

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

KOMM. OG REG. DEP.	
05. DES 2005	
05/ 2258 - 117	
451-0	
Avd. BB/ BY / GAH	

Deres ref.
05/2258

Deres brev av
12.07.2005

Vår ref.
heo
hege.ovesen@byggforsk.no
22 96 57 89

Dato
Oslo, 24.11.2005

Høringsuttalelse NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Bygningslovutvalgets arbeid viser klart en rydding av lovverket som kommer brukere til gode. Våre innspill til høringen har et felles trekk: Hvordan sikre bruk av kompetanse i alle ledd både hos forvaltningsmyndighet og foretak slik at tiltakshaveres og samfunnsinteresser blir ivaretatt, herunder innfri formålsparagrafens intensjon om bærekraftig utvikling og universell utforming.

Vi har forsøkt å gi innspill etter kapittelinnvidlingen i NOU. Dette har nok ikke helt lykkes da flere tema griper inn i hverandre.

Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Byggforsk (NBI) ser det som positivt at utvalget har lagt vekt på en klargjøring av bygningsmyndighetenes koordineringsansvar i forhold til andre myndigheter. Evalueringsarbeidene viser at man ved å se regelverket, med forskrifter og veiledninger, som grunnlag og utgangspunkt for roller, ansvar og ikke minst kontroll, vil gi mange prosjekter en ryddigere og mer effektiv struktur. Vi vil midlertid peke på at en samordning av Plan- og bygningsloven med Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø og tilhørende Byggherreforskrift, ville skapt et bedre fundament for privatrettlige kontrakter knyttet til gjennomføring av et byggeprosjekt.

Byggeteknisk nemd

Det er uklart hvem som i dag har faglig kompetanse til å gjøre en endelig uttalelse om en løsning/konstruksjon oppfyller funksjonskravene i lov og forskrift. Vi er usikre på om ei nemnd er løsningen på denne utfordringen. Tolkning og forståelse av ytelser i forhold til funksjonskrav er svært krevende og vil stille høye krav til kompetanse i nemda samt evne til samhandling med andre premissleverandører.

Søknadssystem, saksbehandling, dispensasjon og klage

Vi er fornøyd med forslaget om krav til driftsdokumentasjon før ferdigattest, og at driftsbygninger i landbruket blir søknadspliktige.

Forslaget om skjerpet dispensasjonsmulighet medfører at det blir umulig å dispensere fra funksjonskravene. Dette vil etter vårt skjønn fremme bruken av selvstendig analyse om hvordan funksjonskravene skal innfries. Byggforsk støtter dette.

Byggforsks evaluering av byggesaksreformen viser at kommunene i sin gjennomføring av byggesaksbehandling legger stor vekt på å ivareta lokale krav og verdier (regulering og byggesakstider). I saksbehandlingen finner vi imidlertid at mange av kommunene sjelden eller aldri foreslår endring i foreslått tiltaksklasse, og godkjenner stor sett foreslått kontrollform (som er egenkontroll) (Nørve 2005). Videre finner vi at det i byggeprosjekter ofte ikke er samsvar mellom ansvar og kompetanse, slik som loven forutsetter (Stenstad og Næss Rolstad 2004).

Studiene indikerer at byggesaksbehandlingen i mange kommuner er litt "tynn", det tas ikke for mange initiativ eller gjøres vurderinger ut over det en absolutt må. Vi vil på denne bakgrunn peke på behovet for å styrke det faglige grepet om byggesaksbehandlingen og ikke bare fokusere på utviklingen av tilsynet.

Kontroll av tiltak

Byggforsk støtter utvalgets anbefaling om å styrke kontrollen. Å legge opp til økt bruk av uavhengig kontroll som mal for egenkontroll vil trolig endre dagens varierende egenkontrollpraksis. Men skal egenkontrollen komme på linje med uavhengig kontroll må tilsynsordningen fungere etter intensjonene. Risikoen for å bli tatt dersom regelverket ikke følges må bli stor. Utviklingen med økt arbeidsinnvandring og utenlandske foretak, kombinert med at mange foretak ikke tar regelverket alvorlig, setter ekstra store krav til tilsynsordningen.

Godkjenningsordning

Av evalueringsarbeidene fremgår det at 97-reformens intensjon om å gjøre det faglige ansvaret tydeligere og mer forpliktende langt på veg har lyktes. Men pga. forenkling og sammenslåing av ansvarsområder er det ikke lenger like tydelig hva det faglige ansvaret består i og hvem som faktisk har det. Ønsket om å samle det faglige ansvaret i tråd med det økonomiske/ kontraktuelle i gjennomføringsformer kan ha blitt tillagt for stor vekt. Byggforsk mener at grunnlaget som ble lagt i godkjenningskatalogen før forenklingen i 2003, bør legges til grunn for arbeidet med å tydeliggjøre tiltakenes behov for faglig kompetanse og de faglige ansvarliges faktiske roller.

Forslaget om obligatorisk sentral godkjenning ser vi som en dreining vekk fra kommunens mulighet til å vurdere realkompetanse framfor formalkompetanse. Vår erfaring er at manglende realkompetanse ved den enkelte tegnepult og på byggeplassen er et større problem enn om papirene er i orden. Vi mener det er dokumentert at den sentrale godkjenningsordningen har fungert dårlig, dels fordi idealene ble forlatt, dels fordi det er for dårlig kontroll med foretakenes faktiske oppførsel. Systemer kan etter vårt syn aldri erstatte kompetanse, og vi opplever stadig mangelfull kompetanse i alle ledd.

Tilgjengelighet – universell utforming

Bygningslovutvalget finner at både definering av målgruppe og målbeskrivelsen for utforming av utearealer og bygninger skal være for at alle mennesker skal ha full nytte og livsutfoldelse, må oppdateres. Utvalget finner det nødvendig å styrke både prosessregler og materielle regler for å kunne ivareta brukbarhet og tilgjengelighet. Byggforsk vil slutte seg til disse synspunktene.

Byggforsk har pekt på at tilgjengelighetskrav ikke alltid ivaretas. I foreliggende forskning er det ikke mye som tyder på at dette skyldes dispensasjoner. Vi finner at det i prosjekteringsprosessen kan skje avveininger mellom tilgjengelighetskrav og andre krav

(innen en gitt økonomisk ramme). Vi har også pekt på at det kan foreligge utilstrekkelig prosjektering og videre at sentrale valg mht byggets tilgjengelighet blir truffet av aktører som ikke har riktig kompetanse eller ansvarsrolle i relasjon til ansvaret for å ivareta slike krav. En mulig grunn til at dette skjer kan være at tilgjengelighetskravene ikke er tydelige nok i regelverket.

Miljøkrav

Miljøbegrepet er flertydig og vil kunne tolkes ulikt avhengig av hvilken kontekst det forekommer i og hvem som bruker det. Det bør vurderes om miljøbegrepet skal defineres klarere, om ikke i selve loven så i tilhørende forskrifter. Byggforsk slutter seg til at grunnleggende miljø- og energikrav må innarbeides i loven, blant annet i formålsparagrafen om bærekraftig utvikling.

Et lovfestet produsentansvar for byggverket kan være en effektiv måte å minske miljøbelastningene mht bruk av produkter mv. Byggforsk anbefaler nærmere klargjøring om temaet (bl.a ved å utrede ulike former for produsentansvar, hvem som er produsent, hvordan man skal få et fungerende system for framtidig skade, forsikringer/avgifter med mer).

Byggforsk ser et behov for at de som kartlegger/ miljøsanerer bygg bør ansvarliggjøres etter plan- og bygningsloven. Regelverket må da utformes slik at det premierer funn av miljøfarlige stoffer istedenfor å *straffe*. En slik endring ville kunne sikre at miljøfarlige stoffer faktisk blir sortert ut ved riving. Obligatorisk prøvetaking av ulike rivemasser for å avdekke innhold av miljøfarlige stoffer kan også være en måte å sikre utsortering på. Samtidig må det ikke bli for kostbart å gjøre en ordentlig jobb.

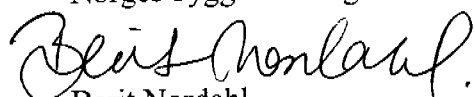
Tilsyn og kontroll av produkter


Loven implementerer Byggeveredirektivet. Når det gjelder byggevarer er det imidlertid også andre direktiver som gjøres gjeldende og som forvaltes av andre organer enn Statens bygningstekniske etat. Dette gjelder bl.a. Drikkevannsdirektivet og Gassapparatdirektivet. Byggforsk etterlyser en klargjøring av hvordan tilsynsordningen skal ivaretas av bygningsmyndighetene i forhold til andre direktiver som også omfatter byggevarer.

Tilsyn og sanksjoner

Byggforsk støtter forslaget om at tilsynet skal skjerpes. Snart ti år med til dels manglende tilsyn ser ut til å ha undergravd respekten for at de materielle bestemmelser i regelverket skal følges. Bortsett fra på området brannsikring sitter vi med inntrykk av at det er alvorlig svikt i oppgaver som krever tverrfaglighet i løsninger. For å avdekke /poengtere slike svikt vil det kreve et faglig sterkt tilsyn (Stenstad og Næss Rolstad 2004). Vi er imidlertid tvil om fremgangsmåte for å sikre et effektivt tilsyn er tilstrekkelig. Ordningen er forankret i kommunene og politiske prioriteringer kan føre til uheldige variasjoner og i verste fall nedprioriteringer. For å få fart på utviklingen vil kommunene trenge insentiver for å ivareta forvaltningsmyndigheten av plan- og bygningsloven.

Med vennlig hilsen
Norges byggforskningsinstitutt


Berit Nordahl
Forskningsjef


Hege Ovesen
Forsker