



STORTINGET

Innst. 619 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:175 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken, Arne Nævra og Eirik Faret Sakariassen om endringer i plan- og bygningsloven og skjerpet ansvar for tilsyn med at utbyggings- og byggeprosjekter gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven
(skjerpet ansvar for tilsyn med at utbyggings- og byggeprosjekter gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 25-1 skal lyde:

§ 25-1 *Tilsynsplikt*

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov på grunnlag av forsvarlig utredning av miljømessige konsekvenser og bygningsmessig sikkerhet, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Tilsyn kan skje av eget tiltak eller

etter anmodning fra berørte. Beslutning om ikke å etterkomme anmodning om tilsyn kan påklages av naboer eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn, men har selv ansvaret for å sikre den faglige kvalitet av tilsynet og de vurderinger det bygger på.

§ 32-1 skal lyde:

§ 32-1 *Plikt til å forfølge ulovligheter*

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette kan påklages etter reglene i forvaltningsloven av nabo eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 26. mars 2021 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/ statsråd Nikolai Astrup bedt om en vurdering av

forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 27. april 2021. Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken. Innspill er publisert på stortinget.no

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til representantforslaget og svarbrev av 27. april 2021 fra statsråd Nikolai Astrup.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at med økende klimaendringer kommer mer ekstremvær. Alvorlige skred- og rasulykker de siste årene viser nødvendigheten av å sikre at alt lovverk har nødvendige sikkerhetsmekanismer.

Flertallet mener tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at regelverket etterleves, noe som bidrar til at bygg får den kvaliteten de skal ha. Flertallet viser til at dette også var bakgrunnen for at det ble innført en plikt for kommunene til å føre tilsyn i byggesaker i plan- og bygningsloven av 2008. Tidligere hadde kommunene kun rett, men ingen plikt til å føre tilsyn.

Flertallet viser til saker behandlet i Stortinget våren 2021 og partienes forslag og merknader der.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti viser til de vurderinger som ble gjort da kommunens tilsynsplikt ble innført i plan- og bygningsloven av 2008. Tidligere hadde kommunene kun rett, men ingen plikt til å føre tilsyn. Kommunene håndterer et betydelig antall byggesaker, og ressursmessig vil det ikke være hensiktsmessig å føre tilsyn i alle saker. Ved behandlingen av plan- og bygningsloven av 2008 ble det lagt til grunn at det bør være opp til kommunene selv å velge hvordan de skal gjennomføre tilsyn, enten det gjøres ved tilføring av ressurser, økt eller utvidet kompetanse, bedre samarbeidsformer, organisasjonsendringer eller andre effektiviserings tiltak. Disse medlemmer vil vise til at en slik tilnærming fikk støtte av flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen, også av Sosialistisk Venstreparti.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil understreke at tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at regelverket etterleves, og at bygg får den kvaliteten de skal ha. Regjeringen har et pågående arbeid med å videreutvikle og forbedre reglene for tilsyn og kontroll, som oppfølging av anbefalingene fra det departementsnedsatte Byggkvalitetutvalget (2018). Rapporten har vært på høring, og det er kommet flere innspill som nå utredes om hvordan de best kan følges opp. Disse medlemmer ser positivt på regjeringens arbeid og er opptatt av at det føres tilstrekkelig tilsyn og kontroll for å sikre at regelverket etterleves, samtidig som at dette gjøres på en måte som er effektiv og rettet inn mot områdene hvor det erfaringsmessig oppstår flest feil og mangler. Disse medlemmer ser frem til resultatet av regjeringens pågående arbeid med å endre reglene for tilsyn og kontroll for å sikre et målrettet tilsyn samt forutsigbarhet og fremdrift i prosjektene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet imøteser resultatet av regjeringens pågående arbeid med å endre reglene for tilsyn og kontroll i tråd med anbefalingene fra Byggkvalitetutvalget (2018).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener god og helhetlig planlegging, som tar hensyn til dagens og framtidens klimaendringer, står helt sentralt på veien mot et klimatilpasset samfunn. I dette arbeidet har kommunene et særlig stort ansvar for å fatte gode vedtak som gir innbyggerne trygghet og forutsigbarhet. Med klimaendringene blir flomdemping og evnen til å ta unna overvann stadig viktigere. Dette gjelder spesielt for områder hvor store deler av arealet er bebygd med bolig- og næringsbygg, veier, parkeringsplasser og annen infrastruktur. Tette overflater som ikke lar vannet nå det underliggende jordsmonnet, men sender det videre langs overflaten, øker faren for flomdannelse.

Flertallet viser til at klimaendringene får konsekvenser for veier og jernbane, og det må sikres mot flere og hyppigere ras. Det må utarbeides en helhetlig plan for dette arbeidet. Flertallet vil at det skal være trygt å kjøre på norske veier, og vil sikre næringstrafikken fremkommelighet og gode kjøreforhold. Flertallet er kritisk til at regjeringen ikke prioriterer rassikring høye. Skredsikring av riks- og fylkesveier var en av flertallets respektive partiers hovedprioriteringer i Nasjonal transportplan 2018–2029, og flertallet ønsker en styrking av dette området.

Flertallet viser til at kommunene er ansvarlige for å fatte vedtak som gir innbyggerne trygghet og forutsigbarhet. Kommunene har ansvar for å ta hensyn til skred, flom og ras som en del av arealplanleggingen og

håndteringen av byggesaker. Flertallet mener klimatilpasning må stå høyt på den politiske dagsordenen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at kommunene årlig håndterer et betydelig antall byggesaker. Disse medlemmer deler kommunal- og moderniseringsministerens vurdering av at det ikke er praktisk mulig for kommunene å føre tilsyn i alle saker. Det er av den grunn ikke gitt bestemmelser som binder opp kommunenes ressursbruk, eller gitt bestemte krav til fagkompetanse og organisering. Videre ble det lagt til grunn ved innføring av tilsynsplikten at det bør være opp til kommunene selv å velge hvordan de skal gjennomføre tilsyn, enten det gjøres ved tilføring av ressurser, økt eller utvidet kompetanse, bedre samarbeidsformer, organisasjonsendringer eller andre effektiviseringstiltak. Det er imidlertid viktig at dette gjøres på en måte som er effektiv og rettet inn mot områdene hvor det erfaringsmessig oppstår flest feil og mangler.

Disse medlemmer viser til kommunal- og moderniseringsministerens vurdering av at den foreslåtte innføringen av klagerett vil få praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene, statsforvalterne og de som ønsker å bygge. Forslaget om klagerett vil gripe inn i kommunenes frihet til å styre ressursbruken. Disse medlemmer mener representantforslaget ikke kan vedtas før kostnader er tilstrekkelig utredet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til representantforslagets referanse til en undersøkelse fra Menon Economics (2019). Denne undersøkelsen har en mer forsiktig tilnærming enn en lovendring. Menon Economics hevder at kommunenes konsekvensutredninger for klima og miljø i stor grad er mangelfulle. De skriver:

«De gjennomgåtte konsekvensutredningene begrunner i liten grad fastsettelse av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget. Seks av ti kommuner trekker ikke frem de største negative virkningene i oppsummeringene av samlede arealbruksendringer og saksfremleggene presenterer korte tekster med lite informasjon om klima- og miljøtemaene. Planalternativer for den samlede arealbruken eller for enkeltområder utredes i liten grad.» (Menon Economics 2019).»

På denne bakgrunn, og at det er utarbeidet lite veiledningsmateriell, anbefaler Menon økt og forbedret veiledning for å øke kvaliteten på utredningsarbeidet.

Flertallet viser til at regjeringen Stoltenberg våren 2012 påpekte viktigheten av å samle all informasjon om grunnforhold og skredfare. I Meld. St. 15 (2011–2012) «Hvordan leve med farene» skrev regjeringen:

«Slike samfunnsnyttig informasjon bør være tilgjengelig uavhengig av om den er i offentlig eller privat eie.»

Flertallet kan ikke se at det har skjedd endringer siden 2012, men merker seg at NVE i 2020 har tatt til orde for å lovfeste en innmeldingsplikt blant annet knyttet til beredskap. Flertallet mener en plikt til å melde fra hvis en finner kvikkleire ville løst problemet. Da ville alle funn av kvikkleire, blitt registrert i NVEs kart.

Flertallet fremmer med dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide veiledningsmateriale eller andre tiltak som øker kompetansen i kommunene om innholdet i konsekvensutredninger, behovet og verdien av disse som beslutningsgrunnlag.»

«Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune slik at risikovurderinger for ras, skred og flom for fremtiden gjøres grundig nok.»

«Stortinget ber regjeringen utrede en lovfesting av en innmeldingsplikt av alle funn av kvikkleire.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det med økende klimaendringer kommer mer ekstremvær og økende kunnskap om viktigheten av at bygg- og anleggsvirksomhet ikke medfører skade eller økt risiko for naturskade, skred og ras. Alvorlige skred- og rasulykker de siste årene gjør det nødvendig å sikre at alt lovverk har nødvendige sikkerhetsmekanismer. Dette medlem mener det er behov for innstramminger i plan- og bygningsloven slik at krav og pålegg for å kunne starte opp utbyggings- og byggeprosjekter oppfylles, og at det blir kontrollert at disse faktisk gjennomføres før oppstart – dette for å forebygge skader, ras og skred og sørge for bedre miljø- og bygningsmessig sikkerhet. Dette kan spare enorme summer og hindre stor skade.

Dette medlem mener også det er et stort behov for å forsterke faglig kompetanse på feltet i kommunene, da mange lokalsamfunn har risiko for flom og skred og er utsatt for leirskred.

I dag er det kontrollutvalget i kommunen, og i siste instans kommunestyret, som har ansvaret for å påse at bygningsetaten oppfyller sitt tilsyns- og oppfølgingsansvar etter loven. Det er en klar mangel at det ikke er mulig for andre å reise spørsmålet om hvorvidt kommunen oppfyller sine forpliktelser etter loven, og i ettetid vanskelig å få fastslått om tilsyn og oppfølging har vært forsvarlig.

Dette vil i noen situasjoner kunne få alvorlige konsekvenser for naboer og andre berørte. Det foreslås derfor at loven § 25-1 får justeringer som klargjør og løfter frem dette ansvaret på en bedre måte enn denne be-

stemmelsen nå gjør, ved at det tas inn i bestemmelsen en regel om klage over beslutning om ikke å etterkomme anmodning om tilsyn. Slik klagerett får da, her som ellers, de som blir eller kan bli så sterkt berørt av konsekvensene av en slik unnlattelse at de har såkalt «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 første ledd.

Dette medlem viser til statsrådets uttalelse i brev av 27. april 2021, hvor han viser til at det ble innført en plikt for kommunene til å føre tilsyn i byggesaker i plan- og bygningsloven av 2008, og at det ikke er praktisk mulig for kommunene å føre tilsyn i alle saker. Representantforslaget sier ingenting om hvordan tilsyn skal utføres og organiseres. Det er heller ikke et forslag som pålegger kommunen en utvidet tilsynsplikt, bare en plikt til å foreta en vurdering av om dette er påkrevd ut fra de opplysninger som måtte foreligge, og til å treffe en formell beslutning om dette hvis det foreligger anmodninger fra berørte, slik at det er mulig å få vurdert om det eventuelt var forsvarlig å ikke gjøre noen form for undersøkelse av forholdet.

Dette medlem viser til statsrådets uttalelse om at departementet i 2018 oppnevnte et utvalg, og at departementet er i gang med å utrede hvordan de skal følge opp og gjennomføre utvalgets anbefalinger. Dette medlem etterspør klart angitte standardkrav til kvalitet og omfang av tilsynet og etablering av et system for kontroll med hvordan dette fungerer i praksis.

Dette medlem viser til statsrådets vurdering av forslag til endringer i § 25-1 om tilsynsplikt. Representantforslaget legger til grunn at samarbeid skal skje innenfor kommunelovens system, og den praktiske modellen er ved vertskommunesamarbeid, der én kommune påtar seg ansvaret for den praktiske gjennomføringen av kontrollen, men hele tiden under administrativ og politisk ledelses ansvar for den enkelte kommune.

Dette medlem understreker at poenget med den foreslåtte tilsynsplikten er at dette ikke bare er tale om noe en kommune kan gjøre når det passer, men om et viktig ansvar for å opprettholde en effektiv kontroll med byggetiltak og at nødvendige forebyggende tiltak der det er risiko, faktisk blir gjennomført før tiltaket blir gjennomført.

Dette medlem viser til statsrådets vurdering av klageretten og bekymring for unødige omkamper som kan gå ut over effektivitet, økonomi og forutsigbarhet. Dette medlem understreker at denne typen klage ikke er en klassisk forvaltningsklage, der det skal tas stilling til alle sider av et noen ganger komplisert saksforhold, men et krav om at man kontrollerer lovligheten av et byggetiltak, herunder miljømessige konsekvenser og ikke minst sikkerhet. Hvis det foreligger en grundig saksutredning i forkant av den aktuelle tillatelsen, vil det ikke være nødvendig med noen omfattende ytterligere undersøkelser ut over den kontroll som alltid skal være – eller skulle vært – foretatt med at vilkårene i den-

ne er oppfylt. Og en klage har som alminnelig regel ikke oppsettende virkning. Kommunen eller statsforvalteren vil bare stoppe et tiltak der man nå ser at det er klart behov for å stoppe det inntil dette er avklart.

Dette medlem viser til statsrådets vurdering av at den foreslåtte innføringen av klagerett vil kunne få store praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene, statsforvalterne og de som ønsker å bygge. Dette medlem vil påpeke at dette bare vil inntreffe dersom det i dag ikke er tilstrekkelig kontroll med at lovlighet, forsvarlighet og miljømessig sikkerhet er ivarettatt i saksbehandlingen. Spørsmålet er heller om behovet for ikke å kontrollere eller ikke å bli kontrollert er beskyttelsesverdig. Dette medlem vil påpeke de alvorlige følgene om kontroll ikke blir gjennomført.

Dette medlem viser til statsrådets bekymring for at forslaget om klagerett vil gripe inn i kommunenes frihet til å styre ressursbruken, og at dette i seg selv krever gode begrunnelser. Dette medlem peker på at kommunalt selvstyre ikke er en rett til å sette seg ut over lover og regler, verken når det gjelder miljøkrav eller sikkerhet.

Dette medlem viser til statsrådets bekymring for at det å innføre klagerett på slike avgjørelser som er nevnt i §§ 25-1 og 32-1, vil kunne føre til at flere saker bringes inn for domstolene, som igjen kan få ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser for alle involverte parter og samfunnet som helhet. Dette medlem understreker at dette er en ubegrunnet og lite troverdig påstand. Rettssaker vil oppstå der det enten har oppstått skade eller frykt for skade. Det er ingen grunn til å tro at naboer eller andre vil stå i kø for å pådra seg store utgifter ved å gå til domstolene. En effektiv og tillitvekkende saksbehandling og kontroll er tvert imot det beste vern mot mistillit og sterk misnøye. En betryggende klagebehandling er prosessforebyggende.

Dette medlem noterer seg statsrådets bekymring for at forslaget kan bety tap av nødvendig forutsigbarhet og fremdrift i prosjekter og føre til at prosjekter blir trenert så lenge at de ikke lar seg gjennomføre. Dette medlem understreker at klager av denne typen ikke har oppsettende virkning. Arbeidet kan gjennomføres i overensstemmelse med den gitte tillatelsen så lenge ikke kommunen eller statsforvalteren mener det er nødvendig å stoppe det.

Dette medlem understreker at forslaget innebærer et politisk valg basert på en avveining mellom på den ene siden de interesser som lovens regler om miljø og sikkerhet skal ivareta, og på den andre et ønske om å slippe å ta i bruk de virkemidler som er nødvendige for å sørge for at det lovgivningen lover, faktisk blir overholdt. Dette medlem mener det må være en forutsetning for forsvarlig offentlig forvaltning og kontroll at lovverket ikke oppfattes som veiledende med mindre

det finnes forpliktende bestemmelser om saksbehandling og kontroll.

Dette medlem mener at dette bidrar til å nedbygge respekten for forvaltning og lovgivere og ikke minst gir en økt og helt unødvendig risiko ved utbygginger.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven
(skjerpet ansvar for tilsyn med at utbyggings- og byggeprosjekter gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 25-1 skal lyde:

§ 25-1 Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov på grunnlag av forsvarlig utredning av miljømessige konsekvenser og bygningsmessig sikkerhet, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Tilsyn kan skje av eget tiltak eller etter anmodning fra berørte. Beslutning om ikke å etterkomme anmodning om tilsyn kan påklages av naboer eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn, men har selv ansvaret for å sikre den faglige kvalitet av tilsynet og de vurderinger det bygger på.

§ 32-1 skal lyde:

§ 32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette kan påklages etter reglene i forvaltningsloven av nabo eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven
(skjerpet ansvar for tilsyn med at utbyggings- og byggeprosjekter gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 25-1 skal lyde:

§ 25-1 Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov på grunnlag av forsvarlig utredning av miljømessige konsekvenser og bygningsmessig sikkerhet, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Tilsyn kan skje av eget tiltak eller etter anmodning fra berørte. Beslutning om ikke å etterkomme anmodning om tilsyn kan påklages av naboer eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn, men har selv ansvaret for å sikre den faglige kvalitet av tilsynet og de vurderinger det bygger på.

§ 32-1 skal lyde:

§ 32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette kan påklages etter reglene i forvaltningsloven av nabo eller andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven §§ 28–36.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:**I**

Stortinget ber regjeringen utarbeide veiledningsmateriale eller andre tiltak som øker kompetansen i

kommunene om innholdet i konsekvensutredninger, behovet og verdien av disse som beslutningsgrunnlag.

II

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune slik at risikovurderinger for ras, skred og flom for fremtiden gjøres grundig nok.

III

Stortinget ber regjeringen utrede en lovfesting av en innmeldingsplikt av alle funn av kvikkleire.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. mai 2021

Karin Andersen

leder

Siri Gåsemyr Staalesen

ordfører



**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO

Deres ref
2021/1467

Vår ref
21/2060-2

Dato
27. april 2021

**Svar på kommunal- og forvaltningskomitéens anmodning om vurdering
av representantforslag 175 L (2020-2021)**

Jeg viser til brev fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité 26. mars 2021 om representantforslag 175 L (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken, Arne Nævra og Eirik Faret Sakariassen.

Representantforslaget består av forslag til endringer av plan- og bygningsloven §§ 25-1 og 32-1. Forslagene går ut på å skjerpe kommunenes ansvar for tilsyn med at krav blir fulgt, og innføre rett for naboer og andre til å klage på kommunens beslutning om ikke å føre tilsyn eller å følge opp ulovlige forhold av mindre betydning.

Vurdering av forslagene:

Jeg vil gjerne få takke for muligheten til å gi min vurdering av forslagene. Før jeg kommenterer de konkrete forslagene, vil jeg innledningsvis si litt generelt om hvilke vurderinger som ble gjort da kommunens tilsynsplikt ble innført i plan- og bygningsloven av 2008, og arbeidet som nå er i gang med å videreutvikle og forbedre reglene for tilsyn og kontroll.

1. Reglene om tilsyn ble skjerpet i forbindelse med plan- og bygningsloven av 2008

Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at regelverket etterleves, noe som bidrar til at bygg får den kvaliteten de skal ha. Dette er også bakgrunnen for at det ble innført en plikt for kommunene til å føre tilsyn i byggesaker i plan- og bygningsloven av 2008. Tidligere hadde kommunene kun rett, men ingen plikt til å føre tilsyn.

Kommunene håndterer årlig et betydelig antall byggesaker. Det er ikke praktisk mulig for kommunene å føre tilsyn i alle saker. Det ble av den grunn ikke gitt bestemmelser som binder opp kommunenes ressursbruk, eller gitt bestemte krav til fagkompetanse og organisering. Videre ble det lagt til grunn at det bør være opp til kommunene selv å velge hvordan de skal gjennomføre tilsyn, enten det gjøres ved tilføring av ressurser, økt eller utvidet kompetanse, bedre samarbeidsformer, organisasjonsendringer eller andre effektiviseringstiltak. Denne tilnærmingen fikk støtte av flertallet i kommunal- og forvaltningskomitéen, også SV, ved behandlingen av plan- og bygningsloven av 2008.¹

2. Departementet utreder forslag til endring av reglene for tilsyn og kontroll

I 2018 oppnevnte mitt departement Byggkvalitetutvalget. Utvalget fikk i oppgave å vurdere om dagens regler for å ivareta kravene i plan- og bygningsloven er gode nok, eller om det er nødvendig med endringer. Byggkvalitetutvalget leverte sin rapport i februar 2020. Utvalget pekte på behovet for mer effektiv og målrettet tilsyn og kontroll. For å oppnå dette anbefalte utvalget blant annet:

- Innføring av risikobasert tilsyn eller kontroll ved nærmere angitte milepæler, særlig i utførelsesfasen
- Mer tilsynssamarbeid mellom bygningsmyndighetene og andre sektormyndigheter, f.eks. Arbeidstilsynet
- Tydeligere ansvarsfordeling mellom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll, og økt ansvar for uavhengig kontrollør

Utvalgets rapport har vært på høring, og vi har fått mange innspill. Mitt departement er i gang med å utrede hvordan vi skal følge opp og gjennomføre utvalgets anbefalinger.

3. Forslag til endring av plan- og bygningsloven § 25-1 – Skjerpet ansvar av kommunenes tilsyn

I representantforslaget er det foreslått innføring av klagerett både etter §§ 25-1 og 32-1. Jeg mener det er naturlig å kommentere klageretten samlet. Jeg vil likevel først knytte noen merknader til forslaget om øvrige endringer i § 25-1 Tilsynsplikt.

Det er foreslått å ta inn en tilføyelse i § 25-1 om ansvarsfordelingen ved interkommunalt samarbeid. Rammene for interkommunalt samarbeid følger av kommuneloven kapittel 17, og i kapittel 18-20 er noen former for samarbeid regulert. Det følger av organisasjonsfriheten at kommunene selv avgjør om, og ev. på hvilken måte, de ønsker å samarbeide. Jeg mener den foreslåtte tilføyelsen ikke bare er unødvendig, men potensielt også kan bidra til uklarheter om det eventuelle samarbeidet, og hvem som er ansvarlige for tilsynet.

Det er videre foreslått at kommunene kan iverksette tilsyn av eget tiltak eller etter anmodning fra berørte. Kommunene kan allerede i dag sette i gang tilsyn av eget tiltak. Dette følger av § 25-2, som regulerer gjennomføring av tilsyn. Videre er det vanlig praksis at kommuner setter i gang tilsyn på bakgrunn av tips de får blant annet fra private. Jeg kan dermed ikke se at forslaget tilfører noe nytt som det er behov for å lovfeste.

¹ Se Inns. O nr. 50 (2008-2009) kapittel 8

4. Forslag om endring av §§ 25-1 og 32-1 – Innføring av klagerett for naboer og andre for beslutning om ikke å sette i gang tilsyn eller forfølge ulovlige forhold av mindre betydning

Det er i representantforslaget foreslått å innføre rett til å klage på henholdsvis kommunens beslutning om ikke å sette i gang tilsyn, jf. § 25-1, og beslutning om ikke å forfølge ulovlige forhold av mindre betydning, jf. § 32-1.

Det er i dag mulig for naboer og andre å fremme klage på flere stadier i en byggeprosess. Det er klageadgang på dispensasjonsvedtak, rammetillatelse, igangsettingstillatelse, eventuelle endrings- og tilleggs-tillatelser, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Vedtak som fattes i forbindelse med ulovlighetsoppfølging, f.eks. pålegg om retting, kan også påklages. I tillegg er det mulig for naboer og andre å begjære omgjøring av alle de nevnte vedtakene. Denne omfattende adgangen til å klage og begjære omgjøring, fører ofte til unødige omkamper, noe som går ut over effektivitet, økonomi og forutsigbarhet. I tillegg kan avgjørelsene som treffes i en byggesak, være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27. Jeg mener derfor at de omfattende overprøvningsmulighetene som i dag finnes, er tilstrekkelig for å ivareta rettssikkerheten til naboer og andre. En innføring av klagerett, slik det foreslås her, vil ensidig styrke rettigheter til naboer og andre på bekostning av den som har fått tillatelsen, noe jeg mener er uheldig.

Etter min vurdering vil den foreslåtte innføringen av klagerett kunne få store praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene, statsforvalterne og de som ønsker å bygge. Forslaget om klagerett vil gripe inn i kommunenes frihet til å styre ressursbruken. Dette krever i seg selv gode begrunnelser.

Forslaget om å innføre klagerett på kommunens beslutning om ikke å sette i gang tilsyn, eller unnlatelse av å følge opp ulovligheter av mindre betydning, vil bety en økning av klagesaker som må behandles av kommunene og statsforvalterne. For å kunne sette kommunene og statsforvalterne i stand til å håndtere saksbehandlingen dette vil medføre, vil det kreve betydelige midler. Å innføre klagerett på slike avgjørelser som er nevnt i §§ 25-1 og 32-1, vil også kunne føre til at flere saker bringes inn for domstolene, som igjen kan få ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser for alle involverte parter og samfunnet som helhet.

For de som ønsker å bygge, vil forslaget bety tap av nødvendig forutsigbarhet og fremdrift i prosjekter. I verste fall kan gjentatte klager føre til at prosjekter blir trenert så lenge at det ikke lar seg gjennomføre. Det er vanskelig å forutsi hvilke konsekvenser dette kan få, men det kan ikke utelukkes at dette kan gjøre det vanskelig å utvikle nye boligprosjekter.

5. Avsluttende merknad

Jeg deler stortingsrepresentantenes ønske om å øke omfanget av tilsyn og kontroll for å sikre at regelverket etterleves. Det er imidlertid viktig at dette gjøres på en måte som er effektiv og rettet inn mot områdene hvor det erfaringsmessig oppstår flest feil og mangler.

Dette er et arbeid som mitt departement er i gang med. Jeg mener det vil være fornuftig å avvente utfallet av dette arbeidet.

Siden endringsforslagene ikke har vært utredet, er det også stor usikkerhet med tanke på hvilke konsekvenser forslagene vil få. Jeg mener derfor at representantforslaget ikke bør vedtas.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Nikolai Astrup". The signature is written in a cursive, flowing style.

Nikolai Astrup

