

PROSJEKT PBL-2000

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
9 FEB 2004	
031 3993-53	
Ark.	UOS
Avd.	BB1 BY1 RFR

Deres ref.

Vår ref.
RHJ

Dato
6. februar 2004

UTTALELSE TIL BYGNINGSLOVUTVALGETS FØRSTE DELUTREDNING NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING

Innledning

Bygningslovutvalgets gjennomgang av Plan- og bygningsloven er viktig og det er avgjort påkrevd med en grundig revurdering av byggedelen i loven. PBL 2000 har i et tidligere brev av 20.6.2003 til Bygningslovutvalget pekt på en del viktige forhold i arbeidet for å effektivisere bygningsdelen av Plan- og bygningsloven. Vi er godt tilfreds med at Bygningslovutvalgets første delutredning også fanger opp forhold som vi er opptatt av. Delutredningen er først og fremst helt konkret når det gjelder utbyggingsavtaler. Andre forhold er diskutert i mer prinsipielle former med en del fordeler og ulemper, og med oppfordring til omgivelsene om å fremme synspunkter. I denne uttalelsen kommenterer vi kort de forhold som PBL 2000 mener har mest betydning, og vi avslutter med konklusjon om utbyggingsavtaler. Vi ser for øvrig frem til fortsatt konstruktiv dialog med utvalget, og står gjerne til tjeneste med relevante utredninger.

Et tankekors

Ser vi på mandatene til lovutvalgene bakover i tid, går det igjen at målsetningen er "Mer effektiv lovgivning" (overskrift denne NoU-en), enklere og raskere prosesser, kostnadsreduksjoner, loven skal forbedres som redskap, bedre forutberegnelighet, bedre kvalitet osv. Utredningene er blitt tykkere og tykkere, og lovendringene bakover i tid har ført til at "redskapet", plan- og bygningsloven, stadig gjør prosessene mer og mer kompliserte og trege. Kan ikke både utredningene og loven gjøres både kortere, enklere og mer presis? Vi ber om at dette blir vurdert.

Lovstruktur

Bygningslovutvalgets diskusjon om Plan- og bygningslovens struktur er fornuftig, og vi slutter oss til flere punkter. Det er fortsatt viktig å ha en felles lov for plandel og bygningsdel, og det er en riktig intensjon at loven skal koordinere alle vesentlige forhold ved planlegging, utbygging og vern. Men vi må gjenta at det hadde vært ønskelig at ett departement med innretning på utvikling og gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter hadde et helhetlig ansvar for loven.

En grensdragning mellom departementene kan drøftes med grunnlag i at overordnet ressurs- og arealplanlegging fortsatt skal være MDs ansvar.

Inndelingen av lovverket virker hensiktsmessig, og typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet har vår tilslutning. Likeledes mener vi at fordelingen mellom lovtekst, forskrifter og annet bakgrunnsmateriale er helt vesentlig, og at Bygningslovutvalget ser ut til å være på rett spor ved en mer prinsipiell og mer "funksjonsbasert" lovtekst, som utfylles andre steder av nødvendige detaljer over tid – ettersom "best practice" utvikles. Når det gjelder forskrifter, er det viktig at relevante forskrifter kan ses i sammenheng, som for eksempel Byggherreforskriften, uavhengig av hjemmelsgrunnlag. Mange lover og forskrifter overlapper hverandre.

Prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

Lov- og regelverk er til for å etterleves, det gir gode løsninger og forhindrer skader og ulemper. Tilsyn diskuteres av utvalget og tanker om privatisert og uavhengig kontroll, som finansieres gjennom gebyr, presenteres. Vi tror dette totalt sett er nødvendig, og vil kunne gi større garanti for kvalitet enn dagens system gjennom aktivt oppsøkende virksomhet. Vi mener også at dette kan skje uten å fremkalle mer likegyldighet i egenkontroll, fordi seriøse aktører selv ønsker å være ansvarsbevisste og kunne bruke dette som del av sin forretningsprofil i markedet.

Vi er mer usikre på hvordan godkjenningsordninger skal videreføres, og stiller spørsmål om utvalget også mener å foreslå et privat godkjenningsorgan? Det er nødvendig å forenkle godkjenningsordningene på en mer gjennomgripende måte, og ikke bare på reduksjon av godkjenningsområder og sammenslåing av ansvarsområder. Allminnelige kontraktsformer må det også tas hensyn til i denne sammenheng.

Lovverket må legge opp til å nyttiggjøre seg funksjonsbaserte løsninger, slik at ny teknologi, nye materialer og ny kunnskap hele tiden kan nyttiggjøres fullt ut. Vi tror forslaget om et organ som vurderer faktiske løsninger og "best practice" kan være godt. Et slikt organ vil da også kunne ta opp konflikter mellom særhensyn, eksempelvis brannvern, og deres krav i egen lov, i forhold til Plan- og bygningsloven. Det er egentlig også ønskelig at et slikt organ kan gi "bindende forhåndsuttalelser" (analogt til skattemyndighetene) på løsninger, for å forhindre at gjennomførte løsninger umiddelbart i ettertid blir ansett som ikke tilfredsstillende.

Kontrollfunksjonen i byggeprosessene slik den nå fungerer, er omstridt og gir neppe den sikkerhet som samfunnet ønsker. Hvis næringen selv ikke greier å få kontrollfunksjonen til å fungere, kan forslag om innføring av uavhengig kontroll på definerte kritiske stadier i byggeprosessen være et nødvendig skritt i riktig retning. Det er ikke hensiktsmessig å gå tilbake til offentlig kontroll, slik ressursituasjonen er der. Derfor ligger det i kortene at en uavhengig kontroll må finne privatiserte løsninger som fungerer trygt og effektivt i hverdagen.

Vi slutter oss helt til de tanker utvalget presenterer om logisk og ryddig saksbehandling med utgangspunkt i en felles grunnstamme, og inndeling av type saker grenende ut fra denne. Ytterligere bruk av elektronisk saksbehandling, gir vi også vår tilslutning til.

Det er meget oppløftende at utvalget prøver å innføre meklingsopplegg for konfliktsaker og som alternativ i klagesaker. At slik mekling primært tillegges kommunene er også naturlig. Men her er det flere muligheter og utfordringer som må diskuteres nøye og i langt større omfang gjennom utvalget. Mekling skal gi et resultat som partene kan akseptere.

I enkelte steder i USA og Canada har man lang erfaring fra også å la den uavhengige (men like fullt offentlig ansatte) meklerens løsning (avgjørelse) bli ansett som gjeldende endelig resultat uten annen faglig eller politisk overprøving. Resultatet kan kun utfordres gjennom rettssystemet – noe praksis har vist skjer meget sjeldent. Dette representerer en form for alternativ klagebehandling som både er direkte, muntlig mellom partene og meget effektiv. Å ha alternative former for klagebehandling hvor løsningsvei skal velges, representerer generelt en ulempe ved sin usikkerhet og mulighet for manipulasjon. Derfor bør slikt kun finne sted under utprøving av nye former. Vi tillater oss her å minne om at PBL 2000 tok et initiativ til en prøveordning i Asker kommune, som ennå ikke er utprøvd der.

Vi viser ellers til arbeidet og rapportene 3B-programmet utførte, særlig prosjektrapportene nr 1-1985 og nr 13-1987. (Hvis de er vanskelige å få tak i, kan vi skaffe dem). Vi står ellers til tjeneste om det er ønskelig.

Respekt for loven er avgjørende for dens betydning. Det har vist seg i praksis at Plan- og bygningsloven burde få tydeligere og mer skjerpede bestemmelser om oppfølging av ulovligheter. Dette er både et spørsmål om lokale ressurser og om reaksjonsmuligheter. Vi støtter utvalget i dets forbedringsarbeid på området.

Refusjonsreglene i Plan- og bygningsloven har lenge vært ansett som lite hensiktsmessige. Vi forutsetter at utvalget også på dette området kan komme betydelig lenger enn Planlovutvalget gjorde. Siden stadig mer av vår fysiske samfunnsendring skjer innenfor allerede eksisterende bebygde områder (transformasjon), må virkemidlene også utvikles og tilpasses slike forhold. **Det er absolutt nødvendig å finne løsningsmuligheter som samsvarer med dagens rolle- og oppgavefordeling både mellom offentlige interesser og private, og også en rettferdig fordeling mellom og belastning på de private dem i mellom.** Forenkling og "gjennomskjæring" i forholdet til dagens regler og praksis er nødvendig.

For private interesser vil det alltid være ønskelig at det offentlige avklarer flest mulig rammebetingelser for planlegging og gjennomføring. Et absolutt krav må være at alle de ofte ulike offentlige interesser fremkommer samlet ett sted – hos det offentlige, og helst koordinert. Forhåndskonferanser er tidspunktet som anses velegnet. Vi er imidlertid både skeptiske til og faktisk imot at det offentlige også skal ha avklart alle eventuelle privatrettslige forhold som måtte gjelde i et område for en utbygging og endring. For det første vil igjen ressursproblemet for det offentlige melde seg, og for det andre vil private selv ha større fleksibilitet til å finne løsninger på eventuelle motsetninger gjennom avtaler, botemidler og lignende. Det offentlige bør ikke ha noen undersøkelsesplikt. Det må bli opp til initiativtaker selv.

Utbyggingsavtaler

Vi har tidligere påtalt det uheldige i at loven er delt mellom to departementer, og forslag til løsning på utbyggingsavtaler viser hva som kan inntreffe under slike forhold.

PBL 2000 har allerede uttalt seg positivt til Planlovutvalgets forslag om utbyggingsavtaler. Vi er tilhengere av at innholdet i utbyggingsavtaler begrenses entydig i forhold til ytelsesområder og omfang, og at planbehandling med politiske vedtak demonstrerer en kommunes utbyggingspolitikk for boliger så vel som andre formål overfor befolkning og initiativtakere.

Etter vår oppfatning vil Bygningslovutvalgets forslag åpne for en praktisering fra kommunenes side som er direkte uheldig. Stadig flere offentlige kostnader vil bli veltet over på utbyggere og derigjennom til sist på kjøperne – de som søker nye boliger, virksomheter og lokal service. Diskusjoner om andeler og rimelighet vil i realiteten bli et diktat fra kommuners side der det er stort utbyggingsbehov – og det er for slike forhold omfattende utbyggingsavtaler vil bli krevd. Selv om plan og utbyggingsavtale skal vurderes separat, med plan som førende, så har vi allerede flere eksempler på at kommuner bruker økonomiske argumenter for en i realiteten "utpressing" i forhold til initiativtaker. Slike forhold kan lett videreutvikles til noe som likner på "auksjon" av utbyggingsrettigheter til høystbydende, og uten tilstrekkelig uavhengig kontroll på rimelighet. Endelig vil vi peke på "klageadgang" fra såkalt tredjepart ved endelig behandling. Vi er ikke imot åpenhet ved utbyggingsavtaler, tvert om kan det forebygge uheldig kultur på området, men tredjeparts klageadgang fortøner seg for oss som et enormt usikkerhetsmoment, med mulighet for omfattende både praktiske og økonomiske konsekvenser.

Med hilsen
for styret i PBL 2000


Jon Holt

cc.: Miljøverndepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo