



Eidsvoll kommune
Kommunal forvaltning

Deres ref: 13/1718-1
Vår ref.: 2013/2999/IMY
Dato: 21.10.2013
Saksbehandler: Ingvild Myreng

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129 Dep
0032 OSLO

Høring om endringer i plan- og bygningsloven (bygningdelen): Høringsuttalelse

Vi viser til KRDs høringsbrev med vedlegg datert 28. juni 2013. Høringsfristen er satt til 25. oktober 2013.

Det fremgår av høringsnotatet at formålet med forslagene er å forenkle regelverket for å stimulere til aktivitet og effektivisere byggesaksprosessen for næringen, kommunene og forbrukerne. Forenklingene skal sikre forutsigbarhet og redusere omfanget av kommunal saksbehandling. Den enkelte skal gis større ansvar for selv å ivareta krav i regelverket.

Eidsvoll kommune har følgende kommentarer til endringsforslagene:

3 Forslag til forenklinger – 3.1.1. Innledning – prinsipielle utgangspunkt

Innledningsvis foreslår departementet at virkeområdet for byggesaksdelen skal fremgå av en egen bestemmelse og at sakskategoriene deretter angis i egne separate bestemmelser.

Kommunen er enig i forslaget som begrunnes med at det vil gi en bedre oversikt enn etter dagens system hvor det er § 20-1 som angir «innfallsporten» til byggesaksreglene. Vi er også enig i at forslaget innebærer at de ulike tiltakstypene samtidig blir klarere avgrenset.

3.1.2.2. Færre søknadspliktige tiltak - registrering

Terskelen for søknad foreslås hevet ved at det innføres en registreringsordning for mindre tiltak på bebygd eiendom. Dette skal i hovedsak gjelde tiltak som er søknadspliktige i dag,

Avsenderadresse.:
Rådhusgata 1
2080 Eidsvoll
Telefon: 66107000
Telefaks: 66107001
E-post:
post@eidsvoll.kommune.no

Besøksadresse.:

Dir.telefon.: 6610 7152
Telefaks:

Bankkonto:
8601.41.88209
7855.05.02371 (skatt)
Org.nr.:
964 950 113
Internettadr.:
www.eidsvoll.kommune.no

IBAN:
NO9286014188209
NO2178550502371
BIC-adr.:
DABANO22
DNBAOKK

men hvor det ikke er krav om ansvarlige foretak. For garasje, uthus og lignende mindre tiltak skal det fastsettes i loven at disse kan lokaliseres 1 meter fra nabogrensen. Nærmere opplisting og krav til tiltakene m h t avstand, høyde og plassering skal skje i forskrift.

Tiltakene foreslås registrert i kommunen ved innlevering av en registreringsmelding. Kommunen skal på denne måten gis grunnlag for å oppdatere kart samt vurdere lovligheten av tiltaket. Tiltaket kan ikke settes i gang før det har gått tre uker.

Kommunen stiller seg noe tvilende til at innføring av registreringsordningen vil være ressursbesparende sett fra kommunens side. Det er en klar forutsetning at tiltakene ikke er i strid med plan eller materiell lov. Det er derfor grunn til å tro at tiltakshavere vil ha behov for relativt omfattende veiledning i tilknytning til disse sakene. Som en forlengelse av dette vil det sannsynligvis bli behov for flere forhåndskonferanser - noe som er arbeidskrevende.

Totalt sett er det derfor påregnelig at den veiledning som kommunen skal gi i tilknytning til disse sakene, fort vil bli like arbeidskrevende som ved en ordinær søknadsbehandling. Kommunen tror også at det vil bli mange henvendelser fra publikum som har sendt inn slike registrerings saker, fordi man gjerne vil ha bekreftelse på at saken er i orden. Dette har vi tidligere erfart gjennom sakstypen melding om tiltak.

Det er heller ikke åpenbart at ordningen vil innebære en forenkling for tiltakshavere som skal levere inn til kommunen omtrent samme dokumentasjon som ved en ordinær søknadsbehandling. Det er også grunn til å tro at sondringen mellom hvorvidt en sak skal registreres eller om den må omsøkes vil skape usikkerhet for private aktører.

Som departementet nevner, er det videre grunn til å anta at antallet tilsynssaker vil øke, noe som også er svært ressurskrevende for kommunen.

Kommunen vil av disse grunner uttrykke bekymring m h t at det er vanskelig å se at registreringsordningen vil være ressursbesparende i vesentlig grad samtidig som gebyrinntekter blir redusert. Vi kan derfor ikke se at forslaget vil medføre noen effektiviseringsgevinst for kommunen.

Kommunen finner dessuten grunn til å uttrykke bekymring over at opplisting samt krav til tiltakenes plassering, avstand og høyde skal utformes i forskrift. Dette vil stille store krav til tiltakshavere som i hovedsak selv vil være ansvarlig for å anvende bestemmelsene. Vi tror at dette vil medføre praktiske problemer for den enkelte til tross for kommunens veiledningsplikt.

3.1.2.3. Krav til tiltakene som skal registreres i kommunen - Nabovarsling og klage

Et annet forslag som skal bidra til forenkling, er forslaget om endringer i reglene om nabovarsling. Det foreslås blant annet at det ikke skal være nødvendig med nabovarsling når tiltaket er regulert i vedtatt detaljregulering etter nytt regelverk. Dersom nyere detaljregulering ikke foreligger, skal det sendes varsel på vanlig måte. Dette forslaget omfatter også registrerings sakene.

Kommunen er i utgangspunktet positiv til dette endringsforslaget som innebærer at man ikke må forholde seg til nabomerknader i tilknytning til forhold som allerede er avklart i forbindelse med planarbeid. Vi ser at dette kan bidra til en effektivisering. Det er i denne sammenheng likevel viktig å være klar over at et fåtall av reguleringsplanene er vedtatt etter nytt regelverk (2008).

Videre kan det oppstå utfordringer m h t hvordan dette skal praktiseres av tiltakshavere og registreringspliktige. Ansvar for å vurdere om tiltaket er i samsvar med gjeldende planer, vil ligge hos tiltakshaver. Det er nærliggende å tro at det kan oppstå problemer i forhold til

omgivelsene når det gjelder den konkrete tilpasningen av tiltaket. Disse problemene kan oppstå selv om det har vært avholdt forhåndskonferanse.

Et annet moment er at det er svært varierende detaljeringsgrad både på gamle og nye planer. Dette kan igjen medføre at det kan reises spørsmål ved når det er nødvendig å søke om dispensasjon. Et annet spørsmål knytter seg til hvordan krav og bestemmelser i lokale veiledere skal håndteres. Som eksempel kan nevnes estetikkveileder, skiltvedtekter osv.

Uansett vil det være behov for å utarbeide veiledere/brosjyrer som gir forenklet fremstilling av regelverk m h t arealbegrensninger, høyder, avstander til veg/nabo etc. Dette igjen vil kreve mye ressurser fra kommunen.

3.2. Dokumentasjon og prosess

Departementet opplyser om at det i forbindelse med forskriftsarbeidet skal vurderes hvorvidt det er behov for å definere hva som ligger i begrepet fullstendig søknad, samt vurdere om det er hensiktsmessig å innføre en tidsfrist for kommunens muligheter til å be om supplerende dokumentasjon og opplysninger.

Kommunen mener at det ut fra hensynet til lokale forhold er nødvendig at kommunen selv kan vurdere behovet for ytterligere dokumentasjon i den enkelte sak. Dette er etter vår mening en forutsetning for en forsvarlig saksbehandling. Det bør av samme grunn ikke innføres tidsfrist m h t muligheten for å be om supplerende dokumentasjon og opplysninger.

3.3 Naboforhold – varsling og merknader

3.3.3.5 En innkommet nabomerknad skal ikke endre saksbehandlingsfristen fra 3 uker til 12 uker

Et annet forslag er at nabomerknader ikke skal forsinke saksbehandlingen når prosjektet er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og andre myndigheter ikke skal gi tillatelse, samtykke eller uttalelse. I dag utvides saksbehandlingsfristen til 12 uker når det foreligger nabomerknader.

Det foreslås nå at saksbehandlingsfristen skal være 3 uker og dermed på lik linje med saker nevnt overfor hvor det ikke foreligger nabomerknader.

Forslaget begrunnes med at det er tiltakshaver som er ansvarlig for nabovarsling, og som eventuelt skal ta hensyn til nabomerknaden før søknad sendes inn til kommunen. Tiltakshaver skal ved innsendelse av søknaden redegjøre for hvordan innkomne merknader er håndtert. Det konkluderes ut fra dette med at nabomerknader ikke medfører merarbeid for kommunen.

Kommunen deler imidlertid ikke denne oppfatningen fullt ut. Vår erfaring tilsier at omfanget av merarbeid i forbindelse med merknader fra naboer varierer fra sak til sak. Etter omstendighetene vil kommunen måtte foreta grundigere undersøkelser og eventuelt foreta ny befaring av en eiendom for å klarlegge fakta i saken. Dette kan være helt nødvendig for å ivareta kravet til forsvarlig saksbehandling. Merarbeidet kan følgelig resultere i at det blir vanskelig å overholde 3 ukers fristen for saksbehandling.

3.4 Tidsfrist ved dispensasjon fra plan

Kommunen stiller seg i utgangspunktet positiv til forslaget om at det skal innføres 12 ukers frist for dispensasjon fra plan. Vi er enige i at det er hensiktsmessig at det er sammenfallende frister for behandling av dispensasjonssøknader etter byggesaksregler og planbestemmelser.

Det må imidlertid være en klar forutsetning at det i saker hvor det kan være vanskelig å overholde fristen, fremdeles må være mulig å avtale lengre frist i medhold av plan- og bygningslovens § 21-7 siste ledd.

Vi mener dessuten at det er helt avgjørende at kommunen har en ensidig adgang til fristforlengelse dersom en sak er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter. Kommunen forutsetter at det rettslige grunnlaget rundt dette blir avklart i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Vi viser ellers til at utgangspunktet er at arealplaner med bestemmelser skal følges i en byggesak. Utstrakt bruk av dispensasjoner vil kunne medføre en tilfeldighet i arealbruken. Muligheten for bruk av «mindre endring av plan» etter delegasjonsreglement vurderes som mer hensiktsmessig.

Kommunen er av den oppfatning at det er svært uheldig dersom en innføring av tidsfrist for behandling av dispensasjon fra plan får som resultat at det blir mer utstrakt bruk av dispensasjoner istedenfor mindre planendringer.

3.5 Tidsfrister med særskilt virkning

Det foreslås videre at tillatelse skal anses som gitt selv om en nabo har merknader dersom et tiltak er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og andre myndigheter ikke skal gi tillatelse, samtykke eller uttalelse.

Kommunen er av den oppfatning at forslaget vil kunne medføre at problemer skyves frem i tid. Dersom en tillatelse skal anses for å være gitt uten at det har vært tid til å ta stilling til relevante nabomerknader, vil dette innebære at «problemet» vil måtte løses i ettertid. Dette vil ikke bare gjelde problemstillinger av privatrettslig karakter som partene selv må løse. Det kan også være aktuelt for forhold som skulle ha vært avklart i forbindelse med saksbehandlingen. Vi anser dette for å være svært uheldig.

3.6 Igangsetting av tiltak

Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å erstatte søknad om igangsettingstillatelse med en registreringsordning. Dette ville i så fall tydeliggjøre tiltakshavers ansvar når det gjelder de offentligrettslige kravene, slik at flere forhold og krav måtte avklares i forbindelse med rammesøknaden.

Departementet konkluderer med at en registreringsordning vil medføre mindre fleksibilitet for både kommunen og tiltakshaver og går ikke inn for dette. Kommunen slutter seg til departementets vurdering og konklusjon.

Departementet foreslår at tiltakshaver kan sette i gang tiltaket i de tilfellene hvor kommunen ikke overholder saksbehandlingsfristen. Kommunen skal likevel kvittere ut saken og behandle igangsettingsøknaden selv om fristen er oversittet. Begrunnelsen er at dette er en sikkerhet både for tiltakshaver og kommunen.

Endringsforslaget innebærer derfor at tiltakshaver kan sette i gang etter 3 ukers fristen, men fristoverskridelsen medfører ikke noen annen rettsvirkning. Tiltakshaver får en enklere behandling samtidig som han må ta større ansvar og risiko selv. Kommunen støtter dette forslaget.

3.7 Avgrensning av klage

I byggesaken kan det ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon. Det foreslås nå ytterligere begrensninger i klageretten ved at det heller ikke skal kunne klages på forhold som er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken.

Kommunen slutter seg til forslaget. Vi tror at dette vil hindre omkamper om allerede avgjorte saker og følgelig virke ressursbesparende. Kommunene kan heller ikke se at rettssikkerheten for den enkelte blir svekket gjennom endringen.

3.8 Ferdigattest for eksisterende bygg

Det foreslås en ny bestemmelse hvor det tydeliggjøres at ferdigattest ikke skal gis for tiltak det er søkt om før 1. januar 1998.

Kommunen er enig i forslaget om at det settes en tydelig aldersgrense i loven for byggesaker hvor kommunen har plikt og anledning til å utstede ferdigattest. Disse sakene medfører mye arbeid for kommunen og endringsforslaget vil derfor innebære en forenkling og effektivisering av byggesaksprosessen.

4. Oppheving av krav om lokal godkjenning

4.1 Innledning og sammendrag

Utdrag fra 3. avsnitt s. 63:

«Departementet foreslår å oppheve kravet om at ansvarlige foretak skal godkjennes av kommunen før arbeidet kan startes opp. Det vil fortsatt være et krav at arbeidet forestås av foretak som påtar seg ansvar, og at disse foretakene oppfyller kvalifikasjonskrav gitt i forskrift om byggesak av 26.3.2010 (SAK). Kvalifikasjonskravene vil i stor grad tilsvare kravene som gjelder i dag.»

I 4. avsnitt s. 63 sies det noe om konsekvenser oppheving av krav til lokal godkjenning vil kunne medføre:

«Forslaget innebærer at et element i sikringen av kvalitet i byggverk oppheves. Det vil ikke lenger være mulig for kommunen å gå inn før arbeidet begynner og luke vekk foretak som kommunen ikke vurderer som kvalifisert. Faren for å oppdages vil bli mindre, noe som kan påvirke muligheten for å oppdage feil. Dette kan få innvirkning på noen foretaks vilje til å følge regelverket. Departementet anser imidlertid at bruk av uavhengig kontroll, sentral godkjenning og øket fokus på tilsyn vil veie opp for fraværet av lokal godkjenning.»

Kommunen mener foreslåtte endringer vil få noen praktiske konsekvenser som det ikke er redegjort for i høringsnotatet:

Forslaget går blant annet ut på at manglende mulighet for kommunen til å luke ut useriøse aktører ved behandling av søknad om tillatelse skal kunne kompenseres ved uavhengig kontroll og ved økt tilsyn.

Kommunen mener det er for tidlig å konkludere med hva slags gevinst uavhengig kontroll vil få på kvaliteten på bygg. Det kan få positiv effekt der seriøse aktører er involvert, og vil i slike tilfeller kunne gi besparelser ved at byggefeil oppdages og rettes så tidlig som mulig i prosessen. Kommunen er imidlertid bekymret for at det i de tilfellene der useriøse aktører er involvert, vil feil enten ikke bli oppdaget eller de vil bli unnlatt rapportert.

Siden kommunen ikke skal godkjenne ansvarshavende, og det er tilstrekkelig at disse erklærer relevant kompetanse uten andre krav til dokumentasjon, vil dette i verste fall

kunne innebære at mange useriøse aktører uten teoretiske og praktiske kvalifikasjoner melder sin interesse.

Det vil også kunne ta lang tid før tilsynsmyndighetene (kommunen og DiBK) har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å kunne føre nok tilsyn til at dette får en preventiv effekt. Det vil også være et spørsmål om hvor mange prosent av tiltakene med ansvarsretter det må føres tilsyn med for å oppnå dette.

Det har for øvrig hele tiden vært et problem at kommunene har for lite ressurser og kompetanse til å ivareta tilsynsarbeidet på en god måte. Tilstrekkelig økonomi og tid til tilsyn og oppfølging er en stor utfordring. Vanskelige tilsynssaker som krever mye oppfølging, er svært ressurskrevende noe som fort går på bekostning av andre arbeidsoppgaver. Hvordan dette skal løses og hvordan man samtidig skal kunne ivareta andre lovpålagte oppgaver er viktig å vurdere løpende.

At kommunen ikke skal godkjenne foretaket, vil ikke alltid være ensbetydende med at det vil gå raskere å behandle søknaden. Det som ofte er et problem og som kommunene må bruke tid på, er at tiltaket ikke er tilstrekkelig dekket med ansvarsretter. Foretakene er ofte unøyaktige med hva ansvarsretten skal dekke, eller det ser ut til at ansvarsområder overlapper hverandre. Mange søkere gir inntrykk av at de ikke har nok bevissthet rundt dette, noe som innebærer at kommunen bruker mye tid på å få søkerne til å rette opp slike mangler. Ofte er det heller ikke samsvar mellom ansvarsrettsøknad og gjennomføringsplan m h t beskrivelse av ansvarsområde.

Vi finner også grunn til å reise spørsmål ved hvordan kommunen skal forholde seg til foretak som har mistet sin ansvarsrett i en byggesak etter et tilsyn og som senere prøver seg på nytt i en annen sak. Må kommunen hver gang ta tilsyn med slike foretak for å nekte dem ansvarsrett, eller vil man ved søknader kunne kreve at slike foretak dokumenterer at de har rettet avvikene påpekt i tidligere tilsyn. Problemstillingen er kanskje mest aktuell når dette opptrer innenfor samme kommune.

4.3.7 Tilsyn med foretak og tiltak

Siden kommunen ikke lenger skal kunne påvirke hvem som har ansvarsrett ved behandling av søknader om tillatelse, vil det å føre tilsyn bli viktigere enn noensinne. Kommunen mener at det må tilføres nok ressurser til utførelsen av nødvendig tilsynsarbeid. Det er grunn til å tro at et nytt ansvarsrettsregime uten krav til forhåndsgodkjenning vil kreve tilsyn i en høy prosentandel av saker.

Vi tror at oppgaven med å føre tilsyn vil bli så viktig at det bør vurderes å opprette et statlig organ som kan føre tilsyn med tiltak som er omfattet av krav til ansvarsretter. Det er grunn til å tro at dette i større grad vil sikre at det blir avsatt nødvendige ressurser til arbeidet - samtidig som man vil få bedre oversikt over hva det vil koste og hva som kreves for å få til et sterkt tilsyn. Dette vil igjen sende et signal til bransjen om at overholdelse av plan- og bygningslovens bestemmelser tas på største alvor.

Som kjent er det opprettet statlige organ for andre større næringer i landet. Som eksempel kan nevnes Arbeidstilsynet og Mattilsynet. Byggenæringen er en av de største næringene i landet, og vi mener at det er behov for en ordning som kontrollerer at virksomhetene følger lovverket.

For kommunene vil trang økonomi og den totale arbeidsbelastningen med andre oppgaver (så som søknader om tiltak, generell publikumsveiledning, møter/forhåndskonferanser, øvrig ulovlighetsoppfølging, klagesaker, matrikkelføring) være noe som innebærer at kommunene vil ha lite ressurser til å føre og følge opp tilsyn i tilstrekkelig omfang og med god nok kvalitet.

DiBK har gitt uttrykk for at det kan være aktuelt å lære opp kommunene i tilsynsføring med oppfølging og at det kan være aktuelt at DiBK kan føre tilsyn der kommunene ikke har

kapasitet. Dette er positivt, men det vil likevel være kommunen som har det endelige ansvaret for å følge opp med sanksjoner. Dette er som kjent den mest ressurskrevende delen.

Med bakgrunn i dette tror Eidsvoll kommune at en statlig tilsynsordning som er rettet mot ansvarshavende foretak, vil gi bedre sikkerhet for at tilsyn blir fulgt opp i nødvendig grad.

Med hilsen


Arne Sandberg
virksomhetsleder


Ingvild Myreng
juridisk rådgiver

Interne kopimottakere:
Brynhild Hovde Rådmannen