

Nordhordland digitalt er eit organ der 10 kommunar samarbeider om utvikling av e-kommunen, geografiske informasjonssystem (GIS), felles prosedyrar for handtering av plan- og byggjesaker og felles prosedyrar for handtering av oppmålingssaker/matrikkelen og adressering.

Meland, 25. oktober 2013

HØYRING – FORENKLINGAR I PLAN- OG BYGNINGSLOVA (BYGGESAKSDELEN)

Det vert vis til høyringsbrev frå Kommunal- og regionaldepartementet av 28.06.2013 om forenklingar i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen).

Nordhordland Digitalt vil gje uttale til den einskilde endringsforslaga under, men vil først kome med nokre generelle merknader.

Endringsforslaget er innretta mot forenklingar som skal «*reduere byråkrati og administrative byrder for næringen, kommunene og forbrukerne*», jf høyringsbrevet side 1, 3. avsnitt.

Nordhordland Digitalt oppfattar ikkje høyringsnotatet bare som forenklingar og presiseringar, men også som endringar av meir grunnleggjande karakter. Nordhordland Digitalt meiner endringsforslaget har ei problematisk side opp i mot den generelle forvaltningsretten.

Endringsforslaget er grunngeven med forenkling i prosess og er såleis endring med omsyn til prosessen i seg sjølv, og ikkje med omsyn til rettsstillinga innafor det rettsområdet ein regulerer. Lovgjevar senker dei prosessuelle krava utan at endringsforslaget har eit tydeleg fokus på moglege og akseptable konsekvensar for resultatet. Formålsparagrafen i plan- og bygningslova vart styrka i førre lovrevisjon. Samstundes var kvalitet i byggverk og «*Gode bygg for eit godt samfunn*» løfta fram som tungtvegande omsyn. Nordhordland Digitalt saknar departementet sin utgreiing for korleis desse omsyna er vekta i forslaget i høve omsynet til å redusere byråkrati. Nordhordland Digitalt er uroa over eit lovgjevarmotiv som har heile fokuset på prosess og ikkje samstundes synar klar avveging i høve dei omsyna som regelverket skal ivareta.

Endringsforslaget kullkastar samstundes på ein skilde område eit regelverk som har fått virke i knappe tre år, og såleis kanskje ikkje har fått «satt seg» korkje hjå styresmaktane eller hjå næringa. Einsarta bruk av føresegnar og einsarta praksis er noko som oppstår over tid. Gjeldande plan- og bygningslov med forskrifter er eit godt verktøy for effektive og føreseielege byggesaksprosessar, når lovverket vert forvalta etter sin intensjon. Nordhordland Digitalt vil stille spørsmål ved om departementet har tilstrekkeleg grunnlag allereie no for å vurdere om det er naudsynt med endringar i regelverket eller om det heller burde vore fokus på kompetanse kring og bruk av gjeldande regelverk. Endringsforslaget synast i for stor grad motivert av næringa sitt ynskje om enklare byggesakshandsaming.

Nordhordland Digitalt vil rå departementet i frå å gå for langt i retning av ei kasuistisk lovgjevingsteknikk. Kravet til føreseielege prosessar må vektast opp i mot omsynet til fleksibilitet i regelverket, på same måte som kravet til effektivitet må vektast opp i mot kravet til kvalitet.

3.1 Registreringsordning

Nordhordland Digitalt er positiv til at mindre tiltaka på bygd eigedom, som har liten verknad for omgjevnadene og samfunnet elles, skal kunne handsamast enkelt og effektivt. Nordhordland Digitalt meiner at gjeldande lov si løysing med søknad utan krav til ansvarsrett ivaretar dette. Ein registreringsordning meiner Nordhordland Digitalt i for stor grad bryt med plan- og bygningslova sitt system og gjev eit uoversiktleg lovverk. Samstundes får ordninga for store konsekvensar for rettstryggleiken både for tiltakshavar og for andre partar.

Nordhordland Digitalt meiner at avklaring av tiltaksomgrepet er avgjerande for å kunne byggje opp eit godt søknadssystem og ikkje burde vore utsett til forskriftsarbeidet. Nordhordland Digitalt vil be departementet sjå på tiltaksomgrepet når det gjeld dei enklaste tiltaka. Nokre tiltaka bør ein heller kanskje vurdere å ta ut av tiltaksomgrepet og såleis også frita frå dei materielle krava. Departementet bør samstundes sjå på dei prosessuelle føresegna knytt til søknad utan krav til ansvarsrett, og leggje til rette for enkel og sams handsaming av desse.

Nordhordland Digitalt er uro over det store ansvaret som med registreringsordninga vert lagt på tiltakshavar. Både tiltakshavar og samfunnet elles er best tent med føregåande offentleg kontroll når dei materielle krava og arealplan likevel skal gjelde. Den kommunale sakshandsaminga skal ivareta rettstryggleiken både for tiltakshavar, andre partar og samfunnet elles. Når handsaming ikkje lenger skjer i forvaltninga vert prosessane, som departementet sjølv peiker på, flytta til domstolane. Terskelen for å bringe ei sak inn for rettssystemet er knytt til ressursar og økonomi. Ein rettsleg prosess vil også for tiltakshavar vere langt meir ressurs- og tidkrevjande enn om nabo hadde fått vurdert sine merknader i ein byggesaksprosess.

Nordhordland Digitalt ser ikkje at ressursbruken i kommune vil gå ned, men at den vert flytta frå sakshandsaming til rettleiing, tilsyn og handsaming av ulovlege tiltak. Utfordringa når det gjeld rettleiing ligg i å nå fram til dei som ikkje vendar seg til bygningsstyresmakta før tiltak vert sett i verk. Bygningsstyresmakta må framleis kontrollere tiltak, men i form av etterfølgjande tilsyn, framfor føregåande kvalitetssikring gjennom byggesakshandsaming. Talet på ulovlege tiltak avdekka ved tilsyn vil difor truleg auke. Kommunane i Nordhordland har røynsle med at handsaming av ei sak om ulovleg tiltak tek frå eit til tre år. Det å følgje opp ei sak som ulovleg tiltak vil krevje langt større ressursar enn om saka hadde vore handsama før tiltak vart sett i verk. Nordhordland Digitalt kan ikkje sjå at eit høgare tal saker om ulovlege tilhøve korkje gagnar den einskilde tiltakshavar eller er samfunnsøkonomisk tenleg.

Departementet peiker sjølv på at det oppstår problemstillingar knytt til enkeltvedtaksomgrepet i forvaltningslova når tiltak vert unntatt frå prosessuelle føresegner. Noko som igjen får konsekvensar for partsomgrepet og partsrettar. Samstundes vil innføring av ei registreringsordning gje utfordringar opp i mot matrikkellova.

Om departementet vel å innføre ei registreringsordning vil Nordhordland Digitalt peike på at arealgrensa for registrering av landbruksbygg er for høg. Eit landbruksbygg på 500 kvm kan få store konsekvensar for omgjevnadene og bør difor framleis handsamast som søknad utan krav til ansvarsrettar. Arealgrensa for landbruksbygg som kan førast opp som registrerings sak bør vere den same som for andre uthus.

3.2 Dokumentasjon og prosess

Nordhordland Digitalt er positiv til at det i forskrift vert gjeve klare kvalitetskrav til dokumentasjonen i byggesak. Standardisering og elektronisk byggesaksprosessen vil også forenkle søknadsprosessane både for søker og for bygningsstyresmakten.

3.3 Naboforhold – varsling og merknad

Nordhordland Digitalt er positiv til at nabo sin stilling i byggesaksprosessane vert noko svekka. Byggesaksprosessane er i dag prega av mange omkampar og av at mange privatrettsleg konflikhtar vert utspilt i byggesak. Samstundes er mange naboinnspel reelle og viktige, og tek i vare omsyn som elles kunne vore oversett både av tiltakshavar og bygningsstyresmakta.

Nordhordland Digitalt er ikkje samd med departementet i at det ikkje skal vere krav til nabovarsling i saker kor det ligg føre detaljregulering. Detaljeringsnivået, også i nyare detaljreguleringsplaner, er veldig varierende og gjev nabo dårleg grunnlag for å vurdere kva tiltak ein kan forvente i området. Detaljeringsnivået i framtidige planar vil måtte verte høgt om reguleringsplanen skal ivareta nabointeressene i same utstrekning som eit nabovarsel vil gjere. Det er positivt med høgare kvalitet på arealplanar, men det føreset samstundes ei høgare ressursbruk både privat og kommunalt i planarbeidet.

Nordhordland Digitalt er skeptisk til at det er tiltakshavar som skal vurdere i kva grad nabo sine interesser vert råka og vurdere om det er naudsynt å nabovarsle. Tiltakshavar og nabo sin oppfatning av kva som er interesser i saka og i kva grad desse vert råka er sjeldan samanfallande.

Departementet har foreslått å unnta registrerings sakene frå alle prosessuelle føresegne, med unntak av krav til nabovarsling. Nordhordland Digitalt meiner at det ikkje gjev ei god samanheng i lovverket at kravet til nabovarsling etter plan- og bygningslova vert oppretthalde når det er nabolova som elles vil regulere desse tiltaka. Det å gjere gjeldande bare ein prosessuell føresegn for registrerings sakene gjev eit lite konsekvent lovverk og ei uoversiktleg rettsstilling.

Nordhordland Digitalt er positiv til at det vert innført føresegne om elektronisk nabovarsling.

3.4 Tidsfristar ved dispensasjon frå plan

Nordhordland Digitalt er positiv til at det vert innført 12 veker sakshandsamingsfrist for dispensasjon frå plan. Innføring av sams tidsfristar gjev eit konsekvent og oversiktleg lovverk.

3.5 Tidsfristar med særskilt verknad

Nordhordland Digitalt vil rå i frå at det vert innført automatisk løyve som rettsverknad for oversitting av sakshandsamingsfrist i byggesak med nabomerknad. Rettstryggleiken for nabo vert med dette

direkte knytt til bygningsstyresmakta sin evne til å handsame byggesaken innan fristen. I Sivilombudsmannen sin sak 2011/730 gav Sivilombudsmannen sterkt uttrykk for at det var svært uheldig at private parter sin rettsstilling var direkte knytt til bygningsstyresmakta sin evne og vilje til å handsame saker innan fristen. Ved å innføre automatisk løyve som rettsverknad for oversitting av sakshandsaminsfristen i byggesak med nabomerknad, har departementet innført ei ny føresegn kor private partar sin rettstryggleik vert direkte knytt til bygningsstyresmakta si sakahandsamingskapasitet. Det er uheldig både i seg sjølv, og i høve dei sterke innspel som har komen til lovgevar frå Sivilombudsmannen i ovannemnde sak.

3.6 Igangsetjing av tiltak

Nordhordland Digitalt har ikkje merknad til at det vert innført rettsverknad av at søknad om igangsetjingsløyve ikkje vert handsama innan fristen, så lenge kravet til lokalgodkjenning av ansvarsrett fell bort. Nordhordland Digitalt meiner at det er riktig at tiltaket kan setjast i gong, men at søknaden likevel skal handsamast av bygningsstyresmakta.

3.7 Avgrensing av klage

Nordhordland Digitalt meiner at det er riktig at det ikkje skal kunne klagast over tilhøve som er vurdert og avgjort i tidlegare avgjerd i saka.

Når det gjeld registreringssakene deler Nordhordland Digitalt departementet sitt syn når det gjeld at tiltak som er unntatt frå prosess ikkje er enkeltvedtak etter forvaltningslova, og at det difor ikkje er klagerett i desse tiltaka. Nordhordland Digitalt meiner at dette føl direkte av forvaltningslova, men ser at det likevel kan være tenleg å regulere det direkte i plan- og bygningslova av omsyn til eit tydeleg lovverk.

Nordhordland Digitalt deler også departementet sitt syn på at bygningsstyresmakta sin stadfesting av at eit tiltak likevel er søknadspliktig heller ikkje fell inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslova og der av ikkje inn under føresegn om klagerett. Også her ser Nordhordland Digitalt at det av omsyn til eit tydeleg regelverk likevel kan vere tenleg å regulere direkte i plan- og bygningslova at det ikkje er høve til å klage.

Departementet uttalar at det med dette innførast «unntak(ene) i klageadgangen», jf høyringsnotatet side 45, 3. avsnitt. Nordhordland Digitalt deler ikkje departementet sitt syn på at dette er unntak i klageadgangen, men der i mot er i samsvar med forvaltningslova i og med den avgrensinga som ligg i omgrepet enkeltvedtak.

3.8 Ferdigattest for eksisterande bygg

Nordhordland Digitalt er positiv til at det vært innført amnesti når det gjeld ferdigattest og lovleg bruk av bygg omsøkt før 01.01.1998. Det har vore vanskeleg for bygningsstyresmakta å vite kva dokumentasjon som skal leggjast til grunn for ferdigattest i desse sakene, og handsaminga har både for søker og bygningsstyresmakta fått ei proforma karakter.

3.9 Andre endringar

Nordhordland Digitalt har ingen merknad til presiseringar i plan- og bygningslova § 21-6 om privatrettslege tilhøve.

Når det gjeld oppfyljing av tekniske krav vil Nordhordland Digitalt stille spørsmål ved om det er riktig at bygningsstyresmakta på den eine sida skal godkjenne tiltak som openbart er i strid med TEK, og på den måte bidra til ulovlege tilhøve, for deretter å følgje opp tilhøva gjennom tilsyn og som ulovleg tiltak. Nordhordland Digitalt viser til Sivilombudsmannen sin uttale i sak 2011/1412 som har ført til at departementet har foreslått å innføre ei ny føresegn i § 29-10. Nordhordland Digitalt meiner at Sivilombudsmannen sine synspunkt gjer seg gjeldande i like stor grad når det gjeld tilhøve til TEK.

Spesielt når det gjeld tilgjengeleg tilkomst og tilgjengeleg bustadeining har bygningsstyresmakta røynsle med at det ofte er avvik. Dette er tilhøve som er lett å sjå ut i frå teikningsgrunnlaget, og som vil være vanskeleg å rette når tiltaket først er utført. Nordhordland Digitalt kan ikkje sjå at tiltakshavar eller samfunnet elles er tent med at bygningsstyresmakta ikkje skal kunne bidra til at avvik frå regelverket vert retta på eit så tidleg tidspunkt som mogleg.

Nordhordland Digitalt har ikkje merknad til at bygningsstyresmakta ikkje skal godkjenne plassering av byggverk i registrerings sakene, når desse tiltaka først er unntatt frå prosess.

Nordhordland Digitalt er positiv til at reglane om ein meter avstand til nabogrense for mindre tiltak vert kodifisert. Nordhordland Digitalt er også positiv til at det vert innført krav til nabosamtykke, saman med kommunal godkjenning, for tiltak plassert nærmare enn ein meter frå nabogrense.

Nordhordland Digitalt er positiv til at departementet følg opp Sivilombudsmannen sin uttale når det gjeld tiltak som skaper ulovlege tilhøve andre stader.

Nordhordland Digitalt har ikkje merknader til forslag som gjeld skjermingsverdige bygg.

4 Oppheving av krav om lokal godkjenning

Nordhordland Digitalt har forståing for at det er naudsynt med tilpassing for å ivareta Noreg sine forpliktingar etter internasjonalt avtaleverk.

Når krav til lokal godkjenning for ansvarsrett vert foreslått oppheva er Nordhordland Digitalt uroa for at det vil få uheldige konsekvensar for kvaliteten i byggverk og for effektiviteten i byggesaksprosessane. Røynsle viser at aktørar som ikkje har den naudsynte forståing for prosessuelle og materielle krav i byggesak påfører tiltakshavar tap av både tid og pengar.

Departementet peiker på at tiltakshavar må bere eit større ansvar og risiko når det gjeld tilhøve som først og fremst råkar tiltakshavar. Nordhordland Digitalt er ikkje samd med departementet i at potensielle feil først og fremst råkar tiltakshavar. Ein uakseptabel låg kvalitet i byggverk råkar forsikringsbransjen, domstolsapparatet, framtidige eigarar og samfunnet elles.

Det er samstundes dei private tiltakshavarane, som vert råka. Dei profesjonelle utbyggjarane vil vite å velje sine samarbeidspartar, medan dei private tiltakshavarane ikkje vil ha naudsynt kunnskap og røynsle til å styre unna dei ukvalifiserte aktørane.

Departementet sitt synet står samstundes i motstrid til tidelgare lovgjevarintensjonar om å heve kvaliteten i alle byggverk. Nordhordland Digitalt saknar ei nærare utgreiing kring kva konsekvensar departementet ser for kvaliteten i byggverk når bygningsstyresmakta ikkje lenger skal ha ein funksjon i kvalitetssikring av føretaka. Spørsmål om kvalitet kjem særleg på spissen når det gjeld mellombelse tenesteytarar, som kan ha andre kvalitetsreferansar enn norsk byggeskikk og klima tilseie.

Nordhordland Digitalt vil anmode departementet om å fortsetje kommunikasjonen mot EFTA/ESA for å finne gode løysingar for Noreg, og eventuelt vurdere andre verkemiddel for sikre kvalitet i byggverk, om krav til godkjenning av ansvarsrettar fell bort.

Radøy kommune sender eiga uttale og tek ikkje del i uttale frå Nordhordland Digitalt i samband med denne høyringa.

Med helsing

Nordhordland digitalt

Anny Bastesen

Fagstyremedlem