

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
9 FEB 2004	
03/3773-51	
Ark.	405
Avd.	BB/ BY / KFR

Høring - NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning

Vi viser til departementets høringsbrev av 05.11.2003 vedr Bygningslovutvalgets første delutredning.

Husbanken vil gi Bygningslovutvalget ros for en utredning som gir grundig bakgrunnsstoff for drøfting av en rekke kompliserte problemstillinger.

Vi vil konsentrere våre merknader om visse temaer som banken mener har særlig betydning for boligbyggingen. Dette gjelder i første rekke det konkrete forslaget til utbyggingsavtaler, men vi har også noen merknader til enkelte andre hovedspørsmål som drøftes, som rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og utbyggere, dvs om tilsyn og kontroll, ulovlighetsoppfølging, nytt meglingsinstitutt, og forholdet mellom byggesaksregler og kostnader.

Vedr 8.1 Rollefordeling - tilsyn og kontroll

Husbanken kan slutte seg til utvalgets syn om at kommunenes tilsyn i dag ikke synes å fungere etter hensikten, dvs slik det var lagt til grunn ved lovendringen av 1995. Dette er problematisk siden det nye kontrollansvaret forutsatte at kommunene utøvde tilsyn. Problemet blir forsterket ved at bruken av uavhengig 3.-partskontroll i byggesaken er lite utbredt. Vi ser også at den dokumenterte egenkontrollen, slik den i dag fungerer, har sine svakheter. For ordens skyld vil vi nevne at Husbanken heller ikke har et eget takstmannsapparat som tidligere, men at det er etablert et opplegg med stikkprøvekontroll.

Husbanken er imidlertid opptatt av at det som bygges holder en tilfredsstillende kvalitet og kan derfor slutte seg til de fire prinsippene som utvalget legger til grunn i byggesaksgjennomføringen, dvs : Klarere ansvarsforhold. Bedre tilsynsordninger. Kompetanse i foretakene. Privatisert og uavhengig kontroll. Vi finner det interessant at utvalget vil se på muligheten for å etablere et eget organ som kan vurdere faktiske løsninger og se på hva som er "best practice". Vi er enig i at interkommunalt samarbeid og evt. samarbeid med private aktører kan være aktuelle løsninger.

Vedr 8.2 Søknadssystemet og saksbehandling:

Husbanken er enig i at dagens lov, som følge av en rekke lovendringer, har et svært uoversiktlig regelverk mht. sakstyper og saksbehandlingsregler. Dette er det viktig å rydde opp i, jfr. at dette skaper problemer både for tiltakshavere og bransje, så vel som de myndighetene som skal forklare og forvalte regelverket. Et regelverk som legger til rette for rimelig raske prosesser med god

forutsigbarhet er av stor betydning for boligproduksjonen. For å oppnå en god utnyttelse av eksisterende boligmasse er det også meget viktig at det er enkelt å gjennomføre mindre byggearbeider slik boligene lett kan tilpasses brukernes behov. Enkel saksbehandling, nøkterne krav og rimelige byggesaksgebyrer er viktige elementer her.

Vedr 8.3 Mekling som alternativ til klagesaksbehandling

Husbanken finner at mekling i slike saker kan være et interessant alternativ til den tradisjonelle klagebehandlingen. Vi slutter oss til forslaget om en nærmere utredning av meklingsordningen slik utvalget foreslår, dvs. en frivillig ordning for byggesakene der private parter står imot hverandre og der bygningsmyndighetene finner det hensiktsmessig. En slik ordning forutsetter selvsagt at rettsikkerhetsaspektet ivaretas og at kommunen får meklingskompetanse.

Vedr 8.4 Ulovlighetsoppfølging

At myndighetene følger opp og reagerer i forhold til ulovlige bygg, er nødvendig for å beholde respekten for regelverket. Dersom det er riktig at dette ikke følges opp tilstrekkelig av kommunene, er dette selvsagt uheldig og kan føre til ytterligere negativ utvikling. Fra Husbankens synspunkt er det avgjørende at den generelle bygningslovgivningen fungerer, da banken i minst mulig grad ønsker å ha egne kontroll- og oppfølgingsopplegg i tillegg til det som er etablert av andre myndigheter. Husbankens avvikling av det tidligere takstmannsapparatet er et uttrykk for dette. Husbanken støtter derfor opp om utvalgets forslag om å arbeide videre med spørsmål om å bedre kommunenes oppfølging og bruk av sanksjoner som er effektive, men samtidig rettferdige og står i forhold til ulovligheten som er begått. Husbanken kan her slutte seg til prinsippet om at de som skaper den ekstra kostnaden også skal betale for den, dvs. det er ikke de "lovlydige" som skal betale for kommunens oppfølging av ulovligheter på dette området.

Vedr 8.5 Finansiering av fellesinnretninger for vei, vann og avløp - kostnadsfordeling

Husbanken er opptatt av at det ikke er unødvendig tungvint eller kostbart å få til foretting i eksisterende boligområder. Vi legger også vekt på at forholdet til eksisterende bomiljø skal ivaretas på en forsvarlig måte. Det er stor enighet om at dagens refusjonsregler er meget kompliserte og vanskelig å praktisere så vel for private parter som for kommunene. Særlig problematisk er det i forhold til finansiering av vei hvor det ikke finnes hjemmel for tilknytningsavgifter.

Refusjonsreglene medfører også i en del tilfeller konkrete resultater som oppleves som sterkt urettferdig i forhold til eksisterende bebyggelse. Dette svekker legitimiteten til refusjonsordningen. Når det nå skal vurderes til nye løsninger for å finansiere fellesinnretninger, bør det legges opp til regelverk som er langt mer praktikabelt og oversiktlig. I denne forbindelse synes en hensiktsmessig tilpasning av systemet med tilknytningsavgifter å være et bedre alternativ enn å arbeide med å forenkle refusjonsreglene. Bruk av evt. utbyggingsavtaler kan supplere muligheten for finansieringsløsninger for denne type teknisk infrastruktur.

Vedr 8.8 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

Bygningslovutvalget drøfter i avsnitt 8.8 forholdet mellom byggesaksregler og kostnader. Utgangspunktet er kritikken som ble reist i forbindelse med innføringen av byggesaksreformen i 1997. Men utvalget drøfter også - på mer prinsipielt grunnlag - samfunnsøkonomiske gevinster som er knyttet til regelverksforenklinger.

Husbanken er enig med utvalget i at sammenhengene mellom regelverk og kostnader er kompliserte og at et direkte årsaksforhold er vanskelig å påvise. Vi er imidlertid usikre på om de presenterte empiriske data og tolkninger som utvalget gjør er relevante i forholdet til de problemstillingene utvalget reiser.

Utvalget stiller selv spørsmålene eller problemstillingene slik:

- Har de nye reglene om byggesaksbehandling etter ikrafttreden i 1997 medvirket til prisstigning?
- Har boligprisene faktisk steget så mye som påstått?

For å ta det siste først: Vi vil vise til at det etter hvert finnes så omfattende offentlig boligprisstatistikk at det bør være mulig å beregne realprisutviklingen, boligpriser ift lønnsutviklingen mv. Med hensyn til årsakene bak pris og kostnadsstigningen vil vi vise til at dette er utførlig drøftet tidligere, jfr f.eks. NOU 2002: 2, kap.5.

Avsnittet i Bygningslovutvalgets utredning; *Har boligprisene steget?* gir etter vår vurdering imidlertid ikke en tilfredsstillende beskrivelse av verken utviklingen eller årsakene til den sterke prisstigningen en hadde på slutten av 1990-tallet. Bl.a. påpeker vi at det er *nyboligprisene* og *ikke bruktboligprisene* som er den relevante indikatoren å studere i forbindelse med eventuelle kostnadseffekter som følge av byggesaksreformen fra 1997, jfr f.eks. prisindeksen for nye eneboliger eller flerbolighus (SSB) eller spørreundersøkelser blant håndverker- og entreprenørbedrifter. I denne forbindelse viser vi til de resultater som ECON/STEP-gruppen/ SNF kom til da Kommunal - og regionaldepartementet i 1999 ønsket å få drøftet problemstillinger omkring byggesaksreformen og strukturen i næringen. Her ble et utvalg bedrifter spurt om effektene av reformen. (ECONRapport 7/99). Et mulig utgangspunkt for videre arbeid kunne for eksempel være å bruke Holteprosjekts kalkulasjonsnøkkel for å analysere de ulike faktorenes betydning ift kostnadsøkningene. Det kan videre oppnås stordriftsfordeler på dette punktet ved å samarbeide med den arbeidsgruppen som er nedsatt av KRD (2003) og som har som mandat å drøfte mulige tiltak til å dempe veksten i byggekostnadene.

Under omtalen i avsnitt 8.8.3 om kostnader forbundet med endring av regelverket, fremkommer det at finanskostnader i saksbehandlingstiden utgjør en betydelig faktor i en samfunnsøkonomisk analyse. Husbanken har et særlig ansvar for boligforsyning og for å bidra til å nå ambisiøse boligpolitiske mål. Høye byggekostnader begrenser nybygging og høye finanskostnader på grunn av lang saksbehandlingstid bekymrer også oss som finansier. Vi er naturligvis enig med Bygningslovutvalget om at saksbehandlingstiden ikke kan forenkles bort i sin helhet, men må påpeke på at dette er et felt som offentlige myndigheter kan påvirke på kort sikt (se også NOU: 2002:2). Erfaringer fra innføring av tidsfrister for saksbehandling i plan- og byggesaker burde gi grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessig å skjerpe disse reglene.

Utvalget behandler også feil og byggeskader som en kostnadsdrivende faktor. Det store omfanget av feil og byggeskader var en av begrunnelsene for gjennomføringen av byggesaksreformen i 1997. Hvis omfanget viser seg å være like stort eller større etter reformen er det også grunn til å rette større søkelyset mot andre forhold i og omkring næringen enn regelverksendringer.

Vedr kapittel 9 Utbyggingsavtaler

Generelt

Husbanken uttalte seg om behovet for utbyggingsavtaler i sin høringsuttalelse til Boligutvalgets utredning om boligmarkedene og boligpolitikken, jfr vårt brev av 28.06.02. Videre har Husbanken i

sin høringsuttalelse til Planlovutvalgets første delutredning støttet at det innføres lovbestemmelser om utbyggingsavtaler. I høringsuttalelsen til Planlovutvalgets andre utredningen varslet banken at den ville vurdere Planlovutvalgets lovforslag om utbyggingsavtaler og Bygningslovutvalgets forslag under ett. Dette er bakgrunnen for at herværende høringsuttalelse også er oversendt Miljøverndepartementet.

I vår uttalelse til Boligutvalgets utredning ble det bl a påpekt et udekket kunnskapsbehov om virkningene av utbyggingsavtaler. Dette behovet synes fortsatt å være udekket. Man vet således ikke i hvilken grad begrensninger m h t hva en utbyggingsavtale kan inneholde, i praksis vil stoppe videre boligbygging i visse områder, slik Bygningslovutvalget har lagt til grunn. Det kan være at når bestemmelser om slike begrensninger er innarbeidet, vil de virke kostnadsdempende og således på noe sikt stimulere boligbyggingen.

I sin uttalelse til Planlovutvalgets første delutredning fremholdt Husbanken viktigheten av de demokratiske prosessene i forbindelse med utbyggingsavtaler. Vi ser derfor positivt på at begge utvalg har behandlet forholdet til tredjemannsinteresser, både materielt og prosessuelt. Husbanken er enig i at forholdet til kommunens planarbeid er vesentlig og at en viktig hensikt med utbyggingsavtaler er bidra til at planene faktisk kan bli gjennomført.

Hvilke tiltak skal kunne omfattes av avtalen

Husbanken har vurdert forskjellen i Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets forslag, m h t hvilke kostnader en utbygger skal kunne pålegges å dekke i en utbyggingsavtale. Fra et boligpolitisk ståsted er det ønskelig at loven både legger til rette for boligbygging og for at utbyggingskostnadene blir rimelige. Husbanken er nå særlig opptatt av at det bygges tilstrekkelig med billige boliger for grupper som bare har økonomisk evne til å etterspørre dette. Når det skal vurderes hva utbyggingsavtaler kan omfatte, må således både hensynet til tilstrekkelig boligbygging og hensynet til kostnader ivaretas. Hvis muligheten for utbyggingsavtaler begrenses, og kommunen dermed ikke ser seg tjent med utbygging eller ikke har mulighet for å tilrettelegge for utbygging, er dette meget bekymringsfullt.

Husbanken erfarer også at utbyggere i for stor grad foretrekker å bygge boliger for den mest kjøpesterke del av markedet. Denne tendensen vil kunne forstreke seg hvis kommunene gis en videre adgang til å sette krav til utbygging, f eks om at utbygger skal besørge eller bekoste sosial infrastruktur for boligene som bygges.

Bygningslovutvalget har foreslått at visse av de merkostnader som en kommune får i forbindelse med en utbygging, skal kunne medføre høyere pris for boligkjøpere. I motsetning til det Planlovutvalget, anser Bygningslovutvalget at dette også gjelder kostnader til sosial infrastruktur, som Bygningslovutvalget foreslår tillatt omfattet av utbyggingsavtaler. Husbanken ser også at det til en viss grad kan være nødvendig med overføring av merkostnader til boligkjøper for å få til boligbygging, men vi legger større vekt på de negative følger dette kan ha for gjennomføring av statens boligpolitikk på lengere sikt. På denne bakgrunn anser Husbanken at en utbyggingsavtales innhold bør avgrenses slik det er foreslått i Planlovutvalgets forslag § 18-1, d v s slik at kommunen selv må finansiere sosial infrastruktur. Forholdet til regelverket for offentlig anskaffelser kan antakeligvis bli mindre problematisk ved slik begrensning, se nedenfor.

Spesielt om formulering av bestemmelse om utbyggingsavtalers innhold

De to utvalgene har også forskjellige syn på hvor spesifikk en lovbestemmelse om hvilket innhold en utbyggingsavtale kan ha bør utformes. Husbanken ser også at en lovbestemmelse som positivt angir de konkrete tiltak som kan inngå i en utbyggingsavtale vil redusere fleksibiliteten. Men en slik

løsning kan være gunstig for å ivareta krav til forutberegnelighet. Det er spesielt viktig å unngå at spørsmål om lovligheten av en avtale trekkes inn i avtaleforhandlingene. Styrkeforholdene under forhandlingene vil variere fra sak til sak, men som ofte vil utbyggere ha begrenset mulighet til å vurdere lovligheten. Dersom det i ettertid viser seg at avtalen er i strid med loven, vil kommunen være fri fra sine forpliktelser. En utbygger som har hatt store utlegg til prosjektering m v, vil være henvist til å søke erstatning. Risiko forbundet med ulovlige utbyggingsavtaler kan medføre at utbyggere vil se med skepsis på forhandlinger om slike avtaler.

Spesielt om forholdet til innkjøpsregelverket

Bygningslovutvalgets medlemmer anser at de for sin del ikke har tilstrekkelig kompetanse om innkjøpsregelverket og har ikke redegjort for konsekvensene av å trekke inn innkjøpsregelverket i en prosess med utbyggingsavtale. Det er imidlertid foreslått en bestemmelse av informativ karakter (§x-3) om at utbyggingsavtaler må ligge innenfor de rammer som følger av reglene for offentlig anskaffelser. Også i Planlovutvalgets utkast til § 18-1 er det vist til reglene for offentlig anskaffelser.

Husbanken reiser spørsmål om kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere konsekvensene av å måtte forholde seg innkjøpsregelverket ved forhandling om utbyggingsavtaler. Fordi prosedyrekravene ved offentlige anskaffelser vil kunne være vanskelig å overholde, vil vi generelt sett advare mot et system som forutsetter at innkjøpsregelverket skal vurderes og benyttes på dette stadiet i gjennomføringen. Vi antar at loven ikke bør bruke begrepet utbyggingsavtale på avtaler med et innhold som også hjemles i det offentlige privatrettslige kompetanse.

Husbanken legger til grunn at det er mulig å definere utbyggingsavtaler og ellers utforme regler som innebærer at regelverket for offentlige anskaffelser ikke kommer til anvendelse på avtalene. Antakelsen er basert på at de tiltak utbygger pålegges å bekoste ikke skal kunne ansees som noe det offentlige anskaffer seg, jfr at pålegg vedr teknisk infrastruktur, som er nødvendig for utbyggingen, i mindre grad fremstår som en anskaffelse enn pålegg knyttet til sosial infrastruktur. Det bør videre komme klart frem at en kommune må inngå separate avtaler om utførelsen av tiltak. I denne sammenheng antar vi at regelverket for offentlige anskaffelser vil være håndterbart.

Med hilsen
HUSBANKEN



Geir Barvik
Adm. direktør



Inger Vold Zapffe

Kopi:
Miljøverndepartementet
Riksrevisjonen