



Fylkesmannen i Buskerud

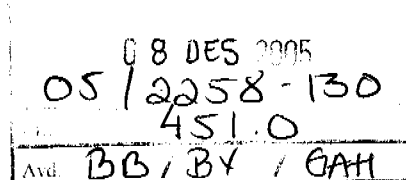
Saksbehandler, innvalgstelefon
Ingebjørg Haug 32 26 66 64

Vår dato
07.12.2005
Arkiv nr.
420.0

Vår referanse
2005/5529
Deres referanse

OG REG. D

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo



Høring - NOU 2005:12 - Mer effektiv bygningslovgivning II

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets brev, mottatt her 15.07.05 hvor Bygningslovutvalgets andre utredning, NOU 2005:12 oversendes for høring.

I. FYLKESMANNENS OPPSUMMERINGER

Fylkesmannen anser at det fremlagte lovforslaget vil en gi en enklere og mer effektiv byggesaksbehandling. Forslaget innebærer også en bedret lovstruktur med en systematisk oppbygging og anses således å være mer brukervennlig.

Fylkesmannens høringsuttalelse knytter seg til en gjennomgang av noen utvalgte tema:

Tidsfrister for klageinstansens saksbehandling.

Fylkesmannen har ikke motforestillinger til at innføres en frist.

Felles prosess plan- byggesak.

Fylkesmannen er enig i det fremlagte planforslag om at det åpnes for en valgfri adgang til felles prosess i plansak og byggesak.

Forholdet til forvaltningsloven og klage.

Fylkesmannen er enig behovet for forenklinger også ved klagebehandlingen, men finner likevel ikke å kunne støtte det fremlagte lovforslaget.

Mekling.

Fylkesmannen støtter ikke forslaget om å innføre en meklingsordning.

Dispensasjon.

Fylkesmannen slutter seg til forslaget om en generell dispensasjonsbestemmelse og de innstramminger det gjøres i dispensasjonsbestemmelsen.

Ulovlighetsoppfølging

Fylkesmannen er positiv til at det innføres et overtredelsesgebyr.

II. FYLKESMANNENS MERKNADER TIL LOVFORSLAGET

13.5 Tidsfrister

Til § 21-7: Bygningsmyndighetenes tidsfrister

§ 21-7 ellefte ledd slår fast en tidsfrist for klageinstansens saksbehandling på 12 uker.

Vi har ingen motforestillinger mot at det innføres en slik frist også for klageinstansen. Dette harmoniserer med tilsvarende krav til kommunens saksbehandling.

En saksbehandlingsfrist på 12 uker er i tråd med den frist som følger av vår serviceerklæring. Vi har således heller ingen innvendinger mot den foreslåtte lengde på den generelle tidsfristen. Vi er enig i at fristen bør stanse å løpe i forbindelse med innhenting av nødvendige opplysninger fra kommunen eller partene, eller der hvor saken av andre grunner ikke er klar til behandling.

13.7 Forholdet plan -ogbyggesak

Til § 12-5 Felles prosess plan og byggesak.

Fylkesmannen ser positivt på at det åpnes for en valgfri adgang til felles prosess i plansak og byggesak. Dette vil være et nyttig supplement til dagens todelte system. Adgang til felles prosess vil kunne skape en mer samordnet behandling, med større forutsigbarhet med hensyn til fremdrift og endelig vedtakstidspunkt. Det vil kunne gi en enklere prosess som er mer effektiv både for kommunen og utbygger. Det vil være kostnadsbesparende for utbygger og kommunen vil få en felles saksbehandlingsprosess hvor både planen og tiltaket vurderes under ett.

Det er en fordel at plansaken og byggesaken med en slik ordning søkes integrert i en sak som varsles samlet og som legges samlet ut til offentlig ettersyn. Dette vil være ressursbesparende idet merknader til planen/tiltaket kan gis samlet og behandles under ett av kommunen i prosessen og sektormyndigheter vil kunne avgi uttalelse, samtykke eller tillatelse i en operasjon. Dette vil, som forslaget påpeker, redusere utbyggers risiko for at forberedelser og dokumentasjonsarbeid i byggesaker ikke blir i samsvar med planen hvis planforslaget endrer seg under behandlingen.

En klar fordel med felles prosess vil være at politikere og administrasjon får bedre materiale som grunnlag for sine beslutninger. Planens faktiske konsekvenser blir tydeligere ved behandlingen. Dette må antas å kunne høyne bevisstheten både for administrasjon og politikere i forhold til hva planvedtak kan medføre i forhold til omgivelsene.

En slik adgang bør imidlertid ikke benyttes hvor det foreligger konfliktfylte planer. En felles plan- og byggesaksprosess må nøye avpasses prosjektets karakter. I usikre prosjekter vil utbygger ikke ønske å produsere for mye prosjektdokumentasjon allerede på plannivå. For detaljplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og hvor det etter Planlovutvalgets forslag er krav om utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredning, ligger det dårligere til rette for en felles prosess. En felles prosess må videre forutsette at prosjekteringen av byggetiltaket er så klart når planen skal varsles, at naboene får opplysninger nok til å forstå hva det planlagte tiltaket vil bety for dem.

En ulempe ved en ordning med felles behandling av plan og byggesak er at det blir innført et nytt "spor" i sakshandlingen. Flere vil få varsel enn etter de vanlige regler, jf. at det er en snevrere gruppe som har krav på varsel om byggetiltaket enn de som har krav på underretning om planforslaget. Dette vil igjen kunne skape merarbeid i form av flere merknader og klager. På den annen side kan dette også anses som en fordel for de som blir berørt av tiltaket, men som ikke etter dagens regler har krav på nabovarsel.

En betingelse for en felles prosess bør være at det foreligger god planavklaring på overordnet plannivå. Felles prosess i de tilfelle der en detaljplan ikke er i overensstemmelse med overordnede planer bør ikke være uaktuelt. En ordning med felles prosess bør benyttes i de saker hvor det foreligger klare overordnede planer og føringer for hvordan et område er tenkt

utformet og anvendt. Det vil ellers kunne bli brukt store ressurser brukes til prosjektering uten at plangrunnlaget er avklart.

Fylkesmannen er videre enig i at en felles prosess må avsluttes med to vedtak som kan fattes i samme møte. Dette vil skape en enklere klageprosess mht. hvem som er klageberettiget, jf. at kretsen av klageberettigede i utgangspunktet er forskjellig for plansaker og byggesaker. En utvidelse av kretsen klageberettigede for byggesaker vil kunne resultere i merarbeid i forhold til dagens ordning. Dersom det innkommer klager både på plan og byggesaken, bør disse behandles sammen og oversendes fylkesmannen samtidig.

Av forvaltningsloven § 34 annet ledd fremgår det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken. Ved en felles prosess, med ett vedtak, er byggesaken og plansaken en del av samme avgjørelsesprosess og må antagelig anses som en sak ihht. forvaltningsloven § 34. Ved klage som kun omhandler byggesaksdelen vil plandelen også falle inn under fylkesmannens prøvingsadgang. Fylkesmannens rett og plikt til å prøve alle sider av saken ville blitt betydelig utvidet i forhold til i dag. En avslutning med to vedtak vil således være klargjørende i forhold til fylkesmannens prøvingskompetanse.

13.8 Klageordningen

Til §1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage.

Fylkesmannen er enig i lovutvalgets vurderinger knyttet til behovet for effektivisering og forenkling i klagesakbehandling, men finner likevel ikke å kunne slutte seg til utvalgets forslag til begrensninger i klageadgangen.

Adgangen til å påklage enkeltvedtak er en viktig rettsikkerhetsgaranti for den enkelte borger og Fylkesmannen vil som et generelt utgangspunkt gi uttrykk for skepsis til å begrense den enkelte borgers mulighet til å få prøvd et vedtak for en høyere instans i samsvar med forvaltningslovens alminnelige bestemmelser. Begrensninger i klageadgangen vil utvilsomt i mange saker kunne gi en mer effektiv byggesaksbehandling, men effektivitetshensynet må ikke vektlegges i en slik grad at viktige rettsikkerhetsprinsipper ikke blir ivaretatt.

Etter gjeldende lov §15 er det ikke anledning til å påklage forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Utvalgets forslag innebærer at det ikke lenger skal være noe krav om at klageadgangen eller adgangen til å fremme innsigelse faktisk er benyttet. Det er tilstrekkelig at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket.

Fylkesmannen har så langt lite erfaring med den begrensning i klageadgangen som ble innført ved lovendringen i 2004, og har således lite grunnlag for å konkludere med hvorvidt denne endringen har gitt eller på sikt vil gi den tilsiktede effektiviseringsgevinst.

Det er imidlertid grunn til anta at endringen vil kunne gi en større effektiviseringsgevinst enn någjeldende bestemmelse. Det vil dessuten kunne være en viss tilfeldighet knyttet til hvilke planvedtak som blir påklaget, og det kan da syntes lite heldig at klageadgangen begrenses på denne bakgrunn. Utvalgets forslag innebærer at det sentrale når det gjelder klageadgang er hvorvidt det klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom plan eller dispensasjon og ikke den mere tilfeldige begrensningen som någjeldende bestemmelse fastsetter.

Fylkesmannen anser imidlertid at den begrensningen i klageadgangen som nå forelås vil kunne ha uheldige konsekvenser ved at klageadgangen nå bl.a knytter seg til hvorvidt forhold

er avklart i et tidligere planvedtak. Eiere av tilgrensede eiendommer til et planområde vil ikke ha krav på direkte varsel og underretning under planprosessen, og de vil derfor kunne ha for lite kunnskap om planen og således ikke sett behovet for å klage. Det vil være først når byggesaken fremmes at man som nabo får den nødvendige kunnskap om tiltakene som planen tilrettelegger for. Etter lovforslaget vil altså klageretten da være avskåret og dette kan syntes betenkelig ut fra et rettsikkerhetshensyn. De samme betenkelighetene gjør seg imidlertid ikke i samme grad gjeldende når det gjelder begrensning i klageadgangen når samme forhold har vært behandlet ved dispensasjon.

13.9 Lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i saker om tillatelse til tiltak.

Til § 21 - 4 femte ledd

I mandatet heter det at utvalget skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling. Videre heter det at enklere og raskere prosesser vil gi grunnlag for kostnadsreduksjoner for både boligprosjekter og øvrige byggetiltak og virke motiverende for igangsetting av nye tiltak.

Fylkesmannen stiller i likhet med mindretallet spørsmål ved om en lovfestet meklingsordning vil effektivisere og forenkle saksbehandlingen.

Vi støtter således ikke forslaget om innføring av ordningen.

I likhet med mindretallet mener fylkesmannen at veiledningsplikten etter gjeldende lovgivning ivaretar de samme hensyn som den foreslåtte meklingsordningen.

Lovfesting slik flertallet forslår, antar vi i likhet med mindretallet at vil føre til merarbeid for bygningsmyndighetene ved at det skapes forventninger om at en slik mekling er en oppgave for kommunen, og partene kunne få forventninger til kommunens bistand i denne prosessen. Dessuten ser vi at det er en fare for rolleblanding i en kommunal meklingsordning. Kommunens vedtak innebærer enten en fordel eller ulempe for de private partene. I den sammenheng har vi erfaring i at kommunen ofte blir sett på som motpart eller medspillere for partene. Det tilsier at kommunen ikke innehar tilstrekkelig "nøytralitet" eller upartiskhet til å kunne mekle mellom partene. Ofte vil dessuten ressursituasjonen være forskjellig mellom partene.

Det er i forslaget lagt opp til at mekling skal skje så tidlig som mulig, fordi man antar at utsiktene for meklingsløsning er best før standpunkter har sementert seg og det er lagt for sterk prestisje i utfallet. Fylkesmannen er ikke enig i dette. Vi viser til vår høringsuttalelse til NOU 2003: 24 der vi bla. skrev:

Fylkesmannen antar at en mekling allerede på det stadiet i prosessen hvor det kommer inn naboprotester og før konflikter har "satt seg" vil være tidsødende. Dette begrunnes i at det innkommer naboprotester i langt flere saker enn det man til slutt sitter igjen med som klagesaker. (anslagsvis 1:10). Mange som protesterer vil etter å ha mottatt kommunens vedtak med begrunnelse, avfinne seg med avgjørelsen. Videre vil partene ved avtale ikke kunne binde opp den offentlige myndighetsutøvelse som skal skje etter plan- og bygningsloven. For eksempel kan ikke partene avtale en løsning som er betinget av for eksempel dispensasjon etter lovens § 7 dersom det ikke foreligger særlige grunner for dispensasjon i den aktuelle sak. Klageadgangen vil heller ikke være avskåret, slik at de samme parter som har meklet i

saken, kan klage i den hensikt å forhale saken. I motsetning til utvalget tror ikke fylkesmannen, ut fra den erfaring en sitter med fra klagesaksbehandlingen i byggesaker, at dette er uaktuelt. Likeså kan det etter at mekling er gjennomført og avtale inngått, oppstå uenighet om fortolkning av forliket når byggetiltaket kommer til gjennomføring. Til sist vil andre naboer som ikke har protestert eller andre med rettslig klageadgang har sin klagerett i behold."

Dessuten ser vi at mekling vil kreve ressurser, og kan føre til at andre viktige oppgaver, for eksempel kommunalt tilsyn og ulovlighetsoppfølging må nedprioriteres. Det er heller ikke fremlagt nærmere analyser som viser at mekling vil gi noen effektiviseringsgevinst.

14. Dispensasjon – plan- og bygningslovens §7

Til § 21-10

Fylkesmannen slutter seg til forslaget som innebærer at dispensasjonsinstituttet opprettholdes og videreutvikles. All erfaring viser at det er et behov for kunne gjøre unntak fra plan- og bygningslovens regler for å kunne oppnå tilfredstillende løsninger i enkeltsaker.

Fylkesmannen er videre enig med Bygningslovutvalget i at det dispensasjonsreglene bør være de samme for plansaker som for andre typer saker, slik det er i dagens lov. I likhet med Bygningslovutvalget kan ikke Fylkesmannen se at det er tilstrekkelige tungveieende grunner til å sette planer i en særstilling i forhold til andre regler når det gjelder spørsmålet om dispensasjon slik Planlovutvalgets forslag til nye dispensasjonsregler gjør. Videre er Fylkesmannen enig at bestemmelsen om såkalt "mindre vesentlige reguleringsendringer" som er et alternativ til dispensasjon når det gjelder plansaker, bør gjennomgås med sikte på å klargjøre reglene/gjøre de mer praktikable.

En viser for øvrig til Fylkesmannens høringsuttalelse av 24.11.03 til NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, jf side 9 vedrørende forslaget til nye dispensasjonsbestemmelser når det gjelder plansaker. Fylkesmannen uttalte den gang bl.a. følgende:

I lovforslaget heter det at dispensasjon kan gis i "særlige tilfelle". Videre er det i annet ledd i bestemmelsen klargjort nærmere for når dispensasjon kan gis. Hensikten er en viss innstramming og klargjøring av dispensasjonsadgangen. Det kan reises spørsmål ved om uttrykket "særlige tilfelle" har ett annet innhold enn "særlige grunner" i någjeldende lovtekst. Fylkesmannen er tvilsom til om endringen innebærer noen realitetsforskjell og det kan derfor synes lite hensiktsmessig å innføre ett nytt begrep. Uttrykket "særlige grunner" er etter hvert blitt grundig innarbeidet i praksis og den kan være fordelaktig og å holde fast ved dette, i hvert fall hvis det er tenkt erstattet med et nytt udefinert begrep."

Bygningslovsutvalgets forslag innebærer som nevnt en viss innstramming av adgangen til å dispensere fra lov, forskrift og plan. Utvalget foreslår å beholde vilkåret "særlige grunner" samtidig som foreslår å tilføye ytterligere vilkår for dispensasjon. Det kreves i tillegg at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt slik at det må foreligge klar overvekt av hensyn for dispensasjon til forskjell fra gjeldende rett der det er tilstrekkelig med alminnelig overvekt. Fylkesmannen er enig i forslaget til innstramming i dispensasjonsadgangen ved at overnevnte vilkår foreslås tilføyet i lovteksten. Gjennom de

ulike delutredninger og undersøkelser av kommunenes dispensasjonspraksis har det vist seg at det et betydelig behov for å stramme opp forutsetningene for bruken av dispensasjonsinstituttet. Slik bestemmelsen er forslått utformet vil den dessuten framstå som mer informativ og langt bedre tydeliggjøre vilkårene for å kunne gi dispensasjon, herunder adgangen til å sette vilkår for dispensasjonen. Etter Fylkesmannens vurdering vil bestemmelsen bidra til å sette klarere rammer for når dispensasjon kan gis og hva som skal vurderes i den enkelt sak.

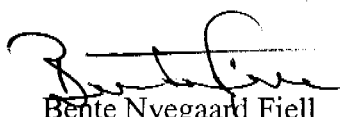
Kap 18 Oppfølging av ulovlige byggearbeider mv.

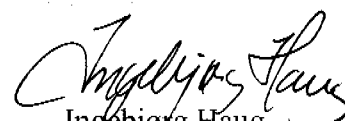
Til §

Oppfølging av ulovligheter er et aktuelt tema i fylket spesielt i forhold til det store antall hytter og ny hyttebygging i fylket. I enkelte kommuner har oppfølging gitt stor effekt, mens det i flere andre kommuner i mindre grad har hatt en systematisk oppfølging. Effektivisering og fokusering på dette området er positivt. At gebyret som kreves i ulovlighetsoppfølgingen tilfaller kommunen antas å ha positiv effekt, da dette kan gi et økonomisk grunnlag for å skaffe til veie tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre oppfølgingen.

Ulovlighetsoppfølgingen kan være krevende for mindre kommuner med knappe ressurser. Feltet kan således egne seg til et samarbeide mellom flere kommuner for å sikre tilstrekkelig kompetanse og en effektiv behandling.

Med hilsen


Bente Nyegaard Fjell
avdelingsdirektør


Ingebjørg Haug