

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
14 NOV 2005 05/2258-13	
Ark.	451.0
Avd.	BB / BY / GAH



Saksbehandler:
R. Vordahl
Jorild Steindal

Vår dato:
11.11.05

Vår referanse:
st/2005/6945
619

Deres dato:

Deres referanse:

Høring: NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Innledning:

Vi viser til Deres brev hvor de ber om høringsinstansenes synspunkter på de foreslåtte endringene i Plan- og bygningsloven.

Forbrukerrådet vil først påpeke at vi ser det som svært positivt at departementet foreslår å innføre en ny helhetlig struktur i loven, en forenkling av reglene og en opprydding i forholdet mellom lov og forskrift. Videre ser vi positivt på at lovforslaget har som mål å effektivisere behandlingen av byggesaker og få en mer brukervennlig bygningslovgivning.

Dagens lov er, slik departementet påpeker, til dels komplisert og inneholder ordninger som ikke fungerer tilfredstillende.

Det er således et behov både for en forenkling av selve lovteksten og å gjøre den mer forutsigbar for partene loven omhandler.

Forbrukerrådet støtter de forslagene som går på endring av lovens systematikk, og er av den oppfatning at departementets forslag her er vesentlig bedre enn dagens lovgivning.

Forbrukerrådet har gått igjennom de foreslåtte endringene, og har valgt å kommentere noen av punktene i NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II.

Vi vil i det følgende knytte kommentarer til enkelte av de materielle endringene som foreslås, og i tillegg komme med enkelte forslag til ytterligere endringer hvor lovforslaget etter vår oppfatning har svakheter.

Forbrukerrådets bemerkninger til de enkelte punktene i lovforslaget:

Kapitel 1: Innledende bestemmelser

UTGIVER AV:



Forbrukerrådet
Møre og Romsdal
Nord-Trøndelag
Sør-Trøndelag

Postadresse:
Postboks 671 Sentrum
7407 Trondheim

Besøksadresse:
Dronningens gate 10
7011 Trondheim

Org. nr.:
NO 871 033 382 MVA

E-post og nett:
trondheim@
forbrukerradet.no
forbrukerrapporten.no

Publikumstelefon:
815 58 200
Telefaks:
73 51 49 35

§ 1- 15: Forholdet til forvaltningsloven og klage

Nytt andre ledd andre punktum i Planlovutvalgets forslag til § 1-15: Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dersom det finnes hensiktsmessig kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avvises.

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 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.

Vår innvending mot å avskjære klageadgang for tiltak som er i samsvar med planen er at ikke alle berørte parter følger med i reguleringsprosessen. Mange vil først bli oppmerksom på forholdet når det blir sendt ut nabovarsel i tilknytning til byggesaken. Etter gjeldende rett vil imidlertid borgerne selv være forpliktet til å sette seg inn i de planforslag som kunngjøres; når planen er endelig, gjelder den uavhengig av om den enkelte har satt seg inn i den. Det samme gjelder nye beboere som flytter til et område; de må selv ta risikoen for at det finnes planer som åpner for endringer i eiendomsutnyttelsen. Etter vår oppfatning er denne innskrenkningen i klageadgangen for omfattende, selv om det ikke skulle være i strid med forvaltningslovens prinsipper. Etter vår oppfatning vil en begrensning mot klagerett i de tilfeller saken tidligere har vært påklaget, ivareta effektivitetshensynene på tilstrekkelig måte.

Kapittel 21: Krav til innhold og behandling av søknader

§ 21-1 Forhåndskonferanser

Bygningslovutvalget har følgende forslag til bestemmelse § 21-1

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal føres og undertegnes i forhåndskonferansen.

Forhåndskonferanser kan slik vi ser det være et viktig verktøy for tidlig avklaring i byggesaker, både i forhold til tiltakshavers behov for fortutsigbarhet og av hensyn til offentlige interesser og tredjemannsinteresser.

Faren med slike konferanser er slik vi ser det, at en part kan påta seg ansvar/ plikter ut over det som loven hjemler. I en situasjon der tiltakshaven har interesse av å få en rask avklaring og kommunen krever en forhåndskonferanse, er det en fare for at en kan føle seg presset til å akseptere uhjemlede plikter, i en forhåndskonferanse.

Det er imidlertid foreslått et nytt *fjerde punktum* der det fremgår at et referatet skal føres og undertegnes av begge parter i selve forhåndskonferansen. Lovteksten bør presisere at referatet skal inneholde de konklusjoner og forutsetninger som er lagt til grunn, og at dette danner ett grunnlag for videre behandling i saken. På den måten unngår man etterfølgende uenighet og diskusjon rundt hva som fant sted. En slik referatplikt hos kommunen vil kunne medføre at bruk av uhjemlede forutsetninger i en byggesak begrenses. Man unngår videre at

tiltakshaver blir gående i usikkerhet i lang tid og vente på referatet, slik at hovedhensikten med forhåndskonferansen svekkes.

§ 21- 4 Behandling av søknader i kommunen

Bygningslovutvalget har følgende forslag til ny bestemmelse i § 21- 4 .5 ledd:

Kommunen kan iverksette muntlige saksforberedelser, herunder innkalle tiltakshaver, søker, naboer, gjenboere og andre med rettslig klageinteresse til forhandlinger og mekling

Forslaget gir en lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i saker etter Plan- og bygningsloven.

Forbrukerrådet ser positivt på innføringen av meklingsordning på generelt grunnlag. Megling kan være et tiltak som kan løse konflikter raskt og effektivt, og som etter vår oppfatning kan før til en effektivisering og forenkling av klagebehandlingen. Forbrukeren som tiltakshaver vil også kunne få følelsen av å bli tatt på alvor, selv om muntlig veiledning under saksbehandlingen vil kunne ha samme nytte. Ved en mekling kan en få misforståelser ut av verden, og spare tid dersom alternativet er en langvarig brevveksling for å få fakta på det rene.

Vi ser det som en forutsetning at meglingen kommer inn tidlig i prosessen – før saken er fastlåst. Dessuten at tvistes spørsmålet er relativt enkelt og av ”fysisk art” – ikke komplisert juridisk. Videre anføres det fra vår side at mekling innenfor gjeldende rett gir uansett lite spillerom for fleksible løsninger

Når disse forutsetningene ligger til grunn, vil mekling gi muligheter til å løse tvister i byggesaker på en helhetlig og fleksibel måte. Vi antar videre at et meklingsresultatet vil skape et bedre klima mellom partene. Sett ut i fra at partene selv har vært med på å forme utfallet av saken. Dette vil for eksempel være nyttig når det er to naboer som står i konflikt om en byggesak,

Forbrukerrådet ser på tross av dette en del uheldige sider ved en slik meklingsordning. Bekymringen er stor når det gjelder saker der en forbruker står mot en profesjonell utbygger. I slike saker vil styrkeforholdet mellom partene være så ujevnt at faren er stor for at forbrukeren under en slik mekling vil føle seg presset til å inngå uheldige avtaler, eller vil føle seg presset til å oppgi sine rettigheter.

Rollefordelingen/ rolleblanding mellom meklingsmann og saksbehandler setter vi også spørsmålsteget ved. Her åpnes det for at en av partene, etter ett mislykket meklingsforsøk, vil kunne føle at kommunen er forutinntatt i den videre behandlingen av saken. Vi setter også spørsmålsteget ved om kommunale saksbehandlere er gode nok og har trening nok som mekler, i alle fall der profesjonell utbygger er en av partene i meglingen.

Loven bør med bakgrunn av dette presisere meklingsmannens nøytrale rolle. Videre bør det utarbeides forskrifter etter mal fra rettsmeklingsforskriften. Uten slike forskrifter vil det etter vår oppfatning være vanskelig å gjennomføre en nøytral mekling i henhold til intensjonene, og vi anbefaler da at en ikke innfører slik mekling. Noe som er rettstilstanden i Sverige og Danmark.

Vi vil til slutt bemerke at vi finner det svært positivt at ingen av partene skal belastes ett gebyr/ tileggsgebyr for meklingen, noe som må være en forutsetning ved innføringen av en slik ordningen.

§ 21-7 Bygningsmyndighetenes tidsfrister

Forbrukerrådet finner det svært positivt at det de siste årene er innført en rekke nye tidsfrister som gjelder behandling av byggesaker. Tidsfrister er med på å sikre effektivitet hos

myndighetene og forutsigbarhet for søkerne. Det er videre flott at det er knyttet sanksjoner til overtredelse av noen av fristene ved at saksbehandlingsgebyret reduseres dersom fristen overskrides. Det følger av dette at Forbrukerrådet er imot enhver fjerning av eksisterende frister.

Forslag til ytterligere frist, jf. NOU 2005:12 pkt. 13.5.4.1

I dag har kommunene ikke en saksbehandlingsfrist i byggesaker med planspørsmål. Bygningslovutvalget foreslår i lovutkastets § 21-7, 6. ledd følgende bestemmelse:

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2, som krever dispensasjon fra plangrunnlaget, skal avgjøres av kommunen innen 16 uker. Det samme gjelder hvor det er fremmet særskilt søknad om dispensasjon fra plangrunnlaget.

Dette innebærer at det settes en frist på 16 uker i saker som gjelder dispensasjon fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan (etter planlovutvalgets forslag: områdeplan og detaljplan). Kommunen skal imidlertid ikke ha tidsfrist i saker med dispensasjon fra lovens øvrige planbestemmelser, jf. gjeldende lov §§ 17-2, 23 og 33.

Forbrukerrådet slutter seg til at det settes tidsfrister også for denne typen saker. Søknad om dispensasjon fra plan vil typisk være praktisk i boligområder med gamle reguleringsplaner, der normen for bygging i området ikke lenger følger reguleringsplanen. Det vil derfor lett slå urettferdig ut dersom slike saker ikke skal være underlagt tidsfrister. I slike saker hvor planene er gamle og uklare vil det dessuten ofte være uklart om tiltaket vil være avhengig av dispensasjon eller ikke, kommunen vil i disse tilfellene uansett måtte sette i gang arbeidet med saken med henblikk på at tidsfristen skal holdes. Forbrukerrådet er imidlertid av den oppfatning at det ikke er nødvendig å ha en lengre saksbehandlingsfrist for saker som gjelder dispensasjon fra plan.

Utvalget foreslår at det ikke skal være tidsfrister i saker hvor det søkes om dispensasjon fra gjeldende lov § 17-2 (Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen), § 23 (Plikt til å utarbeide reguleringsplan – forholdet til overordnede planer) og § 33 (Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid). Forbrukerrådet ser at det kan være behov for lenge saksbehandlingstid i disse sakene enn i andre saker. Vi finner det likevel betenkelig at sakene ikke underlegges en saksbehandlingsfrist i det hele tatt. Med tanke på det sterke fokuset på frister vil dette lett føre til at disse sakene blir nedprioritert. Forbrukerrådet foreslår derfor at man innfører en saksbehandlingsfrist på 16 uker i denne typen saker.

Spesielt om konsekvensene ved oversittelse av frister, jf. NOU 2005:12 pkt. 13.5.6

Forbrukerrådet slutter seg til utvalgets vurdering om at man fortsatt skal ha sanksjoner knyttet til oversittelse av tidsfristene. Man bør videre vurdere om det er mulig å innføre sanksjoner også i forbindelse med saker som det ikke knytter seg gebyr til.

Tidsfrister for klageinstansen ved behandling av klager i byggesaker, jf. NOU 2005:12 pkt. 13.5.6

I lovutkastet § 21-7, 12. ledd er det foreslått følgende bestemmelse:

Klage skal avgjøres av klageinstansen innen 12 uker. I særlig kompliserte saker kan klageinstansen forlenge fristen. I en klagesak der det er gitt utsatt iverksettelse i medhold av forvaltningsloven § 42, skal klagen behandles av klageinstansen innen 6 uker.

Forbrukerrådet stiller seg bak forslaget om at det også skal være frist for klageinstansens behandling av saker. Dette øker forutberegneligheten for søkeren, og gir en klar tidsmessig begrensning i de tilfellene noen ønsker å trenere et tiltak gjennom klage. Selv om det ikke er gitt oppsettende virkning vil de færreste, særlig forbrukere, ta sjansen på å starte et tiltak før saken er ferdigbehandlet i klageinstansen. Fristen vil videre kunne bidra til at det ikke vil være store forskjeller i saksbehandlingstiden ved klagesaker fra fylke til fylke.

Forbrukerrådet ser det i utgangspunktet som positivt at fristen er så kort som mulig. Vi har imidlertid ikke nok informasjon for å kunne avgjøre om en tolv ukers frist eller en 9 ukers frist vil være best i øyeblikket. Dersom 12 ukers fristen skulle bli vedtatt, bør imidlertid en kortere frist kunne vurderes på et senere tidspunkt når 12 ukers fristen har blitt innarbeidet hos fylkesmennene.

Plassering av tidsfristbestemmelser i bygningslovgivningen, jf. NOU 2005:12 pkt 13.5.7

Forbrukerrådet slutter seg til utvalgets forslag om at samtlige tidsfrister samles i en lovbestemmelse, jf. lovforslagets § 21-7.

Med hensyn til reglene om beregning av tidsfrister er Forbrukerrådet enig i at disse kan plasseres i saksbehandlingsforskriften. Reglene står i dag i forskriftens § 24, og utvalget foreslår at gjeldende bestemmelser videreføres. Bestemmelsene lyder slik:

For meldinger, søknader, foreleggelse for andre myndigheter, anmodninger om midlertidig brukstillatelse og krav om ferdigattest gjelder tidsfristen fra disse er mottatt og til vedtak er sendt.

Der kommunen bruker standardisert anmodning om forhåndskonferanse løper fristen fra kommunen har mottatt denne.

For klagesaker gjelder fristen fra klagen er mottatt i kommunen og klagefristen er utløpt. Fristen gjelder til saken er oversendt klageinstansen eller nytt vedtak er sendt partene.

Nødvendig tidsbruk for feilretting eller supplering av opplysninger kommer i tillegg til fristen.

Slik Forbrukerrådet ser det er det behov for nærmere regulering av når tidsfristen starter. Slik reglene er i dag vil det lett kunne oppstå uenigheter mellom søkerne og kommunen om for eksempel konsekvensene av at søknader ikke er fullstendige. For søkere som er forbrukere vil dessuten en mangelfull søknad gjerne skyldes at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har overholdt sin veiledningsplikt. I disse tilfellene vil det være urimelig at fristen utsettes.

Forbrukerrådets bemerkninger til lovforslagets kapitler 22 til 25

Innledende bemerkninger

Forbrukerrådet har tidligere stilt seg kritisk til om dagens systemer for ansvar, kontroll og tilsyn i byggesaker er egnet til å gi trygghet for at bygget, for eksempel en bolig, er oppført i henhold til gjeldende krav i plan- og bygningslovgivningen.

Fra et forbrukersynspunkt vil det selvsagt være ønskelig at omfanget av byggefeil og ulovlige løsninger i tiltak etter plan- og bygningsloven reduseres til et minimum. En forbruker som skal kjøpe et bygg under oppføring eller som selv opptrer som byggherre vil i de fleste tilfeller mangle kunnskaper om både tekniske krav og om hvilke løsninger som tilfredstillende lover og regler. Forbrukerrådet ser at alle forhold som gjelder kontraktsrettslig oppfyllelse ikke kan (eller skal) løses gjennom plan- og bygningsloven og bestemmelser gitt i medhold av denne. Det er imidlertid viktig for forbrukerne at de systemer som det offentlige har for etterlevelse av lovgivningen på området fungerer tilfredstillende. Brudd på lovgivningen kan lett få store konsekvenser for forbrukerne. For eksempel ved at ferdigattest ikke gis. En positiv ringvirkning kan være at bygg også på andre områder blir oppført med et tilfredstillende resultat.

Forbrukerrådet kan likevel slutte seg til utvalgets vurdering om at det i dag vil være mer hensiktsmessig å foreta justeringer i dagens system, enn å føre kontrollansvaret tilbake til kommunene. Dette til tross for at vi ser betenkeligheter ved at ordningen i stor grad baserer seg på tillit til de ulike foretakene. Det legges vekt på at dagens ordninger har muligheter for forbedringer, og at det kan slå uheldig ut for brukerne dersom systemet endres drastisk etter så vidt kort tid.

Utvalget har vurdert hvilken rolle det offentlige bør ha i byggesaker. Forbrukerrådet slutter seg, som nevnt over, til utvalgets vurdering av at det er nødvendig med endringer og innstramminger i dagens systemer for ansvar, kontroll og tilsyn.

Kapittel 22. Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker

Utvalget baserer reformarbeidet på en videreutvikling av den eksisterende godkjenningsordning. Med tanke på at godkjenningsordningen er relativt ny og at det vil kreve ressurser og medføre usikkerhet for brukerne dersom denne endres har Forbrukerrådet ikke sterke motforestillinger mot dette.

Forslag til endringer

Det er en bred enighet om at godkjenningsordningen ikke fungerer tilfredstillende, etter dagens system.

Utvalget uttaler følgende i pkt. 16.6.2 i NOU 2005:12:

Når Bygningslovutvalget har vurdert forbedringsmuligheter i gjeldende ordning er det basert på at de regelendringer som foreslås skal kunne føre til kvalitetsheving i det ferdige byggverk. Det er imidlertid en rekke faktorer som avgjør hvor vidt og hvor raskt kvalitetsheving kan skje. Regelendringer alene er ikke nok. Forbedringspotensialet ligger i stor grad i praktiseringen av regelverket hos både foretakene og bygningsmyndighetene, herunder Statens bygningstekniske etat som forvalter av sentral godkjenning. Foretakenes vilje til å etterleve regelverket samt riktig bruk av kompetanse er avgjørende for om kvalitet oppnås.

Utvalget fremhever på denne bakgrunn viktigheten av tilsyn som igjen vil føre til innrapportering av foretak som ikke følger reglene i plan- og bygningslovgivningen. Forbrukerrådet er enig i at det er viktig å forbedre tilsynsordningen. Dette bør likevel ikke forhindre at man også ser på om det er mulig å komme med innstramminger i godkjenningsordningen.

Forbrukerrådet har følgende kommentarer til momenter som tas opp i NOU 2005:12 pkt 16.6.2:

Ad. Obligatorisk sentral godkjenning

Utvalget har foreslått å fjerne ordningen med lokal godkjenning av foretak, jf. lovforslagets § 22-1, 2. ledd.

Forbrukerrådet antar at det som hovedregel vil være en fordel for tiltakshavere/forbrukere å ha et enhetlig system med hensyn til godkjenning. Forbrukerrådet støtter derfor Bygningsutvalgets forslag om at ordningen med lokal godkjenning skal falle bort. Samtidig er det viktig at systemet med sentral godkjenning forbedres.

Lovverket bør imidlertid gi mulighet for at forbrukere skal ha anledning til å søke om godkjenning for ansvarsrett for å bygge egen bolig. Vi finner det svært beklagelig dersom forbrukerne skal være forhindret fra for eksempel å oppføre egen grunnmur.

Ad. Tilsyn og bedre rapportering

I lovutkastets kapittel 22 bør det tas inn en bestemmelse om at Statens byggt tekniske etat skal føre tilsyn med godkjente foretak.

Ad. Kort vei mellom manglende etterlevelse av rettsreglene og tilbaketrekking av godkjenning

I lovforslagets § 22.2, 1. og 2. ledd står det følgende:

Godkjenning av ansvarsrett skal trekkes tilbake dersom godkjent foretak ikke lenger har de nødvendige kvalifikasjoner for ansvarsrett.

Godkjenning for ansvarsrett skal også trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Terskelen må ikke være for stor for å fjerne sentral godkjenning. Dette er viktig både fordi det utelukker selskaper som ikke bør ha godkjenning, og fordi det kan ha en preventiv virkning. Forbrukerrådet stiller seg på denne bakgrunn tvilende til om formuleringen om at godkjenning skal trekkes tilbake ved "alvorlige eller gjentatte overtredelser" i tilstrekkelig grad signaliserer at overtredelse av bestemmelsene vil få konsekvenser. Et forslag til en annen formulering er at godkjenning skal trekkes tilbake ved "ikke uvesentlige eller gjentatte overtredelser".

Ad. Obligatorisk etterutdanning

Forbrukerrådet er positive til at det stilles krav til obligatorisk etterutdanning.

Ad. Klargjøring av godkjenningsordningens formål

Forbrukerrådet mener at en klargjøring av godkjenningsordningens formål og konsekvenser av å ikke ha godkjenning, eller miste godkjenning bør fremkomme i lovtekst.

Kapittel 23. Oppgave og ansvar i byggesaker

I lovforslagets § 23-7 står det følgende:

Kommunen kan trekke tilbake ansvarsrett som er gitt etter § 21-4 andre ledd når den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet eller dersom vedkommende i angjeldende sak, eller tidligere, har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven. Før dette skjer skal vedkommende gis anledning til å uttale seg. Kommunen skal melde tilbaketrekning av ansvarsrett til godkjenningsorganet etter § 22-1.

Det er viktig at kommunen skal melde tilbaketrekking av ansvarsrett til godkjenningsorganet. Her bør det bli en ordning der kommunen melder til godkjenningsorganet alle de tilfeller hvor det er avdekket feil og mangler ved et foretak. En rekke foretak har arbeid i flere kommuner og godkjenningsorganet vil derfor være mest egnet til å få oversikt over hvilke foretak som ikke er kvalifiserte.

Kapittel 24. Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak

Utvalget legger til grunn at det er nødvendig med grep som i større grad sikrer at kontrollen faktisk bidrar til kvalitetsheving i prosjektene. Et slikt grep er å kreve uavhengig kontroll i større omfang. Dette er foreslått gjort på to måter:

1. Klargjøre i loven at egenkontroll og uavhengig kontroll er likestilte kontrollformer. Lovforslaget § 24-1, 2. ledd:

Kontroll skal utføres av det prosjekterende eller utførende foretak selv som egenkontroll eller av et annet foretak som uavhengig kontroll. Kommunen avgjør kontrollformen.

Forbrukerrådet mener det er positivt at egenkontroll og uavhengig kontroll uttrykkelig likestilles i loven.

Utvalget uttaler følgende i pkt 15.2.7.2.1 i NOU 2005:12:

For det første foreslår utvalget å klargjøre i loven at egenkontroll og uavhengig kontroll er likestilte kontrollformer. Ansvarlig søker foreslår kontrollform. Kommunen avgjør hvilken kontrollform som skal anvendes. Kommunen skal vurdere kontrollform i hver enkelt søknad blant annet ut i fra kontrollforetakets kvalifikasjoner og gjennomføring av tidligere kontrolloppdrag, valg av løsninger, sannsynlighet for feil, tiltakets vanskelighetsgrad, konsekvenser ved feil eller mangler og andre forhold ved tiltaket. Uavhengig kontroll er ingen unntaksregel, men skal benyttes i alle saker hvor det er nødvendig for å kunne sikre en tilfredsstillende kontroll. Bygningslovutvalget er av den oppfatning at klargjøringen vil bidra til å legitimere kommunens rett og plikt til å kreve en annen kontrollform der det etter en konkret vurdering er nødvendig. Gjennom presiseringen mener utvalget dermed at det ligger til rette for økt bruk av uavhengig kontroll og at dette vil øke kvaliteten på det som bygges.

Forbrukerrådet stiller spørsmålstegn ved om de grep utvalget har gjort er tilstrekkelige for å øke andelen av uavhengige kontroller. Utvalgets merknader tyder på at det fremdeles skal noe ekstra til for at man skal kunne kreve uavhengig kontroll.

Det vil uansett være viktig at det gis nærmere bestemmelser om hvilke vurderinger kommunen skal foreta.

2. Obligatorisk uavhengig kontroll på kritiske punkter

Lovforslaget § 24-1, 3. ledd:

For viktige og kritiske kontrollområder skal det gjennomføres helhetlig og uavhengig kontroll.

Forbrukerrådet støtter utvalgets forslag om at det på viktige og kritiske kontrollområder skal gjennomføres en obligatorisk helhetlig og uavhengig kontroll.

Nærmere bestemmelser om hvilke tilfeller dette gjelder bør først og fremst fastsettes i forskrift og ikke i veiledninger som ikke er juridisk bindende.

Utvalget uttaler avslutningsvis i kapittel 15:

Utvalget mener at dagens eventuelle problemer i stor grad må tilskrives aktørenes egen manglende lojalitet til regelverket eller manglende forståelse av den oppgave og ansvar man faktisk har når man påtar seg oppgaven å kontrollere andres arbeid. Utvalget kan ikke se at dette er et grunnleggende regelverksproblem.

Forbrukerrådet vil bemerke til dette at når det offentlige overfører oppgaver til det private av effektivitetshensyn vil det fremdeles være det offentliges oppgave å lage systemer som sikrer at dette ikke går på bekostning av borgernes rettssikkerhet.

Kapittel 25 Tilsyn

Lovforslagets § 25-1 Tilsynsplikt

Forbrukerrådet er enig med Bygningsutvalget i at tilsynssystemet ikke fungerer så effektivt som ønskelig. Det er derfor viktig at kommunenes tilsynsplikt i byggesaker synliggjøres ved at det tas inn egne bestemmelser om tilsyn i loven hvor tilsynsplikten klargjøres, jf. lovutkastets §§ 25-1 og 25-2.

I lovutkastets § 25-1, 2. ledd står det at kommunen skal føre tilsyn ”i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd”.

Forbrukerrådet stiller seg tvilende til om den foreslåtte lovtekstens formulering vil føre til at kommunene utfører det nødvendige antall tilsyn.

Det fremgår av NOUen (pkt 17.4.2) at 45% av kommunen i dag ikke fører tilsyn i det hele tatt. Dette innebærer blant annet at aktører i enkelte områder kan føle seg rimelig trygge på det ikke vil bli ført tilsyn med det arbeidet som gjøres.

Som også Bygningslovutvalget bemerker har kommunene mange oppgaver og en begrenset ressursituasjon. Det vil derfor være grunn til å anta at kommunene i mange tilfeller vil prioritere saksbehandling, som det knytter seg tidsfrister med tilhørende sanksjoner til, foran tilsyn. Det er etter Forbrukerrådets oppfatning viktig å signalisere at alle stadier i prosessen skal prioriteres på lik linje. Forbrukerrådet foreslår derfor, som det også ble foreslått av flere høringsinstanser i forrige høringsrunde, at kommunene blir pålagt å gjennomføre et minimum antall tilsyn per år.

Kommunen kan for eksempel pålegges å føre tilsyn med en prosentandel av det gjennomsnittlige antall byggesaker den har per år, eller det kan gis en bestemmelse i loven om at departementet (Statens byggtekniske etat) skal gi de ulike kommunene pålegg om antall tilsyn pr år. Nærmere bestemmelser kan gis i forskrift.

Forbrukerrådet er enig i at det tas inn i lovteksten at det er adgang til interkommunalt samarbeid om tilsyn. Et slikt samarbeid kan være spesielt viktig i små kommuner med begrenset kompetanse og begrensede ressurser.

Forbrukerrådet slutter seg til kravet om obligatoriske tilsynsrapporter som skal sendes Statens byggt tekniske etat, jf lovforslagets § 25-2, 3. ledd.

Kapittel 29 Krav til tiltaket

Bygningslovutvalget har følgende forslag til ny bestemmelse i § 29- 2 Krav til brukbarhet og forsvarlighet:

Ethvert tiltak skal innenfor sin funksjon kunne brukes av alle, herunder oppfylle krav til forsvarlig sikkerhet, helse, og miljø i eller i medhold av loven og ikke medføre fare.

Bygningslovutvalgets lovforslag legger nå inn en klar forutsetning om universell utforming. Forbrukerrådet ser svært positivt på at ethvert tiltak etter loven skal innenfor sin funksjon kunne brukes av alle, herunder oppfylle krav til forsvarlig sikkerhet, helse og miljø. Satsning på universell utforming vil også bidra til å redusere hindringene i boligmarkedet, slik vi ser det

Kapittel 38 Gebyr

§ 38-1 Gebyrer

Bygningslovutvalget har følgende forslag til ny bestemmelse § 38-1 Gebyr :

Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, tillatelse, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger. Ved regulativ kan også fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særlige skjønnsretter. Regulativene vedtas av kommunestyret selv.

Kommunen kan kreve gebyr for behandling av klage. Departementet gir forskrift med nærmere regler om gebyrets størrelse, vilkår for tilbakebetaling av gebyret mv.

Offentlige tjenester som nevnt i første ledd første og tredje punktum, kan gjøres betinget av at gebyr er innbetalt.

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes av årsavgiften.

Bygningslovutvalgets lovforslag legger nå inn en klar forutsetning om at samtlige gebyr ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Dette er en klar lovfesting av

at gebyret ikke kan settes høyere en til selvkost, og at tjenestene skal være kostnadseffektive. Dette er et syn Forbrukerrådet støtter fullt ut. Det fremgår av Bygningslovutvalgets forslag at det legges opp til en aksept av en viss form for standardisering av gebyrsatsene. Forbrukerrådet er åpne for en slik standardisering/gjennomsnittskostnad, så lenge prinsippene om kostnadseffektivitet og selvkost ligger til grunn for fastsettelsen.

Undersøkelser foretatt av byggesaksgebyrene rundt i kommunene avdekker ekstreme forskjeller på gebyrene fra kommune til kommune. Dette viser undersøkelser både utført av Forbrukerrådet, Huseiernes(september 2001) og senest undersøkelse utført av TV2 24.08.05. Mange faktorer kan være utslagsgivende for disse forskjellene, men utfordringen ved disse gebyrene er at kommunenes selvkost prinsipp er vanskelig å etterprøve.

Reglene knyttet til selvkost er imidlertid så vanskelige og tallene så utilgjengelige, at det er nesten umulig for oss å kunne etterprøve lovligheten av gebyrfastsettelsen.

Slik Forbrukerrådet ser det, må det lages systemer som gjør det mye enklere for forbrukerne å kontrollere om kommunen tar et lovlig gebyr.

Forbrukerrådet er av den oppfatning at det i forskrifts form må reguleres en felles oversiktlig regnskapsplattform slik at etterkontroll er mulig. Forbrukerrådet mener at forskriften må inneholde egne krav til kommunerevisjonen om å kontrollere at avgiftsberegningen følger prinsippet om selvkost. Revisjonene i enkelte kommuner ser det i dag ikke som en del av oppgaven å kontrollere at selvkost blir fulgt når gebyrer fastsettes.

I dag foreligger det ikke andre kontrollmuligheter, bl.a. fordi beregningsgrunnlaget er for vanskelig tilgjengelig for de folkevalgte, innbyggerne og også andre interesserte parter, Eventuelt at et Statlig organ har en kontrollfunksjon med gebyr størrelsene. Vi ser også at behovet for en maksimumssats blir inntatt i forskrifts form.

§38-1 1.ledd siste punkt:

Forbrukerrådet vil bemerke at allmennhetens rett til dokumentinnsyn er en viktig del av norsk offentlig forvaltning. Sentrale begrep som rettsikkerhet, demokrati og informasjon ligger bak offentlighetsprinsippet.

Hovedregelen etter offentlighetsloven § 8 er at et forvaltningsorgan ikke har rett til å kreve betaling for innsyn i offentlige dokumenter. Som forskriften selv legger opp til kan gebyr ikke kreves i de tilfeller det bes om dokumenter til bruk i en pågående forvaltningssak i kommunen, og den som ber om dokumentene er part eller har rettslig klageinteresse i saken. Betalingsfrihet for kopier er derfor etter Forbrukerrådets oppfatning lovens sentrale utgangspunkt.

Forbrukerrådet mener at grunnleggende rettighetsinformasjon og pliktinformasjon, samt info i tilknytning til partsinnsynsretten og generell saksinformasjon etter offentlighetsloven, skal være gratis tilgjengelig.

Rådet mener det er uheldig dersom det blir slik at den enkelte forbruker skal måtte betale for kopier av opplysninger hun eller han ønsker og trenger. Rådet viser til at offentlige etater har en utstrakt informasjons- og opplysningsplikt overfor publikum. I et informasjonssamfunn bør tilgjengelighet og brukervennlighet stå sentralt. Rådet deler derfor ikke Bygningslovutvalgets vurdering av at det er naturlig at adgangen til å ta gebyr for kopier knyttes til type dokument og ikke hvem som ber om kopien

§ 38-1 andre ledd Gebyr for klager

Spørsmålet om innføring av et klagegebyr etter Plan- og bygningsloven var allerede drøftet ved NOU 1976:27 side 26- 28.

Forenklingsutvalget kom da frem da frem til at det ikke burde åpnes for en slik adgang til å innføre klagegebyr.

Forbrukerrådet sier et klart nei til at det åpnes for at kommunene kan innføre et klagegebyr på behandling av klagesaker etter Plan- og bygningsloven.

Den normale ordningen i norsk forvaltning er at det ikke koster noe å klage over en forvaltningsavgjørelse.

Bygningslovutvalget ser på sin side ingen rettslige hinder for å innføre gebyr på kommunenes klagesaksbehandling.

At man ikke ser rettslige hindre for å innføre et slikt gebyr betyr ikke at gebyret er uproblematisk. Forbrukerrådet reagerer på at dette gebyret foreslås innført for å begrense forbrukernes adgang til å benytte sin klagerett, og ikke for å dekke kommunenes utgifter. Det er urimelig med et slikt gebyr hvis det fører til at forbrukerens økonomiske evne blir avgjørende for om man kan klage eller ikke. Spesielt uheldig er det med tanke på at man i slike saker ofte er en ufrivillig part, i motsetning til gebyr på egen byggesaksbehandling der man betaler for en ønsket tjeneste. Forslage har også en uheldig sosial profil ved at personer/grupper med sterk økonomi vil klage, mens personer med liten økonomisk evne, som kanskje blir vel så skadelidende, ikke klager på grunn av gebyret.

Forbrukerrådet ønsker ingen innskrenkning i forbrukernes mulighet til å klage, ved at det settes et gebyr på klage adgangen.

OBLIGATORISK BYGGEFEILFORSIKRING

Avslutningsvis vil vi komme med noen generelle bemerkninger til utvalgets tileggsmandat, obligatorisk byggefeilforsikring.

Lov om obligatorisk byggefeilforsikring ble i 1993 innført i Sverige. Forsikringen dekker alvorlige byggefeil som viser seg innen 10 år etter byggingen.

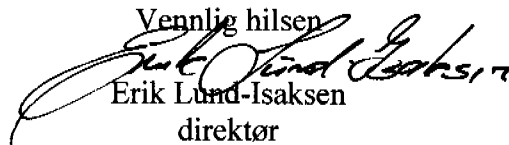
Forsikringen er obligatorisk så lenge det er tale om oppføring eller større ombygging av bolighus som krever byggemelding etter plan- og bygglagen. I følge forarbeidene skulle loven i utgangspunktet bare gjelde hus med flere boenheter, men dette fremgår ikke av lovteksten slik den ble vedtatt. Eneboliger omfattes derfor også av ordlyden. Det er entreprenøren som pålegges å tegne forsikringen.

Hensynet bak loven er å gi forbrukeren beskyttelse mot de store kostnadene som kan oppstå ved byggefeil og skader som følger av slike feil. I tillegg skal forsikringen sørge for at byggefeil og eventuelle følgeskader blir avhjulpet så snart som mulig uten at avhjelp skal drøye ut i tid på grunn av tvister om hvem som er ansvarlig. I og med at dette er en forsikringsordning, avhenger ikke reklamasjonen av at byggefirmaet fortsatt eksisterer eller har midler til å dekke omkostningene.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kommunaldepartementet i 1990 vurderte spørsmålet om obligatorisk byggefeilforsikring i Norge. Innstilling fra arbeidsgruppen ble gitt i 1995, men i forbindelse med behandlingen av lovforslaget, ble det ikke flertall for denne ordningen. Konklusjonen var at en slik ordning må baseres på frivillighet og at konkurranse mellom forsikringsselskapene sammen med etterspørselen i markedet vil ivareta dette.

I Kommunalkomiteéns innstilling nr 229 (2003-2004) til Stortinget, er temaet tatt opp på nytt. Det vises til at slike forsikringsordninger ikke har blitt introdusert av norske forsikringsselskaper. I innstillingen fremheves det at en ordning med obligatorisk byggefeilforsikring kan redusere problemene med svart arbeid i byggebransjen. I tillegg vises det til at forsikringsordningen kan bidra til å høyne kvaliteten på bygg og mer rettferdig konkurranse mellom aktørene i markedet. Dette vil igjen gi større trygghet for forbrukeren. På grunnlag av dette fremmes det forslag om at Stortinget skal be Regjeringen vurdere hvorvidt det bør innføres en ordning med obligatorisk byggefeilforsikring i Norge. Forbrukerrådet ser på grunnlag av dette at temaet er aktuelt også i Norge nå. Vi vil derfor se nærmere på om dette er en ordning vi skal jobbe for å få lovfestet. Vi er ikke av den oppfatning at Plan og byggingsloven er riktig plassering rent lovteknisk., når det gjelder selve innføringene av forsikringen, men at en kontroll av at forsikringen virkelig er tegnet, legges inn under den alminnelige byggesaksbehandlingen.

Vennlig hilsen


Erik Lund-Isaksen
direktør


for Roger Helde
underdirektør