



Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
29 JAN 2004	
0313773-19	
Ark.	405
Avd.	BB1341KFR

Deres ref.: Deres brev av : Vår ref.: (Oppgis ved svar) Dato:
05.11.2003 2003/004267/-&13 28.01.2004

HØRING FORSLAG OM MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING.

Sandefjord formannskap behandlet ovenstående høring i møte 27. januar då. og følgende enstemmig vedtak:

1. Sandefjord formannskap har vanskelig for å se behovet for å lovregulere kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler.
2. Dersom det skal fremmes forslag om en slik lovregulering, vil formannskapet slutte seg til det foreliggende forslag fra Bygningslovutvalget med følgende ønske om endringer:
 - 2.1 Det må i utbyggingsavtaler være mulig å innarbeide nødvendige vilkår som sikrer gjennomføringen av de næringspolitiske og boligpolitiske målsettinger som er vedtatt i kommuneplanen.
 - 2.2 Det må være anledning til å inngå intensjonsavtaler mellom kommunen og utbygger/grunneier om utbygging av områder før det er vedtatt reguleringsplan under forutsetning at denne avtalen ikke binder opp de forhold som skal vurderes og tas stilling til i den videre planprosess.
 - 2.3 Det bør som hovedregel være utbygger som på frivillig basis avgjør om han er villig til å bekoste den infrastruktur som i følge en vedtatt plan må være på plass før utbyggingen kan starte.
3. Sandefjord formannskap slutter seg videre til rådmannens merknader vedrørende utvalgets fortsatte arbeid med å effektivisere bygningslovgivningen

Kopi av saksfremlegget vedlegget til orientering.

Med vennlig hilsen


Hilde H. Tveit
sekretariatsleder



Saksprotokoll fra Formannskapet

HØRING TIL FORSLAG OM MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING

Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr.	Beh.status	Besluttende organ
Formannskapet	27.01.2004	002/03	BE	Ja

Dokumenter vedlagt saken:

Øvrige dokumenter i saken:

Klageadgang:

Nei

Innstilling

1. Sandefjord formannskap har vanskelig for å se behovet for å lovregulere kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler.
2. Dersom det skal fremmes forslag om en slik lovregulering, vil formannskapet slutte seg til det foreliggende forslag fra Bygningslovutvalget med følgende ønske om endringer:
 - 2.1 Det må i utbyggingsavtaler være mulig å innarbeide nødvendige vilkår som sikrer gjennomføringen av de næringspolitiske og boligpolitiske målsettinger som er vedtatt i kommuneplanen.
 - 2.2 Det må være anledning til å inngå intensjonsavtaler mellom kommunen og utbygger/grunneier om utbygging av områder før det er vedtatt reguleringsplan under forutsetning at denne avtalen ikke binder opp de forhold som skal vurderes og tas stilling til i den videre planprosess.
 - 2.3 Det bør som hovedregel være utbygger som på frivillig basis avgjør om han er villig til å bekoste den infrastruktur som i følge en vedtatt plan må være på plass før utbyggingen kan starte.
3. Sandefjord formannskap slutter seg videre til rådmannens merknader vedrørende utvalgets fortsatte arbeid med å effektivisere bygningslovgivningen.

Møtebehandling

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak/ny innstilling

1. Sandefjord formannskap har vanskelig for å se behovet for å lovregulere kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler.
2. Dersom det skal fremmes forslag om en slik lovregulering, vil formannskapet slutte seg til det foreliggende forslag fra Bygningslovutvalget med følgende ønske om endringer:
 - 2.1 Det må i utbyggingsavtaler være mulig å innarbeide nødvendige vilkår som sikrer gjennomføringen av de næringspolitiske og boligpolitiske målsettinger som er vedtatt i kommuneplanen.
 - 2.2 Det må være anledning til å inngå intensjonsavtaler mellom kommunen og utbygger/grunneier om utbygging av områder før det er vedtatt reguleringsplan under forutsetning at denne avtalen ikke binder opp de forhold som skal vurderes og tas stilling til i den videre planprosess.
 - 2.3 Det bør som hovedregel være utbygger som på frivillig basis avgjør om han er villig til å bekoste den infrastruktur som i følge en vedtatt plan må være på plass før utbyggingen kan starte.
3. Sandefjord formannskap slutter seg videre til rådmannens merknader vedrørende utvalgets fortsatte arbeid med å effektivisere bygningslovgivningen.



SAKSUTREDNING

HØRING TIL FORSLAG OM MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING

Kommunal- og regionaldepartementet opprettet i 2002 Bygningslovutvalget som fikk i oppdrag å gå igjennom den del av plan og bygningsloven som omfatter bygningslovgivningen med sikte på foreslå en forbedret og forenklet struktur som også legger tilrette for en mer effektiv behandling av byggesaker.

Departementet ba videre utvalget spesielt behovet for å lovfeste innholdet og saksbehandling av utbyggingsavtaler.

Utvalget la frem sin første delutredning i oktober i fjor (NOU 2003:24), og departementet ber i brev av 5.11.2003 om synspunkter på utvalgets videre arbeid samt det konkrete forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler som utvalget har fremmet.

Høringsfristen for uttalelsen er satt til 6 februar i år.

Synspunkter på det videre arbeid med bygningslovgivningen

Departementet har i sitt høringsbrev bedt om synspunkter på følgende hovedspørsmål som er omtalt av Bygningslovutvalget:

- **Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur.** Utvalget foreslår i dette kapittelet en skisse til ny struktur for ny felles plan- og bygningslov. Forslaget går ut på at loven inndeles i fire deler: Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del, andre del: Om planer, tredje del: Om bygninger m.v. og en fjerde del: Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving). Utvalget vil i siste delutredning ta utgangspunkt i denne inndelingen, såfremt det ikke gjennom høringen fremkommer tungtveiende hensyn som tilsier en annen lovstruktur.
- **Kap. 8.1 Temaet rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere.** Her redegjøres det bl.a. for oppgavefordeling, tilsyn og kontroll etter byggesaksreformen i 1995 og en foreløpig evaluering av byggesaksreformen fra Norges byggforskningsinstitutt. Utvalget ønsker bl.a. å se nærmere på muligheten for å etablere et system med en privatisert og uavhengig kontroll. Det vises også til at interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen kan være en aktuell vei å gå. Utvalget ønsker også å se på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan for godkjenning av aktører i byggenæringen.
- **Kap. 8.2 Temaet søknadssystem og saksbehandling.** Utvalget gjennomgår dagens system og gir uttrykk for at det må være en målsetting å utarbeide et system som er mer logisk, der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Utvalget vurderer å foreslå å sløyfe meldingsordningen og bare ha søknadsplikt, men innføre enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Utvalget ønsker også å se på muligheten for å legge bedre

til rette for parallell behandling av plan- og byggesak.

- Kap. 8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker. Utvalget vil vurdere å etablere en frivillig mekling i saker der private parter står mot hverandre og der bygningsmyndighetene finner det hensiktsmessig.
- Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging. Utvalget redegjør for hvordan regelverket praktiseres og stiller spørsmål om hvorfor så få saker følges opp med sanksjoner. Utvalget har sett på muligheter for finansiering av ulovlighetsoppfølging innenfor dagens regelverk og signaliserer at et utgangspunkt bør være at den som skaper ekstra kostnader, skal betale. Utvalget mener det er viktig å sette kommunene bedre i stand til å drive en aktiv ulovlighetsoppfølging, også som et ledd i å oppnå større effektivitet i systemet.
- Kap. 8.5 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling. Utvalget har vist til flere typer instrumenter som kan benyttes for å sikre investeringer i fellesinnretninger og ønsker spesielt høringsinstansenes syn på to modeller for et enklere system for finansiering av vei, vann og avløp. Modellene er, kort beskrevet, 1) en sammenkopling av refusjonsreglene i en noe forenklet form, avtaleordninger og tilknytningsavgifter som også omfatter vei, og 2) å sløyfe refusjonsreglene og i stedet basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter (i tillegg til utbyggingssavtaler).
- Kap. 8.6 Lovens virkeområde. Utvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele bestemmelsen om lovens virkeområde i to paragrafer og mener loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen. Utvalget foreslår ingen prinsipielle endringer av lovens saklige virkeområde. Det vises imidlertid til en rekke tiltak (fenomener) hvor behandlingen etter plan- og bygningsloven oppfattes som uklar, og høringsinstansene inviteres til å redegjøre for hvordan slike tiltak behandles i dag og om det er behov for endringer i bygningslovgivningen, eventuelt i særlovgivningen, i forhold til saksbehandlingen av slike tiltak.
- Kap. 8.7 Forholdet til annet regelverk. Utvalget beskriver samordnings- og koordineringsspørsmål og tar spesielt opp forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold. Utvalget vil i delutredning II gå nærmere inn på bygningsmyndighetenes rolle og virkemidler i forhold til sektormyndighetenes behandling av tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder privatrettslige forhold, mener utvalget at utgangspunktet fortsatt bør være at disse i hovedsak faller utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Utvalget tar likevel sikte på i delutredning II å foreslå en kodifisering og klargjøring av det som i dag anses å være gjeldende rett.
- Kap. 8.8 Forholdet mellom byggsaksregler og kostnader. Utvalget viser til påstander fra enkelte hold om at byggesaksreformen vedtatt i 1995 var sterkt fordyrende og fremhever at det er viktig å forhindre unødige kostnader. Utvalget er imidlertid opptatt av at kravet til et enkelt og effektivt regelverk ikke må føre til kompromisser som gjør at kvalitet i det som blir bygget må vike. Utvalget viser til at det å sikre tilstrekkelig og relevant kompetanse hos dem som skal ivareta de forskjellige ansvarsfunksjonene, vil innebære et klart potensial for kostnadsreduksjon.

Utbyggingsavtaler

Planlovutvalgets forslag

Som opplyst ved kommunens behandling av forslag til ny planlov har også dette utvalget vurdert behovet for å lovregulere utbyggingsavtaler.

I sine merknader i formannskapssaken (126/03) pekte rådmannen på at det foreliggende forslag fra planlovutvalget hadde klare svakheter og begrensninger. Eksempelvis kunne det kun inngås avtaler om at tiltakshaver skulle bekoste teknisk infrastruktur. Disse begrensninger kunne i noen situasjoner forhindre at utbygger i et samarbeid med kommunen ikke ble gitt muligheter for å realisere prosjekter med en akseptabel inntjening. Det ble videre pekt på at Bygningslovutvalget i sin innstilling hadde foreslått noe utvidede rammer for å inngå utbyggingsavtaler. Med dette utgangspunkt ble det anbefalt at ikke burde tas stilling til hva som skulle lovfestes vedrørende slike avtaler før kommunen hadde vurdert forslaget fra Bygningslovutvalget.

Formannskapet sluttet seg ved sin behandling til rådmannens synspunkter.

Bygningslovutvalgets forslag

Utvalget har lagt frem følgende forslag til 5 lovparagrafer om utbyggingsavtaler:

§ x-1 Definisjon

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov.

§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan.

Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak. Slike vedtak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

§ x-3 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser

Avtalene må ligge innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser.

§ x-4 Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § x-2 andre ledd, skal dette legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt.

§ x-5 Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtale etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Det kan likevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 11-8 og 12-5 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.

Som det fremgår av § x-1 forutsetter utvalget at en utbyggingsavtale mellom kommunen og en utbygger etter denne lov skal ha sitt grunnlag i kommunen som planmyndighet. Dette innebærer at avtalen må ha en eller annen tilknytning til forslag om ny plan eller eksisterende plan. Videre omfatter ikke lovbestemmelsen andre avtaler som kommunen inngår, eksempelvis i kraft av å være grunneier.

Avtalen kan etter § x-2 gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i vedtatt arealplan eller tiltak som utbygger skal bekoste og som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak. Her er et det imidlertid tatt det forbehold at tiltaket skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

Med denne lovparagrafen åpner utvalget for at det kan inngås avtaler om gjennomføring av alle de forhold som kommunen kan sette krav til i rekkefølgebestemmelser i arealplanen, eksempelvis teknisk infrastruktur, skoler, barnehage og lignende. Det kan imidlertid ikke innarbeides krav som ikke er hjemlet i vedtak i plan- og bygningsloven. Eksempelvis kan det ikke avtales at et visst antall boliger i et byggefelt skal være utleieboliger for ungdom og ha en pris som husbanken kan godkjenne.

Kravet om at bidraget fra utbygger skal stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang, legger også begrensninger på hva som kan kreves av bekostet av utbygger.

I § x-3 forutsettes det at avtalene ligger innenfor reglene for offentlig anskaffelse. Denne paragrafen er tatt inn for å sikre at fremtidig offentlige anlegg som besørger utført av en privat utbygger, legges ut på anbud i tråd med de varslingsrutiner og terskelverdier som er gitt i lovverket om offentlig anskaffelser. Inngås det eksempelvis en avtale med entreprenør som i samarbeid med en grunneier ønsker å bygge ut et boligfelt, kan ikke entreprenøren selv uten

anbudsprosess påta seg å bygge ut fremtidig offentlig infrastruktur som er fastsatt i rekkefølgebestemmelser i arealplanen.

Saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtalene er regulert i § x-4. Som det fremgår her skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlingene. Videre skal en fremforhandlet avtale som omhandler andre forhold enn det kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen, legges ut til offentlig ettersyn.

Avtaleforhandlinger kan skje forut for og parallelt med selve behandlingen av en ny plan, men endelig avtale kan ikke inngås før det foreligger et gyldig planvedtak. Vedtatt avtale skal kunngjøres. Begrunnelsen for at avtalen ikke kan inngås før en plan er vedtatt, er at kommunens som planmyndighet ikke skal være bundet av en avtale ved den endelige planbehandling. Den private part i en avtale kan imidlertid forplikte seg før en plan er vedtatt. Dersom det planforslaget en utbyggingsavtale er basert på, endres ved den endelige behandling, kan den private part i så fall påberope seg bristende forutsetninger.

I § x-5 er det gitt en omfattende rett til å påklage et vedtak i kommunestyret om utbyggingsavtale. Både utbygger eller grunneier som har inngått avtalen (forutsetningsvis frivillig) og andre med klagerett, kan påklage en avgjørelse om utbyggingsavtale. Utbygger er gitt slik klagerett for å sikre at kommunen ikke har presset igjennom urimelige vilkår jfr. vilkåret i § x-2. Andre parter som kan ha klagerett er eksempelvis naboer, velforeninger eller andre med særlig interesse for utviklingen av området. Ved departementets (fylkesmannens) avgjørelse av en slik klage, kan avtaleforutsetninger ikke endres. Avtalen må enten oppheves eller stadfestes.

Det kan ikke klages på forhold som det er adgang til å klage på i planvedtak. Klageadgangen er begrenset til de deler av utbyggingsavtalen som inneholder mer enn det kommunen har fattet vedtak om i forbindelse med planbehandlingen. Eksempel på dette er vilkår som går ut på at utbygger helt eller delvis skal bekoste en barnehage.

Dersom en avtale skal omgjøres, skal dette gjøres på samme måte som endring av en arealplan. Dette såfremt endringen omfatter forhold som er det er gitt bestemmelser om i arealplanen. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven om omgjøring av kommunale enkeltvedtak.

Rådmannens merknader

Synspunkter på det videre arbeid med bygningslovgivningen

Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur.

Denne foreslåtte inndelingen i fire deler virker logisk og bør kunne gi en klar oppdeling lovens ulike virkeområder.

Den tredje del omfatter bygninger. Her har utvalget vurdert ulike måter å inndele byggesaksdelen, hvor man vil vektlegge hensynet til forenkling og større brukervennlighet og hvor veivalget vil være å få til en typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet. Dette vil etter kommunens skjønn gi en mer logisk oppbygging av søknadene.

Kap. 8.1 Temaet rollefordeling bygningsmyndigheter/utbygger.

Rådmannen mener utvalget bør vurdere å styrke kommunenes mulighet til direkte byggeplasskontroll herunder tilrettelegge for bedre tilsyn både hos de prosjekterende og

utførende fra bygningsmyndigheten. Dette må ses i sammenheng med ulovlighetsoppfølging og forholdet mellom byggesaksreglene og kostnader

Utvalget vil også vurdere et privat organ for godkjenning av aktørene i byggenæringen. Å innføre privat kontroll er ingen kvalitetssikring i seg selv. Rådmannen vil imidlertid ikke utelukke at det kan være hensiktsmessig å opprette et autorisert privat drevet kontroll- og godkjenningsorgan. Dette kan være en god løsning, spesielt hvis det er firmaer med lokalkunnskap som foretar vurderingen. I dag foretas, som kjent, den "sentrale godkjenning" av Statens bygningstekniske etat ut fra teoretiske opplysninger, uten å realitetsvurdere foretakene ut fra lokalkunnskap og historikk.

Kap. 8.2 Temaet søknadssystem og saksbehandling.

Utvalget har her en målsetting om å utarbeide et søknadssystem som er mer logisk, med en grunnstamme som er felles for alle søknader. Dette innebærer at man vil foreslå å sløyfe "meldingsordningen", og bare ha søknadsplikt.

Dette er et meget positivt forslag til endring. Dagens meldingsordning er forvirrende, spesielt for "engangsbyggeren". Det stilles ingen formelle krav til søkeren, og resultatet er ofte både dårlig tilpassede tiltak, og mange feil i utførelsen. Videre er det i dag innført ulik prosess mht. nabovarsling for meldingssaker og søknad om byggetillatelse, dette forvirrer både aktørene og involverte naboer.

Utvalget ønsker også å se på mulighetene en bedre tilrettelegging for parallell behandling av plan- og byggesak. Det er positivt å få muligheten formalisert, men dette praktiserer flere kommuner i dag, og har vært vanlig i Sandefjord kommune i mange år.

Kap. 8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling

Utvalget vil vurdere en frivillig mekling i saker der private parter (naboer ?) Står mot hverandre og der bygningsmyndighetene finner det hensiktsmessig.

Etter rådmannens vurdering vil en slik involvering fra bygningsmyndighetene i privatrettslige problemstillinger være uheldig. Bygningsmyndighetene har i dag ingen kompetanse til å foreta en slik mekling. Skal dette gis et nødvendig omfang må, det derfor settes inn økte ressurser som det kan være vanskelig å skaffe midler til i konkurranse med andre prioriterte kommunale formål.

Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging.

Utvalget stiller spørsmål om hvorfor så få saker følges opp med sanksjoner. Videre har man sett på muligheter av å finansiere ulovlighetsoppfølging og signaliserer at et utgangspunkt bør være at den som skaper ekstra kostnader skal betale.

Rådmannen er enig med utvalget i dette punktet og forutsetter derfor at utvalget i sitt videre arbeid vurderer nærmere de lovendringer som er nødvendig for å unngå at det er de som innretter seg etter regelverket som finansierer kommunens oppfølging av de som ikke forholder seg til søknadsplikt og vedtak

Kap. 8.5 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling.

Rådmannen er enig med utvalget i at dagens refusjonsordning er svært komplisert. Disse kompliserte reglene har bl.a. medført at Sandefjord kommune i svært liten grad har benyttet regelverket for å få dekket kostnadene til teknisk infrastruktur i byggeområder. I stedet er det gjennom utbyggingsavtaler blitt enighet om fordeling av kostnadene.

De to modeller utvalget skisserer til erstatning for refusjonsreglene, kan muligens være hensiktsmessige. Før det tas endelig stilling til hvilke modeller som bør velges, bør det imidlertid foretas en nærmere vurdering av både de praktiske og økonomiske konsekvensene av disse modellene og eventuelt andre modeller.

Kap. 8.6 Lovens virkeområde.

Rådmannen slutter seg til forslaget om at loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan og byggesaksdelen

Kap. 8.7 Forholdet til annet regelverk.

Utvalget tar spesielt opp forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold. Utvalget mener at de privatrettslige forhold fortsatt bør ligge utenfor den bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Det tas videre sikte på å foreslå en kodifisering og klargjøring av det som i dag anses å være gjeldende rett.

Rådmannen slutter seg til disse anbefalingene.

Rådmannen er enig i at utvalget bør arbeide for at privatrettslige forhold i størst mulig grad holdes utenfor myndighetsområdet til plan- og bygningsloven. (Se også pkt.8.3 om mekling.) Det vil være bra med en gjennomgang og kodifisering av hva som i dag er gjeldene rett. En klargjøring og presisering om hvilke tiltak som omfattes, og hvilke som ikke omfattes av pbl. vil være ønskelig. For en kystkommune som Sandefjord vil det være særlig verdifullt å få en klargjøring av forholdet mellom pbl. § 17-2 og friluftslovens § 13.1ledd.

Kap. 8.8 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader.

Etter rådmannens skjønn har det vært en overdreven fokus fra byggebransjen på at reformen var kostnadsdrivende. Det er lett å kritisere et lovverk som hadde til hovedformål å begrense de store byggeskadene, samtidig som lovverket skulle luke ut useriøse aktører i bransjen. En rekke av aktørene burde innføre en bedre kvalitetssikring på egne arbeider både i prosjekterings- og utførelsesfasen for å holde en bedre kostnadskontroll.

Utvalget er videre opptatt av at kravet til et enkelt og effektivt regelverk ikke må føre til kompromisser som gjør at kvalitet i det som blir bygget må vike. Rådmannen er enig i dette og mener at utvalget bør arbeide videre med hvordan den praktiske gjennomføring av forenklingsforslag skal sikre den ønskede kvalitet.

Utbyggingsavtaler

Rådmannen vil innledningsvis peke på at det etter hans vurdering synes vanskelig å se behovet for en nærmere lovregulering av kommunens rett til å inngå utbyggingsavtaler.

Sandefjord kommune har i likhet med flere andre kommuner gjennom mange år inngått ulike type avtaler med grunneiere og utbyggere. Eksempel på dette er avtalene om utbygging av Skolmar næringsområde og Krokenskogen boligområde samt i den senere tid avtalene om utbygging Kilenområdet og Hvaltorvet. I de to sistnevnte avtalene var kommunen også grunneier for hele eller deler av byggområdet. Alle disse avtalene er inngått med utgangspunkt i gjeldende lovverk uten at dette har medført noen rettslige problemer.

Rådmannens er av den oppfatning at når staten skal gripe inn i den frie rett mellom to parter til å inngå avtaler, så må dette bare være for å beskytte svake parter jfr, husleieloven og ekteskapsloven etc. Avtalelovens kap 3 burde være god nok beskyttelse for de som er i en slik posisjon at de har utbyggingsinteresser og de trenger neppe en så omfattende beskyttelse av sine interesser som lovforslaget legger opp til. Forslaget til klagerett innebærer også et brudd med et så sentralt avtalerettslig prinsipp som at avtaler skal holdes jfr Norsk Lov 1 art Etter rådmannens vurdering synes derfor lovforslaget å være et unødvendig inngrep i det kommunale selvstyre.

Dersom departementet likevel ønsker å legge frem et lovforslag, har rådmannen følgende synspunkter på det forslag som nå foreligger.

For å ivareta både næringspolitiske og boligpolitiske mål har kommunen siden den første generalplanen ble vedtatt sist på 60 tallet, engasjert seg sterkt i å klargjøre både næringsområder og boligområder. Det har i denne sammenheng bl.a. vært enighet om at områdene skal tildeles søkere til en akseptabel pris, som eksempelvis for boligområdene muliggjorde husbankfinansiering. Det har også vært bred enighet om at en stor del av tomtene ikke skal kunne selges uten spesielle klausuler. Disse forutsetninger fra kommunen side har vært ivaretatt i de avtalene som er inngått med grunneierne. Dersom det ikke hadde blitt enighet med grunneierne om slike forutsetninger for utbyggingen, kunne kommunen ha gått til ekspropriasjon. Denne mulighet for ekspropriasjon var i de tidligere saker en viktig årsak til at det ble oppnådd enighet med grunneiere/ utbyggere.

Også øvrige kommuner som har lang erfaring med utbyggingsavtaler (eksempelvis Bærum, Stavanger og Kristiansand), har ivaretatt omtrent de samme vilkårene i sine avtaler som Sandefjord.

I det forslag til lovregulering som nå foreslås av Bygningslovutvalget, vil kommunen ikke kunne inngå avtaler med grunneiere om tildeling av og pris på tomter i utbyggingsområder. Det vil som opplyst foran heller ikke kunne inngås avtaler som sikrer rimelige boliger til spesielle grupper boligsøkere i et byggefelt.

Etter rådmannens vurdering bør kommunen fortsatt ha anledning til å inngå avtale om gjennomføring av en utbygging av arealer som ivaretar boligpolitiske og næringspolitiske mål. Det kan imidlertid være et vilkår at slike mål skal være forankret i kommuneplanen.

Som opplyst foran har Bygningslovutvalget utvidet adgangen til å inngå utbyggingsavtaler i forhold til forslaget fra Planlovutvalget. Rådmannen er enig med Bygningslovutvalget i at kommunen også skal kunne inngå avtale om bekostning av en rimelig del av den sosiale infrastruktur som en utbygging nødvendiggjør. Begrunnelsen for dette er at dersom denne muligheten ikke finnes, kan det oppstå situasjoner der prosjekter blir skrinlagt eller forsinket til

tross for at det foreligger enighet mellom utbygger og kommunen om hvordan kostnadene for nødvendig infrastruktur skal fordeles. Rådmannen kan ikke se at det er hensiktsmessig at bygningslovgivningene skal avgrense en slik handlefrihet i et lokalt utbyggingsprosjekt.

I den forbindelse vil imidlertid rådmannen peke på at Sandefjord kommune frem til nå ikke har inngått avtaler om at utbygger skal bekoste deler av nødvendig sosial infrastruktur. I de saksutredninger som foreligger om den fremtidige utbygging på Framnes (som vil nødvendiggjøre nye skoleanlegg) har det dog vært pekt på at kommunen bør vurdere om utbygger skal finansiere deler av de nye skoleanleggene.

Som det fremgår av forslag til § x-2 kan det kun avtales at utbygger skal bekoste tiltak som står i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Dette kravet om rimelighet er rådmannen enig i. Hva som er rimelig må imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Det kan bl.a. oppstå situasjoner hvor en utbygging er avhengig av at det bygges en helt nytt infrastrukturtiltak som har en kapasitet som overstiger det utbyggingene isolert sett har behov for.

Som eksempel på dette vil et plankrav for en utbygging som forutsetter at det bygges en ny rundkjøring, også forbedre avviklingen for dagens trafikk og i mange tilfelle også muliggjøre en trafikkvekst utover hva den foreløpige vedtatte utbygging genererer. I en slik situasjon kan det bli stilt spørsmål om det er rimelig at utbygger bekoster hele kostnaden til rundkjøringen. Hvis svaret på dette spørsmål er nei, vil dette innebære at enten må offentlige myndigheter dekke den resterende andel av kostnaden for rundkjøringen eller så blir ikke rundkjøringen bygget og i så fall kan heller ikke utbyggingen gjennomføres.

Etter rådmannens vurdering bør det være opp til utbygger og kommunen å komme til enighet om vilkår for hva som utbygger skal bekoste. Ser en utbygger, for å få gjennomført sitt byggetiltak i løpet av en rimelig tidshorison, seg tjent med å bekoste en større andel av et nødvendig infrastrukturtiltak en det som den forestående utbygging isolert sett har behov for, bør det kunne inngås en avtale om en slik kostnadsfordeling.

Når det gjelder forholdet til reglene om offentlige anskaffelser har rådmannen ingen merknader til lovforslaget.

Det fleste punktene i forslaget til saksbehandling og offentlighet synes ryddige. Siste punkt hvor det forutsettes at det ikke kan inngås bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt, kan imidlertid i praksis vise seg lite hensiktsmessig. Selv om det må være helt klart at en avtale mellom kommunen og en utbygger ikke kan binde kommunen som reguleringsmyndighet, vil det i en forberedende dialog mellom utbygger og kommunen ofte være ønskelig å få avklart en del overordnede rammer for hvordan et område bør brukes. Eksempel på dette kan være forhold som berører i hvilken grad utbyggingene skal ivareta de boligpolitiske eller næringspolitiske mål som er nevnt ovenfor. Slike tidlige intensjonsavtaler mellom kommunen og utbygger bør imidlertid ikke inneholde bindende retningslinjer for forhold som skal avgjøres ved behandlingen av en mer detaljert arealplan.

De foreslåtte bestemmelsene om omgjøring og klage synes akseptable. Rådmannen stiller seg imidlertid uforstående til at en utbygger som frivillig har inngått en avtale med kommunen, skal ha klagerett på denne avtalen.

Saken legges frem med innstilling slik det fremgår av saksfremlegget.

