

Innst. S. nr. 199

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg om forenklinger og forbedringer i byggesaksbehandlingen

Dokument nr. 8:59 (2000-2001)

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen endre byggesaksbehandlingen i samsvar med premissene i dette forslaget."

Stortinget vedtok i 1995 endringer i plan- og bygningsloven som beredte grunnen for en omlegging av byggesaksbehandlingen. Intensjonene ved omleggingen var å forbedre kvaliteten på norske bygg og å fjerne useriøse aktører fra bransjen. Implementeringen av omleggingen startet 1. juli 1997.

Forslagsstillerne viser til at det tidlig ble klart at omleggingen medførte store problemer for utbyggere, byggebransjen og for den kommunale byggesaksbehandlingen.

I dokumentet vises det til to forslag fremmet i Stortinget av Høyre, hhv. våren og høsten 1998. Oppfølgingen av disse forslagene, som innebærer omlegging og forenkling av ulike elementer i byggesaksbehandlingen, har ført til at situasjonen har bedret seg, men byggesaksbehandlingen oppleves fortsatt som problematisk for mange aktører.

Nedenfor er det oppstilling av en del problemer knyttet til byggesaksbehandlingen, samt forslag til forbedringer og forenklinger. Listen er ikke uttømmende og problemer som ikke er omtalt her bør selvfølgelig også løses.

A. Kravene til dokumentasjon

Kravene til dokumentasjon er omfattende. Her bør det finne sted en generell forenkling av dokumentasjonskravene ved søknad, melding og godkjenning av foretak. Departementet må gi signaler til kommunen slik at de praktiserer regelverket med romslighet og sunn fornuft.

Utformingen og begrunnelsen for de nyinnførte systemkravene vedrørende kvalitetssikring bør gjennomgås på nytt med hensyn til omfang ut fra bedriftens størrelse og de tiltak bedriften gjennomfører.

B. Utvidet bruk av melding

Det bør være større differensiering mellom store og små tiltak i byggesaksbehandlingen. For mindre og enklere tiltak bør bruken av melding utvides.

C. Saksbehandlingstid

Det bør settes tidsfrister for kommunenes saksbehandling i byggesaker. Kommunene bør ha en maksimal behandlingstid for byggesøknader på 12 uker.

Forslaget innebærer ikke at enkle byggesaker som i dag har 4 ukers behandlingsfrist skal utvides til 12 uker.

D. Elektronisk saksbehandling

Innen 1. januar 2003 bør alle kommuner gi tilbud om full elektronisk saksbehandling. Det vil kunne medføre en enklere og raskere saksbehandling. Det forutsetter også at relevante skjemaer foreligger på internett i tråd med Stortingets tidligere vedtak.

E. Forenklinger i Godkjenningskatalogen

Godkjenningskatalogen består av om lag 600 forskjellige koder/fagområder. Det bør vurderes om det bør foretas ytterligere forenklinger og sanering av antallet koder i denne katalogen.

F. Reglene om produksjonsavfall

Reglene om produksjonsavfall er regulert både i forurensingsloven og i plan- og bygningsloven. Det bør vurderes å samle dette i et regelverk.

G. Mer forpliktende forhåndskonferanser

Tiltakshaver er ofte prisgitt skiftende saksbehandlere og politisk ledelse i kommunene. Det er derfor behov for mer forpliktende garantier for at en tillatelse står seg i en viss periode. Forhåndskonferansene kan være et egnet forum for en slik forpliktelse.

H. Samordning av kommunenes praksis

Det er til dels store lokale forskjeller når det gjelder praktiseringen av saksbehandlingsreglene rundt om i kommunene. En harmonisering av praksis når det gjelder forståelsen av reglene bør derfor finne sted. Det kan skje ved at Kommunal- og regionaldepartementet presiserer i form av rundskriv, eller ved å ta ytterligere presiseringer inn i veiledningen til forskriftene til byggesaksreglene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Berit Brørby, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Einar Johansen og Leif Lund, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Gerd Fladset, fra Senterpartiet, Unn Aarrestad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Helge Bjørnsen, viser til brev av 21. mars 2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet ved statsråd Sylvia Brustad. Brevet er vedlagt innstillingen.

Komiteen mener brevet viser at de foreslåtte endringene i Dokument nr. 8:59 (2000-2001) stort sett er i samsvar med synspunktene Regjeringen har. Komiteen viser til at det er meldt en odelstingsproposisjon om lov om endring i plan- og bygningsloven senere dette år.

Komiteen viser til at det kun er på ett område det synes å være uenighet mellom ett av forslagene i Dokument nr. 8:59 (2000-2001) og statsråden. Det er i spørsmålet om økt bruk av melding når det gjelder tiltak som har grunnflate under 300 kvm. Komiteen er enig i økt bruk av melding, men vil i likhet med statsråden påpeke at 300 kvm er å gå vel langt.

Komiteen viser for øvrig til den samstemmighet det er mellom brevet fra statsråden og de forslagene som framgår av Dokument nr. 8:59 (2000-2001), og mener denne samstemmigheten må gjenspeile seg ved framleggelsen av odelstingsproposisjonen.

Komiteen vil understreke betydningen av at reglene for byggesaksbehandlingen praktiseres med romslighet og fornuft. Det vil innebære noe ulik praksis fra kommune til kommune og særlig fra by til land. Komiteen mener Regjeringen må sikre rom for noe ulik praktisering særlig i forhold til tett bebyggelse og spredt bebyggelse i distriktskommuner.

Komiteen anbefaler at Dokument nr. 8:59 (2000-2001) vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet vil vise til at endringene i byggesaksbehandlingen som ble innført i 1998 har medført betydelige problemer for kommunene, entreprenører, håndverkere og boligbyggere ved en kraftig vekst i dokumentasjonskrav og byråkrati. Dette har ført til treg saksbehandling, økte kostnader og redusert boligbygging, med høyere bokostnader som konsekvens.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at Høyre ved flere anledninger har fremmet forslag i Stortinget om forenklinger av byggesaksbehandlingen og har delvis fått flertall for forslagene. Til tross for at dette preges byggesaksbehandlingen fremdeles av for omfattende dokumentasjonskrav og byråkrati.

Disse medlemmer mener derfor at det er nødvendig å gjennomføre forslagene som er fremmet i Dokument nr. 8:59 (2000-2001).

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet er tilfreds med at Regjeringen i brev til komiteen ønsker å følge opp forslagene om å:

- gi kommunene føringer for å redusere dokumentasjonskravene
- arbeide for å gjøre forhåndskonferansene mer forpliktende
- arbeide for standardisering og samordne kommunenes saksbehandling
- avklare forholdene rundt produksjonsavfall
- vurdere forenklinger i godkjenningskatalogen

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen er negativ til å innføre tidsfrist for innføring av elektronisk byggesaksbehandling i kommunene.

Disse medlemmer mener at det er viktig at alle kommuner skal kunne tilby elektronisk saksbehandling ettersom dette vil innebære en raskere og enklere saksbehandling med reduserte kostnader som konsekvens.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen vurderer å innføre saksbehandlingsfrist for saker som ikke kommer under 4-ukers regelen, men tar ikke stilling til forslaget om å innføre en 12-ukersfrist.

Disse medlemmer mener at det er viktig å innføre saksbehandlingsfrister for saker som ikke kommer inn under 4-ukers regelen for å få fortgang i kommunenes saksbehandling.

Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen vil vurdere utvidet bruk av melding men tar i beskjeden grad stilling til forslagene på dette området i Dokument nr. 8:59 (2000-2001).

Disse medlemmer mener det er viktig at forslagene om utvidet bruk av melding blir gjennomført ettersom dette vil forenkle byggesaksbehandlingen uten at det bør gå utover kvaliteten på byggearbeidene.

Disse medlemmer forventer at Regjeringen så raskt som mulig gjennomfører de foreslåtte endringer. Regjeringen slutter seg til og at det i den varslede odelstingsproposisjonen om plan- og bygningsloven orienteres om oppfølgingen av de forslag som ikke krever lovendringer.

Disse medlemmer forutsetter videre at Regjeringen i den varslede odelstingsproposisjon på bakgrunn av forslagene i Dokument nr. 8:59 (2000-2001) drøfter utvidelse av bruken av melding, utvidet bruk av tidsfrister i byggesaksbehandlingen og innføring av tidsfrist for at kommunene skal kunne tilby elektronisk saksbehandling slik at Stortinget får mulighet til å ta stilling til disse forholdene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det trengs en nærmere vurdering av hvilken grunnflate som skal danne grunnlag for utvidet bruk av melding. Dette medlem deler statsrådets vurdering av at en grense på 300 kvm kan innebære at det meste av alminnelig boligbygging i Norge kan tas som melding og er uenig i en så omfattende endring. Dette medlem forutsetter også en nærmere vurdering av konsekvensene av utvidet bruk av melding ved bruksendring. Regelverket må for eksempel sikre mulighet for det enkelte lokalsamfunn til drøfting av bruksendring fra fabrikk til butikk eller restaurant.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise merknader i Innst. S. nr. 252 (1999-2000) om kommuneøkonomien for 2001 der vi tok opp at det er stort behov for arbeid for å forbedre kommune og statsforvaltningens service, f.eks. ved at kommune og fylkeskommuner utarbeider serviceerklæringer og forbrukergarantier til publikum om kvalitetsmål for saksbehandlingen, herunder forventet saksbehandlingstid. Det bør innføres tilsvarende service-

erklæringer og forbrukergarantier i kommunal forvaltning som det alle statlige etater nå skal ha. Forbrukergarantier vil gi rettigheter til brukerne av offentlige tjenester.

Hvis vi som innbyggere ikke overholder de frister kommunen har satt, har det konsekvenser i form av straffegebyrer eller tilleggsregninger. Overholder du ikke en søknadsfrist satt av det offentlige blir søknaden avvist. Da er det ikke urimelig at dette også går andre veien, hvis kommunen ikke leverer de tjenester det er rimelig å forvente. Eksempler på dette kan være:

- dersom legeavtale forsinkes med mer enn 1 time etter avtalt tid, sløyfes egenbetaling,
- dersom renholdsetaten ikke henter søpla til avtalt tid, kan gratis henting av søpla rekvireres fra annet firma,
- hvis bygningsmyndighetene overskrider behandlingsfrister bør saksbehandlingsgebyrene halveres,
- hvis bilen fra Transporttjenesten for funksjonshemmede ikke kommer innen 15 minutter etter avtalt tid kan annen transport rekvireres gratis,
- hvis hjemmehjelperen kommer 30 minutter for sent; ingen egenbetaling.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:59 (2000-2001) - om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg om forenklinger og forbedringer i byggesaksbehandlingen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 4. april 2001

Berit Brørby
leder

Aud Gaundal
ordfører

Erna Solberg
sekretær

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til Stortingets kommunalkomité, datert 21. mars 2001

Dokument 8:59 (2000-2001) Forslag fra representantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg om forenklinger og forbedringer i byggesaksbehandlingen

Jeg viser til brev av 7. mars d å om ovennevnte forslag, som jeg har fått til behandling.

Av dokumentet "en solidarisk boligpolitikk" som jeg la frem 5. juli 2000 fremgår det "jeg vil bidra til at plan og byggesaksbehandlingen effektiviseres for å unngå en unødig komplisert og dyr saksbehandling". Departementet har derfor igangsatt arbeidet med dette.

Forslagene i dokument 8:59 er i stor grad i samsvar med hvordan vi tenker med hensyn til videreutvikling av plan- og bygningslovens (pbl) regelverk for byggesaksbehandling.

Det er nå snart fire år siden de store lovendringene om ansvar, kontroll, godkjenningsordning og en del saksbehandlingsregler - den såkalte byggesaksreformen - trådte i kraft. Selv om det er foretatt en del tilpasninger etter den tid ser jeg stadig muligheter for at regelverket kan forbedres.

De aller fleste forslagene gjelder utfordringer der vi har konkrete planer og er i gang med å vurdere endringer. På en rekke punkter er vi enige i de foreslåtte løsninger, men vi ser også alternative løsninger i noen tilfelle.

Til de enkelte forslagene:

A. Kravene til dokumentasjon: Jeg er innstilt på å gi kommunene signaler om at kravene til dokumentasjon skal praktiseres med romslighet og sunn fornuft. Denne forutsetning ligger i regelverket i dag, men det er klart at det er ulik praktisering i kommunene. Jeg tror ikke det er hensiktsmessig med detaljerte regler i forhold til kommunene, men vil vurdere presiseringer i forskriftene slik at det blir klarere understreket at dokumentasjonen blir avgrenset til det nødvendige i den enkelte sak. Jeg vil samtidig gjøre oppmerksom på at det allerede pågår et standardiseringsarbeid på dette området. Arbeidet har allerede medført konkrete forenklinger, og departementet vil medvirke til at dette videreføres.

B. Utvidet bruk av melding: Mindre fasadeendringer er i dag gjenstand for melding og en rekke innvendige arbeider krever verken søknad eller melding. Jeg vil se konkret på om disse områdene kan utvides. Forslaget om at tiltak under 300 kvm kan gjøres som melding mener jeg går for langt. Det vil i så fall medføre at det aller meste av alminnelig boligbygging i Norge kan tas som melding. Jeg mener at meldingssystemet foreløpig ikke bør gis en så stor rekkevidde da det vil kunne gå på bekostning av relevante og rimelige hensyn som naboer og andre berørte bør kunne kreve ivarettatt.

Jeg vil imidlertid gjerne vurdere bl.a. en mer utvidet bruk av melding enn det vi har i dag. Men dette må ses i sammenheng med hele saksbehandlingssystemet. Siktemålet med dette arbeidet er å komme frem til et enklere og mer fleksibelt system der spørsmålet er: Hva er det nødvendig for kommunen å vite i den enkelte sak? Krav til dokumentasjon, ansvar og kontroll må tilpasses dette. Det som likevel synes klart, er at regelen om "enkle tiltak" innenfor en 4-ukers frist kan brukes i større utstrekning enn i dag, og at kravene kan forenkles.

C. Saksbehandlingslyd: Jeg er enig i at tiden nå er moden for å vurdere tidsfrister i saksbehandlingen. 4-ukers-regelen for enkle saker som ble vedtatt i 1995 var en begynnelse på en slik utvikling. Vi må derfor sikre oss mot at kommunene for å unngå 4-ukers fristen benytter en smal definisjon av hva som er "enkle tiltak". Intensjonen i byggesaksreformen var at bruken av tidsfrister etter hvert også kunne innføres for andre sakstyper. Dette er også fremhevet i forarbeidene til reformen (Ot.prp. nr 39 (1993-94) s.126). Jeg er innstilt på å vurdere utvidet bruk av tidsfrister i saksbehandlingen. Omforente dokumentasjonskrav og avklaring av når en søknad er klar til behandling, er forhold som også må fastsettes i denne forbindelse. Vi må også ta standpunkt til virkning av overskridelse av tidsfrister. En mulighet jeg ønsker å vurdere er for eksempel at byggesaksgebyret nedsettes eller bortfaller hvis kommunen ikke overholder fastsatte tidsfrister og at dette skyldes kommunen.

D. Elektronisk saksbehandling: Dette prosjektet er i gang, og jeg har store forventninger til at elektronisk saksbehandling vil redusere og standardisere dokumentasjonen. Bl.a. av hensyn til det kommunale selvstyret er jeg ikke innstilt på å pålegge kommunene å ta slik elektronisk saksbehandling i bruk. Jeg har imidlertid tro på at kommune selv så klart vil se fordelene ved dette at de vil gjøre det uten bruk av statlige pålegg. En rekke kommuner har allerede meldt sin interesse for dette arbeidet. Arbeidet med tilretteleggingen har den forutsatte fremdrift, og det bør være mulig å overføre elektronisk utfylte blanketter, kartmateriale og annet grunnlag, og få tillatelsen tilbake, alt i elektronisk form, i løpet av 2 år.

E. Forenklinger i Godkjenningskatalogen: Godkjenningskatalogen foreligger nå i sin 3. utgave, og er under stadig revisjon. Ved siste revisjon ble ca 30 % av kodene fjernet, og det ble innført egne koder for total-entrepriser. Statens bygningstekniske etat arbeider med en ny utgivelse. Det må samtidig presiseres at omfanget av katalogen delvis også er et resultat av at

bransjene ønsker spesialiserte koder som klassifisering og godkjenning for eget arbeid, uten at disse kodene nødvendigvis trenger å være dokumentasjonskrav overfor kommunen. Katalogen kan systematiseres bedre på dette punktet. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at disse kodene bare er hjelpemidler som i de færreste tilfelle er nødvendig å bruke i dokumentasjonen overfor kommunen.

F. Reglene om produksjonsavfall: Disse reglene har mer utgangspunkt i forurensningsloven enn i plan- og bygningsloven. Det pågår nå et nært samarbeid med Miljøverndepartementet og Statens Forurensningstilsyn om utvikling og implementering av disse reglene. En del arbeid skjer også gjennom standardisering, i regi av Blankettutvalget i Norges Byggstandardiseringsråd. For brukerne må det vesentlige være at det er et rimelig nivå på de kravene som stilles og at håndteringen er hensiktsmessig. I hvilket lovverk kravene er hjemlet er neppe det som har størst betydning.

G. Mer forpliktende forhåndskonferanser: Brukt riktig, gir forhåndskonferansene en mulighet til å få en god prosess og rask avklaring av sentrale spørsmål i byggesaken. Jeg er enig i at kommunenes informasjon skal være riktig og fullstendig. Men her vil kommunene i noen grad også være avhengig av hvilke opplysninger som gis fra søkerens side. Jeg vil vurdere å innføre en maksimumsfrist fra anmodningen om forhåndskonferanse fremsettes og til forhåndskonferansen avholdes. I vanskelige saker må man forutsette at kommunen får satt seg inn i saken på forhånd for å kunne hente frem de relevante opplysningene. Imidlertid er det viktig at forhåndskonferansen ikke blir så forpliktende at den begrenser de folkevalgte organers

mulighet til innflytelse i byggesaker ved at administrasjonen binder opp kommunen ved konkrete forhåndstilsagn. Jeg legger til grunn at dette heller ikke er intensjonen med forslag 8:59.

H. Samordning av kommunenes praksis: En del profesjonelle utbyggere opplever det som et problem at de blir møtt med ulike krav i forskjellige kommuner. Lokalt skjønn innebærer også fleksibilitet og mulighet for valg av tilpassete løsninger. Jeg viser også til at Stortinget har vedtatt en tilføyelse i forvaltningsloven for noen år siden om at klageinstansen skal begrense overprøvingen av lokalt skjønn. Jeg tror imidlertid at kommunenes samordning kan forbedres gjennom f.eks. innføring av mer standardisert saksbehandling, også elektronisk, mer veiledningsmaterieil, støtte til kommunale nettverk og utvikling av modeller for oppgavefordeling mellom kommuner og samarbeid mellom kommuner.

Forslagene i dok 8:59 gir konstruktive innspill til vårt pågående arbeid med revisjon av regelverket for plan- og byggesaksbehandlingen både når det gjelder grunnlag for endringer i lov, forskrift, standardisering og rutiner. Når det gjelder lovforslagene regner jeg i løpet av høsten å kunne utarbeide et utkast til odelsingsproposisjon med de forslagene som kan tas på kort sikt. Forskriftsendringene er det, for å sikre nødvendig sammenheng i forslagene, mest hensiktsmessig å ta samlet i etterkant av proposisjonen. For forskriftsendringer som kan gjøres uavhengig av lovendringer, vil det bli vurdert å gjennomføre disse i forkant av proposisjonen, men slik at de likevel har god sammenheng med det man ellers tenker seg å ta opp i proposisjonen.