

Notat*Til* Magnar Danielsen*Fra* Rolf bakken*Kopi* X*Dato* 13.02.2004STATENS KARTVER
EIENDOM

HØRING AV BYGGELOVUTVALGET DELINSTILLING I,
NOU 2003:24
MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING.
GRUNNPRINSIPPER OG VEIVALG.
UTBYGGINGSAVTALER

Generelle kommentarer.

Generelt er Statens kartverk positiv til prinsippene byggesaksbehandlingen og godkjennings-ordningen ble lagt opp etter og innført med lovendringen av plan- og bygningsloven av 1995.

Kravstilling av foretak for kompetanse etter godkjenningsforskriften, skulle kunne gi en tilfredsstillende sikkerhet for at håndheving av deler av loven kunne overføres fra myndighet til tjenesteproducent. Den trinnvise saksbehandlingen, ansvarsrettsordningen og krav om kommunens godkjenning i prosjektering - og utførelsesfasen, gir kommunen full styring med gjennomføringen av byggeprosjektet. Bruk av egenkontroll som kontrollform, og godkjenning av byggesaken som kontorforretning, setter imidlertid spesielle krav til dokumentasjonen av utførte arbeider. Denne dokumentasjonen er vesentlig for funksjonaliteten til systemet. Samlet sett skulle disse funksjonene utgjøre et betryggende kvalitetssikringssystem for byggesaker.

Vi deler imidlertid Byggelovutvalgets syn på at disse funksjonene av forskjellige grunner ikke fungerer etter hensikten og at enkelte av de bør endres. Dokumentasjonskravene eller papirmølla systemet krevde, ble av brukerne karakterisert som byråkratiske og for ressurskrevende å gjennomføre. Dette førte til krav om forenkling. Hovedgrunnen til dårlig funksjonalitet ligger etter vår

mening i de forenklingstiltak som ble gjennomført og som førte til utvanning av prinsippene systemet bygger på. Dette har medført at det har oppstått uklare roller og ansvarsfordeling.

8.1 Rollefordeling

Vi deler utvalgets vurdering i at uklare roller og ansvarsfordeling er mye av årsaken til dårlig funksjonalitet i byggesakssystemet men at dette går ut over kontroll- tilsynsordningen og omfatter også prinsippene knyttet til foretaksgodkjenningen og ansvarsrettsordningen.

Foretaksgodkjenningen bør etter vår mening legges opp som en sentral godkjenning for klarere å skille i kommunens roller i byggesaksbehandlingen. Lokal godkjenning kan i gitte situasjoner utføres av kommunen som dispensasjon fra den sentrale godkjenningen. Foretaksgodkjenningen bør være et "klassifiseringssystem" med angivelse i hvilken tiltaksklasse foretaket har kompetanse til å utføre arbeider regulert av Plan- og bygningsloven. Innplasseringen i tiltaksklasse gjøres på generelt grunnlag innenfor foretakets primære kompetanseområde og vurderes på bakgrunn av foretakets samlede kompetanse og erfaringsbase etter dagens GOF forskrift.

Vi mener at kvaliteten på godkjenning av foretak best ivaretas bransjevis ut fra kriterier bransjen selv utarbeider. "Klassingen" bør derfor gjøres av bransjevise offentlig organ med ansvar for tilsyn av virksomheten for fagområdet, for eks. Statens kartverk for Plassering av tiltak, Statsbygg for Bygningsteknikk, Brann og eksplosjonsvernet for Brannteknikk, o.s.v. "Klasseorganet" bør være en offentlig etat eller organ slik at godkjenningen fremstår som offisiell.

Statens bygningstekniske etat (BE) bør ha et overordnet ansvar for oppnevning av bransjevise "klasseorganer" og føre tilsyn med ordningen og registerføringsordningen av "klassede" foretak. BE bør også være klageorgan for ordningen og byggesaksbehandlingen. En sentral godkjenningsordning basert på disse prinsippene innebærer at en må gå tilbake fra dagens sentrale godkjenningsordning med godkjenning av foretak på "overordnet fagnivå" til godkjenning innenfor definerte fagområder. Disse bør begrenset til ca. 54 fagområder slik det, i en viss fase av siste omarbeiding av godkjenningsordningen, var lagt opp til. Det bør vurderes om godkjenning av foretak for ekstern kontroll skal underlegges spesielle godkjenningskrav og hvor kompetansen bør vurderes etter bare en og "høyeste" tiltaksklasse.

Ansvarsrett- og kontrollsystem bør baseres på prinsippet om at ansvar er noe en påtar seg og ikke tildeles.

Dette vil gjøre det mulig å skille mellom ansvar foretak påtar seg basert på privatrettslige avtaler og ansvarsretten for å ivareta det offentlige krav regulert av pbl. Avtalebasert ansvarsrett mellom foretak og tiltakshaver baseres på avtalerettslige prinsipper og er et forhold som ligger utenfor den offentlige interessesfære.

Ansvarsretten for å ivareta offentlige krav bør bygge på "klassifiseringen" av foretak innenfor ulike fagområder og tiltaksklasser etter den sentrale godkjenningsordningen.

Kommunens oppgave blir i den enkelte sak å fastsette riktig tiltaksklasse. Foretakene må ut fra sin "klassing" påta seg ansvar for arbeidet og tilkjenne dette gjennom innsending av ansvarsrettsoppgave til kommunen. Tiltakshaver er selv ansvarlig for valg av foretak med riktig "klasse" mens kommunen bare fører tilsyn i ettertid med valget. Dette ivaretar dynamikken i et hvert byggeprosjekt med stadig endring av forutsetninger og bytte av foretak og eliminerer behovet for kommunens godkjenning før foretakene settes i arbeid. Tiltakshaver og foretak bærer hver for seg ansvar og risiko for sanksjoner ved overtredelser av regelverket. Dette vil kreve en typebasert (standardisert) definisjon av hvilke tiltak og fagområder som skal underlegges kontroll, og som i dag, innsending av kontrollplan med angivelse av kontrollpunkter etter krav i pbl. Antall kontrollpunkter bør etter typebestemming av tiltak og standardisering av kontrollpunkter kunne reduseres til et minimum. Kommunen bør som i dag godkjenne kontrollplanen som forutsetning for å gi tillatelse og angi kontrollform.

Kontrollformen basert på egenkontroll og eksternt kontroll er også i dagens system lagt til private foretak og skiller seg på dette punktet ikke fra forslaget Byggelovutvalget legger frem. Vi kan ut fra generelle kontrollprinsipper dele utvalgets syn på at kontrollen i hovedsak bør være en eksternt kontroll. Vi tror imidlertid ikke hensikten med å hindre byggeskader gjennom bruk av uavhengig eksternt kontroll er løst, uten at "myndigheten" til kontrolløren er solid forankret i rett til å stoppe tiltak og kreve andre løsninger enn de foretakene fremmer. Dette må kontrolløren kunne kreve uten å bli truet av økonomiske regresskrav fra tiltakshaver eller foretak som har påtatt seg ansvar i byggeprosjektet. For at Byggelovutvalgets forslag skal kunne fungere etter hensikten, vil det etter vår mening kreve at kontrollfunksjonen forankres i en lovgivning hvor private foretak tillegges funksjoner som i dag vanligvis er tillagt offentlige myndigheter. En annen mulighet er naturligvis å etablere en garantiordning som trår i kraft når det

gjøres feilvurderinger av kontrolløren. Vi tror imidlertid dette vil være å føre byggesaksproblemer over til rettsapparatet. Vi synes ikke byggelovutvalget i tilstrekkelig grad har synliggjort gode løsninger på dette problemet.

Vi og finner det derfor vanskelig å vurdere forslaget slik det er diskutert i kap. 8.1 og foreslår at prinsippene vi har fremført, som i hovedsak bygger på dagens lovgivning, blir nærmere vurdert og utredet. Vi deltar gjerne i dette arbeidet.

Til pkt. 8.1.8 Oppsummering

Ad.punkt 1

Vi deler utvalgets syn på at funksjonaliteten til et hvert system er at; "uavhengig av faktisk modell er at ansvarsforholdene må være klare" og at "Dette gjelder for alle deler av prosessen"

Ad punkt 2

Vi tror i motsetning til for "godkjenning av foretak" at tilsyn kan utføres av konsulenter basert på gebyrbelagt betaling. Dette vil øke kapasiteten inntill det ubegrensede og ha både en preventiv og opplærende virkning.

Ad punkt 3

Vi deler utvalgets syn på at kompetanse i foretakene er av avgjørende betydning for å sikre kvalitet i planlegging og gjennomføring av tiltak. Vi er også enig i at dagens godkjenningssystem ikke ivaretar dette. Vi deler imidlertid ikke utvalgets syn på at dette best kan ivaretas av private. Ref vårt forslag om godkjenningsordningen.

Ad punkt 4

Vi deler også utvalgets syn i at uavhengig kontroll er å foretrekke fremfor egenkontroll. Egenkontroll bør uansett utføres av foretakene for kunne dokumentere leveransen og kvaliteten på utførelsen både i plan og gjennomføringsprosessen.

8.1.9 Utvalgets foreløpige vurderinger

Vi mener at tilpasning av dagens lovgivning vil kunne gi de samme virkninger som utvalget foreslår og viser til vårt forslag til godkjenning -, ansvarsrett - og kontrollopplegg i pkt.8.1.

8.2 Søknadssystem og saksbehandling

En må anta at det er behovet for en enklere og raskere saksbehandling som ligger til grunn for innføring og oppretting av et system for melding av tiltak i pbl. Meldepliktige tiltak er unntatt krav om ansvarsrett. Dette medfører at meldinger kan sendes inn uten at tiltakshaver kan kravstilles for kompetanse. Av erfaring vet man at meldings saker derfor krever større veiledning av tiltakshaver fra kommunens side og vurdering av om riktig søknadsform er valgt. Oppfølgingen av meldingssaker i kommunen, med returnering av meldingen og oppgradering til søknadspliktig tiltak, fører like ofte til forsinkelse av fremdriften for tiltaket som forenkling og forkorting av gjennomføringstiden. Dette medfører at meldingssaker ofte fører til en større arbeidsbelastning på kommunen totalt sett enn søknadspliktige tiltak. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å gjøre alle tiltak søknadspliktige med enklere rammer for saksbehandling av enkelte typer tiltak som er i samsvar med gjeldende plangrunnlag. Spesielt mener vi det vil være mye å spare i tid på få til en større grad av administrativ behandling av byggesaker fremfor politisk behandling.

8.7 Forholdet til annet regelverk

Statens kartverk har i forbindelse med Planlovutvalgets høringer pekt på behovet for å få særlovgivningens behandling av arealbruk ved konsesjonsbehandling og liknende, behandlet etter bestemmelsene i plan og bygningsloven. Dette kan gjennomføres etter mønster for planlegging etter vegloven. Særlovmyndigheten vil da ha ansvar for saksfremstillingen etter plan og bygningsloven og plikt til å legge frem forslaget til behandling i berørte kommuner. Vi støtter derfor planlovutvalgets intensjon om nærmere utredning av dette i delutredning nr. II

Plan- og byggesaker krever i vekslende grad tillatelse, medvirkning eller uttalelse fra andre myndigheter i forbindelse med saksbehandlingen knyttet til spørsmål som angår omgivelsene for tiltaket. Det samme gjelder deling av eiendom. Deling av eiendom kan utføres både i forkant og som del av selve plan eller byggesaken. Utføres den i forkant av plan eller byggesaken vil en rekke av eksterne myndigheters uttalelser eller godkjenninger vær gitt siden delingstillatelsen gis etter plan og bygningslovens bestemmelser hjemlet i §93 pkt h. Selve delingen utføres etter bestemmelser i delingsloven. Med ny Lov om eiendomsregistrering innføres en ny eiendomsenhet med betegnelsen anleggseiendom. Den kan nærmere beskrives som bygning og vil som ledd i bygging kreve byggetillatelse. Integreering av byggesaksbehandlingen og

behandling av dispensasjonssaker som reguleringsendring, vil sette krav til løpende oppdatering av kartverk, planer og registre. Vi vil derfor foreslå som ledd i bedre samordning av lovverket for plan- og byggesaksbehandlingen at det som ledd i rammetillatelse gjøres vurderinger av hvorledes dette lovverket samlet kan bidra til en rasjonell saksbehandling uavhengig av om saken reises som plan-, deling- eller byggesak.

Statens kartverk bidrar gjerne i en slik utredning.