

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
'postmottak@kmd.dep.no'

Vår ref:
NKF byggesak/2014

Deres ref:
14/4555

Høring - Forslag til forenklinger og endringer i forskrift om byggesak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt på høring et forslag om forenklinger og endringer i forskrift om byggesak med høringsfrist 27. oktober 2014.

Om arbeidet med høringen:

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) v/ NKF byggesak ønsker å uttale seg til foreslåtte forenklinger og endringer i forskrift om byggesak.

Denne uttalelsen baserer seg på innspill fra medlemmer og grupper tilsluttet foreningen, og uttalelser innhentet fra ulike kommuner, representativt spredt geografisk og størrelsesmessig. NKF byggesak hadde også nettverkssamling for koordinatorene i byggesaksnettverket 22. september 2014 hvor vi hadde gruppearbeid og plenumsdiskusjoner om forslaget.

Generelle kommentarer:

- Vi tror at forslagene med tiden vil kunne effektivisere byggesaksprosessene – i tråd med forslagets intensjon, men at det i en overgangsperiode vil medføre økt ressursbruk både for tiltakshaver og kommunene.
- Vi stiller spørsmål ved den samlede «forenklingseffekten»:
 - Forenklingene gir mer tekst og et mer komplisert juridisk lovverk.
 - I tillegg vil kommunene oppleve økende krav til veiledning og kundebehandling.
 - Forslaget stiller også høyere krav til tiltakshavers kompetanse.
- Vi foreslår at departementet utarbeider felles infomateriell som alle kommunene kan bruke overfor tiltakshavere som ikke har en profesjonell tilnærming til plan- og bygningsloven.

NKF byggesak har følgende kommentarer og merknader til endringsforslaget (sidehenvisninger til KMDs høringsnotat av 3. juli 2014):

Forslag til forenklinger

2.1-2.12 (s. 9-25 i høringsnotatet)

Tiltakshaver er ansvarlig ved unntak fra søknadsplikt / Nye tiltak som er unntatt fra søknadsplikt

Kommentarer fra NKF byggesak:

- Vi stiller oss tvilende til om forslaget representerer forenklinger for kommunen.
- Heller ikke for tiltakshaver er det gitt at forslaget representerer noen forenkling.
- For kommunene kan endringsforslaget innebære krav om økte ressurser til veiledning/saksbehandling.

Tiltakene skal unntas søknadsplikt dersom de er i tråd med reguleringsplan, lov og forskrift. En god del av «garasjesakene» vil fortsatt være i strid med plan og må likevel behandles i kommunene som dispensasjonssaker.

Kommunens ressursbruk dreies fra behandling av søknader til økt ressursbruk på veiledning

Nye regler vil kunne føre til økt informasjonsbehov og usikkerhet blant befolkningen - i hvert fall i en overgangsfase på 2-3 år etter at forskriften trer i kraft. Lovgiveren har utpekt kommunen som veileder i denne sammenheng. Dette gjør at vi tror saksbehandlerens ressursbruk faktisk vil øke istedenfor å gå ned, til tross for færre søknader.

For å lette dette arbeidet foreslår vi at departementet utarbeider felles infomateriell – gjerne via en nettside – som alle kommunene kan bruke overfor tiltakshavere som ikke har en profesjonell tilnærming til plan- og bygningsloven.

Det er viktig at det i denne kommunikasjonen understrekes at selv om en del større frittstående bygg nå skal kunne bygges uten søknad, så betyr ikke det at alle tiltak under 50 kvm kan utføres uten søknad (for eksempel garasjer i frisisiktsoner, utenfor byggegrenser, for nært veien eller lignende).

Et annet moment som må kommuniseres tydelig er tiltakshavers varslingsplikt når tiltaket er gjennomført.

Flere naboklager?

Det er mest lønnsomt både for den som skal utføre tiltak og samfunnet ellers at mulige konflikter avklares i forkant. Etter at tiltaket er ferdigstilt er det mye mer ressurskrevende å få ting rettet.

De siste årene har det vist seg at nabo tvister knyttet til byggesaker øker, og bruk av advokat i denne sammenheng blir mer og mer vanlig. Vi antar at denne trenden vil bli forsterket gjennom de nye unntaksreglene, og problemhåndteringen flyttes fra kommunen som bygningsmyndighet til institusjoner som skal løse privatrettslige spørsmål.

Likevel er kommunene pliktig til å undersøke henvendelser fra naboer og andre interesserte. Bygningsmyndigheten må avklare om «omstridt» tiltak er bygget i tråd med plan, lov og forskrift. Det betyr at kommunen må iverksette tilsyn.

Videre: På grunn av manglende dokumentasjon av tiltaket må det legges inn betydelige ressurser for å kunne gi et tilfredsstillende svar til den som etterspør lovlighet av tiltaket. Saksbehandleren må bl.a. sjekke byggesaksarkivet, dra på befaring, undersøke tiltakets utforming og plassering opp mot gjeldende plan, lov og forskrift, skrive rapport om hvert enkelt trinn i tilsynsprosessen, m.v.

Det er vår vurdering at tids- og kostnadsbesparelsen her kun gjelder for tiltakshaveren. Kommunens arbeidspress kommer til å skifte «retning». Basert på den generelle samfunnsutviklingen - der befolkningens villighet til å klage på forhold i nærområdene øker fra år til år – er det grunn til å tro at kommunenes ressursbruk på dette området faktisk må økes.

Man kan risikere at flere bygninger blir ført opp uten nødvendig tillatelse, og etterfølgende ulovlighetsoppfølging kan bli tilfellet i flere saker enn i dag. Erfaringen tilsier at dette er ressurskrevende saker.

Forslaget stiller store krav til tiltakshaveres kompetanse

Det vil være krevende for mange tiltakshavere å finne frem i gjeldende reguleringsplaner, regler om tillatt utnyttelse osv. Selv erfarne byggesaksbehandlere må til stadighet slå opp i veileder om grad av utnyttning for å forstå hva som er ment.

Et eksempel på saker som vil være krevende for en uprofesjonell tiltakshaver er forholdet til gamle reguleringsplaner der en bruker andre definisjoner på grad av utnyttning. Et annet eksempel er regler om byggegrensebestemmelser mot veg som er forskjellig fra type veg osv. At tiltakshaver selv skal holde styr på dette er i enkelte tilfeller vanskelig å se for seg.

Denne problemstillingen understreker betydningen av at det utarbeides godt informasjonsmateriell.

Hva med matrikkelføringen?

En annen, relatert problemstilling ved forslaget er at konsekvenser av mangler i matrikkelføring ikke er omtalt.

I forslaget gis tiltakshaver ansvar for å sende «underretning til kommunen om tiltakets plassering slik det er utført for oppdatering av kart- og matrikkeldata» (forslag til nytt tredje ledd i §4-1, s.9). Det reiser følgende spørsmål: Hva blir konsekvensen når det oppdages at et tiltak ikke er registrert?

Kommunen har i dag et ansvar for oppdatering av kart- og matrikkel. Dette er data som har et stort bruksområde. Matrikkelforskriften, med tilhørende føringsinstruks for matrikkelen, har krav til hvilke opplysninger som skal føres når det gjelder nybygg. I tillegg til plassering, så omfatter dette blant annet bygningstype, størrelse på bygg, herunder bruksareal og bebygd areal, tiltakshaver og dato for når bygget tas i bruk. Opplysningene blir bl.a. brukt som grunnlag for kommunal eiendomsskatt. For å tilfredsstille kravene i matrikkelen så må slike opplysninger sendes kommunen sammen med opplysninger om tiltakets plassering. For å få dette til så må det etableres en registreringsordning med skjema som sikrer kommunen nødvendige opplysninger.

I dag er det stramme tidsfrister for kommunens oppdatering av matrikkel. Ved godkjenning av nytt bygg så skal dette være ført i matrikkelen innen 5 dager. Vi regner med at ambisjonsnivået vil være det samme for bygg som ikke skal saksbehandles.

Noen konkrete tilbakemeldinger:

1. Vi etterlyser en konkretisering i punkt 2.9 (s. 20):
Det vil være hensiktsmessig at man konkretiserer hva en «mindre fylling» er (kubikkmeterkrav?).
2. I tillegg ønsker vi noen presiseringer i paragrafteksten (§4-1):
 - I. At det i større grad blir presisert at unntaket fra søknadsplikten forutsetter samsvar med plan, fremfor at det bare blir vist til pbl § 1-6 andre ledd. Dette fordi teksten i stor grad skal vende seg til personer uten spesiell kunnskap om pbl.
 - II. Av samme grunn bør paragrafen og si noe om estetikk og tilpassing til omgivelsene.

- III. Når det gjelder § 4-1 a, b og c bør høydereferanse være overkant golv, da gjennomsnittlig planert terreng rundt et bygg erfaringsmessig kan gi en del kunstig manipulering av terreng for å få bygget i samsvar med forskriften.

2.13 (s. 27) Nytt når det gjelder nabovarsling:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Etter vår vurdering er det hensiktsmessig at lovgiveren opphever kravet om nabovarsling dersom aktuelt område er detaljert regulert og den relevante planen har vært lagt ut på høring ikke lengre enn 5 år tilbake.

Dette gir færre dokumenter inn til kommunen i slike byggesaker, og vil være ressurs sparende.

Imidlertid faller også nabovarselets funksjon som generell informasjonskilde bort, og naboene/gjenboer vil kunne bli usikre på om tiltaket er lovlig oppført. Forslaget innebærer en svekkelse av rettsstillingen til naboene, ved at de får mindre informasjon og dessuten snevrere anledning til å få etterprøvd et byggetiltak.

Det er grunn til å tro at kommunen vil få en god del henvendelser fra bekymrede naboer/gjenboere og at antall innsynssaker trolig vil stige. Dette vil også kunne kreve ytterligere ressurser i kommunene.

Det kan oppstå spørsmål om kun dispensasjonssøknader skal nabovarsles, eller om hele byggetiltaket skal varsles ved søknad om disp. Videre bør det avklares hvilke dokumenter som skal legges ved et slikt nabovarsel knyttet til dispensasjonssøknader.

2.14 (s. 31) Nye tidsfrister:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Vi vurderer det som positivt at også dispensasjonssaker blir underlagt tidsfrist (12 uker). Saksbehandlingen blir mer forutsigbar for kundene, og siden de regionale myndigheter også har fått en frist for uttalelser kan kommunen planlegge og gjennomføre saksbehandling på en mer strukturert og effektiv måte. Dette tiltaket vil imidlertid også kunne kreve økte ressurser for kommunene.

Det vil være hensiktsmessig om det presiseres hvem som har ansvar ved oppstart når frist er gått ut og arbeid starter opp uten skriftlig vedtak.

2.15 (s. 37) Ferdigattest:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Mange kommuner har flere bygninger hvor midlertidig brukstillatelse ikke er fulgt opp og hvor det ikke foreligger ferdigattest. Mangelen oppdages oftest ved salg av eiendommen/bolig.

Forskriftsendringen konkretiserer dokumentasjonskravet i slike saker, og legger opp til en forenklet saksbehandling. Vi vurderer den foreslåtte behandlingsmåten som meget hensiktsmessig og ressursbesparende.

Forslag til endringer - godkjenningsordningen

3.1-3.4 (s. 42-69) Opphør av lokal godkjenning og videreføring av sentral godkjenning:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Det kan være positivt at godkjenningsordningen sentraliseres på en bedre måte, spesielt dersom det settes i gang arbeid med et sentralt register for foretak. I denne sammenheng er det avgjørende at direktoratet (DiBK) lager effektive rutiner rundt sentral registrering av avvik som oppdages av kommunen ved tilsyn/ulovlighetsoppfølging.

Denne forskriftsendringen er basert på et antatt tillitsforhold mellom ansvarshavende foretak-byggherre-bygningsmyndighet, samt systematisk og kompetent tilsyn fra kommunens og Direktoratets side. Samtidig økes ansvaret og kunnskapsbehovet for tiltakshaver da kommunen som «nøytralt mellomledd» mellom ansvarshavende og tiltakshaver faller bort i ordinære byggesaker. Det er først ved tilsyn av de aktuelle foretak at man har mulighet til å oppdage eventuelle systemsvikt, mangelfull kompetanse, o.l.

Kommunens «nye» tilsynsplikt i denne sammenheng gjelder spesielt for foretak som ikke har sentral godkjenning, eller for nye foretak, som er ukjent for kommunen. Samtidig må det tas i betraktning at også dagens godkjenningsordning i liten grad vil kunne avdekke eventuelle avvik i foretak utover kontroll av levert dokumentasjon.

Forbedret kundeveiledning, økt tilsyn og bygningsmyndighetens jevne og systematiske «tilstedeværelse» på byggeplassene, vil være velegnete verktøy for å kvalitetssikre framtidig utbygging og forebygge systemsvikt. Økt byggeplass-befaring kan også bidra til forbedret dialog mellom kommunen og ansvarlig foretak, og saksbehandlerens byggetekniske kompetanse kan heves gjennom praktisk erfaring.

- Gjennomføring av tilsyn / ulovlighetsoppfølging vil i mange kommuner kreve økt bemanning på byggesaksområdet.



- I mange kommuner vil forslaget gi et gebyrtap for kommunene – med tilhørende revidering av gebyrregulativene. I den forbindelse hadde det vært nyttig med en klargjøring av hva man kan ta gebyr for – og hva man ikke kan ta gebyr for.

I tillegg er det viktig at tilsyns-appen blir oppdatert, slik at de nye tilsynsområdene blir tatt inn. Dette vil gjøre det lettere for kommunene å starte med tilsyn innenfor de prioriterte områdene.

Videre ønsker vi oss en mindre endring av § 5.1, slik:

«Søknad med vedlegg og erklæring om ansvarsrett skal presenteres i en oversiktlig form og sendes kommunen samlet i ett eksemplar.»

3.5 (s. 69) Forslag til endringer – Kontroll, tilsyn og overtredelsesgebyr:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Her stiller vi spørsmål om ikke foreslått overtredelsesgebyr i 3.5.9 er noe for lavt.

Andre endringer

4.1.2 (s. 75) Nytt i forskrift: Overtredelsesgebyr for forhold i strid med plan:

Kommentarer fra NKF byggesak:

Vi er positive til at dette er med, da det gir muligheter til å følge opp viktige momenter i planer, som en ikke har i dag.

Etter vår vurdering er det første versjon til §16-1 første ledd ny bokstav g som vil være mest formålstjenlig, da dette gir videre muligheter til å følge opp forhold i strid med plan, og gjøre det lettere å få til lokal tilpasning.

Imidlertid vil også dette punktet bidra til merarbeid i kommunene.

Oslo 27. oktober 2014

Med vennlig hilsen

Elisabeth Kynbråten
styreleder NKF byggesak(sign)


Johannes Devik Brekke
rådgiver NKF