



SARPSBORG KOMMUNE

## SAKSUTSKRIFT

Arkivsak 200400703  
Arkivnr.  
Saksbehandler Håvard Qvam

|                   |               |
|-------------------|---------------|
| KOMM. OG REG. DEP |               |
| 13 FEB 2004       |               |
| 03/3773-89        |               |
| Ark.              | 405           |
| Avd.              | DB / DY / KFR |

| Saksgang                         | Møtedato | Sak nr. |
|----------------------------------|----------|---------|
| Det faste utvalget for plansaker | 03.02.04 | 3/04    |

### Høringsuttalelse til NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning"

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.  
Følgende har vært medsaksbehandlere: Sverre Furø, Elisabeth Dahle

#### **Vedlegg:**

Lovforslag til utbyggingsavtaler med Bygningslovutvalgets kommentarer.

#### **Innledning/sammendrag:**

Utvalg for en bred gjennomgang av bygningslovgivningen, Bygningslovutvalget, ble opprettet ved kgl. res. 15. mars 2002. Utvalget skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling. Mandatet gir klare føringer på at utvalget skal redusere kompleksitet, forenkle og effektivisere. Arbeidet skal være ferdigstilt i juni 2005 og det skal avgis to delutredninger.

Det er nær juridisk og faktisk sammenheng mellom arbeidsoppgavene til Bygningslovutvalget og Planlovutvalget. Bygningslovutvalget er i sitt mandat blant annet bedt om å se flere av temaene i sammenheng med Planlovutvalgets forslag. Planlovutvalget ble opprettet ved kgl. res. 23. oktober 1998. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Planlovutvalget fremla sin første delutredning 31. januar 2001 og den siste 13. mai 2003. Sarpsborg bystyre behandlet høringsuttalelsen til den første delutredningen i møte den 21.06.2001, og til den andre delutredningen i møte den 18.12.2003.

Bygninglovutvalget la fram sin første delutredning i november i form av NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning". Utredningen kan finnes på internett under <http://www.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger>. I utredningen foretar utvalget en drøfting av reformbehov innenfor bygningslov delen mht lovstruktur, formål, virkeområde, forholdet til annet regelverk, rollefordeling myndigheter – utbyggere, søknadssystem og saksbehandlingsregler, forholdet mellom plansaker og byggesaker, forholdet til eksisterende bebyggelse, kostnadsfordeling, refusjon og gebyrer. I tillegg kommer utvalget med forslag om lovregulering av utbyggingsavtaler (lovforslaget med utvalgets kommentarer følger vedlagt).

Kommunal- og regionaldepartementet ber Sarpsborg kommune innen 6.februar 2004 om å kommentere utvalgets forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler, samt å gi tilbakemeldinger og innspill på de situasjonsbeskrivelser, vurderinger, forslag og veivalg som utvalget har redegjort for. Formålet med høringen er å få kunnskap, synspunkter og ideer og til utvalgets videre arbeid med delutredning II samt å gi departementet et viktig grunnlag for arbeidet med de konkrete lovforslag om utbyggingsavtaler som fremmes av utvalget.

Sarpsborg kommune slutter seg til hovedtrekkene i utredningens grunnprinsipper og veivalg med de presiseringer som følger av utredningen nedenfor.

#### **Utredning:**

Gjennomgangen nedenfor er en oppstilling av hovedspørsmålene i utredningen og rådmannens kommentar til disse.

- Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur. Utvalget foreslår i dette kapittelet en skisse til ny struktur for ny felles plan- og bygningslov. Forslaget går ut på at loven inndeles i fire deler: Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del, andre del: Om planer, tredje del: Om bygninger m.v. og en fjerde del: Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving). Utvalget vil i siste delutredning ta utgangspunkt i denne inndelingen, såfremt det ikke gjennom høringen fremkommer tungtveiende hensyn som tilsier en annen lovstruktur.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Rådmannen bekrefter at behovet for en mer oversiktlig lovstruktur er til stede.

Plan- og bygningsloven retter seg mot både mot profesjonelle fagpersoner og mot allmennheten for øvrig. Etter rådmannens oppfatning bør man derfor tilstrebe å differensiere loven med forskrifter i større grad ettersom hvilke brukere man har å gjøre med, for eksempel gjennom ulike krav til søknadsdokumentasjon, kontroll mv.

Den foreslåtte 4-delingen synes å være fornuftig.

- Kap. 8.1 Temaet rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere. Her redegjøres det bl.a. for oppgavefordeling, tilsyn og kontroll etter byggesaksreformen i 1995 og en foreløpig evaluering av byggesaksreformen fra Norges byggforskningsinstitutt. Utvalget ønsker bl.a. å se nærmere på muligheten for å etablere et system med en privatisert og uavhengig kontroll. Det vises også til at interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen kan være en aktuell vei å gå. Utvalget ønsker også å se på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan for godkjenning av aktører i byggenæringen.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Bygningsmyndighetenes rolle bør være som i dag, dvs. å behandle søknader og kontrollere at tiltaket er i samsvar med gjeldende bestemmelser i selve loven, arealplaner, forskrift, vedtekt, indre og ytre rammer særlig mht. brukbarhet og sikkerhet, samt se til at berørte sektormyndigheter er hørt / har gitt tillatelse.

Bygningsmyndighetene skal godkjenne ansvarlig søker. Det anses unødvendig byråkratisk og lite effektivt at bygningsmyndighetene i tillegg skal godkjenne ethvert foretak (murer, rørlegger, maler osv.) Ansvarlig søker må imidlertid bekrefte at hele tiltaket er belagt med ansvar og kontroll, samt stå ansvarlig overfor myndighetene for hele tiltaket fram til ferdigattest.

Rådmannen gir sin tilslutning til at tilsynsordningen videreføres gjennom interkommunalt samarbeid. Det anses ikke påkrevd at hver enkelt kommune har sitt eget tilsynsorgan. Større enheter vil kunne fungere mer effektivt og vil kunne opparbeide en spesialkompetanse som mangler i kommunene i dag.

- Kap. 8.2 Temaet søknadssystem og saksbehandling. Utvalget gjennomgår dagens system og gir uttrykk for at det må være en målsetting å utarbeide et system som er mer logisk, der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Utvalget vurderer å foreslå å sløyfe meldingsordningen og bare ha søknadsplikt, men innføre enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Utvalget ønsker også å se på muligheten for å legge bedre til rette for parallell behandling av plan- og byggesak.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til at meldingssystemet sløyfes.

Også adgangen til å iverksette en del mindre tiltak som i dag verken krever melding eller søknad bør oppheves. Bygningsmyndighetene bør til enhver tid ha oversikt og dokumentasjon over hva som bygges for nettopp å være i stand til å se til at plan- og bygningslovgivningen overholdes. Man ser allerede i dag uheldige eksempler på plassering av såkalte "15 m<sup>2</sup> bygg."

Slike tiltak (dagens meldinger og unntak) bør sendes kommunen som en enkel søknad hvor tiltakshaver selv kan bli godkjent som ansvarlig søker. En svarfrist på 3 uker bør være akseptabel, og vedtaket innebærer igangsettingstillatelse.

Forslag til navn: **Enkel søknad**  
(Hva dette er klargjøres i forskrift).

Selve systemet / idéen med "enkle tiltak" kan godt videreføres, men navnet bør endres slik at det bedre samsvarer med lovens intensjon. Svarfristen på 3 uker videreføres som i dag, og vedtaket innebærer igangsettingstillatelse.

Forslag til navn: **Ett-trinns søknad**  
(Hva dette er klargjøres i forskrift).

Dagens begrep "Ett-trinns søknad" kan uten videre innpasses.

Dagens ordning med oppdelte søknader, ramme- og igangsettingstillatelse videreføres.

Dagens ordning med dispensasjonssøknader videreføres.

Begrepet **søknad** blir dermed grunnstammen.

Alle tiltak etter plan- og bygningsloven vil dermed bli bestående av en søknad med tilpasset dokumentasjon og vedtak / tillatelse, og vil være gjenfinnbare i kommunens arkiv.

Rådmanen gir sin tilslutning til at det legges bedre til rette for en parallell behandling av plan- og byggesaker.

- Kap. 8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker. Utvalget vil vurdere å etablere en frivillig mekling i saker der private parter står mot hverandre og der bygningsmyndighetene finner det hensiktsmessig.

#### Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Ansvarlig søker har i dag ansvaret for nabovarsling og "mekling" i tilfelle det kommer inn merknader/protester i byggesaken. I de tilfellene hvor konflikten ikke lar seg løse, ser rådmannen positivt på at myndighetene i større grad tar initiativ for å finne omforente løsninger på interessekonflikter i byggesaker. I mange tilfeller skyldes konflikter i byggesaker mangel på kunnskap om plan- og bygningslovens regler. Det er derfor viktig at bygningsmyndighetene involverer seg så tidlig som mulig i saken og driver en aktiv opplysningstjeneste. På denne måten tror kommunen at respekten for kommunen som bygningsmyndighet kan økes, og at antall klagesaker kan reduseres.

- Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging. Utvalget redegjør for hvordan regelverket praktiseres og stiller spørsmål om hvorfor så få saker følges opp med sanksjoner. Utvalget har sett på muligheter for finansiering av ulovlighetsoppfølging innenfor dagens regelverk og signaliserer at et utgangspunkt bør være at den som skaper ekstra kostnader, skal betale. Utvalget mener det er viktig å sette kommunene bedre i stand til å drive en aktiv ulovlighetsoppfølging, også som et ledd i å oppnå større effektivitet i systemet.

#### Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Rådmannen støtter oppfatningen om at ressursituasjonen er årsak til manglende ulovlighetsoppfølging i kommunene. Oppfølging av brudd på lovgivningen er ikke virksomhet som genererer inntekter på lik

linje med søknadsbehandling. I tillegg er det mer effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid som etterspørres. Innføringen av tidsfrister i byggesaker har også understreket og direkte påvirket denne prioriteringen. For å sette kommunen bedre i stand til å drive en aktiv ulovlighetsoppfølging er det derfor viktig at det utarbeides et regelverk og gis føringer fra sentrale myndigheter som sikrer en riktig prioritering.

- Kap. 8.6 Lovens virkeområde. Utvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele bestemmelsen om lovens virkeområde i to paragrafer og mener loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen. Utvalget foreslår ingen prinsipielle endringer av lovens saklige virkeområde. Det vises imidlertid til en rekke tiltak (fenomener) hvor behandlingen etter plan- og bygningsloven oppfattes som uklar, og høringsinstansene inviteres til å redegjøre for hvordan slike tiltak behandles i dag og om det er behov for endringer i bygningslovgivningen, eventuelt i særlovgivningen, i forhold til saksbehandlingen av slike tiltak.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Rådmannen ser behovet for at det på en bedre og mer fleksibel måte enn i dagens lov tydeliggjøres hvilke tiltak som faller inn under loven, og hvilke tiltak som kan unntas fordi de er av bagatellmessig betydning. Det bemerkes imidlertid at utvalget i dette arbeidet må ha mer fokus enn i dag på forutsetningene for at unntaksbestemmelsene kan komme til anvendelse (for eksempel at unntaksbestemmelsene ikke gjelder i byggeforbudsområder). Det bør også komme klart fram at tiltakshaver, før arbeidene settes i gang, har plikt til å dokumentere at unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, slik at kommunen har mulighet til å avklare og registrere tiltaket.

- Kap. 8.7 Forholdet til annet regelverk. Utvalget beskriver samordnings- og koordineringsspørsmål og tar spesielt opp forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold. Utvalget vil i delutredning II gå nærmere inn på bygningsmyndighetenes rolle og virkemidler i forhold til sektormyndighetenes behandling av tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder privatrettslige forhold, mener utvalget at utgangspunktet fortsatt bør være at disse i hovedsak faller utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Utvalget tar likevel sikte på i delutredning II å foreslå en kodifisering og klargjøring av det som i dag anses å være gjeldende rett.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Rådmannen er enig i at privatrettslige forhold i hovedsak fortsatt bør falle utenfor det bygningsmyndighetene har plikt å ta stilling til. Samtidig ser rådmannen viktigheten av behovet for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål som likevel skal behandles av bygningsmyndighetene. En slik klargjøring kan gjennomføres ved å regelfastsette det som i dag anses å være gjeldende rett.

- Kap. 8.8 Forholdet mellom byggsaksregler og kostnader. Utvalget viser til påstander fra enkelte hold om at byggesaksreformen vedtatt i 1995 var sterkt fordyrende og fremhever at det er viktig å forhindre unødige kostnader. Utvalget er imidlertid opptatt av at kravet til et enkelt og effektivt regelverk ikke må føre til kompromisser som gjør at kvalitet i det som blir bygget må vike. Utvalget viser til at det å sikre tilstrekkelig og relevant kompetanse hos dem som skal ivareta de forskjellige ansvarsfunksjonene, vil innebære et klart potensial for kostnadsreduksjon.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Inntrykket bekreftes og det er hevdet at endringen fra én ansvarshavende til flere ansvarlige foretak har resultert i økte kostnader for tiltakshaver, uten at kvaliteten nødvendigvis er blitt bedre. Det bør være tilstrekkelig med ett ansvarlig foretak - ansvarlig søker - i ethvert tiltak. Det anses å ville medføre

unødige kostnader (og være lite effektivt) at bygningsmyndighetene i tillegg skal godkjenne ethvert foretak (murer, rørlegger, maler osv.) Ansvarlig søker får ansvar for at hele tiltaket er belagt med ansvar, og at kontroll blir utført.

For å sikre kvaliteten innenfor bygningsmyndighetenes ansvarsområde, bør det etableres en tilsynsordningen gjennom interkommunalt samarbeid. Det anses ikke påkrevd at hver enkelt kommune har sitt eget tilsynsorgan. Større enheter vil kunne fungere mer effektivt og vil kunne opparbeide en spesialkompetanse som mangler i kommunene i dag. For å sikre kvaliteten sett ut fra tiltakshavers interesser, ser ikke vi noen annen mulighet enn uavhengig kontroll. Systemet med egenkontroll, dvs ."bukken som skulle passe havresekken", har av erfaring i kommunen ikke fungert etter hensikten.

- Kap. 9 utbyggingsavtaler. Utvalget finner at utbyggingsavtaler kan være et positivt virkemiddel for kommunene til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner. Avtaleformen kan føre til større sikkerhet for at planene faktisk blir gjennomført, og til større forutberegnelighet for den private utbygger. Gjennom forslaget til lovregulering tar utvalget sikte på å rydde i en del problemstillinger, samtidig som det legges opp til at utbyggingsavtalene kan beholdes som et positivt verktøy for planmyndighetene ved realiseringen av arealplaner.

#### Rådmannens kommentar:

Sarpsborg kommune har tidligere uttalt seg til forslag om lovregulering av utbyggingsavtaler i høringsuttalelse til NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" (Planlovutvalgets innstilling), saknr. 200305313, som ble behandlet i bystyremøtet, 18.12.2003. Bystyret vedtok følgende uttalelse til forslaget (pkt. 1.13 i vedtaket):

"Det er nyttig med en formalisering av reglene for utbyggingsavtaler gjennom plan- og bygningsloven, men det er uheldig at den frie avtaleretten avgrenses til kun å gjelde teknisk infrastruktur. Særlig er det uheldig for boligutviklingen i vekstkommunene, at finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler ikke lenger vil være tillatt."

Denne holdningen til lovregulering av utbyggingsavtaler står fortsatt ved lag.

#### **Rådmannens innstilling:**

Sarpsborg kommune slutter seg til hovedtrekkene i utredningens grunnprinsipper og veivalg med de kommentarer som følger av ovennevnte utredning.

#### **Behandling i Det faste utvalget for plansaker 03.02.04**

#### **Votering:**

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

#### **Det faste utvalget for plansakers vedtak:**

Sarpsborg kommune slutter seg til hovedtrekkene i utredningens grunnprinsipper og veivalg med de kommentarer som følger av ovennevnte utredning.

#### **Rett utskrift:**

Dato: 09. februar 2004



Mari Kollerud  
hovedutvalgssekretær