

# Notat til bygningslovutvalget

<b>1. Innledning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Forsterket fokus på estetikk?</b> .....	<b>3</b>
2.1 Rollefordeling mellom forvaltningsnivåene .....	5
2.2 Kommunale strategier og virkemidler .....	6
2.3 Fylkeskommunenes arbeid med estetikk .....	10
2.4 Fylkesmannsembetenes arbeid med estetikk .....	11
2.5 Hvordan brukes de pbl-orienterte virkemidlene .....	11
<b>3. Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn</b> .....	<b>12</b>
3.1 Kommunale iverksetting og kommunale forutsetninger.....	12
3.2 Gjennomføring av kommunal tiltaksbehandling.....	14
3.3 Behandling av søknader .....	17
3.4 Tilsyn.....	19
<b>4. Foretakenes kontroll</b> .....	<b>21</b>
4.1 Arkitekturprosjekterende .....	23
4.2 Prosjekterende – byggeteknikk.....	25
4.3 Prosjekterende – rør, ventilasjon og elektro .....	27
4.4 Entreprenører.....	28
4.5 Byggmestere.....	30
4.6 Utførende – rør, ventilasjon og elektro .....	31
4.7 Utførende – grunnarbeid og betong.....	32
<b>5. Nye roller og styring i byggeprosessen</b> .....	<b>32</b>
5.1 De nye ansvars rollene .....	33
5.2 Gjennomføringsformer og aktørenes roller.....	36
<b>6. Oppsummering av våre sentrale tema</b> .....	<b>41</b>
6.1 Hvordan går det med estetisk utvikling i kommunene .....	41
6.2 Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn .....	42
6.3 Kontroll .....	44
6.4 Nye roller og styringsoppgaver .....	46
6.5 Reformens merarbeid – bedre enn sitt rykte? .....	47
<b>Vedlegg 1 – Fordypningsstoff til kapittel 2</b> .....	<b>49</b>
Utdypning av rollefordelingen mellom forvaltningsnivåene .....	49

# 1. Innledning

På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører Norges forskningsråd en evaluering av endringene i plan- og bygningsloven. Evalueringen går over femårsperioden 2000-2004. Innen dette programmet gjennomfører Norges byggforskningsinstitutt fem evalueringsprosjekter. Ett av dem er avsluttet og fire prosjekter er under arbeid. Dette notatet skal ta for seg erfaringer fra tre av disse prosjektene, og på bakgrunn av våre prosjekterfaringer reise problemstillinger knyttet til loven og til iverksettelsen av loven. Disse prosjektene er :

*"Forsterket fokus på estetisk utforming? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes endrede praksis"*, ved Hege Ovesen og Cecilie Flyen Øyen.

*"Fører endringer i plan- og bygningsloven til nye og/eller endrede roller for BAE-næringen i byggeprosessen?"* ved Torer F. Berg og Kikkan Landstad

*"Bedre kontroll av byggevirksomheten? Kommunal iverksetting og endring i kontrollpraksis"* ved Siri Nørve, Morten Meyer og Cecilie Flyen Øyen

Ingen av disse undersøkelsene er ferdige, verken med det empiriske arbeidet eller med sine analyser. Undersøkelsene har noe ulikt fokus og ulike empirier. Alle er bygget opp som casestudier supplert med surveys. Bare i en av studiene er surveyen gjennomført, men ikke ferdig analysert. Det innebærer at bakgrunn for dette notatet ligger i de kvalitative casestudiene.

For å gi en oversikt over tilnærning og empiri, har vi framstil prosjektene i en matrise:

*Matrise 1. Oversikt over tilnærning i de tre evalueringsprosjektene*

<b>Prosjekt</b>	<b>Case - hovedutvalg</b>	<b>Case - underutvalg</b>	<b>Survey</b>	<b>annen empiri</b>
<i>1" Forsterket fokus på estetisk utforming? En evaluering av forvaltningsmyndighetenes og foretakenes endrede praksis</i>	6 kom.	6 fylkeskom. 6 fylker	150 kom. alle kom. og fylkeskom.	survey til et utvalg av foretak i de opprinnelige casekom.
<i>2" Bedre kontroll av byggevirksomheten? Kommunal iverksetting og endring i kontrollpraksis"</i>	6-8 kom	18 tiltak	120 kom.	
<i>3" Fører endringer i plan- og bygningsloven til ny og/eller endrede roller for BAE-næringen i byggeprosessen?"</i>	13 tiltak		et utvalg av tiltak	

I det første prosjektet omfatter caseundersøkelsen 6 kommuner med tilhørende fylkesmannsembeter og fylkeskommuner. Denne undersøkelsen er avsluttet. Surveyen er gjennomført og i analysefasen.

I den andre undersøkelsen er det gjennomført undersøkelser av 3 casekommuner (to store og en liten kommune) og 10 av de planlagte 18 tiltakene. De øvrige case og surveyen gjennomføres i løpet av året 2003.

I den tredje undersøkelsen er det gjennomført undersøkelser av 13 tiltak, og empirien er i analysefasen. Surveyen skal gjennomføres i løpet av året.

### *Kommunedata*

Gjennom "Estetikkprosjektet" og "Tilsyn og kontroll" har vi data om byggesaksbehandling fra 9 kommuner. Men det er gjennomført flere undersøkelser av praksis under ny byggeprosesslov som kan belyse spørsmål knyttet tilkommunal byggesaksbehandling. Prosjektet "Tilgjengelighet og levekår" er gjennomført for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, finansiert av Helse og Rehabilitering. Dette prosjektet ser på hvordan tilgjengelighet håndteres av partene under det nye ansvarsregimet. Prosjektet er gjennomført av Øyen og Nørve og er under rapportering. I de tilfeller vi har data, trekker vi også inn kommuneerfaringen fra denne undersøkelsens sju casekommuner.

### **Data om tiltakene**

I prosjekt 2 har vi intervjuer fra et bredt utvalg av tiltak. Hos store aktører har vi ofte intervjuet på ulike nivå i virksomheten, fra daglig leder, KS-ansvarlig, prosjekt/anleggsleder til formann for de arbeidene de selv var i ferd med å utføre på undersøkelsestidspunktet. Normalt har vi intervju med leder og saksbehandler eller den som er utførende. I noen tilfeller er flere intervjuet sammen. Noen intervju er foretatt på byggeplassen eller i den utførendes bil (som tjente som brakke). Vi har videre bedt om å få se hvordan de har lagt opp kontrollsystemet sitt, hvordan kontrollene praktisk gjennomføres, med sjekklister fra byggeplassen. Vi har også kopi av den kontrollplanene som var lagt ved søknaden. Ved å sammenholde systemopplegg, fortellinger om gjennomføring av kontroll samt hjelpemidler for å gjennomføre og dokumentere kontroll for konkrete arbeider mener vi å få et troverdig bilde av hvordan kontrollarbeidet faktisk foregår. Vi er primært opptatt av hva de faktisk gjør, og mindre opptatt av hva de måtte mene om reformen eller ulike elementer ved reformen.

I notatet vil vi redegjøre for

- Utviklingen av estetisk kvalitet
- Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn
- Kontroll og dokumentasjonsarbeidet som foretakene utfører - om iverksettingen
- De nye rollene – er det samsvar mellom de nye PBL-rollene og ansvaret overfor offentlige myndigheter og rollene og styringen av byggeprosjekter?

## **2. Forsterket fokus på estetikk?**

Hensikten med prosjektet<sup>1</sup> er å se hvordan virkningene av et større fokus på estisk utforming ivaretas gjennom forvaltning av plan og bygningsloven, planlegging og prosjektering av tiltak.

---

<sup>1</sup> Prosjektet er delt i tre delprosjekter:

- Innledende casestudie av 6 kommuner, virkninger for forvaltningsmyndighetene (kommuner, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner)
- Påfølgende survey av virkninger for forvaltningsmyndighetene (kommuner, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner)
- Casestudie av tiltak, virkninger for tiltakshavere og ansvarlige foretak.

Del 1 er ferdig rapportert og sendes Norges forskningsråd i februar. Del 2 samles deretter i en felles rapport med del 1. Del 3 rapporteres separat, og skal være ferdig i løpet av 2003. Resultatet skal vise hvilken virkning reformen har hatt for fylkeskommuner og kommuner som forvaltningsmyndigheter, og for tiltakshavere og involverte ansvarlige foretak.

## **Lovendringene**

Stortinget vedtok i mai 1995 endring av plan- og bygningsloven. Lovendringen ble først foreslått av kommunalkomiteen under behandling av Ot.prp.nr 39 (1993-94) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven. Endringene trådte i kraft juli 1997. Fire av lovens bestemmelser berører spesifikke krav til estetisk utforming, både ved planlegging og utforming. Endringene omfatter tilføyelser og endringer av teksten i eksisterende paragrafer, og innebærer at:

- planlegging også skal sikre estetiske hensyn
- kommunens løpende planlegging også skal innbefatte strategi for å oppnå ønsket estetisk utvikling
- tiltak skal ha god utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bebygde omgivelser
- et generelt krav om at skilt og reklame skal godkjennes av kommunen slik at estetiske kvaliteter i det offentlige rom kan ivaretas.

Disse lovendringene har ført til et klart behov for endringer av både fylkeskommunalt og kommunalt planverk, utvikling av nye veiledere osv. I tillegg har øvrige lovendringer og nye forskrifter ført til en hel rekke andre endringer. Dette gjelder både foretakenes organisering og gjennomføring av byggeprosjekter men ikke minst fylkeskommunal og kommunal gjennomføring av planutvikling, virkemiddelutvikling, forvaltning og saksbehandling.

Endringene som følger av lovreformen belyses ved å betrakte de tre viktigste aktørene i fht. iverksetting av lovverket, forvaltningsmyndighetene med kommunene i første rekke, tiltakshavere og berørte ansvarlige søker- og prosjekteringsforetak. Resultatet skal vise hvilken virkning reformen har hatt for fylkeskommuner og kommuner som forvaltningsmyndigheter, samt for tiltakshavere og involverte ansvarlige foretak.

### *Virksomheter for forvaltningsmyndighetene:*

Hvordan har kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner ivaretatt et forsterket fokus på estetisk utforming i sitt arbeide?

### *Virksomheter for tiltakshaver:*

Er det endringer i hvordan tiltakshaver legger føringer for estetisk utforming av tiltak (forårsaket av lovreformen)?

### *Virksomheter for ansvarlige foretak:*

Er det endringer i hvordan ansvarlige foretak imøtekommer egne, tiltakshaveres og myndighetenes forsterkede krav når det gjelder estetisk utforming av tiltak?

Det er viktig å presisere at caseundersøkelsen med sine 6 kommuner ikke gir et statistisk grunnlag for konklusjoner. Et bredere datagrunnlag fra surveyen (som er under rapportering), vil kunne si mer om funnene i caseundersøkelsen, og om de faktisk har hold.

Evalueringsens første del viser at det har skjedd en markant holdningsendring i arbeidet med estetikk på alle nivåer, og budskapet om økt fokus har uten tvil nådd frem til de fylkene og kommunene som har deltatt i undersøkelsen. Imidlertid er det stor avstand mellom den kommunen som har kommet lengst og den kommunen som har kommet kortest i arbeidet med å implementere intensjonene med lovendringen i sitt virkemiddelapparat. Intensjoner med lovendringen var å gi kommunene større mulighet til å styre egen utvikling. Rammeverket rundt er det samme, men det er opptil kommunene å utvikle egne systemer for å forvalte et

økt fokus på estetikk. Derfor er det naturlig å søke etter årsakene til forskjellene primært i kommunenes implementering av lovendringen mhp. estetikk.

## 2.1 Rollefordeling mellom forvaltningsnivåene

Iverksetting av plan- og bygningslovsreformens endringer gjennom det fylkeskommunale og kommunale planleggingsarbeidet utgjør basis for plan- og bygningsmyndighetenes øvrige virkemiddelutvikling og behandling av saker. For å forstå sammenhengene mellom plan og bygg og mellom planutvikling og byggesaksbehandling har vi laget en oversikt over hvordan hierarkiet i plan- og bygningsmyndighetene er bygget opp. Her vises en kort oppsummering, oversikten er i sin helhet lagt i vedlegg 1.

### Plan- og bygningsmyndighetene

Planmyndighetene har to hovedoppgaver, utarbeiding av planer og håndheving av plan- og bygningslovgivningen. *Statens* myndighet gjelder hele landet, *fylkeskommunene* har planmyndighet i sitt fylke, og *kommunestyret* har øverste planmyndighet lokalt i kommunen. Det statlige nivået er i utgangspunktet overordnet, men kommunene har myndighet til å utarbeide og vedta egne planer. *Miljøverndepartementet (MD)* har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter loven. Departementet skal føre tilsyn med fylkeskommunenes oppfølging og utarbeidelse av fylkesplaner, og at kommunene overholder sine plikter til utarbeidelse av kommuneplaner.

Bygningsmyndighetenes oppgave er å kontrollere at planer og øvrige bestemmelser i hht. plan- og bygningslovgivningen. Mens planmyndighetene legger grunnlaget ved planutviklingen, er bygningsmyndighetene utøvende. Planverket følges opp i praksis bl.a. gjennom kommunal byggesaksbehandling. I tillegg kan bygningsmyndighetene gripe inn ved ulovlige forhold. *Kommunal- og regiondepartementet (KRD)* er bygningsmyndighetenes hovedansvarlige med en generell veiledningsplikt. Departementet gir generelle uttalelser om forståelse av loven, men har ikke instruksjonsmyndighet overfor kommunen i enkeltvedtak.

*Fylkesmannen* er statens planorgan på fylkesnivå. Fylkesmannens myndighet i plansaker er ikke direkte fastsatt gjennom loven, men delegert fra miljøverndepartementet. Som bygningsmyndighet har fylkesmannen ansvar for å gi kommunene hjelp og veiledning etter loven. Fylkesmannens oppgaver er bl.a. å gi generell informasjon og veiledning til kommunens politiske organer og administrasjonen om byggesaksbehandling. I tillegg har fylkesmannen delegert myndighet (*fra KRD*) som klageinstans, og alle vedtak i bygningsaker som er fattet av kommunen kan klages inn til fylkesmannen.

*Fylkeskommunen* er en selvstendig administrativ enhet. Fylkesplanen er et av fylkeskommunens viktigste arbeidsredskaper, og fylkesplanen skal godkjennes av departementet (*MD*). Fylkeskommunen har veiledningsansvar overfor kommunene i plansaker, og ansvar for fylkesplanlegging der de viktigste juridiske virkemidlene er fylkesplan og fylkesdelplan. Fylkeskommunen har ingen juridisk rolle som bygningsmyndighet. Veiledningsplikten gjelder bare i plansaker.

På *kommunenivå* er kommunestyret øverste myndighet, med det folkevalgte utvalg under dette. Administrasjonen er organisert under rådmannen. Planadministrasjonen har ikke avgjørelsesmyndighet i plansaker, og det er kommunestyret som bestemmer hvem som skal forberede og fremlegge saker for det faste utvalget for plansaker. Det kommunale planleggingsarbeidet er grunnleggende for gjennomføring av alle kommunale aktiviteter på plan- og bygningsiden. Vedtak i plansaker fordeles mellom kommunestyret og et fast utvalg

for plansaker. Kommunen har flere oppgaver knyttet til sin rolle som bygningsmyndighet. Det er ikke krav til faste utvalg i bygningsaker som det er for plansaker. Alle enkeltvedtak i bygningsaker kan påklages til kommunen, som har mulighet til å omgjøre sitt vedtak. Saker der kommunen opprettholder vedtaket skal sendes videre til behandling hos fylkesmannen. Bygningsadministrasjonens rolle i forhold til byggesaker er å gi veiledning, behandle byggesaker og føre tilsyn i byggesaker iht. lovgivning og eget kommunalt planverk.

## 2.2 Kommunale strategier og virkemidler

Det kommunale planleggingsarbeidet er grunnleggende for gjennomføring av alle kommunale aktiviteter på plan- og bygningsiden. Den kommunale planadministrasjonen utvikler et sett planer i hht. plan- og bygningsloven, som vedtas av kommunestyret eller det faste utvalget for plansaker. Bygningsmyndighetene er helt avhengige av dette planverket for å kunne utføre sine oppgaver.

Caseundersøkelsen omfatter 6 kommuner med tilhørende fylkeskommuner og fylkesmannsembeter spredt over hele landet. Data er innhentet gjennom intervjuer. Empirien viser at kommunene er i gang med å innarbeide et fokus på estetikk i virkemidlene, selv om arbeidet med det langsiktige planverket ikke er kommet like langt hos alle.

I den følgende oppsummeringen søker vi å belyse følgende problemstillinger:

- Hvorfor klarer noen kommuner å ivareta estetiske hensyn og andre ikke?
- Hvilken type kommuner har klart det?
- Hva har disse kommunene gjort som de øvrige ikke har gjort?
- Hvilken rolle har fylkeskommuner og fylkesmannsembeter spilt i denne sammenheng?

Kommunene har flere juridiske virkemidler, herunder planverk, og mer uformelle grep som kan benyttes i arbeidet med å sikre estetiske hensyn i plan- og byggesaksbehandlingen. Disse virkemidlene og grepene er styrket pga. nytt fokus ved plan- og bygningslovsreformen.

- *Nye virkemidler etter plan- og bygningslovsreformen* er et utsnitt av nye virkemidler som er kommet til etter lovreformen. Dette er aktiviteter og ordninger som sikrer at kommunen får informert om kravsetting og standarder i forhold til estetiske retningslinjer, og som sikrer forvaltningen iht. plan- og bygningsloven. Forhåndskonferanser, Godkjenningsordningen og mottakskontroll er blant disse nye virkemidlene.
- *Eksisterende virkemidler med ny fokus på estetikk* har vært i bruk før, men har fått et nytt fokus på estetikk etter lovrevisjonen. Veiledere, forskrifter og rundskriv fra departementene gir utdypende informasjon i forhold til lovverkets juridiske rammer. Utover disse er det kommunens oppgave å utforme sine virkemidler for best mulig utvikling og ivaretagelse av lokale estetiske kvaliteter. Blant disse virkemidlene finner vi det kommunale planverket, juridisk bindende retningslinjer til plan- og bygningsloven, skjønnsutøvelse, konsekvensutredninger, vedtekter, byggeskikkveiledere, KS-systemer, stedsanalyser etc.
- *Grep for å øke bevissthet om estetikk* er hjelpemidler kommunene kan ty til utover nevnte virkemidler. Disse grepene skal også være forankret i plangrunnlaget i den enkelte kommune, og kan omfatte møtevirksomhet rettet mot bransjen og befolkningen forøvrig, diverse kompetansehevingsprosjekter, interkommunalt og regionalt samarbeid etc.

Empirien i caseundersøkelsen gir samlet et inntrykk av at de kommunene som har lykkes best i å implementere lovreformens intensjoner er de kommunene som både har utviklet planverket

på alle nivåer og har utviklet rutiner for gjennomføring av byggesaksbehandlingsvarierende aktiviteter (forhåndskonferanser, mottakskontroll, saksbehandling m/ skjønnsutøvelse, etc.).

### **Hva har kommunene gjort og hvordan bruker de plan- og bygningsloven?**

Et av målene med endringene i plan- og bygningsloven var å bedre byggesaksbehandlingen, og samspillet mellom myndigheter og utøvere. Endret bygningslovgivning krever endret saksbehandling og derved en revisjon av kommunal prosess og praksis. Alle virkemidler kommunen benytter må revideres mhp. lovendringene, slik at blant annet økt fokus på estetikk blir ivaretatt. Virkemidler knyttet til plan omfatter overordnede planer og tilhørende bestemmelser på fylkesnivå (fylkesplan), overordnede/ strategiske planer og bestemmelser på kommunalt nivå (kommuneplan og kommunedelplan), utdypende planer og bestemmelser i regulerings- og bebyggelsesplaner, og juridisk bindende retningslinjer, vedtekter og konsekvensutredninger samt byggesaksbestemmelser og byggeforskrifter. I det følgende vises et utdrag av hva casekommunene har gjort, på hvilken måte de har endret byggesaksbehandlingen og i hvilken grad lovrevisjonen er implementert mht. estetikk i noen av de kommunale virkemidlene.

### **Utvikling av planverket**

Plan- og bygningslovsreformen gir kommunen ansvaret for å ivareta estetisk utvikling, men det er opp til den enkelte kommune å bestemme i hvilken grad de enkelte plannivåene utvikles ut i fra stedlige forhold. Det skisseres bl.a. i *KRD's* Veileder for estetikk i plan- og byggesaker hva som bør inngå i planverket, fra overordnet strategisk kommuneplannivå til konkrete retningslinjer for tiltaksutforming på regulerings- og bebyggelsesplannivå.

På tross av et tydelig økt fokus på estetikk på fylkesnivå har kommunene i undersøkelsen generelt kommet kort i sin utvikling av overordnet strategi. På grunn av manglende innarbeiding på overordnet plannivå er det liten sammenheng med konkrete regulerings- og bebyggelsesplaner. For å unngå ulik saksbehandling på grunn av uklare bestemmelser, og sikre at lokal byggeskikk og ønsket lokal estetisk utvikling gjennom lik saksbehandling over tid er det viktig å oppnå sammenheng mellom overordnede strategier og spesifikke bestemmelser for utforming. Bare en av casekommunene har arbeidet målrettet med estetikk og rullering av planer på alle nivåer. Denne kommunen viser en klar bevisstgjøring på temaet estetikk, og viser et dynamisk forhold til innarbeiding av temaet i planverket. Dette er en av bykommunene som har vært gjennom en større kommunesammenslåing, noe som kan ha økt behovet for samordning og klargjøring av rammer og virkemidler. De øvrige bykommunene har liten eller ingen innarbeiding av langsiktig strategi for estetisk utvikling i sine kommuneplaner, og har i liten grad rullert sine planer med hensyn på estetikk. Flertallet av case viser liten grad av rullering av overordnede planer etter reformen, og det kan se ut som om formell innarbeiding av strategi og retningslinjer for et langsiktig arbeide med estetikk er det som generelt er kommet kortest.

### **Forhåndskonferanse**

Flere av casekommunene ser forhåndskonferansene som sentrale for avklaring av forutsetninger og kriterier for estetisk utforming i konkrete tiltak. Disse kommunene benytter forhåndskonferansene aktivt for å formidle rammer og retningslinjer så tidlig som mulig i prosjekteringsprosessen. Det fremheves generelt som en utfordring å komme i tidlig dialog med utbyggere/tiltakshavere, og forhåndskonferanser nevnes i stor grad som et satsningsområde. Kommunenes *praksis for gjennomføring* av forhåndskonferanser varierer. For å ensrette gjennomføringen har de fleste kommunene utviklet en mal eller et

sjekklistesystem for forhåndskonferanser. Dette viser at kommunene anser det som viktig å benytte denne formen for informasjonsutveksling på en regulert måte. Det tydeliggjøres i undersøkelsen at tidlige drøftinger oppleves som viktige for å skape god dialog og fremme forståelsen for betydningen av estetisk kvalitet i bygde omgivelser. Forhåndskonferanser er også arena for opplysning om tiltaksklasser. Det er registrert få klagesaker i casekommunene som kun gjelder estetikk, og tidlig dialog nevnes fra flere kommuner som en viktig årsak til dette.

### **Mottakskontroll**

Kontroll av hvorvidt estetiske retningslinjer og krav er fulgt foretas i mottakskontroll og gjennom saksbehandling. Felles for kommunene er at de gjennomfører mottakskontroll, og at den benyttes som grunnlag ved påfølgende saksbehandling. Enkelte av casekommunene benytter sjekklister, men de fleste kontrollerer søknader i hht. krav i forskrifter og reguleringsbestemmelser ved mottak. En av kommunene kontrollerer bare at de tegningene kommunen krever faktisk er vedlagt søknaden ved mottak. Det fremgår som relativt gjennomgående i undersøkelsen at mottakskontrollen i kommunene er skjerpet etter lovreformen, noe som er i henhold til kommunenes utvidete kontrollansvar.

### **Byggesaksbehandling**

Den nye formuleringen av plan- og bygningslovens § 74 nr.2 har skjerpet kravet til utforming av tiltak. Kommunen skal nå vurdere den estetiske kvaliteten, om det er sammenheng mellom tiltakets funksjon (formål) og utforming, og at tiltaket harmonerer med bygde og naturgitte omgivelser. Skjerpningen innebærer ytterligere vektlegging av skjønn, og understreker behovet for satsning på kompetanseutvikling og utvikling av klare retningslinjer for saksbehandling og skjønnsutøvelse. En casekommune veileder/hjelper ved søknadsutforming før innsending av byggetiltak, med formål å unngå søknader som ikke kan godkjennes ved første søkerunde. Denne hjelpefunksjonen synes å være relativt omfattende også mhp. estetikk, og det er et spørsmål om dette grenser mot prosjekteringshjelp. Veiledningen er tildels rettet mot de foretakene som har lav kompetanse i forhold til de kravene som er stilt til tiltaksklasser. Kommunen unngår på denne måten å behandle større mengder med søknader som må avslås, men kanalisere mye ressurser på denne praksisen. Dette går på bekostning av andre satsningsområder som f.eks. utvikling av det kommunale virkemiddelapparat, hvor estetiske retningslinjer er dårlig innarbeidet. Tilsvarende problemstillinger finnes hos flere av casekommunene. Dette viser litt av dilemmaet for ressursvake kommuner.

### **Skjønnsutøvelse**

Casekommunene er bevisste i forhold til skjønnsutøvelse. Endringene i lovgivningen har ført til skjerpning av skjønnsutøvelse ved at skjerpningen av §74.2 har økt fokus på estetikk. Skjønnsutøvelsen sikres i de fleste kommuner i undersøkelsen ved intern drøfting, men det er i stor grad opp til saksbehandler å vurdere når det er behov for å ta opp sakene med andre. Det vises i liten grad til bruk av retningslinjer ved utøvelse og sikring av skjønn når det gjelder estetisk utforming. Flere av fylkesmannsembetene og fylkeskommunene i undersøkelsen understreker allikevel at kommunene har skjerpet sin skjønnsutøvelse etter reformen.

### **Hvorfor klarer noen kommuner å innarbeide estetiske hensyn i sine virkemidler og andre ikke?**

Dette ser ut til å være avhengig av bl.a. ressurser, kommunestørrelse, kompetanse, saksmengde, forhold mellom kommunepolitikere og administrasjon og samarbeid mellom kommunalt nivå og fylkesnivå. Mange kommuner har gode tanker og ideer om hvordan de vil oppnå intensjonene i lovreformen mhp. estetikk, men kommer ikke lenger enn til idéstadiet.



Det er tydelig at flere kommuner har behov for hjelp til å komme videre i sitt arbeide med estetikk. Vilje og evne til initiering, planlegging og gjennomføring av aktiviteter både politisk og administrativt synes å være et av suksesskriteriene for å lykkes i dette arbeidet.

### **Hvilken type kommuner har klart det?**

Generelt har kommunene i caseutvalget i den grad de har hatt ressurser, vært flinke til å utarbeide virkemidler for estetisk utvikling. De kommunene som har kommet lengst i dette arbeidet ser ut til å være de mellomstore kommunene med relativt gode ressurser. Der er forholdene store nok til at de har egen arkitektkompetanse internt og så få saker at de har hatt oversikt og fått sakene behandlet i løpet av relativt kort tid. Det tydeliggjøres allikevel ikke at egen kommunal arkitektkompetanse har vært den mest avgjørende faktoren i dette arbeidet. Flere faktorer fremtrer som viktige i denne sammenheng, som engasjement, erfaring og stabilitet blant de hos ansatte og gode relasjoner og utbredt samarbeid mellom plan- og byggesaksavdelingene i kommunen.

### **Hva har disse kommunene gjort som de øvrige ikke har gjort?**

De kommunene i undersøkelsen som har kommet lengst i sin virkemiddelutvikling har innarbeidet estetikk på flere nivåer. Disse kommunene ser ut til å ha fokusert på organisering og kompetansesammensetning. De har utarbeidet strategier og satt mål gjennom utvikling av kommuneplanen, og iverksatt dette ved implementering i de mer konkrete regulerings- og bebyggelsesplanene. På byggesakssiden er det utviklet egne opplegg for gjennomføring av forhåndskonferanser, mottakskontroll, saksbehandling og skjønn. Bare en av casekommunene har lyktes i å arbeide med estetikk i virkemidlene på så mange felt som det her skisseres. Flere av kommunene er imidlertid i gang med arbeidet. Alle casekommunene er opptatt av egen byggeskikk og eget kulturminnevern. Når det gjelder bevisstgjøring i forhold til arbeidet med estetiske spørsmål, har de fleste kommet lengre mentalt enn formelt.

Flere av kommunene i caseundersøkelsen fremhever at de har svært lang behandlingstid. I flere kommuner arbeides det intensivt for nedsatt behandlingstid, og det er et politisk satsningsområde i samtlige kommuner. På departementshold arbeides det med å legge prosessuelle føringer for å begrense tiden kommunene bruker på behandling av saker. Økt statlig styring gjennom krav til forkortet saksbehandlingstid vil for mange kommuner bety et forsterket press mot prioritering av ulike arbeidsoppgaver på bekostning av andre viktige oppgaver, og på bekostning av kvaliteten på det arbeidet kommunen gjør. Dette betyr i praksis at satsning på f.eks. en type saksbehandling for nedkorting av saksbehandlingstiden vil kunne gå på bekostning av utvikling av virkemidler og planverk mht. estetikk og lovreformen forøvrig og ev. andre typer saksbehandling.

### **Har lovreformen ført til et økt fokus på estetikk?**

Det uttrykkes generelt at arbeidet med estetikk er vanskelig, men alle har et forhold til det. Siden tidlig på 90-tallet har estetikk vært et tema alle har vært opptatt av, og lovreformen har derfor ikke ført til et *nytt* fokus. Imidlertid er det ikke tvil om at arbeidet med estetikk har blitt aktualisert og at fokus på estetikk er forsterket. Til tross for at innarbeiding av formålstjenlige hjelpemidler, strategier og retningslinjer tilsynelatende ikke er kommet så langt formelt, Det kan virke som om den offentlige forvaltningen gjennom fylkesmann, fylkeskommune og kommune nå er på vei inn i en ny fase, og at det må settes nye mål for å komme videre i arbeidet, og oppnå det som faktisk er hovedhensikten med lovreformen;

Mange av kommunene har kommet til et nivå i sitt arbeide med utvikling og implementering av virkemidler og grep for å øke estetisk kvalitet i sitt miljø, men har nå behov for ekstern

støtte og innspill for å oppnå videre utvikling. Ressursforskyvning internt i kommunene på grunn av arbeid med prioriterte oppgaver kan synes å være en viktig årsak til at utvikling av hjelpemidler i saksbehandling, planverk og andre virkemidler ikke har kommet så langt. Flere kommuner trenger ren veiledning og innspill til mulige løsninger for å komme videre, andre kommuner har bruk for å økt kompetanse ved hjelp av kursing, nyansettelser ved naturlig avgang etc. Noen kommuner har for små ressurser og trenger også økonomiske støttetiltak.

### **2.3 Fylkeskommunenes arbeid med estetikk**

Undersøkelsen bekrefter at fylkeskommunene i stor grad arbeider aktivt med temaet estetikk, i form av gjennomgang av eget planverk og virkemidler, koordinering og gjennomføring av stedsanalyser, kompetanseoverføring til kommunene i form av bl.a. seminarer og kurs, ved hjelp av økonomiske tilskudds- og støtteordninger av varierende art etc. De har generelt fått et løft med arbeidet på grunn av lovendringen, og er godt i gang bl.a. med å innarbeide retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og virkemiddelapparat.

#### **Hvilken rolle har fylkeskommuner hatt i arbeidet med estetikk iht. plan- og bygningslovsrevisjonen?**

Alle fylkeskommuner i caseutvalget har innarbeidet overordnet strategi for estetisk utvikling på fylkesplannivå. Enkelte av fylkeskommunene har arbeidet mer med temaet enn andre i caseundersøkelsen, noe som synliggjøres ved at de i større grad enn de øvrige har utviklet virkemidler og gjennomført flere aktiviteter rettet mot kommunene. Fylkeskommunene i undersøkelsen har gjort mye både når det gjelder utvikling av fylkesplaner og satsning på aktiviteter overfor kommunene mhp. estetikk. De har i stor grad vært aktive overfor kommunene ved gjennomføring av aktiviteter av kompetansegivende karakter og prosessrelaterte seminarer/møter. Fylkeskommunene har bidratt til å legge et solid grunnlag for kommunal planutvikling gjennom økonomisk og kunnskapsmessig støtte til kommunene til gjennomføring av bl.a. stedsanalyser. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene er en betydelig kilde når det gjelder estetisk kompetanse og veiledning i kommunenes arbeide med utvikling av grunnlag for estetiske retningslinjer i planverket. Det må være et klart satsningsområde å videreføre fylkeskommunenes arbeide med .

Fylkeskommunene gir generelt uttrykk for at det fylkeskommunale arbeidet med estetisk utvikling har pågått over lang tid, og startet før plan- og bygningslovsrevisjonen i 1995-97. Lovreformen har imidlertid legitimert arbeidet med estetikk på fylkesnivå og satt fokus på kommunenes ansvar når det gjelder utforming av egne omgivelser. Fylkeskommunene i undersøkelsen arbeider i stor grad aktivt med temaet estetikk, og har fått et generelt løft i arbeidet på grunn av lovendringen. De er godt i gang med innarbeiding av retningslinjer for ønsket estetisk utvikling i sitt planverk og øvrig virkemiddelapparat.

Når det gjelder arbeidet med kompetanseheving har fylkeskommunene vært viktige pådrivere. Særlig i to av casene har fylkeskommunene i stor grad vært aktive ved gjennomføring av regionale fora med bl.a. tema estetikk, og andre emner aktualisert ved lovreformen. Slike møter gir kommunene i regionen mulighet til å drøfte prosess og praksis og avklare rutiner for felles forståelse av ytre rammer for estetisk utforming. Samordning er ikke minst viktig for nabokommuner med relativt lik byggeskikk og samme lokale forankring.

## **2.4 Fylkesmannsembetenes arbeid med estetikk**

Fylkesmannen har et selvstendig ansvar for å mekle i interessekonflikter mellom stat, fylkeskommune og kommune, samt eventuelle private interesser. Dette kan være aktuelt i enkelte byggesaker, men vil normalt være mest aktuelt i plansaker. Ut over dette er fylkesmannen klageinstans. Kommunene kan i henhold til kommuneloven selv bestemme om klager på byggesaker skal gå via et ev. utvalg først eller direkte til departementet v/ fylkesmannen.

I flere case uttrykke fylkesmannsembetene som et problem at klagesaker vedr. estetikk som videresendes fra kommunen ikke er begrunnet godt nok. Det fremheves at klagen begrunnes bedre i saker hvor arkitekt er involvert, og at kommunens vurderinger ved behandling av klagen tydeliggjøres. For å sikre at klagesakene blir behandlet med tilstrekkelig kompetanse, innhenter et av fylkesmannsembetene i undersøkelsen arkitektbistand hos fylkeskommunen etter behov. Også fylkesmannen er dermed ved sin behandling av klagesaker avhengig av kommunens virkemidler og av hvilken kompetanse kommunen benytter ved behandling av klager.

Fylkesmannsembetene har ansvaret for klagebehandling i plan- og byggesaker, samt klagesaker over lokal godkjenning. Tiltross for en svak økning av klagesaker de siste årene totalt, synes tendensen for klagesaker både på fylkesnivå og i kommuner som berører estetikk alene å være på et stabilt lavt nivå. En av fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen synes å kunne merke at det er økende antall klagesaker iht. planbestemmelsene som berører estetikk, men det er få klagesaker på tiltakssiden.

### **Hvilken rolle har fylkesmannsembetene hatt i arbeidet med estetikk iht. plan- og bygningslovsrevisjonen?**

Fylkesmannsembetene har et ansvar for veiledning av kommunene i bygningsaker på lik linje med fylkeskommunenes ansvar i plansaker. Fylkesmannsembetene i caseundersøkelsen involverer seg i mindre grad i den kommunale utviklingen enn fylkeskommunen, men yter juristkompetanse og deltar på seminarer og møter med kommunene i fylket i den grad de mener det er nødvendig (planforum/planseminarer).. Det dokumenteres gode relasjoner mellom kommuner og fylkesmannsembeter i undersøkelsen. Embetene har god oversikt over situasjonen i kommunene i fylket, og viser at de har mye å bidra med i arbeidet med utvikling av bestemmelser til planverket, retningslinjer og virkemidler med nytt fokus på estetikk. Fylkesmannsembetene gir fyldig tilbakemelding ved etterspørsel om bistand fra kommunene, men er tilsynelatende mindre proaktive i sin adferd overfor kommunene enn fylkeskommunene og initierer aktiviteter i langt mindre grad.

## **2.5 Hvordan brukes de pbl-orienterte virkemidlene**

Caseundersøkelsen viser at fylkeskommunene har gjort en stor innsats ved gjennomgang av sitt planverk og øvrige virkemidler. Også kommunene er godt i gang med å innarbeide i virkemidlene et fokus på estetikk, selv om arbeidet med det langsiktige planverket ikke er kommet like langt hos alle. Det har totalt sett skjedd en markant holdningsendring i arbeidet med estetikk på alle nivåer, og budskapet om økt fokus har uten tvil nådd frem til de fylkene og kommunene som har deltatt i undersøkelsen. Imidlertid er det stor avstand mellom den kommunen som har kommet lengst og den kommunen som har kommet kortest i arbeidet med å implementere intensjonene med lovendringen i sitt virkemiddelapparat.

## **Planorienterte**

Kommunene i undersøkelsen er planorienterte, og benytter i stor grad eget planverk til styring av byggesaksbehandling og utvikling i kommunen. Imidlertid tydeliggjør undersøkelsen at det er det konkrete planverket (regulerings- og bebyggelsesplaner) som i størst grad er utviklet med hensyn til estetikk, og som benyttes som hjelpemiddel ved gjennomføring av aktiviteter i forbindelse med byggesak.

## **Planutvikling og byggsaksgjennomføring**

Utvikling av retningslinjer og veiledere for saksbehandlere til bruk ved gjennomføring av forhåndskonferanser, mottakskontroll, saksbehandling med skjønnsutøvelse, tilsyn og klagebehandling mht. innarbeiding av estetiske hensyn er påbegynt i flere av kommunene i undersøkelsen. Enkelte rutiner er det flere kommuner som har utviklet, men få kommuner har laget enhetlige hjelpemidler til bruk ved alle aktivitetene i byggesaksbehandlingen.

Det er generelt få ansatte med formell fagkompetanse på estetikk i kommunene, og i noen kommuner er det ingen. Dette gjør alt arbeide som krever estetikkkompetanse i kommunene personavhengig, og kommunene blir sårbare i forhold til bl.a. endring av personell. Videreføring av kompetanse fra sak til sak via dokumentasjon blir av stor betydning der estetisk planlegging og retningslinjer er lite utviklet. Skriftlig dokumentasjon av estetisk formgivning i saker forekommer dessuten i svært liten grad. Det er en vurderingssak om søknader burde inneholde skriftlig dokumentasjon som supplement til tegninger for å vise at estetiske retningslinjer er fulgt. Dette tydeliggjør nødvendigheten av utvikling av strategier, klare retningslinjer og gode veiledere for å oppnå lik saksbehandling og enhetlig estetisk kvalitet og utvikling i tråd med kommunens ønsker.

Det er de største casekommunene som har estetisk og arkitektfaglig kompetanse tilgjengelig som har kommet lengst i arbeidet med utvikling av normer/retningslinjer som hjelpemidler i byggesaksbehandlingen. Mindre kommuner som ikke har egen kompetanse på feltet har kommet kortere i dette arbeidet og er klart mindre normative i sin gjennomføring av byggesaksbehandling. I slike kommuner blir det i større grad enkeltsaksbehandling.

## **3. Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn**

### **3.1 Kommunale iverksetting og kommunale forutsetninger.**

Kommunal byggesaksbehandling, kontroll og tilsyn er en kommunal oppgave. Vår antagelse har vært at det ved iverksettelsen av ny byggeprosesslov har vært lagt liten vekt på kommunenes ansvar, oppgaver og prioritering knyttet til gjennomføringen av ny byggesakslov. Informasjon og motivering av nye oppgaver og roller har vært rettet mot de kommunale administrasjonene, og spesielt mot fagadministrasjonene på området. Iverksettingen av loven er imidlertid ikke beskrevet eller evaluert i noen av de igangsatte prosjektene.

Kommunen som institusjon står i en dobbelposisjon, som den "lokale" stat og som en selvstendig enhet som prioriterer oppgaver og kostnader fritt utenfor det som er lovpålagt. Valg av omfang og prioritering ligger derfor til kommunene. Dette innebærer at loven med de oppgaver den legger til kommunen, ikke bare må aksepteres av fagavdelingen, men er avhengig av aksept i den kommunale organisasjon, mht fordeling av ressurser og ev. nye krav

til administrativ organisering. Det innebærer at kommunale prioriteringer, kommunal organisasjon og ressursfordeling vil påvirke iverksettingen.

### **Ressurser**

Tenker man seg følgene av lovreformen for kommunenes ressursituasjonen, ville iverksetting av ny lov kunne føre til endring i ressursinnsats eller omorganisering av fagadministrasjoner. Økt fokus på estetisk kvalitet ville kunne kreve endring i kompetanse i byggesaksadministrasjonen. Denne kompetansen kunne ev. overføres fra eller benyttes fra annen avdeling eller lånes gjennom samarbeid med andre deler av forvaltning. Å arbeide med systemrettet tilsyn ville også kunne kreve kompetanse som den kommunale fagadministrasjon ikke tradisjonelt har hatt. Nye oppgaver ville kunne forventes å kreve økt kapasitet. Oppretting av nye stillinger eller utvidelse av fagadministrasjonen ville kunne kreve budsjettedtak, nye/endrede stillingsinstruksjoner og politisk behandling.

I ni av 15 kommuner har vi funnet informasjon om ressursituasjonen. Vi finner at i noen av disse kommunene er ressursene styrket, enten ved at det er tilført stillinger eller overført personer fra plan. Eller at situasjonene er noe bedret som en følge av omorganisering. Men denne styrkingen grunngis på ulike måter, fra økning i antallet byggesøknader, til satsing på tilsyn. I noen tilfeller finner vi endringer som henger sammen med det styrkede fokuset på estetikk, i andre tilfeller er det forårsaket av satsinger for å få ned byggesakstiden. Generelt har kommunene ikke økt ressursene til byggesak pga reformen.

### **Byggesak som kommunal politikk og kommunale prioriteringer**

Myndighet knyttet til behandling av byggesaker er normalt delegert til administrasjonen. Hver kommune vedtar sitt delegasjonsreglement og noen sakstyper vil komme til politisk behandling i den nemnd eller utvalg som har ansvaret innenfor dette politikk- og virksomhetsområdet. Slik vil politiske nemnder/utvalg være i kontakt med reformen. Gjennom de sakene som behandles av utvalgene, vil vi også få en indikasjon om hvilke saker som går til politisk behandling eller om det er "mye politikk" innen byggesaksområdet.

En fagadministrasjon arbeider heller ikke utelukkende ut fra egen tolkning av lover og forskrifter. Kommunene styrer inn sitt arbeid gjennom prioriteringer, som nedfelles gjennom kommunale mål og ev gjennom virksomhetsplanlegging som mål for det enkelte virksomhetsområde. Også byggesaksområdet vil måtte styres ut fra kommunale mål og prioriteringer. Kommunal politikk legger slike føringer på iverksettingen av ny lov.

Vi har i prosjekt 2 intervjuet politikere, administrative kommunale ledere og saksbehandlere på byggesak, samt gjennomgått foreliggende materiale som virksomhetsplaner, årsmeldinger eller budsjetter. I de øvrige prosjektene der vi har data fra kommunen har vi intervjuet ansatte i byggesaksseksjonen.

Vi finner en felles oppfatning hos politikere og administrasjon om at det er lite politisk innhold i selve byggesaksbehandlingen. Det er også lite partipolitikk i utvalgene. Politisk retter interessen seg mot planspørsmål og ulovlig bygging /sanksjoner. Det var en klar politisk interesse for kulturvern og estetikk (fasader og profiler i gamle byer, seterstøler i landkommunen eller utbedringer av gamle steinbrygger i kystkommunene). Virkemidlene ligger her i plan, men i disse spørsmålene blir politikken aktualisert i byggesaksbehandlingen gjennom søknader om dispensasjoner. Det er derfor ofte dispensasjonssakene som har mest politisk innhold.

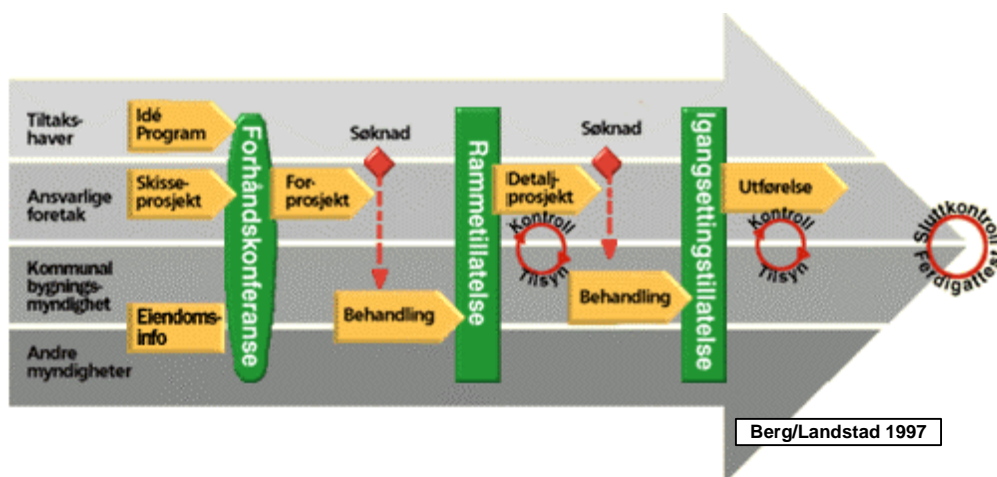
Det (manglende) politiske innholdet i byggesak ser vi også i virksomhetsplanene/handlings- eller økonomiplanene. De viktigste kommunale målene innenfor byggesak, er knyttet til saksbehandlingstiden. Andre kommunale mål er i større grad mål for administrasjonen, som å bedre servicen.

### Felles forståelse

Vi finner at byggesaksspørsmål er delegert, og gjennomgående er det stor tillit til byggesaksmedarbeiderne hos politikerne. Denne tilliten er bygget opp over tid. Vi finner at de kommunale administrasjonene jobber mot politikerne på ulike måter, fra resultatrapportering til sosiale arrangementer, studieturer og befaringer. Etter kommunevalg holdes det ofte samlinger for de aktuelle politiske utvalgene for å gjennomgå lovverket og den lokale situasjonen på området. Dette gir felles arenaer for å bli kjent og utveksle synspunkter og bygger slik opp en faglig og sosial basis med gjensidig tillit. I ett tilfelle hadde dette tillitsforholdet blitt redusert. Byggesakssjefen lot da alle saker (som var delegert) der det kunne være noen tvil, gå til utvalget til drøfting og gjennom drøfting av slike vanskelige saker ble det skapt ny presedens og tilliten gjenopprettet. Bare i en av 15 kommuner var det utpreget mistillit. Der grep politikerne inn i saker ut fra parts-/næringsinteresser, og deler av administrasjonen sluttet.

### 3.2 Gjennomføring av kommunal tiltaksbehandling

Den kommunale tiltaksbehandlingen iverksettes gjennom en rekke aktiviteter for å sikre at plan- og bygningsloven etterleves. Aktivitetene omfatter behandling av saker på forskjellige stadier og gjelder alle typer tiltak, både mindre og enkle tiltak, meldingssaker og søknadspliktige saker. I etterkant av bygningslovsreformen har det vært endringer i iverksettingen når det gjelder hvilke saker som er søknadspliktige og hva som bare er meldinger med forenklet saksbehandling. Figur 2.1 gir en oversikt over hvor i byggeprosessen aktivitetene i tiltaksbehandlingen befinner seg.



Figur 2.1 KIB-pilen

### Styring av byggesaken/KS-systemer

Få av kommunene svarer positivt ja på at de har KS-systemer for å ivareta saksbehandlingen av byggesaker, med spesifiserte rutiner for de delaktivitetene som er en del av saksbehandlingen. De fleste kommunene har imidlertid utviklet rutiner for gjennomføring av en eller flere av delaktivitetene i saksbehandlingen.

## **Forhåndskonferanse**

En forhåndskonferanse er et møte med kommunen før innsending av søknad, og kan avholdes i alle typer saker. Hensikten er å oppnå tidlig dialog mellom tiltakshaver og kommune, avklare kommunale forutsetninger og gjeldende bestemmelser og praksis samt en redegjørelse av tiltakshavers forutsetninger for tiltaket. Kommunen skal kunne skissere tiltaksklasser på grunnlag av den tiltaksprofilen som fremkommer i en forhåndskonferanse. Konklusjoner skal nedfelles i et referat, ført av kommunen eller tiltakshaver. Forhåndskonferanse er ikke juridisk bindende, kun en drøfting for gjensidig klargjøring av forutsetninger for et tiltak.

Mange kommuner har utviklet retningslinjer/rutiner for gjennomføring av forhåndskonferanse i en eller annen form, 6 av 16 kommuner i undersøkelsene våre. Det er få kommuner som avholder forhåndskonferanser i flertallet av saker. En kommune foretar et strategisk utvalg og gjennomfører forhåndskonferanser i alle saker som dreier seg om næringsbygg, men sjelden i øvrige saker. I en større bykommune gjennomføres forhåndskonferanser i alle plansaker, men de ønsker å begrense forhåndskonferanser i byggesaker. Enkelte kommuner fremhever at de ønsker forhåndskonferanser i alle større saker. En kommune gjennomfører ofte uformelle forhåndskonferanser, og fremhever at de har blandet praksis når det gjelder gjennomføring avhengig av foretak. Dette viser stor variasjon i praksis fra kommune til kommune. I intervjuer i kommunene er det særlig saksbehandlere som fremhever forhåndskonferanser som et viktige redskap for tidlig utvikling av god dialog med prosjekterende og tiltakshavere.

Praksis i kommunene varierer i forhold til hvilket materiale/dokumentasjon som kreves fremlagt ved forhåndskonferanser. En kommune har høye krav til dokumentasjon av prosjekter, og ber om ferdig tegnede prosjekter, noe som står i konflikt med tiltakshavers ønske om tidlig dialog for avklaring av rammeforutsetninger. Andre kommuner ønsker å gjennomføre forhåndskonferanser så tidlig som mulig. Behovet for tidlig dialog vil variere fra prosjekt til prosjekt avhengig av vanskelighetsgrad og kompleksitet, men er også avhengig av kommunal praksis og tilgang til rammevilkår og lokale bestemmelser.

Forhåndskonferansen kan være relatert til et eller flere konkrete tema, eller legges opp i henhold til en rutine der kommunen har satt opp en oversikt over alle aktuelle tema som ønskes drøftet. I en kommune er det sterkt fokus på brannsikkerhet, noe som derfor er et hovedtema i forhåndskonferansene. Andre kommuner tar opp et eller flere tema vurdert ut fra tiltakets vanskelighetsgrad og kompleksitet. Flere kommuner har enkelte tema de mener er vesentlige å ta opp i forhåndskonferanser, som f.eks. tiltaksprofil og kompetansekrav, miljø- og bevaringskrav, brannsikkerhet, estetikk og tilpasning til byggeskikk, tilgjengelighet osv.

Det er store variasjoner mellom kommunene i hvor lang ventetid det er for å få avholdt forhåndskonferanse. I en kommune er det opp til 2-3 mnd. ventetid, noe som fører til problemer med avklaring av forutsetninger og kartlegging av rammebetingelser for tiltak. Denne kommunen var imidlertid ekstrem i forhold til øvrige kommuner, som hadde langt kortere ventetid når det gjaldt forhåndskonferanser. I noen kommuner er det registrert 3-4 ukers ventetid, i andre kan forhåndskonferanser avtales nærmest på dagen.

Flere kommuner gjennomfører større grad av uformelle forhåndskonferanser enn andre, der det ikke føres referat el. tilsvarende fra møtet. Det fremkommer i enkelte kommuneintervjuer at referater fra forhåndskonferanser av mange oppfattes som juridisk bindende, at representantene på møtet derved binder seg. Saksbehandlere i en kommune forteller at de kan si mer når det ikke føres referat. Det er to av kommunene som er intervjuet som svarer at det er kommunen som refererer fra forhåndskonferansene. Andre overlater til tiltakshaver å

referere. I noen kommuner er det blandet praksis når det gjelder føring av referater, de fører noen selv, noen skrives av arkitekten/tiltakshaver og noen forhåndskonferanser blir ikke referert. Dette ligger nær opp til tidligere praksis. En kommune fører ikke referat fra forhåndskonferanse hvis det var enighet om alt som ble tatt opp i møtet, men fører referat hvis det er uttrykt uenighet i forhåndskonferansen.

### **Klassifisering av tiltak og vurdering av ansvarsrett**

Godkjenningsordningen skal sørge for at riktig kompetanse kanaliseres til prosjekter gjennom klassifisering av tiltak etter GOF /Godkjenningskatalogen<sup>2</sup> (Statens byggetekniske etat BE, 1999), og ved godkjenning av foretak etter tiltaksklasser, også i hht. GOF.

Godkjenningsordningen kan også brukes strategisk av kommunen for å styre kompetanse til konkrete tiltak ved justering av tiltaksklassen eller justering av ansvarsretten i forhold til den klassifisering som egentlig ligger til grunn iht. fysiske forhold i et tiltak eller foretak. I mindre sentrale kommuner er tilgangen på fagkompetanse mindre enn etterspørselen, både til private og kommunale arbeidsplasser. Dette fører til vanskeligheter for foretakene når det gjelder å etterkomme systemkrav og faglige krav i henhold til tiltaksklassene. Det fremgår av empirien tre hovedmodeller for strategisk bruk av godkjenningsordningen:

- oppjustering av tiltaksklassen (f.eks. fra tiltaksklasse 1 til 2) for å styre høyere kompetanse til prosjektering og utførelse ved f.eks. høy estetisk vanskelighetsgrad
- nedklassifisering av tiltak eller oppjustering av ansvarsrett ved lokal godkjenning ved tillitt til kompetansen i lokale foretak
- godkjenning av foretak uten formell bakgrunn for ansvarsrett iht. tiltaksklassen, men med krav om uavhengig kontroll for å ivareta tiltaket

Disse typene viser at det er ”kreative variasjoner” i praktiseringen av klassifisering av tiltak og tildeling av godkjenning. En slik praksis setter krav til tidlig dialog og avklaring om tiltaksklasser. Ved å kreve uavhengig kontroll av prosjektering kan kommunene sikre kvalitet, og allikevel kunne godkjenne foretak som ligger i grenseland i forhold til den kompetansen som kreves iht. tiltaksklasse.

Liten tilgang på kompetanse vanskeliggjør i flere kommuner godkjenning i høyere tiltaksklasser for lokale foretak. Uavhengig av tilgang på kompetanse har ansvarlige søkere ansvar for å benytte riktig kompetanse i sine prosjekter/tiltak. Krav til kompetanse er det samme for sentral og lokal godkjenning, men ettersom lokal godkjenning vurderes i forhold til et konkret tiltak, kan vurderingene av kompetanse slå forskjellig ut. Også sentralt godkjente vurderes i relasjon til tiltaket for å få ansvarsrett. Vi finner at det er ulikheter mellom kommunene mht. hvilken kompetanse de vil kreve i relasjon til et gitt tiltak, derav benyttes ulike klasser ved gjennomføring av ellers tilsvarende tiltak. Det er opptil den enkelte saksbehandler på grunnlag av faglig skjønn å vurdere hvilken tiltaksklasse og hvilke ansvarsretter et tiltak skal vurderes ut ifra.

Tidligere ville kommunens saksbehandler kunne skissert mulige forbedringer eller forslag til endringer ved søknader som hadde svake punkter og det var ønskelig med forbedringer. Etter byggesaksreformen skal ikke lenger saksbehandler komme med forslag til utformingen, men dette praktiseres allikevel i enkelte kommuner. En saksbehandler i en kommune uttaler i den

---

<sup>2</sup> Godkjenningskatalogen er et hjelpemiddel ved klassifisering av byggetiltak og godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven



forbindelse at ”den situasjon vi har nå er mye ryddigere enn den gamle hvor vi både foreskrev løsninger og kontrollerte de samme løsningene.”

### **Sanksjoner**

Tilbaketrekking av ansvarsrett er den mest alvorlige formen for sanksjoner. Det er registrert at foretak er fratatt ansvarsrett i to kommuner, dette gjelder i størst grad i høyere tiltaksklasser. I en kommune er et foretak som var fratatt sentral godkjenning gitt lokal ansvarsrett under forutsetning av uavhengig kontroll. Det er også sendt advarsler om sanksjoner av denne art i en kommune, men der hadde advarselen god effekt, og førte til tydelig forbedringer.

### **Mottakskontroll**

Det er få kommuner som har utviklet egne rutiner for gjennomføring av mottakskontroll, bare to kommuner i undersøkelsene fremhever spesifikt at de gjennomfører søknadsmottak i henhold til egne retningslinjer. Disse kommunene har kanalisert høyere kompetanse til mottakskontrollen, og foretar en grov drøfting med faglig vurdering av søknadene.

Kontrollpunkter de fleste kommunene anser som viktige er bl.a. forhold til omgivelsene med terrengtilpasning og øvrige punkter som er trukket frem ved forhåndskonferanser. Det kontrolleres i flere kommuner for at tiltak er dekket med tilstrekkelig faglig kompetanse. Grunnlaget fra mottakskontrollen benyttes i videre saksbehandling.

Mottakskontrollen i kommunene synes generelt å være skjerpet etter lovreformen, noe som er i henhold til kommunenes utvidete kontrollansvar. Enkelte kommuner legger i stor grad vekt på mottakskontroll med videre oppfølging gjennom byggesaksbehandling, men omfanget varierer mellom kommunene.

## **3.3 Behandling av søknader**

Flere kommuner hevder at søknadsdokumentasjonen stadig blir bedre. De store foretakene er de som er ”flinkest i klassen”, mens de mindre foretakene sliter mer med å tilpasse seg nye systemer og ny praksis. Det er bare to av kommunene vi har sett på som viser til eget system/rutiner for gjennomføring av byggesaksbehandling.

### **Saksbehandlingstid**

Når det gjelder saksbehandlingstid er det flere kommuner i våre undersøkelser som har hatt svært positiv utvikling. Særlig to av kommunene utpeker seg ved at de har klart å redusere saksbehandlingstiden til fire uker. Dette er oppsiktsvekkende sett i forhold til det store antallet kommuner som sliter med lang behandlingstid. Det virker som om lang saksbehandlingstid i stor grad skyldes ressursmangel, noe som underbygges i flere av kommuneintervjuene. Byggesakstider er et aktuelt politisk tema i flere kommuner, ikke uventet i lys av hvor aktuelt det er i riksdekkende dagspresse og media forøvrig.

Saksbehandlingen er etter reformen mer ressurskrevende, og flere kommuner sliter i tillegg med lav bemanning. Det er bare et fåtall av kommunene vi har sett på som har økt bemanningen og kompetansen i byggesaksavdelingene etter reformen. Flere kommuner uttrykker at de har problemer med gjennomføring av flere aktiviteter og at det er vanskelig å flytte arbeidskraft fra en aktivitet til en annen uten å få følgevirkninger. Det er flere eksempler fra våre undersøkelser på at arbeid med store næringsutbygginger og feltutbygginger har tatt ressursene fra mindre boligtiltak etc. Dette sammenfaller med funn i ”estetikkprosjektet”.

Det er i hovedsak ingen av de kommunene vi har undersøkt som har lang saksbehandlingstid. Flere landsdekkende aktører kan imidlertid fortelle om merarbeidet med å purre kommuner med lang saksbehandlingstid. De mener da saksbehandlingstid over 2 måneder. Store regionale aktører peker ut en eller to kommuner i hvert av fylkene hvor de har sitt marked som vanskelige. Disse kommunene har lang behandlingstid og liten forutsigbarhet. Slike kommuner holder de seg gjerne borte fra pga. problemer med planleggingen. Manglende forutsigbarhet kan handle om ulik praksis mellom medarbeidere, men oftere om politisk overprøving av den kommunale saksbehandlingen.

### **Trinnvis saksbehandling**

For mindre og enklere tiltak er ettrinnsøknader det vanligste. Ved store og kompliserte prosjekter er trinnvis saksbehandling der søknadsppliktige saker splittes opp i deler med etappevis behandling vanlig. Dette gjøres for å slippe å ferdigprosjektene store tiltak før deler av søknaden sendes inn. I slike trinnvise søknader omfatter første trinn søknad om rammetillatelse, der tiltaket vurderes i forhold til aktuelle planer og lokale bestemmelser, ev. godkjenninger fra andre myndigheter klarlegges og naboklager vurderes. Andre trinn omfatter søknad om igangsettingstillatelse, der det bl.a. skal redegjøres for ansvarsfordeling iht. godkjenningkatalogen, for tekniske løsninger, prosjektering skal være avsluttet (for den delen det søkes), det skal vedlegges kontrolldokumentasjon (kontrollplan og –erklæring) som godtgjør at myndighetskrav er ivarettatt og henholdsvis vil bli/er kontrollert for. Det gis én rammetillatelse, men igangsettingstillatelser kan gis etappevis.

Iverksetting av plan- og bygningslovsreformen har når det gjelder søknader og trinnvis innsending vist at teori og praksis ikke var helt forenlig. En av intensjonene med lovreformen var å oppnå at prosjektering skulle være ferdig ved innsending av søknad om igangsettingstillatelse. Dette har i etterkant ført til endringer i iverksettingen, ved at det blir mer å mer vanlig med etappevis innsending av søknader om igangsettingstillatelse.

Det er varierende praksis mellom kommunene i forhold til innsending av søknader og godkjenning ved vedtak. Vi har identifisert tre forskjellige modeller for etappevis innsending av igangsettingssøknader i de kommunene vi har sett på:

- Etappevis innsending og etappevis godkjenning og vedtak
- En innsending av søknad med ett vedtak, der det vedlegges plan for etappevis innsending av kontrollplaner og –erklæringer for innsending i takt med prosjekterings fremdrift
- En innsending av søknad og muntlig saksbehandling/samtykke. Formalisering med vedtak tilslutt med avsluttende innsending av kontrollplaner og –erklæringer

En kommune hevdet at de ikke praktiserte etappevis innsending og etappevis godkjenning av kontrollplaner, men intervju med foretakene viste at dette faktisk ble praktisert i kommunen. En annen kommune saksbehandler bare de byggesakene som er ”tvilsomme”. Øvrige byggesaker med kjente aktører der mottakskontrollen ikke avdekker problemer får muntlig svar om at søknaden er i orden, og at tiltaket kan igangsettes. Til slutt ønsker de en detaljert og utfylt kontrollplan som dokumentasjon av gjennomført kontroll, ”for å få det formelle i orden”. Denne kommunen har en delvis muntlig form for saksbehandling, med en formalisering mot slutten av byggesakene.

I en av kommunene i evalueringen vises det til en helt spesiell sak der kommunen leide inn kompetanse for å ta seg av etappevise innsendinger og saksbehandling i forbindelse med en stor byggesak. Dette hadde de gjort en gang før med hell. Saksbehandlingen ble gjennomført

fortløpende, og det ble avholdt møter med ansvarlig søker ved hver innsending. Det ble fattet vedtak for hver etappe. Søkerne oppfattet dette som en unik saksbehandling, og gav honnør til kommunen for god gjennomføring av en komplisert byggesak. Her viste kommunen fleksibilitet overfor tiltaket, og unngikk at omfattende saksbehandling førte til en presset situasjon i byggesaksavdelingen. Dette var ikke en vanlig fremgangsmåte i kommunen.

### **Kontrollplaner og kontrollerklæringer**

Kontrollplaner ses av flere kommuner på som noe som ikke vedrører dem, ettersom det er foretakene som har ansvar for kontrollen. Flere kommuner ber om overordnede kontrollplaner for å slippe gjennomgang av sjekklister, som mange ser på som alt for detaljerte. I motsetning til slik det var tenkt har kontrollplanene utviklet seg til å bli for overordnede til å gjenspeile de spesifikke temaene som det faktisk blir kontrollert for i prosjektering og ved utførelse. Mange foretak kjøper inn systemer med ferdig utformede kontrollplaner. Flere kommuner klager over at kontrollplanene ikke er tilpasset prosjektet fordi det er benyttet en generalisert utgave. Kontrollplanen var opprinnelig tenkt å være relativt detaljert, med sjekklister utformet iht. kontrollplanen. Etter hvert er kontrollplanen imidlertid blitt mer og mer overordnet, og er i hovedsak et bilag til søknaden. Kontrollarbeidet i prosjektene er i de færreste tilfeller forankret i den innsendte kontrollplanen. Det er sjekklister som brukes aktivt i foretakenes kontrollarbeid. Gjennomgang av empirien fra flere foretak støtter dette inntrykket. Noen kommuner ser knapt over kontrollplanene. Andre kommuner setter krav til at innholdet i kontrollplanene gjenspeiler de punktene partene er blitt enige om i forhåndskonferansen samt andre vesentlige tema kommunen spesifikt har bedt om i tillegg til myndighetskrav.

## **3.4 Tilsyn**

### **Hva er tilsyn?**

Begrepet tilsyn nyttes i Ot. prop. nr 39 (1993-94) både om *den samlede rolle* som kommunen har overfor virksomheter/tiltak (kommunene skal "påse") og mer avgrenset om *enkelthandlinger* knyttet til foretak og prosjekter (kontroller), ( se også veiledning til SAK §29 "Gjennomføring av kontroller").

Kommunenes oppgaver er hjemlet i §10-1 i Plan- og bygningsloven: "Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningsloven holdes i kommunen" Det heter videre i § 97 at kommunene skal påse at det blir foretatt nødvendig kontroll for å sikre at tiltak blir utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven (ledd 1) Og kommunen kan til enhver tid inspisere tiltak og se til at kontrollplan følges (ledd 2). Loven utfylles av fire forskrifter med tilhørende veiledninger der Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) og Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF), er relevante kilder.

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

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

- Tilsyn av foretakenes systemer gjelder revisjon av systemet i relasjon til forholdene i et tiltak.

At kommunene fører tilsyn kan da forstås som at kommunen gjennomfører alle disse tre aktivitetene. Vi har tidligere i møte med kommunale byggesaksadministrasjoner konstatert at tilsyn forstås som ”full pakke”, som en stor og voldsom oppgave og at deres eget begrep om (manglende) tilsyn lett står i veien for å fortelle om egne forsøk på å utvikle og gjennomføre kontrollaktiviteter. Vi har derfor i prosjektet ”Tilsyn og kontroll” prøvd å tilnærme oss tilsynet gjennom å spørre om *hva som gjøres*. Vi velger på ett nivå å se *tilsyn som aktiviteter*. Vi kartlegger de aktiviteter som kommunen gjennomfører, uansett om kommunene selv forstår aktiviteten som tilsyn eller ikke. Det er hva kommunene *gjør*, deres praksis, som vil endre kvaliteten av kontroll og derigjennom av bygd kvalitet, ikke hvordan de mener eller er blitt lært at tilsyn skal defineres eller gjennomføres.

Vi legger videre til grunn at iverksettingen vil påvirkes av de problemer kommunen opplever som relevante, ut fra den erfaringer som kommunene gjør med ulike aktører og ut fra erfaringer med hva som er kritiske forhold i ulike typer av prosjekter. Med så ulike byggevirksomhet som de ulike kommuner har ansvaret for å gjennomføre, og med ulike bransjestruktur og klimaforhold, vil vi anta at kontrollarbeidet kan rette seg mot svært ulike forhold. Det er med andre ord ikke grunn til å tro at det skal eller bør utvikles en homogen praksis.

I fire av de 16 kommunen har vi ingen informasjon om kontrollaktiviteter<sup>3</sup>.

### **Tilsyn med prosjektering**

Bare to kommuner oppgir å føre tilsyn med prosjektering. Omfanget er svært lite, med 1-2 tilsyn i halvåret. En kommune velger et prosjekt hos et foretak der de over tid har sett mangler. Den andre kommunene hadde gjennomført noen tilsyn etter revisjonsmetodikk i samarbeid med sin nettverksgruppe. Dette var tilsyn der de så både på prosjektering og utførelse. De øvrige kommunene vi har sett på fører ikke tilsyn med prosjektering. Et par av de øvrige kommunene i evalueringen driver tilsyn på sporadisk basis og etter varsling av 3. mann, men fremhever at det ikke er snakk om tilsyn i utstrakt grad.

### **Tilsyn på byggeplassen**

Det er varierende hvor mye kontroll og hva slags kontroll som gjennomføres på byggeplassene. En av kommunene, *Tilsynskommunen*, gjennomfører tilsyn på byggeplass i ca. 10 % av byggesakene og i mange av tilsynene deltar den som har vært prosjekterende. Denne kommunene har avsatt 5 medarbeidere til å føre tilsyn, der både boliger og yrkesbygg inngår, og prioriterer sluttkontroll.

Ved gjennomgang av noen tilsynsrapporter finner vi at hovedfokuset i disse tilsynene var om det fantes områder som ikke var dekket av ansvar. En kommune med noe tilsynserfaring peker på at det ikke er egenkontrollen etter sjekklister som sikrer gitte bygg god kvalitet, men god kompetanse hos utøverne. De fant at sjekklister var alt for lite detaljert og for lite tilpasset det faktiske bygget. I en annen kommune går de på besøk på byggeplassen og ser om utførelsen ser grei ut. Der ser de aldri på kontrollplaner eller sjekklister. Kommunen går bare på byggeplasser der de har mistanke om at ikke alt er i orden, men å møtes på byggeplassen handler også om tillit. Dersom de finner noe graverende, kan kommunen ved neste høve ty til sanksjoner ved å frata foretaket den lokale ansvarsretten.

<sup>3</sup> Henger sammen med at det var estetikk som var tema i disse kommuneundersøkelsene og i disse var ikke tilsyn et tema.

I en kommune foretas tilsyn en gang i måneden, ved stikkprøvekontroller uten varslings. De mener det er i selve utførelsen at ting vil vise seg. De finner mange mangler, og treffer folk som aldri har sett en kontrollplan. Kommunen ber om sjekklister, og finner at disse ikke er forankret i noe plan eller system. De ser da på konstruksjonsdeler på grunnlag av prosjekteringsgrunnlaget.

I en kommune der byggesakssjefen kom tilbake etter permisjon, oppdaget hun at det var mange byggesaker der alle papirene ikke var på plass. Dette ble det ordnet opp i ved å gå på byggemøter, og denne aktiviteten ble i kommunen omtalt som tilsyn.

### **Tilsyn - erfaringer**

Hva sier byggebransjens aktører om kommunens nye rolle som tilsynmyndighet? I den kommune som hadde gjennomført tilsyn, hadde flere av de aktørene vi intervjuet erfaringer fra tilsyn og vi har hatt tilgang til noen tilsynsrapporter. En vanlig påpekning var at tilsynet fant prosjekteringsområder som ikke var belagt med ansvar, f.eks at den prosjekterende brukte ”huskonsulenter” innenfor konstruksjonsteknikk som ikke hadde selvstendig ansvarsrett.

De som har vært med på tilsyn, syntes at det var interessant og nyttig. De innrømmet at sjekklisterne ikke var godt nok tilpasset og så at de her hadde en jobb å gjøre. Også de som ikke hadde opplevd tilsyn, så fram til at kommunen kom mer ut på byggeplassen. De sammenliknet tilsynet dels med den gamle byggesakskontrollen, dels med arbeidstilsynets vernerunder. Tidligere hadde de hatt eller bedt om å få byggekontrollen ut på plassen, noe flere mente var trygt. Det var ikke det at kommunene hadde bedre kompetanse, men det var greit å ha noen å rådføre seg med. Mange savnet den *faglige dialogen* som tidligere lå både i byggesaksbehandling og i kontrollen. ”*Kommunen må være på banen, ikke på tribunen*”

Det andre perspektivet, var tilsyn med kontrolldokumentasjonene: Mange nedla et stort arbeid i å kontrollere etter sjekklister og samle inn kontrolldokumentasjon – som ingen etterspurte ! Hoved- eller totalentreprenøren kunne etterspørre kontrolldokumentasjon fra sine underentreprenører, men etter et par runder med gjennomsyn av byggeplasmappa og alt var i orden, var de ikke like interessert. Og byggeplassen fikk aldri noe kommunalt tilsyn. Denne situasjonene var demotiverende for kontrollarbeidet – det var lett å ta litt lettere på det når ingen etterspurte verken kontrollarbeidet eller dokumentasjonene av det.

Når det gjelder spørsmålet om tilsyn bør være varslet eller ikke, er det langt flere som har synspunkter enn de to kommunene som faktisk driver tilsyn. Av seks kommuner som svarer på dette, er det tre som mener at tilsyn ikke bør varsles på forhånd, to som mener det bør varsles og en som tror at tilsyn *må* varsles. Kommunene har ulike strategier for hvordan de tenker seg gjennomføring av tilsyn, men det er gjennomgående et behov for å prioritere strengt på grunn av den generelle ressursituasjonen. Dette fører til at flere kommuner vil komme på uanmeldt besøk hovedsaklig der de er i tvil eller har mistanker om at alt ikke er i orden, og at de i mindre grad utøver tilsyn etter revisjonsmetodikk eller av pedagogiske årsaker.

## **4 Foretakenes kontroll**

I ny PBL er ansvaret for å kontrollere prosjektering og utførelse overført til de utøvende. Logikken bak lovendringen er at ansvaret for å ivareta myndighetskravene knyttet til bygg må være delegert til de utøvende fordi det er dem som har størst mulighet til faktisk å påvirke

kvaliteten. Dette skal de ivareta gjennom klar ansvarsdeling for kontroll og systematisk egenkontroll som bygges opp rundt kvalitetsstyringsprinsipper. Virksomhetene skal dokumentere ulike nivå i egen kvalitetsikring overfor myndighetene. Bedret kvalitet skal framkomme gjennom bedre (og mer relevant) kontroll.

Intensjonen er at bedre kontroll skal gi bedre kvalitet. Det er da helt grunnleggende at alle aktører gjennomføre aktivitet i tråd med reformens intensjoner. I prosjektet "Tilsyn og kontroll" har vi tatt for oss kontrollarbeidet i de ulike virksomhetene. Vi har ikke vært så interessert i hva virksomhetene mener om reformen osv, *vi har vært interessert i hva de gjør*. Kontrollpraksis er også delvis kartlagt i prosjektet "Nye roller". Dette notatet tar utgangspunkt i kontrollarbeidet i 14 prosjekter i 7 kommuner. Vi har sett på kontrollarbeidet i både små og stor kommuner som prosjekter og datainnsamlingen har foregått i 2001 og 2002. Vi har ikke intervjuet alle aktører i alle prosjektet og vi har hos noen aktører intervjuet mange personer på ulike nivå (f.eks hos entreprenøren). Vi har intervjuet flest arkitekturprosjekterende og foreløpig færrest EL-prosjekterende.

### **Hvordan utvikler foretakene sin kontroll?**

Foretakene skal gjennomføre egenkontroll og formalisere sin styring. Verken egenkontroll eller formalisering er noe nytt. Byggebransjen har alltid hatt elementer av formell styring. En har holdt orden på korrespondanse, kontrakter, økonomisk avregning, tegninger for ulike arbeider og gjennomført møter for koordinering/planlegging med referater. Videre har egenkontroll vært en integrert del av håndverksfagene. Innenfor fagene ligger derfor kontroll integrert i håndverket og det vil derfor vanskelig for utøverne å forklare hva de har foretatt av kontrollaktiviteter. Byggebransjen har også ulike organisasjonsmåter og styringsmåter for prosjekter som går gjennom ansvarsfordeling og oppfølging i møter. Styring skjer dels formelt der det bindes opp i definering av kontraktsansvar, og dels som dialog og kommunikasjon underveis i prosjektet. Med et stort koordineringsbehov mellom etapper og fag i byggeprosessen blir prosjekteringsmøter og fremdrifts- og byggemøter viktige fora for styring gjennom dialog og formelle teknikker.

Mange virksomheter bruker systemer for å ivareta sin prosjektstyring. Dette omfatter manualer for prosjektlederens oppgaver til en innarbeidet møtepraksis og retningslinjer for innkjøp mv. Kvalitetssystemene sikter mot styring av foretak og ikke av prosjektet. Byggesaksreformen har innført foretakssystem som et formelt kvalitetssystem rettet mot foretaksstyring, mens kontrollplanen berører prosjektet. Regelverkets krav til kvalitetssikring retter seg derfor dels mot foretaket og dels mot prosjektet. Når mange foretak etablerer nye foretakssystem som del av kvalifikasjonsgrunnlaget for ansvarsrett, må disse systemene tillempes problemstillingene i prosjektet for at en skal oppnå styringseffekt og kvalitetsgevinst. Uten denne tillempningen vil kontrollplaner og foretakssystemer bli formelle barrierer og ikke verktøy for å sikre kvalitet.

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

## 4.1 Arkitekturprosjekterende

Vi har benyttet informasjon fra til sammen 15 arkitekturprosjekterende foretak. Utvalget spenner fra store, kjente foretak til enkeltmannsforetak, og de er geografisk spredt fra hele landet.

### Om bakgrunn og utvikling av KS-system

Med et system menes den metodikken som benyttes for å styre gjennomføring av oppdrag, utforming av prosjekter, dokumenthåndtering osv. og som gjerne består av et sett dokumenter med bl.a. beskrivelser av rutiner for de varierende oppgaver og aktiviteter foretaket utfører. Det er et flertall av foretakene i våre undersøkelser som benytter MAKS<sup>4</sup> som utgangspunkt for sine kvalitetssystem. Av de femten arkitektforetakene vi har sett på har ni utviklet egne KS-system som er aktivt i bruk. Det er flere foretak som har holdt på med kontroll og kvalitetssikring i flere år, og som påbegynte dette arbeidet før plan- og bygningslovsreformen i 1997. For dem representerer lovreformen hovedsaklig bare endringer når det gjelder dokumentasjon av det kvalitetssikrings- og kontrollarbeidet de lenge har gjort.

Det er bare et fåtall av arkitektforetakene som ikke benytter sine KS-systemer i særlig utstrekning. Der er systemene ikke levende verktøy, men noe som bare står i hyllen og kan vises frem på forespørsel. I disse foretakene virker det som om lovreformen med endrete krav til kontroll og dokumentasjon av kontroll har gått upåaktet hen, og kontroll av prosjektering foregår tilnærmet som før.

### Om kontrollplaner og tilpasning av kontrollsystem

Flertallet av de arkitektene vi har intervjuet skreddersyr sjekklister til det enkelte prosjekt, etter mal fra MAKS og tilsvarende, hvor flere faste punkter inngår. En vanlig fremgangsmåte er å utarbeide en samlet oversikt over rammevilkår for prosjektet iht. byggherre, tekniske forskrifter (TEK<sup>5</sup>), krav i det kommunale planverket og øvrige bestemmelser. Dette er i tråd med mange arkitekters tidligere arbeidsmetodikk. Tilnærmet alle foretakene bruker TEK som hovedgrunnlag ved utforming av sjekklister.

Et av arkitektforetakene har gitt sekretæren hovedansvaret for kontrollplaner og internkontroll. Kontrollplanene refererer til TEK og tilpasses hvert prosjekt, men brukes ikke som et hjelpemiddel i kontrollarbeidet. Dette foretaket benytter ikke sjekklister ved kontroll av prosjekteringen. Systemet i foretaket bygger på MAKS, men fungerer dårlig og er etablert utelukkende på grunn av kravene.

Det er bare to foretak som i liten grad utvikler sjekklister og kontrollplaner som skissert foran. Et av unntakene bruker noe de kaller mentale sjekklister, basert på intuisjon. De har i liten grad arbeidet med utvikling av fysiske sjekklister. Et annet foretak har KS-system, men informanten benytter det ikke og mener signaturen på tegningene er tilstrekkelig dokumentasjon av kontroll. Denne informanten utformer ikke sjekklister, men går regelmessig igjennom sakspapirer, referater, korrespondanse, notater og annen dokumentasjon og sjekker dette mot tegningene underveis i prosjekteringen og som en sluttkontroll av prosjekteringen ved innsending av søknad. Det er ikke systematikken som mangler, men praksisen er ikke iht. vanlig KS-systematisering og er vanskelig å spore.

---

<sup>4</sup> MAKS er en *Modell for Arkitektkontorets Kvalitetssystem* utarbeidet av NPA. Første utgave kom i 1998 og bygget på forgjengeren AKS fra 1994, som igjen bygger på Byggforsks kvalitetssystem Bygg og Anlegg fra 1994.

<sup>5</sup> TEK er forkortelse for teknisk veiledning til plan- og bygningsloven

Kontrollplanene som benyttes i foretakene er generelt utformet, og langt de fleste bruker modeller fra systemleverandører og MAKS for utforming av kontrollplaner. Flere uttrykker at de ” *benytter kontrollplan som er temmelig lik for alle prosjekter*”, men fremhever at de i liten grad forholder seg til kontrollplanen som reelt hjelpemiddel. En av arkitektene bruker imidlertid kontrollplanene tilnærmet som sjekklister. I et annet foretak ble det i tillegg til øvrig kontrolldokumentasjon laget en kontrollrapport om feil og mangler på den enkelte tegning etter hver tematisk kontroll, som grunnlag for justering av feil og for å lære av egne feil. Flere av arkitektene understreker at kommunene sjelden ser på kontrollplaner, og at innholdet i planene er så ” *banalt at de ikke har verdi for noen*”.

Et av foretakene i undersøkelsene utfører i den aktuelle case bare uavhengig kontroll på et lite prosjekt. Denne arkitekten understreker at kontrollarbeid i så liten skala er vanskelig å gjennomføre på basis av et system fordi det er så lite omfang.

Empirien viser at arkitektforetakene i stor utstrekning har innarbeidet bruk av systemer for kontroll og dokumentasjon av kontroll, med få unntak. De foretakene som unnviker fra dette har hovedsaklig fortsatt iht. tidligere praksis, og har gjort lite for å tilpasse sitt kontrollarbeid til nye krav. Innhold og grad av gjennomføring varierer forøvrig noe, men er allikevel relativt sammenfallende. Arkitektforetakene har i stor grad kommet godt i gang med etablering av KS-systemer og med sitt kontrollarbeid.

### **Om kontrollform**

Det er bare to av foretakene som kun baserer seg på egenkontroll. Det ene er et enkeltmannsforetak, og det andre er en arkitekt som i svært liten grad benytter seg av foretakets system. Dette er forøvrig et lokalt foretak uten sentral godkjenning. Fem av arkitektkontorene benytter en kombinasjon av egenkontroll/operatørkontroll og sidemannskontroll. Blant disse foretakene er det vanlig med en eller annen form for felleskontroll, diskusjon i team, gruppe som foretar større beslutninger felles eller sidemannskontroller med diskusjon av løsninger. I et foretak er det en regel at prosjektansvarlig kontrollerer alle tegninger. Alle øvrige foretak benytter sidemannskontroll, og ev. uavhengig kontroll ved enkelte store prosjekter.

Flere foretak benytter tidligere praksis som en ekstra kontrollinstans, ved å sikre kvaliteten med både egen- og sidemannskontroll på alt utgående materiale.

### **Om motivasjon for kontrollarbeid**

Det viser seg i mange intervjuer der KS-systemene er initiert fra ledelsen uten eierskap blant brukerne at systemene fungerer dårlig eller ikke i det hele tatt. Dette gjelder innen flere fagområder, men er også tydelig blant arkitektforetakene. En arkitekt uttrykker at det er vanskelig å få eierskap til KS-systemet siden utviklingen ikke foregår der, men i en annen filial.

Det er særlig et foretak som utmerker seg med liten grad av implementering av system og innarbeiding av rutiner for kontrollarbeid og dokumentasjon blant de foretakene vi her ser på. Motivasjonen for å gjennomføre kontrollarbeid iht. nye retningslinjer er lav, arkitekten mener kontrollen fra tidligere praksis er god nok og fortsetter som før. Dette er et kontor som er del av et større selskap. Et annet kontor fra samme selskap er intervjuet i et annet case i denne undersøkelsen. Der er resultatene helt andre, med et bedre implementert system og langt større grad av gjennomføring av kontroll iht. nye krav og retningslinjer. Dette viser at god gjennomføring av kontrollarbeid ikke behøver være relatert til selskap eller foretak, men



også er personavhengig. To andre foretak påpeker at systemet fungerer dårlig, og mener en årsak er at systemutvikling og implementering er styrt fra ledelsen.

Krav til system er eneste motivasjon for systemimplementering hos to av foretakene, mens det er delårsaker i et par andre bedrifter. De øvrige har varierende beveggrunner for å gjennomføre kontrollarbeid. Faglig stolthet, frykt for å gjøre feil og for ev. følger av feil, økonomisk ansvar og ønsker om å gjøre en god jobb er blant de viktigste årsakene. Felles for disse foretakene er hovedsaklig at systemene fungerer bra, og at de ser nytten av det kontrollarbeidet de utfører.

### **Generelt**

Flere arkitektforetak i undersøkelsene etterlyser kommunalt tilsyn og ønsker krav, kontroll og tilbakemelding på det kontrollarbeidet de utfører. Mange er av den oppfatning at kommunene bør bruke mer tid på gjennomgang av kontrolldokumentasjon og –planer, som foretakene nå bare oppfatter som pliktløp og merarbeid uten reell nytte.

Et par av arkitektene vi har intervjuet mener det er vanskelig å gjennomføre kontroll i praksis, og at kontrollen derfor ofte ikke blir gjennomført.

Det er en vanlig oppfatning av at reformen fører til at det går mer tid til utfylling av søknader og kontroll enn tidligere, og at dette går på bekostning av tid til prosjektering. Det går også mye tid til å utarbeide kontrollplaner. Allikevel mener flere at det er blitt bedre kvalitet på prosjektgrunnlaget de sender ut etter at KS-systemene ble tatt i bruk, og at kontrollarbeidet har hatt en positiv virkning.

Kontrollarbeidet oppfattes som tidkrevende både for aktører og kommuner, og fører til treghet i kommunene. En av arkitektene viser til at det er mye muntlig kommunikasjon med kommunene, og at til og med igangsettingstillatelse gis muntlig fra kommunen. Mange understreker allikevel at de har gode relasjoner og tillitsforhold til kommunene.

En av informantene mener store foretak kan ha problemer med mange ansatte, ved at uoversiktighet kan føre til liten kontroll. Denne arkitekten mener mellomstore bedrifter er best på gjennomføring av kontrollarbeid, ved at de er store nok til å ha kompetanse til implementering og små nok til å føle personlig ansvar for bl.a. gjennomføring av kontroll. Tidspres oppfattes av flere som en negativ faktor når det gjelder god kontroll. Det er blitt mer å mer vanlig å lever tegninger, beskrivelser og annet materiale elektronisk. Derved blir ikke lenger dokumentering av kontroll på tegninger manuelt utført av alle, men de dette gjelder understreker at kontrollen er allikevel like grundig som før. Flere uttrykker at de er engstelige for å påta seg ansvar der andre kontrollerer.

## **4.2 Prosjekterende – byggeteknikk**

Vi bygger her på intervju med åtte prosjekterende i åtte prosjekter i seks kommuner. Av de åtte prosjekteringsforetakene var de fleste store og arbeidet med store prosjekter. De prosjektene vi har vært inne i er store, ev middeles store. Både de store og mindre foretakene prosjekterer over store deler av landet og har bred kommunekontakt. Ett av dem har ikke sentral godkjenning, noe som for dem er uproblematisk selv om de arbeider i mange kommuner i Sør-Norge.

## **Utvikling og bruk av KS-system**

Alle hadde et KS-system, men det var svært forskjellig hvilket forhold de hadde til dette systemet. To av de åtte foretakene har etablert et KS system tidlig og lenge drevet kvalitetsutviklingsarbeid i virksomheten. To har kommet til senere og arbeider også aktivt med å utvikle systemet slik at det bedre dekket eget behov. Vanlige problemer var at det systemet som de hadde kjøpt og bygde på, ikke dekket alle fagområder eller at systemet var for omfattende og måtte ”skaleres ned” i relasjon til behovet. Det vanlige var at KS-systemet i relasjon til prosjektstyringen inneholdt generelle kontrollplaner og sjekklister som tjente som mal for de verktøy som ble utviklet for det enkelte prosjekt.

Fire virksomheter brukte ikke systemet. De brukte ev malen for kontrollplan, men uten at kontrollplanen hadde noe med kvalitetssikringsarbeidet i prosjektet å gjøre. At kontrollplanen var løsrevet fra eget kontrollarbeid, finner vi hos flere. For dem som arbeidet aktivt med kvalitetssikring var det viktig å forebygge egne feil og motivet var både økonomisk og knyttet til renommé. Sikkerhet er også et viktig motiv for denne gruppen av aktører.

## **Kontrollarbeidet i prosjektet**

Det er i denne gruppen stor variasjon i *kontrollarbeidet i prosjektet*. To av rådgivere kunne ikke redegjøre for noe systematisk kvalitetssikringsarbeid. En av dem gjorde kontroller, han kontrollerte nesten alltid det samme og disse kontrollene hadde han i hodet. Men han dokumenterte dem ikke. Han hadde tenkt på at han kunne bruke sjekklister og slike hadde han i systemet. Men så langt var han ikke kommet enda... Dette var et enkeltmannsforetak som også tok opp at kontrollarbeidet var vanskeligere for han – det er uansett vanskelig å finne egne feil.

En annen kunne fortelle at kontrollarbeidet tok utgangspunkt i en kontrollanalyse som de gjorde ved oppstart av hvert prosjekt. Ut fra denne ble det lagt opp sjekklister. Kontrollplanen var et søknadsdokument og viste ikke til hvilke sjekklister som fantes/ble brukt. Dette firmaet hadde brukt kontrollplaner også for PBL, men den var mer lik de sjekklisene de nå bruker. Bekymringen for kvaliteten i kontrollarbeidet var her om kontrollanalysen egentlig var god nok – det var her de la grunnlaget og føring for kontrollarbeidet.

Seks av de åtte foretakene forteller at de bruker sjekklister, men hvordan de bruker dem, er noe forskjellig. Vi har her to varianter. Det er de som bruker sjekklister for kontroller og signerer/krysser av på denne lista etter hvert som kontrollene er foretatt. Den andre varianten er at sjekklista er en huskeliste og kontrollen dokumenteres med signatur på tegningen. Det vanligste var å bruke sidemannskontroll, ev operatørkontroll, sidemannskontroll og i ett tilfelle også kontrollsignatur fra overordnet. Hva sidemannskontrollen omfatter, kan også være forskjellig. En la vekt på at det var viktig å sjekke grunnlagsdata.

De som også tidligere hadde hatt sjekklister og gjort kontroller mente at nytt fokus på kvalitetssikring hadde ført til at det nye kontrollarbeidet ble mer systematisk og mer personuavhengig. Tidligere var de ikke like flinke til alltid å gjennomføre kontrollen, og hver person utviklet egne rutiner.

Noen prosjekterende hadde opplevd å få uavhengig kontroll og for dem endret det ikke noe på eget kontrollarbeid – den uavhengige kontrollen var noe som kom *i tillegg* til egenkontrollen.

### **Kontroll, levering og kontrollerklæring**

Kontrollen ble normalt gjennomført noen dager før tegninger og beregninger skulle leveres. Men hovedregelen var at prosjektering og utførelse foregår parallelt noe som kunne føre til tidsnød i kontrollarbeidet. Det hendte derfor at de sendte over tegninger uten sidemannskontroll og at kontrollen ble gjort neste dag slik at de nødvendige korreksjonene kunne utføres før produksjonen ble igangsatt.

Vi finner den samme problemstillingen mht innsending av kontrollerklæringen for ferdig prosjektering ved søknad om igangsettingstillatelse. Graden av ferdigstilling varierer ved innsending av søknad. Flere forteller at de prøver å få bedre overensstemmelse mellom det de setter på papiret og det som var iverksatt ved å prøve å dele opp igangsettingstillatelsen. De kan da f.eks sende inn en tidsplan og kontrollerklæringer i henhold til denne. En av våre informanter tolket det slik at kontrollerklæringen forteller hvordan kontrollen skal gjøres. Slik gjør de det, bare på et senere tidspunkt.

Men en delt søknadsbehandling gir høyere gebyr, noe oppdragsgiver ikke ønsker å betale. I totalentrepriser presses de mot å sende inn kontrollerklæring/søknad om igangsetting to uker etter kontraktinngåelse. De prøver da å skyve på tidsfristen eller få til trinnvis behandling. De prosjekterende føler seg sterkt presset, men prøver å sette seg også visse minimumsstandarder for hva som skal være kontrollert, hva de ikke kan gå på akkord med.

De prosjekterende erfarer at kommunene aksepterer ulike varianter av delt igangsettingstillatelse.

### **Oppsummering**

Vi finner at mange av de prosjekterende innen byggeteknikk arbeider systematisk med eget kontrollarbeid, men at denne faggruppen er sterkt presset på tid og levering. Kontrollarbeidet blir gjort, men stundom etter at prosjekteringsmaterielt er blitt levert. De er på samme måte presset til å levere kontrollerklæringer til byggesaksmyndigheten for arbeid som dels ikke er gjort, dels ikke er kontrollert for ikke å sinke byggeprosessen. Mellom levering og vedtak vil det normalt ligge en behandlingstid og i dette tidsrommet bringes det reelle i pakt med det formelle. Kommunene godkjenner stilltiende denne praksisen – de er også interessert i en god prosess. Videre finner vi at ikke alle byggeteknisk prosjekterende har oppdaget ny PBL eller er i stand til å redegjøre for eget kontrollarbeid.

## **4.3 Prosjekterende – rør, ventilasjon og elektro**

Vi bygger her på intervju med sju prosjekterende i sju prosjekter i fem kommuner. To av de prosjektene vi møter, har ansvar for både prosjektering og utførelse. Imidlertid har disse igjen kjøpt prosjekteringstjenester inne noen av fagene de utfører. Vi vet i dette tilfellet lite om hvilket system de har og bruken av systemet, men har informasjon om kontrollarbeidet.

”Alle” hadde KS-systemer. Ett av firmaene har et KS-system bygget rundt et innkjøpt system. Dette har de over år revidert og tilpasset. Ett av de øvrige foretakene peker på at de hele tiden hatt system, poenget er at de nå følger det på en mer systematisk måte. Et foretak forteller om hvordan de utvikler systemet litt etter litt og at de bygger på egne erfaringer knyttet til feil. Ett av foretakene hadde tatt med seg litt herfra og derfra, og ”systemet” var nærmest en dokumentbunke.

Motivet for å kontrollere er flere. De legger både vekt på økonomisk risiko og renommé. Dette går både på kundekrav og å få til bedre kvalitet.

### **Kontrollarbeidet i prosjektet**

Det er flere grep for å sikre kvalitet og kontroll av egen arbeider. En prosjekterende av ventilasjonsanlegg starter f.eks opp med analyse av kritiske punkter. Denne analysen bestemmer hvor det blir satt inn ekstra kontroll som sidemannskontroll. Det kan dreier seg om kompliserte tekniske beregninger. Da tar sidemannen ut de punktene fra sjekklister som han mener skal kontrolleres og krysser av. I mindre prosjekter bruker de ikke sidemannskontroll. I dette foretaket følger de prosjekterende med ut på byggeplassen og gjennomfører kontroller som stikkprøvekontroller. Et annet foretak forteller at de foruten å kontrollerer etter sjekklister både tegninger og beregninger, kjører også den KS-ansvarlige intern-revisjoner på store prosjekter. Bortsett fra ett foretak gjennomfører foretakene kontroller etter sjekklister og ved bruk av sidemannkontroll.

To av foretakene peker på at dette kontrollarbeidet ikke er noe nytt: flere hadde brukt både sjekklister og sidemannskontroll også før reformen. Poenget er at de nå er mer bevisst på kontrollrutinene.

Kontrollene blir gjennomført ved milepæler: de prosjekterer et stykke og stopper opp på ulike stadier for å kontrollere. Men som for byggeteknisk prosjekterende forteller også flere av disse at det hender at de sender ut prosjektmaterialer først og fyller ut sjekklister etterpå. I relasjon til byggesaksmyndighetene sender flere av dem inn etappevise søknader for iverksetting

### **Oppsummering**

Vi finner at mange av de prosjekterende innen rør, ventilasjon og elektro gjør og sier det samme som prosjekterende innen byggeteknikk: de arbeider systematisk med eget kontrollarbeid, men at også denne faggruppen er sterkt presset på tid og levering. Kontrollarbeidet blir gjort, men stundom etter at prosjekteringsmaterialer er blitt levert.

## **4.4 Entreprenører**

Vi har benyttet informasjon fra til sammen 9 entreprenører. Utvalget spenner fra store nasjonale eller internasjonale foretak til mindre, lokale entreprenørforetak. Foretakene har prosjekter som er geografisk spredt fra hele landet. Av de 9 prosjektene som er case er 6 gjennomført som totalentrepriser og 3 som hovedentrepriser. Flere av totalentreprenørene har ikke egne håndverkere på byggeplassen i det hele tatt, og har underentreprenører som utfører alle byggearbeidene.

### **Om bakgrunn og utvikling av KS-system**

Blant totalentreprenørene er det fire av seks som tar stikkprøver av underentreprenører på alle områder. En av totalentreprenørene krever av sine underentreprenører at de legger frem sjekklister som vilkår for at skal få jobber. Denne entreprenøren lagde system med kontrollrutiner og sjekklister for de underentreprenørene som ikke hadde det. En annen totalentreprenør vil ha sjekklister fra underentreprenørene innlevert før de utbetaler for utførte arbeider, som kontrolldokumentasjon og som sikkerhet for utført kontroll. Av de tre entreprenørene som i de utvalgte case opererer med hovedentrepriser har to har

Et av totalentreprenørforetakene har et system som ikke blir benyttet til noe, og som er helt uavhengig av kontrollplan og sjekklister. Det er bare et par av foretakene som viser til at de har hatt KS-systemer over en lengre periode, og som gir informasjon om utviklingen av sine

systemer. Dette kan delvis være forårsaket av at det i flere case utelukkende er underentreprenører som står for utførelsen og som dermed også gjennomfører kontrollarbeidet.

En av hovedentreprenørene i caseutvalget har videreutviklet sitt system siden de fikk det i 1990. De fremhever at det er lite ved systemet som er endret bortsett fra utvikling av dokumentasjonsrutiner, og mener det fungerer godt. Det kan se ut til at totalentreprenørene i større grad tar stikkprøver av sine underentreprenører enn hovedentreprenørene i caseutvalget. Hovedentreprenørene baserer seg i større grad på innsamling av sjekklister fra underentreprenørene istedenfor å ta stikkprøver. Forøvrig er det ikke store forskjeller å spore i praksis mellom totalentreprenører og hovedentreprenører i caseutvalget. Det er flere av entreprenørene som hevder at kontrollarbeidet er lite endret etter lovreformen bortsett fra dokumentasjonen.

### **Om kontrollplaner og tilpasning av kontrollsystem**

To av totalentreprenørene viser til at de gjennomfører kvalitetsrevisjoner av sine underentreprenører, noe ingen av hovedentreprenørene nevner. Her kan hvem som har ansvarsrett ha betydning for praksis, men totalentreprenørene påpeker at de gjennomfører slike revisjoner uavhengig av om underentreprenørene har ansvarsrett eller ikke. Flere av totalentreprenørene hevder at mange underentreprenører mangler kontrollsystemer, og en av totalentreprenørene fremhever at de selv sjekker underentreprenørene på områder som har betydning for sikkerhet og videre arbeider på grunn av manglende systemer for kontroll.

Alle entreprenørene viser til sjekklister og det ser ut til at de benytter disse i stor grad. Totalentreprenørene styrer i stor grad sine underentreprenørers utforming og bruk av sjekklister. Bare en av totalentreprenørene vil i liten grad ha sjekklister fra sine underentreprenører.

Flere av entreprenørene utarbeider spesifikke kontrollplaner og sjekklister til hvert enkelt prosjekt, på grunnlag av egne maler. En entreprenør fører støpedagbok og har sjekklister tilpasset hvert prosjekt for å fange opp kritiske situasjoner. De hevder at kontroll utføres men at dokumentasjonen i mange tilfeller er mangelfull. Bare et av foretakene fremhever at de arbeider med å finne faste kontrollpunkter for hvert fag, slik at de kan benytte like sjekklister og kontrollskjemaer. En av totalentreprenørene viser til at de ved et tilsyn fikk påpekt av sjekklisterne ikke var tilpasset prosjektet, men fremhever allikevel at de fortsatt benytter standard sjekklister. En entreprenør benyttet tidligere en utvidet form for kontrollplan, som en kombinasjon av kontrollplan og sjekklister. Denne formen er nå endret til en mer generell plan.

### **Om kontrollform**

En totalentreprenøren fungerer som byggeplassleder men har selv ingen håndverkere i arbeid på byggeplassen. De tar stikkprøver av underentreprenørene på alt ved kontroll iht. sjekklister. Totalentreprenørene krever i stor grad inn kontrolldokumentasjon fra sine underentreprenører, og tar stikkprøver når de mener det er behov for det. Det gjennomføres i stor grad egenkontroll, som overkontrolleres av stikkprøver. En entreprenør mener det er vanskelig å gjennomføre sidemannskontroller ettersom ikke alle er tilstede alltid. En av hovedentreprenørene sender basen på jevnlig runder for å fylle ut sjekklister og fotografere for å dokumentere fremdrift.

Det er bare i et av prosjektene det er en som har et samordneransvar, med overordnet ansvar for å tilse at kontroll blir gjennomført. Det ser ut til at de fleste entreprisene har en form for overordnet kontroll med utfylling av sjekklister i tillegg til de listene underentreprenørene leverer inn. En entreprenør hengte tidligere opp sjekklisene på en stolpe, men fant ut at dette ikke fungerte, og gikk over til å la alle fylle ut egne lister når jobben var gjort. Byggelederen fikk ansvaret for å samle dem inn. I et annet prosjekt tok også håndverkerne egenkontroll, men dokumenterte dem ikke. Dermed måtte formannen gå runder og samle kvitteringer. I tillegg til at formannen samlet disse listene skriver han også logg daglig.

Kontrollen foregår i stor grad på samme måte hos entreprenørene. Det er bare små forskjeller i praksis, mens prinsippene er de samme. Hovedsaklig benytter alle egenkontroll som dokumenteres på sjekklister, og totalentreprenørene gjennomfører stikkprøver av underentreprenører.

### **Om motivasjon for kontrollarbeid**

En av entreprenørene mener kvalitetssystemene gir bedre kvalitet på det arbeidet de utfører, og fører til at det er raskere å se og rette feil. Dette er en viktig motivasjon for å fortsette og videreutvikle kontrollarbeidet. En totalentreprenør uten egne håndverkere driver kontroll for å sikre gjennomføring og fremdrift. Økonomisk risiko og ansvar, faglig renommé og sikring av god kvalitet fremstår som de viktigste årsakene til at entreprenørene gjennomfører kontrollarbeidet. Det er bare en som trekker frem kravene i plan- og bygningsloven som motivasjonsfaktor for å gjennomføre kontroll.

Underentreprenørene blir motivert av total- og hovedentreprenørens krav om gjennomføring av kontroll og fremlegging av sjekklister for å betale for utførte arbeider. Det er i følge en av entreprenørene sjelden at byggherren ber om sjekklister. Det hender de ser gjennom byggeplasmappen noen ganger. Dette tolker entreprenøren som tillit, noe som også er en motiverende faktor.

## **4.5 Byggmestere**

Vi har i vårt materiale hittil bare tre byggmestere. Den ene (stor virksomhet) var også søker og prosjekterende. Alle tre hadde KS-system. Den store byggmesteren hadde sentral godkjenning og et ganske nytt system bygget på ting de til dels hadde brukt før. KS-systemet var en formalisering av gamle rutiner og motivert ut fra myndighetskravet. De hadde lenge vært opptatt av egne kvalitetsproblemer og jobbet med disse på ulike måter, f.eks ved å sette sammen riktig kompetanse på de ulike jobbene. Ett av foretakene var nytt, der fire enkeltmannsforetak hadde slått seg sammen. En av dem hadde tidligere sentral godkjenning og de arbeidet nå med å få det for det nye foretaket. Ellers var det ikke noe problem for de mindre foretakene å ha eller søke om lokal godkjenning. Det var bare vanskelig å søke første gangen, nå lå alt klart på dataen. I den kommunen de jobbet mest behøvde de bare å søke om lokal godkjenning annet hvert år.

### **Kontrollarbeidet i prosjektet**

De hadde alle KS-systemer med sjekklister. Det var viktig for alle at den fortløpende kontrollen følger byggets framdrift. Sentrale arbeider sjekkes med en gang. Kontroll av mer underordnede forhold ble gjort i slutten av uka eller når arbeidet var avsluttet. Det var også her ledelsen som laget sjekklisene. Var det bas på byggeplassen, var det han som kvitterte ut kontrollen.

Den store byggmesteren pekte på at utformingen av sjekklister var viktig: de skulle gi nyttige opplysninger til tømmerne og basen måtte finne lista nyttig. Virksomheten tilpasset sjekklista til den basen som var på plassen. Lista måtte ikke inneholde selvfølgeligheter. Lista forutsatte godt faglig skjønn. Den skulle ikke erstatte for faglig kunnskap.

Det var noe ulike oppfatninger om sjekklister var til hjelp i kvalitetsarbeidet. Det nyetablerte firmaet trodde ikke det. Det ble mye papir og de finner fortsatt feil slik som før. De som hadde jobbet etter denne systematikken ei stund (og i starten hadde vært skeptiske) pekte på at lista tvang dem til å gå systematisk gjennom arbeidene. Når de fant feil la de inn nye punkter i kontrollen. Slik ble lista bygd opp deres rundt deres egen erfaring.

#### **4.6 Utførende – rør, ventilasjon og elektro**

Vi bygger her på intervju med seks informanter i seks prosjekter gjennomført i fire kommuner.

To av virksomheten har den samme historien mht systemutvikling. De har kjøpt inn systemer eller brukte en ekstern konsulent til å lage et system som følge av nye offentlige krav. Systemene var imidlertid dårlig tilpasset. De var for store og det ble tungvinte var dårlig tilpasset deres fag. Nå har de selv laget sjekk – eller kontrollister. Flere mente likevel at det fortsatt var for mye papir, selv om det hadde gått seg til etter den første tiden da det var ”litt papirmølle”.

Hva motiverte for å gjennomføre kvalitetssikring? Det nevnes flere forhold. Det er viktig å gjøre en god jobb etter TEK. Men det er også viktig for ledelsen at det gjøres mindre feil ettersom mye av ledertiden gikk med til ”brannslukking” og konfliktløsning.

##### **Kontrollarbeidet i prosjektet**

Alle har sjekklister på byggeplassen. Det er ikke nytt for alle, poenget var at de gamle sjekklisterne var for generelle. De hadde ulike lister som fulgte framdriften og de ble utfylt av operatøren. I ett tilfelle er det basen som fyller ut kontrollisten. Videre kan prosjektleder ta stikkprøvekontroller.

Det er i flere av foretakene diskusjon om kontrollformen. Kontrollistene blir normalt laget av bas eller leder. De ønsker at operatøren skal gjennomføre kontrollene, det er viktig at de tar ansvar. Men det er vanskelig å få operatøren til å fylle ut. I ett foretak følte operatørene (rørleggerne) at lista ble tredd ned over hodet på dem og at utfyllingen slik ble en formalitet. Derfor måtte virksomheten gå et skritt tilbake og ta de ansatte med på å lage sjekklister slik at de som skulle bruke dem så noe poeng i dem. Videre erfarte et foretak som fikk rørleggerne til å fylle ut egenkontrollen at en kommune påla dem *egenkontroll som sidemannskontroll*. Dette mente de selv var ødeleggende for deres opplegg med å forankre kontrollen og ansvaret hos den som utfører oppgaven. Hadde kommunen noe med å legge seg oppi hvordan de organiserte egenkontrollen?

De kvitterte kontrollistene lå i byggesakspermen slik at byggeleder kunne sjekke dersom han ønsket. I ett tilfelle ble all dokumentasjonen på gjennomført kontroll oversendt totalentreprenøren ukentlig.

## 4.7 Utførende – grunnarbeid og betong

Vi bygger her på fem utførende i fem ulike prosjekter. To av dem er enkeltmannsforetak. Det ene enkeltmannsforetak er helt nytt, har kjøpt seg system og arbeider nå med søknad om lokal ansvarsrett. Det andre enkeltmannsforetaket hadde kjøpt et system som viste seg ikke å ha sjekklister for det som for han var viktigst. De øvrige hadde systemer

### Kontrollarbeidet

På den store byggeplassen var det formannen som fylte ut kontrollistene. På den mindre byggeplassen var det basen som kontrollerte arbeidet og fylte ut listene. Men den som gjorde jobben, fylte ut ”noe lite” inne i gravemaskinen. Byggeplasspermen med de utfylte listene overleveres entreprenøren. Han som arbeidet med ildsteder, lurte på hvem som ville ha hans dokumentasjon: før leverte han listen til brannmesteren, kanskje e byggherren spør når han er ferdig med jobben?

Ingen av disse foretakene eller aktørene var ukjent med å gjøre kontroller. Betongentreprenøren hadde alltid kontrollert og gravefirmaet hadde enkel sjekklister også før reformen. Forskjellen ved kontrollarbeidet var at ”nå skriver de”. To av de intervjuede hadde sprengingssertifikat og jobbet delvis som sprengningsbas, delvis med graving. For dem var ikke dokumentert kontroll noe nytt. Sprengningen var nøyaktighetsarbeid med mye formell kontroll.

Også i disse intervjuene kom det opp at det var lurt med medvirkning fra ”gutta”. Flere pekte på at sjekklister var gode arbeidsredskap og at bruk av sjekklister fører til færre feil.

## 5. Nye roller og styring i byggeprosessen

Det nye regelverket har til hensikt å bedre kvaliteten på det som bygges, dvs. bryte opp eller endre praksis som er uheldig eller som kan føre til feil, mangler eller skader. Regelverket former noen nye roller som gis offentligrettslig ansvar. Vi spør her om de gamle rollene, styringsrollene i prosjektene smelter sammen med /legges inn i de nye rollene. Vår tanke er at skal reformen bli vellykket må de ikke bare gis nye føringer for den enkelte aktør, men reformen må gripe inn i eller legge seg inn i styringen av disse aktørene, gjennom styring av prosjektet. Derfor er det interessant å se på den nye rollen i relasjon til styringen i ulike gjennomføringsformer på variasjonen innefor hver av dem og i ulike faser i byggeprosjekter.

I tillegg til eget materiale har vi også benyttet det kvalitative materialet i to parallelle evalueringsprosjektene utført ved Byggforsk; ”tilsyn- og estetikk”-prosjektene.

Det er gjennomført casestudier i 14 prosjekter, 8 større og 6 mindre. De er gjennomført i 13 kommuner i 8 fylker. Av de større prosjektene er 4 kommunale bygg, ett hotell, en ombygging nybygging av kontor/industribygg, et kombinert forretnings- og boligbygg og ett næringsbygg. De mindre prosjektene er to feltutbyggingsprosjekter (ferdighus), tre eneboliger (ett ferdighus og to arkitekttegnede) og et ombyggingsarbeid.

Vi har startet med ansvarlig søker i alle prosjektene, og derfra ”valgt ut” andre respondenter mellom fire og seks intervjuer i hvert case, enkelt av dem gruppeintervjuer. I de mindre prosjektene er det kun et eller to intervjuer, da vi her har å gjøre med foretak/personer som dekker flere oppgaver og roller.



Intervjuene ble utført i 2001 - 2002, fire - fem år etter at de første delene av reformen hadde trådt i kraft. Foreløpige inntrykk er også lagt fram på interne seminarer/møter i Forskningsrådet.

## 5.1 De nye ansvars rollene

I dette begrensede arbeidet diskuteres ikke alle de nye rollene, kun de mest sentrale i forhold byggeprosessens "verdikjede" dvs. til deltakelsen i og styringen av byggeprosjektene.

### Ansvarlig søker - en "ny" rolle i byggeprosjekter

I forskrift om Godkjenning av foretak for ansvarstrett, heter det i § 11 Krav til utdanning og praksis innen det enkelte godkjenningsområdet, punkt a:

"For ansvarlig søker i tiltaksklasse 1 og 2 kreves erfaring fra utførelse, prosjektering eller kontroll, og praksis fra utforming av søknad med underlag for tiltak i samme eller høyere klasse.

For ansvarlig søker i tiltaksklasse 3 kreves prosjekteringspraksis og praksis fra utforming av søknad med underlag for tiltak i samme klasse. Der det anses forsvarlig, kan prosjekteringslederpraksis helt eller delvis erstatte prosjekteringspraksis."

I reformen legges det opp til at rollen som ansvarlig søker i de mer krevende prosjektene – tiltaksklasse 2 og 3, i hovedsak vil dekkes av arkitektforetak eller foretak med prosjekteringskompetanse. I vårt materiale er det også en klar overvekt av arkitektforetak i rollen som ansvarlig søker, særlig i de større prosjektene, der de tok oppgaven å utforme og tilpasse prosjektet til byggherrens behov og til tiltakets rammebetingelser og omgivelser. I et par av de mindre prosjektene var det også arkitekter i rollen, som startet arbeidet på samme måte. For "ferdighusprosjektene" er det den lokale byggmester eller forhandler som er ansvarlig søker, et arbeidet som inngår i salget og det er ofte "selgeren" som utfører jobben som del av kontakten med kommunen og huskjøperen. Bakgrunnen og erfaringen til den som gjør jobben kan variere, men innenfor foretakets ansvarrett.

### Arkitekten som søker

Rolleinnholdet for *arkitekten som ansvarlig søker*, rapporteres ikke å være vesentlig endret mot det arbeidet arkitekter tidligere har gjort i starten av prosjekter. Det er noe endrede søknadsprosedyrer og blanketter, og arbeidet med innsamling av ansvarsretter for deltakerne i prosjektet samt utfylling og innsending av nødvendig dokumentasjon inkl. kontrollplanen.

Dette arbeidet har for enkelte, tatt noe tid å sette seg inn i og det varierer hvordan det organiseres i de forskjellige firmaene. Noen legger opp til at hver enkelt saksbehandler selv gjør arbeidet, andre legger det til personell som spesialiserer seg på oppgavene og dermed avlaste dem som "ikke ønsker eller vil" gjøre denne delen av jobben. Tiden som går med til det formelle søknadsarbeidet er klart mer omfattende enn tidligere, og ser ut til å ligge i størrelsesorden 2 til 3 ganger mer, med en variasjon mellom 40 - 50 timer ned til 15 - 20 timer.

Alle søkerne sa at de raskt reduserte tiden det tok å fremskaffe underlag og utarbeide søknader når de ble kjent med oppgaver og krav, og hadde gjort det noen ganger. Men alle klagde på de mange endringene i skjema, krav til kontrollplan og i grunnlagsmateriale (Godkjenningskatalogen).

Arbeide med ansvarlig søkerfunksjonen blir tatt med i tilbud og anbud eller i kontrakter, men sjelden med eget honorar. Alle rapporterte om problemer med å få dekket det merarbeidet

søkerfunksjonen egentlig medflrer, men det utgjør heller ikke det store beløpet. Arbeidet varierer en del med gjennomføringsformen. Delte entrepriser med mange aktører uten sentral godkjenning, krever mye arbeid, men i slike tilfeller blir ekstraarbeidet som regel honorert. Et par nevnte også ekstraarbeidet som oppsto dersom kontrollplaner ikke ble godkjent og måtte utarbeides på nytt.

Søkerrollen ser ut til å variere i forhold til profesjonelle og uprofesjonelle byggherrer. Vi fikk et par klare utsagn på at de uprofesjonelle både har liten forståelse for oppgavene og rollen, men at dette ikke var noe problem blant de profesjonelle.

Arkitektene rapporterte at de, som tidligere, er kontakten mot kommunen i prosjektets innledende fase, avklarer reguleringsbetingelser, tilpasser tiltaket til omgivelser og terreng, og begrunner disse overfor byggherren. I et av casene poengterte respondenten at kompetansen i kommunene var variabel mht. arkitektfaglig innsikt og vurderinger, noe som kan skape unødig merarbeid eller endringer, og som igjen kunne forlenge prosjektiden eller saksbehandlingstiden. De mente dette var noe en støtte på i større kommuner. I mindre kommuner stolte en mer på arkitektens faglige innsikt og vurderinger ”Gikk kanskje litt for langt?” uttalte de.

Omfanget av arbeidet med søkerfunksjonen også blitt redusert når flere av aktørene har fått sentral godkjenning. Det har blitt vesentlig enklere skaffe underlag for søknadsdokumentasjonen. Det varierer i hvilket omfang en innhenter og gjør egne vurderinger i tillegg til det oppsette som er gitt i godkjenningskatalogen. Det er først når byggherren ber om det eller ønsker å kombinere søkerrollen med prosjekteringslederrollen, at det gjøres spesielle vurderinger av kvalifikasjoner. Rollen som prosjekteringsleder eller prosjekteringsgruppeleder var tidligere oppgaver som arkitekten har hatt. Nå ser det ut til at denne kombinasjonen ikke lenger er så vanlig. Trolig skyldes dette økningen i andelen totalentrepriser, der det settes inn egne prosjekteringsledere, eller at byggherren velger å sette inn prosjekteringsleder fra egen stab eller som innkjøpt tjeneste.

En SØK-arkitekt kunne fortelle at de ofte kunne ha stor innflytelse på både valg av prosjekterende og utførende, mer vanlig for de private enn de offentlige byggherrene. ”På denne måten går en god for prosjekteringsteamet, bygger opp gjensidige faglig forpliktende roller – ”Pa denne måten innestår vi for hele prosjekteringsteamets kvalitet”.

I alle de større prosjektene, uavhengig av gjennomføringsform, var innholdet i søkerrollen fram til rammetillatelsen relativt lik, det var først etter rammetillatelsen, og avhengig av gjennomføringsformen, som forskjellen ble større. I et par prosjekter ble rollen som arkitekt i detaljprosjekteringen uttrykt som problematisk når arkitekten hadde vært og fortsatt var ansvarlig søker. Vi vil gå noe mer i detalj om dette under avsnittet om totalentrepriser.

Vi fant også at selve søkerrollen kunne bli uklar dersom byggherrens fordelte styringsoppgaver uten å ta hensyn til oppgaver og roller i forhold de offentlige kravene. I et par av casene visste ikke ansvarlig søker (arkitekten) hvordan avtalen om videre søkeransvar og samordning var mellom byggherren og totalentreprenøren. Særlig vrient ble det da totalentreprenøren også var prosjekteringsleder og kjøpte leveranser inklusiv prosjektering.

I et annet tilfelle kom problemet med ulovelig igangsetting av arbeider opp. Vår respondent hadde flere ganger erfart at byggearbeidene ble igangsatt før søknader var behandlet, uten at noen reagerte, dvs. at kommunen ikke gjorde noe. Han hadde som søker ingen formell

myndighet til å stanse byggesaken. Han ønsket at det ble en tøffere linje i forhold til entreprenører. Informanten følte det ubehandling å komme i denne dobbeltrollen, dvs. oppfylle kravene til byggherren og entreprenøren på den ene siden og plan- og bygningsmyndighetene på den andre. En annen ansvarlig søker løste dette problemet ved å skriftlig påpeke ovenfor entreprenøren at oppstarten var ulovlig, da nødvendige tillatelser ikke var gitt. Dette gjorde de for å sikre seg i forhold til eventuelt etterspill fra myndighetenes side.

### **Ansvarlig søker, også "ferdighusselgernes" rolle**

Med det omfang en har av ferdighus i Norge, som lever nøkkelferdige hus (totalentreprise/totalleveranse), har en også en annen gruppe ansvarlige søkere enn arkitektforetakene - de lokale ferdighusforhandlerne. Forhandlerne kan dekke flere fagområder i tillegg til søkerrollen, både prosjektering og kontroll av prosjektering og de utførende fagområdene. Enkelte av kjedefirmaene er godkjent som prosjekterende, eller prosjekterer innefor forhandlerens ansvarsrett.

I vårt materiale var det tre case der forhandlerne eller byggmesteren dekket søkerfunksjonen. I disse foretakene, som vanligvis opererte med ett trinns søknad, var det selgeren eller mesteren som tok jobben som ansvarlig søker. Bygge-/anleggsleder i foretaket tok over samordnerfunksjonen når igangsettingstillatelsen er klar.

En av byggmesterne bygger kun i et mindre antall kommuner, og så derfor ingen hensikt i å søke sentral godkjenning. De er også godt kjent hos de lokale byggemyndighetene. Som daglig leder tok han seg av endringer og tilpasninger i forhold til katalogproduktet, satte seg inn i reguleringsbestemmelser og andre krav. Anmodet også om forhåndskonferanse, når han mente det var uklarheter som måtte ryddes opp i, særlig når det var prosjekter utenfor regulert områder.

Ingen i disse foretakene opplevde søkerrollen som problematisk, men de også mislikte endringene i de formelle sidene ved søknadsarbeidet. Eller som en sa det: "Hadde ikke kjedefirmaet støtte oss med løpende informasjon og veiledning, vet jeg ikke om vi hadde greid å holde oversikten".

### **Andre faggrupper i søkerrollen**

I casene kom vi ikke bort i andre søkere enn de som er nevnt over, men en av arkitektene hadde registrert at en del andre aktører hadde sett på søkerjobben som en mulig nisjeaktivitet. For et sykehjem i nabokommunen var det f.eks. prosjekteringslederen fra et innleid firma som tok rollen. Han hadde også møtt byggherren som selv ønsket å ta rollen, men dette ble normalt ikke godkjent i kommunen med mindre byggherren kunne dokumentere bygningsteknisk kompetanse (rådgivende ingeniør eller lignende). Noen av disse hadde tegnet sitt eget forslag og forsøkt å få søkeransvar, men fått avslag i kommunen og kom til ham. I slike tilfeller pleide arkitekten å arbeide på timebasis og ryddet opp i tegningene, men lot byggherren få "beholde" prosjektet mest mulig. Slike prosjekter fant han lite attraktive.

Skal en oppsummere rollen som ansvarlig søker ser det i vårt materiale ut til at den stort sett har funnet sin plass, både i foretakene og med viktig og relevant innhold.

Myndighetens forventning om at søkerrollen kanskje skulle kunne favne oppgaven som prosjekteringsledelse eller prosjekteringsgruppeledelse, fant vi bar i et par tilfeller. Det virket heller ikke som om byggherrene så muligheten for eller ønsket å kople søkerrollen med prosjekterings-/prosjekteringsgruppeledelse. Dette kan skyldes at det i utvalget ikke var

prosjekter av en slik størrelse at det var behov for det, eller at byggherrene ikke blir satt på tanken.

### **Ansvarlig samordner – en viktig oppgave uten vert?**

Samordnerrollen er blitt vesentlig endre fra det opprinnelige lovutkastet til den formen den fikk, bl.a. gjennom selve Stortingsbehandlingen.

At rollen fortsatt skulle eller kunne være sentral i utførelsesfasen tyder forskriftsteksten på. I forskrift om Godkjenning av foretak for ansvarstrett, heter det i § 11 Krav til utdanning og praksis innen det enkelte godkjenningsområdet, punkt b:

”For ansvarlig samordner for utførelsen kreves det i tillegg til praksis som utførende også praksis fra prosjektledelse, byggeledelse, byggeplassledelse, anleggsledelse eller samordning fra tiltak i samme eller høyere klasse. Der det anses forsvarlig, kan erfaring fra ledelsesoppgaver som nevnt erstatte kravet til utførelseserfaring.”

Kravene til kvalifikasjoner, skulle tilsi en styrende og koordinerende rolle, like den vi finner i den privatrettslige prosjektleder, byggeleder eller anleggslederrollen. Men her viser materialet vårt noe annet. Rollen er uklar, og det som ser ut til å bli igjen er en ”postkassefunksjon”, der samordner sørger for at kontrolldokumentasjonen er samlet inn for alle ansvarlige utførende og sendt kommunen, eller gjort tilgjengelig dersom kommunen ønsker å se dokumentasjonen. Dette er i og for seg det som det er krav om i lovens § 98. Ansvarlig utførende. Nr. 3

”Hvor ansvarsretten etter nr. 1 er delt opp, skal det oppnevnes en ansvarlig samordner som skal godkjennes særskilt. Denne ansvarlige samordner skal være et bindeledd mellom de ansvarlige utførende, tiltakshaver og kommunen.”

Flere av respondentene som fortsatt opplever rot og manglende koordinering i utførelsesfasen ønsker en klar plassering og utøvelse av samordnerrollen, – men de som er aktuelle for rollen ønsker ikke aktivt å ta den. Fra enkelte hold nevnes det at den i så fall også må bli betalt. Det er kanskje dette som gjør at ikke hovedentreprenører, byggeledere eller andre som var tiltenkt rollen, går inn i rollen og gir den et skikkelig, praktisk innhold? Det paradoksale er at entreprenørene presiserer at det er nettopp utførelsesfasen de legger ned det vesentligste av kontroll- og oppfølgingsaktiviteter, for å oppfylle sine kontrakter.

Når en nå ser ut til å legge oppgavene som var tiltenkt samordneren til ansvarlig søker<sup>6</sup>, stemmer dette med noe av det som kommer frem i materialet, for eksempel at ”Søkerrollen varte helt til prosjektet var overlevert” og ”Rollen som søker varte egentlig hele prosjektiden ut, også innsending av kontrollerklæringer”. Det tyder imidlertid på at søker noe passivt får rollen, og ikke aktivt tar eller får den.

Når en nå legger opp til å ”fjerne” samordnerrollen, har man da ikke gitt opp noe av reformens grunntanke, at en gjennom styring og kontroll med de utførende skulle få bygget det som er prosjektert?

## **5.2 Gjennomføringsformer og aktørenes roller**

Gjennomføringsformene legger rammen for organiseringen og derved styringen og gjennomføringen av byggeprosjektene. Slike hovedlinjene i reformen ble lagt, var det tatt utgangspunkt i den tradisjonelle hovedentreprisen som gjennomføringsform, dog skjelt man også til andre former, men gjennom å bygge opp generiske funksjoner og rollene mente man

---

<sup>6</sup> Forslag til ny saksbehandlingsforskrift - Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker

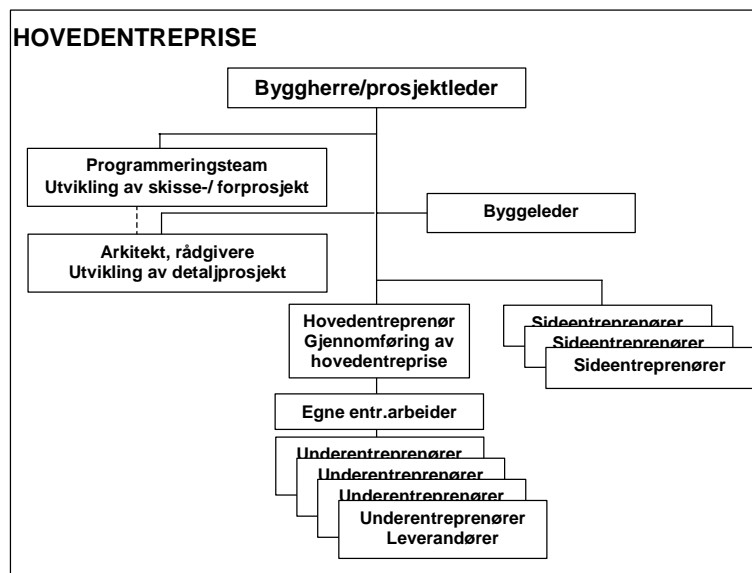
at også disse var dekket. Da det nå ser ut til at hoveddelen av prosjektene, både mindre og større, gjennomføres som totalentrepriser (opp til 80% hevdet en av de landsdekkende entreprenørene i vår utvalg), er det viktig å få belyst rollene og funksjonene i sammenheng med de ulike gjennomføringsformene.

I den endelige rapporteringen av "Nye roller..." vil vi drøfte gjennomføringsformene i et verdikjedeperspektiv, noe som gjøres mer og mer for andre næringer. Prinsippet er ikke i samme grad har blitt brukt som teoretisk modell for byggeprosessen og gjennomføring av byggeprosjekter. Et av de arbeidene vi vil legge til grunn, er en større utredning som er gjort i Sverige, med nettopp nye innfallsvinkler på byggprosessens verdikjede som fokus<sup>7</sup>.

I valg av case har vi forsøker vi å dekke gjennomføringsformene hovedentreprise, totalentreprise byggherrestyrte delte entrepriser. Vi velger først å ta for oss funksjonene og rollene i hovedentreprisen.

### Hovedentreprise

Som figuren viser er det byggherren og hans organisasjon (egen eller innkjøpt) som styrer



*hovedentreprisen*. Bruker vi terminologien fra KIB-pilen; *skisseprosjekt*, *forprosjekt* og *detaljprosjekt*, vil det si at byggherren først får gjennomført et *programmeringsarbeid* som resulterer i et skisseprosjekt eller forprosjekt. Deretter utvikles detaljprosjektet som legges ut på anbud. Den entreprenøren som vinner *anbudskonkurransen* blir *hovedentreprenør* og ansvarlig for *gjennomføringen av det fysiske byggeprosjektet*. Større tekniske entrepriser legges gjerne ut som egne anbud og tiltransportert hovedentreprenøren som *sideentrepriser*.

Knytter en de nye ansvarsrollene til oppgavene i større hovedentrepriseprosjekter er det naturlig arkitekten kommer inn i arbeidet med utviklingen av skisse-/ forprosjekt, gjerne som ansvarlig søker. I utviklingen av detaljprosjektet kan fortsatt arkitekten ha en koordinerende rolle, slik kraven i ansvarlig søkerrollen legger opp til. Ofte viser det seg at prosjekteringslederrollen dekkes av egne prosjekteringsledere eller prosjekteringsgruppeledere, som ofte hentes fra andre enn arkitektforetaket. Rollene som ansvarlig prosjekterende faller naturlig på plass – en for en, men samordningen av dem kan

<sup>7</sup> SOU 2000:44 Byggteknik, Byggprosessen samt Byggkostnader och konkurrens

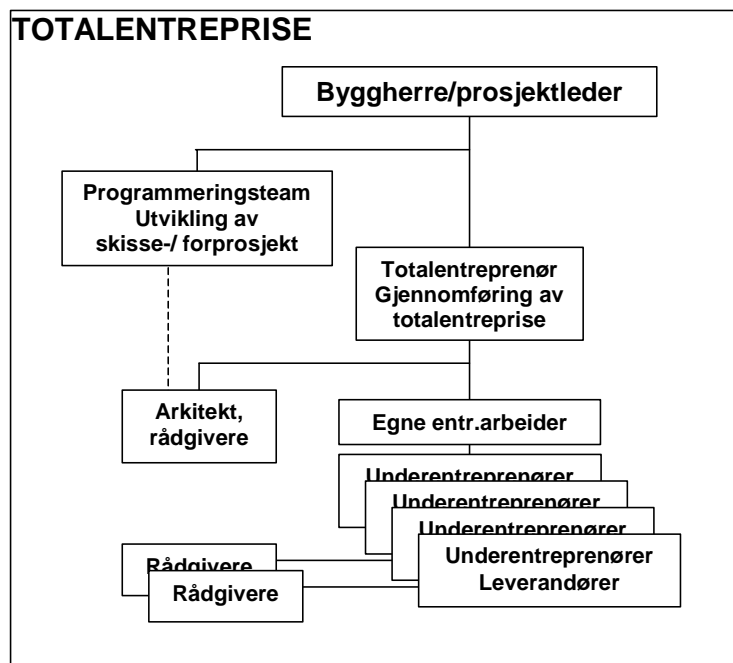
falle mellom to stoler, dersom ikke byggherren sørger for samordning. Reformen stiller ikke noen til ansvar for samordning, men gir mulighetene.

I et par offentlige prosjekter valgte byggherren hovedentreprise med tiltransporterte sideentreprenører ut fra motivet om bedre styring og kontroll av kvaliteten, da særlig kvaliteten hadde betydning for utgifter til vedlikehold og drift. En av respondentene (entreprenøren) i det samme caset sa at den enkleste og behagligste gjennomføringsmodellen var hovedentreprise. Den er forutsigbar og ryddig, men man må alltid gjennom en hard anbudskonkurranse for å få den, og som medfører at en sjelden oppnår de store fortjenestene. Hovedentreprisen foretrekkes ofte av offentlige byggherrer der en legger avgjørende vekt på funksjonalitet og forvaltning og drift av bygningen. Men man ser nå at det offentlige i økende grad forlater hovedentreprisen.

### Totalentreprisene

Totalentreprisene er særlig interessant å følge, da det var blant disse mange av feilene og skadene kom i 1990-årene og derved medvirkende årsak til innretning på reformen.

Totalentreprisen foretrekkes av entreprenørene, da de med denne gjennomføringsformen har full kontroll over prosjektet etter at skisse/- forprosjektet er utformet. Hovedtanken er å kunne benytte konstruksjoner og løsninger som er produksjonsvennlige og som en behersker eller er kjent med. Under slike forutsetninger kan en også ta på seg den økte risikoen som ligger i modellen. De fleste byggherrer liker også formen, da den tilbys med fast pris og gjennomføringstid. Sammenlignet med hovedentreprisen legges arbeidet med detaljprosjekteringen inn under totalentreprenøren, som tar arbeidet inn i sin kalkyle og under sin styring.



Andre særtrekk er at leveranser ofte kjøpes inkl. prosjektering. Dette reduserer prosjekteringsteamets arbeid, bortsett fra arkitektens, som fortsatt er omfattende, men nå underlagt entreprenørens styring og prioritering.

Vi velger å gi en relativt detaljert fremstilling av et av casene, en totalentreprise i et offentlig prosjekt. Entreprenøren hadde ingen egne arbeidere i prosjektet, - kun underentrepriser. De tok over søkerrollen fra arkitekten etter kontraktinngåelse, dvs. før igangsettingstillatelsen, og samordneransvaret i utførelsesfasen. Byggherren hadde engasjert et eget profesjonelt selskap som tok prosjekt- og byggeledelse<sup>8</sup>. Det litt spesielle ved prosjektet var at byggherren valgte å gjennomføre det meste av detaljprosjekteringen før en gikk ut med anbudet. Likevel valgt prosjektledelsen å kontrahere det som en totalentrepriser ut fra forventningene om sikker fremdrift og pris.

Arkitekten som var ansvarlig søker, ble tiltransportert som arkitekt for detaljprosjektet sammen med de øvrige i prosjekteringsgruppen. En ganske vanlig måte, men ikke uproblematisk. I denne rollen vil arkitekten både ”forsvare” de opprinnelige ideer og løsninger, som ligger til grunn for rammesøknaden, sine faglige oppfatninger av riktig og god arkitektur, men også tilpasse seg totalentreprenørens ønsker og krav. Resultatet i dette prosjektet var at ”arkitekten og totalentreprenøren kranglet hele tiden”. Pga. at detaljeringen i dette prosjektet hadde gått lenger enn i vanlige totalentrepriser, fikk entreprenøren mindre spillerom for å styre inn egne løsninger og opplegg. Når han likevel prøvde dette, oppsto konflikter med prosjekteringsteamet representert ved arkitekten.

Arkitekten la ikke skjul på at rollen som ansvarlig søker ga henne økt mulighet til å forsvare de opprinnelige løsninger i tillegg til den rollen hun hadde som leder i et større anerkjent arkitektforetak. Trusselen var ny rammesøknad og forlenget byggetid.

I et annet case med totalentreprisene ble de prosjekterende for forprosjektet ikke med videre i detaljprosjekteringen, men tatt inn som byggherrens kvalitetssikrere. Dette er varianten som totalentreprenøren ofte liker bedre og som det offentlige benytter dersom en går ut med en totalentreprisekonkurranse (regler om offentlig anskaffelser hindrer de prosjekterende i forprosjekt å delta i totalentreprisekonkurransen).

Flere av de prosjekterende kommenterte problemet med å være underlagt entreprenøren i totalentreprise. Vi fikk følgende utsagn fra en VVS-rådgiver:

”Totalentreprenøren er altfor suveren i sine krav til de prosjekterende og underentreprenørene. De kaller det et godt samarbeid hvis alle hopper når totalentreprenøren sier HOPP! Det er derfor viktig å stå opp og si fra når framdriften blir for rå og det ikke blir mulig å utføre en tilfredsstillende jobb. Vi er blitt bedre etter hvert til å si fra, true med tillegg og få gjennomslag for våre behov. Bl.a. tar det mye tid med innregulering av ventilasjonsanlegg for å få et godt inneklima. Byggherren har også fått mer forståelse for dette.”

Vi vil ikke legge inn en oppsummering eller edelige kommentar til sammenhengen mellom totalentreprise og de nye rollene, bare konstaterer at fagrollene ofte kan komme i klemme, da pris- og tidspress er svært vanlig i denne gjennomføringsformen, som medfører ekstra store krav til deltakerne, skal en oppnå forventningene om riktig kvalitet, gode løsninger og få feil.

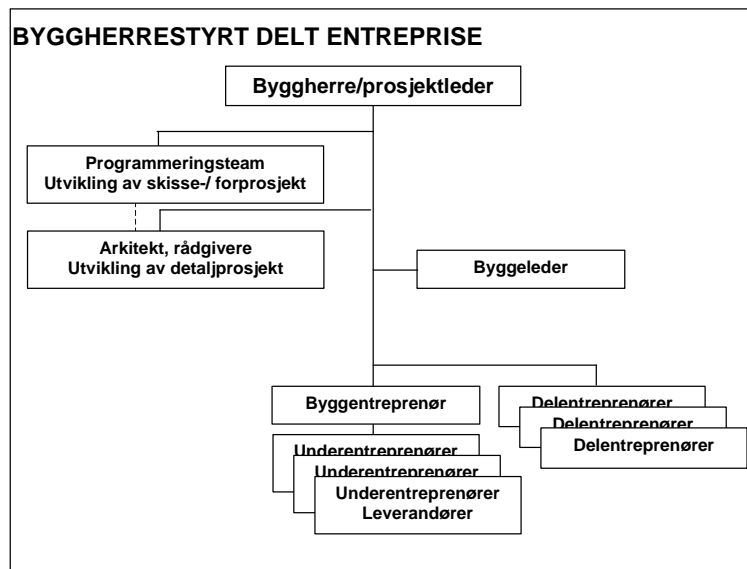
### **Byggherrestyrt delt entreprise**

I utvalget hadde vi også en **byggherrestyrt delt entreprise**. Det var i et offentlig prosjekt, med en fagetat i en kommune som byggherre. Fagetatens prosjektleder var bindeledd til ”byggeplassen” (byggeleder), mens kommunens bygge- og eiendomsavdeling hadde

---

<sup>8</sup> Med byggeledelse menes her en oppfølging av prosjektet på vegne av byggherren, ikke styring på byggeplassen.

prosjektlederen. Byggentreprenøren oppfattet seg som hovedentreprenør, med flere underentreprenører, men hadde ikke koordinerings- eller samordningsansvaret for de større



sideentreprisene. Det oppsto stadig spørsmål knyttet til løsninger og fremdrift. Dette slo ut både i prosjekterings- og utførelsesfasen, med økte kostnader for flere av foretakene som resultat. Samordnerfunksjonen og innholdet i den var også uklare, noe som bidro ytterligere til rot og missforståelser.

### Uklare styringsroller

Når byggeprosjektet er uklart organisert eller praktiseringen av rollene og styringen mindre god, ser det ut til at ansvarsrollene i forhold til de offentlige kravene brukes mer for å sikre egen lønnsomhet enn å bringe orden i ansvarsforholdene.

I et av prosjektene med hovedentrepriase gikk enkelte av aktørene over til å stoppet arbeidene dersom forholdene ikke var tilrettelagt i henhold til kontrakt/beskrivelse eller dersom konstruksjoner/løsninger ikke var ferdig detaljprosjektert.

Et par respondenter fra rådgiversiden hevder at en nå holder seg strengere til kontrakter og avtaler, og at det blir tøffere i forholdet mellom rådgivere og entreprenører: "Entreprenørene løfter ikke en finger lenger for å foreslå en løsning. De store kjører på endringsmeldinger og tillegg etter entrepriserettens regler, de mindre er smidigere."

Fra en av totalentreprenørene kom det et par uttalelser om hoved- og totalentrepriase og som heller ikke følger intensjonen i reformen: "I hovedentrepriser er en blitt veldig bevisst på at en ikke skal prosjektere eller løse noe. Det er nesten blitt slik at en ikke tenker mer...". "I totalentrepriser er det bedre å prosjektere for lite enn for mye. 30 – 40% av jobben kommer etter anbud". Rådgiver bygg, i det samme prosjektet, mente at frykten for krav om tillegg, bidro ytterligere til at byggherrer velger totalentrepriser framfor hovedentrepriser. Han mente også å erfare at totalentreprenørene mer og mer bruker byggkomplettkoden og legger prosjekteringen under seg.

For å vise at det kan være stor variasjonen innenfor gjennomføringsmodellene, var det i et case "sidestilte totalentrepriser" dvs. at byggherren hadde fire sidestilte kontrakter, en med arkitekt og rådgivende ingeniør bygg (begge funksjoner i ett og samme firma), en for elektro



(prosjektering og utførelse) en for VVS (prosjektering og utførelse) og en for byggentreprise. Byggentreprenøren hadde koordineringsansvaret. Byggherren forlenget kontrakten med arkitekten og rådgiver bygg fra forprosjektet til også å omfatte detaljprosjekteringen. For de andre fagene kontraherte "totalentreprenørene" egne prosjekterende. I denne varianten ligger det mange potensielle konflikter, men byggherren hadde god erfaring med modellen fra tidligere, og at den resulterte i rimelige bygg.

Det som slår oss, selv i vårt begrensede materiale, er variasjoner i måten prosjekter organiseres og styres på. Dette gjelder ikke minst innenfor samme typen gjennomføringsform. Dette får oss til å stille spørsmål om det ikke også bør stilles formelle krav til styrings- og lederrollene i tillegg til øvrige ansvarlige rollene. I våre case virker det som uklar organisering og styring hindrer eller bringer uklarheter og konflikter inn i prosjekter som med bedre styring burde kunne gjennomføres på en mer ryddig måte.

## **6. Oppsummering av våre sentrale tema**

### **6.1 Hvordan går det med estetisk utvikling i kommunene**

#### **Estetikk og egen byggeskikk**

Kommunene i undersøkelsen er i stor grad opptatt av estetikk og bevaring av egen byggeskikk. Empirien i caseundersøkelsen synliggjør samtidig at kommuneadministrasjonene ikke har kommet så langt formelt når det gjelder utvikling av virkemidler for å ivareta estetikk og byggeskikk. Mentalt er temaet estetikk langt bedre utviklet. De fleste casekommunene har satt i gang prosesser som har ført til klar bevisstgjøring i forhold til estetikk i plan- og byggesaker.

Manglende retningslinjer i planverket og liten grad av oppdaterte veiledere, planer og regelverk er i flere kommuner et problem som gjør det vanskelig å gjennomføre en fremtidsrettet, lik saksbehandling. Likeledes setter det store krav til den enkelte saksbehandler når det gjelder videreføring av kompetanse mellom saker, utveksling av erfaringer med øvrige saksbehandlere og utøvelse av skjønn. Imidlertid uttrykker flere kommunale saksbehandlere at lovreformen har gitt dem en følelse av større legitimitet for skjønnsavgjørelser, noe som har lettet arbeidet med å avslå uheldige løsninger som er i strid med de lokale bestemmelsene som foreligger. Introduksjonen av forhåndskonferanser har tydelig hatt en positiv innvirkning på forholdet mellom kommuner og brukere av denne tjenesten. Forhåndskonferanser benyttes aktivt for spredning av materiell som veiledere og annen informasjon, og har av den grunn stor betydning for et økt fokus på estetikk.

Det fremgår tydelig av empirien at flere kommuner sliter for å gjennomføre flere aktiviteter på akseptable kvalitetsnivåer. Noen av kommunene har uttrykt at de har brukt så store ressurser på arbeidet med enkelte fokusområder at andre områder har blitt skadelidende. Arbeidet med del-/reguleringsplaner og tilhørende bestemmelser, tettstedsanalyser og veiledere for kommunesentra kan ha gått på bekostning av innarbeiding av estetiske retningslinjer i arealbestemmelser og mer helhetlig og langsiktig estetisk planlegging for kommunen. Dette viser at mange kommuner har ressursproblemer, både økonomisk og mht. tilgang på kompetanse, og at dette er et tema som må tas på alvor.

Det synes generelt som om estetikk er et lite aktuelt tema på den politiske dagsorden, men det er et aktualisert tema i forhold til tidligere. Empirien viser at de kommunene som i størst grad har bearbeidet intensjonene i plan- og bygningslovsreformen har hatt fokus på utarbeiding av

strategier i kommuneplanen, de har jobbet med synliggjøring av mål med spesifisering og konkretisering av strategien gjennom regulerings- og bebyggelsesplaner og har i stor grad utviklet øvrige virkemidler mht. estetikk. Dette ser ut til å være de viktigste suksesskriteriene i arbeidet med å styre den estetiske utviklingen og oppnå helhetlig utforming og økt estetisk kvalitet i bygde omgivelser.

### **Om pbl-relaterte virkemidler i byggesaksbehandlingen**

Det er et gjennomgående trekk at byggesaksbehandlingen hovedsaklig bygger på regulerings- og bebyggelsesplaner. Dette er delvis forårsaket av at få kommuner har bearbeidet planverket mht. estetikk på overordnet nivå og innarbeidet langsiktige strategier og retningslinjer for estetisk utvikling i sine kommune- og kommunedelplaner og bestemmelser til disse. Det er heller ikke mange kommuner som i særlig grad har utviklet egne retningslinjer for forhåndskonferanser, mottakskontroll, skjønnsutøvelse, søknadsbehandling osv. For at kommunene skal kunne opparbeide et velfungerende apparat for gjennomføring av sine oppgaver som plan- og bygningsmyndigheter ser vi det som vesentlig at utvikling av kommunalt planverk og øvrige virkemidler stimuleres. Det er også vesentlig å vurdere kommunenes ressursituasjon i lys av ev. prosessuelle føringer når det gjelder behandlingstid og ifht. kommunenes prioritering av aktiviteter.

Empirien viser variasjoner når det gjelder tilordning av kompetanse til tiltak. Her er det enkelte kommuner som etter en faglig vurdering foretar en slags strategisk klassifisering for å sikre høy kompetanse i tiltak med høy estetisk vanskelighetsgrad. De fleste kommunene gjennomfører forhåndskonferanser i en eller annen form, men ikke alle gjør det i alle saker. Forhåndskonferansene fungerer imidlertid godt ifht. å kommunisere rammevilkår for tiltak til tiltakshaver, og er et viktig forum for å formidle kommunens syn på estetisk utforming. Når det gjelder vurdering av estetisk utforming i mottakskontrollen er det bare en kommune som har kanalisert arkitektkompetanse til denne oppgaven. Få kommuner har laget retningslinjer for utøvelse av skjønn iht. den endrete "skjønnhetsparagrafen" § 74.2 i plan- og bygningsloven. Mange saksbehandlere ser på endringen som en forsterkning av deres faglige vurderinger, men har få eller ingen spesifikt utarbeidete lokale retningslinjer for utøvelse av skjønn i saksbehandlingen .

Det er et gjennomgående problem for de fleste kommunene i undersøkelsen at de mangler verbalisering av egne mål og retningslinjer for kommunens ønskete estetisk utvikling. Dette vil være nødvendige hjelpemidler for å gjennomføre enhetlig byggesaksbehandling og sikre et godt resultat med varig verdi. Vi ser dette som et av kjerneproblemene i forhold til å iverksette intensjonene med et forsterket fokus på estetikk iht. den nye plan- og bygningsloven.

## **6.2 Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn**

### **Kommunale mål og ressurser**

Vi finner at det i kommunene er politisk interesse knyttet til planspørsmål, ulovlig bygging, dispensasjoner og byggesakstider. Mange av de politisk interessante byggesakene var knyttet til dispensasjonssøknader, til utbygging av gamle steinbrygger og andre formål i strandsonen, gamle seterstøler og andre mål knyttet til byggesaksbehandling og innholdet i byggesaksbehandlingen ble forstått som faglige spørsmål. At ny byggessaksbehandling kunne kreve mer og ev. andre ressurser enn den tidligere loven, var det i kommunene liten refleksjon rundt. Noen kommuner fikk flere ressurser etter hver fordi byggesakstiden ble lang, både som en følge av mer arbeidskrevende saksbehandling og økningen i antallet byggesaker.

## **Kommunal byggesaksbehandling**

Vi finner at utviklingen av kvalitetstyring av byggesaksbehandlingen er kommet kort.

Videre er det stor variasjon i gjennomføringen av forhåndskonferanser, både mht hvor mange saker, hvilke sakstyper som "får" forhåndskonferanse og hva de krevde av dokumentasjon før konferansen, samt referatføring. Stort sett handler dette om strategiske valg. Ingen av kommunene hadde ressurser til å gi en likeartet tilbud til alt og alle, samt påta seg arbeidet med referatføring.

Vi finner også lokale variasjoner knyttet til klassifisering av tiltak og vurdering av ansvarrett. Ikke alle kommuner godkjenner uten videre søknadens forslag til tiltaksklasse, men kan f.eks ønske å klasse opp tiltaket for å få inn ønsket kompetanse i relasjon til oppgaver som er kommunalt viktige, som utforming av fasader i bestemte strøk. Kommuner kan også handle strategisk i relasjon til den kompetansen som foretakene har/kan skaffe. Er prosjekterings- eller utføringskompetansen noe lav i forhold til tiltakets klasse, benytter de seg av uavhengig kontroll.

## **Tilsyn**

Vi finner lite tilsyn eller kommunale kontroller. Dette er et vanskelig tema å kartlegge fordi mange er usikre på hva de skal eller kan gjøre og om det de selv gjør egentlig "tåler dagslys".. Begrepet om tilsyn synes å spegle noe stort og systematisk, gjennomført f.eks etter revisjonsmetodikk. Vi tror at kommunene underrapporterer hva de faktisk gjør.

Mange byggesaksavdelinger har ønsker og mål mht gjennomføring av kontrollaktiviteter, men ressursene strekker ikke til. Dessuten kunne noen tenke seg å gjennomføre andre typer kontroller enn hva de tror er det "riktige". Flere tenker at det er effektivt å gjennomføre stikkprøver på byggeplassen uten å varsel i saker der de mener at det er grunn til mistanke. Mistanken kan være knytte til mange forhold, både dårlig utføring, mangel på systemer ol, men også svart arbeid.

## **Hvordan oppnå tilfredsstillende byggesakstider?**

Gjennom media kan vi få det inntrykket at kommunene bruker urimelig lang tid på saksbehandlingen fordi de er for omstendelige og opptatt av detaljer, samt at de arbeider urasjonelt. Kommunene skal gjennom nye tidsfrister for byggesaksbehandling "tvinges" til å gjennomføre oppgavene på en annen måte og i alle fall bruke kortere tid. Vi ser imidlertid av vår empiri at prosessuelle regler kan få effekter som ikke er intendert. Eller vi ser at det er andre måter å korte ned byggesakstiden på enn å øke ressursene.

Alle kommuner vi har i vår empiri, er opptatt av korte saksbehandlingstider og dette er det høyest prioriterte målet for byggesaksavdelingene. De er opptatt av saksbehandlingstider både fordi dette kan være viktig for næringsutviklingen og boligbyggingen og fordi de har klare mål knytte til service. Vi ser at mange kommuner har få ressurser i relasjon til oppgavene, noe som først og fremst rammer utviklingen av det kommunale tilsynet.

Men vi ser også at mange har lite kapasitet i relasjon til saksbehandlingen. Dette fører ikke nødvendigvis til lange saksbehandlingstider ved at sakene legges i kø. En annen tilnærming er å gjøre en *svært enkel saksbehandling* og en streng prioritering. F.eks. fant vi kommunen som raskt behandlet alle potensielle avslagssaker, men lot "kurante saker" gå på muntlige tillatelser. Det samme med ansvarsettene. Sakene ble formalisert tilslutt, gjerne i forbindelse

med anmodning om ferdigattest (og det gjaldt ikke alle saker). Alle lokale aktører (administrasjonen, politikerne og prosjekterende/utførende) fant systemet ryddig og greit og hadde stor tillit til byggesaksbehandlingen. Men går vi tilbake til lovens formål, å fremme god kvalitet i det bygde miljøet, og lovens mål om klare ansvar og sporbarhet, kan denne praksisen diskuteres. Men poenget er at byggesaksavdelingen fant en løsning til å leve med innenfor de ressursene kommunen hadde til rådighet.

## 6.3 Kontroll

### Kvalitetssystemet og kontrollarbeidet - bakgrunnen

Det heter i OT. prp. nr 39 (1993-94) at kvalitetsheving ikke kan oppnås bare gjennom å endre regelverket. De sentrale aktørene må også gjøre noe selv for å heve kompetansen både i relasjon til regelverket og innen de enkelte fag. Det vises til at det har vært en positiv utvikling på dette området de siste årene og at det arbeides med innføring og utvikling av systemer for kvalitetsheving og kvalitetssikring – KS-systemer. Det heter videre ”De regelverksendringer som foreslås er tilpasset og vil bygge opp om denne utviklingen” s. 14.

Kvalitetsreformen legger ikke vekt på *innholdet* i det krav som skal ivaretaes men på å øke sikkerheten for at kravene *blir ivaretatt* ved å forbedre rutiner og dokumentasjonsgrunnlaget. Det er her KS-tradisjonen kommer inn. Proposisjonen peker på at sertifisering av kvalitetssystemer for foretakene kan være en veg å gå. En sertifisering av et kvalitetssystem er en bekreftelse på at en bedrift har et formalsystem som skal etterfølges og kan være et kriterium for godkjenning (s 106).

Godkjenningsordninga skal sikre at aktørene i byggeprosessen har tilfredsstillende kvalifikasjoner og dette skjer gjennom krav til organisering, styringssystem etter pbl. og faglig sammensetning av foretak

I forskriftene til loven (GOF) kreves det at foretak har nødvendige styringssystem tilpasset foretakets virksomhet for å bli tildelt ansvarsrett. Styringssystemet skal sørge for at det ferdige byggverket får de egenskaper som er nødvendige for å oppfylle dets tiltenkte funksjon i samsvar med lov og forskrift (Veiledningen til GOF §6) Godkjenningsforskriftens systemkrav oppfylles ved kvalitetssikring, men det er ikke krav til standardiserte bestemmelser eller krav til KS-systemet. Dette styringssystemet er tenkt som et ledelsesverktøy. Systemet skal blant annet omfatte en organisasjonsplan, identifikasjon av gjeldende krav, avvikssystem og dokumentstyring, samt tilleggskrav for de enkelt funksjon. En del av dette systemet kan være maler for søknader, sjekklister for ulike arbeidsoppgaver/faser i prosessen osv. Dette er generelle maler som må prosjektilpasses.

### Kontrollarbeidet i foretakene

I den første runden av intervjuarbeid i foretakene var alle enda ikke pålagt å ha foretakssystemer. I den siste runden av intervjuarbeid var alle pålagt å ha systemer for å få ansvarrett. I løpet av intervjuet/besøket i foretaket så vi gjennom foretakssystemene og fikk historikken bak utviklingen. Vi kan her skille mellom tre kategorier av foretak.

- De kvalitetsstyringsorienterte foretakene som hadde startet eget utviklingsarbeid tidlig på 90-tallet og var opptatt av sitt faglige renommé.
- De som så at de ville få offentlige pålegg og startet opp arbeidet i midten eller slutten av 90-tallet. Også motivert av økonomi og risiko.
- De som svarte på myndighetskravene og har kjøpt inn et system de har i hylla. Og der står det.

Vi ser noen fellestrekk ved de foretakene som har arbeidet med systemutvikling. De har alle enten kjøpt inn et system eller leid innen person for å utvikle et system eller tillempet det innkjøpte. Alle forteller at systemet var alt for stort og uhåndterlig og ikke tilpasset det som de etter hvert definerte som sitt styrings- og kontrollbehov. De tilpasser etter hvert de maler som ligger i systemet og som går på kontroll og styring av sine oppgaver i prosjektet (f.eks sjekklister eller kontrollskjema). Disse legges over i en egen mappe, f.eks for utførende sammen med tegninger, beskrivelser mm. og samlet blir dette prosjektleders verktøy for styring av prosjektet. Det kommer hele tiden til nye elementer som de utvikler ut fra erfaring. Prosjektmappe eller permen er det operative verktøyet og det som utvikles videre og som alle forteller om. Fra å være "ei papirmølle" tilpasses den gradvis. Slik vi forstår utviklingen skjer det en nedskalering –kontrollpunktene blir færre, flere skjema samles i ett. Og nye faktorer blir lagt til ut fra erfaring. Dokumentasjonene kommer ned på et nivå som alle opplever som håndterlig.

Samtidig skjer det revisjoner av systemet. Også dette skaleres ned for å få nødvendig oversikt. Vekten og interessen ligger på prosjektstyringen og det er denne som utvikles.

Vi vil tro at utviklingen kunne fått noe mer drahjelp dersom kommunene hadde ført tilsyn. Når vi ser på tilsynserfaringer, sett både fra den kommunale siden og fra aktørsiden, finner vi at prosjekttilpasningen av hjelpemidlene ikke alltid er kommet så langt en kunne ønske. Det gjøres ikke et godt nok arbeid med å tilpasse kontrollplaner og sjekklister til det faktiske prosjektet og hva som er risiko i det enkelte prosjektet. Her er det kanskje ikke bare et spørsmål om hjelpemidler, men om selve prosjektanalysen er god nok, slik en av rådgiverne understreket.

#### *To tilnærminger til gjennomføring av kontroll*

Vi har lagt fram en hel del empiri om hvordan kontrollarbeidet gjennomføres. Ser vi på implementeringen av kontrollarbeidet, ser vi to hovedmodeller:

- Kontrollopplegg og rutiner utformes som et ledelsesverktøy – kontrollister lages av leder og fylles ut av leder på ett nivå – lederne kontrollerer de ansattes arbeid.
- Kontrollopplegget tilrettelegges for den som utfører jobben og fører selvkontroll som en integrert del av yrkesutøvelsen.

Vi finner at mange kontrollopplegg har startet som et rent ledelsesverktøy, men flere ledere skjønner at de ikke greier å forankere egenkontrollen hos de som skal gjennomføre den når de ikke har medvirket og ikke har noen egeninteresse i gjennomføringen. Dette er en like aktuell problemstilling for så vel arkitekter, snekkere som rørleggere. Vi finner formannen som tilpasser innholdet i kontrollistene til hvem som er bas på det enkelte anlegg og medvirkningsprosesser rettet mot dem som skal bruke kontrollverktøyet.

Men kontrollopplegget er bare ett verktøy. Vi finner også at de kvalitetsorienterte virksomhetene også bruker andre grep, som prosjektgjennomganger før oppstart, bas og formannsmøter, strategi bemanning av prosjekter ut fra hva som er risiko i relasjon til kvalitet osv.

#### *Kvalitetstyringsgrepet – norske erfaringer sett i lys av svenske erfaringer*

Uten å ha gått langt inn i kvaliteten i selve kvalitetsikringen, må vi si at kvalitetsikringsarbeidet er godt innarbeidet i noen virksomheter og at bare et fåtall av de virksomheter vi har vært inne i har ikke kommet i gang. De gjennomfører ikke systematisk

eller dokumentert kontroll ev. gjennomføre de kontrollen som før. De som gjennomfører kontroll, ser ikke ut til å drive papirøvelser. Det er heller ikke noe stort poeng fordi det i våre kommuner ikke har vært gjennomført tilsyn rettet mot kontrolldokumentasjonen.

Det ser ut til at vi har andre erfaringer enn Sverige<sup>9</sup> med kvalitetsstyring og egenkontroll i foretakene. Ivaretagelsen av de offentlige kravene i det svenske systemet skal også skje gjennom kvalitetssikring, men ansvaret for at dette gjøres, er ikke plassert hos de prosjekterende og de utførende selv. Her det byggherren som har ansvaret og den kvalitetsansvarlige som skal styre inn arbeidet på dette feltet hos aktørene. Flere svenske kommisjoner har vært i sving for å evaluere ulike sider av deres reformarbeid<sup>10</sup>. En viktig konklusjon var at kvalitetssikringen ikke fungerte som tenkt. Til tross for at foretakene ofte er kvalitetssertifisert, er besiktigelsesprotokollene fulle av feil og anmerkninger. *Kommisjonen fant videre at kontrollplaner fylles ut og signerer på etterskudd og prøving og målinger som er vist og dokumentert, aldri er blitt gjennomført.* Feilene er i følge de som har gjort undersøkelsen, omfattende og utbredt på alle nivåer og forekommer i de fleste prosjekt. Videre peker de på at det dårlig kontrollarbeidet kan sees i lys av kommunenes manglende tilsyn, men uten at det kan forklare alt. De mener at opplegget for tilsyn og kontroll er godt, men at det er iverksetting som er problemet: reglene tillempes ikke på riktig måte (s.172)<sup>11</sup>.

Vi har i disse prosjektene ikke sett på avvikshåndteringen eller faktiske feil og mangler i det som blir bygd. Vi har heller ikke i Norge noe omfang i det kommunale tilsynet. Men den dokumentasjonen vi har av foretakenes arbeid med egen kvalitetstyring og utvikling av egenkontroll i prosjektene tyder på at vi har andre erfaringer i Norge. Dette kan skyldes en bredere og tidligere "kvalitetsstyringsbevegelse" i den norske byggebransjen eller at aktørene er pålagt egenkontroll og dokumentasjon av denne gjennom Pbl. Ut fra vår empiri må vi slutte at det har eksistert en interesse og arbeid med kvalitetstyring i den norske byggeindustrien som ble forsterket og forsert gjennom de lovpålagte kravene. Men vi ser ikke bort fra at kontrollarbeidet hadde stått sterke og vært bedre utviklet dersom kommunen hadde gjennomført tilsyn. Det kommunale tilsynet er ønsket og etterspurt på byggeplassen, både som samtalepartner og som en som bryr seg om kontrollarbeidet og slik motiverer for fortsatt god kontroll.

## 6.4 Nye roller og styringsoppgaver

I vårt materiale mener vi å finne at de fleste "nye" ansvarsrollene begynner å finne sin form, bortsett fra samordnerrollen. Rollene ser riktignok ut til å fungere forskjellig i de ulike gjennomføringsformene, med en litt urovekkende stor spredning. Men også i totalentrepriser som kan være sterkt presset på tid og økonomi, finner vi klare endringer i tråd med reformens

---

<sup>9</sup> Den svenske lovgivningen er annerledes bygget opp enn den norske. I den svenske lovgivningen har byggherren ansvaret for at de tekniske kravene er oppfylt. Her oppnevner byggherren en kvalitetsansvarlig og denne er overfor myndighetene garantien for at byggherren har kompetanse til å ta sitt ansvar i byggeprosessen. Den kvalitetsansvarlige skal bistå byggherren med å se til at kvalitetstyringen og kvalitetssikringen i prosjektet er slik utformet at de samfunnsmessige kravene blir ivaretatt.

<sup>10</sup> SOU (2002:115) Skärping gubbar! Om konkurransen, kostnaderne, kvaliteten og kompetencen i byggesektoren.

<sup>11</sup> Det forklares med en utbredt usikkerhet hos aktørene om sin rolle i systemet, om sine rettigheter og plikter. Det er mistro mot systemet og byggherrene har ikke forstått sin nye rolle og styrket sin kompetanse knyttet til gjennomføringen av byggeprosessen. Der må derfor gjøres justeringer og det ble juni 2002 nedsatt en parlamentarisk komité for å se på kontrollsystemproblemene og den ansvarliges rolle og kompetanse.

intensjoner. Spredningen og variasjonen kan skyldes at det fortsatt er manglende tilsyn, men det er neppe hele forklaringen. Vi finner f.eks. også variasjon i prosjekter der gjennomføringsformen skulle være godt tilrettelagt for de nye rollene, men som preges av tilfeldigheter, dårlig eller tilfeldig prosjektering/valg av løsninger o.l. Det naturlige spørsmålet blir derfor om styringskompetansen og prosjektenes styringsopplegg er gode nok?

Reformen legger opp til at prosjektenes styringsopplegg kan bygge opp rundt de ansvarsrollene som loven og forskriftene krever. Men det vi finner er at styringsoppgavene i de fleste tilfellene legges utenom eller ved siden av disse rollene. Om disse observasjonene er riktige i en større sammenheng vil vi få bredere belyst i vår survey. Surveyen vil også se på hvilke begrunnelser en har for ikke å legge opp til kombinasjoner.

Samordnerrollen legges gjerne til den dominerende entreprenøren, men praktiseres heller ikke som grunnlag for eller tilskudd til det omfattende styrings- og kontrollarbeid som gjøres i utførelsesfasen. Når en nå legger opp til å fjerne samordnerrollen (legge oppgavene til ansvarlig søker) - har man da ikke gitt opp noe av reformens grunntanke, at en gjennom styring og kontroll med de utførende "skulle få bygget det som er prosjektert"?

Når vi på dette tidspunktet i våre evalueringsarbeider stiller spørsmålet ved og retter fokuset på styringsfunksjonene, berøres også en annen sentral side ved reformen, om ikke byggherren i større grad bør trekkes inn som ansvarlig for styringen av sine prosjekter - også overfor myndighetene? De privatrettslige forholdene er fortsatt byggherrens og de profesjonelle prosjektstyrernes domene, "regulert" av kontrakter, norske standarder og jurister. Spørsmålet det kan være riktig å stille er om ikke disse "privatrettslige" forholdene er modne for en grundig utredning og gjennomgang, når det ser ut til at de nye ansvars- og kontrollregimene begynner å virke.

## **6.5 Reformens merarbeid – bedre enn sitt rykte?**

En hører ofte om alt "papirarbeidet" som reformen fører med seg, både som et merarbeid og som en byråkratisering. Vi vil her skille mellom ulike typer søknader og dokumentasjon som medfører skriftliggjøring.

I gjennomgangen av de nye rollene er ansvarlig søker den mest sentrale rollen. Vi finner at tiden som går med til det formelle søknadsarbeidet er mer omfattende enn tidligere, dvs. arbeidet med og innsending av byggemelding, og ser ut til å ligge i størrelsesorden 2 til 3 ganger mer, med en variasjon mellom 40 - 50 timer ned til 15 – 20 timer. Alle "søkerne" reduserte raskt tiden det tok å utarbeide søknader og underlag når de ble kjent med oppgaver og krav, og hadde gjort det noen ganger. Men mange tok opp at de mange endringene i skjema, krav til kontrollplan og i grunnlagsmateriale (Godkjenningskatalogen) førte til usikkerhet og merarbeid.

Vi finner at søknad om ansvarsrett er arbeidskrevende første gangen en gjør det, men det blir enklere etter hvert. Flere aktører vi har intervjuet tar ikke bryet med å søke sentral godkjenning fordi de nå har god rutiner mht. til å søke lokal godkjenning, "*når de har alt klart på maskina tar det bare noen minutter*". Det viser seg også at noen kommuner utvikler ordninger slik at de samme aktørene ikke behøver å søke ansvarsrett for hvert prosjekt, men søker en gang i året eller annet hvert år. Det skjer en forenkling og arbeidsbesparing for både søker og søknadsbehandler.

Ser vi på den kommunale søknadsbehandlingen, medfører de nye søknadene mer arbeid og i noen saker må det treffes flere vedtak gjennom etappevis iversettingstillatelse. Arbeidet med søknadsbehandling har også i samme periode økt pga av at mange kommuner har hatt økning i antallet byggesaker. I starten var det også stor usikkerhet knytte til en rekke saker, som kontrollplanens innhold og status: skulle den godkjennes og var godkjenning å forstå som å fatte et enkeltvedtak i forvaltingslovens forstand? I de kommunene vi har med i denne undersøkelsen, ser vi at det er stor variasjon i praksisen i byggesaksbehandlingen, også mht formalisering. Det kan se ut til at vi får lokale variasjoner og at variasjonene handler både om hva slags tiltak som er vanlige i kommunen og hva slags bedrifter kommunene skal styre, samt at det handler om hvilke ressurser kommunene har fått tildelt for å drive byggesaksbehandling og tilsyn.

Det siste området med ”papirarbeid” er det som er knyttet til kontrollarbeidet. Vi har her både utarbeidelsen av systemer og redskaper for gjennomføring av kontroll og arbeidet med å gjennomføre og kvittere ut kontrollarbeidet. Det har utvilsom vært lagt ned en del arbeid i systemutvikling og systemtilpasning og dette arbeidet vil fortsette. Noen større foretak beskriver utviklingen fra innleieing av konsulent, til KS-medarbeider i halv stilling som nå er blitt til KS-medarbeider/ingeniør i hel stilling. Kvalitetsstyringsarbeidet krever ressurser, men dette arbeidet handler like mye om å drive prosesser som å utvikle nye hjelpemidler og rutiner (”papirer”). Selve dokumentasjonene av kontroll, syntes i starten arbeidskrevende. Empirien viser at dette arbeidet forenkles til det kommer på et nivå som aktørene finner ”rimelig”: Det blir en integrert del av arbeidet og ikke et ekstraarbeid.



## Vedlegg 1 – Fordypningsstoff til kapittel 2.

### Utdypning av rollefordelingen mellom forvaltningsnivåene

#### Plan- og bygningsmyndighetene

Planmyndighetene har to hovedoppgaver, utarbeiding av planer og håndheving av plan- og bygningslovgivningen. Planleggingen omfatter rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, som håndteres av tre nivåer. *Statens* myndighet gjelder hele landet, *fylkeskommunene* har planmyndighet i sitt fylke, og *kommunestyret* har øverste planmyndighet lokalt i kommunen. Det statlige nivået er i utgangspunktet overordnet, men kommunene har myndighet til å utarbeide og vedta egne planer. Miljøverndepartementet kan i bestemte tilfeller gripe inn og endre kommunestyrets vedtak, og har også selv myndighet til å vedta planer.

Bygningsmyndighetenes oppgave er å kontrollere at planer og øvrige bestemmelser i hht. plan- og bygningslovgivningen. Mens planmyndighetene legger grunnlaget ved planutviklingen, er bygningsmyndighetene utøvende. Planverket følges opp i praksis bl.a. gjennom kommunal byggesaksbehandling. I tillegg kan bygningsmyndighetene gripe inn ved ulovlige forhold.

#### Statlig nivå

*Miljøverndepartementet(MD)* har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal føre tilsyn med fylkeskommunens oppfølging og utarbeidelse av fylkesplaner, og at kommunene overholder sine plikter til utarbeidelse av kommuneplaner. Rikspolitiske hensyn forutsettes ivaretatt gjennom regional og kommunal planlegging. Generelle mål og retningslinjer for fysisk, økonomisk og sosial utvikling skal legges til grunn for all planlegging etter loven (ihht. § 17-1 i plan- og bygningsloven).

*Kommunal- og regiondepartementet(KRD)* er bygningsmyndighetenes hovedansvarlige med en generell veiledningsplikt. Departementet gir generelle uttalelser om forståelse av loven, men har ikke instruksjonsmyndighet overfor kommunen i enkeltvedtak. Som miljøverndepartementet når det gjelder planmyndighetene har kommunal- og regiondepartementet delegert myndighet i klagesaker til fylkesmannen. I klagesaker er departementet et overordnet organ som kan omgjøre vedtak fattet av fylkesmannen. Departementet kan gripe inn eller instruere fylkesmannen om dette i tilfeller der kommunen ikke reagerer ved ulovligheter i forhold til plan- og bygningsloven.

#### Fylkesnivå

*Fylkesmannen* er statens planorgan på fylkesnivå. Fylkesmannens myndighet i plansaker er ikke direkte fastsatt gjennom loven, men delegert fra miljøverndepartementet. I konflikter mellom statlige sektormyndigheter og kommuner har fylkesmannen en meklerrolle, og fylkesmannen kan komme inn i planprosessen som sektormyndighet (hvis fylkesmannen sitter med en lovpålagt myndighet hvis saksområde blir berørt i forbindelse med planutvikling). I forbindelse med behandling av klager over vedtak i enkeltsaker i kommunen vil fylkesmannen kunne gi mer konkrete direktiver.

Som bygningsmyndighet har *fylkesmannen* ansvar for å gi kommunene hjelp og veiledning etter loven. Fylkesmannens oppgaver er bl.a. å gi generell informasjon og veiledning til kommunens politiske organer og administrasjonen om byggesaksbehandling. I tillegg har fylkesmannen delegert myndighet som klageinstans, og alle vedtak i bygningssaker som er

fattet av kommunen kan klages inn til fylkesmannen. Fylkesmannen kan gripe direkte i ulovligheter i fht. plan- og bygningsloven hvis kommunen ikke griper inn.

*Fylkeskommunen* er en selvstendig administrativ enhet med direkte politisk valg, der fylkestinget er det øverste politiske styringsorgan. Fylkesplanen skal vedtas av fylkestinget, en oppgave som ikke kan delegeres, men fylkesplanen skal godkjennes av departementet. Fylkeskommunen har veiledningsansvar overfor kommunene i plansaker, og ansvar for fylkesplanlegging der de viktigste juridiske virkemidlene er fylkesplan og fylkesdelplan. Fylkeskommunen har ingen juridisk rolle som bygningsmyndighet. Veiledningsplikten gjelder bare i plansaker.

### **Kommunenivå**

På kommunenivå er kommunestyret øverste myndighet, med det folkevalgte utvalg under dette. Administrasjonen er organisert under rådmannen. Planadministrasjonen har ikke avgjørelsesmyndighet i plansaker, og det er kommunestyret som bestemmer hvem som skal forberede og fremlegge saker for det faste utvalget for plansaker. Det kommunale planleggingsarbeidet er grunnleggende for gjennomføring av alle kommunale aktiviteter på plan- og bygningssiden. Vedtak i plansaker fordeles mellom kommunestyret og et fast utvalg for plansaker. Kommunen har flere oppgaver knyttet til sin rolle som bygningsmyndighet. Det er ikke krav til faste utvalg i bygningssaker som det er for plansaker. Klagesaker der kommunen ikke omgjør sitt vedtak skal sendes videre til behandling hos fylkesmannen. Bygningsadministrasjonens rolle i forhold til byggesaker er å gi veiledning, saksbehandling og føre tilsyn i byggesaker iht. lovgivning og eget kommunalt planverk.