

Skup metoderapport

Fire av Forsvarsbyggs ti kaserner bygd det siste tiåret er ulovlig høye. Forsvarets forums gransking avdekket flere systematiske feil i byggeprosessene. Kasernene, som fremstår som relativt enkle og standardiserte bygg, er oppført på oppdrag for Forsvarsbygg og på vegne av Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg kaller seg «den største offentlige eiendomsaktøren i Norge». De eier nesten 13.000 bygg, inkludert militærleirer, skyte- og øvingsfelt og flystasjoner. Dette er «mange av de mest særegne og krevende byggene i landet». I denne saken spør journalistene hvordan har noe som skulle vært enkelt og billig, blitt så vanskelig? Hvem er ansvarlig, og hvilke konsekvenser har dette for kommunene og det offentlige?

1. Navn på journalistene og redaksjon

Vilde Skorpen Wikan og Øyvind Førland Olsen
Forsvarets forum

2. Tittel på arbeidet

På kant med høyden

3. Metode

3.1. Hvordan kom arbeidet i gang?

Det var kanskje et prinsippsspørsmål da naboene på Kolsås i 2019 klagde på at Forsvarsbygg var i gang med å bygge en ny kaserne som overgikk høydebestemmelsene i plan- og bygningsloven. Selv om den nye kasernen er nesten to meter høyere enn lovens krav på maksimalt ni meters mønehøyde, så skulle kasernen tross alt bygges lavere i terrenget. Kommunen ga dermed Forsvarsbygg en dispensasjon fra loven for å bygge kasernen. Men dette var naboene slettet ikke fornøyd med. De klagde saken inn til statsforvalteren, som konkluderte med at kommunen ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å gi dispensasjonen.

Dette førte til en langvarig disputt mellom naboene, Forsvarsbygg og statsforvalteren. Samtidig ble den nye kasernen ferdigstilt. Men den uavklarte situasjonen gjorde at soldatene ikke fikk flytte inn. I stedet måtte de fortsette å bo i en nedslitt kaserne fra 1950-tallet, vegg-i-vegg med det splitter nye bygget. Det var dette som var bakteppet for at Forsvarets forum fattet interesse for saken og publiserte en serie artikler om prosessen.

Gjennom arbeidet fant vi ut at Forsvarsbygg på sine [nettsider](#) omtalte Kolsås-kasernen som en «blåkopi» av kaserner oppført på Setermoen leir og Bardufoss. Dette reiste spørsmålet: har man hatt lignende utfordringer med høydebestemmelsene på disse stedene? Er alle sammen høyere enn det loven egentlig tillater? Vi bestemte oss for å undersøke.

Vi prioriterte prosjektet ikke bare fordi vi antok at vi kunne avdekke feil, men også fordi disse feilene er av samfunnsmessig viktighet. Vi mente at dette nemlig dreier seg om mer enn kun noen centimeter avvik fra reglene. Forsvarsbygg en offentlig aktør som handler på vegne av Forsvarsdepartementet. Selv om byggene ofte er plassert langt inne på leirområdene, har Forsvarsbygg et ekstra ansvar for å være et godt eksempel og følge reglene. For det andre kan feil og mangler få store konsekvenser, både økonomisk og for norsk forsvarsevne. Problemene på Kolsås

endte med at taket på den nye kasernen må senkes. Dette er både dyrt og tidkrevende og legger beslag på ressurser som kunne brukes på en annen måte. Og til slutt: hvor mye kontroll føres det egentlig med det som Forsvarsbygg bygger? Her mente vi at Forsvarets forum har en ekstra viktig rolle som vaktbikkje for alt som har å gjøre med forsvar i Norge.

3.2. Utvikling og organisering

Det var journalist Øyvind Førland Olsen som hadde satt i gang det opprinnelige arbeidet med å følge utviklingen og problemstillingene rundt Kolsås-kasernen. I arbeidsfordelingen ble det dermed bestemt at han skulle fortsette å ha ansvar for denne saken, mens journalist Vilde Skorpen Wikan skulle undersøke andre kaserner oppført i Norge og hvorvidt disse er oppført i henhold til loven.

Wikan begynte arbeidet med å kartlegge følgende: Hvor mange kaserner har Forsvarsbygg oppført, hvor høye er kasernene og hvem har vært involvert i byggeprosessen? Hva sier egentlig loven om hvor høyt man har lov til å bygge, hvem sørger for at bygg oppføres i henhold til loven og hva gjør man hvis man oppdager avvik? Og kanskje aller viktigst, hva visste egentlig Forsvarsbygg?

Ved slutten av granskingen kunne vi konkludere med at fire av ti kaserner oppført det siste tiåret er høyere enn det loven tillater, uten at det var søkt om dispensasjon. Det er begått flere feil i byggeprosessen. Konsekvensene er at kommunene nå vurderer å sette i gang ulovlighetsoppfølging, noe de hevder er både dyrt og tidkrevende. Forsvarsbygg har innrømmet feilene, men fastholder at de er blitt flinkere til å følge reglene i nyere tid.

3.3. Metoder

For å svare på spørsmålene tok Wikan i bruk en rekke kilder. Hun søkte innsyn i dokumenter fra Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet via elnnsyn, og hun søkte også innsyn rett fra kommunene. Hun brukte åpne kilder på nett, og særlig Forsvarsbygg og kommunene sine hjemmesider. Her fant hun blant annet gjeldende reguleringsplaner for de geografiske områdene som kasernene er bygd på. Hun stilte skriftlige spørsmål til Forsvarsbyggs og Forsvarsdepartementets kommunikasjonsavdelinger, og gjennomførte intervjuer med byggesaksbehandlere i

kommunene og fagfolk. Hun kontaktet også de involverte entreprenørene og arkitektene. Til slutt gjennomførte Wikan og Olsen et lengre intervju med representanter fra Forsvarsbygg. Der fikk de bekreftet alle funnene sine, som Forsvarsbygg beklagde.

Wikan begynte arbeidet 30. september 2021.

3.3.1. Hvor mange kaserner har Forsvarsbygg oppført, og hvor høye er de?

For å få svar på dette begynte Wikan å først undersøke Forsvarsbyggs nettsider og lokale aviser. Der fant hun flere pressemeldinger og artikler om oppstart på og ferdigstilling av kaserner de siste årene. Hun sendte også en epost til Forsvarsbyggs kommunikasjonsavdeling for å be om en oversikt over alle kaserner av nyere tid, samt møne- og gesimshøyden på disse. Ved å kryssjekke informasjonen mottatt fra Forsvarsbygg med egen research utført med åpne kilder kunne vi sjekke at informasjonen vi mottok fra Forsvarsbygg, var utfyllende og riktig.

Når vi hadde mottatt oversikt over kasernene og høydene, tok vi også kontakt med de aktuelle kommunene for å dobbeltsjekke at informasjonen fra Forsvarsbygg var riktig.

Oversikten over kaserner, plassering og høydene ble systematisk ført inn i et regneark. Her førte vi også oversikt over aktuelle høydebestemmelser for hver enkelt kaserne.

3.3.2. Hvor høyt er det lov til å bygge?

Det er plan- og bygningsloven § 29-4 som bestemmer hvor høyt man har lov til å bygge. Den sier at takets høyeste punkt, altså «mønet», ikke skal være høyere enn 9 meter over bakken. Loven er enkelt tilgjengelig på lovdata.no.

I en epost 14. oktober bekrefter Forsvarsbygg at åtte av ti kaserner er høyere enn lovens 9-meterregel.

Men loven slår også fast at det kan være lov å overskride høydebestemmelsene dersom «det har hjemmel i plan». Dette henviser til gjeldende reguleringsplaner. For

å finne disse tok Wikan kontakt med alle de aktuelle kommunene der det er oppført kaserner med over 9 meter mønehøyde: Andøy, Bardu, Evenes, Færder, Porsanger, Målselv og Sør-Varanger. Hun innhentet også gjeldende reguleringsplaner der de var tilgjengelig på kommunens nettsider. Wikan bekreftet også informasjonen gjennom intervju og bakgrunnsamtaler med ansatte i kommunens plan- og bygningsavdelinger.

Basert på disse kunne vi slå fast følgende:

Lovlige/usikre:

- Høybuktknoen leir i Sør-Varanger kommune: Kasernen fra 2013 er innenfor reguleringsplanens høydebestemmelser.
- Porsangermoen leir i Porsanger kommune: Kasernen som er planlagt oppført i 2022, bygges på et område der det foreløpig fortsatt mangler reguleringsplan.
- Nye Evenes flystasjon i Evenes kommune: Vi har ikke fått bekreftelse på hvilke reguleringsbestemmelser som gjelder for området. Hverken Forsvarsbygg eller kommunen ønsker å bekrefte informasjonen av sikkerhetshensyn.

Ulovlige:

- Andøya flystasjon i Andøy kommune: Kasernen fra 2011 er 11,2 meter høy. Den er oppført på et område uten reguleringsplan. Dermed er det plan- og bygningsloven som gjelder.
- Setermoen leir i Bardu kommune: Kasernen fra 2013 er 11,59 meter høy og oppført på et område der den lokale reguleringsplanen ikke tillater bygg over 10 meter.
- Rusta leir på Bardufoss i Målselv kommune: To kaserner oppført i 2015 er 11,21 meter høye. De er oppført på et område der den lokale reguleringsplanen ikke tillater bygg som er høyere enn det plan- og bygningsloven tillater.

For at disse fire kasernene ikke skal være ulovlige, måtte Forsvarsbygg ha søkt om dispensasjon til å bygge høyere enn det plan- og bygningsloven og de lokale

reguleringsplanene tillater. Både Forsvarsbygg og kommunene kunne imidlertid bekrefte at de ikke kunne se at slike søknader var blitt sendt eller innvilget i de aktuelle sakene.

3.3.3. Hvem har vært involvert i byggeprosessen, og hvem har ansvar for at bygg er lovlige?

Men vi kunne enda ikke slå fast at Forsvarsbygg hadde gjort feil. Kanskje er det egne regler som gjelder for bygg som oppføres på vegne av Forsvarsdepartementet og som inngår i norsk forsvarsevne? For å få svar på spørsmålet kontaktet Wikan Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I en epost bekreftet departementet at det finnes unntak for skjermingsverdige objekter når «tvingende sikkerhethensyn gjør det nødvendig». Dette gjelder imidlertid ikke for kaserner ettersom det ikke er avgjørende for sikkerheten at de er over 9 meter høye.

Dermed var det klart. Minst fire kaserner var ulovlig høye. Men hvem har egentlig ansvaret? Wikan tok kontakt med Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Direktoratet er underlagt kommunal- og moderniseringsdepartementet og har ansvar for å kjenne og forvalte byggelovene. Direktør Per-Arne Horne kunne på generelt grunnlag kommentere følgende:

Tiltakshaver eller byggherre, som i denne sakene er Forsvarsbygg, har det overordnede ansvaret. Men tiltakshaver kan hente inn et ansvarlig foretak, såkalt «ansvarlig søker», for å tegne bygget og søke om de nødvendige tillatelsene. Når et ansvarlig foretak tar på seg dette oppdraget følger det også med et juridisk ansvar. Til slutt kan det også finnes en entreprenør som faktisk bygger bygget. De har et juridisk ansvar for at de bygger i henhold til tegninger og gitte tillatelser. Horne understreket imidlertid at også kommunene har et ansvar for at byggesøknadene de godkjenner, er i henhold til gjeldende lover og regler.

Ved å søke innsyn i dokument og korrespondanse som dreide seg om kasernene fra elnnsyn, kunne Wikan slå fast at for kasernene oppført i Setermoen og Rusta leir så er det Borealis Arkitekter som er ansvarlig søker, mens Bjørn Bygg er ansvarlig entreprenør. Dokumentene mottatt gjennom innsyn viste også at ansvarlig søker, Borealis Arkitekter, hadde bekreftet til kommunene at byggene var holdt innenfor gjeldende lover og regler. Wikan fant ut at Borealis Arkitekter siden har blitt kjøpt opp

av Norconsult. Konsulentselskapet sier at de som var oppdragsansvarlige for prosjektene, ikke lenger jobber i selskapet.

Men innsynene avdekket også én ting til. Korrespondansen indikerer at entreprenør Bjørn Bygg på eget initiativ bestemte seg for å bygge taket høyere enn det som egentlig var tillatt. Dette kommer frem i et brev sendt fra Forsvarsbygg til Bjørn Bygg i 2013. I brevet avviser Forsvarsbygg et krav fra Bjørn Bygg på drøye 200.000 kroner. «Entreprenøren løsning med å heve taket har ikke vært varslet og forelagt FBUN for godkjenning,» skriver Forsvarsbygg.

Wikan kontaktet Bjørn Bygg flere ganger for å høre deres side i saken. De har ikke besvart henvendelsene.

Innsynsforespørsler og dialog med kommunen er også metodene som ble tatt i bruk for å kartlegge ansvarsfordelingen når det gjelder kasernen på Andøya.

Dokumentene som Wikan fikk innsyn i viste imidlertid at her var det Forsvarsbygg selv som var ansvarlig søker og hadde det juridiske ansvaret for at søknaden var i henhold til gjeldende lover og regler. Men dokumentene viste også at det var Sortland entreprenør som hadde oppført kasernen. Wikan tok kontakt med entreprenøren som fikk mulighet til å komme med en kommentar om at det var blitt begått feil i byggeprosessen. Det er forøvrig ingen indikasjon på at denne feilen er begått av entreprenøren selv.

Dermed kan Wikan slå fast at noe, men langt fra alt ansvar hviler på Forsvarsbygg. I intervjuer bekrefter likevel Forsvarsbygg at de som en stor og profesjonell aktør burde ha gjort mer for å sjekke at byggene var oppført i henhold til loven. Generelt er det lite uenighet mellom kildene om hva som er de faktiske forholdene.

3.3.4. Kildevalg og kildekritikk

At informasjon innhentet fra ulike kilder med ulike interesser stemmer overens, styrker faktaene som er presentert i saken og konklusjonene som kan dras fra disse. I denne saken er det flere parter som har sine egne interesser: kommunene, Forsvarsbygg, ansvarlig søker og entreprenørene. Wikan har hatt en god og åpen dialog med alle partene som har hatt mulighet til å fremme sine synspunkt. Dette har

ført til en balansert fremstilling som hovedsakelig har blitt godtatt av alle partene. Dette er blitt komplementert med informasjon hentet inn gjennom innsyn og intervjuer med nøytrale tredjeparter.

Som svar på Wikans forespørsel om det var blitt søkt dispensasjon for å bygge høyere enn tillatt, hevdet Forsvarsbygg i en e-post 2. november at de hadde forholdt seg til gitte rammetillatelser. «Dispensasjon(er) har ikke vært en forutsetning for behandling av disse vedtakene,» skrev Forsvarsbygg videre. Dialog med kommunene og DiBK bekreftet imidlertid at dette ikke var en konklusjon som uten videre kunne dras. Dette er noe Forsvarsbygg senere bekreftet.

Etter publisering av hovedsaken på nett 1. desember, svarte Forsvarsbygg med en kronikk publisert på Forsvarets forum 2. desember. Der hevder Forsvarsbyggdirektør Thorbjørn Thoresen at det er for sterkt å hevde at kasernene er «ulovlig høye», noe som påpekes i innledningen til hovedoppslaget publisert på nett. Han påpeker at det mangler dokumentasjon i flere av byggesakene og at dette gjør det vanskelig å konkludere helt sikkert at byggene er ulovlige. «Vi deler derfor ikke Forsvarets forums noe bastante konklusjon her, i en ellers helt grei gjennomgang om byggehøyder på kaserner», skriver Thoresen. Det er imidlertid ingen tvil om at kasernene er høyere enn det loven og reguleringsplanene tillater, og det er ikke søkt om dispensasjon. Thoresen sier i sin kronikk ingenting om hva slags dokumentasjon som ville gjort byggene lovlige likevel.

3.3.5. Problemstillinger vi støtte på

Det mest krevende i denne saken var informasjonsinnhenting. Saken innebar en gransking av flere store byggeprosjekt inntil ti år tilbake i tid. En stor mengde dokument innhentet gjennom innsynsforespørsler måtte metodisk gjennomgås og systematiseres. Det var også viktig å få klarhet i gjeldende lover og regler, alle de involverte partene og hva som er den juridiske ansvarsfordeling i byggesaker. I tillegg var det nødvendig å finne og tolke gjeldende arealplaner.

I noen saker var utfordringene rundt informasjonsinnhenting såpass store at vi ikke kunne gå videre med sakene. Dette gjaldt en kaserne ved Luftforsvarets stasjon på Mågerø. Kasernen skulle ha blitt oppført i 2012, samme år som stasjonen ble lagt

ned. I tillegg ble Tjøme kommune i 2018 slått sammen med Nøtterøy for å danne Færder kommune. Usikkerhet rundt status til kasernen og utfordringer med å finne dokumentasjon som følge av kommunesammenslåingen, gjorde at vi prioriterte bort granskningen av kasernen i denne saken.

Også når det gjelder kasernen oppført på Nye Evenes flystasjon i Evenes kommune i 2021 kom vi ikke videre. En ny reguleringsplan for området er nylig vedtatt, og det er uklart om kasernen er bygd i henhold til den nye eller gamle planen. Hverken kommunen eller Forsvarsbygg ønsker å gi informasjon om saken på grunn av hensyn til nasjonal sikkerhet. Gjentatte innsynsforespørsler er blitt avslått.

4. Vedlegg

1. Wikan, V. S. og Olsen, Ø. F. (2021), På kant med høyden, (papir), *Forsvarets forum*, nr. 4/2021
2. Wikan, V. S. og Olsen, Ø. F. (2021), På kant med høyden, (nett), *Forsvarets forum*, tilgjengelig: <https://forsvaretsforum.no/andoya-andoya-flystasjon-bardu/pa-kant-med-hoyden/229352>, (1. desember 2021)
3. Thoresen, T. (2021), Forsvarsbygg om kaserne-saken: Kan ikke slå fast at byggene er ulovlige, (nett), *Forsvarets forum*, tilgjengelig: <https://forsvaretsforum.no/andoya-andoya-flystasjon-bardu/forsvarsbygg-om-kaserne-sakenkan-ikke-sla-fast-at-byggene-er-ulovlige/230463>, (2. desember 2021)
4. Wikan, V. S. (2021), SV om Kaserne-saken: Forsvarsdepartementet har et ansvar, (nett), *Forsvarets forum*, tilgjengelig: <https://forsvaretsforum.no/andoya-andoya-flystasjon-bardu/sv-om-kaserne-saken-forsvarsdepartementet-har-et-ansvar/230583>, (3. desember 2021)

5. Sted og dato

Oslo,
16. januar 2021