



DET KONGELIGE  
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP.	
02 DES 2005	
05/2258-62	
Ans.	451.0
Avd.	BB BY EAH

Deres referanse  
05/2258-1 GAH

Vår referanse  
200502585-/AKH

Dato  
30.11.05

### Høring av NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) brev med høring av Bygningslovutvalgets andre utredning. Moderniseringsdepartementet (MOD) har følgende merknader til saken:

#### Bakgrunn

Bygningslovutvalget har foretatt en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling og effektivisering. Bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer. Det er viktig at bygningslovgivningen ikke blir et unødig hinder for en rask og effektiv byggesaksbehandling. Regelverket skal legge til rette for en avveining mellom utbyggernes, det offentliges og allmennhetens interesser til beste for alle involverte i prosessen. Loven bør være oversiktlig og brukervennlig og tilpasset de ulike typer av tiltak som omfattes av regelverket. Vi er enige i at videre utvikling av IKT-systemer kan være viktig i effektivisering av byggesaksbehandlingen. Vi forutsetter at man her ikke legger opp til andre løsninger enn det som følger av vedtatte kommunikasjonsløsninger og standarder.

#### Merknader

Moderniseringsdepartementet har merknader til utvalgets vurderinger av:

- tidsfrister for behandling av dispensasjonssøknader og klager
- innføring av gebyr ved ulovlighetsoppfølging og behandling av klager
- forenklinger i søknadssystemet

Postadresse  
Postboks 8004 Dep  
N-0030 OSLO

Kontoradresse  
Akersg. 59

Telefon  
22 24 90 90  
Org no.  
972 417 785

Administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 27 14

Saksbehandler  
Anne Kristine Hage  
22 24 48 51

## 1. Tidsfrister

Utvalget foreslår innføring av tidsfrister på to områder som til nå ikke har vært belagt med tidsfrister, hhv dispensasjonssøknader og klagesaksbehandling. MOD er positiv til at det innføres frister på disse områdene. Imidlertid mener vi at:

- i. det bør i det videre arbeidet tas hensyn til eventuelle vridninger i den totale ressursdisponeringen innen kommunale og fylkeskommunale oppgaver som følge av nye tidsfrister innen byggesaksbehandlingen.
- ii. forslag til tidsfrister virker lite ambisiøse. Vi savner en bedre begrunnelse for valg av antall ukers tidsfrist.
- iii. hvis ikke mer ambisiøse tidsfrister kan settes bør sekundærløsninger til mer ambisiøse tidsfrister drøftes, eksempelvis todelte eller differensierte frister.

### Overordnet vurdering av bruken av tidsfrister (i)

MOD er generelt positiv til bruk av tidsfrister for offentlig saksbehandling. Imidlertid er det viktig å være oppmerksom på eventuelle ressursmessige vridningseffekter bort fra andre områder når det innføres tidsfrister og økonomiske insentiver innen et område. Utvalgets ulike tilrådinger, især forslag om 12 ukers frist for fylkesmannens behandling av klagesaker, kan ha konsekvenser for fylkesmennenes prioriteringer og ressursituasjon. Moderniseringsdepartementet har det administrative samordningsansvaret overfor fylkesmennene, og skal bidra til å sikre helhet og sammenheng i fylkesmannsembetenes oppgaver og ansvarsområder.

Vi vil oppfordre KRD i det videre arbeidet til å vurdere eventuelle konsekvenser for den helhetlige ressursdisponeringen i kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveporteføljer. Spesielt vil vi be om å bli trukket med i det videre arbeidet med oppfølgingen av utredningen på områder som berører fylkesmennene.

### Valg av antall ukers tidsfrist (ii):

Utvalget viser til undersøkelser av faktiske saksbehandlingstider i dag, og til analyser som indikerer gevinstene ved å korte ned saksbehandlingstiden. Estimerte gevinster ved kortere saksbehandlingstid er kun gjengitt for klagesaksbehandling. Vi legger til grunn at anslagene indikerer at gevinstnivået er betydelig også for dispensasjonssøknader, selv om sakstypene ikke kan sammenliknes direkte.

Det ser ut til at utvalget har foreslått relativt forsiktige tidsfrister, med 16 uker for behandling av dispensasjonssøknader hos kommunene og 12 uker for klagesaker hos fylkeskommunene. Vårt synspunkt er basert på følgende:

**Dispensasjonssøknadene:** Det vises i utredningen til en empirisk undersøkelse av saksbehandlingstiden for dispensasjonssøknader. Undersøkelsen viste at rundt 80% av søknadene normalt kunne påregnes ferdigbehandlet på om lag 10 uker, mens de resterende 20% mer krevende søknadene normalt krevde 13 ukers saksbehandlingstid. Ut

fra denne informasjonen synes en saksbehandlingsfrist på 16 uker noe høy, spesielt med tanke på at det i tillegg legges opp til en unntaksbestemmelse fra maksimumsfristen for særlig krevende saker.

Det kan ha uheldige virkninger å legge tidsfrister på et nivå som ligger langt over den saksbehandlingstiden som normalt brukes på flertallet av sakene. Fristen kan lett tolkes som en 'rettighet' til å sitte på saken opp til fristens utløp. I en presset arbeidssituasjon kan innføring av en for 'romslig' maksimumsfrist åpne for å skyve på behandlingen av 'enkle' saker, lenger enn man ville gjort uten en klart definert tidsfrist. I ytterste konsekvens vil man risikere at saksbehandlingstiden øker for enkle saker, og i kommuner og fylkeskommuner som i dag har lav saksbehandlingstid.

Vi er oppmerksom på at undersøkelsesutvalget ikke er representativt og at større sakskompleksitet i store kommuner kan medføre behov for lengre saksbehandlingstid. Undersøkelsen gir likevel indikasjon på at utvalgets forslag til tidsfrist for mange kommuner blir unødvendig høy. Det kan derfor være behov for nærmere undersøkelser før en beslutning om tidsfrist for dispensasjonssøknader tas.

**Klagebehandling:** Det vises i utredningen til at gjennomsnittstiden for klagebehandling i fylkeskommunen i 2004 var på 4,6 mnd (dvs ca 20 uker). I lys av dette kan en tidsfrist på 12 uker virke ambisiøs. Det vises imidlertid til undersøkelser som avdekket at det er stor spredning i saksbehandlingstid mellom de ulike fylkeskommunene, samt at lang saksbehandlingstid i hovedsak har skyldtes lang liggetid. Det er derfor rimelig å også vurdere andre momenter i utredningen som kan indikere at det er grunnlag for å sette en mer ambisiøs tidsfrist:

- a) den generelle saksbehandlingsfrist for klagebehandling i kommunene (førsteinstans) er på 6 uker. Det er rimelig at andreinstans bruker noe lengre tid på behandling av klagen ettersom denne ikke har behandlet saken før. Imidlertid synes et tillegg på 6 uker noe langt.
- b) utvalget viser til pågående arbeid i regi av MOD med å redusere saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene. Det antas at dette arbeidet vil gi selvstendige effektiviseringsgevinster uavhengig av bygningslovutvalgets arbeid. Det vises blant annet til at bare nedarbeiding av eksisterende restsanser vil bidra til å redusere dagens saksbehandlingstider.
- c) utvalget foreslår også andre nye tiltak som de mener vil bidra til å gjøre klagesaksbehandlingen mer effektiv enn i dag, som for eksempel større innslag av muntlig saksbehandling og innføring av et mindre gebyr for å unngå ressurskrevende klager som i realiteten er ubegrunnede 'omkamper'.
- d) det legges opp til at klageinstansen har mulighet til å selv forlenge fristen for særlig kompliserte saker.

De uheldige virkningene av for lite ambisiøse tidsfrister beskrevet for dispensasjonssøknadene gjelder også her.

Med tanke på at gevinstene ved kortere saksbehandlingstid ser ut til å være betydelige bør ulempene ved å innføre en noe mer ambisiøs tidsfrist dokumenteres bedre og veies mot fordelene. Det vises i utredningen til en samfunnsøkonomisk analyse som sier at gevinstene ved redusert klagebehandlingstid er drøyt 8 millioner per uke. Samfunnsøkonomisk sett vil det da kunne svare seg med økte samfunnsmessige kostnader på opp mot 8 millioner kroner for å redusere klagebehandlingstiden med en uke. Det er i kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser ikke gjort vurderinger av denne typen. Vi savner en klarere begrunnelse for valget av tidsfrister med utgangspunkt i de analysene det refereres til.

På generelt grunnlag mener vi at en maksimumsfrist settes slik at en gitt prosentandel av sakene faller innenfor fristen (eks 75-80%). Andelen bør fastsettes ut fra en samlet vurdering av potensialet for at sakene som faller utenfor fristen kan bringes innenfor fristen gjennom å eksempelvis kopiere 'beste praksis' fra andre kommuner/fylkeskommuner.

Vi anbefaler KRD å gjøre nærmere undersøkelser av fordelingen av faktiske saksbehandlingstider for klager og dispensasjonssøknader for et representativt utvalg av kommuner og fylkeskommuner, før det tas stilling til hva maksimumsfrist bør være.

#### **Alternative løsninger til maksimumsfrist (iii):**

For både dispensasjonssøknader og klager drøfter utvalget alternativer for én enkelt maksimumsfrist for de ulike sakstypene, kombinert med unntaksbestemmelser dersom sakene er særlig kompliserte. Dette synes å være den administrativt smidigste løsningen. Vi er derfor enige i at primærløsningen bør være én frist per sakstype, under forutsetning av denne settes ambisiøst nok.

Som en sekundærløsning til én maksimumsfrist kan alternativer vurderes, som for eksempel:

- **Todelt frist:** Undersøkelser av saksbehandlingstider indikerer at det store flertall av saker kan behandles relativt raskt, mens et mindretall krever lengre saksbehandling. Med utgangspunkt i dette kan det vurderes om en forhåndsvurdering av sakens kompleksitet, og sortering av saken i henhold til to ulike tidsfrister, kan være hensiktsmessig. En slik ordning vil medføre ekstra administrasjon. Dette må vurderes mot gevinsten av kortere saksbehandlingstid.

- Differensiert frist basert på kommunestørrelse: Dersom det er en klar sammenheng mellom antatt beste oppnåelige saksbehandlingstid og kommuners størrelse kan et alternativ være å innføre differensierte maksimumsfrister basert på kommunestørrelse, for eksempel ved en tredeling av kommunene iht. størrelse. Gevinsten av kortere saksbehandlingstid må vurderes mot kostnaden med å kartlegge en slik sammenheng, administrere en differensiert frist, samt faren for at et slikt system blir en 'hvilepute' for kommuner som gis lengre saksbehandlingsfrister.

## 2. Gebyrer

Utvalget foreslår innføring av et overtredelsesgebyr ved oppfølging av brudd på bygningsloven samt et mindre gebyr for behandling av klager. MOD støtter utvalgets generelle forutsetning om at merkostnader ved saksbehandling bør dekkes av dem som forårsaker dem, med mindre andre særlige forhold tilser noe annet. Vi er positiv til å gi kommunene insentiver til å utføre ulovlighetskontroll på et nivå som er samfunnsmessig tjenelig og at det innføres en 'prislapp' på klager som gir et samfunnsmessig hensiktsmessig klagenivå. Imidlertid har vi noen merknader til utvalgets forslag til nye gebyrer.

### **Innføring av gebyr/sanksjon ved ulovlighetsoppfølging**

Vi støtter utvalgets forslag om innføring av gebyr på ulovlighetsoppfølging fordi:

- Vi mener det er rimelig slik utvalget påpeker, at kostnadene ved å bryte regelverket skal falle på dem som forårsaker kostnadene, i stedet for på alle søkere ved å bake dem inn i de generelle byggesaksgebyrene slik det gjøres i dag.
- Det vises til en uheldig vridning av ressurser, fra ulovlighetsoppfølging til saksbehandling, som følge av at saksbehandling er gebyrbelagt mens ulovlighetsoppfølging ikke er det, og dermed medfører ekstra kostnader for kommunen. Forholdet kan motvirkes ved innføring av et gebyr for ulovlighetsoppfølging på riktig nivå.

Utvalget skriver i utkast til ny lovgivning at departementet vil gi forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsen om gebyr for ulovlighetsoppfølging, herunder utmåling, renter og registrering av ilagt gebyr, samt at det skal fastsettes et maksimumsbeløp for gebyret. I dette arbeidet mener vi at følgende bør vurderes særlig:

- Gebyrnivå og fordeling av eventuelt 'overskudd': Det fremgår ikke klart av utredningen om betalingen for ulovlighetsoppfølging kun skal være et

kostnadsdekkende gebyr eller om betalingen skal ha et ekstra påslag av pønalt karakter, dvs være en økonomisk sanksjon. Dersom sistnevnte er tilfelle må det vurderes hvor stor andel av et eventuelt ekstra påslag utover kostnadsdekking som skal tilfalle hhv kommunen og staten. Et for stort 'inntektspotensial' ved ulovlighetsoppfølging vil kunne resultere i en vridning i motsatt retning av dagens, dvs at større ressurser enn det som er samfunnsmessig tjenelig settes inn på ulovlighetsoppfølging på bekostning av annet arbeid.

- **Begrepsbruk:** Begrepet overtredelsesgebyr kan virke uklart i forhold til om gebyret er en betaling for tjenesten eller en straff. Et gebyr bør i ren forstand være betaling for en reell ytelse hvor betalingen skal samsvare med ytelsen som mottas. Dersom betalingen har et ekstra påslag av pønalt karakter bør betalingen omtales som en tvangsmulkt eller en sanksjon.
- **Konsekvenser av nytt gebyr:** Gitt at ulovlighetsoppfølging frem til i dag har vært delvis bakt inn i de generelle byggesaksgebyrene, må det kunne forventes at innføringen av et eget kostnadsdekkende gebyr for denne virksomheten medfører en reduksjon i de generelle byggesaksgebyrene. KRD anbefales å følge opp dette overfor kommunene.

### **Innføring av gebyr på klagesaksbehandling**

Vi støtter utvalgets forslag om innføring av gebyr på klagesaksbehandling fordi:

- Gratis klageadgang vil generelt medføre et høyere klagenivå enn det som er samfunnsmessig tjenelig. Når klager først har utarbeidet en klage er kostnadene ved å klage i flere instanser svært lav. Dette kan gi unødvendig dobbeltbehandling av klager.
- Det er rimelig å anta at kostnadene ved lang saksbehandlingstid som følge av dobbeltbehandling av klager er betydelige, særlig på grunn av ventekostnadene det påfører utbygger.

Det sies i utredningen at størrelsen på klagebehandlingsgebyret skal fastsettes i forskrift, samt at en eventuell ordning med tilbakebetaling av gebyr dersom klagen fører frem skal vurderes i forskriftsarbeidet. Til dette arbeidet har vi at følgende merknader:

- **Fritak for gebyr:** For å unngå å skape barrierer for berettigede klager må klager som tas til følge fritas for gebyr. En mulig løsning er at gebyret påfaller utbygger, dersom denne har forårsaket klagen gjennom å ikke handle i tråd med det vedtaket som er gjort i vedkommendes byggesak.

- **Trinnvis nedtrapping av gebyr:** Ved innføring av gebyr for klagesaksbehandling bør det innføres en trinnvis nedtrapping av gebyret ved brudd på saksbehandlingsfristen. En slik ordning gjelder allerede i dag for ordinær søknadsbehandling. Ordningen gir økonomiske insentiver til å overholde saksbehandlingsfristen. Det påpekes i utredningen at slike virkemidler har manglet for klagesaksbehandlingen. Innføringen av gebyr for klager gir anledning til å også innføre insentivstruktur for å overholde behandlingsfristene.

Vi påpeker dessuten at innføringen av et nytt gebyr for klagesaksbehandlingen ikke er nevnt i kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser. Dette burde vært gjort.

### 3. Søknadssystem


Omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene ved nytt søknadssystem er sparsom. Dersom brukervennligheten bedres og regelverket forenkles er det naturlig å omtale eventuelle gevinster som for eksempel reduserte tidskostnader ved en mer effektiv søknadsprosess. Det bør gjøres et forsøk på å tallfeste de vesentligste konsekvensene av endringer i søknadssystemet.

Etter hva vi er kjent med har ulike former for endringer i byggesaksbehandlingen vært prøvd ut i flere kommuner som pilotprosjekter. Vi antar at disse vil kunne gi grunnlag for å tallfeste noen av kostnadene og gevinstene ved eksempelvis tidsbesparelser.

### Hovedkonklusjoner

- **Utvalgets forslag til tidsfrister virker for lite ambisiøse.** Beslutningsgrunnlaget for valg av tidsfrister bør utvides og valg av antall ukers tidsfrister begrunnes bedre før en endelig beslutning tas
- **Ved innføring av nye gebyr må det tas hensyn til insentivvirkningene av disse, blant annet på ressursdisponeringen internt i byggesaksforvaltningen og i kommunene og fylkeskommunene for øvrig.**
- **De økonomiske og administrative konsekvensene av nytt søknadssystem bør synliggjøres bedre**

Saken har vært forelagt Konkurransetilsynet som ikke har merknader til utredningen.

Med hilsen  
  
 Kari Metliaas (e.f.)  
 avdelingsdirektør

  
 Anne Kristine Hage  
 seniorkonsulent