

VEDLEGG

I 03 13773-99

BERGEN KOMMUNE
Byrådsleders avdeling

Saknr 1087-04
Emnekode 5210
Arkivsak 200311687

Til Byrådsavdeling for byutvikling

Høringsuttalelse - NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning

Byrådet behandlet saken i møtet 110204 sak 1087-04 og fattet følgende vedtak:

1. Saksutredningen i denne saken sendes som Bergen kommune sin høringsuttalelse til NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning.
2. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Byrådsleders avdeling, 11. februar 2004

Torunn Holter Johannessen
Torunn Holter Johannessen

Kopi: Bystyrets kontor

Dato: 21. januar 2004

Byrådsak 1087/04

Byrådet

Høringsuttalelse - NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning

BJBE BMBY-5210-200311687-
4

Hva saken gjelder:

Kommunal og regionaldepartementet har i høringsbrev av 05.11.2003 bedt om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning, NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning".

Et sammendrag av de viktigste punktene i delutredningen fremgår av denne saksutredningen (nedenfor). Her er det også gitt kommentarer til utvalgets delutredning.

Byråd for byutvikling anbefaler at saksutredningen i denne saken sendes som Bergen kommune sin høringsuttalelse.

Vedtakskompetanse:

I henhold til bystyresak 126 av 5. juni 2000 er myndighet til å avgi høringsuttalelse på vegne av kommunen, delegert til byrådet. I samsvar med bystyresak 17 av 27. januar 2003 sendes melding om vedtaket i saken til bystyrets kontor.

Byråden for byutvikling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Saksutredningen i denne saken sendes som Bergen kommune sin høringsuttalelse til NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning.
2. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Lisbeth Iversen

Lisbeth Iversen
byråd for byutvikling

Utrykte vedlegg: 1 Høringsbrev av 05.11.2003
 2 NOU 2003:24

Saksutredning:

Innledning og bakgrunn:

Bygningslovutvalget ble oppnevnt i mars 2002 med bakgrunn i at regjeringen så behov for en gjennomgående revisjon av bygningslovgivningen. Det er ikke tidligere blitt foretatt noen helhetlig gjennomgang av dette lovverket, og mange delrevisjoner gjennom årene har gjort loven uoversiktlig og lite systematisk. Plandelen av loven har vært under revisjon av et eget utvalg, Planlovutvalget. Dette utvalget la frem sin første delutredning i januar 2001 og sin andre delutredning i mai 2003 (NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven").

NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning" representerer bygningslovutvalgets delutredning I, og på grunnlag av denne utredningen og dens høringsprosess vil utvalget arbeide videre med siste delutredning og foreslå en ny byggesaksdel av plan- og bygningsloven sommeren 2005.

Utredningen er delt i fire hoveddeler:

- I del I redegjøres for bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, mandatet, sammensetningen av utvalget, arbeidet med delutredning I og forholdet mellom denne og delutredning II.
- Del II inneholder en omtale av gjeldende regelverk som også omfatter nordisk bygningslovgivning i hovedtrekk og EU- og EØS-rettslige rammer for bygningslovgivningen. I del II er det også redegjort for de reformbehov utvalget ser for seg, basert på de innspill utvalget har mottatt fra kommuner, byggenæringen og andre og de behov utvalget selv har sett.
- I utredningens del III har utvalget skissert prinsipper for ny lovstruktur og redegjort for sine prinsipielle vurderinger av noen hovedspørsmål i henhold til mandatet. Utvalget har under hvert av hovedspørsmålene i del II kommet med en kort redegjørelse for sine veivalg eller forslag til videre veivalg basert på høringsuttalelsene.
- Utvalget foreslår i NOU 2003:24 konkrete lovendringer på ett område – utbyggingsavtaler, og forslag til lovtekst er redegjort for og samlet i del IV av utredningen.

Utredningens del I og II inneholder mye interessant bakgrunns- og faktastoff innhentet av bygningslovutvalget. De konkrete forslag til veivalg og prinsippspørsmål behandles imidlertid i utredningens del III samt forslaget til lovtekst vedr utbyggingsavtaler i del IV. Etat for byggesak og private planers uttale og kommentarer retter seg derfor i første rekke om disse to delene av utredningen.

Del III, kap 7 – Prinsipper for ny lovstruktur.

Utvalget anbefaler at det utarbeides en ny, felles plan- og bygningslov, og ikke en separat bygningslov. Ved denne vurderingen har utvalget lagt vesentlig vekt på at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde bør samles i én lov. Utvalget viser her til sammenhengen mellom samfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling, og da særlig mellom arealplanlegging og byggesaksbehandling: Vedtatte arealplaner avgjør hva som kan tillates av byggevirksomhet. En oppsplitting i to eller flere enkeltlover gjør det vanskelig for brukerne å få oversikt over det samlede regelverket på området, og øker faren for at regelverket ikke blir godt samordnet. Anbefalingen om fortsatt å ha en felles plan- og bygningslov sammenfaller også med Planlovutvalgets innstilling.

Ved fordeling av regelverket mellom lov og forskrift vil utvalget legge vekt på at det som oftest er uhensiktsmessig at detaljkrav, for eksempel tekniske krav, inntas i loven. Detaljregler bør normalt heller gis i form av forskrifter, særlig hvis det kan være aktuelt å endre dem relativt ofte.

Utvalget foreslår å dele loven inn i fire deler:

1. Plan- og bygningslovens alminnelige del.
2. Om planer.
3. Om bygninger m.v.
4. Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving).

Utvalget vil i delutredning II ta utgangspunkt i denne inndelingen, såfremt det ikke gjennom høringen fremkommer tungtveiende hensyn som tilsier en annen lovstruktur.

Utvalget har også vurdert ulike måter å inndele lovens tredje del – byggesaksdelen, med henblikk på forenkling og brukervennlighet og har kommet til at en typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet fremstår som det mest hensiktsmessige.

Kommentarer til kap 7:

Bergen kommune slutter seg til anbefalingen om fortsatt å ha en felles plan- og bygningslov, ikke minst for å ivareta og sikre en sammenheng mellom arealplaner og byggevirkosomhet. Et slikt system kan imidlertid også føre til at forholdsvis enkle byggeprosjekt kan måtte gå gjennom en rekke byråkratiske prosesser før tiltaket kan iverksettes, og de tanker som både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har gjort seg om å tilrå parallelle og samtidige plan- og byggesaksprosesser for enkeltprosjekter bør videreføres.

Bergen kommune slutter seg også til utvalgets tanker knyttet til ønsket om å forenkle lovens oppbygging og å samle flest mulig av de ulike tekniske og andre detaljkrav i forskrift, fremfor å bygge dette inn i lovtteksten. Å samle flest mulig av de byggesaksrelevante paragrafene i en felles bygningsdel, også f eks om dispensasjonsbestemmelser, synes fornuftig og kan bidra til å bedre lovens brukervennlighet og tilgjengelighet.

Bergen kommune er også enig med utvalget i at en typebestemt inndeling etter tiltakenes kompleksitet synes som den beste. Vi oppfordrer likevel til at det her må bli en avveining mellom det brukervennlige som f eks å samle alle relevante paragrafer knyttet til hver type tiltak på ett sted (melding, enkle tiltak, søknadspliktige tiltak etc), og det å unngå en for omfattende og omstendelig lovttekst med en rekke repetisjoner.

Del III, kap 8.1 – Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll.

I dette kapitlet redegjøres for oppgavefordeling, tilsyn og kontroll etter byggesaksreformen i 1995. Bygningsutvalget peker på at kommunene har utviklet en ulik praksis knyttet til utøvelse av tilsynsfunksjonen, og at det er et generelt trekk at det utføres svært få tilsyn sett i forhold til den totale saksmengde. Utvalget ønsker å etablere et system som gir bedre sikkerhet for at regelverket faktisk etterleves, og peker på at et system må ha klare ansvarsforhold, bedre tilsynsordninger, kompetanse i foretakene og en privatisert og uavhengig kontroll. Det vises også til at økt omfang av gebyrfinansiert tilsyn, interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen kan være en aktuell vei å gå.

Utvalget peker på at kompetanse i foretakene både i prosjekterings- og utførelsesfasen er av avgjørende betydning for kvaliteten på det som bygges, og de mener at dagens godkjenningsordning ikke fremstår som tilstrekkelig for å sikre dette hensynet. Utvalget er også skeptisk til utviklingen av godkjenningsordningen, og frykter at ansvars plasseringen ikke tydeliggjøres slik byggesaksreformen vedtatt i 1995 forutsatte. Utvalget vil derfor se nærmere på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan for godkjenning av aktører i byggenæringen.

Utvalget peker også på at det med en funksjonsbasert forskrift vil kunne oppstå tvil om hva som er riktig løsning i konkrete tilfeller, og de vil derfor vurdere å etablere et organ som kan vurdere både de faktiske løsninger og hva som er "best practice".

Utvalget mener også at dagens system med bruk av dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte. Utvalget mener derfor at det for mer kompliserte bygg eller anlegg er nødvendig med uavhengig kontroll på definerte kritiske stadier i byggeprosessen. Utvalget vurderer å foreslå innføring av en privatisert og uavhengig kontroll.

Kommentarer til kap 8.1:

Bergen kommune slutter seg til utvalgets bekymring for manglende omfang og muligheter for prioritering av tilsynsrollen blant kommunene. Bergen kommune har etter byggesaksreformen ble innført i 1997 hatt en omlegging av sin tilsynsfunksjon i tråd med den nye reformen, men det er først i de siste 2-3 årene at tilsynsrollen etter hvert har funnet den form som vi mener er den riktige. I 2002 ble det opprettet en egen tilsynsgruppe ved byggesaksavdelingen som fra 2003 har hatt tilsyn som sin eneste oppgave. Spesielt det siste året er det lagt vekt på å gjennomføre planlagte og forhåndsmeldte tilsyn med foretak etter revisjonsmetodikken, basert på ansvarsretter gitt til foretakene i konkrete prosjekt. Det har også blitt foretatt enkelte uanmeldte byggeplasstilsyn, hovedsakelig i forbindelse med mistanke om ulovligheter. I 2003 ble det gjennomført 84 planlagte revisjonstilsyn, alle gjennomført av kommunens tilsynsgruppe som har nødvendig grunnkompetanse og spesialopplæring i dette arbeidet. Dette tallet representerer en stor økning fra tidligere år, men fortsatt gjennomføres det tilsyn i under 3% av kommunens totale vedtaksmengde, noe som gjør at den preventive effekten fortsatt er begrenset. Bergen kommune er enig i utvalgets betraktninger om at tilsynet i kommunene må utføres av personressurser som har spesialopplæring innen dette faget, og at disse personene ikke bør være de samme som benyttes til ordinær saksbehandling. Dersom det hadde vært mulig ressursmessig ville vi gjerne ha øket antallet gjennomførte tilsyn til å omfatte et minimum på 10% av totalt antall vedtak (dvs ca 320 tilsyn i året for Bergen kommune sin del).

Til tross for at også Bergen kommune mener at en burde hatt en enda mer aktiv tilsynsrolle – gjerne en kombinasjon av byggeplass- og revisjonsbaserte tilsyn – er vi av den oppfatning at Bergen er en av de kommunene som har kommet lengst innen praktisering av tilsynsfunksjonen. Bl a på denne bakgrunn har vi hatt flere samarbeidsmøter med omegnskommunene til Bergen – som alle har ønsket en nærmere innføring og innsikt i hvordan vi gjennomfører vår tilsynsrolle. En felles tilsynspraksis er spesielt viktig for nabokommuner siden mange av bygge-aktørene både på prosjekterings- og utførelsessiden praktiserer i flere kommuner.

Bergen kommune vil på bakgrunn av våre erfaringer innen tilsynsfunksjonen imøtelse og bifalle endringer som vil kunne øke det totale omfanget av, samt bedre den totale kvaliteten på tilsynsfunksjonen. Flere av de virkemidler som nevnes av utvalget synes aktuelle, både økt mulighet for gebyrfinansiering og interkommunalt samarbeid. På grunn av vår størrelse og erfaring vil f eks Bergen kommune kunne tilby å utføre tilsynsfunksjonen (hovedsakelig de

planlagte og revisjonsbaserte tilsyn) også for våre nabokommuner. Forutsetningen måtte da selvsagt være at dette ble økonomisk kompensert og at tilsynsfunksjonen også ble tilfredsstillende utført i egen kommune.

Utvalget peker også på muligheten for økt samarbeid med private aktører når det gjelder tilsynsfunksjonen. Bergen kommune er ikke negativ til dette i utgangspunktet, men peker samtidig på at tilsyn synes som en rolle som bygningsmyndighetene bør utøve mer – og ikke mindre av – i fremtiden. Allmennheten vil fortsatt forvente at en slik rolle best ivaretas av et uhildet og ikke økonomisk motivert organ som det kommunen vil representere. Vi ser samtidig at økt bruk av privat kompetanse i utførelsesfasen av tilsynene – men gjerne bestilt av kommunen selv – vil kunne avhjelpe situasjonen spesielt i de mindre kommunene, og at dette vil kunne bidra til at det totalt sett blir bedre kvalitet på tilsynsfunksjonen. Bergen kommune vil likevel oppfordre til at et fremtidig regelverk her åpner for fleksibilitet, slik at en kommunal tilsynsrolle og økt bruk av interkommunalt samarbeid også blir mulig i fremtiden, gjerne i samarbeid med private aktører.

Bergen kommune har også forståelse for utvalgets bekymring for utvikling av godkjenningsordningen og de forslag til løsninger som skisseres i utredningen. Flere av disse tiltakene – både oppnevning av privat godkjenningsorgan og et "best practice"-organ bør imidlertid utredes nærmere i delutredning II. Før det foreligger en nærmere beskrivelse av dette er det vanskelig å gi konkrete tilbakemeldinger, men vi stiller oss i utgangspunktet positiv til prinsippet om et privat godkjenningsorgan.

Utvalget peker også på økt bruk av uavhengig og privat kontroll på kritiske stadier i prosjekterings- og utførelsesfasene. Bergen kommune vil peke på at dette i stor grad er muligheter som ligger også i dagens regelverk, men at kommunen helt klart kunne benyttet dette oftere. Bergen kommune har gjennom de siste årene hatt en gradvis utvidet bruk av krav om uavhengig kontroll, og for ulike tiltakstyper og prosjekteringskategorier brukes dette nå aktivt. Vårt inntrykk er at dette i hovedsak ønskes velkommen av de seriøse aktørene i bransjen, og at flere ønsker økt bruk av uavhengig kontroll. Hvorvidt denne kontrollen utføres av private organ som har spesialisert seg på kontrollfunksjonen eller av foretak som også utfører ordinære prosjekterings- og utførelsesoppdrag, er i utgangspunktet ikke avgjørende, men vi støtter tiltak som vil føre til at kontrollfunksjonen tas mer på alvor av større deler av de private aktørene.

Del III, kap 8.2 – 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 mener at det må tilstrebes et system med færre "spor" enn dagens, og mener i den forbindelse at det kan tenkes et system som kun består av søknader og dermed sløyfe meldingsordningen (men i stedet ha enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak). Utvalget peker på at det bør vurderes om dagens rammetillatelse kan gjøres enklere slik at man kan oppnå tidlige avklaringer uten for stor ressursinnsats. Det er etter utvalgets mening rimelig å kunne anta at man kan få mer forutberegnelige, billigere og raskere prosesser ved tidlige avklaringer. Utvalget peker i denne sammenheng på at bedre tilrettelegging for parallell behandling av plan- og byggesak må vurderes.

Utvalget begrunner sitt forslag med at loven og forskriftene i dag representerer et konglomerat av ord, begreper og ordninger som gjør at det å plassere tiltaket saksbehandlingsmessig i mange tilfeller er komplisert både for søker og kommunen. Dette harmoniserer ikke med krav til økt effektivitet, og en ordning med færre mulige "spor" vil bedre dette.

Kommentarer til kap 8.2:

Bergen kommune slutter seg til utvalgets anbefalinger om et mer logisk og mindre omfattende system med færre mulige "spor". Dette vil utvilsomt bedre effektiviteten i saksbehandlingen og også være betraktelig mer brukervennlig enn dagens system. Vi vil likevel peke på at det fortsatt vil være behov for at enklere tiltak kan ha en enklere og mindre omfattende saksbehandling (slik som dagens meldingsordning er ment å være), men mener at dette ivaretas ved at utvalget åpner for at det kan være redusert krav til ansvar og kontroll for disse tiltakene.

Bergen kommune er også enig i at det bør legges bedre til rette for parallell behandling av plan- og byggesaker – uten at dette går på bekostning av kvaliteten i prosjektene og prosessene. Det ligger her et stort potensiale når det gjelder effektivitet og forutberegnelighet i saksbehandlingen. Bergen kommune har gjennom en nylig gjennomført omorganisering nå samlet behandlingen av de private planforslagene, delingssakene og byggesakene i én felles etat, bl a for i større grad å kunne dra nytte av felles kompetanse og ressurser til økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling.

Del III, 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. Med mekling i denne sammenheng menes aktivitet/initiativ fra myndighetene for å finne omforente løsninger på interessekonflikter mellom parter i byggesaker. Utvalget mener at mekling kan være aktuelt når private parter står mot hverandre, for eksempel en tiltakshaver og en nabo. Mekling skal være et tilbud fra det offentlige som partene i byggesaken står fritt til å benytte seg av. Utvalget mener at meklingen bør finne sted på et tidligst mulig stadium av saken, og skal primært gjennomføres i regi av kommunen. Hensikten skal etter utvalgets mening være å løse saker som ikke krever en omstendelig prosess på en rask og billig måte.

Kommentarer til kap 8.3:

Bergen kommune slutter seg til utvalgets bekymring over at behandling av klagesaker opptar en stadig større del av den offentlige forvaltnings tid og ressurser, også innen byggesaksbehandlingen. Bergen kommune har også opplevd en negativ utvikling innen omfanget og tidsbruken av klagesakene, og har problemer med å oppfylle de lovbestemte tidsfrister knyttet til klagebehandling, blant annet på grunn av ressursituasjonen kombinert med økende saksmengde. Vi ser også at mange av klagesakene har sitt utspring i små detaljer som det muligens kunne vært mulig å avklare gjennom dialog med partene på et forholdsvis tidlig stadium i saksbehandlingen. Tiltak som kan bidra til en behandling av disse sakene som i mindre grad belaster den offentlige forvaltning, men som samtidig ivaretar partenes rettssikkerhet, ønskes velkommen. Bruk av mekling kan være en slik løsning, men dette bør utredes nærmere. Kommunen vil spesielt peke på de problemstillinger som knyttes til en mulig rolleblanding mellom meklerrollen i det ene øyeblikket og forvalter/klagesaksbehandlerrollen i det neste.

Bergen kommune vil også peke på at en plikt for myndighetene til å tilby mekling i klageomgangen vil kunne føre til merarbeid og forsinkelser i prosessen, snarere enn å få antall klagesaker ned, og dette bør vurderes nøye i utvalgets videre drøftinger. Etter vår mening gir utredningen en god opplisting av fordeler og ulemper ved en meklingsordning, men denne bør utdypes før en fatter den endelige konklusjon.

Bergen kommune slutter seg til utvalgets foreløpige syn om at dersom mekling skal innføres for å få ned den totale ressursbruken på klagesaker, er det for sent å vente til saken kommer til fylkesmannen. Kommunene har da allerede brukt svært mye ressurser knyttet til dette, og mulighetene for et omforent resultat vil da også være mindre. Etter kommunens mening vil det ideelle tidspunkt for mekling være i selve saksbehandlingen – dvs etter at merknader er kommet inn, men før førstegangsvedtak fattes. Dette er imidlertid ment å skulle bli delvis ivaretatt ved de lovendringer som ble gjennomført 01.07.2003 bl a ved endring av nabovarslingsreglene. Ansvarlig søker har her et ansvar for å vurdere nabomerknader før innsending av søknad, og har derigjennom mulighetene for å endre sitt prosjekt i en god dialog med naboene på et tidlig tidspunkt. Ideelt sett burde en avvente en evaluering av effekten av disse endringene før en innfører en tvungen meklingsplikt for kommunene, men uansett bør bruk av evt tvungen mekling på dette tidspunktet i behandlingsfasen også vurderes av utvalget.

Bergen kommune vil også peke på noen problemstillinger knyttet til at et vedtak bygget på et forlik ved mekling ikke skal kunne påklages av de samme partene. Dersom dette skal legges til grunn vil det kreve spesielt mye av den/de som skal stå for meklingen for å sikre at begge parter blir tilstrekkelig ivaretatt. Viktig i denne sammenheng vil f eks en vurdering av styrkeforholdet mellom partene være. En svak part vil i en slik meklings situasjon kunne gi etter fordi han/hun ikke trives i situasjonen, og siden angre seg og finne at klageretten er forspilt. Dersom avtale etter mekling skal utelukke klagerett bør meklingen av denne grunn antakelig foregå over tid, med mulighet for ettertanke for begge parter. Dette vil igjen kunne føre til at tiden trekkes ut, og gevinsten for de ulike parter vil ikke være oppnådd. Ved en mekling må man også ta i betraktning at partene kan være svært ulike når det gjelder ressurser og ferdigheter i en meklings situasjon. Hvorvidt meklingsmuligheten vil gi økt eller redusert rettssikkerhet for den enkelte bør derfor nøye vurderes.

Andre tiltak som vil bidra til å redusere det økende omfanget av klagesaker er en reduksjon av antall klagemuligheter på de ulike stadium i prosessen. En begrensning i retten til å klage på bakgrunn av de samme forhold f eks både på reguleringsplan, bebyggelsesplan og byggetillatelse bør absolutt vurderes.

Del III, kap 8.4 – Ulovlighetsoppfølging.

Utvalget redegjør for hvordan regelverket praktiseres og stiller spørsmål om hvorfor så få saker følges opp med sanksjoner. Utvalgets generelle inntrykk er at det å følge opp ulovligheter er et område som – av ulike årsaker – nedprioriteres, og at dette skjer i en slik grad at det har konsekvenser for den generelle motivasjonen til å etterleve regelverket. Utvalget finner det også nærliggende å tro at kommunenes ofte manglende oppfølging av ulovligheter i stor grad skyldes ressurs situasjonen.

Utvalget peker også på det uheldige i dagens situasjon som innebærer at de som innretter seg etter regelverket er de samme som finansierer kommunens ulovlighetsoppfølging. Utvalget har derfor sett på mulighet for finansiering av ulovlighetsoppfølging innenfor dagens regelverk og signalerer 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. Etter utvalgets syn bør det også vurderes å utvide mulighetene for å stanse byggearbeider som ikke er lovmessige.

Kommentarer til kap 8.4:

Bergen kommune deler utvalgets bekymring for kommunenes manglende oppfølging av ulovligheter, og ønsker velkommen lovendringer som kan gi muligheter for en mer aktiv oppfølging. Også i Bergen ser vi et økende omfang av ulovlig byggearbeid, og også at ressurs situasjonen gjør det vanskelig å følge opp i tilstrekkelig grad. Gjeldende lovs sanksjonsmuligheter brukes likevel i forholdsvis stor grad i kommunen, spesielt gjelder dette pålegg om stans i arbeid og også bruk av tvangsmulkt. Kommunens ressurser brukes i denne sammenheng likevel hovedsakelig til oppfølging av graverende forhold som kan sies å være til fare for liv eller helse. Kommunen følger også opp annet ulovlighetsarbeid i den grad ressursene tilsier det, men ser et økende omfang av saker som kommunen ikke i tilstrekkelig grad får gjort noe med. Frykten for at dette kan føre til en manglende generell motivasjon i befolkningen for å følge bestemmelsene i plan- og bygningsloven er etter vår mening reell, og spesielt useriøse aktører i bransjen får på denne måten større muligheter til å utfolde seg. Det ligger en stor utfordring i å få til et regelverk som belaster ulovlighetsoppfølgingsarbeidet økonomisk på de som faktisk utfører ulovligheten. Ulike løsninger som vil kunne ivareta dette, og dermed også ha en mer preventiv effekt enn dagens system, vil bli ønsket velkommen.

Bergen kommune vil også peke på at de mange muligheter for å påklage avgjørelser og vedtak fattet også i en ulovlighetssak, gjør at disse sakene kan være svært tids- og ressurskrevende og igjen føre til at påstanden om at det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse lett kan feste seg. Dette oppleves som svært uheldig, og etter vår mening vil en reduksjon/begrensning i klagemulighetene i disse sakene kunne avhjelpe situasjonen og også bidra preventivt. Vi innser at dette kan ha negative følger knyttet til rettsikkerhet, men momentene bør likevel vurderes i utvalgets videre arbeid.

Del III, kap 8.5 – Finsnisering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling.

Utvalget har vist til flere typer instrumenter som kan benyttes for å sikre investeringer i fellesinnretninger og skisserer to mulige modeller for et enklere system for finansiering av vei, vann og avløp. Modellene er kort beskrevet 1) en sammenkopling av refusjonsreglene i en noe forenklet form kombinert med avtaleordninger og tilknytningsavgifter som også omfatter vei, og 2) å sløyfe refusjonsreglene og i stedet basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter (i tillegg til utbyggingsavtaler).

Kommentarer til kap 8.5:

Bergen kommune slutter seg til utvalgets syn på uhensiktsmessigheten av dagens refusjonsordninger. Dagens system oppfattes som svært komplisert og dermed som svært tungvint i bruk. Flere eksempler viser at de heller ikke alltid gir et resultat som allmennheten oppfatter som "rettferdig". Forenkling i forhold til dagens system vil derfor bli ønsket velkommen. Hvorvidt dette best ivaretas ved en kombinasjon av refusjonsregler og bruk av tilknytningsavgifter, eller på tilknytningsavgifter alene, er vi mer usikre på. Vi har likevel tro på at det i fremtiden vil bli stadig mer bruk av utbyggingsavtaler som vil kunne ivareta dette på en bedre måte, evt kombinert med bruk av tilknytningsavgifter.

Del III, kap 8.6 – Lovens virkeområde.

Utvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele bestemmelsen om lovens virkeområde i to deler, en saklig del og en geografisk del.

Utvalget mener at loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen.

Utvalget foreslår i første omgang ingen prinsipielle endringer av lovens saklige virkeområde, men har gjort noen vurderinger knyttet til hvilke typer tiltak som bør være omfattet evt ikke bør være omfattet av plan- og bygningsloven.

Utvalget ønsker på en bedre og mer fleksibel måte enn i dagens lov å tydeliggjøre hvilke tiltak som faller inn under loven, og hvilke som kan unntas fordi de er av bagatellmessig betydning. Tiltak som har marginal samfunnsmessig betydning bør etter utvalgets mening ut fra et effektiviserings- og forenklingshensyn ikke behandles etter plan- og bygningsloven.

Utvalget peker også på at mye taler for at flere av lovens bestemmelser også bør gjelde i forhold til driftsbygninger i landbruket (som i dag er unntatt de fleste regler).

Kommentarer til kap 8.6:

Bergen kommune slutter seg til utvalgets betraktninger om behovet for å tydeliggjøre hvilke tiltak som faller inn under loven og hvilke som ikke gjør det. Vi er av den klare oppfatning at en rekke mindre tiltak som er av mindre offentlig eller samfunnsmessig betydning, i sin helhet bør være unntatt søknadsbehandling. På denne måten vil offentlige ressurser frigjøres til saksbehandling av større tiltak som har betydning for flere. Kommunen har forventninger til at delutredning II vil gi konkrete innspill på en slik begrensning, og ser for oss flere muligheter å gjøre dette på. Eksempelvis vil en heving av minste arealgrense for alle typer tiltak kunne la seg gjennomføre. Det bør også vurderes om begrensningen knyttet til dagens unntaksregler når det gjelder vurdering av naboulempen kan fjernes. I tillegg bør det vurderes om oppføring av ulike typer konstruksjoner (murer, levegger etc) i nabogrense i sin helhet burde vært unntatt plan- og bygningsloven, og i stedet bli behandlet under annet lovverk alene (naboloven f.eks). Det er mange måter å foreta en slik begrensning på, og ved å legge mindre vekt på detaljer og små saker vil trolig også allmennhetens tillit til byggesaksbehandlingen øke.

Bergen kommune vil også peke på at det kan være behov for en tydeliggjøring av regelverket når det gjelder bygging av større underjordiske tiltak. Det er flere uklarheter knyttet til dagens regelverk bl a når det gjelder omfang av nabovarsling, vurdering av naboulempen, vurdering av ulemper i anleggsperioden, vurdering av støy og vibrasjoner etc i slike tiltak. Disse tiltakene har en tendens til å øke både i antall og størrelse, og representerer et problem ved at saksbehandlingsreglene kan bli tolket ulikt fra kommune til kommune. Vi tenker da både på behandling av større vei- og jernbanetunneler, underjordiske parkeringsanlegg etc.

Del III, 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. Det er behov for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål som likevel skal behandles av bygningsmyndighetene, og utvalget tar i hovedsak sikte på i delutredning II å foreslå en kodifisering og klargjøring av det som i dag anses å være gjeldende rett.

Kommentarer til kap 8.7:

Bergen kommune er enig i at det er behov for en klargjøring av disse spørsmål, og ser frem til en tydeliggjøring av dette i delutredning II. Den totale tidsbruken knyttet til saker som også skal avgjøres av ulike sektormyndigheter – samt den mulige dobbeltbehandlingen som kan ligge her – er etter vårt syn spesielt viktig å vektlegge i en slik tydeliggjøring. Vedr

privatrettslige spørsmål slutter kommunen seg til utvalgets syn om at disse må ligge utenfor det bygningsmyndighetene skal ta stilling til. Også her er det imidlertid behov for en tydeliggjøring av hvilke begrensninger som gjelder, og dette kan i dag medføre noe ulik praksis kommunene imellom. Det er ønskelig med en klargjøring av de privatrettslige forhold knyttet til for eksempel graving på andres eiendom i forbindelse med ellers lovlig tiltak, påstand om plassering av ellers lovlig tiltak på annen manns grunn og påstand om problemer med overvann/drenering grunnet plassering av ellers lovlig tiltak.

Del III, kap 8.8 – Forholdet mellom byggesaksregler 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.

Kommentarer til kap 8.8:

Bergen kommune har ingen særskilte kommentarer knyttet til dette punktet, men slutter seg til utvalgets generelle betraktninger.

Del IV, kap 9 – Utbyggingsavtaler.

Det ble forutsatt i Bygningslovutvalgets mandat at utvalget skulle vurdere eventuelle behov for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring av planer – såkalte utbyggingsavtaler, men underveis i arbeidet er utvalget blitt bedt om å prioritere dette arbeidet slik at et lovforslag om emnet skulle komme med allerede i første delutredning. Dette er fulgt opp av utvalget, som presenterer forslag til et helt nytt kapittel om utbyggingsavtaler i ny plan- og bygningslov. Planlovutvalget har tidligere fremmet forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler i sin delutredning II (NOU 2003:14). Dette forslaget beskrives i Bygningslovutvalgets utredning kap 9.7, mens Bygningslovutvalgets eget forslag er beskrevet i kap 9.8 og 9.9. Bygninglovutvalgets forslag avviker på noen vesentlige punkter fra det allerede foreliggende forslag om lovregulering av emnet fremmet av Planlovutvalget i mai 2003.

Bygningslovutvalget 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.

Det er bare avtaler som gjelder gjennomføring av plan som foreslås lovregulert. For å sikre at avtalene ikke foregriper planbehandlingen etter loven er det lagt vekt på å komme frem til klare saksbehandlingsregler og regler om offentlighet som bidrar til gode avtaleprosesser, ivaretagelse av berørte tredjemenns interesser, samt behovet for allmennhetens innsyn og påvirkningsmuligheter generelt.

Når det gjelder rammene for avtalenes innhold har utvalget søkt å komme frem til lovregler som skal gi begge parter i avtalen, både kommunen og den private part, et fleksibelt verktøy som ikke utgjør en hindring for bygging. Utvalget legger til grunn at samhandlingen mellom det offentlige og de private aktører vil fortsette å gi nye måter å fordele oppgaver på og å løse felles utfordringer på, og at dette krever en fleksibel og dynamisk lovregulering. I

Bygningslovutvalgets forslag omfattes så vel teknisk som sosial infrastruktur i utgangspunktet av hva en utbyggingsavtale kan inneholde, men det er i lovutkastet stilt strenge krav til sammenhengen mellom det som kan avtales og det som skal bygges. Forslaget innebærer at kostnadene knyttet til infrastruktur som den private part påtar seg i en utbyggingsavtale, ikke skal bli større enn den ekstra belastning på infrastrukturen som utbyggingen medfører. Slik skal man hindre at en tilfeldig utbygger, og i siste hånd muligens en boligkjøper, blir den som belastes større investeringen som utbygging over tid har skapt behov for.

Utvalget har også sett forholdet til utbyggerens konkurrenter som en hovedproblemstilling. Det er innhentet en særskilt utredning om forholdet mellom utbyggingsavtaler og regelverket om offentlige anskaffelser og EØS, og utvalget har også funnet grunn til å fremme et forslag om en særskilt lovbestemmelse som omhandler dette.

Kommentarer til kap 9:

Bergen kommune oppfatter utbyggingsavtaler i dagens system å være avtaler uten formell forankring i plan- og bygningsloven men som utformes forholdsvis fritt innenfor alminnelige forvaltningsmessige og avtalerettslige regler. Innholdsmessig er slike avtaler ofte en pragmatisk avklaring av offentlige og private parter sine roller, ansvar, frister og fordeling av investerings- og driftskostnader for å sikre gjennomføring av prosjekter/utbygging i vedtatte reguleringsplaner. På denne måten representerer utbyggingsavtaler et virkemiddel i utbygging av privat og offentlig infrastruktur, særlig i fortettingssituasjoner.

Utbyggingsavtaler er etter vår mening også et alternativt virkemiddel til refusjoner etter plan- og bygningsloven, og som et parallelt virkemiddel til OPS som nytt instrument i offentlig og privat samarbeid om utbygging av felles innretninger/goder.

Bergen kommune har hovedsakelig brukt utbyggingsavtaler gjennom samarbeid med Bergen Tomteselskap og deres utbygging av tradisjonelle tomtefelt i nye/ubebygde områder. I fortettingsområder er det ikke mange eksempler på utbyggingsavtaler i Bergen kommune, men det pågår en del vurderingsarbeid knyttet til en evt økt bruk også i slike områder.

Ved bruk av utbyggingsavtaler er det viktig å være oppmerksom på at disse bare er et verktøy i en utbyggingspolitikk. For at kommunen skal kunne ha noen aktiv nytte av disse avtalene gjennom en bevisst og konsekvent bruk, forutsetter dette at kommunen har en aktiv utbyggingspolitikk både politisk og faglig, der det er lagt mye arbeid i de overordnede planene som et viktig beslutningsgrunnlag. Dette følges nok i ulik grad opp av de ulike kommunene, men vi anser dette som viktig for å kunne ha god nytte av utbyggingsavtaler – uansett utforming av lovttekst.

Når det gjelder kap 9 mener Bergen kommune at utvalgets utredning gir en god beskrivelse av situasjonen og at det pekes på viktige problemstillinger. Kommunen slutter seg til konklusjonen om at det er behov for en lovregulering av utbyggingsavtaler, hovedsakelig fordi dette klargjør rammene for utformingen av, omfanget av og prosessen knyttet til utarbeidelse av avtalene. Dette anses å være til fordel både for utbyggerne og kommunen. Etter vår mening er vesentlige juridiske spørsmål og hensyn knyttet til avtaleutformingen, forholdet til resten av plan- og bygningsloven, forholdet til resten av forvaltningen og ulike konkurranseforhold grundig påpekt og vurdert. Vi vil spesielt påpeke det vesentlige punktet knyttet til at planene først skal behandles, før avtale inngås. Også punktet som sikrer en demokratisk prosess rundt selve avtaleinngåelsen, inkludert kravet om nødvendig innsyn, anses som viktig.

Bergen kommune mener lovtekstutformingene er forutsigbar, samtidig som den er fleksibel når det gjelder å forholde seg til mange ulike situasjoner og en utvikling over tid.