



**HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO KOMMUNE - FORSLAG TIL ENDRINGER I BYGGESAKSFORSKRIFTEN. NYTT KAP. 20 OM ADGANG TIL Å GI PÅLEGG OM UTBEDRING AV BEVARINGSVERDIGE BYGNINGER OG ENDRINGER I KAP. 14 OM UAVHENGIG KONTROLL M.M.**

Saksfremstilling:

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev datert 01.12.2011 sendt forslag til endringer i byggesaksforskriften til høring. Høringen gjelder forslag til nytt kapittel 20 i forskriften om adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger og det foreslås enkelte endringer i byggesaksforskriftens bestemmelser i kapittel 14 om kontroll av tiltak. Høringsfristen er 02.03.2012.

Forslaget til nytt kap. 20 gjelder for bevaringsverdige bygninger og pålegg skal bare kunne gis for bygninger med høy bevaringsverdi. Prosessen for ileggelse av pålegg er at det først fastslås at det er en bevaringsverdig bygning. Deretter må det fastslås at bevaringsverdien er høy og det må foreligge et klart forfall. Det kan eventuelt vurderes behov for pålegg om umiddelbar sikring. Alternativ bruk og regulering må vurderes i dialog med eieren. Det må utvises forsiktighet med hensyn til hvor langt utbedringen skal gå, og eiers situasjon, både økonomisk og på annen måte, tomteverdi, mulighet for økonomisk tilskudd osv må inngå i vurderingen om det kan gis pålegg. Det foreslås saksbehandlingsregler vedrørende krav til dokumentasjon, varslingsfrister, krav til forhåndskonferanse, frist for oppfyllelse m.v.

Forslaget til endringer i kap. 14 om kontroll gjelder i hovedsak presisering av hva kravet til uavhengighet for kontrollforetak innebærer, samt behov for klargjøring av forholdet mellom forskriften og Norsk Standard, dvs at forskriftens krav anses oppfylt når standard for gjennomføring av kontroll følges. Videre foreslås presisert hva kontrollen for våtrom og annen kontroll i tiltaksklasse 1 gjelder.

Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev med tilhørende høringsnotat, hvor forslagene gis en utfyllende presentasjon følger vedlagt, jf. vedlegg 1.

*Byrådet bemerker*

Forslag til høringsuttalelse fra Oslo kommune er forberedt av Plan- og bygningsetaten. Etaten har som ledd i forberedelsen forelagt høringsaken for andre berørte kommunale virksomheter til uttalelse. Etaten har mottatt uttalelse fra Byantikvaren. Plan- og bygningsetatens forslag til uttalelse fremgår av vedlagte kopi av brev datert 03.02.2012, jf. vedlegg 2. Vedlagt Plan- og bygningsetatens brev følger Byantikvarens uttalelse samt prosjektrapporten fra SUV-prosjektet, jf. vedlegg 3.

Byrådet slutter seg til Plan- og bygningsetatens forslag til høringsuttalelse. Det er foretatt noen mindre språklige endringer, men disse innebærer ingen realitetsendring. Byrådet

deler Plan- og bygningsetatens og Byantikvarens hovedsyn om at forskriften slik den nå er foreslått, har så mange vurderingstema at den ikke vil kunne la seg praktisere slik den er ment. Forskriften må undergis en vesentlig bearbeidning, dersom den ikke langt på vei skal bli verdiløs som virkemiddel for å forhindre at bevaringsverdige bygninger går tapt på grunn av manglende vedlikehold. Byrådet anbefaler med dette at det avgis høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av byrådets innstilling.

I forslaget til høringsuttalelse gis innledningsvis et sammendrag over hovedpunktene i Oslo kommunes syn på forskriftutkastet. Det gis deretter en orientering om situasjonen i Oslo kommune bl.a. om praktiseringen av tidligere og gjeldende plan- og bygningslov, og om Oslo kommunes innspill anledning ny plan- og bygningslov 2008. Til høringsforslagets gis deretter først noen generelle kommentarer, før de enkelte paragrafer i forskriftutkastet kommenteres nærmere.

Byrådet viser til byutviklingskomiteens møte 18.01.2012, hvor det ble meddelt at høringsuttalelse i angjeldende sak skal forelegges bystyret. Av hensyn til høringsfristen 02.03.2012 ble forutsatt at byrådets innstilling sendes Kommunal- og regionaldepartementet innen den ordinære høringsfristen, men med forbehold om eventuelle endringer i uttalelsen etter bystyrets behandling. Byrådsavdeling for byutvikling har i brev av 30.01.2012 til Kommunal- og regionaldepartementet informert om dette og samtidig også anmodet om utsatt høringsfrist til 30.03.2012. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 09.02.2012 meddelt at utsatt høringsfrist vanskelig kan innvilges for denne sakens vedkommende, ettersom forskriften etter planen skal tre i kraft 01.07.2012.

#### *Vedtakskompetanse*

Bystyret vedtok i møte 30.05.2001, sak 218, å delegere til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. Etter at byutviklingskomiteen var underrettet om høringen, ba byutviklingskomiteen i møte 18.01.2012 imidlertid om at kommunens uttalelse i denne saken legges frem til behandling i komiteen og bystyret. Byrådet legger derfor saken frem for bystyret.

#### Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune avgir følgende uttalelse til endringforslaget i byggesaksforskriften om nytt kap. 20 om pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygg og til endringer i kap. 14 om kontroll av tiltak:

#### **SAMMENDRAG**

Bakgrunnen for nytt kap. 20 i byggesaksforskriften er å sikre hjemmel til å kunne pålegge huseier å vedlikeholde bevaringsverdig bebyggelse.

I tillegg til å begrense påleggshjemmelen til bygninger med høy bevaringsverdi, inneholder forskriftsforslaget til nytt kapittel 20 så mange skjønsmessige vurderingstema at den ikke lar seg praktisere slik den er foreslått. Forskriften, slik den nå foreligger, vil ikke kunne ivareta de hensyn den er ment å ivareta.

Innføringen av det nye begrepet "høy bevaringsverdi" er med på å begrense forskriftens virkeområde mer enn det som lå til grunn i Stortingets behandling. Det anbefales at ordet høy fjernes fra forskriftsteksten. Det er beklagelig at forskriften heller ikke dekker estetiske kvaliteter, slik Stortinget forutsatte skulle inngå i forskriften.



Det at kommunen i varsel om pålegg skal orientere om ”hvilken alternativ bruk som kan vurderes” ligger utenfor plan- og bygningsmyndighetenes rolle og kompetanseområde, og bør derfor tas ut av forskriften.

Forslag til § 20-5 om ”Pålegg om utbedring” krever vesentlig bearbeiding. Dersom bestemmelsen blir stående uendret, vil forskriften langt på vei være verdiløs.

Forslag til 14-1 om ”krav til uavhengig kontrollerende foretak” legger opp til at kontrollforetak ikke behøver å være uavhengig av tiltakshaver. Dette er Oslo kommune sterkt uenig i. Departementet begrunner dette med at tiltakshaver og kommune vil ha sammenfallende interesser i at ”kontrolleren foretas på en kvalifisert måte”. Dette kan ha en viss gyldighet for selvbyggere og de som bygger egen bolig, men hovedtyngden av utbygging i byene utføres av profesjonelle aktører for raske videresalg. I de sistnevnte tilfellene vil ikke departementets argument ha gyldighet.

#### INNLEDNING

Høringen gjelder forslag til nytt kapittel 20 om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger jf plan- og bygningsloven (pbl) § 31-4, og endringer i byggesaksforskriftens bestemmelser i kapittel 14 om kontroll av tiltak.

Oslo kommune er i all hovedsak enig i at det er behov for tillegg til forskriften og endringer av den, men er ikke enig i utformingen av bestemmelsene og ønsker å kommentere de konkrete forslagene.

#### BAKGRUNN

##### *Oslos særstilling og bruk av tidligere lovgrunnlag*

Oslo står i en særstilling blant landets byer når det gjelder omfang av eldre, bevaringsverdig bebyggelse, deriblant større murgårder, og da også problemer knyttet til at vedlikeholdet ikke er forsvarlig. Problemene med forfall knytter seg til at bygningene i store deler av det sentrale byområdet er oppført på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet og er oppført i pusset mur som er vedlikeholdskrevende. Vedlikeholdet er krevende på grunn av klimaforhold (frostsprengning) og luftforurensing (fortærer murpuss, betong og armering). Mangelfullt vedlikehold av slike bygninger får store konsekvenser for så vel den enkelte bygning som for miljøet rundt.

Plan- og bygningsetaten har i perioden fra 2007 til 2012 gjennomført et SUV-prosjekt (SUV; sikring, utbedring, vedlikehold). Det har i dette prosjektet vært spesielt fokusert på virkemidler for sikring og vedlikehold av bygninger. Gjennom en koordinert, proaktiv aksjon over et par år har 112 bygninger fått pålegg, og så godt som alle bygningene har blitt sikret og er deretter gitt et nødvendig vedlikehold.

Hjemmelen for pålegg var pbl 1985 § 89 ”vedlikehold og utbedring” 1. ledd siste pkt. ”Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av denne bestemmelsen”, og bestemmelsen ble tolket og praktisert som en selvstendig hjemmel til å pålegge sikring, utbedring og vedlikehold. Fylkesmannen har i flere avgjørelser støttet etatens tolkning av bestemmelsen og opprettholdt etatens pålegg som er påklaget.

##### *Initiativ overfor Stortingskomiteen i 2008*

Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren mente at selv ikke dagjeldende lovverk var et godt nok verktøy for sikring, utbedring og vedlikehold av eksisterende byggverk da vedlikeholdsansvaret ikke var tydeliggjort tilstrekkelig. Fra Oslo kommunes side ble ny hjemmel i forslag til § 31-3 ikke vurdert som tilstrekkelig, da den ikke gav hjemmel til å



pålegge utbedring/vedlikehold, kun sikring. Det var avgjørende med en generell hjemmel til å pålegge dette. I forslag til § 31-4 var det gitt adgang til å utarbeide forskrift som gir kommunen anledning til å gi pålegg om utbedring. Det ble vurdert som uheldig at utbedringshjemmelen ble begrenset til kun å gjelde bestemte typer byggverk, f.eks. de som regnes som bevaringsverdige.

Oslo kommune v/ byråd for byutvikling ledet i 2008 deputasjon i Stortingskomiteen vedrørende forslaget til ny bestemmelse og problemstillinger vedrørende sikring og vedlikehold av bevaringsverdige bygninger. Oslo kommune fremsatte forslag til nye bestemmelser om sikring, vedlikehold og utbedring (pbl §§ 31-3 og 31-4). Det ble allerede da påpekt at det er viktig at en forskrift blir utarbeidet raskt, slik at kommunen ikke skulle bli sittende en lang periode uten fungerende lovverk. Forslaget fra Oslo kommune ble ikke fulgt opp i lovteksten, men Stortingskomiteen forutsatte at forskrift som hindret forfall ble fremmet raskt av departementet.

#### *Forskjellen mellom tidligere og nåværende lovtekst*

Bestemmelsen som skal erstatte pbl 1985 § 89 er pbl 2008 § 31-3, og er dagens generelle påleggshjemmel. Den beskriver eiers plikter på samme måte som den gamle bestemmelsen, men begrenser kommunens adgang til å gi ”pålegg om sikring og istandsetting”. Det er i dag uklart hvor langt kommunen kan gå i kreve ”istandsetting”.

Pålegg om utbedring er i dag hjemlet i § 31-4, og forutsetter de nærmere bestemmelser som nå er på høring. Gammel lov refererte til ordet vedlikehold, som i dagens lovtekst er fjernet.

Forskriftsbestemmelsene er ment å klargjøre hvordan kommunen kan følge opp bygningers forfall.

Ved praktiseringen av pbl 1985 § 89 ble det videre anerkjent at man kunne stille krav til at god estetisk kvalitet ble ivaretatt på tilsvarende måte som pbl 1985 § 74 nr. 2 (tilsvarer dagens § 29-1). Dette er heller ikke noe dagens forskriftsforslag legger til rette for.

#### FORSKRIFTENS INNHOLD

Del 1 – forslag til forskrift til pbl § 31-4 om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger

Slik forslaget fremstår i dag, vil ikke bestemmelsene gi kommunen anledning til å oppnå resultater tilsvarende SUV-prosjektet. Det vanskeliggjør kommunens oppfølging at det ikke er det åpenbare forfallet og bygningens bevaringsverdi som skal ligge til grunn for et pålegg, men at det er eiers økonomiske forhold som skal være det helt avgjørende moment. Forskriftsforslaget åpner også for at eier kan utsette vedlikeholdet til det uvisse inntil ”fremtidige bruksmuligheter” er avklart. Dette er svært problematisk fordi det skaper en forvaltningsmessig meget uklar rolle for bygningsmyndighetene.

Oslo kommune hadde sett fram til en forskrift om utbedring av både eksisterende, arkitektonisk verdifulle og bevaringsverdige bygninger som skulle gjøre ansvaret tydeligere for eier og kommunens oppfølgingsarbeid enklere i forbindelse med vedlikehold av slike bygninger. Dette da kommunen som over nevnt gjennom arbeidet med SUV-prosjektet erfarte og tidlig signaliserte at dette er et sentralt behov. Forskriftsforslaget svarer på ingen måte til kommunens forventninger. Forskriftsteksten inneholder så mange begrensninger og skjønnsmessige vurderingstema at den ikke lar seg praktisere uten vesentlig omarbeiding. Dette er urovekkende, da Oslo kommunes nylig utgitte rapport fra SUV-prosjektet med tydelighet viser Oslos utfordringer rundt dette



temaet, samtidig som den viser at kommunens oppfølging etter gammelt regelverk har gitt gode resultater. Se vedlagte rapport som tydelig viser situasjonen før og etter.

Oslo kommune kan heller ikke se at forskriftsteksten gir et godt svar på "bestillingen" gitt av Stortingskomiteen i Innst. O. nr 50 2008/2009. Det vises her til at det i en flertallsmerknad anføres at "*estetisk kvalitet*" også skal gi grunnlag for at kommunen kan pålegge istandsetting og vedlikehold. Dette er ikke inntatt i forskriftsteksten i det hele tatt, derimot helt nedtonet i merknadene. Departementet anbefales å innta nærmere bestemmelser om hvordan dette forhold skal utformes i bestemmelsene.

Ad Forslag til § 20 -1 Formål:

*"§ 20-1 Formål*

*Denne forskrift kapittel 20 skal hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting, og ivareta de verdier slike bygninger representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme."*

Forskriften angir at de nye bestemmelsene skal hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller i standsetting, og ivareta de verdier som slike bygninger representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme.

Det er Oslo kommune vurdering at bestemmelsen innfører to vurderingsmessige temaer som vil forhindre en tilfredsstillende behandling av utbedring/vedlikehold av bevaringsverdige bygninger.

Det er etter Oslo kommunes oppfatning svært uheldig at begrepet "*høy bevaringsverdi*" er tatt inn i forskriftsteksten. Innføring av dette begrepet vil vanskeliggjøre kommunens arbeid med å sikre at bevaringsverdige bygninger ikke forfaller. Dette skyldes de skjønsmessige vurderingene som skal legges til grunn for et pålegg. Hva som er høy bevaringsverdi vil bli et typisk moment som vil påklages og vil i sin tur trenere oppfølgingen. Gradene av bevaringsverdi er utfyllende beskrevet i forslaget § 20-3 og dette må anses som en tilstrekkelig beskrivelse av hva som er bevaringsverdig. Oslo kommune har ingen forståelse for at lovgiver snevrer inn hva som er bevaringsverdig. Det vises også til at det i lovkomiteens Innstilling O nr. 50 2008/2009 ikke legges opp til at begrepet bevaringsverdi skal knyttes opp mot høy bevaringsverdi.

Oslo kommune mener videre at det, som etter pbl 1982 § 89, må kunne stilles krav til at god estetisk kvalitet blir ivaretatt på tilsvarende måte som pbl § 29-1 stiller krav til ethvert tiltak.

Oslo kommune foreslår følgende for § 20-1:

- begrepet "høy" bevaringsverdi utgår og erstattes med kun bevaringsverdi
- at det fremgår at kommunen kan stille krav til at god estetisk kvalitet blir ivaretatt på tilsvarende måte som pbl § 29-1 ved gjennomføring av utbedringstiltakene.

Ad Forslag til § 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn:

*"§ 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn*

*Der det er åpenbart at tilstanden til en bevaringsverdig bygning er slik at det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, kan kommunen kreve de opplysninger av bygningens eier som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for pålegg, og hva pålegget skal gå ut på.*

*Kommunen skal tilby forhåndskonferanse. Plan- og bygningsloven § 21-1 og denne forskrift § 6-1 om forhåndskonferanse gis tilsvarende anvendelse. Eier skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring.*



*Der det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, jf. plan- og bygningsloven § 31-4, kan kommunen føre tilsyn med bygningen, jf. plan- og bygningsloven § 31-7.*

*Dokumentasjonen skal vise bygningens tilstand og angi hvilke tiltak som kan iverksettes for å bringe bygningen tilbake til en tilstand som i tilstrekkelig grad ivaretar bevaringsverdiene. Tiltakene kan omfatte bygningens eksteriør, samt fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av bygningen.*

*Ved utferdigelse av pålegg om dokumentasjon skal det settes rimelig frist for utarbeidelse av dokumentasjonen.”*

Forslaget legger opp til at kommunen i disse sakene skal tilby forhåndskonferanse.

Det bemerkes at tiltakshaver allerede har krav på at det skal avholdes forhåndskonferanse i pbl § 21-1. Videre vil det under enhver omstendighet følge av kommunens veiledningsplikt og alminnelige forvaltningsmessige prinsipper at kommunen må avholde forhåndskonferanse eller møter for å avklare forhold tiltakshaver/eier er usikker på. Oslo kommune ser ingen grunn til å forskriftsfeste en slik plikt.

Videre fremgår det av forslaget at *”eier skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring”*. Oslo kommune kan ikke se at det er grunnlag for at det spesielt skal gis mulighet til å fremme alternativ bruk under arbeidet med sikring og vedlikehold. Det er en generell adgang til å søke om bruksendring etter plan- og bygningsloven. En presisering av dette, som angitt i forskriften vil kunne føre til at gjennomføringen av nødvendige pålegg vanskeliggjøres og forsinkes. Se for øvrig kommentarer til § 20-5.

Det innføres også en bestemmelse om tilsyn, som i denne sammenheng knytter seg til at kommunen skal ha anledning til å besiktige tiltaket. Oslo kommune kan heller ikke se at det er behov for en egen bestemmelse om dette. Dette følger direkte av pbl § 31-7. Videre er det et poeng at det vanligvis vil være det eksteriørmessige forfall som i utgangspunktet initierer en sak om vedlikehold. Det er også sagt i merknadene at tilstanden skal være lett å se, og dette peker typisk på skader som kan sees uten å gjennomføre et mer omfattende tilsyn.

Oslo kommune foreslår følgende for § 20-2:

- ordet *”tilsyn”* i overskriften utgår
- bestemmelsens første ledd opprettholdes
- bestemmelsens andre ledd og tredje ledd om forhåndskonferanse og tilsyn utgår
- første setning i 4. ledd vedrørende dokumentasjon om bygningens tilstand beholdes, mens resten av leddet utgår.

Ad Forslag til § 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring:

*”§ 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring*

*Før pålegg etter § 20-5 gis, skal eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, gis varsel på minst 4 uker til å uttale seg. I varselet skal det fremgå hvilke forhold pålegget vil inneholde, hvordan pålegget skal etterkommes, og hvilken alternativ bruk som kan vurderes.”*

Forslaget innebærer at *”eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til”* gis et varsel om pålegg med minst 4 ukers uttalelsesfrist. Det skal fremgå av varselet hvilke forhold pålegget vil inneholde, hvordan pålegget skal etterkommes og hvilken alternativ bruk som kan vurderes.



Oslo kommune foreslår at første setning endres fra *"eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til"* endres til *"eier eller den ansvarlige"*. Dette er en språklig forenkling og vil ikke innebære noen realitetsendring.

Det foreslås videre at fristen i første punkt endres fra 4 til 3 uker slik at det er i henhold til lovens § 32-2. Oslo kommune kan ikke se at det er kommentert i merknadene hvorfor fristen er endret. Oslo kommune kan ikke se at det er noen grunn til å fravike lovens ordinære krav på dette punktet.

I bestemmelsens siste setning, siste pkt. fremgår det at det i varselet skal angis hvilken alternativ bruk som kan vurderes. Forslaget forstås slik at kommunen skal vurdere alternativ bruk for eier og videre foreslå det for eier i varsel om pålegg. Oslo kommune er sterkt uenig i dette, og mener at kravet må utgå i alle tilfeller også dersom det er tiltakshaver som er ment å vurdere dette. Ytre vedlikehold har ikke noen sammenheng med bruken av bygget. Det vises til en samlet begrunnelse for dette i Oslo kommunes kommentarer under § 20-5.

Oslo kommune foreslår følgende til § 20-4:

- begrepet *"den ansvarlige"* innføres i bestemmelsen i stedet for *"den han har overlatt ansvaret til"*
- fristen på 4 uker endres til 3 uker
- forslag om *"alternativ bruk"* fjernes.

Ad Forslag til § 20-5 Pålegg om utbedring:

*"§ 20-5 Pålegg om utbedring*

*Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, når forfall eller skader vil føre til at bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.*

*Pålegget kan omfatte nødvendig utbedring for å bringe hele eller deler av bygningen til en tilstand som ivaretar den høye bevaringsverdien. Der det er nødvendig for å hindre ytterligere forfall, kan kommunen også gi pålegg om istandsetting av fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold for at bygningen ikke skal gå tapt.*

*Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet, og skal stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt. Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot det.*

*Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Hvor konsekvensene av et pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende, kan kommunen gi pålegg om sikring av bygningen, for å stanse påbegynt forfall.*

*Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse. Kommunen kan forlenge fristen i påvente av økonomiske tilskudd, utredninger om alternativ bruk, omregulering mv."*

Oslo kommune er særlig kritisk til § 20-5. Oslo kommune foreslår både språklige forenklinger og at flere begreper fjernes, da kommunen ser det som svært uheldig at det innføres nye skjønsmessige vurderingstemaer som blant annet alternativ bruk for tiltaket, økonomi og helse. Oslo kommune mener også at forskriftsteksten har blitt urimelig lang og uoversiktlig slik den fremstår i forslaget.

I bestemmelsens første ledd foreslår Oslo kommune at begrepet *"den han har overlatt bygningen til"* byttes ut med *"den ansvarlige"*. Dette innebærer kun en språklig forenkling



slik det er redegjort for i tilknytning til § 20-4. Videre bør "høy" foran bevaringsverdi utgå med samme begrunnelse som redegjort for i tilknytning til § 20-1.

Annet ledd omhandler hva pålegget kan omfatte. Slik Oslo kommune har oppfattet det, er det ikke ment å begrense påleggsadgangen sammenlignet med ordinære pålegg, og Oslo kommune forslår at dette utgår i selve forskriftsteksten og heller inngår i merknadene til bestemmelsene. Dette da leddet fremstår som unødvendig som forskriftstekst, fordi den vil virke ytterligere kompliserende når slike pålegg ikke er underlagt andre rammer enn ordinære pålegg.

Bestemmelsens tredje ledd er det Oslo kommune vurderer som mest problematisk og dette foreslås vesentlig bearbeidet. Før pålegg kan gis legges opp til at kommunen skal foreta svært mange skjønsmessige vurderinger som vil bidra til at ønsket vedlikehold ikke gjennomføres eller i beste fall utsettes på uviss tid.

*"Kostnadene ved gjennomføringen av pålegget"*

Kostnadene ved pålegget er også foreslått et vurderingstema når kommunen ilegger pålegg om utbedring med hjemmel i pbl § 31-4. Oslo kommune mener formuleringene i dette forslaget legger opp til et unødvendig stort skjønsmessig spillerom som vil vanskeliggjøre forståelsen av hva som skal ha betydning for om pålegget lar seg gjennomføre. Slik den er formulert legger den opp til teoretiske vurderinger av økonomiske forhold/verdier som kan tenkes gå tapt ved unnlatt oppfølging. Det kan ikke tilligge kommunen å foreta økonomiske analyser av eiendommens driftsverdi.

Det følger av forvaltningsrettslige prinsipper at forvaltningen må vurdere vedtakets rimelighet, og i slike vurderinger vil det foretas avveininger hvor vedtakets økonomiske belastning vil være et av flere momenter, for eksempel for de tilfeller det er åpenbart misforhold mellom kostnadene ved utbedring og bygningens verdi. Oslo kommune mener av den grunn at setningen vedrørende kostnadene ved gjennomføringen av pålegget må tas ut.

*"Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter ... taler mot det"*

Departementet legger opp til et system hvor kommunen i varsel om pålegg skal redegjøre for hvilken "alternativ bruk som kan vurderes", og at pålegg ikke kan gis når "fremtidige bruksmuligheter" taler mot det.

Oslo kommune mener at dette vil forsinke og hindre effektiv gjennomføring av utbedringspålegget. En slik vurdering gjøres normalt i forbindelse med en bruksendringssøknad, og det synes uhensiktsmessig at kommunen på eget initiativ skal gå inn på vurderinger av hvorvidt tiltaket er egnet for alternativ bruk og om pålegg således ikke kan ilegges.

Dette blir en slags foreløpig saksbehandling forut for en søknad som skal gi tiltakshaver informasjon om hvilken alternativ bruk som kan vurderes. I hvilken grad disse foreløpige vurderinger skal virke bindende for kommunen ved behandling av etterfølgende søknader, og slik sett være av noen verdi for tiltakshaver, er uklart.

Alternativ bruk vil som oftest innebære en omregulering eller en dispensasjon fra plan, og forslaget legger derfor opp til at kommunen skal gjøre den utredningen og de analysene som vanligvis tilligger tiltakshaver og ansvarlig søker. Slik Oslo kommune ser det vil dette kun bidra til en tungrodd og lite smidig prosess for oppfølging av disse tiltakene.



I tillegg til det arbeidet kommunen må gjøre for å redegjøre tilfredsstillende for alternativ bruk og den tiden dette til ta, vil en søknad eller et forslag om alternativ bruk fra tiltakshaver måtte vurderes som mulig fristutsettende for et pålegg.

Det er Oslo kommune oppfatning at en slik vurderingsplikt av alternativ bruk vil innebære et så uoversiktlig konsekvensbilde for kommunen at bestemmelsen ikke vil bli bruk slik den er ment. Alle disse forholdene bidrar til at gjennomføringen av et pålegg, som i utgangspunktet ilegges fordi det har oppstått et påtrengende behov for vedlikehold, treneres og forsinkes uhensiktsmessig mye.

*"Pålegg kan ikke gis ... når eiendommens økonomiske bæreevne ... taler mot det"*

Kommunen skal ifølge forslaget vurdere eiendommens økonomiske bæreevne. Dette er et forhold som grenser mot "eiendommens fremtidige bruksmuligheter" og må vurderes i sammenheng med dette.

Det er uklart hvilke temaer som skal inngå i denne vurderingen, og hvordan eiers økonomiske forhold skal inngå i vurderingen. Som eier av en bygning forutsettes også en viss økonomisk evne til å vedlikeholde den. Det presiseres at plan- og bygningslovens hovedansvar og formål er å ivareta bygningens behov, ikke eiers.

De økonomiske aspektene ved illeggelse av pålegg er ivaretatt i Oslo kommunes forslag til nytt 3. ledd.

*"Pålegg kan ikke gis når ... den ansvarliges situasjon taler mot det"*

Oslo kommune forstår teksten "den ansvarliges situasjon" slik at kommunen skal vurdere evt. helsemessige eller sosiale begrensninger hos den ansvarlige. Dette fremstår som et klart utenforliggende forhold i denne typen saker som på ingen måte kan inngå i Oslo kommunes vurdering. Dette er nok et skjønsmessig vurderingstema som klart vil bidra til å uthale en sak.

Det er Oslo kommunes oppfatning at andre setning i 3. ledd *"Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot det"* i sin helhet må utgå.

Det foreslås at 4. og 5. ledd foreslås omskrevet og slått sammen. Andre setning i 4. ledd fjernes og det samme gjelder 2. setning i 5. ledd.

Oslo kommune foreslår følgende ny formulering av § 20-5:

*"Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier, eller den ansvarlige, når forfall eller skader vil føre til at bygning eller deler av bygning forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.*

*Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse."*

Del 2 - Forlag til endringer i Kapittel 14 Kontroll av tiltak

Forslaget innebærer noen redigeringsmessige endringer, men i tillegg en utvidelse av uavhengighetsbegrepet ved gjennomføring av kontroll.

Generelt vil Oslo kommune bemerke at det å definere "kontroll" som én



funksjon, og ikke som ”kontroll av prosjektering” og ”kontroll av utførelse” hver for seg trolig vil føre til misforståelser. Begrepene bør deles slik det er gjort i øvrige bestemmelser.

Ad Forslag til § 14-1 Krav til uavhengighet for kontrollerende foretak.

*§ 14-1 andre ledd skal lyde:*

*”Kontrollerende foretak skal ikke ha personlig eller økonomisk tilknytning som kan påvirke kontrollen. Dette skal bekreftes i ansvarsrettssøknaden, og gjelder både i forhold til tiltakshaver og de foretak som prosjekterer eller utfører arbeidet som skal kontrolleres.”*

Departementets forslag til § 14-1 andre ledd er et forsøk på å klargjøre hva uavhengighetsbegrepet innebærer slik at foretakene vet hvordan de skal organisere seg, både som foretak og i det enkelte tiltak for å kunne opp tre uavhengig. Det er foreslått at kravet om uavhengighet til tiltakshaver fjernes, noe Oslo kommune er sterkt kritisk til.

Begrunnelsen til forslaget er blant annet at tiltakshaver normalt vil ha sammenfallende interesser med kommunen. Oslo kommune kan ikke se at dette stemmer med kommunens erfaringer, da det blant annet oppleves at tiltakshaver og totalentreprenører (foretak med det økonomiske ansvar for hele prosjektet) er de som oftest presser aktørene med hensyn til kostnader. Oslo kommunes erfaring er at resultatet da i mange tilfeller blir løsninger som ikke er i samsvar med regelverket, med dokumentasjon som ikke er tilstrekkelig. Oslo kommune mener derfor at det vil være viktig å beholde muligheten til å gripe inn i slike forhold allerede ved tidspunktet for søknad om ansvarsrett. Krav om partsnøytralitet må etter Oslo kommunes vurdering ha større betydning.

Etter Oslo kommunes oppfatning fremkommer det i merknadene til § 14-1 at Kommunal – og regionaldepartementet sammen med Direktoratet for byggkvalitet allerede har fjernet seg fra lovens utgangspunkt i pbl § 24-2 ”Kontroll skal gjennomføres uavhengig....”. Oslo kommune ser dette som uheldig når det uttrykkes i merknadene til forskriftsforslaget at departementet samt direktoratet aksepterer at en prosjekteringsrådgiver også kan inneha funksjonen kontroll av utførelsen i samme prosjekt. Begrensningen er at kontrollen ikke skal skje for eget arbeid. I foreliggende forslag går man enda lenger og tillater også at tiltakshavers foretak kan utføre kontrollen så lenge kontrollforetaket er en egen juridisk enhet og da er utskilt med eget organisasjonsnummer i Brønnøysundregisteret. Etter Oslo kommunes syn medfører dette at departementet og direktoratet helt har fjernet seg fra lovgrunnlaget og en alminnelig forståelse av begrepet ”uavhengig”.

At foretak enten de er tiltakshaver, prosjekterende eller utførende skal kunne ha kontrollfunksjon i samme byggeprosjekt skaper ikke tillit til at kontrollen utføres uavhengig. I forvaltningsloven er offentlig tjenestemann inhabil dersom han er part i en sak eller det er forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Poenget er at man skal unngå at det kan oppstå en situasjon som innebærer en fordel for vedkommende. Tilsvarende burde kravet til uavhengighet tolkes langt mer i tråd med forvaltningsprinsipper samt etter alminnelig språkforståelse, og da mer direkte og i tråd med lovteksten. I lys av erkjennelsen om at egenkontrollordningen ikke har fungert, og at byggskadene fortsatt er omfattende, bør det innføres strengere kontrollordninger som bedre sikrer en høyere kvalitet i byggeprosjektene.

Kravet til uavhengighet i pbl må få større gyldighet og det oppfordres til en langt mer restriktiv forståelse og praktisering av bestemmelsen.

Oslo kommune foreslår følgende til § 14-1, 1. ledd:

*”Kontrollerende foretak skal være uavhengig av øvrige foretak som kontrolleres”.*



Ad Forslag til § 14-2 Obligatoriske krav om uavhengig kontroll.

§ 14-2 første ledd 3. setning skal lyde:

"Ansvarlig kontrollerende skal kontrollere at det er gjennomført tilstrekkelig prosjektering av fuktsikring, herunder utforming av viktige løsninger, at det foreligger nødvendig produksjonsunderlag innenfor kontrollområdet, og at utførelsen er gjennomført i samsvar med produksjonsunderlaget."

§ 14-2 annet ledd bokstav d) skal lyde:

"d) brannsikkerhet, hvor kontrollkravet begrenses til prosjektering av brannsikkerhetsstrategi/konsept."

§ 14-2 siste ledd skal lyde:

"Når prosjektering, utførelse og kvalitetssikring er gjennomført i samsvar med relevant, gjeldende Norsk Standard med kontrollanvisninger, (eller likeverdig europeisk standard) begrenses kontrollkravet til kontroll av at standardens kontrollanvisninger for utvidet kontroll er fulgt."

Oslo kommune forutsetter at standarden som eventuelt vil bli utgitt vil beskrive faktisk/fysisk kontroll med det produktet som prosjekteres eller utføres, slik at eventuelle feil ved prosjektering eller utførelse blir avdekket ved kontrollen.

Byrådet, den 23 FEB 2012

  
Torger Ødegaard

  
Bård Folke Fredriksen

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1. Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 01.12.2011 med høringsnotat
2. Plan- og bygningsetatens brev av 03.02.2012
3. Vedlegg til Plan- og bygningsetatens brev av 03.02.2012

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen