

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2005/11478
 Løpenr. 88681/2005
 Klassering: L40
 Saksbehandler: Øyvind Aarvig

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	27.10.2005	119/05
Formannskapet	10.11.2005	170/05
Kommunestyret	17.11.2005	128/05

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II Høringsuttalelse til bygningslovutvalgets andre delutredning

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler formannskapet å avgi slik innstilling til kommunestyret:

Forslag til høringsuttalelse, datert 11.10.05, vedlegg 1, oversendes Kommunal- og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2005:12.

Fredrikstad, 11.10.05

Planutvalgets behandling 27.10.2005:

Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Planutvalgets innstilling 27.10.2005:

Som rådmannens innstilling.

Formannskapets behandling 10.11.2005:

På vegne av Fremskrittspartiet fremmet representanten Eva Kristin Andersen følgende endringsforslag:

Lovens formål (kap. 7) - Formålsparagrafen (§ 1-1)

Fjerne siste avsnitt:

Formuleringen "Å sikre estetiske hensyn".....

Tidsfrister (kap 13.5) – Bygningsmyndighetenes tidsfrister (§ 21-7)

Som rådmannens forslag med følgende endring:

Fjerne 3, 4 og 5. avsnitt;

"Forslaget om å innføre saksbehandlingsfrist"

Den ubebygde del av tomte, fellesareal (§ 28-7)

Dette kapittelet fjernes i sin helhet.

Votering:

Endringsforslaget fra Fremskrittspartiet fikk 6 stemmer for (3 FrP, 2 H, 1O) og 7 stemmer mot og falt.

Planutvalgets innstilling ble deretter enstemmig vedtatt med 13 stemmer.

Formannskapets innstilling av 10.11.2005 til Kommunestyret:

Forslag til høringsuttalelse, datert 11.10.05, vedlegg 1, oversendes Kommunal- og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2005:12.

Kommunestyrets behandling 17.11.2005:

Representanten Eva K. Andersen tok opp FrP's forslag fra formannskapet.

Votering:

Pkt. vis votering over endringsforslag fremsatt av Eva K. Andersen.

Lovens formål (kap. 7) - Formålsparagrafen (§ 1-1)

Fjerne siste avsnitt:

Formuleringen "Å sikre estetiske hensyn".....

Fikk 13 stemmer (FrP 10, O-L 3 og falt)

Tidsfrister (kap 13.5) – Bygningsmyndighetenes tidsfrister (§ 21-7)

Som rådmannens forslag med følgende endring:

Fjerne 3, 4 og 5. avsnitt;

"Forslaget om å innføre saksbehandlingsfrist"

Fikk 20 stemmer (FrP 10, O-L 3, H 7) og falt.

Den ubebygde del av tomte, fellesareal (§ 28-7)

Dette kapittelet fjernes i sin helhet.

Fikk 20 stemmer (FrP 10, O-L 3, H 7) og falt.

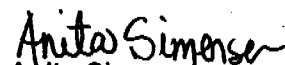
Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyrets vedtak 17.11.2005:

Forslag til høringsuttalelse, datert 11.10.05, vedlegg 1, oversendes Kommunal- og regionaldepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til NOU 2005:12.

Fredrikstad, 28.11.2005

Retts utskrift.



Anita Simensen
sekretær

Utskrift til: Bygnings- og reguleringsavdelingen v/ Øyvind Aarvig

Sammendrag

Høringsuttalelse til bygningslovutvalgets første delutredning (NOU 2003:24) ble behandlet i sak 04/0007, 12.02.04. Kommunestyret sluttet seg da i hovedsak til utredningens konklusjoner. Nå foreligger andre og avsluttende delutredning, med detaljert forslag til oppbygging av plan- og bygningsloven, og ny lovtekst for bygningsdelen.

Rådmannen anser at utredningen svarer på mange av utfordringene innen byggesaksområdet, og at de foreslåtte endringene vil føre til et mer brukervennlig og konsistent regelverk. Forslaget anbefales, med unntak av noen områder eller deltemaer.

Vedlegg

1. Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune, 11.10.05
2. Oversendelsesbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 18.07.05
3. Sammendrag fra NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II
4. Utkast til ny plan- og bygningslov (bygningssdelen)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

5. NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.
6. NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler.
7. Kommunestyresak 04/0007, 12.02.04
8. Fredrikstad kommunes høringsuttalelse, vedlegg til sak 04/0007

Saksopplysninger

BAKGRUNN:

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 unødige 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.

I innledningsfasen besøkte bygningslovutvalget (BLU) 3 kommuner, deriblant Fredrikstad, som en del av arbeidet med å kartlegge dagens situasjon. På den bakgrunn er det naturlig at Fredrikstad kommune også avgir uttalelse i høringene.

BLUs første delutredning tok hovedsakelig for seg prinsipper og veivalg. For utbyggingsavtaler ble det også fremlagt konkrete forslag til nye regler. Stortinget har i ettertid av dette allerede vedtatt å ta inn regler om utbyggingsavtaler i gjeldende plan- og bygningslov. Forslag til forskriftstekst til denne delen av loven er for tiden sendt ut til høring.

Kommunestyret sluttet seg i hovedsak til prinsippene i NOU 2003:24, og anbefalte, med noen bemerkninger, at lovrevisjonen ble videreført i samsvar med BLUs konklusjoner.

MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ber nå om uttalelse til BLUs andre og avsluttende delutredning: NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II, med høringsfrist 01.12.05.

Utredningen bygger i hovedsak på konklusjonene i første delutredning, og inneholder forslag til nye bestemmelser for bygningssdelen m.m. BLU foreslår som i første delutredning at det fortsatt skal være en felles lov for plan- og byggesaker, 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)

BLU foreslår også at det ikke lenger skal være anledning til å ha vedtekter til plan- og bygningsloven (PBL). Det forutsettes at de forhold som vedtektene i dag ivaretar reguleres gjennom lov, forskrift eller plan.

Oversendelsesbrevet fra KRD (vedlegg 2) har for øvrig en kortfattet omtale av følgende temaer:

- Lovens formål – forslag til endring av formålsparagrafen
- Lovens virkeområde – avgrensning geografisk og saklig
- Forholdet til andre lover og ulovfestet rett – klargjøring av koordineringsansvar
- Byggeteknisk nemnd – forslag om oppretting – tekniske løsninger
- Søknadssystem – i hovedtrekk som i dag, men andre betegnelser for meldinger
- Driftsbygninger i landbruket – samme regler som andre typer tiltak
- Saksbehandlingsregler – samling og opprydning
- Forhåndskonferanser – undertegning av referatet i møtet
- Tidsfrister – noen nye frister
- Forholdet plan- og byggesak. Felles prosess mv.
- Lovfesting av regler om meklings – ved konflikt mellom private parter
- Klageordningen – innstramming og gebyrbelegging
- Dispensasjon – innstramming av adgangen til å dispensere
- Godkjenning av foretak – obligatorisk sentral godkjenning
- Ansvar og kontroll – nye bestemmelser
- Tilsyn – kommunens tilsynsplikt foreslås lovfestet
- Ulovlighetsoppfølging – innføring av overtredelsesgebyr og økt strafferamme
- Materielle bestemmelser – omstrukturert og språklig forenklet
- Krav til eksisterende bebyggelse – pålegg begrunnet med bevaringsverdighet
- Refusjon av utgifter til veg, vann og avløp – forenkling av reglene
- Tilgjengelighet – universell utforming – presisering av grunnleggende krav
- Brann – flere endringer med sikte på ivareta brannhensyn
- Miljøkrav – skjerpet krav til bygge- og anleggsavfall og bestående bygninger

I utredningens kapittel 29 gir BLU en samlet vurdering av forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser. Her heter det innledningsvis bl.a.:

I tråd med anmodningen i mandatet antas utvalgets samlede forslag til lovendringer å gi ikke uvesentlige forenklings- og effektiviseringseffekter i byggesaksavviklingen. Utvalget foreslår å beholde hovedtrekkene i dagens system, da dette på de fleste punkter synes å fungere tilfredsstillende. Ette utvalgets vurdering ligger det i seg selv en gevinst i det å videreføre essensen i den delen av regelsystemet som er godt innarbeidet, og som ingen har hatt vesentlige innvendinger i mot. Bygningslovutvalget har satt som forutsetning at endringer kun skal foretas hvor de må forventes å gi vesentlige forenklings-, effektiviserings-, kvalitets- eller andre relevante samfunnsmessige gevinster.

.....

Bygningslovutvalget har forsøkt å effektivisere byggesaksbehandlingen uten å senke kvalitet og rettssikkerhet. Det har derfor vært viktig å skape god balanse mellom krav til hurtighet i saksbehandlingen for eksempel ved prosessforenkling og innføring av ytterligere tidsfrister i byggesak, samtidig som kvaliteten er søkt opprettholdt blant annet ved at krav til byggverk er synliggjort og ved at krav til ansvar, kontroll og tilsyn er forsterket.

De ulike forslag til endringer er i dette kapitlet vurdert i forhold til kostnader, administrative konsekvenser og nyttevirkninger. Konsekvensene kan kort oppsummeres slik:

- Endringene antas ikke å medføre direkte store kostnader for kommunene. Stort sett vil det dreie seg om noe systemkostnader ved tilpasning til nye regler, og utgifter til kompetanseutvikling.
- De administrative konsekvenser for bygningsmyndigheten antas å bli: Til dels endring i arbeidsmåter og styring av ressurser, og til dels avklaring og forenkling av roller og oppgaver.
- Nyttvirkningene antas å bli bl.a. bedre brukervennlighet, mer effektiv byggesaksprosess og færre byggfeil.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i denne saken.

Vurdering

NOU 2005:12 er et omfangsrikt dokument, som går dypt og grundig inn i de ulike sider av byggesaksreglene. Utredningen tar for seg historikk, evaluering av byggesaksreformen, gjeldende rett, forholdet til andre lover, forholdet til plandelen i PBL osv. Arbeidet med utredningen har vært svært omfattende. I tillegg til utvalgsmedlemmene selv har et stort antall personer, som representerer bred fagkompetanse på høyt nivå, bidratt i arbeidet. Selv om endringsforslagene i seg selv ikke kan betegnes som drastiske, vil de på ulike måter, enkeltvis og samlet, påvirke både hverandre og helheten. Endringene påvirker forholdet mellom byggesaksdelen og plandelen i loven, forholdet til annet lovverk, forholdet og samspillet mellom de ulike aktører i byggesaker m.m.

Slikt sett er det svært krevende å sette seg inn i alle deler av utredningen og endringsforslagene i løpet av den tid som er til rådighet. I arbeidet med denne høringsuttalelsen har det derfor vært nødvendig å være noe utvelgende når det gjelder temaer og hensyn.

Rådmannen anser at NOU 2005:12 svarer på mange av utfordringene innen byggesaksområdet på en god måte. Opprydningen i og struktureringen av loven vil alene ha en gunstig virkning. I tillegg inneholder utredningen mange gode forslag til forbedringer i lovteksten. Forutsatt at plandelen koordineres med endringene i byggesaksdelen, og at forskriftene endres i tråd med intensjonene, vil regelverket utvilsomt bli mer brukervennlig og konsistent.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse, vedlegg 1, støtter således i hovedsak bygningslovutvalgets forslag, men er kritisk på enkelte punkter. Dette er nærmere begrunnet i vedlegg 1. Her gjengis i korttekst de viktigste innvendingene (nye paragrafnumre er satt i parentes):

Formålsparagrafen (§ 1-1)

"Å sikre estetiske hensyn" bør fortsatt inngå i formålsparagrafen.

Lovens saklige virkeområde (§ 1-2)

Det bør fremgå at loven også omfatter endret bruk av arealer, i tillegg til bygninger, konstruksjoner og anlegg.

Felles prosess plan- og byggesak (§ 12-5)

Bestemmelsen bør gi kommunen en klar hjemmel til å si nei til felles prosess, når en slik prosess ut fra ulike hensyn er lite ønskelig.

Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse (§ 20-3)

Det bør fremgå tydeligere av bestemmelsen at unntakene fra søknadsplikten ikke gjelder i sårbare områder, eksempelvis strandsonen.

Bygningsmyndighetenes tidsfrister (§ 21-7)

- Vedrørende kategorien som i dag kalles "enkle tiltak": Bestemmelsen om at fristoverskridelse ikke gir rett til igangsetting, og kommunens hjemmel til å endre sakstype, bør ikke fjernes.
- Forslaget om å innføre saksbehandlingsfrist på 16 uker for tiltak som krever dispensasjon fra plangrunnlaget vil gi et uheldig signal.
- Dagens regel om at klagesak skal forberedes av kommunen og oversendes klageinstansen innen 6 uker er i praksis svært vanskelig å etterleve, og bør endres.

Sluttkontroll og ferdigattest (§ 21-9)

Slik systemet fungerer i dag virker det unødvendig byråkratisk at kommunen skal utstede midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Dette kan utføres av ansvarlig firma selv, men med frist for kommunen til å gripe inn.

Godkjenning av foretak (§ 22-1)

Innføring av obligatorisk sentral godkjenning kan virke lite fleksibelt når det gjelder små, lokale firmaer. I alle fall må godkjenningen knyttes til fagområder, avhengig av vedkommende foretaks kompetanse. Dette prinsippet bør nedfelles i lovteksten.

Tilbaketrekking av ansvarsrett (§23-7)

Kommunen bør i spesielle tilfeller fortsatt ha anledning til å sette ansvarsretten ut av kraft med øyeblikkelig virkning (jf. nåv. § 93 b, siste ledd).

Tilsynsplikt (§ 25-1)

Når tiltakshavers plikter foreslås lovfestet bør også kommunen gis hjemmel til å føre tilsyn med tiltakshaver.

Tilsynets innhold (§ 25-2)

Kommunen bør ha anledning til å utføre tilsyn også når det foreligger ferdigattest, der det er mistanke om at ferdigattesten er utstedt på sviktende grunnlag.

Fjernvarmeanlegg (§ 27-4)

Det bør avklares nærmere hvilke tiltak som blir omfattet av tilknytningsplikt (nybygg, tilbygg, bruksendring, hovedombygging etc).

Den ubebygde del av tomta, fellesareal (§28-7)

Det bør fremgå av lovteksten at også uteområder omfattes av estetiske krav (jf. § 29-3).

Gebyr (§ 38-1)

Det være anledning til å ilegge gebyr ved ulovlighetsoppfølging uten at det foreligger søknad.

Miljøkrav

Lovverket bør være mer offensivt når det gjelder miljøkrav til byggverk.



Vedlegg 1 til løpenr. 88681/2005, saksnummer 2005/11478

Klassering: L40
Gradering:
Dato: 11.10.2005

NOU 2005:12 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

HØRINGSUTTALELSE

Fredrikstad kommune ser bygningslovutvalgets forslag til lovendringer som et viktig bidrag til forbedring av bygningslovgivningen. Gjennomføring av forslaget vil utvilsomt gi effektivisering, uten at dette behøver å gå på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet. Tvert i mot vil antakelig endringene på mange områder føre til høyere kvalitet og bedre rettsikkerhet. Utredningen må således sies å være et solid svar på bygningslovutvalgets mandat.

Det er likevel grunn til å se nærmere på en del punkter i forslaget, med sikte på videre avklaringer, presiseringer eller forbedringer. Fredrikstad kommunes spesifikke kommentarer til utredningen er følgende:

Rettslige normer (kap. 5)

Forslaget om oppheving av vedtektshjemlene er positivt. Det vil gjøre det lettere for brukerne å orientere seg i paragrafjungelen, og legger til rette for en bedre byggesaksbehandling. Forutsetningen er selvsagt at de forhold som vedtektene i dag ivaretar reguleres på annen måte. Det ikke mulig å importere bestemmelsene i gjeldende vedtekter i Fredrikstad kommune direkte inn i kommuneplanens arealdel. Dagens plan- og bygningslov tillater ikke det. Det er derfor viktig at dette blir ivaretatt når den endelige lovteksten i plandelen skal utformes.

Lovstruktur (kap 6)

Den foreslåtte strukturen vil gi en mer logisk oppbygget og lettere tilgjengelig lovtekst. Dette alene vil antakelig medføre betydelig effektivisering og kvalitetsheving. Forbedringen i forhold til dagens lovtekst er meget stor.

På ett punkt kan imidlertid brukervennligheten forbedres ytterligere. Det er ikke sammenheng mellom nummereringen av de fire hoveddelene og kapittelnummereringen. Ideelt sett burde det enkelte paragrafnummer ha referanse til den hoveddel den hører inn under, ikke bare det respektive kapittel.

Lovens formål (kap. 7) - Formålsparagrafen (§ 1-1)

Det er positivt at begrepene bærekraftig utvikling og universell utforming trekkes inn som overordnede hensyn i formålsparagrafen. Paragrafen har som helhet fått en god og konsis utforming, og det er viktig at den ikke blir for utflytende og voluminøs.

Formuleringen "Å sikre estetiske hensyn" bør imidlertid ikke trekkes ut slik som foreslått. Denne formuleringen ble tatt inn ved lovendringen for 10 år siden, da kravet til estetisk utforming ble skjerpet. Estetikkvurderinger er svært vesentlige ved utarbeidelse og

behandling av planer og byggesaker. Kommunen må i sin daglige byggesaksbehandling kontinuerlig ta stilling til ulike tiltaks estetiske utforming. Det vil kunne oppfattes som et signal om mindre vektlegging på estetikk dersom formålsparagrafen svekkes på dette punkt nå.

Lovens virkeområde (kap. 8) - Lovens saklige virkeområde (§ 1-2)

§ 1-2 omtaler ikke endret bruk av arealer, bare bygninger, konstruksjoner og anlegg. Plan- og bygningsloven har imidlertid mange bestemmelser knyttet til bruk av arealer, for eksempel nåværende lovs §§ 69 og 104. Arealplaner på ulike nivåer fastsetter bruk av arealer gjennom formålsavgrensning og bestemmelser. Endret bruk av et areal, uten at det nødvendigvis er knyttet til fysiske tiltak, kan i mange tilfeller komme i strid med regelverket. Det er derfor viktig at § 1-2 fastslår at bruk av arealer også hører under lovens saklige virkeområde.

Søknad og søknadssystem (kap 13.1) – Søknadsplikt (§§ 20-1, 20-2)

Endringen til ett "spor", slik at meldingsordningen avvikes, vil være positivt. Slik det er foreslått vil likevel saksbehandlingsreglene med tidsfrister og fritak for ansvar og kontroll opprettholdes for mindre tiltak, i samsvar med nåværende regler for meldingssaker. Systemet vil bli mer oversiktlig og lettere å forstå og håndtere for alle parter. Det vil sikkert ta tid å bli fortrolig med de nye betegnelse, men det er en ulempe som må regnes som mindre vesentlig i forhold til fordelene ved det nye systemet.

Søknad og søknadssystem (kap. 13.1) - Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse (§ 20-3)

Dagens regler om unntak fra meldings- og søknadsplikt er foreslått videreført. Disse reglene blir imidlertid ofte misforstått. Reglene bør ha en form som egner seg for å bli lest og brukt direkte av menigmann. I Fredrikstad kommune er det for eksempel nesten 5000 fritidseiendommer. Mange hytteeiere viser til unntakene i regelverket når de utfører tiltak som legger eller uthus, i strid med bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Forbeholdene kommer altså ikke godt nok frem i lov og forskrift. Det bør bl.a. stå eksplisitt at unntakene fra søknadsplikten ikke gjelder i sårbare områder, eksempelvis strandsonen.

Tidsfrister (kap. 13.5) - Bygningsmyndighetenes tidsfrister (§ 21-7)

Dagens tidsfrister er foreslått videreført, supplert med frister for dispensasjon fra plangrunnlaget (16 uker), kommunens vedtak i refusjonssak (6 uker) og fylkesmannens klagebehandling (12 uker).

For kategorien som i dag kalles "enkle tiltak" er bestemmelsen om at fristoverskridelse ikke gir rett til igangsetting (nåværende § 95.7) og kommunens hjemmel til å endre sakstype (nåværende § 95 b) fjernet. Disse bestemmelsene bør beholdes. Mange foretak eller tiltakshavere tøyer bevisst eller ubevisst begrepet enkle tiltak, og oppnår i noen grad at dette ikke blir oppdaget før fristen er utløpt. Det bør derfor presiseres at fristoverskridelse på ingen måte fritar ansvarlig foretak og tiltakshaver for plikten til å sjekke ut at tiltaket er i samsvar med lov, forskrift og plan før arbeidet igangsettes.

Forslaget om å innføre saksbehandlingsfrist på 16 uker for tiltak som krever dispensasjon fra plangrunnlaget vil gi et uheldig signal. I dag virker lovbestemt behandlingsfrist på 12 uker i en viss grad som "gulrot". I dette ligger det en oppfordring til - og en motivasjon for - å utforme tiltaket slik at det faller innenfor rammene av gjeldende plan. Endringsforslaget vil senke terskelen for å søke om dispensasjon, og heve terskelen for å fremme planendring ytterligere. Dispensasjonssaker bør ikke omfattes av behandlingsfrist.

Dagens regel om at klagesak skal forberedes av kommunen og oversendes klageinstansen innen 6 uker er forutsatt opprettholdt. Denne regelen er i praksis svært vanskelig å etterleve, og bør endres. Forvaltningslovens § 33 krever at eventuelle motparter skal gis anledning til å uttale seg om klagen før kommunen behandler den. Det synes ikke rimelig å gi noe særlig kortere frist enn to uker for slik uttalelse. I tillegg kommer tidsforbruk til postgangen. I en del tilfeller kan det også være aktuelt å innhente uttalelse fra andre etater før klagen behandles. De fleste klager legges i Fredrikstad kommune fram for det faste utvalg for plansaker.

Det er vanligvis en måned mellom hvert møte i planutvalget. Sakskartet skal sendes ut minst en uke før møtet, og frist for å skrive saksfremlegg er mer enn 2 uker før møtet. Derved vil det i mange tilfeller ikke la seg gjøre å overholde fristen. Veiledningen til dagens saksbehandlingsforskrift (SAK) § 24 anviser som et alternativ at kommunen må øke delegasjonen til administrasjonen dersom tidsfristene medfører problemer. Fylkesmannen i Østfold tillater imidlertid ikke at det faste utvalg for plansaker delegerer sin myndighet som underinstans til administrasjonen, når det gjelder klage på vedtak om dispensasjon fra plan. Veiledningen til SAK § 24 anviser alternativt at det må innføres hyppige politiske møter. Dette vil innebære en vesentlig økning i ressursforbruk, og kan neppe sies å være i samsvar med intensjonen om effektivisering.

Forholdet plan byggesak (kap 13.7) - Felles prosess plan- og byggesak (§ 12-5)

Felles prosess med plan- og byggesak vil antakelig bare være aktuelt i et fåtall saker, men for de tilfellene som egner seg kan det bety en vesentlig effektivisering. Det er derfor bra at det legges til rette for denne muligheten.

§ 12-5 bør imidlertid bli noe tydeligere i forhold til hvordan valg av saksbehandlingsmåte kan eller skal foregå. Det kan tenkes tilfeller hvor tiltakshaver har ønske om felles prosess, men hvor kommunen mener det er lite hensiktsmessig. Det kan for eksempel være begrunnet med medvirkningshensyn, avklaringer i forhold til miljøspørsmål eller andre viktige offentlige hensyn. For slike tilfeller er det viktig at kommunen har en klar hjemmel til å bestemme saksbehandlingsmåte.

Utvalgets vurderinger og forslag (kap. 13.6) - Sluttkontroll og ferdigattest (§ 21-9)

Dagens ordning er foreslått videreført, med noe skjerpede krav til dokumentasjon. Endringene vil kunne bidra til bedre kontroll og oppfølging.

Slik systemet fungerer i dag og er lagt opp videre virker det imidlertid unødvendig byråkratisk at kommunen fortsatt skal utstede midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Kontrollansvarlige skal foreta sluttkontroll, og resultatet av sluttkontrollen skal dokumenteres. Kommunens oppgave er begrenset til å påse at nødvendig dokumentasjon foreligger, om det ut fra eventuelle anførte mangler kan utstedes midlertidig brukstillatelse, og om det eventuelt skal foretas tilsyn. I stedet for å vente på at kommunen skal kontrollere papirene og skrive ut en attest kunne ansvarlig foretak selv gjøre dette. Det må forutsettes at de samme dokumentene for øvrig skal sendes inn. Dersom ikke kommunen har reagert innen fastsatt frist vil den midlertidige brukstillatelsen eller ferdigattesten tre i kraft. I begge tilfeller har kommunen bare de ansvarlige foretaks erklæringer å støtte seg til, og i begge tilfeller kan kommunen beslutte å foreta tilsyn.

Lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i saker om tillatelse til tiltak (kap. 13.9) – Behandlingen av søknaden i kommunen (§ 21-4)

Det er foreslått at kommunen kan ta initiativ til forhandlinger og mekling mellom ulike parter i en sak. I høringsuttalelsen til NOU 2003:24 uttrykte Fredrikstad kommune skepsis til en meklingsordning hvor kommunen involveres mer formelt, fordi dette kunne komme i konflikt med kommunens rolle som myndighetsutøver, eller svekke tilliten til kommunen i den sammenheng. Mindretallet i bygningslovutvalget gir uttrykk for en del av de samme betenkelighetene (kap. 13.9.7), og Fredrikstad kommune kan således slutte seg til deres syn i denne sammenheng..

Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker (kap. 16) - Godkjenning av foretak (§ 22-1)

Det er foreslått at den sentrale godkjenningsordningen gjøres obligatorisk, slik at systemet med lokal godkjenning bortfaller. Alle foretak som ønsker å opptre som ansvarlig etter plan- og bygningsloven må derved ha sentral godkjenning, og kommunen kan legge den sentrale godkjenningen til grunn uten ytterligere vurdering ved tildeling av ansvarsrett i hver enkelt sak.

Argumentene om behovet for enhetlig vurdering av foretakenes kvalifikasjoner, og at tilbaketrekking av ansvarsrett vil ha mer avskrekkende effekt, har mye riktighet ved seg. På den annen side vil ordningen kunne virke stivbent. Slik situasjonen er i dag har kommunen stor frihet til å vurdere de enkelte foretaks kvalifikasjoner, ofte basert på betydelig lokalkunnskap. Det utøves stor grad av skjønn i disse sakene, ut fra tiltakets art og omfang (ofte betydelig mer detaljert enn tiltaksklassenivå), hvilke funksjoner foretaket skal dekke, behov for uavhengig kontroll m.m. Det skjer for eksempel i dag ofte at foretak med sentral godkjenning, ut fra en konkret vurdering, får ansvarsrett som er videre enn den sentrale.

I alle fall må godkjenningen knyttes til direkte til fagområder, avhengig av vedkommende foretaks kompetanse. Dette prinsippet bør nedfelles eksplisitt i lovteksten, ikke bare i forskrift.

Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker (kap. 16) - Kommunen (§ 23-1)

§ 23-1 fastsetter at kommunen avgjør søknad om ansvarsrett. Det finnes en overlappende bestemmelse i forslagets § 21-4, som sier følgende: "Kommunen skal avgjøre søknader om ansvarsrett, herunder påse at foretaket har godkjenning og at ansvaret ligger innenfor godkjenningen. Kommunen kan ved avgjørelsen legge vekt på om foretaket tidligere har vist seg ikke kvalifisert til lignende oppgaver". Bygningslovutvalget skriver i kap. 16.6.2 at "...kommunen kan legge den (sentrale godkjenningen) til grunn uten ytterligere vurdering ved tildeling av ansvarsrett i hver enkelt sak".

Det bør presiseres bedre hva det innebærer å avgjøre søknader om ansvarsrett. Ut fra lovtekst og kommentarer kan det se ut som om kommunen ikke kan gi ansvarsrett som går ut over foretakets sentrale godkjenning. Tilsynelatende kan kommunens avgjørelse derimot gå i motsatt retning, altså innskrenkende i forhold til den sentrale godkjenning. Det virker imidlertid ikke sannsynlig at det vil være en vanlig forekommende situasjon. Hvis et foretak tidligere har vist seg lite kvalifisert til lignende oppgaver skal jo dette være meldt inn til godkjenningsorganet. Resultatet kan bli at godkjenningen trekkes tilbake. Dersom tilbaketrekking gjelder for et bestemt tidsrom kan ikke foretaket tildeles ansvarsrett i den perioden. Det virker ikke logisk at tidligere forhold kan vektlegges når de ikke har ført til tilbaketrekking av godkjenningen, eller når vilkårene for godkjenning igjen er til stede.

Tilbaketrekking av ansvarsrett (§ 23-7)

Etter nåværende lovs § 93 b, liste ledd, gis kommunen anledning til å sette ansvarsretten ut av kraft med øyeblikkelig virkning inntil saken er endelig avgjort. Denne hjemmelen bør opprettholdes.

Tilsynsplikt (§ 25-1)

I § 23-2 foreslås tiltakshavers plikter og ansvar nedfelt. Det er åpenbart et behov for å klargjøre dette.

I § 25-1 fastsettes kommunens plikt til å føre tilsyn med ansvarlige foretak. For mange tiltak som omfattes av plan- og bygningslovens regler er det ikke ansvarlige foretak involvert. Det kan skyldes at det ikke er krav om ansvarsrett, at arbeidet er utført av ikke kvalifiserte foretak, at det er uklart hvilket foretak som faktisk har ansvaret m.v. Da bør tilsynet rettes mot tiltakshaver. Dette bør nedfelles i § 25-1.

Tilsynets innhold (§ 25-2)

§ 25-2 fastsetter at tilsyn kan utføres inntil ferdigattest er gitt. I kommentarene fremkommer det at ferdigattesten må trekkes tilbake dersom tilsyn skal utføres etter at ferdigattest foreligger.

I tilfeller hvor det er mistanke om at ferdigattest kan ha vært utstedt på sviktende grunnlag bør det være anledning til å utføre tilsyn, nettopp for å klarere ut om det er hold i mistanken. I så fall kan det bli aktuelt å trekke tilbake ferdigattesten. Det virker som en mer logisk rekkefølge.

Fjernvarmeanlegg (§ 27-4)

Bestemmelsen er ment å erstatte nåværende lovs § 66a om tilknytningsplikt innenfor et konsesjonsområde, men med henvisning til bestemmelse i plan i stedet for vedtekt. Samtidig er formuleringen "bygninger som oppføres" erstattet med "tiltak som skal gjennomføres". Dette medfører behov for nærmere utdyping. Tiltak som fasadeendring, mindre tilbygg, terrengarbeider m.m. bør ikke utløse tilknytningsplikt.

Den ubebygde del av tomta, fellesareal (§ 28-7)

Det fremgår ikke direkte av teksten at det stilles estetiske krav til utforming av utearealer. I følge § 29-3 skal alle tiltak ha en god estetisk utforming. Det omfatter også terrengarbeider og andre utvendige tiltak, men estetikkkravet bør likevel presiseres i § 28-7.

Arkitektonisk utforming (§ 29-3)

Estetikparagrafen er oppdatert og forbedret, ved forenkling og opprydning i formuleringene, og ved at den tar opp i seg bestemmelsene knyttet til endringene av bestående byggverk. Det er positivt at begrepet "arkitektonisk utforming" innføres som overskrift, og at det fremstår som et videre begrep enn estetikk. At hjemmelen for retningslinjer for estetisk utforming fjernes bidrar til å rydde opp i begrepene og strukturen.

Driftsbygninger i landbruket (§ 30-1)

Det er foreslått at driftbygninger skal behandles på samme måte som andre typer bygninger. Det innebærer at mindre driftsbygninger behandles i prinsippet som nåværende meldingssaker, mens større driftsbygninger underlegges ansvar og kontroll. Dette synes som en riktig endring.

Overtredelsesgebyr (kap. 18.8.3)- Overtredelsesgebyr (§ 37-7)

Forslaget om å innføre et overtredelsesgebyr vil kunne bidra til å effektivisere arbeidet med ulovlighetsoppfølging. Fredrikstad kommune har det siste året satt inn ekstra ressurser på kartlegging, avdekking og oppfølging av ulovlige tiltak. Satsningen avdekker at omfanget er stort, og at det stadig oppstår nye tilfeller av ulovligheter. Arbeidet bekrefter også at det er behov for flere reaksjonsmåter, som gir fleksibilitet i ulike situasjoner. Bruk av overtredelsesgebyrer vil være en relativ rask måte å reagere på, og bruken av slike gebyrer vil kunne ha en viss preventiv virkning. På den annen side blir viktigere enn noensinne at kommunen utøver aktsomhet så ikke prinsippene om dobbelstraff brytes.

Miljøkrav i bygningsretten (kap. 25)

Forslaget anses å være lite offensivt når det gjelder miljøkrav til byggverk. Teknisk forskrift (TEK) har i dag krav til byggverk i alle faser av livsløpet. Dette er i praksis mer eller mindre "sovende" bestemmelser. Det bør vurderes å stille krav til dokumentasjon eller redegjørelse for tiltak etter plan- og bygningsloven i forhold til miljøprinsippene i TEK, fra valg av tomt og prosjektering av utearealer til byggematerialenes miljøegenskaper.

Finansiering av byggesaksbehandlingen – gebyr (kap. 27) - Gebyr (§ 38-1)

Det bør være anledning til å ilegge gebyr ved ulovlighetsoppfølging uten at det foreligger søknad. I en del tilfeller vil ikke den ansvarlige benytte muligheten til å søke. Det kan skyldes at vedkommende bestrider tiltakets søknadsplikt, på grunn av ikke begrunnet passivitet, eller annet. I slike tilfeller er det rimelig at kommunen i en viss grad kan ta betalt for arbeidet med saken.

Samlet vurdering av forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser (kap. 29)

Forslagenes konsekvenser for kommunen vil først og fremst dreie seg om behov for omstilling (kompetanseoppbygging, administrativ tilpasning m.m.). Det vil utvilsomt kunne føre til økt ressursinnsats i en periode. Det er vanskelig å anslå omfanget av dette, og det er også vanskelig å forutse om endringene vil få særlig betydning for bemanningsbehovet på lengre sikt, i den ene eller andre retning. Mange av endringene vil virke klart effektiviserende. Effekten av dette vil imidlertid være sterkt avhengig av at de ulike delene av loven og tilhørende forskrifter samordnes på en god måte, i samsvar med intensjonene.