

Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

NPA	
KOMM. OG REG. DEP	
11 FEB 2004	
03 /	3773-83
Ark	405
Avd.	BB / BY / KFR

Oslo 6. februar 2004

HØRING - NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING BYGNINGSLOVUTVALGETS FØRSTE DELUTREDNING

NPA er bransjeorganisasjonen for arkitektbedriftene i Norge. Det er bygningslovgivningen som gir rammevilkårene for omfanget av arkitektytelsene, og dermed også for store deler av arkitektforetakenes virksomhet. NPA har derfor fulgt arbeidet i utvalget med stor interesse, noe vi har hatt god anledning til da vår fagsjef Halvor Westgaard også sitter som medlem i Bygningslovutvalget.

Den foreliggende utredning spenner over et svært vidt felt. Det er et omfattende arbeid som er nedlagt i utredningen, og drøftingen av hovedspørsmålene er både konkrete og konstruktive. Generelt deler NPA den virkelighetsoppfatning som ligger i beskrivelsen av dagens situasjon. Ikke minst gjelder dette de reformbehov utvalget peker på, og de spesielle problemområder som er drøftet i kapittel 6.

Innledningvis vil NPA påpeke at dagens lovverk inneholder alt for mange ulike særbestemmelser, varianter og unntak. Dette skyldes antakelig først og fremst at loven har utviklet seg over flere tiår, med utgangspunkt i en lov fra 1925, og med flere endringer underveis. Men det skyldes nok også at lovens målgruppe har vært et stort og ulikeartet spekter av aktører. Ved den forestående omfattende lovendring er det derfor avgjørende å fastholde og rendyrke 1997-reformens grunnprinsipp om at de godkjente ansvarlige aktører skal ha en rimelig grad av profesjonalitet. På bakgrunn av den veldige utvikling som Byggebransjen, som samfunnet for øvrig, er i, mener NPA at det ikke lenger er grunnlag for å opprettholde et hensynet i loven, til at selvbyggere og andre amatører skal ha anledning til å ivareta oppgaver av tildels betydelig omfang, vanskelighetsgrad og viktighet med hensyn til oppfyllelse av offentlige byggeregler.

NPA tilkjenner en generell tilslutning til de vurderinger og forslag som fremkommer gjennom utvalgets prinsipielle vurderingen av en del hovedspørsmål i kapittel 8. Dette gjelder særlig spørsmålet om å beholde en felles lov for plan- og byggesaker, prinsipper for ny lovstruktur, lovens virkeområde, saklig og geografisk og bruk av megling som alternativ til klagebehandling i byggesaker. For øvrig vil vi kommentere en del av hovedspørsmålene som NOUen tar opp nedenfor:

Lovens formål

Selv om ikke lovens formål er berørt av Bygningslovutvalget, foreligger det et forslag fra Planlovutvalget. NPA bifaller deres forslag der bærekraftig utvikling er satt opp som lovens overordnede målsetting. Vi er imidlertid skeptisk til en formålsparagraf som fremhever bestemte kulturbetingete formål som å sikre naturgrunnet for samisk kultur. Vi forutsetter

at Bygningslovutvalget også vil fremme forslag til formålsparagraf. Det kan her være grunn til å legge ennå større vekt på hensynet til estetikk og god byggeskikk, ikke minst når det gjelder kommunenes plikt til å tilrettelegge gjennom kommunal planlegging.

Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere

Reformen av 1997 privatiserte hele bygningskontrollen. Dette skjedde uten særlig forutgående drøfting, og uten at det ble etablert et klart regelverk for den nye kontrollen. Usikkerheten har vært stor, og de endringene og justeringene som har vært gjort underveis har ikke medvirket til å skape større klarhet. Kontrollfunksjonen KUT har vært tiltenkt et helhetlig ansvar uten at dette har hatt forankring i en etablert rolle i byggeprosjektet.

NPA er enig med utvalget når det peker på at systemet med dokumentert egenkontroll ikke synes å fungere godt nok. En vesentlig årsak ligger sannsynligvis i manglende rolleforankring som påpekt ovenfor. Med de mange aktører med svak faglig kompetanse, synes det åpenbart at uavhengig kontroll bør stilles langt hyppigere, ikke minst i mer kompliserte bygg og anlegg og på definerte kritiske stadier i prosessen.

Vi er derfor enig i at det er nødvendig å se nærmere på dette området. Det er behov for et klart og gjennomtenkt regelverk som både sikrer en helhetlig kontroll og knytter kontrollen opp til en aktør som har kvalifikasjoner til å ivareta denne oppgaven. Det er klare paralleller mellom dette og ansvarlig søkers rolle.

Tilsyn

Når det gjelder tilsyn er det NPAs syn at her må intensiteten økes betraktelig. Tilsyn må gjennomføres i langt flere saker, og det må gjøres effektivt med hensyn til ressurser og tid.


Den klart dokumenterte mangel på kommunalt tilsyn og annen ulovlighetskontroll medfører at dagens system fungerer dårlig. En tilsynshyppighet på kun 3 – 5 % av antall byggesaker er åpenbart for lite til at dette kan ha den forebyggende og skjerpene effekt overfor aktørene, som et slikt tillitsbasert system forutsetter. At det avdekkes store feil i 35-40% av de få tilsyn som gjennomføres, burde også tilsi at hyppigheten økes vesentlig. Utvalget peker på at dette kan betinge innføring av et særskilt tilsynsgebyr. Etter vår mening burde hyppigheten av til tilsyn være høy, slik at kostnadene bør dekkes av de ordinære saksbehandlingsgebyrer.

På den annen side støtter NPA det syn at kostnadene ved ulovlighetsoppfølging bør belastes de som faktisk begår ulovlighetene.

Ansvarssystemet

Etter NPAs mening er grunnprinsippet i 97-reformen, basert på en tydeliggjøring av ansvar for godkjente private aktører, riktig. Det bør være et godt virkemiddel for å nå målet om effektivisering og høyere kvalitet i norsk byggeri. Men det kreves at systemene som dette prinsipp er basert på er fornuftig og håndteres på en både juridisk og faglig forsvarlig måte. NPA konstaterer at det dessverre ikke fungerer slik i dag.

Den viktigste forutsetning for at ansvarsoverføringsprinsippet skal fungere på en forsvarlig måte, er at de private aktører som godkjennes virkelig er kompetente og har de kvalifikasjonene godkjenningen tilkjenner. For å sikre dette ble ordningen med sentral Godkjenning innført.



Dette systemet er i løpet av de senere år revidert i flere omganger, og målsettingen om å sikre kompetente ansvarlige aktører, synes gjennom dette stadig å ha blitt svekket. Etter opprinnelig å være basert på yrkesfaglig personkompetanse hos daglig leder, har fokus etter hvert dreiet mer og mer over mot firmaets generelle kvalitetssystemer og rutiner. Det urovekkende er at det har skjedd store endringer i den sentrale Godkjenningsordningen uten at dette har bakgrunn i endringer i lov eller forskrift.

NPA stiller seg skeptisk til at det er godkjenningsorganet selv som på eget initiativ både bestemmer hvordan ordningen i praksis skal være, og når, og på hvilken måte den skal forandres. Den siste endringen fra sommeren 2003, der det ble innført en svært grovmasket inndeling i et fåtall godkjenningssområder, og der firmaene selv fritt kan krysse av for hvilket arbeidsfelt de arbeider innenfor (uten kontroll eller overprøving), representerer en helt uforståelig utvanning, som må ligge langt fra det som loven og ansvarsoverføringsprinsippet forutsetter.

Som følge av denne utvanningen er vi nå i den situasjonen at et hvilket som helst firma med ingeniør- eller sivilingeniørkompetanse, men uten arkitektfaglig bakgrunn eller utdanning likevel kan presentere seg i markedet med sentral godkjenning som ansvarlig prosjekterende i tiltaksklasse 3, og med arkitektarbeider som eget fagfelt, mens yngre arkitekter med mindre enn 4 års opparbeidet erfaring vanskelig kan oppnå godkjenning som ansvarlige for arkitektarbeider utover tiltaksklasse 1. At dette kan skje må ligge langt fra de opprinnelige intensjoner bak godkjenningsordningen.

Som bransjeorganisasjon for arkitektforetakene vil NPA derfor hevde at det er nødvendig å gjøre endringer i godkjenningsordningen slik at kjøpere av disse tjenestene er sikret at foretaket innehar den kompetanse som godkjenningen forutsetter.

En vesentlig årsak til problemene kan ligge i at regelverket ikke skiller mellom godkjenning av foretak og tildeling av ansvarsrett. Godkjenning av foretak bør utelukkende gå på det område der foretaket selv innehar kompetanse. Ansvarsrett for et større, gjerne sammensatt område kan, på den annen side, godt tenkes tildelt ett foretak, under forutsetning av at arbeidene utføres av foretak med relevant godkjenning.

Tidspunkt for ansvarsrett

Et av hovedprinsippene i dagens lov er at alle områder og alle faser skal være belagt med ansvar. Det er imidlertid slik at den viktige fasen frem til vedtak om igangsetting, der det vesentligste av prosjektering foretas, der er det bare én godkjent aktør på banen, nemlig ansvarlig søker. Ingen ansvarlig prosjekterende forutsettes å være på plass i denne fasen. Det stilles følgelig strengt tatt ingen kompetansekrav til den som skal utarbeide tegningsdokumentasjonen i forbindelse med søknad om rammetillatelse. Dette er både ulogisk og uheldig. Når lovens hovedmålsetting er høyere kvalitet på det som bygges, er det direkte selvmotsigende at det er fritt frem for hvem som helst å utforme og plassere bygget og derved fatte de helt avgjørende og ofte irreversible beslutninger av største viktighet for prosjektets kvalitet. Det eneste som forutsettes er at en godkjent aktør i ettertid tildeles ansvarsrett på det område der prosjekteringen har skjedd. Når dette likevel fungerer i de fleste tilfeller, skyldes det at det ofte er byggets arkitekt som ivaretar søkerrollen og dermed sikrer at nødvendig arkitektfaglig og ingeniørfaglig kompetanse benyttes også i denne fasen. Men i prinsippet har vi her et ulogisk "smutthull" i lov og forskrift, som vi forutsetter at revsjonsarbeidet må fange opp.

Privatisert godkjenningsordning

Når dagens godkjenningsordning fungerer dårlig er det nærliggende å peke på at NPA, sammen med de øvrige bransjeorganisasjonene var innstilt på å etablere en organisasjonsbasert ordning den gang reformen var under forberedelse. NPA er derfor ikke fremmed for å ta en slik tanke opp igjen. NPA går gjerne inn i et samarbeid, med tanke på å se med friske øyne på en slik mulighet igjen.

Ansvarlig søker

Den siste endringen av ansvarlig søkers rolle fra 1. juli 2003 er ikke drøftet i innstillingen. Mange av dem som til nå naturlig har påtatt seg søkerrollen, har vanskeligheter med å se hva de senere samordneroppgaver i utførelsesfasen kan innebære. Dessverre er verken Godkjenningsforskriften eller veiledningen til denne særlig avklarende. Det er heller forvirrende at en god del oppgaver som nå er tilordnet ansvarlig søker i realiteten forutsetter at ansvarlig søker er prosjekteringsleder eller byggeleder.

Noe av vanskelighetene søkes løst ved at Godkjenningsforskriftens veileder peker på at det er full anledning til å foreta skifte av ansv. søker underveis. Etter vår vurdering er dette lite heldig, og slett ikke i overensstemmelse med ordningens opprinnelige tanke, der man ønsket at innehaver av søkerrollen skulle sikre kontinuiteten i byggesaken og være kommunens kontaktperson fra forhåndskonferanse til ferdigattest. Det er derfor helt nødvendig å avklare ansvarlig søkers rolle og ansvar mye tydeligere.

Ansvarlig søkers såkaltte "postkassefunksjon" i forhold til berørte naboer oppleves heller ikke som problemfri. Rollen blir lett unødvendig byråkratisk og en evt. ivaretagelse av en av naboenes bemerkninger, vil ofte utløse ny runde med nabovarsler og ytterligere papirarbeide og tidstap. Vi vil be utvalget skaffe seg innsikt i hvorledes dette faktisk håndteres i praksis.

"Best practice"

Utvalget peker på at den funksjonsbaserte tekniske forskriften kan skape tvil om hva som er riktig løsning i konkrete tilfeller, og vil vurdere opprettelse av et særskilt organ som kan foreta slike vurderinger og fastslå "best practice". NPA har også gjennom ansvarsforsikringsaker hatt saker der dette har vært et relevant problem. Vi ser derfor behovet for dette. Norges Byggforskningsinstitutt og det godt etablerte systemet med Byggdetaljblader bør vurderes som basis for en slik ordning. Videre er det grunn til å se på muligheten for å forankre en slik ordning i byggebransjens egne organer. Det ville være i samsvar med den klargjøring av ansvar og roller som byggesaksreformen av 1997 la opp til.

Søknadssystem og saksbehandling

Utformingen av dagens regelverk er slik at den skaper mye usikkerhet og åpner for en rekke ulike tolkinger. Dette resulterer i manglende forutsigbarhet, idet ulike kommuner håndterer samme spørsmål på ulik måte. Arkitekter som opererer i store deler av landet og derfor må forholde seg til et stort antall kommuner, opplever dette som problematisk. I større kommuner vil man også oppleve at ulike saksbehandlere legger til grunn ulik forståelse og praktisering av samme tema. Utvalget peker på det kompliserende moment at loven opererer med så mange ulike "spor", med en rekke forskjellige søknads- og meldingstyper og ulike saksbehandlingsregler. NPA ser at det med fordel kan ryddes opp i dette, for eksempel ved at meldingsformen fjernes.

Dette behøvede likevel ikke være noe stort problem, dersom mulighetene i forhåndskonferansen hadde blitt unyttet bedre. Dersom forhåndskonferanser brukes på en hensiktsmessig måte vil evt.

problemer med "sporvalg" lett kunne bli avklart her. NPA mener derfor at det også er behov for å se nærmere på reglene knyttet til forhåndskonferansen, med sikte på å gjøre den til et bedre redskap for både kommune og tiltakshaver.

Evalueringen av byggesaksreformen

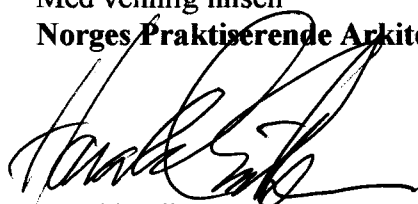
Vi vil til slutt påpeke den dårlige "timing" som ligger i at de mange igangsatte evalueringsprosjekter hva gjelder den kvalitative effekt av byggesaksreformen fra 1997 ikke har nådd frem til noen klare konklusjoner før Bygningslovutvalget startet sitt arbeide, og heller ikke har gjort det når utvalget har kommet så langt at de fremlegger sin første delinnstilling.

Etter hva NPA erfarer synes det vanskelig å påvise bedre kvalitet i norsk byggeri som følge av denne reformen. Mange arkitekter vil hevde at det motsatte heller er tilfelle.

Det må derfor sies å være en åpenbar svakhet at disse konklusjoner ikke vil bli trukket før høsten 2004, på et tidspunkt da utvalget må forutsettes å ha kommet svært langt. NPA vil derfor oppfordre Bygningslovutvalget til en tett oppfølging av resultatene av evalueringsprogrammet. Dersom utvalgets siste innstilling og endelige lovforslag overser vesentlige funn i evalueringsprosjektet vil selve fundamentet for utvalgets kommende forslag være vesentlig svekket.

Med vennlig hilsen

Norges Praktiserende Arkitekter ANS



Harald Eriksen
Adm dir