige kompetansen som ligger hos utøveren. Som det framgår av et intervju, ble kontrollopplegget for byggeplassen tilpasset hvilke formenn og baser en hadde på plassen. Kontrollopplegget måtte ikke bli for banalt og skulle heller ikke reduserer basens autonomi.

Vi pekte også på at håndverkere har vært vant til å sjekke eget arbeid, ikke ut fra ytre krav, men fordi en hadde yrkesstolthet. Denne egenkontrollen blir lett underkommunisert fordi kontrollen er ikke noe ytre, men noe som ligger i arbeidet selv. Vi fant at foretak la opp kontrollen som operatørkontroll nettopp for at håndverkeren selv fortsatt skulle ha grep på helheten.

Men vi så også at annet bilde. En av de administrative lederne i et stort foretak mente at faglig stolthet begynner å bli borte. Hadde de hatt faglig stolthet, hadde de ikke behøvd sjekklister. Han så formell kontroll som en erstatning for faglig egenmotivasjon og så sjekklister som å ha en oppdragende effekt. I dette foretaket laget hovedkontoret alle sjekklister, men fikk problemer med å få operatører og bas til å fylle dem ut. Det er mulig at sjekklister var svært omfattende, men kontrollarbeidet ble forstått som et tilleggsarbeid som ikke lå i akkorden.

Poenget ligger antagelig i at kontrollarbeidet ikke ble oppfattet som nyttig eller motivert fra operatørene selv, men fungerte som en ledelsesk kontroll av deres arbeid. Den faglige interessen for kontrollen av eget arbeid som vi fant i de mange håndverksmessige bedriftene (både det som dokumenteres og som ikke dokumenteres) synes å være fraværende.

Det er mulig at akkordsystemer eller utformingen at dette konkrete systemet kunne ha negativ innvirkning på kontrollarbeidet. Men det er mulig at vi ser et skifte i bygningsarbeidet karakter, fra håndverksmessig til industrielt arbeid. En informant var inne på de samme problemstillingene ut fra egen erfaring. Hans erfaring var at de store entreprenørene synes også å ha problemer med kontrollarbeidet gjennomført som egenkontroll. Han mente å se et skifte skiftet ved overgangen fra håndverk til industri, f.eks ved produksjon av store elementbygg der den enkelt har liten innflytelse på arbeidet utforming. Det skjedde da et skifte der det personlig ansvaret (for jobben og kvaliteten) lett blir fraværende. Dette kan bety at kontroll- og styringsformene som vi har sett i de fleste av vår prosjekter, ikke er egnet. Sjekklister kan ikke forutsette yrkeskunnskapen. Den som skal sjekke eget arbeid har ikke kjente løsninger og tradisjon å forholde seg til.

### **Konklusjon – kontrollarbeidet utføring**

Ser vi utviklingen av kontrollarbeid i relasjon til reformen, finner vi at mange av virksomhetene brukte kvalitetsstyringssystem og hadde ut fra egen behov utviklet styringsverktøy. Andre hadde gjort det ut fra krav, men finner nå nytte i å arbeide med systematisk kontrollarbeid. Reformen har slik lagt seg inn i en utvikling som var på gang og forsert denne utviklingen. Men alle er ikke med på dette og systemene brukes ikke av alle i det faktiske kontrollarbeidet.

Selve kontrollarbeidet synes ikke å være mye endret. Operatørene kontrollerte eget arbeid, før som nå. Formannen kontrollerte på byggeplassen, egne arbeider og underentreprenørens arbeider i relasjon til kontakter og avtaler. Det gjør han fortsatt, ofte både fysisk og ved hjelp kontrolldokumentasjon. Mange brukte også sjekklister før reformen ble iverksatt. Det som er endringen, er det systematiske ved kontrollen og at kontrollen dokumenteres. Og at en skal dokumenter overfor bygningsmyndighetene, ikke bare overfor oppdragsgiver. Vi ser at fokus ligger på oppfølging og kvalitetssikring i relasjon til kontrakter og pbl –fokuset er svakt for underentreprenørene.



Selv om mye er som før, mener mange at kontrollarbeidet er blitt bedre. De finner feil (som de retter under vegs) og er blitt mer fokuserte og systematiske. Mange av de intervjuede aktørene mener at de har lite feil.

Vi kan sammenfatte med at det utføres et betydelig kontrollarbeid med utgangspunkt i tradisjonelle kontroll- og styringsbehov. Kontroll synes å være formalisert i økende grad når virksomhetenes størrelse øker. Kontroll med klart pbl-fokus er tydeligst hos arkitektene. Dette er ikke overraskende siden denne gruppen står for ivaretagelse av helhet innenfor planleggingen av bygg. Ut over dette er pbl-fokuset i kontrollarbeidet uklart og mangfoldig i den forstand at det er innbakt i den tradisjonelle kontrollvirksomheten.

## Litteratur

- Arge, Kirsten (2001) *Samspill og konflikter i byggeprosessen*.  
Elforlaget/Byggforskingsinstituttet
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg (1993) *Fylkeskommunene og brukerne i nordisk belysning. En utredning om brukerorienterte styringsmodeller i skole- og helsesektorene*.  
Delutredning. KS forskning
- Berg, Anne Marie (1995): *Vellykket forandring - god organisasjon og ledelse i staten*. TANO.  
Oslo
- Berg, Torer (2005) 97-endringn i plan og bygningsloven og ansvarsrollene. *Nye roller, det faglige ansvaret og styringen*. Prosjektrapport 385. Byggforsk.
- Bonnevie- Svendsen, Morten (1999) *Evaluering av plan- og bygningsloven. Første kartlegging, Case-undersøkelser i 10 kommuner*. Prosjektrapport nr 257 Norges byggforskingsinstitutt
- Bonnevie- Svendsen, Morten (2000) *Tilbakeskuende del. Evaluering av plan- og bygningsloven*. Prosjektrapport 281 Norges byggforskingsinstitutt
- Ebeltoft, Arne og Kristin E. Flagstad (1994): *Internkontroll for små og mellomstore bedrifter. Om læring - en evaluering*. Rapport nr.6 Arbeidsforskingsinstituttet.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2003) *Forvaltningsrett*. Universitetsforlaget.
- Eckhoff, Torstein og Graver (1991) *Regelstyring av lokale forvaltingsvedtak. Praktiseringen av bygningsloven*. TANO
- Edvardsen, Hege M. og Guttu, Jon og Kann, Frode (2004) *Byggesaksreformen- kvalitet gjennom papirflommen*. Rapport 2004:21, NIBR
- Ekker, Harald (1981) "Kommunenes frihetsgrader i det statlige styringssystemet". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1981:22,103-127
- Eriksen, Svein (1995) "Internkontroll, kvalitetsutvikling og statens styring av kommunene". i *Stat & Styring*, nr 1/95, s.16-21.
- Fimreite, Anne Lise (2005) "Derfor styrer staten" i *Kommunal rapport* torsdag 17 februar.
- Hansen, Ralph og Odd Sjøholt (1989) *Kvalitetsstyring. En utfordring for byggebransjen*. 3B-programmet Prosjektrapport 31
- Hovden, Jan og Bård Skage (1994): *Internkontroll av HMS: Evaluering og erfaringsoverføring. Sluttrapport fra IK-EVA-prosjektet*. SINTEF rapport
- Ingvaldsen, T. 2001: *Skader på bygg: Grunnlag for systematisk måling*, Prosjektrapport 308, Byggforsk.
- Klakegg, Ole-Jonny (1993) *Kvalitet i bygg og anlegg*. Håndbok 43. Byggforsk  
Kommunal og regionaldepartementet. Ot. Prp.nr 112 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*
- Larson, Magali Sarfatti (1993 ) *Behind the Postmorderen Facade. Architectural change in late twentieth-century America*. University of California Press
- Lindøe, Preben (1994): "Internkontroll som politisk reform - veivalg og verdivalg" *Stat & Styring*, nr 3/94, s.9-13
- Mørkved 1990, her etter Svein Eriksen (1995) "Internkontroll, kvalitetsutvikling og statens styring av kommunene". i *Stat & Styring*, nr 1/95, s.16-21.
- Norges byggforskingsinstitutt (2002) *Innføring i byggereglene. Krav til bygninger – Byggesak – Ansvar, godkjenning og kontroll*
- Norges offentlige utredninger. *Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet*. 1987:10
- NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommunene
- NOU 1987:10 Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet.

- NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat.
- NOU 2002: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
- Ot.prp.nr. 112 (2001-02) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfristeri byggesaker, forenklinger m.m.)
- Ot.prp.nr. 39 (1993-94) Om lov om endring i Plan- og bygningsloven
- Ovesen, Hege (1999) *Kartlegging av kvalitet og variasjon i søknadsdokumentasjon til tiltak*. Norges byggforskningsinstitutt. Rapport nr :
- Pedersen m.fl. (2000) Plan – og bygningsrett. Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1992) *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Universitetsforlaget
- Saglie, Tor (1993): "1980-årenes visjoner og 1990-tallets praksis" i Lægreid, Per og Johan P. Olsen (red): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver - reformer - erfaringer - utfordringer*. TANO
- Saksvik, Øystein (1994): *Et læringsperspektiv på internkontroll: Egenoppfatning om HMS som utgangspunkt for innføring av internkontroll*. IK-EVA temarapport. SINTEF IFIM
- Statskonsult (1999) *Helt, stykkevis og delt. ov- og forvaltningsstrukturer på helse- miljø- og sikkerhetsområdet. Rapport 1999:2*
- Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004) Klarere ansvarsforhold og nye kontrollprosedyrer – effekter i forhold til feil og mangler ved prosjektering. Delrapport 1 av 2: Hovedrapport Prosjektrapport 375 2004
- Stenstad, Vidar og Anna Næss Rolstad (2004) Klarere ansvarforhold og nye kontrollprosedyrer – effekter i forhold til feil og mangler ved prosjektering. Delrapport 2 av 2: Hovedrapport Prosjektrapport 376 2004
- Strand, Torodd (1978) "Staten og kommunane: standardisering, hjelp og sjølhjelp". i Johan P. Olsen (red) *Politisk organisering*. Universitetsforlaget, s 143-184.
- Støa, Eli, Wibeke Knudsen og Monica Jensø. (2004) Evaluering av byggesaksreformen. Virkninger av godkjenningsordningen. SINTEF Bygg og miljø, Arkitektur og byggeteknikk.
- Van Meter og van Horn (1975) "The Policy Implementation Process" i *Administration & Society* vol 6, nr4:445-488
- Visscher, H. J. (1994): "Quality control and the observance of building regulations". I Odd Sjøhold (red) *Quality Management in Building and Construction. Proceedings of Eureka Conference Hamma/Lillehammer, June 1994*. Byggforsk
- Wholey. Joseph (1979) *Evaluation: Promise and Performance*. The Urban Institute. Washington D.C.
- Yin, Robert K (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series. Volum 5. SAGE publications.
- Øyen, Cecilie Flyen, Sidsel Jerkø og Hege Ovesen (2005) *Forsterket fokus på estetikk? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes praksis*. Prosjektrapport 381 Norges byggforskningsinstitutt.

## **Vedlegg: Spørreskjema til kommuner**

## Spørreskjema til kommuner

### Omhandler byggesaksreformen av 1997 og den kommunale iverksettingen

Veiledning for utfylling: Denne spørreundersøkelsen handler i hovedsak om hvordan byggesaksreformen har påvirket gjennomføring av byggesaksbehandling og øvrige prosesser i byggesaksavdelingen. Noen av spørsmålene dreier seg om rutiner og praksis i byggesaksbehandlingen, andre handler om kontroll og behandling av kontrollplaner. Skjemaet er sendt til byggesaksavdelinger i kommuner over hele landet.

Nedenfor brukes begrepene "byggesaksreformen", "reformen" og "de nye byggereglene". Med dette menes revisjon av Plan-og bygningsloven, og tilhørende nye forskrifter som i hovedsak var trådt i kraft 1.7.97. I september 2003 ble det gjort endringer i saksbehandlings- og godkjenningsforskriften, bl.a. med hensyn til godkjenningsområder og kontrollplaner. I denne spørreundersøkelsen har vi likevel valgt å forholde oss til de reglene som var gjeldende fram til september. Dette skyldes at endringene er av svært ny dato, og derfor i liten grad har kommet til anvendelse.

Dersom noen spørsmål passer dårlig på deres situasjon, eller svaralternativene ikke "treffer" helt, setter vi pris på om dere skriver det og forklarer hvorfor i kommentarfeltet bakerst i skjemaet. All informasjon som blir gitt i denne spørreundersøkelsen vil bli anonymisert før publisering. Svarene vil bare bli behandlet av forskere fra Norges byggforskningsinstitutt. Kommunens navn er nødvendig for å vite hvilke kommuner som har svart på spørreskjemaet.

---

### 1. Generelt

1.1 Kommune (Skriv inn nedenfor eller velg fra listen til høyre):

Kommunenummer:

Kommunenavn:

1.2 Profesjon/stilling til den som svarer:

---

### 2. Om sakstilfang og bemanning

2.1 Hva var omtrentlig antall søknader i 2002 (ett- og totrinns):

2.2 Hva var omtrentlig antall byggeomeldinger i 2002:

2.3 Hva var omtrentlig antall klagesaker i 2002:

2.4 Omtrent hvor mange årsverk utøves i byggesaksavdelingen pr. i dag:

2.5 Omtrent hvor mange årsverk ble utøvet i byggesaksavdelingen ved årsskiftet 1996/1997:

---

### 3. Om kompetanseutvikling i kommunen

3.1 Hvilke typer kompetanse har de som arbeider i byggesaksavdelingen i kommunen?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Sivilarkitekt
- Sivilingeniør
- Landskapsarkitekt
- Ingeniør
- Jordskifte kandidat
- Håndverksbakgrunn
- Annet

3.2 Har det vært gjennomført tiltak for kompetanseheving i forbindelse med byggesaksreformen i 1997?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Ansettelse av juridisk personell
- Ansettelse av teknisk personell
- Ansettelse av arkitektfaglig personell
- Gjennomføring av kurs
- Egenutvikling gjennom erfaring
- Andre kompetansehevende tiltak
- Ingen tiltak

---

### 4. Om administrasjonens og politikernes forhold til byggesaksreformen

4.1 Vakte reformen noen diskusjon i kommunen da den ble innført?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Blant politikerne
- I administrasjonen
- Mellom administrasjon og politikere
- Lite eller ingen diskusjon

4.2 Hvilke typer byggesaker/forhold rundt byggesaksbehandling fanger oftest politisk

- Dispensasjoner

oppmerksomhet i deres kommune?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Estetikksaker
- Klagesaker
- Fortettinger/sentrumsprosjekter
- Store utbyggingsprosjekter (industri/foretning)
- Saksbehandlingstid
- Kontroll av prosjektering og bygging
- Annet

---

## 5. Arbeidsformer overfor politikerne i kommunen

5.1 Er det mye eller lite kontakt mellom byggesaksavdelingen og kommunens politikere?  
(Sett bare ett kryss)

- Mye kontakt
- En del kontakt
- Lite kontakt
- Ingen kontakt

5.2 Hvordan blir temaer evt. tatt opp mellom administrasjon og politikere?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Regelmessig rapportering til politisk utvalg
- Adm. til stede ved utvalgets møter
- Informasjonsmøter om spesifikke temaer
- Administrasjonen informerer om prosjekter
- Drar på felles befaringer
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

5.3 Dersom dere vurderer en sak som politisk brennbar, hva gjør dere da?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Tar den på delegasjon dersom det er iht. delegasjonsreglene
- Konsulterer politikere før vedtak
- Fremmer saken for utvalget
- Annet

5.4 Hender det at det oppstår konflikter om enkeltsaker mellom politikere og administrasjon?  
(Sett bare ett kryss)

- Ofte
- Av og til
- Sjelden
- Aldri

---

## 6. Kommunens kvalitetsfokus

6.1 På hvilke områder oppstår det etter kommunens erfaring ofte feil og mangler? (Sett ett eller flere kryss)

- Fukt og tetting
- Grunnforhold og fundamentering
- Drenering
- Høyder
- Klimabelastninger og konstruksjoner
- Klimabelastninger og fasader/kledninger
- Fasader/utseende
- Lyd/akustikk
- Brann
- Statikk
- Drenering
- Vindlaster
- Tilgjengelighet
- Annet, spesifiser evt under

Kommentarer:

6.2 Treffer kommunen noen særlige tiltak for å bøte på dette? Angi hva:

6.3 Er det noen forhold ved plansituasjonen i kommunen som skaper problemer for byggesaksbehandlingen? (Sett ett eller flere kryss)

- Nei
- Planer foreligger ikke
- Planer er ikke oppdatert
- Mange dispensasjonssøknader
- Stor andel av privat planutvikling
- Annet



---

## 7. Om byggesaksbehandling i kommunen

7.1 Hva er behandlingstiden for søknader (ett- og totrinns) i kommunen i dag?

7.2 Hvordan var behandlingstiden for byggesøknader før pbl-reformen i 1997 sammenliknet med i dag?

- I hovedsak kortere før
- Den samme som nå
- I hovedsak lenger før

7.3 Hvilke aktiviteter blir prioritert på byggesaksavdelingen i kommunen? (Sett ett eller flere kryss)

- Informasjon og servicetorg
- Forhåndskonferanser
- Søknadmottak
- Saksbehandling
- Kontroll- og tilsynsarbeid
- Utvilking av retningslinjer for gjennomføring av f.eks. forhåndskonferanse
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

### Forhåndskonferanser

7.4 I hvor stor andel av søknadssakene gjennomfører dere forhåndskonferanse? (Oppgi omtrentlig andel i % av alle søknader)

7.5 Hvilke saker prioriterer dere å ta opp i forhåndskonferansen? (Sett ett eller flere kryss)

- Kommunale bestemmelser iht. planverket
- Ansvarsforhold
- Tiltaksklasser
- Kompetanser i relasjon til tiltaket
- Estetikk
- Tilgjengelighet
- Annet

7.6 Hva skal tiltakshaver/ansvarlig søker fremlegge ved forhåndskonferansen?  
(Sett bare ett kryss)

- Ikke noe, avholder forhåndskonferansen på fritt grunnlag
- Skisseprosjekt
- Bortimot fullt prosjekt
- Annet

### Mottakskontroll

7.7 Hva gjør dere normalt ved søknadmottak?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Registrerer søknaden
- Kontrollerer at aktuelle vedlegg er med
- Gjør en rask vurdering av enkelte forhold
- Annet

7.8 Dersom dere gjør en rask vurdering av enkelte forhold ved mottakskontrollen, hva ser dere i tilfelle på?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Brann/sikkerhet
- Forhold til omgivelsene
- Høyder spesielt
- Kommunale rammebetingelser forøvrig
- Ansvarsoppgaver
- Kontrollplaner
- Tegninger og redegjørelser
- Tilgjengelighet
- Annet

7.9 Dersom dere gjør en vurdering og finner feil eller mangler, hva gjør dere da?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Sender søknaden tilbake
- Kontakter ansv. søker/ansv. aktør
- Skriver notat til saksbehandler
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

## Behandling av byggesaker

- 7.10 Hvilke forhold vurderer dere på bakgrunn av de innsendte tegningene?  
(Sett ett eller flere kryss)
- Brann / rømning
  - Tilgjengelighet
  - Estetikk
  - Byggeteknikk
  - Inneklima
  - Annet
- 7.11 Hender det at dere ber om statiske beregninger?  
(Sett bare ett kryss)
- Ofte
  - Av og til
  - Sjelden
  - Aldri
- 7.12 Hender det at dere har småmøter med prosjekterende underveis i prosjekteringen/byggesaken?  
(Sett bare ett kryss)
- Ofte
  - Av og til
  - Sjelden
  - Aldri
- 7.13 Status på og innhold i en kontrollplan har vært under endring fra forskriften kom i 1997 og frem til i dag.  
Kontrollplaner kan også være utformet svært forskjellig.  
Er det stor variasjon i utformingen av de kontrollplanene dere mottar fra de prosjekterende?  
(Sett bare ett kryss)
- Stor variasjon
  - I hovedsak overordnede kontrollplaner
  - I hovedsak spesifiserte kontrollplaner
  - I hovedsak kontrollplaner som sjekklister
  - Annet
- 7.14 Er det stor variasjon i utformingen av de kontrollplanene dere mottar fra de utførende?  
(Sett bare ett kryss)
- Stor variasjon
  - I hovedsak overordnede kontrollplaner
  - I hovedsak spesifiserte kontrollplaner
  - I hovedsak kontrollplaner som sjekklister
  - Annet

- 7.15 Når dere mottar en kontrollplan, gjør dere noen vurdering av denne?  
(Sett bare ett kryss)
- Ja  
 Nei
- 7.16 Har det hendt at dere har returnert kontrollplaner på grunn av at de har vært:  
(Sett ett eller flere kryss)
- Har ikke returnert kontrollplaner  
 Uleselige/uforståelige  
 For detaljerte  
 For overordnede  
 Uriktige i innholdet  
 Annet
- 7.17 Hender det at dere gir avslag på søknader (uavhengig om det er ett- eller to-trinnssøknader)?  
(Sett bare ett kryss)
- Ofte  
 Av og til  
 Sjelden  
 Aldri
- 7.18 Vi er kjent med at det hender enkelte kommuner griper inn i et prosjekt og krever omprosjektering eller endringer. Er dette en praksis dere er kjent med?  
(Sett bare ett kryss)
- Har hørt om slik praksis  
 Det hender vi gjør dette  
 Ukjent for oss

### Ansvar og tiltaksklasser

- 7.19 Ansvarlig søker foreslår tiltaksklasse. Hender det at dere endrer den foreslåtte tiltaksklassen?  
(Sett bare ett kryss)
- Ofte  
 Av og til  
 Sjelden  
 Aldri  
 Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

- 7.20 Hender det at dere er i tvil om den kompetansevurderingen som er foretatt sentralt er dekkende?
- Ofte  
 Av og til

(Sett bare ett kryss)

- Sjelden
- Aldri

7.21 Enkelte ganger kan det være problemer med at den formelle kompetansen er utilstrekkelig, men at realkompetansen vurderes som grei nok ut fra den konkrete saken  
Dersom kvalifikasjonene ved søknad om lokal godkjenning er i underkant av hva som kreves, hva gjør dere da?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Godtar foreslåtte ansvars- og tiltaksklasser, men krever uavhengig kontroll
- Regulerer tiltaksklassen
- Avslår
- Annet

7.22 Det kan tidvis være uklart om ansvarsoppgaven dekker alle nødvendige ansvarsområder i et tiltak.  
Hender det at dere ser av ansvarsoppgaver at ikke alle ansvarsområder er belagt?  
(Sett bare ett kryss)

- Ofte
- Av og til
- Sjelden
- Aldri

7.23 Hva gjør dere evt. i tilfeller der ikke alle ansvarsområder er belagt?  
(Sett bare ett kryss)

- Godtar
- Avslår
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

7.24 Hender det at dere påpeker/korrigerer feil eller mangler i de innsendte ansvarsoppgavene?  
(Sett bare ett kryss)

- Vurderer ikke ansvarsoppgavene
- Alltid
- Som oftest
- I mer enn halvparten av prosjektene
- En gang i blant
- Svært sjelden

7.25 Hender det at dere påpeker/korrigerer feil eller mangler i de innsendte

- Vurderer ikke kontrollplanene

kontrollplanene?  
(Sett bare ett kryss)

- Alltid
- Som oftest
- I mer enn halvparten av prosjektene
- En gang i blant
- Svært sjelden

### Omfanget av uavhengig kontroll

7.26 Hender det at dere pålegger uavhengig kontroll?  
(Sett bare ett kryss)

- Ofte
- Av og til
- Sjelden
- Aldri

7.27 Hva slags saker dreier dette seg i tilfelle om?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Formell kompetanse ikke god nok
- Dårlige erfaringer med virksomheten
- Tvil om tiltaksklassen er for lav
- Annet

### Lokal ansvarsrett

7.28 I hvilken form gir dere vanligvis lokal ansvarsrett?  
(Sett bare ett kryss)

- For et tiltak
- For en tidsperiode, f.eks. ett år
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

7.29 Hender det at dere trekker tilbake ansvarsretten?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Ja, for det aktuelle prosjektet
- Ja, gir avslag ved neste søknad
- Nei, sjelden eller aldri

### Byggemelding eller søknad

7.30 Enkelte kommuner opplever en tendens til at saker fremmes som byggemeldinger istedenfor som søknader. Hender det at dere krever at meldingssaker omgjøres til søknader?

- Ofte
- Av og til
- Sjelden

(Sett bare ett kryss)

Aldri

---

## 8. Kontrollarbeidet rettet mot foretakene

Kommunene har fått ansvar for å kontrollere at alle aktørene i byggeprosessen følger byggereglene og gjennomfører dokumentert kontroll av eget arbeid. Det har vært mye diskutert hvordan kommunen best kan sikre at dette skjer, og på hvilke måter kommunen kan gjennomføre sitt ansvar og oppgaver. Vi ønsker derfor å vite hva dere gjør i ulike faser av byggeprosjektet.

8.1 Gjennomfører dere kontrollarbeid rettet mot foretakene?

(Sett bare ett kryss)

- På fast basis
- Tilfeldig
- I spesielle tilfeller
- Nei, ikke foreløpig

8.2 Dersom dere gjennomfører kontrollarbeid rettet mot foretakene, hvilke aktører retter dere kontrollarbeidet mot?

(Sett ett eller flere kryss)

- Prosjekterende foretak
- Utførende foretak
- Andre (for eksempel kontrollerende foretak)

8.3 Dersom dere gjennomfører kontrollarbeid rettet mot foretakene, hvilke forhold retter dere kontrollarbeidet mot?

(Sett ett eller flere kryss)

- Nye og ukjente aktører
- Aktører dere ønsker å følge opp
- Forhold ved tiltaket
- Oppfylging av kommunale rammevilkår
- Tilfeldig utvalg
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

### Prosjektering

8.4 Dersom dere gjennomfører kontroll av prosjekteringen, hva ser dere da på?

(Sett ett eller flere kryss)

- Har ikke gjennomført kontroller
- Tar utgangspunkt i innsendt kontrollplan
- Prosjekteringsmaterialet/grunnlaget
- System og verktøy

- Dokumentasjon av gjennomført kontroll
- Annet

8.5 Hvor ofte gjennomfører dere i tilfelle slik kontroll?  
(Sett bare ett kryss)

- Ukentlig
- Månedlig
- Sjelden
- Tilfeldig
- Aldri

8.6 På hvilken måte gjennomføres evt. kontroll hos de prosjekterende?  
(Sett bare ett kryss)

- Uanmeldt
- Varslet
- Begge deler
- Har ikke gjennomført kontroller

8.7 Dersom dere har vurdert kontrollopplegget, mener dere at prosjekterende foretak faktisk kontrollerer forhold som er sentrale/viktige for prosjektet?  
(Sett bare ett kryss)

- Vurderer ikke dette
- Ja
- Nei

8.8 Ser evt. dokumentasjon av kontroll i hovedsak ut til å være realistisk?  
(Sett bare ett kryss)

- Ja
- Nei
- Både og
- Uaktuelt

### Utførelse

8.9 Hender det at dere drar ut på byggeplassen?  
(Sett bare ett kryss)

- Ofte
- Av og til
- Sjelden
- Aldri

8.10 Hva ser dere evt. på ved slike besøk?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Bygg i relasjon til tegninger
- Kontrollopplegget for utførelse



- Dokumentasjon av kontroll av utførelse
- Arbeidstillatelse/svart arbeid
- Drøftinger om løsninger
- Annet, spesifiser evt. under

Kommentarer:

8.11 Hvordan gjennomfører dere evt. en undersøkelse av utførendes kontrollopplegg?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Har ikke gjennomført kontroller
- Tar utgangspunkt i **innsendt** kontrollplan
- Ser på utførendes utgangspunkt for kontroll
- Ser på system og verktøy
- Ser på dokumentasjon av gjennomført kontroll
- Annet

8.12 På hvilken måte gjennomføres evt. kontroll hos de utførende?  
(Sett bare ett kryss)

- Uanmeldt
- Varslet
- Begge deler
- Har ikke gjennomført kontroller

8.13 Hvordan blir dere vanligvis mottatt på byggeplassene?  
(Sett bare ett kryss)

- Positivt
- Avventende
- Negativt
- Varierende
- Uaktuelt

8.14 Hvilket grunnlag for kontroll og dokumentasjon av kontroll finner dere vanligvis på byggeplassen?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Tegninger og beskrivelser
- Kontrollopplegg
- Dokumentasjon på gjennomført kontroll/utfylte sjekklister
- Annet

Uaktuelt

8.15 Dersom dere har vurdert kontrollopplegget, mener dere at utførende foretak faktisk kontrollerer forhold som er sentrale/viktige for prosjektet?  
(Sett bare ett kryss)

- Vurderer ikke dette  
 Ja  
 Nei

8.16 Ser evt. dokumentasjon av kontroll i hovedsak ut til å være realistisk?  
(Sett bare ett kryss)

- Ja  
 Nei  
 Både og  
 Uaktuelt

---

## 9. Byggesaksbehandlernes rolle

9.1 Hvor ligger de største **byggfaglige** utfordringene i arbeidet med byggesaken?  
(Sett bare ett kryss)

- Kommunens behandling av byggesaker har mistet sitt byggfaglige innhold  
 Faglige diskusjoner i forhold til prosjekteringen  
 Faglige diskusjoner i forhold til utforming/estetikk  
 Fastsetting av tiltaksklasser  
 Gjennomgang av ansvarsforhold  
 Gjennomgang av kontrollplaner  
 Planlegging av kontroller (tilsyn)  
 Annet

9.2 Er byggfaglig kompetanse i dag en forutsetning for å gjennomføre byggesaksbehandling og kontroller?  
(Sett bare ett kryss)

- Ja  
 Delvis  
 Nei  
 Annet

---

## 10. Om tilgjengelighet

10.1 Er tilgjengelighet et tema i vanlige byggesaker?  
(Sett ett eller flere kryss)

- Ja, ved forhåndskonferanser  
 Ja, ved gjennomgang av byggesaker  
 Ja, ved evt. kontroll av prosjektering  
 Ja, når vi drar ut på byggeplassen, evt. ved

ferdigbefaring

Nei, det er ikke et tema

10.2 Hender det at det gis dispensasjon mht. tilgjengelighetskravene?  
(Sett bare ett kryss)

Ofte

Av og til

Sjelden

Aldri

10.3 Hva slags saker handler dette om?  
(Sett ett eller flere kryss)

Arbeidsplasser

Heiskrav

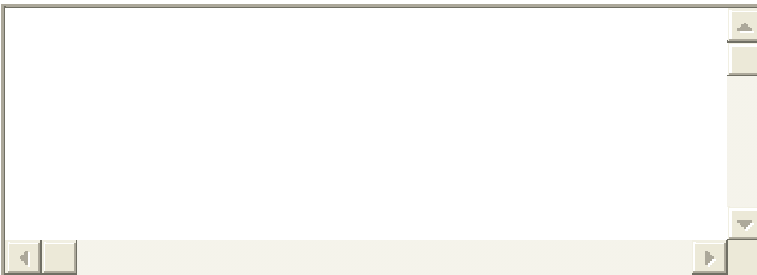
Offentlige bygg

Boliger med tilgjengelighetskrav

---

## 11. Kommentarer

Dersom du har kommentarer til undersøkelsen eller til noen av spørsmålene eller svarene, kan du skrive dem inn i feltet nedenfor



---

Utfylt skjema sendes til:

Norges byggforskningsinstitutt v/ Siri Nørve  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO

Merk konvolutten "Byggesaksreformen"

**Tusen takk for hjelpen!**



