

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 03/20148
Dok.nr. 2
Løpenr. 2340/04
Arkivkode: 024 L80 &13 BYG
Saksbehandler: Øyvind Aarvig

Særutskrift

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	29.01.04	04/0003
Formannskapet	05.02.04	04/0010
Kommunestyret	12.02.04	04/0007

NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning Høringsuttalelse til bygningslovutvalgets delutredning I

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler formannskapet å avgi slik innstilling til kommunestyret:

Forslag til høringsuttalelse, datert 14.01.04, vedlegg 1, oversendes Kommunal og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2003:24.

Fredrikstad, 14.01.04

Planutvalgets behandling 29.01.2004

Forslag fremsatt i møtet:

På vegne av SV fremmet Grete Nygren Rognes følgende endringsforslag:

Nytt Kap. 9 utbyggingsavtaler:

Fredrikstad kommune vil ikke åpne for bruk av utbyggingsavtaler for å realisere utbygning av sosial infrastruktur. Fredrikstad kommune vil ellers vise til de anbefalinger som er gitt av Planlovutvalget og vil tiltrå at disse legges til grunn i det videre arbeidet med ny bygningslovgivning.

Votering:

Rådmannens innstilling falt mot 5 stemmer (1Bym, 2Frp, 1H, 1SV)

Rådmannens innstilling med endringsforslag fremmet av Grete Nygren Rognes SV ble vedtatt med 5 mot 4 stemmer (3AP, 1O)

Planutvalgets uttalelse 29.01.2004

Forslag til høringsuttalelse, datert 14.01.04, vedlegg 1, oversendes Kommunal og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2003:24.

Nytt Kap. 9 utbyggingsavtaler:

Fredrikstad kommune vil ikke åpne for bruk av utbyggingsavtaler for å realisere utbygning av sosial infrastruktur. Fredrikstad kommune vil ellers vise til de anbefalinger som er gitt av Planlovutvalget og vil tiltrå at disse legges til grunn i det videre arbeidet med ny bygningslovgivning.

Formannskapetets behandling 05.02.2004

Representanten Arild Skau (SV) tok opp igjen planutvalgets uttalelse.

Votering:

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 8 stemmer, 5 stemmer (SV-2,FrP-3) ble avgitt for planutvalgets uttalelse.

Formannskapetets innstilling 05.02.2004 til Kommunestyret

Som rådmannens innstilling.

Kommunestyrets behandling 12.02.2004

På vegne av H fremsatte representanten Finn Manstad slik forslag:

Tillegg til rådmannens innstilling:

Punktene 2 og 3 i vedlegg1 under kap 9, om utbyggingsavtaler utgår.

Representanten Arild Skau (SV) tok opp igjen Planutvalgets uttalelse.

Votering:

Tilleggsforslaget fra H fremsatt av Finn Manstad fikk 7 stemmer (H) og falt. Formannskapetets innstilling ble vedtatt med 33 stemmer, mot 20 stemmer (6SV,Bym3,FrP10,Sp1) som ble avgitt for planutvalgets uttalelse.

Kommunestyrets vedtak 12.02.2004

Forslag til høringsuttalelse, datert 14.01.04, vedlegg 1, oversendes Kommunal og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2003:24.

Rett utskrift
Fredrikstad, 16.02.04

Anita Simensen

Anita Simensen
sekretær

Utskrift til: Bygnings- og reguleringssjef Øyvind Aarvig

Sammendrag

Bygningslovutvalget har tidligere besøkt Fredrikstad som én av tre kommuner, i sitt arbeid med kartlegging av nåsituasjonen og innhenting av synspunkter på bygningslovgivningen. Kommunal- og regionaldepartementet ber nå om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning. I utvalgets mandat ligger bl.a. vurdering av lovens struktur. Når det gjelder

byggesaksreglene drøfter utvalget ulike prinsipper for endringer og veivalg som grunnlag for delutredning II. Kapittel 9 om utbyggingsavtaler inneholder konkrete forslag til regler, som avviker fra Planlovutvalgets forslag. Rådmannen anser at utredningen inneholder mange gode og interessante forslag og føringer, og anbefaler i hovedsak at arbeidet med lovrevisjonen videreføres i samsvar med utvalgets konklusjoner.

Vedlegg

1. Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune, 14.01.04
2. Oversendelsesbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet, 05.11.03
3. Sammendrag av NOU 2003:24 (kap. 2.1-2.2)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

4. NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. (www.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger)

Saksopplysninger

Kommunal- og regionaldepartementet ber om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning: NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler.

Bygningslovutvalgets mandat ble fastsatt i kongelig resolusjon 15. mars 2002. Mandatets del 1 (innledning) gjengis her:

Bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer og det er derfor viktig at bygningslovgivningen ikke blir et unødig hinder for en rask og effektiv byggesaksbehandling. En god bygningslovgivning må bidra til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessen og dessuten ivareta hensynet til en god estetisk utforming, tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet. Regelverket skal legge til rette for en avveining mellom utbyggernes-, det offentliges- og allmennhetens/andre parters interesser til beste for alle involverte i prosessen. Loven bør være oversiktlig og brukervennlig og tilpasset de ulike typer av tiltak som omfattes av regelverket. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 har gjennomgått flere delrevisjoner siden byggesaksdelen fikk sin nåværende form i 1965, uten at det har vært foretatt noen helhetlig gjennomgang. Loven er derfor blitt uoversiktlig og lite systematisk. Lovutvalget for byggesaker skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen. Dette omfatter først og fremst byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, men vil også i samarbeid med Planlovutvalget kunne omfatte hele loven når det gjelder å vurdere en ny lovstruktur.

Bygningslovutvalget har besøkt 3 kommuner, deriblant Fredrikstad, som en del av arbeidet med å kartlegge dagens situasjon. I tillegg har utvalget bl.a. latt utføre en omfattende faktaundersøkelse blant landets kommuner.

Utredningen inneholder konkrete forslag til nye regler bare når det gjelder utbyggingsavtaler. På øvrige områder redegjør utredningen for prinsipper og veivalg. Høringen vil danne grunnlag for forslag til konkrete lovendringer i delutredning II.

Kapitlene 7-9 inneholder utvalgets drøftelser, vurderinger og forslag:

Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur

Bygningslovutvalget anbefaler at det fortsatt skal være en felles lov for plan- og byggesaker (PBL), og at forholdet til forvaltningslov og kommunelov i prinsippet opprettholdes.

Utvalget foreslår en omstrukturering av PBL med følgende inndeling:

1. Plan- og bygningslovens alminnelige del
 - Alminnelige/innledende bestemmelser (lovens formål, virkeområde, hovedtrekk i plansystem og byggesaksbehandling, forholdet til forvaltningsloven og klage)
 - Plan- og bygningsmyndigheter, definisjoner, samarbeidsplikt med andre myndigheter etc.
2. Om planer (jf. planlovutvalgets innstilling)
3. Om bygninger mv. (kapitler for hver kategori/sakstype og tematiske kapitler med materielle bestemmelser, alminnelige regler bl.a. dispensasjoner)
4. Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving; ekspropriasjon, innløsning, skjønn, utbyggingsavtaler, sanksjoner, straff, ikraftsetting og overgangsbestemmelser)

Kap. 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkeltspørsmål

8.1 Utvalget mener at man i framtiden bør bygge på fire grunnpilarer i byggesaksgjennomføringen:

1. Klare ansvarsforhold
2. Bedre tilsynsordninger
3. Kompetanse i foretakene
4. Privatisert og uavhengig kontroll

Utvalget peker på at fordeling av oppgaver i forhold til kontroll- og tilsynsfunksjonene i dag ikke fungerer etter hensikten. Tilsynet kan bedres ved gebyrfinansiering, interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører. Dagens godkjenningsordning er ikke tilstrekkelig, og utvalget vil se på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan. Utvalget ønsker også å vurdere privatisert og uavhengig bygningskontroll.

8.2 Antall sakstyper foreslås redusert, ved at meldingsordningen utgår, og i stedet forenkles søknadssystemet for visse typer tiltak..

8.3 Møling mellom private parter foreslås innført som frivillig ordning i byggesaker

8.4 Utvalget drøfter ulike måter å få til en bedre oppfølging av ulovligheter, som økonomisk baserte virkemidler overfor overtrederne, samarbeid over kommunegrensene, og eventuell overføring av slike oppgaver til det private.

8.5 En forenkling av refusjonsreglene med bl.a. tilknytningsavgift for veier vurderes.

8.6 Utvalget lister opp en rekke ulike tiltak som kan tenkes å falle inn under PBLs virkeområde, og ber om tilbakemeldinger på dette.

8.7 Utvalget drøfter samordnings- og koordineringsspørsmål, men vil komme nærmere tilbake til forholdet mellom PBL og sektorlovgivningen i delutredning II. Privatrettslige forhold foreslås fortsatt holdt utenfor bygningsmyndighetenes oppgave- eller ansvarsområde.

8.8 Kravet til et enkelt og effektivt regelverk må ikke føre til kompromisser som gjør at kvalitet i det som blir bygget må vike.

Kap. 9 Utbyggingsavtaler

I mandatet er det forutsatt at utvalget skal "vurdere eventuelle behov for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring" av planer - såkalte utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalget åpner for bruk av utbyggingsavtaler for å få realisert utbygging av sosial infrastruktur, i motsetning hva Planlovutvalget har anbefalt.

Det har i det siste 1,5 årene pågått diverse departementalt utredningsarbeide knyttet til problemstillingene rundt utbyggingsavtaler. Både Planlovutvalget og nå Bygningslovutvalget foreslår at utbyggingsavtaler skal bli en del av Plan- og bygningsloven.

Det vesentligste skillet mellom de to nevnte utvalgene, går på bruk av utbyggingsavtaler for å få realisert utbygging av sosial infrastruktur. Planlovutvalget er negativ til det, mens Bygningslovutvalget åpner opp for dette under gitte klare forutsetninger. Blant annet må det

være dokumentert en klar sammenheng mellom infrastruktur-tiltaket som skal påkostes av grunneier/utbygger og selve utbyggingens art og omfang.

Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) rundskriv H-05/02 (desember 2002) om juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler gir i prinsippet uttrykk for samme holdning som ligger til grunn i Bygningslovutvalgets innstilling. Men utvalget gir uttrykk for et strengere krav til skjønnsutøvelse hva angår hvilke tiltak som kostnadsmessig kan veltes over på utbygger enn hva rundskrivet legger opp til.

Som det framgår av sak 03/04846 (Bruk av utbyggingsavtaler og forseringsbidrag i Fredrikstad kommune), har rådmannen lagt seg på KRDs linje når det gjelder holdning til praktisk bruk av utbyggingsavtaler. Pr. dato er KRDs rundskriv det eneste statlige holdepunkt for praktisering av utbyggingsavtaler.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i denne saken.

Vurdering

Bygningslovutvalgets utredning gir en god beskrivelse av dagens situasjon. Utredningen drøfter sentrale problemstillinger, og inneholder mange gode og interessante forslag og føringer.

Rådmannen anbefaler formuleringene i vedlegg 1 som Fredrikstad kommunes uttalelse i saken. Uttalelsen støtter i hovedsak Bygningslovutvalgets konklusjoner og føringer for det videre arbeidet, og har kun avvikende eller utfyllende synspunkter på noen få områder. De viktigste er:

Kapittel 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkeltspørsmål

8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere - tilsyn/kontroll

Det er vanskelig å se hensikten med å trekke private aktører inn i tilsynsarbeidet. Det vil tvert i mot kunne medføre mer byråkrati, ved at det kan oppstå behov for å føre tilsyn med tilsynet.

8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

Mekling mellom private parter bør forestås av en frittstående instans, som ikke har noen formell tilknytning til verken bygningsmyndighet eller klageinstans.

8.4 Ulovlighetsoppfølging

Det er vanskelig å se at det vil gi noen positiv effekt av betydning å overlate oppgaver med ulovlighetsoppfølging til private aktører. Tvert i mot vil det kunne skape nye problemer mht. rettsikkerhet, nøytralitet med mer.

Kapittel 9 Utbyggingsavtaler

Kommunestyrets vedtok i sak 03/04846 å se nærmere på en utvidet bruk av utbyggingsavtaler i forhold til dagens praksis i Fredrikstad kommune. Rådmannen arbeider i disse dager med nye retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler, samt med organisatoriske forhold knyttet til saksområdet. Nærmere redegjørelse om dette vil bli gitt i egen sak i forbindelse med rullering av utbyggingsprogrammet for boliger, som forventes lagt fram 1. kvartal 2004.

For Fredrikstad kommune er det av stor betydning at Bygningslovutvalgets - og ikke Planlovutvalgets - innstilling får politisk gjennomslag. Rådmannen er imidlertid usikker på om bruk av utbyggingsavtaler bør detaljreguleres gjennom eget lovverk når en likevel har

alminnelig kontraktsrett å forholde seg til. Rådmannen vil derfor hevde at det primært ikke bør lovfestes snevrere rammer for avtaleinngåelse enn det som den alminnelige kontraktsretten gir.

Den faktiske situasjonen her i Fredrikstad er at kommunens trange økonomi og derav reduserte investeringsevne faktisk vil kunne være en meget reell hindring i forhold til realisering av de boligprosjektene som for øvrig er byggemodne. Der er derfor av stor betydning å finne alternative løsninger til finansiering av ulike typer sosial- og teknisk infrastruktur, slik at både kommunens økonomi ikke blir ytterligere belastet og at en får boligproduksjonen opp på et høyere nivå enn det vi har sett de senere årene. Kommunale utbyggingsavtaler hvor bruk av forseringsbidrag fra den private utbygger er et av flere innholdselementer, vil være et meget aktuelt instrument for Fredrikstad kommune.