

Dokumenttype	NOU 1985:13	Dokumentdato
Tittel	Forenklinger i bygningsloven mv III	
Utvalgsnavn	Byggesaksutvalget	
Utvalgsleder	Skaslien Børre	
Utgiver	Kommunal- og arbeidsdepartementet	
Kapittel	Oversikt over forslagene	
	2.1 GENERELT	

Den omfattende lovgivning vi etter hvert har fått når det gjelder byggesektoren har forsterket behovet for bedre samordning og forenkling. Byggesaksutvalget har som sin oppgave å se på hele dette regelverk og komme med forslag til forbedringer. Siktemålet er en forenkling som innebærer at de regler vi må ha av hensyn til miljø, sikkerhet og forsvarlig byggestandard for den enkelte, ikke gis et større omfang enn formålet krever. Samtidig må de lover og forskrifter som er nødvendige, samordnes både i innhold og saksbehandling slik at regelverket kan framtre mer som en helhet. Selve saksbehandlingsprosessen må organiseres slik at de som skal bygge, får god veiledning og en rask avklaring.

Utvalgets mandat er omfattende, og problemområdene har en sterk innbyrdes sammenheng som krever at de alltid må vurderes i forhold til hverandre.

Byggesaksutvalget har også i denne tredje delutredningen fremmet konkrete forslag til endringer av enkeltbestemmelser i bygningslovgivningen og annen lovgivning som kommer inn ved behandlingen av byggesaker. I tillegg har utvalget funnet grunn til å ta opp til drøfting mer generelle praktiske og prinsipielle spørsmål som har betydning for framdrift og kvalitet i byggesaksbehandlingen. Forslagene spenner således over et vidt felt, men er alle forankret i hovedsiktemålet: en enkel og sikker byggesaksbehandling.

Siden denne utredningen er dette utvalgs siste, har det også vært naturlig å formulere betraktninger om siktemål og muligheter for videreføring av arbeidet med forenkling og effektivisering av plan- og byggesaksbehandlingen.

Forslagene i utredningen går i hovedsak ut på følgende:

- forenkling og klargjøring av bestemmelser i bygningsloven som vil gi smidigere saksbehandling,
- bedre samordning av byggesaksbehandlingen, blant annet gjennom å legge større avgjøringsmyndighet til bygningsrådet,
- praktiske tiltak som kan effektivisere og bedre kvaliteten på byggesaksbehandlingen,
- videreføring av arbeidet med økt produktivitet og forenkling av plan- og byggeprosessen.

Kapittel Oversikt over forslagene

2.2 FORENKLINGER OG KLARGJØRINGER

Utvalget legger fram forslag til lovendringer i bygningslovens kapittel XIII, XV og XVI med sikte på klarere regler om ansvarsforholdet mellom bygningsmyndighetene og byggherren. Det bør komme klart fram av selve lovteksten at det er byggherren selv, og ikke bygningsmyndighetene, som må bære ansvaret for at lov og forskrifter blir overholdt. Slik er rettstilstanden også etter dagens lovregler, men lovens ordlyd er ikke tilstrekkelig klar på dette punkt.

Utvalgets forslag legger opp til en mer utstrakt grad av egenkontroll fra byggherrens side, blant annet ved at ansvarshavende uttrykkelig får til

oppgave også å påse at arbeidet blir utført og fullført i samsvar med byggetillatelsen. Det foreslås videre at søknad om byggetillatelse som hovedregel skal forestås av en ansvarshavende anmelder, som dermed blir ansvarlig overfor bygningsmyndighetene for at søknaden tilfredsstiller alle krav i bygningsloven, forskrifter, vedtekter og planbestemmelser.

Bygningslovens regler om ansvarshavende suppleres også på andre punkter, blant annet ved at det inntas bestemmelse om at bygningsrådet kan rette forelegg etter § 114 direkte mot ansvarshavende.

Reglene om ferdigattest og midlertidig innflyttingstillatelse i § 99 foreslås endret med sikte på enklere regler, der byggherrens egenkontroll i stor utstrekning skal kunne erstatte en obligatorisk ferdigkontroll fra bygningsmyndighetenes side.

Som et virkemiddel til mer rasjonell byggesaksbehandling har utvalget formulert forslag til forskrift til bygningslovens § 95 nr 2 annet ledd tredje punktum, som skal gi bygningsrådet anledning til å sette tidsfrist for andre myndigheters behandling av byggesaker. Oversittelse av tidsfristen medfører at samtykke skal anses gitt fra vedkommende myndighet. Ved på denne måten å la passivitet få direkte rettsvirkning håper utvalget å få bukt med de mest ytterliggående tilfellene av sen saksbehandling i andre organer. Forslaget gir bygningsrådet et nødvendig virkemiddel til å samordne og styre framdriften i byggesaken. Samtidig bør forskriften stimulere til generell effektivisering av interne saksbehandlingsrutiner hos alle involverte myndigheter, også bygningsrådene. Utvalgsmedlemmet Tom Hoel mener det er uklart hvilke lover forskriftenes hovedregel kan få virkning for og at dette spørsmål må avklares i det videre arbeidet.

Innenfor bygningsloven har utvalget også tatt opp bestemmelser som særlig på bakgrunn av uklare formuleringer er til uønsket besvær for publikum og bygningsmyndighetene og som gjerne gir grunnlag for klagesaker. Således foreslår utvalget mindre presiseringer og justeringer av § 78 nr 2 og § 87 nr 2. I denne sammenheng har utvalget også formulert en ny § 68 som særlig i uregulerte områder skal gi bygningsrådet hjemmel til å stille vilkår om tilstrekkelig sikkerhet mot fare og ulemper som følge av natur- eller miljøforhold ved bygging eller deling.

Byggesaksutvalget har tidligere drøftet forholdet mellom § 84- og § 93- tiltak. I påvente av en mer prinsipiell og gjennomgripende vurdering av struktur og system for en ny plan- og bygningslovgivning fremmer utvalget nå forslag om enkelte endringer i § 84. Utvalget mener utviklingen mot en tiltakende eksemplifisering i nr 1 av hvilke varige konstruksjoner og anlegg som er meldepliktige, er svært uheldig. Utvalget foreslår derfor en nøytral bestemmelse hvor kun hovedregelen gis i lovs form. Videre foreslås som en følge av kravet om nabovarsel, at arbeider ikke kan igangsettes før fristen for eventuelle protester er utløpt. Bestemmelsene i bygningslovens § 65, § 66 og § 69 bør gjøres gjeldende i den utstrekning bygningsrådet finner det nødvendig. I tillegg klargjøres bygningsrådets kompetanse til å fastsette § 84- anleggs nærmere plassering og høyde.

Bygningslovens § 74 nr 2 skjønnsparagrafen" er fortsatt sentral i byggesaksbehandlingen. Håndhevingen av bestemmelsen er imidlertid vanskelig og foranlediger en del klagesaker som belaster bygningsmyndighetene på alle nivåer. Mange synes å være av den oppfatning at bestemmelsen særlig på bakgrunn av Ombudsmannens og Kommunaldepartementets standpunkt i konkrete saker, har mistet noe av sin verdi som miljøbevarer/-skaper. På den annen side synes det vanskelig å lage vurderingskriterier og veiledende retningslinjer for hva som er "rimelige skjønnsbetraktninger både i seg selv og i forhold til omgivelsene". Byggesaksutvalget har drøftet forhold ved § 74 nr 2, men har ikke funnet grunnlag for å fremme forslag om konkrete endringer.

Forenkling av byggesaksbehandlingen gjennom bedre samordning av behandling og regelverk har stått sentralt i Byggesaksutvalgets arbeid i hele 4-års perioden. Siktemålet er å sikre den enkelte byggherre en raskest mulig forsvarlig avgjørelse i sin sak ved

- at regler og krav ikke gjøres mer omfattende og kompliserte enn samfunnets behov tilsier
- at regelverket samordnes så langt råd er, og
- at det legges opp til koordinerte saksbehandlingsregler og rutiner.

På dette grunnlag inviterte utvalget sommeren/høsten 1984 de fagmyndigheter som i særlig grad påvirker byggesaksbehandlingen til mer aktiv oppfølging av konkrete samordningstiltak.

Kapittel Oversikt over forslagene
 2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN
 Miljøverndepartementet

Av konkrete tiltak innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde foreslår utvalget at § 23 annet ledd i forurensningsloven, som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å treffe vedtak om tilknytning til eksisterende avløpsledning etter bestemmelsene i bygningslovens § 66 nr 2, endres. Dette er en lite heldig lovstruktur som åpner for kompetansestrid. Uttømmende regler bør gis i bygningsloven. Utvalget foreslår videre at departementet i tilknytning til forskrifter og retningslinjer for utslipp av avløpsvann fra bolig- og fritidsbebyggelse utarbeider veiledning til kommunene om delegasjon av myndighet til bygningsrådene og avklaring av kompetanseforholdet mellom helseråd og forurensningsmyndighet i saker etter forskriftene. Prinsipielt er utvalget av den oppfatning at helserådets godkjenning myndighet i byggesaker, bør kunne oppheves.

Byggesaksutvalget ser dagens organisasjonsstruktur innenfor kulturminnevernet som et hinder for en tilfredsstillende samordning med plan- og byggesaksbehandlingen. Mangelen på et utbygd distriktsapparat på denne sektoren kombinert med utilfredsstillende kapasitet til å utføre de pålagte oppgaver fører til at kulturminnevernet blir et kompliserende og forsinkende ledd i saksbehandlingen. Utvalget mener det i den nåværende situasjon vil være hensiktsmessig å legge den desentraliserte myndigheten til fylkesmannens miljøvernavdeling. Det bør legges til rette for en ytterligere myndighetsdelegering særlig til kommuner med byantikvar eller tilsvarende kulturvernadministrasjon. Kulturvernet bør fortsatt være tilknyttet Miljøverndepartementet.

Bestemmelsene i kulturminnelovens § 10 bør etter utvalgets mening endres slik at det etableres løsninger som gir en rimeligere kostnadsfordeling mellom tiltakshaveren/byggherren og staten ved nødvendige undersøkelser/utgravninger.

Kapittel Oversikt over forslagene
 2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN
 Landbruksdepartementet

Behandlingen av byggesaker legger beslag på betydelige ressurser innenfor landbrukets forvaltning, og utvalget hevder overfor Landbruksdepartementet at det bør være rike muligheter for forenkling og

samordning av saksbehandlingen etter jordlovens bestemmelser. I Ot.prp. om ny plan- og bygningslov er det lagt opp til endringer i jordlovens § 2 som vil innebære at loven ikke vil gjelde i områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut som område for utbygging og område for råstoffutvinning når det er fastsatt at utbygging og deling ikke kan skje uten at det foreligger reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Byggesaksutvalget foreslår at de samme betingelser bør gjelde i kombinerte landbruks-, natur- og friluftsområder hvor det i kommuneplanen er gitt bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse.

Byggesaksutvalget er av den oppfatning at skal en oppnå vesentlige forenklinger og bedre samordning av saksbehandlingen etter bygningsloven og jordloven/konsesjonsloven, må lokalnivået representert ved landbruksnemndene og bygningsrådene overføres større myndighet til å ta endelige avgjørelser i slike saker. Utvalget mener prinsipielt og også med bakgrunn i ressursforbruket at det er uheldig å organisere forvaltningen slik at departementet blir klageorgan i enkeltsakene. I 1983 behandlet Landbruksdepartementet i alt 640 klager etter jordlovens § 54 og § 55 :

Utvalget erfarer at det er behov for effektivisering av behandlingen i konsesjonssaker.

Kommunene bør benytte seg av den adgang som foreligger for intern arbeidsdeling etter gjeldende regelverk, jf forskriftenes § 2-5 . Departementet bør også vurdere i hvilken utstrekning konsesjonssøknader skal forelegges kommunen til behandling. Departementet bør vurdere en forenkling av konsesjonsbehandlingen ved søknader fra private utbyggere innenfor regulerte områder hvor kommunen selv ikke ønsker å erverve området. Slike saker bør kunne avgjøres i kommunen.

Etter initiativ fra Byggesaksutvalget ble det høsten 1984 etablert en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet for å drøfte og forsøke å løse noen av de problemer som etter hvert er avdekket i spenningsfeltet mellom plan- og byggesaker og reindriftsinteressene. Utvalget foreslår at gruppen konsentrerer arbeidsinnsatsen i denne samordningsprosessen til følgende spørsmål:

- behovet for en samordningsbestemmelse i reindriftsloven tilsvarende bestemmelsen i jordlovens § 2 ,
- gjennomgang av reindriftsnæringens organisering av styringsorganer og administrasjon,
- vilkårene for bedre tilpasning av saksbehandlingsregler og rutiner i plan- og byggesaker (samarbeidet med bygningsmyndighetene) og
- avklaring av hvilke konstruksjoner og anlegg i tilknytning til reindriftsnæringen som går inn under bygningsloven.

Kapittel Oversikt over forslagene

2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN

Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet

Denne fagmyndighet har siden 1976 drøftet ulike opplegg for overføring av avgjøringsmyndighet til bygningsrådet i enkelte riksvegsspørsmål. Utvalget mener tiden nå er inne for iverksetting av en grundig drøftet myndighetsoverføring til bygningsrådet i avkjørsels- og byggegrensesaker ved fylkes- og riksveg og at dette må gjøres direkte i selve loven, jf veglovens § 30 annet ledd, § 34 annet ledd, Æ 40 annet ledd og § 41 første ledd.

Byggesaksutvalget finner ordningen med fylkesutvalget som klageinstans avkjørselssaker langs riksveg lite tilfredsstillende. Saksbehandlingen er tid- og ressurskrevende samtidig som systemet kan lede til mangelfull begrunnelse av vedtak og tilsidesetting av faglige sikkerhetshensyn. Klagesaksbehandlingen i vegsaker bør harmoniseres, og som en konsekvens av forslaget om å overføre førsteinstans-myndigheten i avkjørsels- og

byggegrensesaker ved riksveg til bygningsrådet, må det være naturlig å legge denne myndigheten til fylkesmannen. (Se Planmodellen.)

Kapittel Oversikt over forslagene
 2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN
 Kommunal- og arbeidsdepartementet

Departementet har 15. november 1984 vedtatt nye byggeforskrifter, Byggeforskrift 1985. Med forankring i prinsippet om at nødvendige bygningsmessige, miljømessige og øvrige krav som kommer inn i byggesaken, skal hjemles i bygningslovgivningen, inneholder Byggeforskrift 1985 bygningsmessige krav som tidligere var hjemlet i egne forskrifter til for eksempel arbeidsmiljøloven og hotellbrannloven. Utvalget mener harmoniseringen av forskrifter etter nevnte prinsipp må følges opp så vel internt i Kommunaldepartementet (Arbeidstilsynet) som overfor andre sektorer.

Som alternativ til forskrift til arbeidsmiljølovens § 19 fjerde ledd eller som et neste trinn i myndighetsoverføringsprosessen, foreslår Byggesaksutvalget at departementet nå vurderer å endre hovedregelen i Æ 19 slik at det i utgangspunktet ikke skal være påkrevet med

Arbeidstilsynets samtykke i forbindelse med byggesaken selv om bygget skal brukes til virksomhet som går inn under arbeidsmiljøloven.

Departementet skal i stedet kunne bestemme i hvilke tilfelle samtykke er nødvendig, jf. Mathisenutvalgets forslag i NOU 1976:27.

I Ot.prp.nr.49 (1983-84) er arbeidsmiljøloven foreslått gjort gjeldende for virksomhet i landbruket. Byggesaksutvalget forutsetter i denne sammenheng at bygningsmessige krav til landbruksbygg også ut fra arbeidsmiljøhensyn, gis i bygningslovgivningen, jf. utvalgets andre delutredning, NOU 1984:9. Om departementet velger å gå vegen om forskrift til arbeidsmiljølovens § 19, bør landbruksbygg unntas fra krav om forhåndssamtykke.

Kapittel Oversikt over forslagene
 2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN
 Andre fagmyndigheter

Med bakgrunn i arbeider som delvis er utført i samarbeid med interdepartementale regelforenklingsgrupper på helsesektoren og skolesektoren følger utvalget opp tiltak som kan gi vesentlig smidigere og mindre ressurskrevende plan- og byggesaksbehandling for spesialbygg innenfor de nevnte sektorer. En generell erfaring fra disse arbeidene er blant annet at sunnheitsloven av 1860 med forskrifter er foreldet både i form og innhold.

Kapittel Oversikt over forslagene
 2.3 BEDRE SAMORDNING - PLANMODELLEN
 Planmodellen

Et hovedtrekk ved dagens system for behandling av bygge- og delesaker er at berørte fagmyndigheter foretar en tema-vurdering av saken i henhold til sektorens regelverk. Dette medfører at byggesaken splittes opp i avkjørselssak, omdisponeringssak, arbeidsmiljøsak mv. I motsetning til hva som gjelder ved plansaker hvor konfliktløsning foregår i en nøytral instans på bakgrunn av mer helhetlige vurderinger, kan vi nærmest si at sektormyndighetene har en form for vetorett i enkeltsaker.

Hovedsaklig på denne bakgrunn presenterer Byggesaksutvalget et forslag til saksbehandlingsmodell for enkeltsaker som utvalget har kalt Planmodellen. Hovedelementene i modellen er:

1. Bygningsrådets avgjørringsmyndighet utvides ved
 - generell overføring av myndighet som tidligere har ligget hos annen fagmyndighet etter sektor lov og
 - etablering av enklere saksbehandlingsprosedyrer på grunnlag av godkjent kommuneplan (arealdelen).
2. Aktuelle myndigheter medvirker i prosessen gjennom et uttalesystem etter samme mønster som ved reguleringsplanleggingen. Berørt fagmyndighet gis klagerett på bygningsrådets vedtak.
3. Fylkesmannen (eventuelt med bistand fra et særorgan på fylkesnivå) er konfliktløser/klageinstans i alle saker, uansett hvem som klager og hvilket tema som påklages.

Modellen som presenteres som et prinsipputtspill for videre drøftinger, vil legge til rette for en enklere, mer enhetlig og bedre samordnet enkeltsaksbehandling. Betydelige ressurser vil kunne frigjøres hos sektormyndighetene.

Kapittel Oversikt over forslagene

2.4 PRAKTISKE SAKSBEHANDLINGSTILTAK

Den praktiske håndteringen av plan- og byggesaker så vel i kommunene som hos fylkesmann og fagmyndigheter representerer erfaringsmessig ofte et mer alvorlig hinder for god og rasjonell saksbehandling enn selve regelverket. Byggesaksutvalget foreslår på denne bakgrunn iverksatt praktiske tiltak med sikte på rimeligere fordeling og bedre utnyttning av ressursene på alle nivåer, enkle og effektive saksbehandlingsprosedyrer (sanering av skjemaer, anvendelse av EDB mv), overføring av avgjørrelsesmyndighet til lavere forvaltningsnivå, oppbygging av kompetanse mv.

Med referanse til 3 B's prosjekt for enklere byggesaksbehandling, presenterer utvalget i vedlegg III forslag til konkrete tiltak for økt produktivitet og bedre saksbehandling. Av enkelttiltak nevnes særlig behovet for en ny kommentarutgave til plan- og bygningsloven, likeledes en snarlig utgivelse av Kommunaldepartementets lenge bebudete "kokebok" for saksbehandlere ved teknisk etat i kommunene. Gjennom "Aksjon publikum" og "Aksjon enklere byggesaksbehandling" er det etablert såkalte pilotkommuner. Det bør være rasjonelt i større utstrekning å prøve nytt regelverk og nye organisasjonsmodeller i slike kommuner før lovverk og rutiner legges om.

I løpet av 1983 gjennomførte Byggesaksutvalget to noe større prosjekter som senere er overlevert Kommunaldepartementet for videre oppfølging:

1. informasjonssystemer i byggesaker.
2. Regelverk ved feltutbygging.

Utvalget understreker at det er ei hovedoppgave framover for de sentrale bygningsmyndigheter å legge opp til og gjennomføre et bedre veilednings- og informasjonssystem i byggesaker og at det er naturlig at Statens bygningstekniske etat (BE) tillegges det praktiske ansvar i denne sammenheng.

Omorganiseringene på fylkesplan, sist ved opprettelsen av fylkesmennes miljøvern- og avdelinger, har bidratt til usikkerhet i kommunene omkring ansvars-

og oppgavefordelingen mellom fylkesmann og fylkeskommune i plan- og byggesaker. Slik alt noen fylker har gjort, mener utvalget at fylkesnivået må samordne ressursene og gjøre det klart overfor kommunene hvordan veilednings- og kontrolloppgavene er fordelt og hvor kommunen skal henvende seg i aktuelle saker.

De lokale bygningsmyndigheter har et selvstendig ansvar for veiledning og informasjon, først og fremst overfor byggherrer og dem som berøres av plan- og byggetiltak. Denne tjenesten, som har lett for å bli fortrenget av voksende saksmengde og knappe ressurser, bør gis økt prioritet både for å kunne yte publikum en tilfredsstillende service, men også for å komme mange av konfliktenes, misforståelsene og klagene i forkjøpet. Publikum må gjøres innforstått med at det er en service som ytes dem slik at veiledningen ikke oppfattes som påbud eller forutsetninger fra bygningsmyndighetenes side.

Forslagene fra Feltutbyggingsprosjektet går dels på endringer i regelverket. Vanskelighetene synes imidlertid å ligge i praktiseringen av reglene og alminnelige planleggings- og prioriteringsproblemer som skaper forsinkelser. Rapportens anbefalinger spenner ellers over et vidt felt, fra generell kommunal planlegging til finansiering, kjøp og salg av tomter. Utvalgets tilrådinger er at

- sentrale myndigheter utarbeider orientering til kommunene om hvordan regelverket skal praktiseres,
- det utarbeides en veiledning om feltutbygging som dekker alle sider ved gjennomføringen.

Byggesaksutvalget tok senhøstes 1984 opp arbeidet med en veileder om feltutbygging som utvalget håper å kunne presentere for departementet samtidig med Delutredning III.

Noen spesielle erfaringer fra Feltutbyggingsprosjektet har utvalget funnet grunn til å ta opp i denne utredningen. Særlig synes lang tinglysningstid å legge hindringer i vegen for en smidig og tilfredsstillende finansieringsordning. Denne tregheten viser seg å være årsaken til de fleste praktiske og økonomiske problemer ved finansieringen av et byggeprosjekt. I tillegg oppstår flere praktiske problemer. Utvalget henstiller om at Justisdepartementet gir innføring av EDB i tinglysingsarbeidet høyere prioritet. Utvalget stiller også spørsmål om saksmengden kan reduseres, dvs brukes tinglysingsordningen i unødig stor utstrekning?

Utvalget har også festet seg ved delingslovens bestemmelser om varsling. Ved kart- og deleforretning bør det være nødvendig å varsle eiere av naboeiendommer når grensene for disse tidligere er fastlagt ved målebrev, og eierne er varslet i forbindelse med delesøknaden. Tilsvarende bør det ved grensemerking av tidligere fastlagte grenser ikke være behov for partenes nærvær. Disse bør i stedet kunne forlange merkingen påvist.

Byggesaksutvalget har ikke rukket å foreta noen selvstendig gjennomgang av de muligheter til forenkling og bedre publikumsservice som ligger i bruk av administrativ databehandling i byggesaksbehandlingen. Utvalget har imidlertid hatt nær kontakt med og vært fortløpende orientert om flere av de prosjekter som er på gang innenfor dette feltet. Utvalget stiller store forventninger til disse prosjektene og anbefaler at departementet/Statens bygningstekniske etat engasjerer seg mer på dette feltet for å kunne ta del i utformingen av dette hjelpemiddelet i byggesaksbehandlingen slik at de sentrale myndigheter også blir i stand til å vurdere og formidle erfaringer til kommunene. Det er all grunn til å forvente at EDB om ikke lenge blir vårt viktigste kommunikasjonssystem også ved planlegging, prosjektering og saksbehandling. Utvalget mener derfor at det bør tilrettelegges et utviklingsarbeid med sikte på at framtidig lovstruktur tilpasses EDB.

Kapittel Oversikt over forslagene

2.5 VIDEREFØRING AV ARBEIDET MED PRODUKTIVITET OG FORENKLING

I det avsluttende kapittel ønsker Byggesaksutvalget ut fra en helhetsvurdering å trekke fram hovedpunkter i en aktuell strategi for forenklingarbeidet som også ivaretar hensynet til produktivitet og kvalitet. Utvalget formulerer følgende prinsipielle mål for byggesaksbehandlingen:

- Saksbehandlingen skal ivareta samfunnsinteresser uttrykt gjennom lov- og regelverk.
- Byggningsmyndighetene må være en positiv og trygg offentlig instans for utbygger og publikum.
- Byggningsmyndighetene skal stimulere til initiativ, produktivitet og kvalitet i byggevirksomheten.
- Byggningsmyndighetene skal legge vekt på sikker og rasjonell saksbehandling hvor den offentlige medvirkning ikke blir større enn nødvendig.

I strategien for det videre arbeid med produktivitet og forenkling peker utvalget på følgende generelle punkter:

- Lov- og regelverket må være klart og enkelt samtidig som det sikrer vesentlige samfunnsinteresser og stimulerer til kvalitet.
- Byggningsmyndighetene må innrette sitt arbeid mot en rasjonell løsning av oppgavene. Den enkelte byggherre må få positiv og effektiv bistand ved at byggningsmyndighetene legger til grunn en serviceholdning.
- Ressursene må mest mulig brukes til veiledning og bistand i en tidlig fase. Dette vil også fremme kvaliteten av utbyggingen.
- Bygningsrådet bør prioritere sitt politiske ansvar for hovedsaker og rammebetingelser, mens vanlige byggesaker avgjøres av administrasjonen.
- Ansvar og kontroll med regelverk og kvalitet kan tas vare på i samspill mellom byggningsmyndighetene og en fagkyndig bygningsbransje.

Utvalget trekker den konklusjon at arbeidet med økt produktivitet og forenkling i byggesaksbehandlingen i overskuelig framtid kaller på offentlig engasjement og innsats. Arbeidet bør i større grad gjennomføres ved en kontinuerlig og regelmessig gjennomgåelse av problempunkter og forbedringsmuligheter ført fram til handlingsrettede program.

Arbeidet må være rettet mot praktiske reformer og samtidig ha grunnlag i helhetssyn og langsiktig idemessig perspektiv.

Det vil fortsatt være behov for en bred og kontinuerlig innsats med utredning, utforming av policy, lovarbeid, informasjon og organisatorisk oppfølging på alle ledd i forvaltningen. Et referanseorgan for departementet og Statens bygningstekniske etat (BE) vil ha betydning for et slikt arbeid.

Utvalget anbefaler at et kontinuerlig arbeid med produktivitet og forenkling kan føres videre gjennom:

- et politisk strategidokument (stortingsmelding) som trekker opp langsiktige målsettinger,
- handlingsplaner som rulleres i 4-årsperioder,
- operative planer for reformer i lov- og regelverk, forvaltningsprosedyrer mv.

Det statlige ansvar for byggesaksbehandlingen ligger i Kommunal- og arbeidsdepartementet som derved også har ansvaret for reformer med hensyn til produktivitet, kvalitet og forenkling.

Byggesaksforvaltningen tillegges stor politisk betydning. Den utgjør et stort og forholdsvis komplisert saksfelt i seg selv og særlig på kommunenivået og i forhold til bransje og utbyggere. Byggebransjen utgjør en betydelig del av nasjonalbudsjettet. I forhold til dette og til den oppbygging korresponderende fagsektorer har fått innen sentralforvaltningen, konstaterer utvalget at departementet har en svært beskjeden intern organisasjon for oppgaven.

Med den nære sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling er det et generelt problem at ansvaret for de to saksfeltene er lagt til hvert sitt departement.

Den sentrale byggesaksforvaltning bør blant annet ha forutsetninger for følgende oppgaver:

- samarbeid med bransje og organisasjoner,
- samarbeid med plan- og byggningsmyndighetene i kommunene og med fagmyndigheter på fylkesnivået,

- samarbeid med sektormyndigheter i andre departementer,
- formulering av problemstillinger og initiere utviklingsarbeid og forskning,
- utvikle mål og handlingsprogram for produktivitet og forenkling,
- stimulere dette arbeidet regionalt og lokalt,
- drive aktiv veiledning og informasjon.

Byggesaksutvalget anbefaler overfor departementet at det opprettholdes et referanseorgan som kontinuerlig kan være et forum for ideskaping og rådgivning både som støtte og korrektiv til departementets arbeid. Utvalget finner det naturlig å vurdere referanseorganets tilknytning til Miljøverndepartementets ansvarsområde i denne sammenheng.

Anbefalingene på dette punkt summeres opp slik:

- Den sentrale byggesaksforvaltning må samlet få et styrket faglig miljø med tilstrekkelige ressurser.
- Statens bygningstekniske etat (BE) bør bygges ut til å bli et arbeidskraftig organ med bred kompetanse.
- Departementets interne organisasjon må sikres tilstrekkelig tyngde.
- Det bør opprettes et nytt rådgivende referanseorgan til støtte for sentralmyndighetenes kontinuerlige arbeid for produktivitet og forenkling i byggesaksbehandlingen.

Utvalget foretar en grundig, sammenfattende beskrivelse av kommunenes ansvar og i den forbindelse bygningsrådets rolle og saksbehandlingen.

Utvalget er kritisk til visse sider av den politiske praksis som ikke stimulerer til produktivitet og forenkling.

I samspillet mellom bygningsmyndighet og utbygger bør innsatsen i størst mulig grad knyttes til en tidlig fase i utviklingen av et prosjekt. Derved kan både regelverkets forutsetninger og den generelle kvalitet påvirkes konstruktivt. Ved dette blir bygningsmyndighetenes rolle vridd mot service framfor kontroll.

Byggesaksutvalget mener at kompetansen, organiseringen og arbeidsmåtene i plan- og bygningsetatene i mange kommuner ikke er god nok i forhold til de oppgaver som skal løses. En bedring av disse forhold er en viktig oppgave for kommunene hvor det bør samarbeides med Sentralforbundet og forvaltningen på fylkes- og departementsnivået.

Hovedpunkter i en strategi for kommunenivået sammenfattes slik:

- Byggesaksbehandlingen og den fysiske miljøutformingen generelt er et viktig politisk ansvarsfelt for kommunen og særlig for bygningsrådet. De enkelte bygningsråd bør kritisk vurdere sin arbeidsform i lys av dette. De bør først og fremst prioritere de politisk viktige rammeforutsetninger som planer og retningslinjer, mens delegasjon av avgjørelse til administrasjonen gjennomføres for mindre reguleringssaker, delingssaker og særlig i byggesaker.
- I videre lovarbeid bør det vurderes å konkretisere bygningsrådets ansvar for de primære rammeforutsetninger. Det bør videre vurderes å innføre direkte delegasjon til fagadministrasjonen av visse sakstyper. Det bør også arbeides videre med utredning av modeller for konfliktløsning, særlig for saker av faglig og juridisk karakter.
- I den praktiske byggesaksbehandling bør bygningsmyndighetene så mye som mulig bruke ressursene til service gjennom informasjon, veiledning og bistand. Saksbehandlingen må ta utgangspunkt i den totale byggesaksprosessen og konsentreres om samspill og prinsippavklaring tidlig i prosessen.
- Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i bygningsadministrasjonen er viktig for å oppnå rasjonell byggesaksbehandling. Det må legges vekt på organisasjonsform og ledelse.
- For å stimulere arbeidet med byggesaksforenkling i kommunene er det viktig med konkret informasjon, organisert veiledning og bistand.

Utvalget anbefaler at pågående arbeid gjennom 3B videreføres og styrkes.

Aktiv medvirkning fra fylkene og sentralforbundet er en forutsetning.

Behovet for samordning og forvaltningsmessig tilpasning for å oppnå dette vil fortsatt være en viktig oppgave. Det vil alltid eksistere ulike interesser og konflikter i den synteseorienterte prosess som fører fram til avgjørelser i plan- og byggesaker.

Ønsket om å sikre samfunnsmessige behov har resultert i et omfattende lov- og regelverk som i stor utstrekning er formet av ideelle

sektorinteresser. Kommunene har vansker med å samordne interessene hvor lover har et vetoorientert målsetningsgrunnlag som knytter den avgjørende myndighet til et overordnet forvaltningsnivå.

Uavhengig av lovverket er en del av samordningsproblematikken knyttet til retningslinjer og praksis for saksbehandling og delegasjon innenfor den enkelte sektor. Utvalget går derfor inn for at man på kort sikt utnytter muligheten for å finne forenklingsmuligheter i praktiseringen av regelverket. Det bør gis retningslinjer gjennom de enkelte departementer for sektormyndighetenes medvirkning til en mer løsningsorientert og forenklet samordningsprosess.

Den forskjelligartede situasjon for norske kommuner og de reelle konflikter i samordningen underbygger behovet for at det på fylkesnivå må kunne gis praktisk veiledning og bistand. Utvalget mener at fylkesnivået må spille en hovedrolle i rådgivning og konfliktløsning innenfor plan- og byggesaksforvaltningen.

Utvalget finner uheldige sider ved den forvaltningsstruktur som har utviklet seg i fylkene. Oppgavedelingen mellom fylkesmannen som statlig representant og fylkeskommunen medfører oppdeling av ressursene, uklarhet og mulighet for kompetanseproblemer. Oppbyggingen av faglig kompetanse i fylkeskommunens administrasjon er svært ujevn og mangler helt i enkelte fylker.

Det er behov for klare retningslinjer og eventuelt pålegg fra statens side for å ruste opp fylkenes mulighet til å fungere som gode, regionale hjelpeorganer for kommunene. Utvalget anbefaler at man på sikt bør ha for øye en mer grunnleggende reform for forvaltningen på fylkesnivået.

Ulike sektorinteresser og konflikter er reelt og normalt i ethvert system. Det har derfor stor interesse å arbeide videre med rasjonelle konfliktløsningsmodeller.

Konfliktløsningsmodeller er aktuelt for samtlige forvaltningstrinn. Det gjelder også det sentrale nivå hvor samordningen mellom departementene i forbindelse med konfliktsaker ofte er vanskelig og ressurskrevende.

Når det gjelder framtidig lovarbeid, trekker utvalget opp noen prinsipielle hovedlinjer:

- Lovarbeidet bør sikte mot en harmonisering av sektorlover med plan- og bygningslovgivningen. Avgjørelser bør prinsipielt kunne treffes på samme forvaltningsnivå, med planleggingsprosessen som samordningsredskap.
- Samordnings og strukturproblemer i plan- og byggesaksbehandlingen illustrerer behovet for en prinsipiell vurdering av forvaltningssystemet på fylkesnivået med sikte på klargjøring og forenkling.
- Lovarbeidet må bygges opp ut fra en bred vurdering av hvilke oppgaver lokalforvaltningen skal ha og hvordan en effektiv plan- og byggesaksprosess kan gjennomføres.

På ett felt som er nevnt i mandatet, har utvalget ikke rukket å gjennomføre en nærmere utredning. Det gjelder bygningsmyndighetenes forhold til offentlighetslov og forvaltningslov.

Byggesaksutvalget mener at disse lovene ved siden av å styrke informasjon, medbestemmelse og rettsvern, har medført uheldige virkninger og problemer i behandlingen av plan- og byggesaker. Resultatet er ofte betydelig tidsspille og økonomiske tap.

Utvalget nevner slike problemfelt og peker generelt på at det har skjedd en "justifisering" av plan- og byggesaksprosessen som er ressurskrevende, og som trekker arbeidsinnsatsen bort fra konstruktivt plan- og saksløsningsarbeid.

Utvalget ber Kommunal- og arbeidsdepartementet ta initiativ til en gjennomgang av forvaltningsloven for å sikre så vel forsvarlig som rask og effektiv saksbehandling.