

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
6 JAN 2004
03 / 3773 - 41
405
BB / BT AKFR

Oslo, 4. februar 2004

I:/Bygningslovutvalget høringsbrev 04-02-2004 PJ-AS.doc

BNL's høringsuttalelse til Bygningslovutvalgets innstilling

I Innledning

Vi viser til mottatt utredning med høringsfrist 6. februar 2004. Nedenfor følger høringsuttalelsen fra Byggenæringens Landsforening (BNL). BNL representerer 15 bransjeforeninger innenfor bygg, anlegg og eiendom med en omsetning på 75 milliarder kroner pr år. Plan- og bygningsloven er den sentrale rammebetingelsen for vår næring. Utfallet av bygningslovutvalgets arbeid har derfor stor betydning og vil direkte kunne påvirke daglig virksomhet i et meget stort antall virksomheter. Byggenæringens Landsforening samler alle deler av byggenæringen, og har avgitt denne høringsuttalelsen i fellesskap.

Vi setter pris på at bygningslovutvalget i en tidlig fase henter inn impulser til sitt videre arbeid. Utredningen bærer preg av at mange tanker skal føres videre, og vi ser frem til en konstruktiv dialog med utvalget.

Av NOU 2003:24 går det frem at bygningslovutvalget i sitt arbeid følger opp intensjonene etter Byggesaksreformen av 1997. Dette er svært positivt og i tråd med byggenæringens ønske om kontinuerlig videreutvikling av grunnlaget fra 1997. I denne høringsuttalelsen har vi derfor valgt å innlede med en sammenfatning av viktige utviklingstrekk slik vi oppfatter situasjonen etter reformen av 1997.

II Generelle synspunkter

Virkninger av lovendringen i 1997

Byggesaksreformen fra 1997 var ønsket fra byggenæringens side. Årsakene til dette var ønsket om at entreprenørloven, som var foreldet, måtte bli avløst av en nyordning som ble den sentrale godkjenningssystemet. Man tiltrådte kvalitetstradisjonen og tenkningen om kvalitetsstyring som hadde bred oppslutning i andre næringer, om enn ikke funnet sin form i byggevirksomheten. Profesjonaliseringen av ansvarsrollene med offentlig rettslig ansvar for alle aktører ble innført som erstatning for den tidligere ordningen med en ansvarshavende fagperson. Denne fungerte kun i navnet.

Som supplement til de virkninger som utvalget viser til i sin utredning, vil vi peke på noen sentrale erkjennelser og erfaringer fra arbeidet med reformen sette fra vår side:

- **Saksbehandlingstiden** er gjennomgående på et nivå som i liten grad forsinker byggeaktivitetene. Dette er en reell forbedring fra tiden før 1997.
- **Alle foretak har innført styringssystemer.** Styringssystemene har stadig mangler og forståelsen for dette som et ledelsesverktøy er riktignok svak, men det er et viktig grunnlag for videreutvikling. Etter hvert som systemene blir tilpasset byggeprosessen, vil det være et økende grunnlag for bransjemessig standardisering med de fordeler for avklaring av kommunikasjon og ansvar som dette vil innebære.
- **Alle aktørers ansvar er tydeliggjort,** og ordningen med sentral godkjenning som kan tapes, er en reell trussel og et virkemiddel som maner til ansvarlighet. Etter hvert som også det kommunale tilsynet bygges ut, vil ansvarsretten og kontrollplikten som følger av ansvaret tydeliggjøres ytterligere.
- **Prinsippet om egenkontroll** innebærer et delegert ansvar, og en tillit som må bekreftes. Derfor vil byggenæringen stimulere til at kommuner trapper opp sin tilsynsvirksomhet. Dette vil bidra positivt til å utvikle næringens omdømme. Det er samtidig også klart at den dokumenterte egenkontrollen må videreutvikles.
- **Den innledende byråkratiseringen** av søknadsarbeidet førte til et sterkt engasjement fra byggenæringen, i samarbeid med myndighetene, for å forenkle søknadsdokumentasjonen. Arbeidet har i stor grad skjedd gjennom blankettutvalget som en fellesarena for ulike interesseparter i byggevirksomheten. Utvalget har arbeidet med utvikling av hjelpemidler for søknadsinformasjonen, og har ved dette bidratt til den praktiske implementeringen av regelverket.
- **Byggsøker** blitt den "elektronisk søknadsveien" for byggesaker. Som en følge av at søknadsinformasjonen var standardisert, har det vært mulig å åpne Byggsøk sommeren 2003, 6 år etter at byggesaksreformen ble iverksatt.

Det er med andre ord mange elementer fra reformen som viser positive utviklingstrekk. Imidlertid vil resultater som reduserte byggfeil og produktivitet utvikling forutsetter et kontinuerlig utviklingsarbeid over tid. Viktige elementer i dette vil være bedring av informasjonsflyt i prosjektaktivitetene ved mer effektiv IT-bruk som standardisering av informasjonsutveksling, samt bedre kommunikasjon og ledelse. Dette vil dessuten henge godt sammen med tiltak i næringen for å løfte vårt felles omdømme.

Vi slutter oss til utvalgets vektlegging av et aktivt tilsyn. Vi vil fremheve det arbeidet som skjer med kompetanseheving og utvikling på dette området. Både Statens bygningstekniske etat og Forum for byggesak driver utvikling og kompetanseheving på dette feltet. Byggenæringen bifaller og deltar i dette arbeidet som bidrar til både økt forståelse om styringssystemer og økt samhandling mellom næringens aktører og de kommunale og statlige myndighetene.

A En felles lov for plan og byggesak

Vi tiltrer utvalgets vurdering om at den beste løsningen er å holde lovdelene for plan og byggesak samlet i en lov. Dette er viktig for å ivareta helheten i forvaltningen fra planlegging til gjennomføring av utbygging. Det er derimot behov for en enda sterkere sammenknytning mellom disse to lovdelene, slik det er lagt opp til i planlovutvalgets innstilling.

BNL tiltrer utvalgets forslag.

B Endret organisering av lovteksten

B1 Struktur

Generelt er søknadssystemet godt innarbeidet for de søknadspliktige tiltakene. Denne delen fungerer godt og på en måte som er effektiv for byggenæringen. Når en skal vurdere ytterligere tiltak på søknadssystemet er vi særlig opptatt av at meldingssystemet som særlig brukes av den ikke-profesjonelle huseieren for tiltak på egen bolig, vil kunne bli svært arbeidskrevende for kommunene. Den veiledningsinnsatsen fra kommunenes byggesaksavdeling som kreves for at en huseier skal kunne fremme en melding, vil lett kunne bli uforholdsmessig stor. En bør derfor vurdere å utvikle meldingsdelen av søknadssystemet slik at det legges til rette for enklere søknadsprosesser forarbeid på egen bolig som skjer ved egeninnsats. For øvrig bør ansvarsreglene og kontrollsystemet gjelde som et generelt prinsipp for byggearbeider som er omfattet av loven. Vi mener derfor at søknadsbegrepet bør knyttes til arbeid som utføres av profesjonelle aktører.

Loven bør legge opp til et system som skiller i tre kategorier:

- tiltak som ikke krever søknad eller melding
- meldingspliktige tiltak
- søknadspliktige tiltak

BNL støtter utvalgets forslag om å dele loven i fire deler.

B2Søknadssystem og hensyn til IKT

Vi kjenner oss ikke igjen i problembeskrivelsen, når det gjelder manglende forutberegnelighet mht. til de kravene som gjelder søknadsdokumentasjon, kfr. 6.4.3. Dette var et stort problem i 1997-98, men er nå løst ved standardisering. Arbeidet som er utført med standardisering av søknadsinformasjonen er grunnlaget for å kunne realisere "Byggsøk". Se også nærmere om elektronisk søknad "Byggsøk", annet sted i vår uttalelse.

BNL vil peke på den effektiviseringen av søknadsprosessen som har funnet sted gjennom Byggsøk. Elektronisk informasjonsutveksling vil i fremtiden være en enda sterkere premiss for utvikling og effektivisering av samhandling i byggeprosessen.

C Tilsyn og etterlevelse

C1 Ansvarsforhold

De offentlig ansvarene som er definert i søknadssystemet må knyttes til det privatrettslige kontraktssystemet. Manglende samsvar her skaper problemer fordi ansvars plassering ikke blir reell. Vi har dessuten sett at forsøk på å løse ansvars plasseringen innenfor den sentrale godkjenningsordningen ved hjelp av klassifisering i den såkalte godkjenningskatalogen, ikke har fungert. Årsaken til dette er som nevnt over, manglende samsvar mellom kontraktsansvar og de offentlig rettslige ansvarene slik disse var beskrevet i kodene i godkjenningskatalogen.

BNL mener at de etablerte offentlige rettslige ansvarsforholdene må beholdes uendret. Dette vil gjøre det mulig å innarbeide disse ansvarene i de ordinære kontraktsforholdene på en hensiktsmessig måte. Spørsmålet om ansvarsplasseringen kan ikke sees i sammenheng med godkjenningsordningen. Her er sammendraget i innstillingen uklart. Godkjenningsordningen er en sertifiseringsordning som gir godkjenning på grunnlag av foretakenes styringssystem. Dette må ikke blandes sammen med ansvarene og kontraktsforholdene.

C2 Sentral godkjenning – oppfølging av foretak

Den sentrale godkjenningsordningen omfatter nå over 11.000 godkjente foretak. Arbeidet i ordningen er i endring ved at hovedvekten av innsatsen flyttes fra innregistrering av nye foretak til oppfølging av foretak. Dette er svært viktig for at ordningen skal være troverdig, og for at godkjenningen skal innebære den "garantien" som forventes. Arbeidet med tilsyn i forhold til godkjente bedrifter bygger i hovedsak på rapportering fra kommuner som har utført tilsyn. De første konsekvensene av dette er at flere foretak har mistet sentral godkjenning. Dette kan sammenliknes med å miste førerkortet for en som avhengig av å kjøre bil, og skaper naturlig nok en svært alvorlig situasjon for de bedriftene som rammes. Det er flere eksempler på at tilsyn fra godkjenningsordningen har avslørt organisatoriske svakheter i foretakene. En følge av dette er at plan- og bygningsloven er blitt tema for toppledere i byggenæringen på en måte som det var vanskelig å forestille seg for noen år siden. Dette har bidratt til forbedring og utvikling av organisatorisk art, iverksatt av toppleder for å sikre bedriften fornyet godkjenning.

C3 Kommunalt tilsyn med foretak

Det kommunale tilsynet med foretak som er tildelt ansvarsrett er under utvikling. Det har vært stor oppslutning om frivillige kompetansehevende tiltak slike som kurs i tilsyn og revisjonsteknikk. Mer enn 200 byggesaksbehandlere har deltatt på kurs i tilsynsmetoder sammen med representanter fra byggenæringen. Tilsynsaktivitetene er i ferd med å få en endret og viktigere plass i mange kommuner. Særlig har bykommunene gått foran her. Kommunene rapporterer sine tilsynsaktiviteter til BE. Dette innebærer at godkjenningsordningen vil kunne være enda mer aktiv som tilsynsorgan når det gjelder oppfølging av grunnlaget for sentral godkjenning, i takt med økende rapportering fra kommunene.

Det er også mange eksempler på at kommuner håndhever i egen regi. Dette har skjedd dels ved å trekke tilbake tildelt ansvarsrett, dels ved å kreve uavhengig kontroll av utførte arbeider, og dels ved å trekke tilbake brukstillatelser. Vi ser at disse virkemidlene, er kraftfulle i seg selv, og fører til endrete holdninger i foretakene og hos ledere i byggenæringen.

Som begrensninger for videre tilsynsaktivitet fra kommunene, vil vi peke på følgende problemer:

- Enda er kompetansen svak i mange kommuner. Dette løses dels ved oppbygging av felles tilsynsenheter, og dels ved at tilsynsmetodene forenkles og standardiseres, samtidig som tilsyn integreres i saksbehandlingen.
- Finansiering av tilsyn er stadig en barriere. Vi støtter utvalgets satsning på å utrede kommunenes muligheter for finansiering av tilsynet.

Hva med en privat godkjenningsordning?

Utvalget vurderer å utrede bruk av en privat godkjenningsordning. Her begrunner vi vår vurdering av dette:

- Dette vil være et brudd med den pågående utviklingen med oppfølging fra BE's godkjenningsordning og kommunal tilsyn med rapportering til

godkjenningsordningen. Vi ser en rekke eksempler på at dette dels virker i dag og dels vil få en forsterket og positiv tilsynseffekt i fremtiden.

- I tillegg ser vi at det ut fra konkurransehensyn vil måtte åpnes for konkurrerende private sertifiseringsordninger. Vi tror ikke at konkurrerende sertifiseringsbedrifter verken vil bidra til produktivitet, reduserte kostnader eller økt kvalitet.
- Private sertifiseringsorgan vil ikke ha andre virkemidler enn de som forvaltes av godkjenningsordningen i dag. Forholdet vil være omvendt, ved at en vil mangle et samlende sted for den kommunale rapporteringen. Dessuten vil myndighetsforholdet være svekket i betydelig grad.
- Videre regelverksutvikling vil være skadelidende ved at BE vil miste den daglige kontakten med foretakenes systemer og utviklingen av styringen i byggeprosjektene. Informasjonsgrunnet for en tilpasset og dynamisk regelverksutvikling blir redusert.
- Private sertifiseringsorgan som henter sine inntekter fra foretak som er sertifisert vil ikke være økonomisk uavhengige, med mindre slike private bedrifter utstyres med en betydelig kapitalbase.

BNL mener at et varsel om omlegging fra sentral godkjenning til en privatisert tilsynsordning vil sette implementering av tilsynsdelen av reformen 5-8 år tilbake. Dermed følger en usikkerhet om ordningen overhodet vil fungere.

BNL vil gå imot utvalgets forslag om en privatisert godkjenningsordning.

C4Uavhengig kontroll

Utvalget vurderer å foreslå innføring av uavhengig og privatisert kontroll, fordi ordningen med dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte.

Vi mener det er for tidlig å avsi dom over dokumentert egenkontroll. Innarbeiding av forbedringer av styring og kontroll tar tid. Vi tror imidlertid på resultater fordi både styringssystemene og tilsynet er under utvikling. Som anført foran har vi i løpet av de to siste årene sett forbedringseffekter som følge av tilsynsarbeidet. Kvalitetstradisjonen som er "podet" inn i byggebransjen, bygger på styringstradisjoner fra industrier med andre kulturer og styringstradisjoner. Det betyr at kvalitetsstyringens grunnideer må "oversettes" til det som er vår nærings rammebetingelser og praksis. Dette tar tid, men er i ferd med å skje.

Dokumentasjon av kontroll er en kostnad alene, mens forebygging av feil ved planlegging og organisering derimot gir gevinstmuligheter. Uavhengig kontroll finnes allerede som mulighet innenfor dagens regelverk. Vi ser at kommunene bruker uavhengig kontroll som virkemiddel dels ved håndheving og dels ved usikkerhet om kompetansen er tilstrekkelig. Gevinsten ved bruk av uavhengig kontroll ligger primært på prosjektering, fordi feil kan rettes før det er utført feil på byggeplassen. Uavhengig kontroll av utførelse er derimot i hovedsak etterpå-kontroll. Den kommer for sent og er kostnadsdrivende.

Vi mener at uavhengig kontroll skal ha sin plass i kvalitetssikringen av byggevirksomheten i fremtiden omtrent som i dag. Det er vel etablert at prosjekterende bruker spesialistkompetanse når de nærmer seg grensen for egen kompetanse. Dette skjer ved innleie og i ulike avtaleformer, men uten at dette alltid "flagges" som uavhengig kontroll. Til en viss grad brukes også uavhengig kontroll ved utførelse. Omfanget er imidlertid beskjedent og det skjer kun når det er spesielle krav til kvalitetssikring. Den åpenbare årsaken til dette er at kontrollen gir en merkostnad som ikke står i forhold til den merverdien som skapes ved denne formen for kontroll og kontrolldokumentasjon.

Vi tror ikke uavhengig kontroll vil kunne ta over for det kommunale tilsynet, men ser muligheter for at tilsynet støtter seg på uavhengig kompetanse i særlige situasjoner. Vi vil understreke at tilsynsoppgaven er noe annet enn uavhengig kontroll. Det er ikke skilt konsekvent på dette i delinnstillingen. Det er uheldig fordi det kan avspore debatten om utredningen

BNL vil gå imot utvalgets forslag om særlige ordninger for privatisert kontroll. Derimot mener vi at bransjeorienterte revisjonsordninger vil være virkemidler som bidrar til mer effektive systemer og kan øke forståelsen for at systemer ikke virker alene, men må koples med ledelse.

BNL vil dessuten understreke viktigheten av at BE og kommunene utvider sitt tilsyn. Tilsyn med regelverksforvaltningen i kommunene

BE bør få et tilsynsansvar for den kommunale byggesaksbehandling. Det er i dag ingen form for tilsyn som sikrer at lokal utøvelse av myndighet skjer på en måte som forebygger maktmisbruk. Dagens klageadgang fungerer ikke som korrektiv til den lokale myndighetsutøvelsen.

D Klage

Klagesaksbehandlingen fungerer til dels som oppsettende på lovlig vedtatte prosjekter. Begrensning i klageadgang, også her i tråd med planlovutvalget tiltres. Målet om å begrense klage på enkeltvedtak virker riktig slik det er omtalt i 6.5. En bør vurdere å avskjære klageadgang for prosjekter som ligger innenfor vedtatt reguleringsplan. Dette vil føre til et redusert omfang av dispensasjoner. En annen effekt vil være at klageomfanget går ned idet gjentatte klager på samme grunnlag vil elimineres. Dette vil kunne effektivisere klagebehandlingen vesentlig.

BNL vil tiltre forslag som vil bidra til at klagesaksbehandlingen kan effektiviseres.

E Eksisterende bebyggelse og bruksendring

Vi ser at begrepet fritidsboliger brukes mer og mer. Dette er dekkende for den standardhevingen som i stor grad gjør seg gjeldende for nyere "hytter". Samtidig er det slik at bruksmønsteret også gjør det vanskeligere å trekke skillet mellom det som er fritidsbolig og den faste (skattemessige) boligen. En klargjøring av kriterier og vurderingsmomenter vedrørende bruksendring kan ha stor praktisk betydning for hyttekommuner.

For urbane strøk vil endringer i bruk dels for boliger og dels for næringslokaler, måtte kunne håndteres innenfor regelverket på en måte som gir muligheter for tilpassninger i byområder som omdannes.

F Gjennomføring av plan – utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler berører en stor andel av BNLs medlemsbedrifter, og reiser prinsipielt viktige politiske, økonomiske så vel som juridiske problemstillinger. Som vi ga uttrykk for i vår høringsuttalelse til planlovutvalgets innstilling, ser vi med uro på den praksis som har utviklet seg ved at kommuner krever at utbyggere tar ansvaret for bygging av skoler, barnehager, kirker og andre offentlige oppgaver i forbindelse med større utbyggingsprosjekter. Vi vil derfor gå inn for derfor positive til at det settes klare grenser for hva som kan forhandles innen rammen av en utbyggingsavtale.

BNL har forståelse for at kommuner med dårlig økonomi ser etter muligheter til å finansiere oppgaver de er pålagt å tilby innbyggerne i en kommune, men det bør være et offentlig ansvar å sikre at barn har et skoletilbud og at kommunen har en tilfredsstillende barnehagedekning, men hvis en kommunene i vekst ikke har god nok økonomi til å støtte opp om et utbyggingsområde, er det et offentlig ansvar å revurdere hvordan kommunene finansieres. Samfunnet er ikke tjent med at områder som er i naturlig vekst ikke får utvikle seg fordi kommunene ikke har råd. De kravene kommunene i dag setter i forbindelse med utbyggingsavtaler, bærer i noen sammenhenger preg av å være handel med offentlig myndighetsutøvelse. Dette er svært alvorlig, og det er derfor etter vårt syn meget viktig at Planlovutvalget har sett reglene i sammenheng med regelverket for offentlige anskaffelser.

BNL vil av grunner som over ikke støtte utvalgets forslag om at kostnader for sosial infrastruktur kan avtales i utbyggingsavtaler.

BNL mener derimot at et system for utbyggingsavtaler, som regulerer kostnader for teknisk infrastruktur, vil kunne avløse dagens refusjonsregler som fungerer dårlig.

På grunnlag av planlovutvalgets utredning, NOU 2003:14, og Bygningslovutvalgets første delutredning, NOU 2003:24, har vi utarbeidet et nytt forslag til lovtekst vedrørende utbyggingsavtaler.

Som vedlegg til uttalelsen følger en skjematisk oversikt over vårt forslag sett i sammenheng med så vel Planlovutvalgets som Bygningslovutvalgets forslag.

Som det fremgår av vårt forslag nedenfor, støtter BNL (med unntak av **alternativet anlegg for energiforsyning**) i hovedsak Planlovutvalgets forslag vedr utbyggingsavtaler.

Det forslaget som er fremmet av Bygningslovutvalget er etter vår oppfatning ikke godt nok. Vi er skeptiske til dette forslaget som åpner for at utbyggere skal bekoste utgifter til sosial infrastruktur i forbindelse med en utbygging. De kravene til sammenheng mellom det som kan avtales og det som bygges, vil ikke i praksis skape en tilstrekkelig kostnadmessig avgrensning.

For øvrig har vi bygget vårt forslag til regelverk på systematikken i bygningslovutvalgets forslag, som vi finner mer egnet enn forslaget i planlovutvalgets innstilling.

Nedenfor følger vårt forslag til ny lovtekst, som en erstatning for det foreliggende forslag til lovtekst.

Nytt lovforslag til regler for utbyggingsavtaler lyder:

§x-1 Definisjon av utbyggingsavtale

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 Adgang til å inngå utbyggingsavtale

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innen de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

§x-3 Utbyggingsavtalens innhold

Kommunen kan i forbindelse med planvedtak etter denne lov, gjøre utbyggingen betinget av at grunneier eller utbygger sørger for, eller helt eller delvis finansierer,

veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, vanntilførsel og avløp og fellesarealer. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplass, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak.

Tiltakene i utbyggingsavtalen må stå i saklig sammenheng med og være nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket. De må stå i rimelig sammenheng med utbyggingens art og omfang.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

§x-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i kommuneplan (§10-2). Berørte myndigheter skal varsles særskilt, og eventuelle innspill til krav i utbyggingsavtale skal varsles kommunen, før oppstart av forhandlinger. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1-7 som grunnlag for å ta vare på deres interesse.

Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

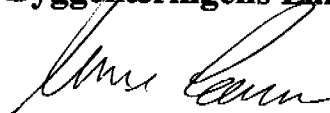
Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følgeplanforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for partene før det foreligger vedtatt plan.

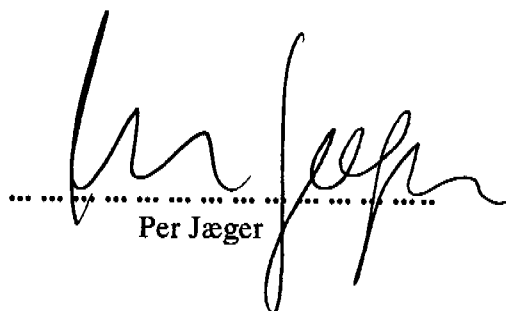
For endring av utbyggingsavtale gjelder disse reglene tilsvarende.

Vennlig hilsen

Byggenæringens Landsforening



Sverre A. Larssen
Adm. direktør



.....
Per Jæger