

<p style="text-align: center;">Melding HO-2/2001 april 2001</p>	<p>Utvikling av Tilsyn Utprøving av revisjonsteknikk som tilsynsmetode Diskusjonsgrunnlag</p>
	<p><u>0 Forord</u></p> <p><u>1 Innledning</u></p> <p><u>2 Metode</u></p> <p><u>3 Gjennomføring</u></p> <p><u>5 Erfaringer - anbefalinger</u></p> <p><u>6 Systemer</u></p> <p><u>VEDLEGG</u> (Vedleggene finnes bare som en pdf-fil og forutsetter at du har Adobe Acrobat reader installert)</p> <p>VEDLEGG A Planlegge og utføre tilsyn VEDLEGG B Tilsyn VEDLEGG C Varsel om tilsyn - mal VEDLEGG D Varsel om tilsyn - eksempel VEDLEGG E Planlegg undersøkelsen - momentliste VEDLEGG F Råd ved intervjuing VEDLEGG G Rapport fra tilsyn - mal VEDLEGG H Rapport fra utført tilsyn - mal</p>
<p style="text-align: center;">SAK</p>	

Forfatter: Origo Utvikling a.s. v/ Morten Meyer

0 Forord

Statens bygningstekniske etat (BE) har fått mange henvendelser fra kommuner som ønsker informasjon om hvordan tilsyn er tenkt gjennomført etter endringene i regelverket. For å møte disse henvendelsen satte vi i gang et prosjekt sommeren 2000. Prosjektet fikk som mandat å utvikle metoder og hjelpemidler for bruk av tradisjonell revisjonsmetodikk i det kommunale tilsynet. Videre skulle prosjektet vurdere om denne arbeidsformen egnet seg, og om det finnes tilfeller der den ikke er egnet. Prosjektet skulle avgi en delrapport innen utgangen av år 2000.

Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med Forum for bygningskontroll og 12 kommuner. Kommunene er Tromsø, Trondheim, Oslo, Bærum, Asker samt

kommunene i nedre Buskerud. Prosjektleder har vært Morten Meyer fra Origo Utvikling a.s.

Denne rapporten er skrevet av Origo Utvikling a.s. på oppdrag fra BE. Rapporten er et svar på første del av mandatet, utvikling av metode og hjelpemidler. BE har ikke tatt stilling til om metoden, slik den er beskrevet, er egnet for tilsyn eller til innholdet for øvrig. Rapporten gis ut for å gi kommunene noe å arbeide med i praksis og i teori. Dermed håper vi å få satt i gang en prosess i kommunene og i foretakene, om hvordan det kommunale tilsynet best kan bidra til å at plan- og bygningsloven blir fulgt. BE vil følge opp denne prosessen, og ut fra tilbakemeldinger ta stilling til om, og når, revisjonsteknikk er en egnet metode .

Prosjektet vil bli videreført i år 2001 og vil oppsummere de erfaringer som er gjort basert på tilbakemeldinger fra kommunene og byggenæringen. Videre vil det bli vurdert i hvilke situasjoner metoden ikke vil være egnet, og hvilke metoder som da kan benyttes.

Vi håper at rapporten setter i gang en del spennende diskusjoner i det kommunale byggesaks-miljøet og i byggenæringen.

Lykke til !

Statens bygningstekniske etat

1. mars 2001

1 Innledning

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Statens bygningstekniske etat og oppsummerer erfaringer og modeller på grunnlag av forsøk med tilsyn høsten 2000.

Det har vært gjennomført forsøk med tilsyn i flere av de større byene samt i en nettverksgruppe i Akershus. Prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt mellom Statens bygningstekniske etat og Forum for bygningskontroll. Origo Utvikling har vært engasjert som prosjektleder.

Deltagere i prosjektet har vært følgende kommuner:

Tromsø, Trondheim, Oslo, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Røyken, Kongsberg, Drammen, Hurum, Bærum, Lier og Asker

Formålet med tilsynet har vært definert som tilsyn med dokumentert kontroll. Det betyr at kontrollplanen sammen med ansvarsoppgavene og tillatelsene har vært det formelle grunnlaget ved siden av byggereglene.

2 Metode

2.1 Revisjonsmetodikk

Byggesaksreformen har innført systemtankegangen for kontroll av byggearbeid. Dette får konsekvenser for kommunalt tilsyn ved at tilsynsoppgaven endres fra detaljkontroll til tilsyn med kontrollsystemer. Når det skal etableres en ny tilsynspraksis har det derfor vært nærliggende å bruke metoder basert på revisjonsteknikk med grunnlag i kvalitetsstyrings-tradisjonen.

Gjennom dette prosjektet er det blitt lagt til rette for at deltagerne får erfaring med tilsyn basert på prosjektrevisjon. Det betyr at tilsyn er gjennomført etter modell av revisjonsprosessen slik denne er beskrevet i NS-ISO 10011-1.

2.2 Pedagogisk opplegg

Det er gjennomført innledende dagsseminar som introduksjon til revisjonsmetoden. Det betyr at prinsippene for kvalitetsrevisjon er gjennomgått og drøftet. Seminarene har også omfattet utvalg av prosjekter og gjennomgang og diskusjon om bruk av hjelpemidlene for gjennom-føring av tilsynet som en revisjonsprosess. Det er holdt dagsseminar i Tromsø, Trondheim, Oslo og i nettverksgruppen i Buskerud/Akershus.

Det ble gjennomført tilsyn med støtte av prosjektet som grunnlag for at deltagerne skulle kunne gjennomføre selvstendige tilsyn i sine respektive kommuner. Prosjektdeltagerne ble fordelt på i alt 6 tilsyn hvor formålet var erfaringslæring og demonstrasjon av fremgangsmåten. Prosjektleder har fungert som tilsynsleder ved gjennomføringen av disse tilsynene. Som en del av prosjektavtalen med deltagerne forpliktet disse seg til å gjennomføre egne tilsyn i sin kommune. Tromsø, Trondheim og Oslo skulle gjennomføre 3 selvstendige tilsyn i tillegg til det tilsynet som ble ledet av prosjektet. For kommunene i nettverksgruppen, inklusive Drammen, har avtalen gått ut på at kommunene har forpliktet seg til å gjennomføre ett selvstendig tilsyn.

3 Gjennomføring

Tilsynsprogrammet har bestått av dels tilsyn ledet av prosjektet og dels tilsyn i regi av den enkelte kommune på grunnlag av den metoden som har vært gjennomgått. Det var lagt opp til at alle de selvstendige tilsynene skulle være gjennomført innen utløpet av år 2000. Dette har bare delvis skjedd, slik det fremgår av etterfølgende avsnitt.

3.1 Status for utførte tilsyn

Ved utløpet av desember kan vi sammenstille tilsynsaktivitetene i følgende tabell. De tilsynene som har vært ledet fra prosjektet omfatter de som er merket med 1, samt de som er angitt som nettverksgruppens felles tilsyn.

Kommune	Sted, adresse	Bygningsformål	Tema	Rapport
Tromsø	1) Tuftebakken 2) Seminarbakken 3) Finnsethveien 21 4) Stakkevollveien 14 5) Hansbreveien 47-81	Boligblokk Omsorgssenter Enebolig Ombygging Fabrikk Boligblokk	Plassering, utf. Brann søk,sam Brann Gjenstående arbeider	Ja Ja Ja Ja
Trondheim	1) Mercur-senteret 2) Byåsen 3) Skjetnemark-vegen 4) Laugsand II	Kjøpesenter Butikksenter Ferdighus/småhus Omsorgsboliger	Brann, utf og pro Tilgjengelighet, utf Våtrom Geoteknikk bæresystem	Ja Ja Ja Ja
Oslo	1) Badebakken, januar 2) Lilleborg 3 4	Boliger Boliger	Brann Brann, Lyd, Konst.sikkerhet	Ja Ja
Øvre Eiker	Januar			
Nedre Eiker	Januar, uke 2			
Røyken	Januar			
Kongsberg	Trollveien	Forretningsbygg	Brann, utf	Ja
Drammen	Garleveien 9	Sykehjem, tilbygg	Brann, utf	Ja
Hurum	Januar			
Bærum	Januar			Ja
Lier	Januar	Nøstevægen 1	Brann og lyd, utf	Ja
Asker	Januar			
Nettverksgruppens felles tilsyn	Øvre Eiker Drammen Røyken	Omsorgsboliger Enebolig Boligfelt	Brann, pro, utf Plassering, pro, utf Tørrer, utf Plassering utf Våtrom, pro, utf	Ja Ja Ja

Tabellen viser de samlede tilsynsaktivitetene i regi av tilsynsprosjektet. Status for tilsynets fremdrift fremgår samtidig som tabellen angir tema for tilsynet. Betegnelsene «pro» og «utf» henpeiler på om det er henholdsvis prosjektering eller utførelse som er gjenstand for tilsyn.

Det skal nevnes at Oslo kom inn i prosjektet i løpet av november, og dermed ikke har rukket å gjennomføre tilsynsprogrammet når denne rapporten skrives. Betegnelsene pro og utf i tabellen angir om det er prosjektering eller utførelse som er tema for tilsynet.

Kommunene oppgir dels at ikke-utførte tilsyn skyldes usikkerhet om bruk av fremgangsmåten i forhold til mindre kompetente foretak, dels at årsaken er arbeidssituasjonen. Ved purring av fremdriften i desember har de kommunene med utestående tilsyn forpliktet seg til å gjennomføre tilsyn innen utgangen av januar.

Når det gjelder det felles tilsynet i Røyken for et større boligfelt, ble dette utsatt en måneds tid på grunn av ny prosjektledelse for det aktuelle prosjektet. Dette er medvirkende forklaring til at kommunene Asker, Bærum og Røyken ligger etter den oppsatte fremdriften.

Hurum har valgt en noe avvikende fremgangsmåte enn de øvrige kommunene. Etter gjennomføring av felles tilsyn ble det innkalt til et orienteringsmøte for kommunens bygge-bedrifter. Her ble det orientert om tilsyn og hvilken utvikling som foretakene måtte være forberedt på i fremtiden. Møtet ble oppfattet positivt og det ble gitt uttrykk for tilfredshet med at kommunen starter opp tilsynsarbeid. I neste omgang har Hurum Kommune gått ut med et tilbud til bedriftene om gjennomføring av tilsyn. Dermed tar

Hurum konsekvensen av at tilsyn er bistand til forbedringsarbeid.

Asker kommune rapporterer at de endrer sin interne ansvarsstruktur. Det vil sannsynligvis bli opprettet et eget fagansvar for tilsyn.

4 Hjelpemidler

Det er utarbeidet følgende hjelpemidler som er blitt brukt i tilsynsarbeidet:

- modell for tilsynsprosessen basert prosjektrevisjon
- eksempel på tilsynsplan
- mal for varsel om tilsyn
- eksempel på varsel om tilsyn
- momentliste for planlegging av undersøkelsen
- mal for rapport om utført tilsyn
- råd og erfaringer om gjennomføring av intervju

Det er utarbeidet en enkel presentasjon i PowerPoint som redegjør for prosjektrevisjon. De foreliggende hjelpemidlene satt opp på standard mal for rutine og hjelpemidler etter Byggforsk sin normal. Disse er samlet i vedlegg A-G.

5 Erfaringer - anbefalinger

5.1 Diskusjonstema fra seminarne

Det ble holdt fire heldagsseminarer. Målet med seminaret var å forberede de forestående tilsynene ved å gjennomgå metodikken og avklare formålet med de ulike tilsynene.

Underveis i seminarne har blant annet følgende tema vært gjenstand for diskusjon:

1. varslet kontra ikke varslet tilsyn
2. tilnærming til tilsyn via produktet kontra tilnærming via kontrollplan og styringsopplegget
3. hvordan forholde seg til åpenbare feil ved produktet som avdekkes ved befarings
4. kvalitetssystemet som bedriftens ansvar kontra rådgivning om rutiner for kontroll
5. forholdet til tiltakshaver og hvorvidt denne skal være orientert om tilsynet
6. systemtilsyn med fokus på foretakssystemer kontra tilsyn som fokuserer både på kontrollpraksis og planer, rutiner for kontroll

Ad 1 - varsling

Vi har fulgt opp praksis fra kvalitetsrevisjon hvor prinsippet er at revisjon/tilsyn skal varsles. Begrunnelsen for dette er at tilsynsgruppen skal sikre seg tilgang til de rette nøkkelpersonene i prosjektet. Prosjektet skal på sin side ha anledning til å samle all relevant informasjon og dokumentasjon slik at tilsynet kan gjennomføres effektivt. Det er videre et vesentlig tillits-skapende element i at prosjektet blir forhåndsvarslet. De funn som undersøkelsen kan avdekke vil i sterk grad være preget av den tilliten som kan oppnås mellom tilsynsgruppen og prosjektet.

Ad 2 - tilsynet som ekspert eller som prosesskonsulent

Vi har funnet det riktig å ta utgangspunkt i kontrollplanen for prosjektet. Med dette har vi valgt å bruke styringssystemet som «inngang» for tilsynet, og gått via praksisbeskrivelser til dokumentasjon av kontroll med stikkprøver i arbeidsunderlag og ved inspeksjon på bygge-

plass. Vi har beskrevet formålet med byggeplassbesøket som å sannsynliggjøre at kontrollarbeidet er effektivt utført. Dette innebærer å påvise at den kontrollerte konstruksjonen er utført og at resultatet virker tilforlataelig. Dette er ikke godkjenning av produktet, som vi har avgrenset oss klart ifra.

Denne fremgangsmåten kan sammenliknes med prosesskonsulentens rolle. Hovedoppgaven blir da å stille kritiske spørsmål til foretaket. Dette forutsettes å ha kompetanse, både på egne arbeidsprosesser og på spørsmål om egen styring.

I forlengelsen av kontrolltradisjonen har en argumentert for at tilsyn må starte med produktet og eventuelle avvik ved produktet, for derved å spore via dokumenter og annen undersøkelse tilbake til årsaken til avviket. I prinsipp er dette mulig, men vi vil ikke tilrå denne tilnærmingen. Årsaken er at det kan være mange årsaker til at avvik oppstår, og faren er stor for at en ikke finner rett årsak. Gitt et avvik vil det ofte være vanskelig å få gode data om årsaksforhold ved intervjuing fordi informantene vil være tilbøyelig til å fraskrive seg ansvar, og gi tilsvarende forklaringer.

Tilnærmingen forutsetter i stor grad et syn på tilsynet som ekspert på den aktuelle problem-stillingen. I vår tilnærming blir tilsynet i større grad en som stiller spørsmål til prosjektet som selv forutsetts å ha ekspertise på problemstillingen.

Oppsummert kan en si at desto bedre innsikt en har om feilårsaker, og desto større ekspertise hos tilsynet, jo mer plausibel vil imidlertid fremgangsmåten via produktet være. Det er imidlertid en latent fare for at tilsynet i ekspertrollen blir ansvarliggjort på en uheldig måte.

Ad 3 Åpenbare avvik ved produktet

Ved befaring på byggeplassen vil det kunne oppstå situasjoner hvor tilsynet avdekker klare avvik for tekniske løsninger i forhold til forskriftskrav. Spørsmålet er hvordan en i så fall skal reagere?

Generelt er det viktig å gjøre prosjektet oppmerksom på slik forhold og varsle om eventuelle avvik. En skal imidlertid være nøye med formen, slik at en ikke oppnår ansvarsbetingende situasjoner. Forskriftens krav kan ivaretas på mange måter og tilsynet vil generelt ikke ha den fulle oversikten. Derfor har vårt råd vært å gjøre prosjektet oppmerksomme på tvilsomme forhold ved påpekninger i spørsmåls form.

Eksempelvis kan dette være på formen:

«Er dere sikre på at dette er en holdbar løsning?» og eventuelt:

«Hvorfor kan dere være sikre på at løsningen er holdbar?»

Ad 4 Kvalitetssystemet som foretakenes ansvar

Et annet aspekt av foretakets ansvar er knyttet til foretakets ansvar for sitt eget kvalitetssystem. Vi har lagt stor vekt på fremme forståelsen for at kvalitetssystemet er foretakets egen løsning på de unike styringsoppgavene som foretaket har. Med unik så mener vi i den forstand at alle virksomheter har ulike arbeidsmåter, ulik kompetanse og ledere med ulike behov. Det betyr at hvert foretak må utvikle sine egne løsninger tilpasset sin verden/kultur/tradisjon.

Ved rådgivning og kravstilling til deler av systemet er det fare for at tilsynet overtar ansvar for foretakssystemet. Hvis råd ikke fører frem, så vil tilsynet risikere å bli konfrontert med sine egne uvirksomme råd i neste omgang. I verste fall vil uvirksomme råd skape merkostnader som tilsynet kan bli gjort ansvarlig for når resultater uteblir. Dette betyr at tilsynet må undersøke foretakets system og kontrollpraksis på foretakets egne premisser. Det betyr også at en skal være svært tilbakeholden med å gi råd om hvordan rutiner og kontrollarbeid skal legges opp.

Ad 5 Forholdet til tiltakshaver

Vi har drøftet forholdet til tiltakshaver og hvorvidt tiltakshaver skal orienteres om tilsynet. Tiltakshaver er en betydelig interessepart i byggeprosjektet, og derfor kan det virke nær-liggende å orientere tiltakshaver om et forestående tilsyn. Vi har imidlertid konkludert med å fraråde dette. Årsaken er at tilsynet bør forstås som en oppfølging av ansvarsretten og tildelt ansvar for kontroll. Dette er et spørsmål og et forhold mellom myndighetene og foretaket. Tiltakshaver vil uansett bli trukket inn hvis det oppstår forhold som berører kontrakten og det privatrettslige forholdet. Konklusjonen er at tilsynet forstås som et forhold mellom myndighetene og foretaket og at tiltakshaver ikke bør trekkes inn i dette ved orientering om forestående tilsyn.

Ad 6 Systemtilsyn

I arbeidet med utprøving av modellen for prosjektrevisjon har vi med hensikt fokusert på prosjektet. Det er i prosjektene alle problemene i byggeprosessen oppstår og det er her kvalitet skapes eller ikke skapes. Vi har forsøkt å trekke inn flere foretak for å få belyst samhandlingen i prosjektene. Det betyr at vi har lagt liten vekt på kvalitetssystemet til det enkelte foretak, men snarere lagt vekt på kontrollplanen som samlende styringsdokument for prosjektet. Så langt har vi frarådet kommunene å sette fokus på foretakssystemet eller kvalitetssystemet. Dette skyldes dels at spørsmålet om kvalitet knytter an til prosjektet og ikke til det enkelte foretaket. Dels skyldes dette at vi har prioritert kontrollpraksis og kontrolldokumentasjon uten å knytte dette direkte an til systemene til foretaket. Vi antar at dette har vært mest «matnyttig» i dette stadiet av utviklingsprosessen. Vi har også lagt vekt på at når system-kompetansen hos kommunene og i foretakene til dels er svak, vil et fokus på systemer lett føre til avsporinger og misforståelser.

5.2 Erfaringer med utførte tilsyn

5.2.1 Valg av prosjekter

De prosjektene som er plukket ut for tilsyn har vært prosjekter med presumptivt dyktige aktører. Dette har vært gjort med hensikt for både å få definert et nivå for styrings- og kontrollpraksis, og for å få mulighet for kompetent dialog om

kontrollarbeidet. Aktørene som er blitt forespurt har gjennomgående stilt opp for tilsynsarbeidet. Det har også blitt gjort klart for foretakene at dette har vært en forsøksfase hvor vi har forsøkt å finne nye arbeidsmåter og modeller for det kommunale tilsynet.

5.2.2 Erfaringer med tilsyn

Deltagerne ved tilsynsmøtene har ofte vært mange. Tilsynsmøtet har ofte omfattet 8-12 personer, hvorav 4-6 fra myndighetssiden. Det betyr at våre forsøk har vært ressurskrevende for de prosjektene som har hatt tilsynsbesøk. Dertil har besøkene hatt et visst preget av at dette har vært en kunstig situasjon. Både har tilsynsgruppen vært unormalt stor, og vi har sett at foretakene har mobilisert ledere på høyt nivå, og ofte på et høyere nivå enn det som vil være nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen. Vi ser med andre ord at foretakene har lagt betydelig vekt på tilsynet. Fra myndighetenes side bør tilsynsgruppen i en normal-situasjon bestå av 2-3 personer.

I varselet har vi lagt vekt på å klarlegge og å avgrense formålet. Dette har vært viktig av hensyn til tidsplanen og for å begrense antall aktører, men også for å sikre at undersøkelsen kan tilstrekkelig i dybden.

Særlig er dette viktig i forhold til å få en god beskrivelse av kontrollpraksis. Samtidig har vi vurdert om det er hold for tilsynets tema innenfor kontrollplanens avgrensning. Vi har valgt tilsynsystema innenfor kontrollplanen for å sikre at det foreligger en klar kontrollforpliktelse. Dette har som regel ikke vært begrensende for valg av tema.

Sted for gjennomføring av tilsynsmøtet har gjerne vært på riggen på byggeplassen. For et mindre boligprosjekt ble møtet gjennomført på husleverandørens kontor. Stedsvalget for tilsynsmøtet bør være arbeidsplassen til de som er omfattet av tilsynet. Således bør tilsyn av prosjektering skje på den prosjekterendes kontor, mens tilsyn av utførelse bør skje på byggeplassen. For kombinert tilsyn av prosjektering og utførelse bør dette gjøres på byggeplassen. Den prosjekterende må da medbringe sin dokumentasjon som kan være omfangsrik, og som tilsier at slike tilsyn bør ha et snevert fokus.

Åpningsmøtet er viktig for den forestående dialogen med foretakenes representanter. Vi har understreket formålet som i denne omgang dels har vært å drive forsøk og dels å introdusere en ny arbeidsform som foretakene må være forberedt på. Det store flertallet av aktører har ikke tidligere erfaring med revisjon eller tilsyn. Derfor har det vært viktig å avdramatisere situasjonen ved en grundig orientering om det overordnede formålet som myndighetene deler med foretakene - det å bidra til bedre bygg ved en hensiktsmessig dokumentert kontroll. Med vekt på forbedring vil en lettere få aksept og åpen dialog enn når fokuset er å arrestere for feil.

Intervjuarbeidet er gjennomført som gruppeintervju. Dette er en tillempling som ikke er svært vanlig i klassisk revisjonsarbeid, men som byr på visse fordeler. Gruppeintervjuet minner om møte-arbeidsformen som aktørene i prosjektet er vant med. Skulle en ha gjennomført individuelle intervjuer så ville dette bryte sterkt med den vanlige arbeidsformen og mange vil lett assosiere til en forhørssituasjon. Spesielt vil myndighetene bli møtt med slike antagelser, og da er det viktig å gi tydelige signaler om at dette ikke er hensikten. Gruppeintervjuet gir også anledning til å

klarlegge spørsmål om samarbeid i prosjektet. Videre gir denne arbeidsformen anledning til å sjekke ut opplysninger direkte over bordet mellom aktørene i prosjektet. Møteledelsen faller på tilsynslederen og er relativt mer krevende ved denne arbeidsmåten enn ved intervjuing av enkeltpersoner. Informasjonsutbytte og effektivitet under gjennomføringen taler for at gruppeintervjuer brukes videre. Valg av arbeidsform er tilsynsleders ansvar og det kan oppstå situasjoner hvor en også bør overveie intervjuing av enkeltpersoner.

Avsluttende møte brukes for å sikre tilbakemeldinger til prosjektet. Det er helt avgjørende for utfallet av tilsynet et foretakene kan bekrefte de funn og konklusjoner som tilsynsgruppen er kommet frem til. Dette er et ledd i å få bekreftet og forankret forbedringsarbeidet hos foretakene. Samtidig gir møtet foretakene anledning til å imøtegå de bevisene som tilsynsgruppen bygger på. Det betyr at møtet innebærer kvalitetssikring av tilsynsgruppens arbeid. Observasjoner som ikke bygger på aksepterte fakta bør foretakene avvise.

Det er ikke anledning for tilsynsgruppen til synsing om problemstillinger i prosjektet. Tilsynet skal bygge sin bevisføring på bekreftede utsagn, dokumentasjon eller observasjoner på byggeplassen. Forut for det avsluttende møtet må det settes av tid til samordning av observasjoner i tilsynsgruppen, men også til renskriving av de observasjonene som legges frem på det avsluttende møtet.

Det er viktig at tilsynsgruppen kan presentere sin observasjoner av fakta på skriftlig form. Hvis dette kun skjer muntlig vil en risikere at foretakene ikke får tak i budskapet og det kan oppstå nye diskusjoner når tilsynsrapporten foreligger.

Tilsynsrapporten skrives ut på grunnlag av den enigheten som ble oppnådd under det avsluttende møtet. Det er praktisk at rapporten har med en kortfattet beskrivelse av byggeprosjektet av hensyn til senere oppfølging av rapporten. Vi har sett både gode og mindre gode rapporter som er skrevet på grunnlag av de gjennomførte tilsynene. De beste rapportene underbygger avviket med observasjoner og knytter avvik til brudd på bestemmelsene i regelverket. Mindre gode rapporter mangler begrunnelse for avvik, og gir

anvisninger eller råd om løsning mht. kontrollsystem. Helt generelt bør ikke rapportene inneholde råd. En bør også vurdere anerkjennende formuleringer som kan ha karakter av godkjenning.

5.3 Kontrollplanene

Kontrollplanen er et av de dokumentene som har vært under hyppig diskusjon og endring siden byggesaksreformen ble innført. Dette ble gjenspeilet i søknadsmaterialet under de gjennomførte tilsynene. Dels har tilsynet måttet bygge på kontrollplaner innsendt fra hver enkelt ansvarlig kontrollerende foretak. Dels har tilsynet tatt utgangspunkt i de nyere ansvars-orienterte kontrollplanene, som er samordnet med en for prosjektering og en for utførelse.

Det kan synes som om enkelte aktører oppfatter kontrollplanene primært som søknads-materiale. Det betyr at kontrollplanen i liten grad blir lagt til grunn for det praktiske kontroll-arbeidet i prosjektet. Dette har også betydning for tilsynet, idet

kontrollplanen som inngang til tilsynet blir lite konkret. Dette åpner for en diskusjon om omfanget av kontrollforpliktelsene. Vi har sett eksempler på at foretak forplikter seg til gjennomføring av dokumentert kontroll i et omfang som går ut over foretakets eget ansvar. Videre er det også eksempler på at omfanget av dokumentasjon kan synes overdrevet og lite reflektert i forhold til risiko.

5.4 Tilsyn påvirker saksbehandling

Flere saksbehandlere gir uttrykk for at arbeidet med tilsyn har fått konsekvenser for hvordan en oppfatter kontrollplanen. Når en ser kontrollplanen som verktøy for tilsynet får en altså et annet grunnlag for å stille krav til innholdet i kontrollplanen. Dette er interessant og viser at kopling mellom saksbehandling og kontakt med byggeprosessen kan tilføre saksbehandlingen nye perspektiver og et annet vurderingsgrunnlag i forhold til søknadsprosessen. Her kan det ligge et potensiale for økt rasjonalitet, ny virkelighetsorientering og at saksbehandlingen målrettes i sterkere grad mot kvalitetspåvirkende forhold.

5.5 Kompetanse og videre utvikling

Den utprøvde tilsynsmodellen krever både innsikt i systemtankegang og erfaringsgrunnlag som bare unntaksvis finnes i kommunene i dag. Flere av de involverte saksbehandlerne har vært inne på behovet for å arbeide mer kontinuerlig på dette feltet for å kunne gjøre en god nok jobb. Gjennom prosjektet er det gitt et spinkelt kunnskapsgrunnlag, som har gjort det mulig å gjøre noen innledende forsøk med tilsyn.

Tilsynsrapportene som er vedlagt demonstrerer at den opplæringen som er gitt har vært til-strekkelig for enkelte kommuner som har oppnådd god forståelse etter kort tid. For andre deltagere er tilsynsarbeidet fortsatt forbundet med stor usikkerhet og noe svak forståelse.

Det synes naturlig med en viss spesialisering på dette området, og saksbehandlere som skal arbeide videre med tilsyn bør ha et bedre kompetansegrunnlag enn hva tilfellet er i dag. Det er nærliggende å vise til utdanningstilbud innen utvikling av grunnkompetanse innen både kvalitetsstyring og revisjonsteknikk.

I det videre arbeidet med tilsyn bør det legges til rette for at denne nye arbeidsformen kan utvikles også i lys av en dialog om byggebransjen. Det er kvalitetsproblemene i bransjen som står i fokus for tilsynet, og dette bør også gjenspeiles i arbeidet med videre utvikling av tilsynet. I videreføring av utviklingsarbeidet bør en i større grad fokusere «vanskelige» tilsyn. Med dette mener vi tilsyn i prosjekter hvor det må antas å være et større behov for korrigerende og læring i foretakene. En bør også legge fokus mot de handlingene som vil kreves for oppfølging av tilsynet.

6 Systemer

6.1 Hva er systemer

Foretakssystemene, som forskriften om ansvarsrett stiller krav om, er et minimumskrav til virksomhetenes styringssystem. Styringssystemer blir gjerne oppfattet som et ledelsesverktøy som gjennom sine krav til intern praksis skal bidra til

at virksomheten når sine mål. For byggebransjen kan de overordnede resultatmålene beskrives som:

- Interne behov og resultatmål (lønnsomhet, sikkerhet, miljømål, osv.)
- Myndighetskrav (plan- og bygningsloven, internkontroll, lokale forskrifter)
- Kundekrav (kontraktskrav, eksplisitte og implisitte krav til tid, økonomi og kvalitet)

Av listen over går det frem at myndighetskravene er ett av tre hovedformål som systemet skal bidra til å ivareta. Styringssystemer bygger på noen forutsetninger fra tradisjonen med kvalitetsstyring som kan opplistes som:

- systematisk arbeid med forbedringer
- fokus på forebygging av feil
- en engasjert ledelse som bruker kvalitetssystemet aktivt
- medvirkning fra lojale medarbeidere
- dokumentasjon av praksis bidrar til læring/opplæring og forbedring

Suksess med kvalitetsstyring, eller bruk av systemer som nyttige hjelpemidler er dermed nært knyttet til forutsetninger i den enkelte virksomheten. Dette er viktig å merke seg når en skal vurdere hva som er gode systemer. Dernest må det være en sammenheng mellom styrings-systemet og de resultatene som virksomheten skal oppnå, siden systemet skal være et hjelpe-middel for at ledelsen skal nå sine mål.

6.2 Byggebransjen - en anderledes næring

Prosjektorientert arbeid kjennetegner byggebransjen. Det betyr at samarbeidsrelasjoner og arbeidsmåter endres fra prosjekt til prosjekt. Det betyr også at produktene skapes i et samspill mellom mange ulike ansvar fordelt på ulike bedrifter. Disse forholdene reiser særlige utfordringer for kvalitetsarbeidet og styringssystemer i prosjektorienterte virksomheter, sammenliknet med andre typer stasjonær industri hvor vi har hentet kvalitetsstyringen fra.

6.3 Skille mellom foretak og prosjektsystemer

I byggevirksomheten er det viktig å skille mellom systemer lagt opp for det enkelte foretaket og systemer som skal virke i prosjektsituasjonen. I det første tilfellet er foretaket rammen for systemet, mens for det andre tilfellet vil det være prosjektets mål som er viktige og prosjektet som er avgrensning for systemet. En kan si det slik at i prosjektet må deler av foretaks-systemene kunne virke sammen. Husk at det er foretakets system som forskriften stiller krav til og ikke til prosjektstyringssystemet.

I prosjektet som er rapportert her har tilsynet vært rettet mot prosjektet og ikke det enkelte foretakssystemet. Det er byggeprosjektet og samarbeidet mellom ulike bedrifter som dermed har stått i fokus. På den andre siden kan en føre tilsyn med interne forhold i en enkelt bedrift. Dette er en type tilsyn som BE foretar overfor foretak med sentral godkjenning.

6.4 Gode systemer

Det er vanskelig å snakke om «gode systemer» i seg selv, fordi ikke noe formelt

system er uavhengig av bruken. Det er sammenhengen mellom hjelpemiddel og bruk som er avgjørende, og et godt system kan bare måles på de resultatene det bidrar til. Skal en vurdere systemenes godhet må dette derfor koples til bruken og til resultatene. Det er det vi forsøker

å gjøre under tilsyn. Vi spør hvordan kontrollarbeidet gjøres og sammenholder dette med både dokumentasjon og med påvisninger på stedet.

Hvis vi skulle forsøke å si noe om hva som er et godt system på bakgrunn av de gjennomførte tilsynene så kan en liste opp en del forhold som bør være under styring for at prosjektet skal ivareta kravene til dokumentert kontroll, og dermed bidra til kvaliteten i sluttproduktet. Her noen momenter basert på både positive og negative erfaringer. Listen er ikke uttømmende men illustrerer noen styringsoppgaver som er viktige i forhold til dokumentert kontroll.

- Det må være en strukturert kommunikasjon i prosjektet. Dette synliggjøres ved møtepraksis under både prosjektering og utførelsesfasen, og ved referatene som synliggjør hva en er opptatt av i kommunikasjonen.
- Kontrollplanen må være gjort kjent for alle med ansvar. Enkelte søkere praktiserer å bygge opp kontrollplanen på grunnlag av innspill fra de øvrige ansvarlige foretakene. Dette synes å være en god modell.
- Kontrollplanen definerer hva som skal dokumenteres i forbindelse med kontroll-arbeidet. Ved vurdering av risiko og underbygging med argumenter kan en avgrense omfanget av dokumentert kontroll av myndighetskravene til prioriterte områder. Det er foreløpig ikke mange foretak som bruker denne muligheten i sin avtale om kontroll med myndighetene.
- Informasjon i kontraktsfasen om kontrollansvar og oppfølging av underentreprenørers kontrollarbeid med krav til gjennomføring av avtalte kontroller står sentralt under utførelsen. Dette bør omfatte både innlemming av «uansvarlige» foretak i eget kontrollarbeid, og at samordner forvisser seg om at kontrollarbeid blir iverksatt.

Helt generelt kan en si følgende om gode systemer/gode foretak:

1. De som blir brukt er uansett bedre enn de som ikke brukes. Da har en i det minste kommet i gang med noe som gir styring.
2. Det som bedriften selv har definert som vår måte å gjøre jobben på. Jo nærmere praksis systemet er lagt opp, desto større er sannsynligheten for at hjelpemidler blir brukt.
3. De små systemene og enkle systematikkene er sannsynligvis bedre hjelpemidler enn de systemene som er stor og kompliserte. Her gjelder regelen om tilpasning til prosjektets krav og den enkelte medarbeiders oppgaver.
4. Systemer som ikke dokumenterer alt, men som har et reflektert forhold til hva som er kritisk for oss i dette prosjektet.
5. Systemer som har fokus på kommunikasjon og forebygging i et balansert forhold til etterkontroll.
6. Systemer som setter arbeidet i prosjektet i fokus er sannsynligvis mer virksomme enn systemer som ikke klart markerer prosjektet i forhold til foretaket.

Myndighetskravene har fått stor oppmerksomhet gjennom både krav til internkontroll og nå krav til foretakssystemer og dokumentert kontroll gjennom plan- og bygningsloven. Mye av systemutviklingen er dermed påvirket av myndighetssiden, og spørsmålet om hensikts-messighet har vært styrt av dette. Det gjenstår arbeid i byggebransjen for å finne frem til gode/hensiktsmessige systemer i et bedrifts- og prosjektperspektiv. Det er lett å lage systemer, men vanskelig å utvikle gode og hensiktsmessige systemer. Dette er et forbedringsarbeid over år.

Avslutningsvis bør det nevnes at byggesaksreformen innfører formelle styringssystemer i en meget praktisk orientert arbeidssituasjon. Systemarbeidet er relativt nytt i den bredden som det nå får i byggebransjen. Derfor blir det viktig å ta utgangspunkt i byggeprosessens gode tradisjoner for å få aksept for kontrollarbeidet og for innarbeiding av systemene.

VEDLEGG

(Vedleggene finnes bare som pdf-fil og forutsetter at du har Adobe Acrobat reader installert)

VEDLEGG A Planlegge og utføre tilsyn

VEDLEGG B Tilsyn

VEDLEGG C Varsel om tilsyn - mal

VEDLEGG D Varsel om tilsyn - eksempel

VEDLEGG E Planlegg undersøkelsen - momentliste

VEDLEGG F Råd ved intervjuing

VEDLEGG G Rapport fra tilsyn - mal

VEDLEGG H Rapport fra utført tilsyn - mal

[/ Hjemmeside](#) / [Om oss](#) / [Informasjon](#) / [Regelverk](#) / [Nyttige lenker](#) / [Siste nytt](#) /