



STAVANGER KOMMUNE

Kultur og byutvikling
Byggesak

Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement
Pb. 8112 Dep

0032 OSLO

Postadr.: Postboks 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Olav Kyrres gate 23
Telefon: 04005. Faks: 51507026
E-post: postmottak.kbu@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE
PAP-11/15231-9

JOURNALNR.
13250/12

DATO
29.02.2012

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I BYGGESAKSFORSKRIFTEN UTTALELSE FRA STAVANGER KOMMUNE

Vi viser til høringsforslag for endringer i byggesaksforskriften fra Kommunal- og regionaldepartementet, datert 3. februar 2012.

I. Pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygg

Del 1 av høringsforslaget gjelder Plan- og bygningslovens (pbl) § 31-4 om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige byggverk på bakgrunn av bl.a. verneverdi.

Vi leser høringsforslaget slik at hensikten først og fremst er å komme såkalt spekulativt forfall til livs – altså det at eiere bevisst lar (vernedede og verneverdige) bygninger stå og forfalle i håp om at de til slutt skal få rivetillatelse og dermed kan få en større økonomisk gevinst ut av eiendommen enn det den stående bygningen kan generere. Vi tolker intensjonen som god og synes det er noen gode ansatser i forslaget. Men det at forskriften i så stor grad konsentrerer seg om å forebygge forfall som gir eieren en økt økonomisk gevinst, gjør også at den passivt åpner for at verneverdige kulturminner kan forfalle så lenge det ikke gir eieren noen vinning. Samtidig legger forslaget også så mange begrensninger på anvendelsen av pbl § 31-4 at det samlet sett nesten blir umulig å bruke denne hjemmelen.

§ 20-1, Formål

Formålet med forskriften er å hindre at «bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting (...)». (Vår utheving.)

I Plan- og bygningsloven, også i § 31-4, brukes begrepet *byggverk*, som – i motsetning til *bygninger* – også omfatter konstruksjoner og anlegg. Forskriften skal bare gjelde bygninger. På den måten blir det uklart om også lovteksten skal tolkes slik at den bare gjelder bygninger. Motivasjonen for ikke å la forskriften gjelde byggverk, er ellers uklar for oss. Det er like uheldig at verneverdige konstruksjoner og anlegg forfaller som at bygninger gjør det, for eksempel vernede steingjerder og deler av industrielle kulturminner.

Vi opplever også bruken av «høy» bevaringsverdi i formålsparagrafen som svært problematisk. Det er altså ikke nok å fastslå at bygningen (byggverket) er bevaringsverdig, enten fordi den er tatt med i reguleringsplan med verneformål eller fordi den har verdi som kulturminne ut fra de kriteriene som nevnes i § 20-3 (eller Riksantikvarens lignende verdisett). Kommunen må likevel utrede om bevaringsverdien er høy eller ikke. Det vil virke mot sin hensikt og undergrave hele verneformålet i reguleringsplan hvis man innenfor et verneområde skal akseptere at enkelte, kanskje de fleste, bygninger forfaller fordi de ikke er verneverdige «nok» - for eksempel basert på at andre bygninger i samme område tross alt har høyere verdi.

Selv om høringsforslaget åpner for at miljøverdi kan være et argument for å vurdere verneverdien som høy selv for bygninger som ikke er enestående i seg selv, peker forskriften tilbake mot en tid der kulturminnevernet bare var opptatt av enkeltmonumenter og ikke av kulturmiljøer. Dette er uheldig, og en slik forskriftstekst kommer til å føre med seg endeløse argumentasjonsøvelser fra kommunenes side og langvarige diskusjoner med eier eller andre som ikke er enige i argumentasjonen.

Foreldet virker også forslaget i merknaden til § 20-1 om at kommunene (til en viss grad) kan «regne ut» bygningers verneverdi gjennom å gi dem poeng for ulike kulturminneverdier og vekte disse mot hverandre. Høy score på ett av kriteriene burde jo i mange tilfeller være nok til at en bygning har svært høy verneverdi, selv om den ikke scorer høyt på noen av de andre – dette gjelder særlig sjeldenhet og autenticitet. En slik forståelse ligger også innbakt i det norske bygningsvernet, i og med at alle bygninger fra før 1650 er automatisk fredet utelukkende i kraft av sin alder (fordi så gamle bygninger er sjeldne). En matematisk fundert verdivurdering er ikke et godt arbeidsverktøy- selv ikke som et hjelpemiddel.

§ 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn

Plan- og bygningslovens § 12-7,6 åpner for vern av interiør, noe som inntil 2008 var forbeholdt kulturminneloven. Denne muligheten kommer nok til å bli brukt med stor forsiktighet, både med tanke på graden av inngrep i den private eiendomsretten og med tanke på kontrollmuligheter. Men hvis denne vernemuligheten overhodet skal kunne brukes, må det være praktisk mulig å kontrollere interiører dersom det er rimelig grunn til å tro at verneverdier holder på å gå tapt. Muligheten til å innhente dokumentasjon av, evt. få fysisk tilgang for å kontrollere vernede interiører i slike tilfeller, bør fremgå eksplisitt av forskriftsteksten.

Høringsforslagets krav om at tilstanden til en bevaringsverdig bygning *åpenbart* skal være slik at det kan være aktuelt med pålegg for at en skal kunne kreve dokumentasjon, kan være vanskelig å imøtekomme når det gjelder eksteriør og konstruksjon, og er helt umulig når det gjelder interiør. «Åpenbart» bør derfor skiftes ut med «grunn til å tro», jf. også pbl § 31,7. I merknadene til forskriftsteksten utlegges også forskriftsforslaget i tråd med dette, slik at ordet «åpenbart» i selve forskriftsteksten virker for sterkt.

§ 20-3 Bevaringsverdige bygninger

I oversikten over bygninger som uten nærmere vurdering kan regnes som bevaringsverdige, savner vi fredede bygninger og bygninger som er tatt med i juridiske bindende statlige og kommunale verneplaner.

I merknaden til § 20-3 er det foreslått at kommuner som ikke selv har kulturminnefaglig kompetanse skal innhente vurdering av verneverdi fra «myndighet, foretak eller organisasjon som har slik kompetanse», og her nevnes bl.a. konsulentfirmaer og lokale historielag som eksempler på

de to sistnevnte kategoriene. Vi mener det eneste riktige er at kommuner uten egen kulturminnefaglig kompetanse rådfører seg med fylkeskommunen som regional antikvarisk myndighet. Dette vil sikre at sakene blir vurdert av noen med formell kompetanse på feltet og sørge for en viss grad av likebehandling. Ofte vil det i alle tilfelle være naturlig at fylkeskommunens kulturavdeling får en rolle i slike saker i mindre kommuner. Fylkeskommunen kan bidra med eller formidle tilskudd, og i mange tilfeller delta i idéutvikling med tanke på fremtidig verdiskapning. Det fører i alle fall galt av sted hvis konsulentfirmaer eller tilfeldig valgte representanter for lokale historielag skal få direkte innflytelse på kommunal saksbehandling.

§ 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring

Før pålegg gis etter § 20-5 i forskriften, skal det ifølge forslaget gis varsel på mist fire uker. Vi mener varselet ikke bør være lengre for pålegg etter § 20-5 enn for andre pålegg, som i pbl skal varsles 3 uker i forveien, jf. pbl § 32.

Av varselet om pålegg eller utbedring skal det bl.a. fremgå «hvilken alternativ bruk som kan vurderes». Vi mener ikke det kan være en forskriftsfestet oppgave for kommunen å komme med forslag til alternativ bruk i forbindelse med pålegg om vedlikehold. At kommunen *kan* komme med innspill dersom de har gode ideer, og at de skal stille seg åpne for bruksendringer som ikke forringer kulturminneverdiene i anlegget som skal utbedres, er en annen sak.

§ 20-5 Pålegg om utbedring

I tredje ledd står det at kostnadene ved gjennomføring av pålegget ikke skal være «vesentlig høyere enn det forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet». Videre heter det: «Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler imot det».

Disse to forbeholdene setter en effektiv stopper for nær sagt enhver bruk av pålegg etter pbl 31-4 med begrunnelse i bevaringsverdi.

Når vedlikeholdet forsømmes, vil en etterfølgende rehabilitering *alltid* være dyrere, og oftest vesentlig dyrere, enn det løpende vedlikehold ville ha vært. Dette gjelder i større grad dess lengre forfallet har kommet. Samtidig må forfallet nødvendigvis ha kommet et stykke for at det skal være rimelig å gi et pålegg etter § 20-5; «det må foreligge et klart forfall», som det står i merknaden til denne paragrafen. Forbeholdet om at kostandene ved gjennomføring av pålegget ikke skal være vesentlig høyere enn det forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet, er det altså ikke rim i.

Hvis husets bruksmuligheter, eiendommens bæreevne og ikke minst den ansvarliges situasjon skal vektlegges, vil også det gjøre det vanskelig å gi pålegg i mange tilfeller der det klart burde kunne gjøres. Bygningers bruksmuligheter, og dermed også deres økonomiske potensial, vil ofte være avhengig av eierens interesser og evner. I noen tilfeller har en eier ikke ressurser til eller interesse av å ta vare på en eiendom som noen andre gjerne ville kjøpt og satt i stand. Hvis dette er et verneverdig anlegg, kan det ikke være riktig at det skal gå tapt for fremtidige generasjoner fordi det i dag har «feil» eier. Et pålegg om istandsetting kan i et slikt tilfelle være det som skal til for at eieren enten begynner tenke nytt eller selger anlegget til noen som er bedre i stand til å bevare det..

I merknaden til denne paragrafen står det at når det skal legges vekt på den ansvarliges situasjon for øvrig, betyr det blant annet at man skal vurdere om forfallet fremstår som spekulativt. Det er selvsagt viktig å stoppe spekulativt forfall – men tapet av en verneverdig bygning er like stort uansett grunnen til forfallet. Det kan ikke være greit at man lar verneverdige bygninger forfalle selv om man ikke har tenkt å tjene penger på det.

Oppsummering

Meningen med forskriften må være å gjøre det lettere å vite når og hvordan man kan og bør gi pålegg om utbedring etter pbl § 31-4. De beste delene av forskriften gjør nettopp dette, for eksempel gjennom muligheten til å gi pålegg om sikring etter § 20-6 og gjennom avklaringen i merknaden til § 20-5 om hvilken tilstand en bygning skal oppgraderes til ved pålegg om utbedring. Med litt omarbeiding av paragraf 20-1 og 20-3 (der blant annet kravet om *høy* bevaringsverdi må fjernes) vil forskriften også gi en viktig spesifisering av hva som kan regnes som bevaringsverdige bygninger etter pbl § 31-4.

I paragrafene 20-1, 20-2, 20-3 og 20-5 er det imidlertid tatt inn en mengde forbehold som til sammen gjør det nærmest umulig å bruke lovhjemmelen i praksis. I § 20-1 fremkommer dessuten et syn på kulturminneverdi som vi trodde var forlatt. I merknad til 20-1, i § 20-3 og i merknad til 20-4 er det beskrevet prosess- eller saksbehandlingsrutiner som gir grunn til bekymring.

Vi tror forskriften slik den er formulert i forslaget vil gi en vanskelig situasjon for kommuner som ønsker å ta vare på kulturminnene sine, og at den vil føre til økt grad av forfall – også spekulativt – fordi kommunene er forhindret fra å gripe inn. Forslaget bør altså omarbeides.

II. Krav til uavhengighet for kontrollforetak

§ 14-2 Obligatoriske krav om uavhengig kontroll

Det sies her noe om kontrollomfanget:

Det presiseres at § 14-2 første ledd må leses i sammenheng med § 14-6. Det har vært noe uklarhet omkring hva ansvarlige kontrollerende skal kontrollere. Det presiseres derfor både i §§ 14-2 første ledd og 14-6 at det skal kontrolleres at det foreligger tilstrekkelig produksjonsunderlag. Det er ikke nødvendig med ytterligere kontroll av prosjekteringen eller produksjonsunderlaget. Hovedfokus på kontrollen etter disse bestemmelsene skal ligge på utførelsen.

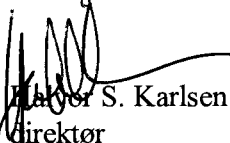
Vi mener det er uheldig at det opereres med et så løselig begrep som «tilstrekkelig produksjonsunderlag». Tilstrekkelig er et tøyelig begrep og vi frykter at det medfører til større usikkerhet om hvor omfattende kontrollen skal være og det gir rom for forskjellig håndheving i kommunenes tilsyn.

Det foreslås også noen språklige presiseringer i § 14-2 andre ledd bokstav d), der begrepet ”strategi” tas bort, i det kontrollkravet er knyttet til fasene, og i denne bestemmelsen betyr det konseptfasen.

Vi mener det er viktig at det blir foretatt uavhengig kontroll på konseptnivå for prosjektet. Det er på det nivået en lettest kan peke ut kritiske og viktige kontrollpunkter i det videre arbeidet.

For øvrig har vi ingen merknader til høringsforslaget.

Med hilsen


Morten S. Karlsen
direktør

Paul A. Paulsen
byggesakssjef