

Hege Ovesen

Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon til tiltak

Evaluering av plan- og bygningsloven

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Hege Ovesen

Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon til tiltak

Evaluering av plan- og bygningsloven

Prosjektrapport 279 – 2000

Prosjektrapport 279
Hege Ovesen
Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknads-
dokumentasjon til tiltak
Evaluering av plan- og bygningsloven

Emneord: evaluering, plan- og bygningsloven,
søknadsdokumentasjon, byggesak, ansvarlig søker,
kommuner, saksbehandling, søknadsprosess, mot-
taks kontroll

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0693-1

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat:100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 2000

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Forord

Formålet med endringer av plan- og bygningsloven er i følge Ot.prp. nr.39 å heve kvaliteten på byggverk. Virkemidlene er å stille krav til:

- kvalifikasjoner hos dem som utfører arbeidet
- oversiktlige og effektive ansvarsforhold
- effektiv bygningskontroll
- god saksbehandling og offentlig tilsyn

Et sentralt element i endringene er at tiltakshaver må knytte til seg kvalifiserte foretak som tar ansvar for kontrollen i tiltaket. Det er i søknad til tiltak og ansvarsretter at foretakene skal dokumentere at de er i stand til å ta et slikt ansvar og om de har nødvendig opplegg og kontrollrutiner for å gjøre dette. Basert på søknaden skal så kommunen gi ansvarsrett og tillatelse til tiltak. Som en følge av reformen, er selve søknaden blitt både viktigere og mer omfattende enn tidligere.

I innføringsperioden er det stilt spørsmål om reformens virkninger. Det har kommet kritikk fra politisk hold, fra bransjeforeninger og ikke minst fra kommuner og foretak i bygge- og anleggsbransjen. Den har særlig rettet seg mot byråkratisering av byggesaksprosessen. Fra kommunene er det blitt svart at lang saksbehandlingstid blant annet må tilskrives mangler ved dokumentasjonen som følger søknaden.

Hensikten med studien er å kunne gi informasjon om hvordan søknaden og mottakskontrollen i reformen utvikler seg. Dette gjøres ved å studere om søknadene inneholder de dokumenter den skal ha og hva som eventuelt er problematisk for søkeren og kommunen når dokumentasjonskravene skal innarbeides.

Takk til de kommunene som har stilt arkiv, tid og arbeidsplass - og ikke minst egen erfaring til disposisjon i en travel hverdag.

Hege Ovesen
Oslo, 17. januar 2000
Norges byggforskningsinstitutt

Innhold

Forord	3
Innhold	4
1 Innledning.....	6
<i>Fokus.....</i>	<i>6</i>
<i>Avgrensing</i>	<i>6</i>
<i>Tilgrensende prosjekter.....</i>	<i>7</i>
2. Problemstillinger.....	8
3. Design og metode.....	9
<i>Innledning</i>	<i>9</i>
<i>Utvalg.....</i>	<i>9</i>
<i>Prosedyre for case-studier</i>	<i>9</i>
<i>Prosess i utvikling av rapporten.....</i>	<i>10</i>
4. Resultater fra case.....	11
Case 1	11
1a) <i>Om kommunen</i>	<i>11</i>
1b) <i>Prosess.....</i>	<i>12</i>
1c) <i>Søknadsdokumentasjon.....</i>	<i>13</i>
1d) <i>Oppsummering case 1.....</i>	<i>14</i>
Case 2	14
2a) <i>Om kommunen</i>	<i>14</i>
2b) <i>Prosess.....</i>	<i>16</i>
2c) <i>Søknadsdokumentasjon.....</i>	<i>17</i>
2d) <i>Oppsummering case 2.....</i>	<i>18</i>
Case 3	19
3a) <i>Om kommunen</i>	<i>19</i>
3b) <i>Prosess.....</i>	<i>19</i>
3c) <i>Søknadsdokumentasjon.....</i>	<i>20</i>
3d) <i>Oppsummering case 3.....</i>	<i>21</i>
Case 4	22
4a) <i>Om kommunen</i>	<i>22</i>
4b) <i>Prosess.....</i>	<i>23</i>
4c) <i>Søknadsdokumentasjon.....</i>	<i>24</i>
4d) <i>Oppsummering case 4.....</i>	<i>25</i>
Case 5	25
5a) <i>Om kommunen</i>	<i>25</i>
5b) <i>Prosess.....</i>	<i>26</i>
5c) <i>Søknadsdokumentasjon.....</i>	<i>27</i>
5d) <i>Oppsummering Case 5.....</i>	<i>29</i>
5. Analyse og konklusjoner	30
Sammenligning på tvers av caser.....	30
<i>Ressurser og saksmengde.....</i>	<i>30</i>
<i>Forhåndskonferanse og tidlig informasjon</i>	<i>32</i>
<i>Mottakskontroll</i>	<i>32</i>
<i>Søknadsdokumentasjon</i>	<i>33</i>

Oppsummering og videreføring	37
<i>Eksterne faktorer som kan endre reformens retning</i>	37
<i>Forventede virkninger</i>	37
<i>Ikke tilsiktede virkninger</i>	37
<i>Reformens intensjoner og virkemidler</i>	38
6 Litteratur	39

1 Innledning

Fokus

Reformens intensjoner er regulert gjennom lovverket med tilhørende forskrifter og veiledninger. Den konkrete iverksettingen skal skje lokalt i kommunene (unntatt sentral godkjenning). Hver kommune vil da tilpasse iverksetting ut fra lokalpolitiske føringer når det gjelder ressurser, organisering og kompetanse. Det er derfor nødvendig å ta delegering, organisering, kapasitet og kompetanse i betraktning for å forstå hvordan kommunen har iverksatt reformen.

Avgrensning

I studiet av søknader om tiltak har vi sett på dokumentasjonens omfang og innhold. I tillegg til å se på selve søknadsdokumentene, har det vært viktig og naturlig å se på kommunenes første gjennomgang av dokumentasjonen. Kommunen foretar en såkalt mottakskontroll av innkomne søknader for å se om dokumentasjonskravene er imøtekommet. Er de det, er søknaden klar for saksbehandling. Dersom det er mangler ved dokumentasjonen, kan saken eventuelt sendes i retur med krav om ytterligere dokumentasjon. Vår studie tar for seg den første registreringen av søknaden. Vi har ikke gått inn i selve behandlingen av søknaden.

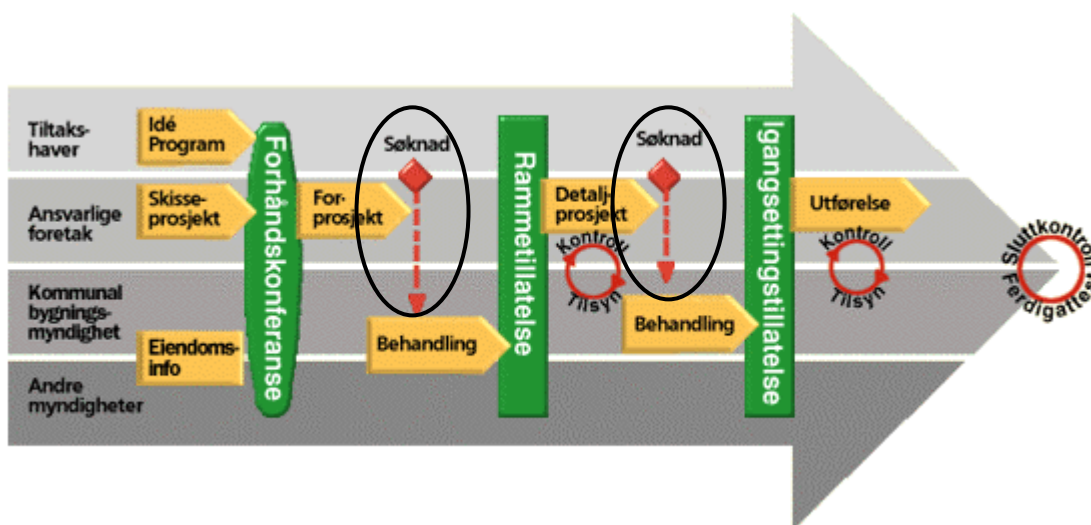


Fig 1
Skjematisk avgrensning av kartleggingen vist på skisse av "Kommunikasjon og informasjon i byggesaksprosessen, KIB

Når kommunen omtales videre, er det som bygningsmyndighet. Kommunens andre tjenester/avdelinger som er involvert i informasjons- og mottaksfasen vil bli nevnt spesielt.

Ettersom rammene til skissen ble halvert, er evalueringsprosjektet begrenset til fem case-kommuner med noenlunde like rammeforutsetninger i forhold til størrelse, kapasitet og kompetanse. Dette for bedre å kunne kartlegge ulikheter i praktisering og service som forklaringer på de forskjellene vi måtte finne i dokumentasjonen til tiltaksøknaden og hva

som oppfattes som problematisk for ansvarlig søker og saksbehandler hos bygningsmyndigheten i kommunen.

Tilgrensende prosjekter

Tidligere studier med direkte tilknytning til reformen viser at kommunene har svært ulike utfordringer med hensyn til kapasitet og kompetanse. Derfor må de løse oppgaver knyttet til saksbehandlingen på ulik måte (Bonnievie-Svendsen 1999). Utgangspunktet i skissen til studiet har vært å gå videre med denne problemstillingen.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har tildelt midler til et forprosjekt med fokus på kommunenes nye tilsynsfunksjon (Siri Nørve). Disse arbeidene vil bli sett i sammenheng med hensyn til avgrensning av problemstillinger, design og metode slik at de utfyller og supplerer hverandre.

2. Problemstillinger

I studien har vi kartlagt dokumentasjonen som følger søknad om tiltak og vurdert om den er tilstrekkelig i forhold til kravene. Vi har undersøkt hvordan kommunen vurderer kvaliteten i og omfanget av dokumentasjonen i søknadene som følger nytt regelverk. Utgangspunktet var å gi svar på følgende spørsmål:

1. I hvilken grad fyller søknader etter nytt regelverk de foreskrevne krav til dokumentasjon?
2. Er dokumentasjonen tilstrekkelig? Hva er uproblematisk og hva er utilstrekkelig eller problematisk?

Studien har ikke hatt som mål å kvalitetsvurdere søknadene, men å se om de inneholder de foreskrevne dokumentasjoner. I tillegg til søknadsdokumentene selv, vil kommunenes første mottakskontroll gi viktig kunnskap om søknadsmaterialet dokumenterer de foreskrevne krav.

I tillegg ønsker vi å se om det er noe mønster i problemene som knytter seg til dokumentasjonen. Vi ønsker å se om presskommuner opplever andre problemer enn kommuner uten press på byggemarkedet. Dette gir to underproblemstillinger som er drøftet:

3. Er det sammenheng mellom trekk ved kommunen (organisering, service og type informasjon som er utvekslet mellom tiltakshaver og kommunen forut for søknaden) og dokumentasjonsgrunnlaget?
4. Er det forskjeller i hvordan dokumentasjonskravene ivaretas uansett type sak (meldingssaker, forenklet søknad og trinnvise søknader) og uansett type tiltak?

I den første kartleggingen som ble gjort i tilknytning til reformen ble det i en konklusjon konstatert at *"Kommunene bestemmer i stor grad, gjennom sin veiledning, hvilken søknadsform som velges. Forhåndskonferanser blir oppfattet som en "lønnsom investering" for kommune og tiltakshaver"* (Bonnievie-Svendsen 1999). Det er derfor av interesse å se om den innsendte dokumentasjonen er i samsvar med de opplysninger som kommunen har gitt søker på et tidligere tidspunkt. Dersom det er avholdt forhåndskonferanse, vil referatet fra denne kunne si noe om hvilken type informasjon søker har mottatt fra kommunen. I tillegg har vi fått informasjon om udokumentert veiledning fra kommunen til tiltakshaver gjennom intervju som er foretatt av saksbehandlerne.

Reformen gjelder alle landets kommuner. Kommunene har svært ulike utfordringer med hensyn til organisering, kapasitet og kompetanse og løser følgelig implementeringen av reformen på ulik måte. Vi har derfor undersøkt om det er trekk ved kommunenes praktisering av lokale bestemmelser, deres kompetanse og kapasitet som har hatt betydning for søknadenes kvalitet og omfang.

3. Design og metode

Innledning

Multiple case-studier er valgt som metode for å finne ut om reformens intensjoner er blitt innfridd. Gjennom dokumentanalyse og intervjuer med saksbehandlere i kommunen er følgende aspekter ved søknadene kartlagt:

- Elementene i søknadsdokumentasjonen til ulike sakstyper og ulike tiltak, slik den foreligger og slik den er vurdert av kommunene i mottakskontrollen.
- Informasjon utvekslet mellom søker/tiltakshaver og kommune som kan ha påvirket innholdet i søknadsdokumentasjonen.

Vi ville kartlegge eventuelle variasjoner i dokumentasjonen til melding og søknad til tiltak når det i en tidlig fase har vært utvekslet informasjon mellom søker og kommune. Videre har det vært kartlagt hva som vurderes som tilstrekkelig dokumentasjon og om det er forskjellig praksis og begrunnelse for eventuelt forskjellige krav til dokumentasjonen.

Case-studiene utgjør hovedtyngden i arbeidet. Analysen på tvers av hvert case er mer en sammenfatning av likheter og forskjeller. For å kunne generalisere, må man kreve studier av flere caser med forskjeller - eksempelvis med hensyn til størrelse, demografi, organisering og kompetanse.

Utvalg

Studien er gjennomført i fem bykommuner med en noenlunde lik størrelse (fra 22.000 til 38.000 innbyggere) og med en geografisk spredning. Et fellestrekk ved disse kommunene er at bygningsmyndighetene har en relativt detaljert kunnskap om aktørene i den lokale bygge- og anleggsbransjen. For å kunne registrere forskjeller, er det valgt fem kommuner med noenlunde lik størrelse. I forhold til tilgrensende prosjekter har vi valgt kommunen som case. Videre er det valgt caser som tidligere ikke er undersøkt. Dette for å skaffe ny datafangst.

Vi har registrert noen av forskjellene som finnes i kommunene når det gjelder organisering, kapasitet og kompetanse for å betjene forvaltningen av plan- og bygningsloven. Disse er benyttet som forklaringsfaktorer for hva den enkelte kommune oppfatter som uproblematisk/ problematisk ved søknadsdokumentasjonen. Vi hadde på forhånd liten kunnskap om hvordan de enkelte kommuner skilte seg fra hverandre og har derfor ikke kunne velge kommunene strategisk ut fra denne dimensjonen (Yin 1995).

Prosedyre for case-studier

For å sikre studiens fokus, er samme prosedyre fulgt for hvert case og dokumentert som protokoll for case studie. Protokollen omhandler blant annet protokollspørsmål, intervjuguide og sjekkliste for gjennomgang av søknadsdokumentasjon. Protokollen viser hvilke kilder som er brukt for å skaffe data til studien.

Prosess i utvikling av rapporten.

Departementet har vært orientert om framdrift og foreløpige resultater underveis.

I videreutvikling av skissen har Statens bygningstekniske etat bidratt med avgrensning av prosjektet og spørsmålsstillinger til intervjuguiden. Statens bygningstekniske etat har behov for raske resultater som kan brukes i regelverksutviklingen parallelt med evalueringen.

Grunnlaget og resultatene fra prosjektet ønskes brukt i arbeidet med utviklingen av fagplan til Byggesaksskolen. Det har vært en klar forutsetning at BEs medvirkning ikke skulle påvirke evalueringen.

I tillegg til bidrag under våre besøk, har kommunene gitt kommentarer for å rette opp misforståelser.

4. Resultater fra case

Case 1

1a) Om kommunen

Case 1 er en kystkommune med ca 30.000 innbyggere og med lite omland. Næringslivet er i hovedsak service- eller industrirelatert. Byggesakstjenesten er organisert under seksjon for byggesaksbehandling og byggetilsyn. Sammen med seksjon for kart og eiendom og seksjon for eiendomsopplysninger utgjør disse bygge- og oppmålingsavdelingen i resultatområdet for teknisk sektor. Kommunen betjener byggesakstjenesten med 4,6 stillingshjemler. Saksbehandlingen og tilsynsoppgavene er i stor utstrekning fordelt mellom saksbehandlere ihht næringsaker, melding og enkle tiltak og tilsyn.

Delegasjon

Delegering utføres etter fordeling av ansvar i forhold til oppfølging av målsettinger og vedtatt budsjett og praktiseres så langt loven tillater det. Når det er spesiell forespørsel om formell delegering, skrives det ut bekreftelse fra rådmann. Ellers tas beslutninger av saksbehandler sammen med seksjonsleder. I saker som skal legges fram politisk, innstiller seksjonsleder og teknisk sjef, på grunnlag av forslag til vedtak fra saksbehandler.

Informasjon / veiledning / service

Kommunen informerer om byggesakstjenesten gjennom veiledere og internett. Videre utarbeider kommunen rundskriv som sendes til foretak i kommunen om aktuelle temaer. Service ytes først og fremst i skranketjenesten eller ved telefonsamtaler med saksbehandlere. Kommunen rapporterer statistikk hvert kvartal og ved årsmelding. Dette danner grunnlag for planlegging av drift og overvåking av saksbehandlingstid. Den har igangsatt registrering av timeforbruk på oppgaver og type saker. Registreringen skal danne grunnlag for en bedre rapportering og informasjon og ikke minst bedre styring og planlegging av tjenesten.

Kapasitet / saksbehandlingstid / kostnader

Kommunen har siden 1996-1998 behandlet henholdsvis 800, 787 og 717 saker (unntatt meldingssaker). Dersom vi antar at meldingssaker utgjør ca. en firedel av antall søknader, har kommunen i 1998 behandlet ca. 195 saker per år for hver stillingshjemmel. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 25 dager i 1995 til 50 dager i 1998 (eksklusive klagesaker). Dekningsgrad for tjenesten i 1998 var på ca 66 prosent for byggesak og byggekontroll - som det da het. Tjenesten har ikke endret seg de siste årene i forhold til kostnader, og derfor har gebyrnivået vært holdt på samme nivå. Nye byggeregler har ikke vært kostnadsdrivende for tiltakshavere i dette området. Verken kommunens gebyrlegging for byggesakstjenesten eller økte tekniske krav til varmeisolering har hatt innflytelse på grunn av milde klimatiske forhold i området. Gjennom dialog med tiltakshavere har kommunen registrert at søkere har økt sine salærer for å påta seg dette ansvaret i tiltaket.

Kompetanse

Avdelingen har hatt liten utskiftning av tilsatte og har derfor opparbeidet en betydelig saksbehandlerkompetanse i egen virksomhet. Tjenesten betjenes med ingeniørkompetanse

med variert praksis fra offentlige og private virksomheter. Case 1 er en ressurskommune for regionen både i forhold til næringsliv og andre kommuner. Den samarbeider aktivt i kompetanseutviklingsprosjekter med lokalt næringsliv og har vært deltaker i en rekke utviklings- og pilotprosjekter, blant annet innenfor verktøyutvikling for saks-, journal- og kvalitetsstyringsystemer for byggesakstjenesten. Videre har avdelingen vært bidragsyter på fagfeltet i flere oppnevnte råds- og styringsgrupper. Kompetanseutvikling ønskes på estetikk - stilhistorie og arkitektur, på planmodul i byggesaksskolen og på brannforskrifter og revisjonsmetodikk for utøvelse av tilsyn.

1b) Prosess

Den første kontakten

Søker / tiltakshaver får i hovedsak all nødvendig informasjon og service i ekspedisjonen hvor kart, skjema og veiledning gis. Den første kontakten søker / tiltakshaver har med saksbehandler, skjer først når det skal avtales tid for forhåndskonferanse.

Forhåndskonferansen

Kommunen har kun en gang tatt initiativ for å få gjennomført forhåndskonferanse. Dette gjaldt en kjøpesenterutbygging. Det er oftest i ombyggingsprosjekter av næringsbygg og i tiltak med brannproblematikk at søker på vegne av tiltakshaver anmoder om konferanse. Det gjennomføres forhåndskonferanser i ca 10 % av alle saker. Søker / tiltakshaver får komme til konferanse så raskt dette praktisk lar seg gjennomføre for partene, kan skje på dagen dersom det ikke kreves større avklaringer. Forhåndskonferansen forberedes og gjennomføres etter en fast prosedyre. Søker blir bedt - skriftlig eller på telefon – om å melde inn temaer som ønskes drøftet. Saksbehandler vurderer om andre avdelinger som brann, plan, eller drift bør innkalles til konferansen, og avtaler tid og sted. Referat skrives i løpet av forhåndskonferansen og undertegnes av partene ved avslutningen av konferansen.

Konferansen krever mye tid, men dette mener kommunen at den ”tjener inn”. Det blir raskere å sette seg inn i prosjektet i ettertid, og dialogen som etableres i denne tidlige fasen av tiltaket viser seg å være effektiv for utvikling av tiltaket, ikke minst i forhold til innsending av relevant dokumentasjon. Kommunen har valgt å fokusere på rammeforutsetninger for estetikk, brann og relevant dokumentasjon til tiltaket i konferansen.

Mottakskontrollen

Saksbehandler gjennomfører en ”grov” gjennomgang av søknaden og vurderer om denne er tilstrekkelig dokumentert. Dokumentasjon av mottakskontrollen føres på saksomslag av tiltaket. I noen av sakene er saksbehandler på befaring som en del av mottakskontrollen. Foreløpig svar med eventuelle mangler sendes i de saker hvor beslutning ikke vil kunne tas før det er gått fire uker. Søkere er ofte raske med tilbakemelding etter å ha mottatt et foreløpig svar med mangler. Kommunen mener at dette danner et godt grunnlag for videre dialog for å oppnå relevant dokumentasjon. Praksis til i dag viser at mottakskontrollen mange ganger er for overflatisk. Saksbehandlere synes det er vanskelig å be om ytterligere dokumentasjon dersom det har gått mer enn fire uker siden søknaden ble innregistrert. Dette blir ikke oppfattet som særlig profesjonelt av verken kommune eller søker og går ut over den nødvendig tilliten til profesjonalitet mellom partene. Det synes som om for lav prioritering i den tidlige fasen av tiltaket medfører ekstraarbeid for både kommune og søkere i ettertid.

Tilsyn

Kommune 1 har endret sine arbeidsoppgaver fra å utføre bygningskontroll til å gjennomføre tilsyn. Det utføres eksempelvis tilsyn på prosjektering ved gjennomgang av varmetapsrammer

i tiltak. Tilsyn vil finne sted først og fremst ved stikkprøver hos prosjekterende foretak som kommunen har lite eller dårlig erfaring med fra tidligere. Kommunen planlegger tilsynet ved å fokusere på områder allerede i vurderinger og vedtaksformuleringer til tillatelser og godkjenninger. Gjennom tilsynet ønsker kommunen å følge opp med stikkprøver på bygget to ganger i løpet av utførelsen.

1c) Søknadsdokumentasjon

Endringer av sakstype omgjøres ofte fra melding til søknad om tiltak. Bakgrunn for denne vurderingen er at saken ikke har bekreftelse på nabovarsel, manglende merknad til nabovarsel eller at saken omhandler dispensasjon i forhold til avstandsbestemmelser til nabo eller reguleringsbestemmelser. Søknader og meldinger behandles i kronologisk rekkefølge etter at meldinger og enkle tiltak er behandlet. Kommunen prøver å være fleksibel dersom det forevises en seriøs framdriftsplan fra søker. De hyppigst forekommende manglene ved dokumentasjon til tiltak ser ut til å være:

- utfylling av skjema; avstand, arkitektonisk utforming, situasjonsplan
- situasjonsplan; avstandsmål
- kontrollplaner er ikke tilpasset det konkrete tiltaket
- kontrollerklæringer mangler
- dokumentasjon av estetikk, ved ombygging mangler ofte anvisning på eksisterende løsning og/eller anvisning på terrengendring
- ansvarsoppgavene er ufullstendige, områdene overlappende, koder er ikke oppdatert ihht godkjenningskatalogen, og ofte er det ikke samsvar med foretakenes godkjenningsområder
- ansvarsrettsøknader mangler

Lokale godkjenninger og ansvarsretter

Kommunen har eget arkiv og register for lokale godkjenninger. Det er ikke gitt advarsel eller tilbaketrekking av ansvarsrett. Det har vært en endring i og med at større byggefirmaer nå tar ansvar for hele tiltaket, mens ferdighusprodusenter har vært mer tilbakeholdne med å ta et totalansvar. Det synes som om stadige endringer av godkjenningskatalogen ikke oppfattes av søkere. Vi registrerte hyppigst mangler ved:

- bruk av koder på områder hvor foretaket ikke har kompetanse
- mangelfull utfylling av skjema på fagområder det søkes godkjenning for

Relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav

Kommunen har erfaring med enkelttilfeller hvor det har vært nødvendig å benytte en hel dag for å finne ut om tiltaket var relevant dokumentert. Søkere har hatt en klar tendens til å sende inn for mye dokumentasjon (eksempelvis beskrivelser, bestillingslister av forskjellig type slag, etc) som ikke har relevans for bygningsmyndighetens behandling av søknader og godkjenninger. Dette ser ut til å ha bedret seg. Søkere har etter hvert fått noe mer praksis med nye byggeregler, og kommunen har vært tidlig ute med informasjon og veiledning i samarbeid med lokale bransjeforeninger. I hovedsak kreves det ikke dokumentasjon ut over forskriftenes krav – dette kreves kun i prosjekter hvor det er vist liten sammenheng i dokumentasjonen til tiltaket (eksempelvis når kontrollplaner er mangelfulle). For å sikre at nødvendig prosjektering blir utført, blir det krevd ytterligere dokumentasjon.

I tiltak som er søknadspliktige og har liten konsekvens som ”byggesettgarsjer”, har det vært lempet på krav om kontrollplaner og utfylling av skjema om å oppgi kildevalg av forutsetninger for den videre prosjekteringen.

Forskjeller på bransjeforetak

Det synes som om arkitekter og lokale byggmestere takler søkerrollen godt. Dette synes å ha en klar sammenheng med god opplæring gjennom lokale bransjeforeninger i samarbeid med kommunen over år. Kommunen har dårligst erfaring med enkelte byggefirmaer for bolighus som operere på landsbasis. De har ikke klart å lære opp sine faglige ansvarlige på lokale kontorer til å ta søkerrollen.

1d) Oppsummering case 1

Case 1 er en kommune som i lang tid har samarbeidet med lokale aktører for å få en kompetanseheving av foretakene. Den har i løpet av 1999 startet å registrere statistikk på type saker og saksbehandlingstid, og vil også registrere meldingssaker slik at kommunen får en samlet statistikk over saksbehandlers arbeid. Over tid vil dette bli et verktøy for styring og planlegging av byggesakstjenesten. I 1998 behandlet hver saksbehandler i gjennomsnitt 195 saker (eksklusive meldinger og klagesaker).

Saksbehandlingstiden er nede på samme nivå som før nye byggeregler trådte i kraft, to til tre måneder, mens den gjennomsnittlig saksbehandlingstiden er blitt doblet. Kommunen mener å kunne redusere saksbehandlingstiden til en måned dersom ansvarlige søkere blir bedre til å sende inn relevant dokumenterte søknader.

Kommunen prøver å være fleksibel i forhold til å få behandlet søknader og godkjenninger i samsvar med tiltakets framdriftsplan dersom det kommer en seriøs framdriftsplan fra søker. Dokumentasjonsmengden er blitt noe redusert, men fortsatt kan det oppnås mye effektivisering i forhold til utarbeiding av relevant dokumentasjon og strukturering av søknadene fra ansvarlig søker. Effektiviseringen vil kunne gi resultater for saksbehandlingstid og ressursbruk ved prosjekteringen til tiltaket.

I hovedsak er manglende og ufullstendig dokumentasjon i forhold til den nye godkjenningsordningen og kontrollordningen. Det ser ut til å skyldes at søker ikke er i stand til å følge med på endringer av koder i godkjenningsordningen. Videre benytter søker utgitte eksempler, eksempelvis på kontrollplaner, som ikke blir tilpasset det konkrete tiltaket. Den nye kontrollordningen er fortsatt i støpeskjeen hos foretakene, og søker har ikke i tilstrekkelig grad oppfattet at kontrollplanene som følger søknadene legger føringer på hvilket fokus kontrollerende foretak skal innarbeide i sin bygningskontroll.

Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom mer relevant dokumentasjon til tiltak og lang satsing på kompetanseutvikling av lokale foretak. Dette viser seg også å være tilfelle i søknader hvor lokale byggmestere stiller som ansvarlige søkere.

Det synes ikke å være forskjell på hvilke type saker som oftest har mangelfull dokumentasjon. Men i større ombyggingssaker, som næringsbygg, må det ofte suppleres med relevant dokumentasjon.

Case 2

2a) Om kommunen

Case 2 er en kystkommune med 23.000 innbyggere. Service er den største næringen i denne byen, som betjener et større omland.

Byggesakstjenesten er organisert innenfor ett av tre resultatområder i kommunen.

Resultatområdet er delt opp i fire avdelinger: drift og utbygging, bygg og eiendom, brann og

beredskap og areal- og byggesaksavdelingen. Byggesakskontoret utgjør sammen med areal og natur-, oppmålings- og landbrukskontoret, areal og byggesaksavdelingen. Tjenesten har fire stillingshjemler: en kontorleder (50 % saksbehandler) og tre saksbehandlere og deler merkantile tjenester med resten av resultatområdet for tekniske tjenester.

Delegasjon

Seksjonen har formelt delegert myndighet så langt lovverket gir anledning til dette.

Informasjon / veiledning / service

Kommunen har utarbeidet informasjon om nye byggeregler, unntak, melding, søknad og ansvarshavende sammen med veiledning for utarbeidelse av situasjonskart og eget søknadsskjema for piper og ildsteder. Informasjon og søknadsskjema kan fås ved henvendelse til kommunen. Kommunen har Sem og Stenersen som leverandør av søknadsskjema. Det er i hovedsak større tiltak Byggesakskontoret yter service. I mindre saker får kunder service hos skranketjenesten til av areal- og byggesaksavdelingen.

Kapasitet / saksbehandlingstid / kostnader

Kommunen fører ikke egen statistikk for tjenesten. Den skaffer data ved å sørge for å være oppdatert på innregistrering i GAB-registeret. Ved innrapportering til årsmelding for kommunen gjennomgås restanselister og bygningsdelen i GAB.. I 1998 er det behandlet ca. 500 saker. I 1999 har det vært en stor økning, til og med august er det innregistrert ca. 450 saker. Med utgangspunkt i antall saker for 1998 og en antakelse om at ca. en firedel av sakene er meldinger, behandler hver stillingshjemmel ca. 180 saker i året.

Kommune 2 registrerer ikke saksbehandlingstid – den prøver å imøtekomme søker så raskt som mulig når tiltaket er fullstendig dokumentert i henhold til avtalt framdrift i prosjektet. Generelt er saksbehandlingstiden seks til ni måneder. Saksbehandlingstiden har på større og kompliserte tiltak økt med ca. 25 prosent fordi denne dokumentasjonen er mer omfattende, spesielt på grunn av ny godkjenningsordning og kontrollordning. Kommunen mener at søker kan redusere tiden fra innlevering av søknad til tillatelse foreligger med minst en firedel. Kommunen bruker i dag store ressurser og mye tid på å innhente relevant dokumentasjon fra søker.

Det har vært en økning i etablering av nærings- og forretningsbygg. I hovedsak har det vært færre nybygg og flere større tilbygg. Det er en tydelig vekst i antall tiltak både i offentlig og privat regi. Byggesakstjenesten blir subsidiert av kommunen. For 1999 dekker gebyrinntekter kun seksjonens lønnsutgifter. Gebyrene økte med fem prosent fra 1998 til 1999 for å skaffe balanse i budsjettet. Ellers har ikke gebyrene overfor tiltakshaver økt utover konsumprisindeksnivå i årene etter innføringen av de nye byggereglene. Kommunen tror foretakene belaster tiltakshavere mer enn tidligere. Blant annet fordi foretakene i den senere tid har fått gebyr for behandling av søknad om lokal/sentral godkjenning. Ellers har tiltakshaver fått økte kostnader på grunn av økte krav til varmeisolering.

Kompetanse

Kommune 2 har et gjennomarbeidet kvalitetssystem for byggesakstjenesten og har deltatt i samarbeidsprosjekter med andre kommuner for å utvikle eget styringssystem. Den har også deltatt i Forum for bygningskontrolls nettverksprosjekt og mener at dette ikke har vært helt relevant for kommuner med byproblematikk og ekspansjon. Kommunen har i en årrekke hatt et aktivt samarbeid med bransje / bedrifter blant annet ved å bidra med innlegg om fagfeltet. Kommunen ser på seg selv som en ressurskommune ovenfor de mindre nabokommunene.

Avdelingen har stor ingeniørkompetanse og en variert saksbehandlerkompetanse. Det er ønskelig med videre kompetanseutvikling på lovtolkninger av plan- og bygningslovgivningen og offentlig saksbehandling for å utvikle eget skjønn.

2b) Prosess

Det er først og fremst i kompliserte saker at tiltakshaver/søker tar kontakt med kommunene. Dette skjer enten ved telefonkontakt, faks eller brev. Kommunen benytter et felles informasjonsopplegg som støtte i denne fasen.

Forhåndskonferansen

Det er tiltakshaver/søker som har tatt initiativ til forhåndskonferanse i kommune 2. Forhåndskonferansen gjennomføres oftest i tiltak som involverer fagområder som brann, tekniske installasjoner og tiltak med mange impliserte foretak . Eksempelvis næringsbygg. Det gjennomføres forhåndskonferanse på omtrent halvparten av tiltakssøknadene. Kommunen prøver å redusere antallet på eneboliger og garasjer. Forhåndskonferansene er mest effektive for søker og kommune i store og/eller kompliserte tiltak. Forberedelse, gjennomføring og oppfølging kan ta fra fem til 15 timer. Kommunen prøver å begrense selve konferansen til en time. Kommunen har et fast opplegg for innhenting av nødvendig informasjon, forberedelse og gjennomføringen av konferansen. Dersom det er nødvendig, innkalles andre seksjoner i kommunen som brann, plan eller drift for å avklare nødvendige rammeforutsetninger. Seksjonsleder er alltid møteleder for konferansen og er sammen med saksbehandler, som skriver og ettersender referat fra møtet. Kommunens inntrykk er at de ferskeste i bransjen, sammen med små entreprenører og byggmestere, er de som møter minst forberedt til forhåndskonferansen. Spørsmål som taes opp er først og fremst framdrift, dokumentasjonskrav og søknadsprosess. Det er viktig å avklare hva som forventes fra utbygger hvilken mulighet kommunen har til å innfri dette, og at man prøver å være så fleksibel som mulig. I kommune 2 er det opp til 14 dagers bestillingstid for å komme til forhåndskonferanse.

Mottakskontroll

Mottakskontrollen gjennomføres av saksbehandler etter en grov gjennomgang på felles postmøte. Kommune 2 har et utførlig opplegg for mottakskontrollen for å se om saken er komplett og klar for behandling. Videre er det uttrykt som viktig å få identifisert eventuelle åpenbare mangler ved søknaden og gi en første tilbakemelding til søker. Ved gjennomgang av flere saker var det få som hadde dokumentasjon i henhold til utarbeidet sjekklister, men brev om eventuelle mangler var lagt i tiltaksmappen for videre oppfølging. En viss oppfølging for å få fullstendige søknader skjer i de fleste saker. Dersom det ikke sendes brev, tas mindre mangler opp ved telefonkontakt med søker, eller det skrives ut bekreftelse på mottatt søknad dersom saken ikke kan behandles innen fristen for tilbakemelding. Kommune 2 mener at mottakskontrollen er grunnlaget for en god dialog i den videre byggesaksprosessen. Gjennomføringen av mottakskontrollen kan ta opp til fire timer, avhengig av hvor godt sortert og strukturet søknaden er. Mottakskontrollen er nå blitt formalisert. Kommunen har tidligere hatt en tett dialog med bransjen og tiltakshavere for å få inn relevant dokumentasjon. Kommunen mener å merke en bedring i utfylling av skjema og mottar bedre tegningsgrunnlag enn tidligere.

Tilsyn

Tilsyn er i Case 2 å følge opp foretakenes kontrollsystem under befaring ved brukstillatelse/ferdigstillatelse. Kommunen ser til at det foreligger kontrollbekreftelser i henhold til godkjente

kontrollplaner og erklæringer på at kontroll er gjennomført og at vilkår i tillatelser er oppfylt. For tiden utføres kun tilsyn ved ferdigbefaring av tiltaket, det vil si at det ikke gjennomføres tilsyn av prosjekteringen eller utførelse i gjennomføringen av selve tiltaket.

2c) Søknadsdokumentasjon

Sakstyper og prioritering

Kommunen har endret forslag til tiltaksklasse i noen saker der grunnarbeider, branntekniske løsninger eller konstruksjon har vært mer komplisert enn søkeren har antatt.. Kommunen prøver å behandle søknader så enkelt som mulig i forhold til sakstyper. I de tilfeller der det er mindre mangler i forhold til fullstendig dokumentasjon, bes søker om å supplere dette slik at saken kan behandles som enkelt tiltak. I praksis bes søker om å trekke søknaden og søke på nytt. Dersom det ikke skjer ganske umiddelbart, behandles saken som vanlig søknad. Oftest endres meldingssaker til søknad om tiltak på grunn av manglende dispensasjonssøknad, eventuelt manglende erklæring fra nabo på grunn av plassering nærmere enn fire meter til nabogrense.

Meldinger og enkle tiltak behandles fortløpende. Kommunen klarer stort sett å holde tidsfrister. Andre type saker tas innimellom. Kommunen prøver å være så fleksibel som mulig dersom søker tidlig (halvt år i forkant) har formidlet framdrift og ønske om leveranse av tillatelser og godkjenninger. Utenom dette er viktige offentlige bygg, næringsbygg og politisk forfordeling av enkeltsaker prioritert.

Lokale godkjenninger og ansvarsretter

Kommunen har eget register og arkiv for lokale og sentrale godkjenninger for ansvarsrett. Dokumentasjon fra ansvarsrettsøknader, før nye byggeregler trådte i kraft, er overført til samme arkiv. I tiltaksmappe legges kun søknad om lokal godkjenning, dokumentasjon legges i et eget arkiv. Kommunen sjekker i mottakskontrollen at alle ansvarsområder er med, videre at det er sammenheng mellom søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett og ansvarsoppgavene, kontrollplanene og søknad om ansvarsrett som legges ved tiltakssøknaden. Kommunen har gitt en advarsel til ansvarlige foretak. I tiltak som eneboliger er fra fem til ti ansvarlige foretak involvert.

Ofte har foretakene problemer med å bruke rette koder i henhold til godkjenningskatalogen. Enten er det for mange eller for få koder. Manglende dokumentasjon av kompetansen til faglig ledere er ofte forekommende.

Kommunen mener at ansvarlig søker ikke takler den stadig endringen og arbeidet som trengs for å oppdatere seg i bruk av godkjenningskatalogen.

Mangler / ufullstendig dokumentasjon til tiltak:

- å beskrive en fullstendig ansvarsfordeling på tiltaket, fagområder utelatt
- kontrollplaner: ufullstendig utfylt, ikke tilpasset tiltaket
- manglende søknad om ansvarsrett
- brannstrategi fraværende, kreves i større prosjekter. Brukes som grunnlag for tilsyn ved befaring før ferdigattest kan gis.

Kommune 2 mener at søker har for stort press fra oppdragssiden - ”det går i 120”. Dette kan skyldes at oppdragsmengden er stor for tiden, og søkeren har ikke tatt inn over seg sin nye rolle og sitt ansvar som koordinator for søknadsdokumentasjonen.

Relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav

For å vurdere hva som er relevant dokumentasjon, kreves et større forarbeide både av kommune og søker i forkant av søknadsprosessen. Forhåndskonferansen er et viktig verktøy for å avklare dette. Kommune 2 krever brannplaner i større og kompliserte prosjekter.

Forskjeller på bransjeforetak

Ut fra den erfaring kommune 2 har så langt med reformen, synes det som om arkitektene begynner å bli flinke til å takle sin rolle som søker. Dog er det noen klare unntak hvorarkitektene overhodet ikke tar ansvar for å koordinere søknadsdokumentasjonen, men likevel søker om å få godkjenning som ansvarlig søker. Kommunen har også fått god erfaring med enkelte boligprodusenter som ansvarlige søkere. Fortsatt har byggmestere og små entreprenører størst problemer med å lage fullstendige søknader. Kommunen mener at dette har en sammenheng med at de ikke har noe faglig nettverk som for eksempel en forening eller kjede å støtte seg til – de må være sin egen pådriver og motivator for hele endringsarbeidet.

2d) Oppsummering case 2

Kommunen kvalitetssikrer tjenesten gjennom felles postmøter hvor samtlige saker fordeles og drøftes om nødvendig, for å avklare felles praktisering og tolkninger. Kommunen har utviklet eget kvalitetsstyringssystem for tjenesten. Selv om alle styringsdokumenter ikke er i aktiv bruk, ser de ut til å ha gitt en felles forståelse av hvordan tjenesten skal utføres. Faglig utveksling mellom kolleger og ansvarlige foretak er utpreget i denne kommunen.

For 1998 har hver stillingshjemmel behandlet ca. 180 saker.

Kommunen synes å opptre med stor fleksibilitet i service og dialog med søker og andre ansvarlige foretak. Det føres ikke statistikk over type saker og saksbehandlingstid, men generelt har sakene (unntatt meldinger og enkle tiltak) en saksbehandlingstid på seks til ni måneder. Kommunen mener at saksbehandlingstiden ikke er så interessant – hovedsaken er å være forutsigelig gjennom dialog. Dette gjelder både søker og kommune. Kommunen prøver å imøtekomme planlagt framdrift så langt som mulig.

Uklarheter og mangler i forhold til dokumentasjonen av konkrete tiltak avklares gjennom dialog før behandling av saken. Kommunen har gjennom flere år hatt en tett dialog med bransjen, dette er videreført med forhåndskonferanse og mottakskontroll. Forbedringene ser ut til å ha resultert i at dokumentasjonen av tiltaket ofte er god, men det sendes fortsatt inn for mye dokumentasjon som egentlig ikke er så relevant.

Det er tydelig å se at søker har størst problemer med å vise samsvar mellom søknad om godkjenning for ansvarsrett, søknad om ansvarsrett og kontroll som dokumenteres gjennom kontrollplaner til det enkelte tiltaket. Bygningskontrollen er fortsatt i støpeskjeen hos mange ansvarlige kontrollerende. Kommunen mottar fortsatt kontrollplaner fra hvert kontrollerende foretak. Disse er sjelden koordinert, fullstendig utfylt eller tilpasset tiltaket. Vi går da ut fra at foretakene ennå ikke har innarbeidet egne styringssystemer for gjennomføring av kontrollen og dokumentasjon til denne.

Case 3

3a) Om kommunen

Case 3 er en kystkommune med 24.000 innbyggere og har servicenæring som hovednæring. Kommunen har som målsetting å være kompetansesenter for egen region. Tjenesten for byggesak er organisert sammen med reguleringsavdelingen i et felles resultatområde. Byggesaksavdelingen betjenes med fire stillingshjemler utenom leder og fire stillingshjemler på merkantil avdeling som, betjener både byggesaks- og reguleringstjenesten. Avdelingen har både arkitekter og ingeniører med lang saksbehandlingspraksis.

Delegasjon

Kommunen har formell delegasjonsmyndighet til å ta beslutninger etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Det er i hovedsak kun dispensasjonssaker, klagesaker og saker av prinsipiell karakter som framlegges for politisk avklaring.

Informasjon/ veiledning/ service

Kommune 3 har utarbeidet egne retningslinjer for brannteknisk dokumentasjon, veiledere etter type tiltak og eget søknadsskjema for tekniske installasjoner og ildsteder. Veiledere og søknadsskjema fås ved henvendelse i ekspedisjonen eller direkte fra saksbehandlere. Avdelingen utarbeidet nyhetsbrev til firmaer og offentlige etater det første året med nye byggeregler.

Kapasitet / saksbehandlingstid / kostnader

I årsmeldingen for 1998 er det fra 1996 til 1998 (eksklusive klagesaker) behandlet henholdsvis 518, 372 og 395 tiltak. (Fra 1998 er det registrert pr tiltak, tidligere år er registreringen tatt for hver bygning det har vært utført arbeid på). Byggesakene fordeles med ca. en firedel på hver saksbehandler. Hver saksbehandler har i snitt ca. 100 saker i året. Saksbehandlingstiden for eneboliger er fra ca. fire uker til to måneder. Case 3 registrerer ikke saksbehandlingstid, men har innarbeidet nytt regulativ fra 1998 slik at det kreves gebyr for godkjenning av foretak. Dette har medført en økning i gebyrer siden nye byggeregler trådte i kraft.

Kompetanse

Ressurspersoner ved avdelingen har bistått fylkesmannen ved opplæring av kommunalt ansatte og politikere. To ansatte har også vært forelesere ved Folkeuniversitetets grunnkurs i plan- og bygningsrett. Kommune 3 er koordinator for ni kommuner i et faglig nettverk i regi av Forum for bygningskontroll/ NKF. Saksbehandlere har ønske om videre kompetanseutvikling på tekniske installasjoner og systemkompetanse for å kunne gjennomføre tilsyn (KS systemer og revisjon).

3b) Prosess

Den første kontakten mellom kommune og byggefirma skjer oftest pr. telefon. Tiltakshavere oppsøker helst byggesakskontoret for å innhente informasjon.

Forhåndskonferanse

I ca. fem prosent av tiltakene gjennomføres det forhåndskonferanser. Dette er i hovedsak tiltak med større kompleksitet som næringsbygg og helseinstitusjoner. Opp til nå er det tiltakshaver/søker som har anmodet om konferanse. Kommunen har et fast opplegg for

innkalling og mal for møtereferat. Erfaringen med gjennomføringen av forhåndskonferanser er positiv. Saksbehandler oppfatter det som mye enklere å behandle saker i ettertid. Kommunen mottar oftere fullstendige, dokumenterte søknader, noe den tror er en følge av forhåndskonferansen. Desto større skuffelse opplever saksbehandlere når enkelte søkere allikevel ikke følger opp i forhold til temaer som er drøftet i konferansen. Case 3 bruker et fast møteopplegg for gjennomføringen. Søker/tiltakhaver kan etter en uke forvente å få komme til konferanse dersom informasjon om tiltaket sendes i forkant. Kommunen forbereder konferansen ved å gå gjennom plansituasjonen og tekniske rammebetingelser og vurderer søkeprosessen. Saksbehandler utarbeider referat som sendes søker og tiltakhaver i ettertid. Saksbehandler bruker opp til en dag på å forberede, gjennomføre og følge opp en forhåndskonferanse. I denne kommunen er det ofte de samme foretakene som ønsker forhåndskonferanse. For store bygg fokuseres det på branntekniske løsninger, da er det viktig å avklare brannklasse, risikoklasse, arkitektur og estetikk.

Mottakskontroll

Hver saksbehandler utfører mottakskontroll, som består i å sjekke plansituasjonen, nabovarselet, rask gjennomgang av tegninger, ansvarsoppgave og sammenhengen mellom godkjenninger/ansvarsretter og det aktuelle tiltaket. Saken sendes om nødvendig til uttalelse hos ingeniørvesenet (veg, vann og avløp) eventuelt brannvesenet, henholdvis som eier av infrastrukturelle anlegg og ansvarlig for brannordning. Ved større mangler utarbeides brev hvor manglende dokumentasjon bes ettersendt. Ved mindre mangler foregår oppfølging av søker pr. telefon. Dokumentasjonen på mottakskontrollen skrives ned på saksomslaget til meldingen/søknaden. Dersom det ikke foreligger nødvendig dokumentasjon etter tre måneder, henlegges saken. Kommunen har inntrykk av at mottakskontrollen ofte starter en avklaringsprosess på ”stridsspørsmål”. Og dersom kommunen er rask med tilbakemelding, oppfattes det av søker som positivt. Men dersom saken blir ”liggende ” ut over fire uker uten tilbakemelding, oppfattes dette av søker som useriøst og lite profesjonell behandling fra kommunens side.

Tilsyn

Case 3 utfører et svært begrenset tilsyn, ifølge kommunens årsmelding i 1998. Tilsynet består i å sjekke at ansvarlige foretak forholder seg til plan- og bygningslovgivningen og til vedtak gitt i det enkelte tiltak. Dette kan være tilsyn med kontrollsystem og/eller stikkprøver på byggeplass. Kommunen utfører ikke tilsyn med prosjekteringen. Kommunen mener den har en lempelig praktisering i forhold til krav om system for kontrollerende.

3c) Søknadsdokumentasjon

Sakstyper og prioritering

Kommunen omgjør de fleste endringene av sakstype fra melding til søknad fordi det er kommet inn merknader fra nabo. Enkle tiltak endres til søknad på grunn av manglende samtykke fra nabo og/eller samtykke fra andre myndigheter.

Hver saksbehandler håndterer alle type saker - fordelingen av saker går mer på geografiske områder. Etter at meldingstiltak og enkle tiltak er behandlet, prioriteres henholdsvis igangsettingsøknader, eneboligtiltak og viktige næringsbygg.

Lokale godkjenninger og ansvarsretter

Kommunen har eget arkiv og register for lokale godkjenninger. I mottakskontrollen av søknad om godkjenning kontrolleres det i hovedsak at nødvendige egenerklæringer foreligger, at kompetanse samsvarer med tiltaksklasse for tiltaket og koder i godkjenningskatalogen, og at

ansvarsoppgaver er tilpasset det konkrete tiltaket. Case 3 har gitt advarsel til foretak. Tilbaketrekking har ikke vært nødvendig å gjennomføre til nå. Ved søknad om småhus er det fra seks til ti ansvarsrettsøknader. Kommunen har ikke registrert noen endring i retning av færre ansvarsretter. Foretakene synes å være avventende med å påta seg ansvar for andre foretak. Manglene ved søknad om lokal godkjenning og søknad om ansvarsrett var i hovedsak:

- manglende egenerklæringer
- feil koder
- feil tiltaksklasse

Mangler / ufullstendig dokumentasjon til tiltak

Kommunen er noe usikker på hva som skal kreves av dokumentasjon for tekniske anlegg. I kommune 3 er det ikke krav til å benytte kommunalt kartgrunnlag. De mest vanlige manglene ved meldinger og søknader var:

- manglende utfylt skjema; størrelse bebyggelse, avstandsmål og prosjekteringsforutsetninger
- situasjonsplaner med manglende avstandsmål
- dokumentasjon av tekniske anlegg
- ufullstendige tegninger; spesielt i tiltak som omhandler ombygging og rehabilitering, nesten fraværende anvisning på hva som er eksisterende løsning og hva som søkes endret i tiltaket, påtegning av gammelt og nytt terreng på fasadetegninger er ofte utelatt
- kontrollplaner som ikke er tilpasset tiltaket – ofte flere i forhold antall foretak. De er ikke koordinert, det mangler beskrivelse av metode, omfang og dokumentasjon.
- Kontrollerklæringer for prosjektering er ofte utelatt.

Relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav

I saker som krever søknad, eksempelvis skilt og fasadeendringer ved utskifting av vindu, vurderer kommunen i det enkelte tiltaket om det er relevant å stille krav til kontrollplan. Case 3 krever utfyllende dokumentasjon på:

- terrengprofiler av husplassering og adkomstforhold i to retninger
Dette har bakgrunn i at de fleste tomtene i området har skrå helning. Ut fra noen dårlige erfaringer med plassering, store skjæringer og fyllinger, vektlegges god plassering og estetisk tilpasning til terreng. En av områdets kvaliteter er utsikt. Dette søkes også ivarettatt så godt som mulig i tettbebyggelsen.
- brannteknisk dokumentasjon.
Kommune 3 har egne retningslinjer som følges opp med krav om detaljerte branntekniske tegninger, spesielt i nærings- og publikumsbygg.
- fotomontasje eller perspektivtegninger, for å kunne ta en estetisk vurdering av valgt løsning

Forskjeller på bransjeforetak

Kommunen har inntrykk av at ferdighusleverandørene er de som lager de mest relevant dokumenterte søknadene. Enkelte arkitekter har ikke oppfattet sin nye rolle som ansvarlig søker. Disse har spesielt problemer med å koordinere søknadsdokumentasjonen til kommunen.

3d) Oppsummering case 3

Case 3 har godt bemannet tjeneste med både ingeniør- og arkitektkompetanse. For 1998 hadde hver stillingshjemmel i snitt ca. 100 saker til behandling.

Generelt er de fleste søknadene for lite gjennomarbeidet. Kommunen mener at så lenge det er et visst utbyggingspress, ”nok å gjøre”, vil ikke søker prioritere å bruke ”for mye” energi på å lage gode søknader.

Det er liten forskjell på hvilke mangler som forekommer i forhold til type sak. Unntak finner man spesielt ved større og mer kompliserte tiltak hvor det kreves brannteknisk dokumentasjon.

Det synes som om de fleste har problemer med å finne riktige koder på fagområder. Søker har ikke oppfattet at det å påta seg denne ansvarsrollen også innebærer å lage oversikt over ansvarsfordeling og sørge for at det er sammenheng mellom konkrete ansvarsretter og lokale godkjenninger.

Kommunen mener at dokumentasjonsmengden har økt betydelig etter at de nye byggereglene trådte i kraft, og at den som myndighet bør bli flinkere til å stille krav til nødvendig detaljeringsgrad.

Case 4

4a) Om kommunen

Case 4 er en innlandskommune med 38.000 innbyggere, med et lite omland. Hovednæringene er service og industri. For tiden har kommunen stor byggeaktivitet. Kommunen er organisert med eget resultatområde for forvaltning av plan- og bygningsloven for byggesaksbehandling og tilsyn.

Delegasjon

Administrasjonen har ikke endret delegasjon etter at nye byggereglene trådte i kraft. Formell delegasjon fra rådmann til bygningsjef er ikke gjennomført, men praktiseres. På grunn av lite oppdaterte reguleringsplaner med bestemmelser, tar bygningsjefen beslutning i spesifikke dispensasjonssaker på vegne av planutvalget. Denne delegeringen er heller ikke formalisert.

Informasjon / veiledning / service

Det er utarbeidet veileder for byggeskikk og for byggetillatelse små hus for kunder som har litt kunnskap om byggereglene. Kommunen benytter Sem og Stenersen som leverandør av skjemaer, som sammen med veiledere formidles til kunder i ekspedisjonen. Det gis omfattende service på meldingssaker og enkle tiltak. Kommunen velger en tett oppfølging av saker som er mangelfulle og gir grundig veiledning slik at søker ettersender fullstendig og relevant dokumentasjon. Flere saker kan da behandles som meldingssaker og enkle tiltak.

Kapasitet / saksbehandlingstid / kostnader

Avdelingen bemannes med 13 årsverk; en leder, ni saksbehandlere og tre merkantile personale med GAB registrering. I tillegg leies det inn saksbehandlingshjelp for piper og ildsteder. Kommunen har valgt en oppgavefordeling for behandling av type saker. To saksbehandlere behandler meldinger og enkle tiltak, en saksbehandler ivaretar saksbehandling av tekniske installasjoner. I andre saker utfører en saksbehandler mottakskontrollen og de resterende fem følger opp selve behandlingen av sakene.

Statistikk for tjenesten utarbeides til kommunens årsmelding. Fra 1996 til og med september 1999 er det registret henholdsvis 1600, 1400, 1174 og 940 saker. Saksmengden har tydelig fluktuert ettersom overgangsordninger i henhold til nye byggereglene er gått ut.

Saksbehandlingstiden for enebolig er ca. 10-11 måneder. Meldinger og enkle tiltak behandles innenfor lovpålagte frister.

Politikerne i kommunen har vedtatt full dekningsgrad for tjenesten. Likevel har ikke kommunen inndekning av lønnsutgifter, tjenesten er derfor fortsatt betydelig subsidiert. Nytt regulativ oppdatert i samsvar med nye byggeregler har gitt noe mer gebyrinntekter. Derav har gebyret økt noe for tiltakshavere / utbyggere.

Kompetanse

Avdelingen har merkantil-, ingeniør- og arkitektkompetanse med variert ansiennitet for saksbehandling av byggesaker. Kommunen har hatt stor utskiftning av personale både i faste stillinger og i engasjementstillinger de siste årene. I 1999 er det opprettet og besatt to nye stillinger. Ellers har kommunen deltatt i faglig nettverk for Forum for bygningskontroll og prosjektsamarbeid mellom flere kommuner om kvalitetsstyring. Saksbehandlere ønsker mer kompetanse på systemrevisjon og systemkontroll for tilsyn og dybdekunnskap i TEK.

4b) Prosess

Kommune 4 får i saker utenom melding og enkle saker ofte henvendelser på telefon om utnyttingsgrad og avtale om forhåndskonferanse.

Forhåndskonferansen

Kommunen gjennomfører sjelden forhåndskonferanser i meldingssaker og enkle tiltakssaker. De prøver å gjennomføre forhåndskonferanser på alle eneboliger, eventuelt ha et møte i forkant, et avklaringsmøte i alle saker. Slik etableres kontakt mellom søker og saksbehandler. Avklaringsmøte er mindre formelt og innebærer lite for- og etterarbeid. Kommunen har foreløpig ikke anmodet om konferanse. Når man ser bort fra meldinger og enkle tiltak, avholdes det forhåndskonferanse i ca. 13 prosent av sakene. Saksbehandlerne mener at konferansen danner grunnlag for en mindre ressurskrevende saksbehandling. Kommunen skulle ønske at det var mer tid tilgjengelig for å forberede konferansene bedre. I 75 prosent av konferansene har søker med seg forprosjektet til møtet. Søkere må regne med en bestillingstid på 14 dager for å få komme til forhåndskonferanse i kommune 4. Kommunens forberedelser er å sjekke bygge- og planstatus på eiendom og infrastruktur i området. Den vurderer om plan- eller driftsavdelingen må innkalles og tar en gjennomgang av mottatte opplysninger. Konferansen gjennomføres etter et fast opplegg med sjekklister, samtidig som saksbehandler skriver referat. Referatet undertegnes av partene på slutten av konferansen. Hver konferanse krever fra 45 minutter til tre timer i effektiv tid.

Mottakskontrollen

I meldingssaker og enkle tiltak gjennomgås saken som første steg i saksbehandlingen. Her sjekkes både dokumenter og innhold. Selv om det er krav om fullstendige søknader, gis søker mulighet til å supplere søknad med et svarbrev etter gjennomført mottakskontroll. Her tas det kontakt med søker/tiltakshaver på telefon før svarbrev sendes. Denne oppfølgingen krever like mye tid som behandlingen av sakene.

Mottakskontrollen for saker unntatt melding og enkle tiltak, utføres av merkantilt personale. Her sjekkes det om nabovarsel er fullstendig, om krav til type dokumenter og skjema foreligger, og om ajourført kartgrunnlag med påførte avstander foreligger. Sakene overføres ikke til saksbehandler før søker har oppfylt mangler som ble påpekt i svarbrev på mottatt søknad. Når sakene overføres til saksbehandler, kan disse bli liggende uforholdsmessig lenge.

Dette opplever kommunen som vanskelig, spesielt om det blir nødvendig med ytterligere supplering av dokumentasjon fra søker.

Tilsyn

Kommune 4 utførte lite tilsyn da undersøkelsen ble foretatt. Kommunen mener tilsynet må sjekke at kontroll blir utført i samsvar med kontrollplaner ved å ta stikkprøver hos prosjekterende og på byggeplass.

4c) Søknadsdokumentasjon

I hovedsak omgjør kommunen sjelden forslag til sakstype fra søkere. Endringer skjer for ca. ti prosent av innkomne søknader. De fleste er fra melding til søknad om tiltak på grunn av dispensasjoner ved påbygg eller tilbygg, manglende nabovarsel eller dokumentasjon angående arbeider på boligeiendom. Søknader behandles i kronologisk rekkefølge. Saker som har allmennyttig karakter blir prioritert. Unntaksvis endres denne rekkefølgen på grunn av innspill fra politikere, administrasjonen eller ut fra behov fra søkere/tiltakshavere.

Lokale godkjenninger og ansvarsretter

Kommunen har et eget arkiv og register for lokal godkjenning for ansvarsrett for intern bruk. Ansvarlig søker vurderes først i forhold til lokal godkjenning og behandling av ansvarsrett før andre foretak tas i betraktning. Vurdering av kompetanse i forhold til lokal godkjenning og samsvar med tiltak ved tildeling av ansvarsrett, gjøres av saksbehandler. Kommunen sitter med et inntrykk av at søkere i flere tilfeller har problemer med kompetansekrav til prosjektering og at rollen fortsatt er uklar for mange av disse foretakene. At det skjer endringer av skjemaer og godkjenningskatalogen gjør det vanskelig å holde seg oppdatert. I tillegg til at reformen har flere nye aspekter, har dette fått flere små foretak til å uttrykke motløshet til kommunen. Kommune 4 har gitt tre advarsler til ansvarlige foretak. For vanlige småhus har antall ansvarsretter vært noenlunde det samme siden nye byggeregler trådte i kraft, ca. fire ansvarsretter. Registrerte mangler ved søknad om lokale godkjenninger og ansvarsretter:

- manglende utfylling av skjema; ufullstendig oppstilling av godkjenningsområder til faglige ledere
- manglende sammenheng i informasjon om faglige lederes utdanning og praksis
- manglende egenerklæring
- For søknad om ansvarsrett er det uoverensstemmelse på koder i ansvarsoppgaver til tiltaket og fagområder i lokal eventuell sentral godkjenning.

Mangler / ufullstendig dokumentasjon til melding og søknad til tiltak

Kommunen har et inntrykk av at ansvarlige søkere er blitt mer selektive i forhold til hvilke dokumenter som følger søknaden. Selv om mye tid fortsatt går til å sortere søknader, opplever kommunen at irrelevant dokumentasjonen forekommer i mindre grad enn tidligere.

Dokumenter som ikke er relevante blir returnert sammen med vedtak i saken. Registrerte mangler ved meldinger og søknader:

- ufullstendig utfylte og manglende kontrollplaner
- mangelfull utfylling av skjema: planstatus, utnyttingsgrad, henvisning til vedlegg
- mangler på snitt og fasadetegninger: høyder, terreng før og etter, avstandsmål, bygningselementer (eksempelvis vindu), anvisning av eksisterende bygg og nybyggløsning.
- manglende begrunnelse for å søknad om dispensasjoner; særlige grunner
- ufullstendige ansvarsoppgaver

Relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav

Kommunen finner forskriftskravene ganske uttømmende og krever kun ytterlig dokumentasjon når søknaden er noe ”tynn” og/eller det er tvil om kompetansen i foretaket.

Forskjeller på bransjeforetak

Små foretak har problemer med søkerrollen, men er ofte mer seriøse i sin utøvelse av yrket. De største boligprodusentene har problemer med å ta ansvar for søkerrollen og er ofte veldig personavhengig i forhold til kompetansen ved de lokale avdelingene.

4d) Oppsummering case 4

Etter at nye byggeregler trådte i kraft, har saksbehandlingstiden økt med 30-40 prosent for andre type saker enn melding og enkle tiltak. Kommunen overholder stort sett krav til saksbehandlingstid for enkle tiltak. Kommunen ser en klar sammenheng: Økning av saksbehandlingstiden på andre typer saker er en konsekvens av at saksbehandlingstiden på meldingssaker og enkle tiltak er blitt redusert. Dersom kommunen begynner å motta tilstrekkelig dokumenterte meldinger og søknader, antar den at saksbehandlingstiden kan reduseres med 50 og 65 prosent for henholdsvis meldinger/enkel tiltak og andre saker. Tilsvarende reduksjon bør da kunne forventes for tidsforbruket ved saksbehandlerens oppfølging. Dette kan danne grunnlag for omfordeling av tidsbruken fra oppfølging av søknader til tilsyn med foretak. I 1998 hadde hver saksbehandler i snitt 130 saker til behandling.

Kommunen yter mye service til søker i meldingssaker og enkle tiltak. Dersom disse ikke er fullstendige, utarbeides det svarbrev med opplysning av mangler og forbedringsområder, slik at søker gis anledning til å komplettere sin sak. For kommunen er dette meget ressurskrevende, og det synes som om denne praktiseringen gir et fortrinn til søkere som ikke utarbeider fullstendige søknader og meldinger.

Mottakskontroll utføres forskjellig når det gjelder melding/enkle tiltak sammenlignet med andre typer saker.

Case 4 gir inntrykk av at ett skjema som skal brukes overfor både små og store tiltak fort kan bli ulogisk for søkere. Spesielt når ikke alle rubrikker er like relevante for alle tiltak. Stor byggeaktivitet gjør at markedet blir noe opphetet. Dette er en faktor som kommunen mener har innflytelse på det faktum at det ikke legges ned tilstrekkelige ressurser for å lage tilstrekkelig dokumenterte meldinger og søknader.

Case 5

5a) Om kommunen

Case 5 er en innlandskommune med 22.000 innbyggere og har et stort omland. Hovednæringen er industri. Kommunen er organisert med tre resultatområder: drifts-, plan- og fellesområdet. Byggesak er organisert under planområdet i plan- og næringstjenesten, som også koordinerer arealplan, kart- og oppmåling, landbruk og naturforvaltning, næringsutvikling, boligkontor og miljøvern i denne kommunen.

Delegasjon etter plan- og bygningsloven er ikke endret etter innføringen av byggesaksreformen. Delegasjon praktiseres av saksbehandlere og byggesaksleder uten at dette er formalisert av administrasjonssjefen.

Informasjon / veiledning / service

Kommunen har utarbeidet egne veiledere for forskjellige typer tiltak, unntatt melde- og søkeplikt og godkjenning for ansvarsrett. Kommunen har Sem og Stenersen som skjemaleverandør. I tillegg har kommunen utviklet eget skjema for tekniske installasjoner. Samtlige skjemaer fås ved å henvende seg til kommunen.

Et servicekontor som skal betjene hele kommunens tjenesteapparat overfor kunder og innbyggere er under etablering. Det arbeides internt med utvikling av serviceerklæring og videreføring av Lokal Agenda 21 arbeide.

Kapasitet / saksbehandlingstid / kostnader

Kommunen har fire stillingshjemler og to månedsverk til byggesakstjenesten. Oppgaver i saksbehandlingen fordeles på saksbehandlere etter delings-/seksjoneringsaker, tekniske installasjoner og alle andre saker. Teknisk avdeling, som tilhører resultatområdet drift, uttaler seg om alle saker der det er foretak som søker om å utføre rørleggerkontroll og der det søkes om tilknytning til offentlige vann- og avløpsnett.

Arbeidsområdet er veiledning, service og saksbehandling i byggesaker. Ved utarbeidelse av årsmelding til kommunen, foretas det en opptelling av antall saker, type saker, sakbehandlingstid og kostnader. Fra 1996 til 1998 er det registret totalt (eksklusive klagebehandling) henholdsvis 549 , 586 og 530 saker. Saksbehandlingstiden er fem-seks måneder, mens melding og enkle tiltak behandles innenfor frister.

Kommunen opererer med dekningsgrad for tjenesten. Ut fra regnskapstall subsidieres tjenesten kraftig (dekker ikke lønnsutgifter med inntekter av gebyrer). Den beregner gebyr pr kvadratmeter bruksareal og tar ikke særskilt gebyr for behandling av lokalgodkjenning for ansvarsrett. Kommunen har ikke foretatt gebyrøkning ut over tillegg for prisstigning etter at reformen trådte i kraft.

Kompetanse

Byggesaksavdelingen har juridisk kompetanse, ingeniørkompetanse og lang saksbehandlerkompetanse. Ved behov benyttes annen kompetanse fra andre avdelinger. Avdelingen er aktivt med i faglig nettverk i regi av Forum for bygningskontroll – NKF. Byggesaksbehandlerne ønsker å skaffe seg videre kompetanse ved å søke Byggesaksskolen og kompetanse på styringssystemer for å utføre tilsyn i tråd med plan- og bygningsloven.

5b) Prosess

Den første kontakten

Den første kontakten med tiltakshaver/søker skjer i hovedsak i etterkant av at melding / søknad er mottatt. Deretter gjennomføres en del avklaringsmøter, eventuelt forhåndskonferanse. Det er relativt få henvendelser på telefon. Saksbehandlere oppfordrer søkere til å ta kontakt før de sender inn en søknad.

Forhåndskonferansen

Det er tiltakshaver / søker som har anmodet om forhåndskonferanse. Dette skjer i ca. ti prosent av sakene. I hovedsak er dette større utbyggingsprosjekter, fortetting og / eller dispensasjoner. Det er utarbeidet et fast opplegg for bekreftelse av forhåndskonferanse; brev, sjekkliste for forberedelser og en mal for referatet som skrives under konferansen. I

forberedelsene til konferansen sjekker saksbehandler om det blir nødvendig med avklaringer til andre avdelinger (plan, veg, vann, avløp, brann) i kommunen. Om nødvendig innkalles disse også til konferansen.

Kommunen har positiv erfaring med forhåndskonferansen, men det kreves store ressurser - fra en halv dag til tre dager pr sak. Saksbehandlerne håper dette er en investering i bedre søknader og kortere saksbehandlingstid.

Kommunens strategi har vært å skifte fokus på kritiske oppgaver i tiltakene, for å gjøre innsats på ett område av gangen. Til nå har det vært fokusert på piper og bygningsutforming. Høsten 1999 fokuserte kommunen på prosjektering og utførelse av isolasjon med plater på mark. Bakgrunnen er at det har vært registrert flere tiltak med dårlige tekniske løsninger som har resultert i kuldebroer.

Bestillingstid på forhåndskonferanse i Case fem er ca. 14 dager. Søker / tiltakshaver har gitt kommunen inntrykk av å være godt forberedt til konferansen.

Mottakskontrollen

Mottakskontroll utføres rett før saksbehandlingen. Saksbehandler sorterer dokumenter for å skaffe seg oversikt om nødvendige sammenhenger i dokumentasjonen er ivaretatt, og om saken er tilstrekkelig dokumentert slik at vurdering og vedtak kan gjennomføres. Anslagsvis tar dette ca. en tredel av tiden som brukes for å vurdere en byggesak for tillatelse. Kommunen har ikke fast opplegg for mottakskontrollen, dette avhenger av saksbehandler, type sak, kompleksitet og konsekvens. I alle saker, unntatt melding og enkle tiltak, skal det gis foreløpig svarbrev med eventuelle mangler. Det er få som gir tilbakemeldinger på mottakskontrollen.

På grunn av lang saksbehandlingstid, er det flere søker som trekker saken tilbake for så å komme med ny søknad om enkle tiltak. I noen tilfeller innkaller saksbehandler til orienteringsmøte med ansvarlig søker og tiltakshaver for nærmere orientering og avklaring. Dette skjer i tiltak hvor saksbehandler vurderer at løsningene som er valgt ikke er gode og høyst sannsynlig vil bli avslått.

Tilsyn

Case 5 ønsker å føre tilsyn ved oppfølging av kontrollerende foretak gjennom stikkprøver. Spesielt skal nye kontrollforetak bli fulgt opp. Mens undersøkelsen ble foretatt, utførte ikke kommunen tilsyn med godkjenninger og tillatelser.

5c) Søknadsdokumentasjon

Sakstyper og prioritering

Kommunen endrer sjelden forslag på sakstype eller tiltakstype i søknaden fra ansvarlig søker. Når dette forekommer, er det som oftest i enkle saker som behandles som ordinære søknader om tiltak på grunn av mangelfull dokumentasjon. Kommune 5 anbefaler søker å avklare eventuelle dispensasjoner i forkant av tiltakssøknaden. Søker kan da fremme søknad om enkle tiltak og oppnå fire ukers saksbehandlingstid.

Hovedprinsippet er å behandle saker i kronologisk rekkefølge i forhold til tildeling hos den enkelte sakbehandler. Det betyr at meldinger og enkle tiltak behandles i henhold til frister, mens andre saker tas innimellom når det er tid til overs. Unntaksvis prøver kommunen å imøtekomme søker / tiltakshaver når det er spesielle behov for å komme i gang.

Lokale godkjenninger og ansvarsretter

Kommunen har eget register og arkiv for dokumentasjon til søknad om lokale godkjenninger. Disse brukes kun internt på avdelingen. Saksbehandleres praksis med å arkivere er noe varierende, og dokumentasjonen kan være arkivert i siste mappe for tiltaket som den ansvarlige for foretaket har vært involvert i. Ved gjentatte lokale godkjenningssøknader, henviser foretak til den tidligere innsendte dokumentasjonen. Kommune 5 har ikke gitt advarsel eller gjennomført tilbaketrekking av ansvarsrett, men har avslått søknad om ansvarsrett. I denne kommunen er det for småhus typisk med tre ansvarsretter / tiltak.

Ingen søknader til case 5 som ble gjennomgått var komplette. Vi registrerer at ansvarlig søker har problemer med:

- manglende samsvar mellom ansvarsoppgave og søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett og søknad om ansvarsrett
- Bruk av rette godkjenningsområder er ikke tilpasset tiltaket og er ufullstendig i forhold til tiltaksområdene.
- manglende egenerklæring
- å søke ansvarsrett. Foretakene søker ansvar for flere områder enn det foretaket har sentral godkjenning for - uten å supplere med søknad om lokal godkjenning.

Mangler / ufullstendig dokumentasjon til meldinger og tiltakssøknader:

- ufullstendig/manglende utfylling av skjemaer for dispensasjon (også på skjema for nabovarsel), planstatus, avstandsmål til veg, eiendomsgrense og bygg
- ufullstendige kontrollplaner; ikke tilpasset tiltaket. Der det er utarbeidet kontrollplaner for hvert ansvarlig kontrollerende foretak, er ikke disse koordinert og er ufullstendige i forhold til områder det søkes ansvarsrett for. Utfyllingen er mangelfull i forhold til valgt skjematikk.
- manglende kontrollbekreftelser
- ufullstendige tegninger; manglende høydefastsettelse, manglende anvisning av eksisterende og nytt terreng
- manglende anvisning og målsetting når det søkes om påbygg/tilbygg

Relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav

Case 5 krever utfyllende dokumentasjon på

- temaer det fokuseres på, eksempelvis ved ”markisolerings på grunn”. Dette har vært et problem i flere tiltak med forskjellige ansvarlige foretak
- rørleggertegninger som viser utvendige og innvendige anlegg i plan og snitt. Dette skal sikre at prosjekterende for sanitær har synliggjort at det er tatt hensyn til å hindre tilbakeslag fra offentlig nett (lokalt krav om 90 cm over offentlig nett på grunn av fellessystem noen steder). Kommunen ønsker å oppbevare dokumentasjon på tiltaket for senere utbedringer både for tiltakshaver og offentlig ledningsnetteier. Dokumentasjonen brukes også for oppfølging og tilsyn ved påkopling til offentlig nett og plassering av vannmåler. Kommunen som netteier regulerer disse forhold gjennom sitt normalreglement.
- brannteknisk vurdering for større bygg for å få forståelse for tiltakets forutsetninger

Forskjeller på bransjeforetak

Kommunen har ikke noe inntrykk av at det er forskjeller mellom bransjeforetak i hvordan disse takler den nye søkerrollen, men dette varierer meget fra foretak til foretak. Inntrykket kommunen har er at byggmestrene og mindre foretak sliter mest med den nye søkerrollen.

Derimot har kommunen stor tillit til enkelte lokale entreprenører som gjør en utmerket jobb, og det gis muntlige tilsagn blant annet for midlertidig bruksløyve.

5d) Oppsummering Case 5

Dette er en godt organisert og administrert kommune med stabilt personell som har en god kontinuitet og trygghet for praktisering av nye byggeregler. I 1998 behandlet hver stillingshjemmel ca. 170 saker.

Kommunen registrerer ikke saksbehandlingstiden. Ut fra den praksis kommunen har ført de siste år, har saksbehandlingstiden vært ca. fem-seks måneder. Dette inkluderer tiden fra tiltaket journalføres, kompletteres fra søker og til igangsettingstillatelse gis. Ut fra at saksmengde og kapasitet har vært stabil og kommunen har fulgt opp med gjennomgang av søknadene med tilbakemelding til søkere, mener kommunen at saksbehandlingstiden har vært forutsigelig for søkere og tiltakshavere.

I denne kommunen synes man å registrere at saksbehandling i forhold til type saker ser ut til å presse fram større bruk av meldingssaker og enkle tiltak. Dette fører til større forutsigbarhet i forhold til saksbehandlingstid, og resulterer i en mer avgrenset og konsentrert programmerings- og prosjekteringsfase i tiltaket.

Kommunen mener at saksbehandlingstiden for andre typer saker (unntatt melding og enkle tiltak) kan halveres umiddelbart. Søknadene må da være fullstendig dokumentert og godt strukturert. For Case 5 vil dette gi en saksbehandlingstid fra ti til 12 uker.

Mye kan ennå effektiviseres med vektlegging på tidlige rammeavklaringer som legger grunnlag for utarbeidelse av søknad og relevant prosjektering til søknad.

Selv om det er mangler ved søknader om enkle tiltak, gir kommunen søker anledning til å komplettere mangler, slik at tiltaket fortsatt kan behandles som enkelt tiltak. Case 5 har en mer fleksibel praktisering med krav til dokumentasjon av foretak som kommunen kjenner godt, eller har gitt ansvarsrett tidligere.

Det virker ikke som det er noen sammenheng mellom mangler ved dokumentasjonen til tiltaket og type sak. Case 5 synes å merke en endring mot mindre omfang og mer relevant dokumentasjon til meldinger og søknader som mottas av kommunen. Det synes som om det er en sammenheng mellom at godt organiserte / strukturerte søknader også er mer relevant dokumentert.

Introduksjon av mye nytt på en gang med stadige endringer av veiledninger og forskrifter, ikke minst av godkjenningskatalogen, har gjort foretakene usikre på bruken.

Kommunen har et inntrykk av at de fleste mangler ved tegninger og utfylling av søknadsskjemaer sannsynligvis skyldes at prosjekterende ikke innhenter nok stedlige informasjon om den aktuelle tomten og eksisterende bebyggelse, og at de planlegger med dårlig kartgrunnlag. Videre virker det som om ansvarlig søker ikke har satt seg tilstrekkelig inn i lokale bestemmelser som normalreglement og bestemmelser til arealplaner.

5. Analyse og konklusjoner

Sammenligning på tvers av caser

Ressurser og saksmengde

Statistikk fra kommunene varierer på antall saker, type saker og hvordan saksbehandlingstiden registreres. Gjennom oppdatering av saks- og journalsystemer, prøver kommunene å skaffe seg statistikk for bedre å synliggjøre og ha måletall for styring og planlegging av tjenesten.

Tabell 1 Oversikt av case kommunene

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
Innbyggere	30 000	23 000	24 000	38 000	22 000
Ant. saker i 1998	896	625	395	1174	530
Pr stillingshjemmel	195	180	100	130	170
Saksbehandlingstid	2-3 mnd	6-9 mnd	2 mnd	10-11 mnd	5-6 mnd

Saksbehandlingstiden gir en rask tilbakemelding om kapasiteten til tjenesten og brukes aktivt i informasjonen til søkere. Case 2 og 4 opplever for tiden et utbyggingspress som gir utslag på saksbehandlingstiden i tillegg til at det i det siste året har vært nyansettelser. Case 1 er nede i samme saksbehandlingstid som før de nye byggereglene trådte i kraft. Samtlige kommuner innfrir kravene til saksbehandlingstid for melding og enkle tiltak.

En viss form for standardisering i forhold til hvordan kommunene registrer saksbehandlingstid og type saker ser ut til å være under utvikling. For være forutsigbar overfor aktører som opererer i flere kommuner, og for at kommunene skal kunne sammenligne tjenester og bli mer "like", vil en slik standardisering være gunstig. For kommunens del avhenger dette mye av hvordan saks- og journalsystem tilpasses tjenesten i forhold til å registrere data og kunne ta ut rapporter. Eksempelvis er det kun en kommune som registrer saksbehandlingstid. Samtlige kommuner er ulike i forhold til hvordan sakene journalføres / innregisteres. Spesielt gjelder dette søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett. Dersom det ikke skrives egen journal for vedtaket, blir det ikke registrert som egen sak. Enkeltvedtakene for lokal godkjenning innarbeides i samme journal som tillatelsen til tiltaket.

Noen av de mest framtrepende faktorer som synes å ha størst innflytelse på kapasiteten til å iverksette og forvalte byggesakstjenesten i disse kommunene er:

Utbyggingspress

Utbyggingspress som fort gir fort utslag på hvor godt gjennomarbeidet søknadene er i forhold til om tiltaket er relevant dokumentert og at søknaden er godt strukturert. Case 4 har størst utbyggingspress i forhold til de andre kommunene. For å imøtekomme dette har kommunen svart med å yte mer service ovenfor ansvarlige søkere gjennom veiledning i svarbrev for å få inn fullstendige søknader i neste runde. Dette ser ut til å gi fortrinn til søkere som gjør en

dårlig jobb. Kapasitet hos saksbehandlere går da med til veiledning av dårlige søkere i stedet for saksbehandling av fullstendige tiltakssøknader. Kommunen ønsker med dette først og fremst å fremstå som en servicevirksomhet i en overgangsperiode.

Service i forhold til veiledning som utføres av saksbehandlere

Det er tydelig forskjell på antall saker en sakbehandler håndterer. Hos noen utgjør service og veiledning opptil halve tiden saksbehandler bruker på å følge opp et tiltak. Kommuner på denne størrelsen som har klart å rendyrke produksjon av godkjenninger og tillatelser, synes å ha større kapasitet pr stillingshjemmel når service og klagesaksbehandling er tatt ut av produksjonslinjen. Dette synes å gi et fortrinn til de ansvarlige søkere som har utarbeidet gode søknader ved at saksbehandlere blir noe mer effektive i forhold til å jobbe med godkjenninger og tillatelser.

Case 4, som er den største kommunen, har laget egen produksjonslinje for å handtere service, saksbehandling og tilsyn til meldingssaker og enkle tiltak.

Lite oppdatert planverktøy med bestemmelser

Dette synes å være det temaet som krever mest tid å få avklart både for ansvarlig søker og saksbehandler. I kommuner hvor det ikke prioriteres å ha oppdaterte planer med bestemmelser, må dette kompenseres med mer veiledning og informasjon til søker, noe er som er meget ressurskrevende for begge parter.

Bemanning av tjenesten i forhold til kompetanse og stillingshjemler.

I våre fem caser var det kompetanse fra teknikere, ingeniører, arkitekter og jurister. Juristkompetanse synes å være effektivt i forhold til klagesaker og ikke minst ved oppfølging av ansvarsretter. Stor utskifting av saksbehandlere og vakante stillinger har hatt stor innflytelse på kapasiten i enkelte kommuner. Saksbehandlere som ble intervjuet, ønsket mer kompetanse på forskjellige temaer - blant annet stilhistorie og arkitektur og teknisk forskrift. Fire av fem kommuner ønsket kunnskap om styringssystemer og metodikk for å utføre tilsyn. Ingen av kommunene hadde på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført startet med å utøve et planlagt tilsyn. Det vil si at de bare utførte tilsyn ved henvendelser/spørsmål, ikke ut fra egen planlagt aktivitet. Det virker som kommunene avventer en ytterligere bedring av søknadsdokumentasjonen for å få kapasitet til å gå i gang med sin nye tilsynsrolle.

Avklart praktisering av forvaltning av plan- og bygningsloven

Case 1 og 2 er kommuner som over tid har arbeidet systematisk med endringsarbeid ved å avklare og tilpasse egen praksis til endringer. Det synes som disse raskest evner å iverksette endringer som følger av reformen. Arbeidet ser også ut til å ha styrket disse kommunene i å tilrettelegge for å håndtere utskifting av saksbehandlere. Det som særpreger disse kommunene er en større fleksibilitet i forhold til å bli enig med ansvarlig søker om en felles framdrift. Disse kommunene bruker dette som motiverende faktor overfor ansvarlig søker dersom det kan framlegges realistisk framdrift og godt gjennomarbeidede søknader. Kommunene vil da følge framdriftsplanen og levere godkjenninger og tillatelser etter avtale.

Kostnader av tjeneste

Ut fra våre intervjuer kan det være grunn til å anta at byggesakstjenesten i disse kommunene egenfinansieres med minst 25 og opp til 50 prosent. Kommunene har anledning til å dekke alle sine kostnader ved å skaffe inndekning med gebyrinntekter (full dekningsgrad). Flere av disse kommunene har politisk vedtak om full dekningsgrad for tjenestene, men ingen hadde et gebyrnivå som gjenspeilte dette. Det foreligger i dag ikke entydige regnskapstall slik at det er

enkelt å sammenligne på tvers av kommunene, i tillegg har hver kommune ulikt servicenivå. Vi registrerer at det er en forholdsvis lav bevissthet og lite måling i forhold til konkrete måletall og kostnader. Saksbehandlere i kommunene gir uttrykk for at service overfor innbyggere ikke kostnadsmessig bør belastes tjenesten, altså egenfinansieres. Service overfor innbyggere er et felles anliggende for kommunen, mens tjenester overfor de profesjonelle bør gebyrlegges.

Generelt har ikke endring av gebyrregulativ og gebyrnivå i disse kommunene vært kostnadsdrivende for tiltakshavere. Tiltakshavere har derimot underrettet kommunene om at salærene fra aktørene for å påta seg ansvar i tiltak, har økt.

Forhåndskonferanse og tidlig informasjon

Det ser ut til at de kommuner som arbeider aktivt med å gjøre lokal informasjon tilgjengelig og som deltar i forskjellige sammenhenger med kompetanseutvikling av lokale foretak, mottar mer fullstendige søknader enn andre kommuner. Forhåndskonferansen er ressurskrevende, men synes også å være viktig for etablering av en dialog mellom partene som igjen resulterer i relevante søknader til tiltak. Case 2 bruker også forhåndskonferansen for å yte service til søker.

Tabell 2 Forhåndskonferansen

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
Forhåndskonferanse av tot. antall saker	ca 10 %	ca 50 %	ca 5%	ca 13%	ca 10%
Fokuserte temaer	estetikk brann relevant dokumentasjon	framdrift dokumentasjonskrav søknadsprosess	brann estetikk arkitektur	ansvars- beskrivelse estetikk utnyttingsgrad	varierer for å fokusere på nye områder etter en tid

Mottakskontroll

Kommunene praktiserer mottakskontrollen forskjellig. Forskjellen kan variere fra at merkantilt personell går gjennom saken og at saksbehandler tar en ny gjennomgang før selve saksbehandlingen, til at mottakskontrollen utføres i forkant av saksbehandlingen. De fleste har et opplegg på hva som skal kontrolleres. Kommunene bruker mottakskontrollen for å sortere dokumentene i søknaden. Dette er nødvendig for kunne ta en rask gjennomgang av om relevant dokumentasjon foreligger. I noe varierende grad blir mottakskontrollen dokumentert på saksomslag til tiltaket og i svarbrev.

Dersom dokumentasjonen ikke er tilfredsstillende, tas det i hovedsak kontakt over telefon med søker når det er mindre mangler. Ved større mangler utarbeides svarbrev med tilbakemelding om mangler og frist for å rette opp disse. På grunn av lang saksbehandlingstid for saker (unntatt melding og enkle tiltak), utarbeider en kommune konsekvent svarbrev til alle søkere. Her opplyser kommunen om saksbehandlingstiden og eventuelle mangler ved mottatt dokumentasjon. Det synes som flere av kommunene gir mye service gjennom veiledning for å hjelpe søkere med å utarbeide fullstendige søknader. Dette er meget ressurskrevende og gir et fortrinn til de søkere som har gjort en "dårlig jobb" i forhold til forskriftenes krav. En kommune yter veiledning ved å returnere dokumentasjon som ikke er relevant for tiltaket sammen med tillatelsen. En annen kommune gir veiledning om hvordan søknaden skal systematiseres, slik at det er blir enklere å skaffe seg oversikt for begge parter. I enkelte saker kan mottakskontrollen ta like lang tid som det tar å behandle saken.

Søknadsdokumentasjon

I hvert case ble det valgt ut et begrenset antall type saker som i hovedsak var journalført i 1999. Med bakgrunn i at undersøkelsen er en kvalitativ undersøkelse, vil det være vanskelig å trekke generelle konklusjoner om forskjeller mellom type saker eller tiltak. *Stort sett er det de samme mangler som gjentar seg, uavhengig av type sak.* Resultatene gjenspeiler derfor kommunens generelle oppfattelse av hva som er mangelfull dokumentasjon og hva søker har størst problemer med.

Generelt er det kun i spesielle tilfeller at kommunen ser det som nødvendig å stille krav ut over generelle forskriftskrav (SAK §14 og 15,16 og 21). Dette kan være når

- lokale topografiske og klimatiske forhold må tas hensyn til
- lokale infrastrukturelle (veg, vann, avløp, overvann) løsninger legger føring på tilknytning
- tiltaket er komplekst i forhold til teknikk/estetikk og konsekvens.
- tiltaket er ”tynt” dokumentert
- ukjente ansvarlige foretak er involvert
- når ansvarlig foretak som kommunen har dårlig erfaring med er involvert

Kommunene ønsker med dette å sikre at tiltaket er relevant dokumentert og at saksbehandler har nødvendig oversikt til å kunne vurdere sakskomplekset.

I hovedsak er mangler i dokumentasjonen i meldinger og søknader knyttet til den nye godkjenningsordningen, kontrollordningen og utfylling av nye skjemaer. Dette finner vi igjen ved at søkere har problemer med å innarbeide endringer som skjer med koder i godkjenningskatalogen. De fleste søknader og blanketter har mangler i forhold til bruk av rette koder for å beskrive ansvaret. Alle søknader som det ble tatt en gjennomgang av, hadde forsøkt å beskrive ansvarsfordelingen i tiltaket med koder fra godkjenningskatalogen. Katalogen viser til at ansvaret om ønskelig kan etableres gjennom bruk av koder. Det kan virke som om ansvarlig søker oppfatter bruk av koder som et krav for å beskrive ansvaret.

Gjennomgang av et utvalg søknader og meldinger viser at det er mangler ved utfylling av skjemaer, lite systematisering av disse og vedlagte dokumenter. Siste revisjon av skjemaer var fortsatt ikke fullt ut tatt i bruk av ansvarlige aktører da undersøkelsen ble foretatt i oktober 1999. Flere saker hadde en blanding av gamle og nye blanketter og skjemaer. Dette ser ut til å ha bidratt til å gjøre enkelte saker uoversiktlige for søkerne.

Dokumentasjonen av hvordan bygningskontrollen skal skje i henhold til plan- og bygningsloven, er fortsatt svært mangelfull. Kontrollplanene er lite tilpasset det konkrete tiltaket. Innholdet i planene er ikke koordinert med øvrige dokumenter som følger en søknad til tiltaket. Spesielt er dette framtrødende når det i søknaden er utarbeidet kontrollplaner for hvert enkelt kontrollerende foretak som er involvert i tiltaket.

I forhold til tegningsgrunnlaget var det hyppigst forekommende mangler på følgende punkter: Målsetting / avstandsmål, høydefastsettelse og landskaps- og bygningsutformingen. Ansvarlig søker har ikke klart å vise / dokumentere at prosjekterende og kontrollerende for bygningsutformingen har innhentet informasjon eller vært på byggetomten og vurdert de stedlige forhold.

Tabell 3 Registrerte mangler ved søknadsdokumentasjon

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
Tiltakssøknader	<p>manglende utfylling av skjema; avstand, arkitektonisk utforming, situasjonsplan</p> <p>situasjonsplan; manglende avstandsmål</p> <p>kontrollplaner er ikke tilpasset det konkrete tiltaket</p> <p>kontrollerklæringer mangler</p> <p>dokumentasjon om estetikk; ombygging mangler ofte anvisning på eksisterende løsning og/eller anvisning på terrengendring</p> <p>ansvarsoppgavene er ufullstendige, områdene overlappende og koder er ikke oppdatert ihht godkjenningskatalogen, og ofte er det ikke i samsvar med foretakenes godkjenningsområder</p> <p>ansvarsrettsøknader mangler</p>	<p>mangelfull ansvarsoppgave ; fagområder utelatt, overlappende</p> <p>kontrollplaner; ufullstendig utfyll, ikke tilpasset tiltaket</p> <p>ansvarsrettsøknader mangler</p>	<p>manglende utfylling av skjema; større bebyggelse, avstandsmål, prosjekteringsforutsetninger</p> <p>situasjonsplaner, manglende avstandsmål</p> <p>manglende dokumentasjon av tekniske anlegg,</p> <p>tegninger; utelatt anvisning på hva som er eksisterende løsning/ny løsning og anvisning av gammelt og nytt terreng</p> <p>kontrollplaner er ikke tilpasset tiltaket, flere enn antall foretak., ikke koordinert, manglende beskrivelse av metode, omfang og dokumentasjon.</p> <p>utelatelse av kontrollbekreftelse prosjektering</p>	<p>manglende utfylling av skjema; planstatus, utnyttingsgrad, henvisning til vedlegg</p> <p>kontrollplaner; manglende eller ufullstendig utfyllt</p> <p>snitt og fasadetegninger; mangler høyde, terreng før og etter, avstandsmål, bygningselementer eks. vindu, gammelt og nytt bygg.</p> <p>manglende begrunnelse for dispensasjoner –særlige grunner.</p> <p>ansvarsoppgavene er ufullstendige</p> <p>søknad om ansvarsrett ; koder stemmer ikke med det konkrete tiltaket og fagområdene i lokal, evt. sentral godkjenning</p>	<p>manglende utfylling av skjema; dispensasjon (også på skjema for nabovarsel), planstatus, avstandsmål til veg/eiendomsgrænse /bygg</p> <p>kontrollplaner; ikke tilpasset tiltaket, ikke koordinert, ufullstendig i forhold til områder det søkes ansvarsrett for, utfylling er mangelfull i forhold til valgt skjematikk.</p> <p>manglende kontrollbekreftelser tegninger; manglende høydefastsettelse, anvisning av eksisterende og nytt terreng, anvisning og målsetting for påbygg/tilbygg</p> <p>søknad om ansvarsrett er ikke i samsvar med ansvarsoppgave, mangler sentral/lokal godkjenning.</p>
Søknad om lokal godkjenning	<p>bruk av koder; søker på områder hvor foretaket ikke har kompetanse</p> <p>mangelfull utfylling av skjema på fagområder det søkes godkjenning for</p>	<p>bruk av koder; ikke oppdatert</p> <p>ofte for mange koder eller noen er utelatt</p> <p>manglende dokumentasjon av kompetansen til faglig ledere</p>	<p>manglende egenerklæringer, feile koder</p> <p>feil tiltaksklasse</p>	<p>skjema; ufullstendige godkjenningsområder til faglige ledere</p> <p>manglende sammenheng i informasjon om faglige lederes utdanning og praksis.</p> <p>manglende egenerklæringer</p>	<p>søknader er ikke i samsvar ansvarsoppgaver, utelatt- spesielt når sentral godkjenning må suppleres</p> <p>godkjenningsområder ikke tilpasset tiltaket og ufullstendig i forhold til tiltaksområdene</p> <p>manglende egenerklæring</p>
Kommunenes vurdering av relevant dokumentasjon i forhold til generelle forskriftskrav	<p>Mer: kun i spesielle tilfeller</p> <p>Mindre: unntak for kontrollplaner, spesifisering av tekniske rammeforutsetninger i søknadspliktige tiltak som har liten konsekvens/kompleksitet</p>	<p>Mer: brannplaner kreves i større og kompliserte prosjekter.</p>	<p>Mer: terrengprofiler av husplassering og adkomstforhold i to retninger, brannteknisk dokumentasjon i nærings- og publikumsbygg, fotomontasje/perspektivtegning for å vise estetisk løsning.</p>	<p>Mer: kun i spesielle tilfeller</p>	<p>Mer: tema det fokuseres på grunn av dårlige resultater i tiltak (tegning av markisolering), rørleggertegninger som viser utvendig og innvendig anlegg på plan og snitt, brannteknisk vurdering for større bygg</p>

Oppsummering og videreføring

Eksterne faktorer som kan endre reformens retning

Stadige endringer og revideringer i forhold til godkjenningsordningen, overgangsordninger, skjemaer og forskrifter har skapt usikkerhet både i ansvarlige foretak og kommuner.

Kommunene registrerer at noen søkere reagerer med oppgitthet og at saksbehandlere føler usikkerhet i forhold til utøvelsen av sin rolle.

Kommunene ser ut til å ha god tillit til lokale foretak som de har kjennskap til. Dette gir seg utslag i form av færre krav til dokumentasjon (spesielt ved søknad om lokal godkjenning).

Videre erfarer kommunene (viser til casebeskrivelser) at det er de små entreprenørene og byggmestrene som har størst problemer med å ta på seg arbeidet som følger rollen som ansvarlig søker.

Forventede virkninger

Det var forventet en økning i dokumentasjonsmengden. Spesielt med bakgrunn i den nye godkjenningsordningen som har resultert i flere søknader om ansvarsretter og lokale / sentrale søknader om godkjenning. I forhold til tiltakssøknadene er det ansvarsoppgavene og kontrollplaner som er kommet i tillegg. Kommunene synes å erfare at

dokumentasjonsmengden etter hvert er blitt noe redusert. Bakgrunnen for dette kan være at søkere er blitt noe flinkere til å komme med mer relevant dokumentasjon, samtidig som kommunen har endret sin praksis. Kommunene er blitt mer konkrete i forhold til hva de må ha dokumentert for å kunne ta en beslutning til ethvert tiltak. Men fortsatt er det et stort forbedringspotensiale i å framskaffe relevant dokumenterte og strukturerte søknader.

Kommunene mener at søkere kan oppnå en halvering av den tiden det i dag tar å gjennomføre søknadsprosessen (unntatt melding og enkle tiltak). Samtlige caser prioriterer meldingssaker og enkle tiltak slik at krav til saksbehandlingstid overholdes. Dette har fått stor innvirkning på saksbehandlingstiden for andre typer saker.

Ikke tilsktede virkninger

I de fleste sakene det er tatt en gjennomgang av, er det ikke dokumentert at prosjekteringen har tatt hensyn til plassering på den konkrete byggetomten. Estetiske hensyn som høydeplassering, terrengutforming og vurderinger til eksisterende bebyggelse er også dårlig dokumentert. Videre evaluering bør se nærmere på hvorfor det er slik. Kan dette skyldes at prosjekteringen nå i større utstrekning enn før utføres på en annen geografisk plass? Er prosjekteringen blitt et skrivebordsarbeid med liten kontakt med faktiske forhold på stedet? Ettersom kartgrunnlaget i kommunene er meget varierende kan dette neppe erstatte en faglig vurdering på plassen - verken i forhold til terreng eller eksisterende bebyggelse. Eller er det mangel på faglig kompetanse i foretakene?

I områder med stor byggeaktivitet virker det som om ansvarlig søkers arbeid blir nedprioritert i tiltaket. I tillegg til at det blir en økning i antall søknader og meldinger, virker det som om dokumentasjonen er mindre relevant og at den har flere mangler. Det vises til case 2 og 4. I hvor stor grad kan myndighetenes mottakskontroll, søknadsbehandling og tilsyn demme opp for et press mot reformens intensjoner? Et press som påføres gjennom et større aktivitetsnivå og en hardere konkurranse i markedet. Dette bør man se nærmere på i fortsettelsen av dette evalueringsarbeidet.

I en overgangsperiode har kommunene ytt service ved å drive veiledning til ansvarlig søker. For noen kommuner er dette meget ressurskrevende, og det virker som om dette tilgodeser dem som gjør en dårlig jobb som ansvarlige søkere. Kapasiteten brukes til veiledning av dårlige søkere i stedet for saksbehandling av fullstendige tiltakssøknader. Kommunene mener dette er en nødvendig ”overgangsordning” for å etablere god dialog og gi nødvendig service til mindre entreprenører og byggmestere slik at disse ikke forsvinner ut av markedet før de har prøvd å ta de nye byggereglene i bruk.

Reformens intensjoner og virkemidler

Resultatet av gjennomgangen av meldinger og søknader viser at ansvarlige søkere fortsatt har problemer med å innarbeide ny godkjenningsordning og å planlegge en bygningskontroll som er tilpasset det enkelte tiltak.

Kommunene har registrert at dokumentasjonsmengden er blitt noe redusert ettersom foretakene får mer praksis med de nye byggereglene. Men fortsatt er det for begge parter, både ansvarlig søker og bygningsmyndighet, en stor effektiviseringsgevinst å hente ved en ytterligere bedring av søknadsdokumentasjonen. Dette vil trolig kunne gi utslag både i form av kortere saksbehandlingstid og raskere innarbeiding av kontroll og tilsyn for oppfølging av tiltakene.

Studien gir en status for fem case-kommuner og et utvalg av saker. Materialet viser at virkemidlene som er stilt til rådighet for iverksettelse av reformen fortsatt er under innarbeidelse. Ut fra kommunenes ressurser har disse valgt å prioritere service, informasjon og det å få et grep om selve saksbehandlingsprosessen. De har ikke prioritert det å utøve offentlig tilsyn, noe som forteller oss at kommunene i liten grad er i gang med å utøve sitt tilsyn med foretakene og tillatelsene som er gitt. For kommunene er dette et spørsmål om kapasitet. De er avventende fordi tilsynet vil kreve en tett oppfølging. Videre uttrykker de en usikkerhet: Hvordan skal tilsynet føre? Hva skal det føres tilsyn med? Videre studier bør se på hvordan bygningsmyndighetens tilsyn kan bidra til at foretakene får intensiver til å forbedre seg slik at man høyner kvaliteten på tiltakene. Først når virkemidlene er tatt i bruk, vil vi kunne vurdere om disse var tilpasset dem som skulle iverksette reformen og om reformens intensjoner er blitt innfridd.

Hver kommune har forskjellige politiske prioriteringer av ressursbruk for utøvelse av byggesakstjenesten. Kommunene vurderer ulikt hva det er viktig å fokusere på i det enkelte tiltaket og med hensyn til krav om dokumentasjon og kompetanse til å gjennomføre et tiltak. Dette utføres etter en faglig helhetsvurdering ut fra de ressurser og den kompetanse vedkommende kommune har. En utvikling når det gjelder standardisering av informasjon og kommunikasjon til aktørene ser ut til å være det som gjør kommunene mer forutsigelige overfor ansvarlig søker som, opererer i flere kommuner. Virkemidlene og framtidige endringer bør være samstemt slik at den enkelte kommune - som iverksetter av reformen, finner rom for en god forvaltningsskikk gjennom kommunalpolitisk styring. Videre evaluering bør se på hvordan forskjellige kommuner, avhengig av størrelse, ressurser og kompetanse, har tatt i bruk reformens virkemidler. Og om disse er hensiktsmessige i forhold til reformens intensjoner og et ønske om lokal styring av denne forvaltningstjenesten.

6 Litteratur

Kommunal- og arbeidsdepartementet *Ot.prpnr. 39 (1993-94) Om lov om endringer Plan-og bygningsloven.*

Bonnevie–Svendsen, Morten(1999) *Evaluering av plan- og bygningsloven: 1. kartlegging-caseundersøkelse i 10 kommuner.* Utkast av rapport versjon 5 Norges Byggforskningsinstitutt.

Bonnevie-Svendsen, Morten (1997) Rapport om Evaluering av plan- og bygningsloven-byggesaksområdet: *Program for evaluering*

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods* Applied Social Research Methods Series.

