



FORTIDSMINNEFORENINGEN
The Society for the Preservation of Norwegian Ancient Monuments

KOMM. OG REG. DEP

01 DES 2005

05/2258-47

4510

BE 767/6AH

telefaks

TIL: Bolig- og bygningsskade i kommunaldept. Til faksnr.: 22 24 27 36

FRA: John A. Berto, For- Fra faksnr.:
tidsminneforeningen

Dato: 30.11.05 Antall sider: 9

Vedr.: _____

Samme høringsuttalelse er
også sendt på mail til
bygningsev@krd.dep.no

mvh
John A. Berto



FORTIDSMINNEFORENINGEN

The Society for the Preservation of Norwegian Ancient Monuments

Til
Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Pb. 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 30. november 2005
Vårt journalnr. 385/2005

Høringsuttalelse NOU 2005:12 – referanse 05/2258

Fortidsminneforeningen har i brev av 04.02.03 uttalt seg til bygningslovutvalgets første utredning, NOU 2003: 24. Foreningen setter pris på at følgende nå er innarbeidet:

- loven er bedre strukturert og lettere å finne fram i
- meldingsbestemmelsene utgår – alle byggetiltak blir søknadspliktige
- krav til søknad tilpasses sakstype
- landbruksbygninger behandles på samme måte som andre bygninger
- straffebestemmelsene er skjerpet
- strengere tekniske krav til eldre bebyggelse er avvist
- pålegg om vedlikehold kan begrunnes med en bygnings verneverdi
- deler av §§ 74 og 92 er koblet sammen under overskriften "arkitektonisk utforming"

Fortidsminneforeningen støtter disse endringsforslagene og ber om at de følges opp i det videre arbeidet med revisjon av loven.

Selv om det er gjort store forbedringer med loven når det gjelder struktur og forenkling, savner foreningen noen nye grep som kan gjøre loven til et enda bedre virkemiddel for det som burde være lovens hovedhensikt - nemlig å sikre kvaliteten på våre bygde omgivelser. Skal man oppnå dette, må fokuset rettes i større grad mot det eksisterende miljø og like mye mot kulturhistoriske verdier som mot tekniske tema.

De undersøkelser som er gjort etter siste revisjon av PBL gir ikke holdepunkt for at kvaliteten har økt, eller at antall byggfeil er redusert. Det har heller ikke blitt mindre arbeid i kommunene, selv om oppgavene har blitt redusert. Samtidig har papirarbeidet økt for de private. Godkjenningsordningen synes ikke å sikre at de som er registrert i

Fortidsminneforeningen
Dronningens gt. 11, N-0152 Oslo. Telefon 23 31 70 70 – Telefaks 23 31 70 50
e-post: balto@fortidsminneforeningen.no

denne alltid har de nødvendige kvalifikasjoner og det er små muligheter for å reagere raskt og adekvat når feil og mangler oppstår.

Fortidsminneforeningen vil understreke at Plan- og bygningsloven er en særdeles viktig lov for kulturminnevernet fordi

- den omfatter flest kulturminner
- den er lokaldemokratiets verktøy

Med dagens kommuneøkonomi og planleggingspraksis er det små muligheter for at det som finnes av interessante og verdifulle kulturminner fra nyere tid - spesielt det siste århundret - vil bli vurdert og ivaretatt gjennom oppdaterte reguleringsplaner. Fortidsminneforeningen vil derfor be innstendig om at byggesaksdelen av plan- og bygningsloven gjøres til et bedre verktøy for å sikre disse kulturminnene enn det NOU 2005:12 legger opp til.

Fortidsminneforeningen mener at det finnes gode muligheter for å forbedre loven ytterligere og vil fokusere på noen utvalgte tema:

Kap. 7 Lovens formål

Planlovutvalget la i NOU 2003:14 fram et revidert forslag til formålsbestemmelse. I dette ble det sagt at loven "skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer", "estetikk og god byggeskikk" og at vedtak om utbygging og vern bygger på "en allsidig og langsiktig vurdering".

Bygningslovutvalget sier seg enig i at "det bør være en felles formålsbestemmelse" (s.107), men at det er "i tvil om hensiktsmessigheten av en så omfattende bestemmelse som Planlovutvalget har foreslått". Videre at det vil "foreslå en kortere og mer konsis formålsbestemmelse som synliggjør de mer spesifikke hovedformål med en felles plan- og bygningslov." (side 108)

Det er med forbauselse vi registrerer at Bygningslovutvalgets forslag til formålsbestemmelse er akkurat like lang som Planlovutvalget sitt (7 setninger), men en rekke av de overordnede og langsiktige målsettingene som dreier seg om miljø og kvalitet er luket bort! I stedet er det tatt inn formuleringer som finnes andre steder i loven og dermed ikke tilfører noe nytt og vesentlig for de som skal bruke denne.

Kommentarer til Bygningslovutvalgets alternative formålsparagraf:

- § 1-1: "Planlegging etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet..." Dette synes å være ivaretatt av samarbeidsplikten i § 2-6.
- § 1-1: "Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak." Dette synes å være ivaretatt i § 2-6: "Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som er lagt til den i denne lov og forskrift, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.", og i § 37-1 "Plan- og bygningsmyndighetene skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av denne loven."
- § 1-1 "Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig". Dette er ivaretatt i § 29-2 Krav til brukbarhet og forsvarlighet.

Fortidsminneforeningen finner det svært bekymringsfullt at så mange viktige og overordnede målsettinger er foreslått fjernet, særlig etter som Bygningslovutvalget selv presiserer at "I følge juridisk teori kan en formålsbestemmelse i noen grad få direkte rettslig betydning ved tolkingen av andre enkeltbestemmelser i loven." (side 104)

Fortidsminneforeningen mener at Plan- og bygningsloven, som den sentrale loven for utforming av omgivelsene, må ha en positiv og ambisiøs målsetting om kvalitet og verdier og at denne må komme klart og tydelig til uttrykk i formålsbestemmelsen. Å skape gode omgivelser for oss selv og kommende generasjoner dreier seg om mye mer enn om å legge til rette for rask saksbehandling og effektiv næringsvirksomhet. Omgivelser er kultur. I et av verdens rikeste land er det ikke nok at tiltak er "forsvarlige". Lista må ikke legges så lavt at man kan krabbe over den. *Fortidsminneforeningen ber derfor om at Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelse legges til grunn ved den endelige utformingen av loven.*

Det er også et tankekors at det fokuseres så sterkt på å spare noen promiller av byggekostnadene ved å redusere saksbehandlingstiden ytterligere, når vi vet at i samme periode som PBL har blitt revidert med en slik "sparing" for øye, har boligprisene rast i været. Dette tyder på at den noe ensidig fokusering på reduksjon av saksbehandlingstid, tilsyn og kontroll ikke synes å føre oss nærmere det erklærte målet.

Kap. 11 Byggteknisk nemnd

Fortidsminneforeningen er positiv til opprettelsen av en sentralt plassert og hurtigarbeidende byggteknisk nemnd. Denne må ha høy kompetanse også på eldre byggeskikk og tradisjonelt vedlikehold. Det er et tankekors at mange av våre viktige kulturminner ikke primært er skadet av alder og utilstrekkelig vedlikehold, men like gjerne av utbedringsløsninger som i sin tid ble presentert som moderne og innovative. Når det gjelder kostnader, må det forutsettes at en ideell forening som Fortidsminneforeningen må kunne bringe inn saker for nemnda uten at det koster noe og at dette kan skje ikke bare i en prosjekteringsfase, men også i forbindelse med en klage på et vedtak. Dette må kunne gjøres for å få en ny vurdering i tilfeller der foreningens kunnskaper og erfaringer (som eier og forvalter av noen av landets mest verdifulle kulturminner) tilsier at en valgt løsning vil kunne ha uheldige effekter.

Kap. 13 Søknadssystem og saksbehandling – tredjemannsinteresser

Begrepet dekker et bredt felt av interessetyper, fra naboer og gjenboere, til generelle samfunnsinteresser. Det er et overordnet hensyn i planleggingen at slike interesser skal ivaretas og at det skal legges til rette for medvirkning. Fortidsminneforeningen har en sterk posisjon innenfor denne kategorien, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at foreningen har rettslig klageinteresse. Lovforslaget legger imidlertid opp til endringer som vil kunne svekke muligheten for å delta og for å bli hørt:

a. Begrensing av klageretten.

Det legges opp til at saker som er avgjort på et høyere plannivå ikke skal kunne påklages i en senere fase. Dette forutsetter imidlertid at forholdet er kjent og vurdert i en tidlig fase. Fortidsminneforeningen er en frivillig idealistisk organisasjon som ikke

har noe apparat til å foreta en slik oppfølging av offentlig planarbeid. Mange saker blir først kjent for foreningen når det kommer til en konkret byggesak. Dette kan skje i form av tips fra medlemmer, den interesserte allmennhet eller et berørt nabolag. Det viser seg at dagens planbehandling foregår på et relativt abstrakt og formalisert nivå. Det er de færreste legfolk som evner å sette seg inn i konsekvensene av en plan, vi ser ofte nok at erfarne politikere ikke klarer det og "angrer" på vedtak. Dette kan skyldes at de fleste planer i dag lages av private utbyggere og at den visuelle og skriftlige presentasjon i større grad framstår som markedsføring enn som "opplysning av saken" i forvaltningslovens forstand. En begrensning av klageretten som foreslått, vil kunne få svært uheldige konsekvenser dersom man ikke samtidig styrker kvaliteten på saksbehandlingen, slik at man sikrer en kompetent vurdering også av forhold som dreier seg om historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier. Det er vårt bestemte inntrykk at slik kompetanse er mangelvare i de fleste norske kommuner i dag.

b. Lovfesting av regler om forhandling og mekling

Det legges opp til at kommunen skal kunne innkalle tiltakshaver, søker, naboer, gjenboere og andre med rettslig klageinteresse til forhandlinger og mekling. Dette plasserer uforholdsmessig mye av ansvaret for omgivelsesutformingen på eiere av tilgrensende eiendommer. Utfallet vil kunne forventes å bære preg av den enkeltes ressurser, så vel kunnskaper om planlegging som økonomisk evne til å kjøpe seg advokatbistand. For Fortidsminneforeningen som baserer sin aktivitet på frivillig innsats fra medlemmene i deres fritid, vil det i praksis bli umulig å delta. Dersom de interessene foreningen arbeider for ikke blir ivaretatt på annen måte, risikerer man at disse blir tilsidesatt i en slik prosess.

Loven må utformes slik at den ivaretar disse interessene på en bedre måte enn i det foreliggende forslaget. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det er fornuftig ressursbruk at kommunen skal organisere forhandlinger og mekling mellom naboer. Det må være bedre at kommunen setter inn en større andel av sine ressurser for å sikre de overordnede og langsiktige verdier og mål som skal ivaretas ved plan- og byggesaksbehandlingen, da disse ikke synes å tåle en ytterligere svekkelse.

c. Gebyr på klage

Når Fortidsminneforeningen klager på vedtak, skjer dette utelukkende av hensyn til allmenne og langsiktige interesser. Foreningen har kun utgifter med dette, ingen økonomisk gevinst. Dersom det legges gebyr på klager, vil det bli ekstra byrdefullt for foreningen å opptre som talsmann for generelle samfunnsinteresser. I realiteten vil dette bidra til å begrense foreningens deltakerrettigheter i samfunnsdebatten.

Kap. 15 og 16 Godkjenning av foretak og kontroll av tiltak

Det er en utbredt oppfatning at nåværende godkjenningsordning ikke sikrer kvalitet godt nok. Fortidsminneforeningen vil be om at denne endres slik at eiere av verneverdige byggverk kan være sikre på at de som er registrert i denne ordningen har de nødvendige kvalifikasjoner for å arbeide på og med denne type byggverk. Det er ikke tilstrekkelig, slik Bygningslovutvalget foreslår, at godkjenningen kan trekkes tilbake ved "alvorlige eller gjentatte overtredelser" (side 292). Nye bygg som er mangelfullt utført, vil kunne rives. Et ødelagt kulturminne er imidlertid tapt for alltid. Det må derfor sørges for at kvalifikasjonene til de håndverkene som skal arbeide

verneverdig bebyggelse er kontrollert og godkjent på forhånd. Godkjenningen må knyttes til konkrete personer (sertifikat?), ikke bare til foretak. Nåværende bestemmelse i § 93b om "særlig innsikt", må derfor beholdes og styrkes, ikke fjernes slik Bygningslovutvalget har foreslått. I tillegg må det være aksept for å plassere utbedring av verneverdig bebyggelse i kategorien "viktige og kritiske kontrollområder" (ref. forslag til ny § 24-1) slik at det blir hjemmel for å kreve "helhetlig uavhengig kontroll" (samme paragraf).

Det meste av byggarbeidene i dagens samfunn dreier seg om endring av bestående bebyggelse, en vesentlig del av disse i kategoriene "utbedring" og "vedlikehold". Loven har i dag ingen kompetansekrav på dette feltet. Det er et tankekors at vårt samfunn, som er på verdenstoppen når det gjelder utdanningslengde, ikke har større krav til de som opererer på dette feltet enn da utdanningsnivået var en brøkdel av i dag. Dette er svært beklagelig, fordi det rammer kvaliteten på våre fysiske omgivelser. For de som er unge og under utdanning, må det være et tankekors at utdanning teller så lite på dette området. Fortidsminneforeningen vil be om at det kreves faglige kvalifikasjoner hos de som skal arbeide med utbedring og vedlikehold av verneverdige byggverk.

20 Eksisterende bebyggelse

I nåværende § 92 heter det at "Kommunen skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre så vidt mulig blir bevart". I praksis synes denne bestemmelsen å bli lite brukt. Det kan skyldes at det er uklart hvordan den kan brukes i konkrete saker, evt. også at den er for dårlig hjemlet.

Fortidsminneforeningen vil be om at det ses nærmere på følgende:

- tilgang til nødvendig fagkompetanse for å vurdere om disse verdiene er til stede og om de er truet
- hjemmel for å stoppe inngrep som truer disse verdiene
- hjemmel for å kreve tilbakeføring til tidligere tilstand dersom en ødeleggelse eller forringelse allerede har funnet sted

I praksis ser vi at det ikke er vanlige lønsmottakere, men vel bemidlete eiendoms- og utbyggingselskaper som står for en betydelig del av det mest graverende forfallet i byene. Vedlikehold av en verneverdig bygning stanses i mange tilfeller idet bevaring av bygningen kommer i konflikt med et utbyggingsprosjekt. Som vi har sett eksempler på, kan de mest langvarige konfliktene vare helt opp til 20 og 30 år. I mellomtiden forverrer bebyggelsens tilstand seg gradvis selv om pålegg fra kommunen bedrer situasjonen noe. Resultatet blir at verneverdig bebyggelse går tapt til tross for at det kan være et politisk flertall i kommunen for vern. Denne type vanskjøtsel er også et sikkerhetsmessig problem i forhold til brann, da tekniske anlegg ikke vedlikeholdes, og at slike hus ofte står tomme slik at uvedkommende kan ta seg inn.

Fortidsminneforeningen ber om at det vurderes å innføre en ekspropriasjonshjemmel for kommunen, f. eks. knyttet til bevaringsregulering, for å kunne gripe inn i de alvorligste tilfellene. Dette vil gi en preventiv effekt i forhold til spekulativt forfall av viktige kulturminneverdier. Effekten er også gunstig ettersom vanskjøttet bebyggelse som regel vil ha en lav ekspropriasjonstakst for eksproprianten/kommunen.

Fortidsminneforeningen ser positivt på den nye bestemmelsen som er foreslått i § 31-1, første ledd ("Tiltak på bestående byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven") og ber om at denne kobles klarere til den foreslåtte nye bestemmelsen i § 29-3, slik at det kan gis bedre grunnlag for vern og videreføring av eksisterende kulturhistoriske kvaliteter.

En vesentlig del av de historiske, arkitektoniske og kulturelle kvalitetene ved et byggverk er knyttet til materialbruk, bygningselementer og håndverksmessige detaljer. PBL kan ved sin utforming av bestemmelsene bidra til å øke eller svekke etterspørselen etter fagkompetanse på dette så vel som på andre områder. Eksempelvis vil forslaget om å legge til rette for økt grad av meglingskunne øke etterspørselen etter juridisk kompetanse. Når det dreier seg om byggfaglig og kulturhistorisk kompetanse, kan vi ikke se at det legges til rette for å ta i bruk denne type kompetanse på en bedre måte enn i dag. Ved å formulere loven slik at samfunnets totale ressurser tas i bruk på en bedre måte enn i dag, vil man kunne bidra til å øke den samfunnsmessige effektiviteten.

På mange områder har respekten for fagkompetanse og seriøsitet økt i de senere år. Vi ser dette tydelig når det gjelder produksjon og tilberedning av mat: Dyktige kokker får stor oppmerksomhet i media, landbruksprodukter skal kunne spores tilbake til navngitte produsenter, det er etablert fiskefusktelefon og mattilsynet oppfordrer forbrukerne til å varsle om klanderverdige forhold i restaurantbransjen. Det er et tankekors at dagens PBL har en rekke svakheter som gjør det lett og lønnsomt å spekulere i fysisk forfall, billige og dårlige løsninger, bruk av inkompetent og til dels også "svart" arbeidskraft. Dagens meldingsordninger, uten krav til kompetanse, kombinert med opphør av offentlig tilsyn og kontroll, har gitt grobunn for slike utvekster. En sterkere synliggjøring av aktørene innen omgivelsesproduksjonen vil på samme måte som i andre bransjer kunne gi bedre vekstvilkår for de seriøse og bidra til å luke ut de useriøse. Undersøkelser viser at kulturminner og miljøkvaliteter betyr svært mye for befolkningen. Det offentlige må ved sin lovgivning og myndighetsutøvelse ta dette behovet på alvor og legge til rette for en bedre praksis. Fortidsminneforeningen har ideer til hvordan dette kan gjøres og deltar gjerne i et videre samarbeid for å finne gode løsninger som kan fungere i praksis.

Kap. 25 Miljøkrav – estetikk

Fortidsminneforeningen har registrert at kravet om estetikk er foreslått fjernet fra formålsparagrafen og at det ikke lenger gis mulighet for å utarbeide retningslinjer til "skjønnhetsparagrafen". Dette er særdeles betenkelig. Fordi disse bestemmelsene kom inn ved stortingsbehandlingen i 1995, fantes det ingen holdepunkter i forarbeidene for hvordan de skulle praktiseres. Å ta konsekvensen av dette ved å fjerne bestemmelsene, vil imidlertid framstå som en fallitterklæring. I stedet må de styrkes, utvides og presiseres. Forslaget om å bruke overskriften "arkitektonisk utforming" på den nye § 29-3 (som kombinerer kjernepunktene i dagens §§ 74 og 92) er et skritt i riktig retning. Dette begrepet er mer presist og inkluderer både form, funksjon, materialbruk og teknologi. "Estetikk" er et svakere begrep, som lettere kan misbrukes til å fremme ukvalifisert synsing. Selv om "Arkitektonisk utforming" er et godt begrep, er det likevel ikke tilstrekkelig når det gjelder eksisterende bebyggelse. Det må derfor suppleres med bestemmelser som sikrer kommunen en reell mulighet for "å

se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi" blir bevart og videreført. Etter som de fleste byggeoppgavene i dag dreier seg om omdanning av eksisterende byggverk (i følge NOU-en er det kun 2 % av bygningsmassen som fornyes hvert år) er det helt nødvendig å ta et sterkere grep om disse utfordringene dersom PBL skal bli et godt verktøy for en kvalitetsbevisst forming av omgivelsene. Det er viktig at disse spørsmålene blir grundig vurdert allerede ved forarbeidene til loven, slik at det ikke oppstår usikkerhet om hvordan de skal praktiseres. Som nevnt ovenfor, er det betydelige estetiske kvaliteter knyttet til materialbruk og håndverksmessig bearbeidelse. Fortidsminneforeningen vil be om at disse kvalitetene sikres på en bedre måte enn med dagens lovgivning.

Dette hensynet faller sammen med hensynet til bærekraftig utvikling, et hensyn det er bred enighet om å betrakte som en overordnet målsetting for plan- og bygningslovgivningen. Det som gjøres med høy kvalitet (prosjektering, materialbruk, håndverk) varer lenger, skaper mindre bygningsavfall og gir oss omgivelser som byr på økte opplevelsesmessige, kunnskapsmessige og bruksmessige kvaliteter til beste for hele befolkningen. I dag skriver 40 % av avfallsmengdene som går til deponi seg fra bygningsbransjen. Mye av dette kan karakteriseres som "waste and rework".

Kap. 26 Justering av eiendomsgrenser

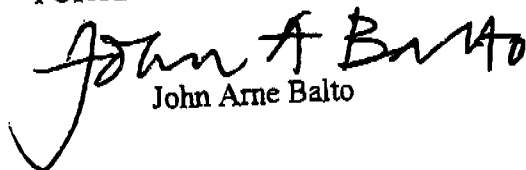
I mandatet for Bygningslovutvalget var det knyttet forventninger til begrepet "Urbant jordskifte". Dette har blitt tonet sterkt ned i den endelige rapporten. Fortidsminneforeningen vil be om at det arbeides videre med dette temaet, da dagens fortetningspolitikk skaper en rekke problemer.

Det har lenge vært bred enig om å fortette i allerede bebygde områder. Som kjent er PBL konstruert med tanke på en ekspansiv utbygging på jomfruelig mark og mindre godt egnet som verktøy for fortetting. Hensikten med den nasjonale fortetningspolitikken er å spare areal og transport. Skal fortettingen bli et varig gode, er det uhyre viktig at den skjer med kvalitet. Vi opplever dessverre i dag at fortettingen i liten grad skjer på bakgrunn av stedsanalyser og kompetente vurderinger av ulike områders sårbarhet og potensiale. I stedet styres planleggingen av sterke grunneierinteresser som har som mål å øke utnyttning og inntjening på egen eiendom. Dette skaper et "svarteperspill" der de som får økt utnyttning sitter igjen med gevinst, de som "må" verne sitter igjen med tap. Omdanning gir til dels store gevinster – særlig for utbyggingsprosjekter som grenser inn til verneområder, offentlige parker, strandsoner, m.v. Verneområdene får på sin side ingen gevinst, kun ulemper fra fortettingen (økt innsyn og skyggelegging, økt trafikk og støy) og økte utgifter til antikvarisk utbedring. Fortidsminneforeningen vil be om at de muligheter som ligger i de foreslåtte endringene i jordskifteloven kobles til PBL på en slik måte at det gir en mer rettferdig fordeling av de gevinster og ulemper fortettingen fører med seg enn det som er tilfelle i dag. Det må ikke bli en "straff" å ta vare på vår kulturhistoriske arv.

Revisjonen av PBL har "effektivisering" som sin uttrykte målsetting. Fortidsminneforeningen har med denne uttalelsen forsøkt å påpeke at effektivitet ikke primært dreier seg om å gjøre ting "raskt", men like mye om å gjøre ting "rett". Vi er overbevist om at i et videre samfunnsmessig perspektiv vil et sterkere fokus på kvalitet, være den beste garantien for en reell effektivitet.

Dersom det skulle være spørsmål eller behov for ytterligere kommentarer, kan
undertegnede kontaktes på telefon 23 31 70 71 eller balto@fortidsminneforeningen.no

Med vennlig hilsen
FORTIDSMINNEFORENINGEN


John Arne Balto