



KOMM. OG REG. DEP	
10 FEB 2004	
03/3773-69	
Ark.	405
A.v.d.	BB / BY / UFR

Høringsuttalelse til

## **NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgiving**

Bygningslovutvalgets første delutredning

**Oslo, 06.02.2004**  
**Norske Arkitekters Landsforbund**

Kommunal- og Regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep.,  
0032 Oslo

Oslo 6. februar 2004

## **HØRINGSKOMMENTARER TIL BYGNINGSLOVUTVALGETS FØRSTE DELUTREDNING**

Norske Arkitekters Landsforbund har behandlet Bygningslovutvalgets første delutredning og vil avgj følgende kommentarer:

Plan- og bygningsloven er på mange måter den viktigste ramme rundt norske arkitekters yrkesutøvelse. En god og velfungerende lov med tilhørende forskrifter er en forutsetning for at arkitekter skal kunne bruke sin faglige kompetanse på en effektiv og hensiktsmessig måte, med det mål å skape bygninger og omgivelser av god kvalitet. Dette er selvsagt også i almenhetens interesse. Med dette som bakgrunn har NAL studert Bygningslovutvalgets vurderinger og foreløpige tanker med stor interesse.

Vi har valgt å konsentere oss om noen hovedpunkter av spesiell interesse for arkitekter, men berører også enkelte andre forhold mer summarisk. Mange av punktene er av generell karakter, men der vi kommenterer konkrete forhold i utredningen har vi gjort en henvisning til det aktuelle punkt i overskriften.

### **1. Mandat**

Vi er glad for at Bygningslovutvalget er gitt et så omfattende mandat. Så vist vi forstår står de fritt til å foreslå helt vesentlige endringer i lovens struktur og innhold, til tross for at mye av dagens regelverk er av temmelig ny dato. Vi ser et stort behov for en omstrukturering av en lov som på mange måter er ulogisk og til dels tungt tilgjengelig, og som ikke fungerer etter hensikten.

### **2. Kvalitetsbegrepet**

Lovrevisjonen i 1995 hadde som uttrykt ambisjon å heve kvaliteten på det som ble bygget. Det ble imidlertid lagt til grunn en snever forståelse av begrepet kvalitet, der man primært fokuserte på å unngå feil, mangler, byggskader og negative følgekonssekvenser av dårlig inneklima, utrygge brannforhold, ukloke energidisposisjoner og en rekke andre tekniske forhold. Arkitektoniske, miljømessige og andre "myke" kvaliteter ble ikke på langt nær vektlagt i samme grad. I senere lovendringer har man så fokusert primært på effektivisering og kortere tidsfrister. Vi forventer at utvalget denne gang fokuserer også på de nevnte kvaliteter, hvilket vil være i tråd med den sterke interesse for arkitektur, estetikk og design vi

opplever i Norge i dag, samt erkjennelsen av det verdiskapende potensiale som ligger i dette.

## 2. En felles lov (7.2)

Vi deler både Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets standpunkt om at det er hensiktsmessig å fortsatt opprettholde en felles Plan- og bygningslov. Planlegging og utbygging henger så tett sammen at en oppsplitting i 2 ulike lover synes lite fornuftig. Av denne grunn finner vi det både underlig og lite hensiktsmessig at de 2 utvalgene har fått en faseforskjøvet funksjonsperiode på 1,5 – 2 år, med liten mulighet til samråd og parallelle avklaringer.

## 3. Situasjonsbeskrivelse

Vi deler i det vesentlige Bygningslovutvalgets beskrivelse av dagens situasjon mht. hvorledes det aktuelle lov- og forskriftsverk fungerer. Beskrivelsen lider imidlertid av viktige mangler, idet man ikke finner grunnlag for å trekke noen konklusjoner om hvorvidt det "nye" regelverket har oppfylt intensjonene om høyere kvalitet, færre byggskader m.m. (kfr. vårt pkt. 5). Vi vil imidlertid berømme utvalget for at de selv har fått innhentet viktig faktainformasjon og statistikk som belyser den faktiske situasjon hva gjelder byggesaksbehandling m.m. i landets kommuner.

## 4. Formålsparagrafen

Planlovutvalget har konkludert med å foreslå en vesentlig endring av formålsparagrafen i den reviderte felles Pbl, der bærekraftig utvikling er satt opp som lovens overordnede målsetting. NAL har hilst dette med glede, men konstaterer at Bygningslovutvalget ikke har berørt formålsparagrafen overhode. Vi håper at utvalget i sin sluttinnstilling vil legge frem et forslag som er sammenfallende med Planlovutvalget på dette punkt. I tillegg til dette vil vi be utvalget vurdere om ikke en passus om "universell utforming"/ tilgjengelighet for alle også bør inngå i formålsparagrafen.

## 5. Evalueringen kommer for sent

Vi finner det beklagelig at de mange igangsatte evalueringsprosjekter hva gjelder den kvalitative effekt av byggesaksbestemmelsene 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 vår mening synes mye å tyde på at det vanskelig kan påvises noe høyere kvalitet i norsk byggeri som følge av denne reformen. Mange arkitekter vil endog hevde at det motsatte er tilfelle. I stedet for å bidra til god kvalitet og reduksjon av feil og mangler, har reformen medført en overfokusering på sporbarhet og dokumentasjon av ansvarlig opptreden med ansvarsfrasingelse som målsetting. At den klart økede ressursbruk reformen har medført ikke står i rimelig forhold til det som oppnås, er i alle fall ganske klart.

Det synes som 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. Dette svekker på mange måter selve fundamentet for utvalgets arbeide.

## 6. Ansvarsoverføring riktig (8.1)

NAL mener at grunnprinsippet i 97-reformen basert på overføring av ansvar fra kommune til godkjente private aktører er riktig. Dersom systemene som bygges rundt dette prinsipp er fornuftig og håndteringen av det er forsvarlig, vil det være et godt virkemiddel for å nå målet om effektivisering og høyere kvalitet i norsk byggeri. Dessverre fungerer det ikke slik i dag.

## 7. Dagens Godkjenningsordning fungerer ikke (8.1.5)

Den viktigste forutsetning for at ansvarsoverføringsprinsippet skal fungere på en forsvarlig måte, er at de private aktører som godkjennes virkelig er kompetente og er sitt ansvar bevisst.

For å sikre dette ble det innført en sentral Godkjenningsordning, der firmaer kunne søke om godkjenning innenfor definerte ansvarsområder, basert på forutsetninger om oppfyllelse av bl.a. krav til utdanning, relevant erfaring, lov- og forskriftskunnskap samt dokumentert bruk av egnede kvalitetssystemer.

Dette systemet fungerer i dag ikke etter hensikten. Det er i løpet av de senere år revidert i flere etapper, og målsettingen om å sikre kompetente ansvarlige aktører, synes stadig å ha blitt svekket. Etter opprinnelig å være basert på yrkesfaglig personkompetanse hos daglig leder, er fokus etter hvert dreiet seg mer og mer over mot firmaers generelle kvalitetssystemer og rutiner. Den siste endringen fra sommeren 2003, der det ble innført en svært grovmasket inndeling i et fåtall ansvarsområder, og der firmaene selv fritt kan krysse av for hvilket arbeidsfelt de arbeider innenfor (uten kontroll eller overprøving), representerer etter NALs mening en helt uforståelig utglidning, som må ligge langt fra det som loven og ansvarsoverføringsprinsippet forutsetter.

Som et for oss nærliggende eksempel på denne utglidningen kan nevnes at unge arkitekter med mindre enn 4 års opparbeidet erfaring vanskelig vil kunne oppnå godkjenning som ansvarlige for arkitektarbeider utover tiltaksklasse 1, mens ingeniørfirmaer uten noen arkitektfaglig bakgrunn nå vil kunne presentere seg i markedet med statlig godkjenning for arkitektarbeider. At dette kan skje må ligge langt fra de opprinnelige intensjoner bak godkjenningsordningen.

Utvalget har i innstillingen et utsagn (side 135) som vi gir full støtte, nemlig: "Intet system kan erstatte kvalifikasjonene til den som skal utføre en oppgave i første hånd." Vi imøteser et forslag fra Bygningslovutvalget om oppbygging av en revidert godkjenningsordning bygget på denne erkjennelse.

## 8. Omstrukturering (7.6 m.m.)

NAL deler utvalgets vurdering av at loven med fordel kan omstruktureres og gjøres lettere tilgjengelig. Ideelt sett ønsker vi oss en lov som er bygget opp på en logisk måte, som et praktisk arbeidsredskap, der de ulike bestemmelser har en innbyrdes rekkefølge og sammenheng som samsvarer best mulig med måten man gjennomfører et planleggings- eller prosjekteringsarbeide på.

## 9. Brukervennlighet (7.3 +4)

Etter vår mening inneholder byggesaksbestemmelsene i dagens pbl alt for mange ulike særbestemmelser, varianter og unntak. Dette skyldes antakelig at loven har som målgruppe et stort og ulikeartet spekter av aktører. I stedet for å fastholde og rendyrke reformens

grunnprinsipp om at de godkjente ansvarlige aktører skal ha en rimelig grad av profesjonalitet, åpner loven for at ufaglærte får anledning til å ivareta oppgaver av tildels betydelig omfang, vanskelighetsgrad og viktighet. For å imøtekomme dette har resultatet blitt en svært omfattende lovtekst, med redusert brukervennlighet som uungåelig resultat.

#### 10. Tekstmengde (7.6 m.m.)

Vi deler utvalgets synspunkt om at lovens tekstmengde bør reduseres. Ved å overføre mye av dagens merknader som knytter seg til presiseringer og begrepsanvendelser og ikke minst tekster som nærmest har karakter av veiledningstoff, til lovens forarbeider eller til tilhørende forskrifter vil mye være vunnet. At dette vil kunne svekke det alminnelige publikums mulighet for å forstå lovteksten, må kunne løses på annen hensiktsmessig måte.

#### 11. Privat godkjenningorgan? (8.1.5)

Utvalget sier de vil se nærmere på etablering av et privat godkjenningorgan, i erkjennelse av at dagens system fungerer dårlig. NAL finner det vanskelig å ta standpunkt til dette nå, da det foreligger få signaler om hvorledes noe slikt kan bygges opp, men finner det interessant at mulighetene for et slikt alternativ utredes. Etter vår mening er likevel ikke spørsmålet om privat eller offentlig driftsansvar det sentrale, men hvilke "spilleregler" og kvalitetsmål en ny ordning får

#### 12. Manglende tilsyn (8.1.2)

En annen grunn til at dagens system fungerer dårlig, er den klart dokumenterte mangel på kommunalt tilsyn og annen ulovlighetskontroll. En tilsynshyppighet på kun 3 – 5 % av antall byggesaker er åpenbart for lite til at dette kan ha den forebyggende og skjerpene funksjon overfør 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 kostnadene til tilsyn dekkes av de ordinære saksbehandlingsgebyrer, og dette bør om nødvendig lov- eller forskriftsfestes.

Utvalgets tanker om privatisering av tilsynsordningen ser vi ikke som en naturlig eller hensiktsmessig modell.

Hva gjelder ulovlighetskontroll og reaksjoner i forhold til Godkjenningsordningen, har mange kommuner erfart at de ulovligheter de erfarer i konkrete byggesaker og melder inn til ordningens sekretariat, ikke resulterer i noen oppfølging. Dette er en betenkelig svikt i ordningen, som uungåelig svekker dens tillit og autoritet.

#### 13. Mange ulike "spor" (8.2.3+4)

Utvalget peker på et mulig kompliserende moment i at loven opererer med så mange ulike "spor", der det skilles mellom en rekke forskjellige søknads- og meldingstyper med ulike saksbehandlingsregler. NAL ser at det med fordel kan ryddes opp i dette, for eksempel ved at meldingsformen fjernes. Vi vil også peke på at dersom forhåndskonferanser brukes på en hensiktsmessig måte vil evt. problemer med "sporvalg" lett kunne bli avklart her.

#### 14. Dokumentert egenkontroll

NAL er enig med utvalget når det peker på at systemet med dokumentert egenkontroll ikke synes å fungere godt nok. Det viser seg at krav til uavhengig kontroll forekommer relativt

sjelden. Sett på bakgrunn av hva vi peker på om 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 har vanskelig for å forstå utvalget når de ser behovet for å innføre en "privatisert kontroll", idet kontrollen slik den fungerer i dag jo nettopp er privatisert.

#### 15. Ansvars plassering

Selv etter at det nye regelverket har vært i funksjon i snart 7 år, erfarer vi betydelig usikkerhet hva angår ansvars plassering, ansvarsomfang og grensetrekking mellom de ulike aktører, både blant aktørene selv og blant kommunale saksbehandlere. Selv om bestemmelsene om dette synes klare nok i teorien, opplever bransjen til stadighet situasjoner i praksis som er vanskelige å tolke selv eller få betryggende avklaring av selv på antatt kompetent hold. Særlig søkerrollens ansvarsomfang synes å trenge nærmere presisering, ikke minst etter at rollen er utvidet til å omfatte også tidligere samordneroppgaver. Et annet problem er at det fortsatt råder stor usikkerhet om hva manglende ansvarsivaretagelse egentlig har av konsekvenser.

#### 16. Ansvarlig søker som samordner

Den utvidede søkerrollen (fra 2003) har flere sannsynligvis utilsiktede konsekvenser. For mange av dem som til nå naturlig har påtatt seg søkerrollen, vil det være lite ønskelig å påta seg også de senere samordneroppgaver i utførelsesfasen. Godkjenningens forskriftens veileder løser dette problem ved å peke 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. Vi ber utvalget se nærmere på dette forhold.

Mange arkitekter har allerede oppdaget at de som følge av at samordneroppgaver nå er tildelt ansvarlig søker, ikke lenger får i oppgave å ivareta søker-funksjonen. Dermed mister arkitekten denne sentrale og viktige rolle i byggesaken som han til nå har hatt, som byggherrens tillitsmann og nære samarbeidspartner gjennom hele prosessen. Også dette bør utvalget ta i betraktning.

Ansvarlig søkers såkaltte "postkassefunksjon" (det dreier seg i realiteten om noe langt mer) i forhold til berørte naboer er på mange måter positiv og fornuftig, men oppleves slett 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 også peke på at ordningen nærmest forutsetter at ansv. søker er en person/firma med arkitektkompetanse, for at en konstruktiv faglig dialog og evt. hensyntagen og justering av prosjektet i forhold til naboers merknader, skal kunne fungere i praksis. Dersom arkitekter nå, som nevnt ovenfor, mister søkerrollen, vil ordningen med å utøve en "postkassefunksjon" ikke fungere slik som tiltenkt. Vi vil be utvalget skaffe seg innsikt i hvorledes dette faktisk håndteres i praksis.

#### 17. Ansvarsfrihet i rammetillatelses-søknaden

Et av hovedprinsippene i dagens lov er at alle områder og alle faser skal være belagt med ansvar. Det finnes imidlertid et avgjørende og vesentlig unntak. Frem til og med godkjent rammesøknad er det bare 1 godkjent aktør på banen, nemlig ansvarlig søker. Ingen ansvarlig prosjekterende forutsettes å være på plass i denne fasen. Det stilles følgelig ingen kompetansekrav til den som skal utarbeide tegningsdokumentasjonen i forbindelse med

rammetillatelses-søknaden. 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 er først når man kommer til detaljprosjekteringen at det stilles krav til arkitektonisk og teknisk kompetanse. Når dette likevel fungerer i de fleste tilfeller, skyldes det at det gjerne er byggets arkitekt som ivaretar søkerrollen og dermed sikrer at arkitektfaglig kompetanse benyttes også i denne fasen. Men i prinsippet har vi her et ulogisk "smutthull" i lov og forskrift, som vi forutsetter at revisjonsarbeidet må fange opp.

#### 18. Teknisk forskrift (8.1.6)

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". NAL ser behovet for dette og vil peke på at NBI og det godt etablerte Byggdetaljsystemet bør kunne være en god basis for en slik ordning.

#### 19. For stor revisjonshyppighet

Lover, forskrifter og bestemmelser på dette området har vært under hyppig endring de seneste 8-10 år. Mange vil mene for hyppig og for omfattende. Det har rett og slett vært vanskelig å henge med i de hyppige endringer som er foretatt, og det har vært nærmest umulig å etablere gode, gjennomprøvede rutiner før nye endringer vedtas. NAL ser dette som et betydelige problem. Selv om vi innser at et lovverk innenfor denne sektor må være mest mulig i takt med dagens utvikling både teknologisk og bransjemessig, har vi den forventning at det nå etableres et lov- og regelverk med større robusthet og stabilitet enn hva vi i dag erfarer.

Dersom den samme hyppighet likevel må påregnes i årene fremover, vil vi foreslå at det oppnevnes et permanent lovutvalg, der bransjens mange ulike ledd er representert. Et slikt utvalg

må gis en funksjon der de også med kritisk blikk gjennomgår behovet for og innholdet i de mange forskrifts- og regelendringer som ventelig vil fortsette å komme.

#### 20. Liten forutberegnelighet (4.3.5)

Utformingen av dagens Pbl er slik at den skaper mye usikkerhet og åpner for en rekke ulike tolkinger. Dette resulterer i manglende forutberegnelighet, 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.

NAL håper at Bygningslovutvalget vil bestrebe seg på å bedre denne situasjon.

#### 21. Sammenhengen plan/byggesak

Planlovutvalget har lagt betydelig vekt på sammenhengen mellom plan- og byggesaksbehandlingen. Særlig potensialet for effektivisering gjennom mulighetene for parallell saksbehandling av regulerings- og byggesak. Vi kan ikke se at Byggesaksutvalget har gjort tilsvarende grundige drøftelser og ber om at det fokuseres mer på dette i det videre arbeide.

## 22. Effektivisering (4.3.1)

Utvalget har lagt stor vekt på Effektivisering, hvilket bl.a. fremgår av den tittel de har valgt på utredningen. Vi konstaterer riktignok at man har lagt til grunn en bred definisjon av begrepet effektivisering, men vil likevel advare mot at man i det videre arbeide overfokuserer på ytterligere effektivisering i form av kortere saksbehandlingstid. Etter vår mening er tidsforbruken i plan- og byggesaker nå allerede nede på et fullt akseptabelt nivå, sett fra et "forbrukersynspunkt". Vi mener at fokus nå må settes på å sikre god kvalitet både i saksbehandling, prosjektering og utførelse.

## 23. Meklingsordning (8.3)

Utvalget tenker seg en kommunal meklingsordning som alternativ til ordinær klagesaksbehandling. NAL ser gjerne at det arbeides videre med en slik tanke, men er noe skeptisk til å få dette gjennomført i praksis. Problemet i de fleste norske kommuners byggesaksavdelinger er jo kapasitet og kompetanse. I dag er det mange steder problemer med i det hele tatt å fa avholdt de lovfestede forhåndskonferanser og effekten av disse er ofte liten pga. manglende kompetanse eller snevert mandat fra saksbehandlers side. En meklerrolle vil også være problematisk i forhold til nødvendigheten av å innta en helt upartisk posisjon i saken. Vi er derfor redd for at et krevende meklingsarbeide vil bli vanskelig å gjennomføre i ønsket omfang.

## 24. Forhåndskonferanser (8.2.1)

Innføring av Forhåndskonferanser som en lovfestet formalisert prosess, er en viktig del av de "nye" saksbehandlingsreglene. Benyttet som tiltenkt gir dette viktige føringer og relevant informasjon på et tidlig tidspunkt av byggesaken, av stor verdi for en rasjonell og mest mulig forutsigbar senere behandling av saken. Dessverre er det ofte at disse konferanser ikke gir det ønskede utbytte. I mange kommuner må man dessuten vente så lenge på å få komme til konferanse, at det blir uinteressant å avholde den. Vi er usikre på om dette problem kan løses gjennom lovbestemmelser, men ber utvalget om å drøfte tiltak som kan gjøre slike konferanser mer forpliktende og nyttige.

## 25. Utbyggingsavtaler (Kap. 9)

Både planlovutvalget og bygningslovutvalget har drøftet temaet Utbyggingsavtaler på en bred og inngående måte, og har fremlagt 2 ulike lovforslag. NAL finner at dette er en meget komplisert problematikk med mange ulike sider, både av politisk, juridisk, økonomisk og moralsk/rettfærdighetmessig karakter, hvilket gjør det vanskelig å innta et endelig og sikkert standpunkt.

Vi vil imidlertid peke på følgende forhold:

- en lovregulering av et visst omfang er fornuftig
- en avtale må forutsettes å bygge på en allerede vedtatt plan
- avtalen må ikke binde opp kommunen til fremtidige positive vedtak slik at tredjemanns og almenhetens interesser svekkes eller settes til side

Av de to foreliggende forslag vil NAL foretrekke Planlovutvalgets alternativ. Etter vår mening er det riktigst å begrense avtalenes rammer til kun å omtale den tekniske infrastruktur som er nødvendig for å gjennomføre den konkrete utbygging. At utbygger kan pålegges å bekoste / besørge også "sosial infrastruktur" som barnehager, skoler m.m. mener vi er å gå for langt.



Det vil uunngåelig føre til en betydelig kostnadsøkning for tomte- eller boligkjøpere i det aktuelle området. Det vil også innebære en ofte urimelig forskjells-behandling av disse nye beboere i forhold til beboere i kommunens etablerte områder, der den sosiale infrastruktur er en selvfølgelig kommunal forpliktelse.


NAL mener det er fornuftig å unngå for stor detaljregulering i lovbestemmelsene på dette område, i alle fall foreløpig. For det første ser vi at det for tiden er stor kreativitet i utviklingen av ulike avtaletyper, hvilket det kan være uheldig å binde opp i for stor grad. Dessuten finner vi det prinsipielt riktig at partene gis en betydelig handlefrihet innenfor de rammer som fremgår av Planlovutvalgets foreslåtte begrensninger.

For øvrig ville vi funnet det naturlig at et endelig lovforslag på dette område hadde ventet til Bygningslovutvalget nådde frem til sin sluttinnstilling.

NAL ønsker Bygningslovutvalget lykke til videre med sitt viktige arbeide og ser frem til å studere de konklusjoner og lovforslag som vil bli presentert i den endelige sluttinnstilling.

Med hilsen

NORSKE ARKITEKTERS LANDSFORBUND

  
Hans-H. Halvorsen  
direktør