



Betænkning om den kommunale byggesagsbehandling



Betænkning om den kommunale byggesagsbehandling

MODERNISERING AF BESTEMMELSERNE OM NABOORIENTERING
OG DE BEBYGGELSESREGULERENDE BESTEMMELSER OG NYE
PROCEDURER FOR BYGGESAGSBEHANDLINGEN

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

1999

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 1365 | Forenkling af den kommunale finansiering | 1373 | Teaterstøtte i Danmark |
| 1366 | Fordeling af opgaver i den offentlige sektor | 1374 | Generationsskifte |
| 1367 | Måltidets hus | 1375 | Ferieudvalgets betænkning om ferieloven |
| 1368 | Dansk transportforskning – status og visioner | 1376 | Den finansielle sektor efter år 2000 |
| 1369 | Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne | 1377 | Børnepornografi – IT-efterforskning |
| 1370 | Det fremtidige ligestillingsarbejde | 1378 | Vurdering af fast ejendom |
| 1371 | Udviklingen i lovgivningen og kriminaliteten – Hæleri og anden efterfølgende medvirken | 1379 | Rådgiveres rolle ved bekæmpelse af økonomisk kriminalitet |
| 1372 | Straffelovsrådets betænkning om tidsbegrænsning af foranstaltninger efter straffelovens § 68 og § 69 | 1380 | Organisering af lægemiddelsalget i Danmark |

2000

- 1381 Forslag til ny salmebog
- 1382 Omkostningsdækningsordningen
- 1383 Betænkning om revision af erstatningsloven
- 1384 Betænkning fra speciallægekommisionen
- 1385 Betænkning om bevissikring ved krænkelse af immaterialrettigheder mv.
- 1386 Forenklingssudvalgets Delbetænkning I
- 1387 Betænkning om den kommunale byggesagsbehandling
- 1388 Transaktioner mellem nærtstående parter

Statens Information

Nørre Farimagsgade 65 Postboks 1103, 1009 København K
Telefon 33 37 92 28 Fax 33 37 92 80

BETÆNKNING

OM DEN KOMUNALE BYGGESAGSBEHANDLING

BY- OG BOLIGMINISTERIET
SLOTHOLMSGADE 1. 3. SAL
1216 KØBENHAVN K
TLF 33 92 61 00
FAX 33 92 61 04
WWW.BM.DK

1. UDGAVE 1. OPLAG
JULI 2000
2.000 STK
ISBN 89-601-88-41-3

DTP OG GRAFISK OPSÆTNING
MONTAGEBUREAUET

REPRO OG TRYK AF OMSLAG
KAILOW TRYK A/S

Indholdsfortegnelse

1. Resumé af udvalgets forslag og anbefalinger	8
FORSLAG TIL MODERNISERING AF DE BEBYGGELSESREGULERENDE BESTEMMELSER, HERUNDER REGLERNE OM NABOORIENTERING	8
Den faste mindste grundstørrelse på 700 m ²	8
De faste maksimale bebyggelsesprocenter	8
Den maksimale bygningshøjde på 8,5 m ² og maksimalt 2 etager	9
Det faste krav om 2,5 m til skel	9
Krav om udstykningsmulighed ved enfamiliehuse og tæt/lave bebyggelser	9
Naboorientering ved dispensationer fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser	10
FORSLAG TIL NYE PROCEDURER I DEN OFFENTLIGE BYGGESAGSBEHANDLING	10
Forhåndsdialog som en åben port	10
Myndighedsrollen i den offentlige byggesagsbehandling	10
Bedre ansøgnings- og projekteringsmateriale	11
IT-anvendelse	11
2. Udvalgets kommissorium, sammensætning og arbejde	13
Udvalgets kommissorium	13
Udvalgets sammensætning	14
Udvalgets arbejde	15
3. Tilbageblik på de sidste 30 års betænkninger og rapporter om den offentlige byggesagsbehandling	16
Indledning og tilbageblik	16
Byggerapporten, udarbejdet af Byggecentrum – december 1969	16
Betænkning vedrørende forenkling af byggesagsbehandlingen i Danmark, udarbejdet af Danske Arkitekters Landsforbund – oktober 1970	17
Redegørelse fra Boligministeriets arbejdsgruppe om forenkling af den offentlige byggesagsbehandling – april 1972	17
Byggeriets risiko- og ansvarsforhold, betænkning afgivet af et udvalg nedsat af BUR – juni 1979	18
Hvad blev så gennemført – sammenhængen til drøftelserne under udvalgsarbejdet	19
4. Dansk ret	24
Lovgrundlag	22
Byggelovens anvendelsesområde	22
Bygningsreglement for småhuse 1998	23
Bygningsreglement 1995	23
Dispensation, naboorientering m.v	24

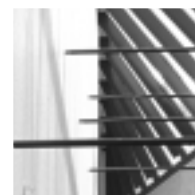
Håndhævelse og klageadgang	24
Gebyrer og forholdet til anden lovgivning	25
5. Retsgrundlaget i andre lande	26
SVERIGE	26
Baggrund	26
Byggeanmeldelse	26
Byggesamråd og kontrolplan	26
Bygningsmyndighedens funktion	26
Bygherrens rolle	27
Slutbevis	27
Evaluering	27
NORGE	27
Baggrund	27
Forhåndskonference	28
Kontrol	28
Ansvarssystemet og godkendelse af firmaer	29
Trinvis sagsbehandling	29
Slutkontrol og færdigattest	29
Erfaringer	29
ENGLAND OG WALES	30
Lovgrundlaget	30
Byggesagsbehandling ved den lokale offentlige bygningsmyndighed	30
Byggesagsbehandling i forbindelse med ansøgning om tilladelse (Full Plans)	30
Byggesagsbehandling i forbindelse med anmeldelse (Building Notice)	31
Byggesagsbehandling ved en "Approved Inspector" – godkendt byggesagkyndig	31
6. Modernisering af bestemmelserne om naboorientering	33
Indholdet af naboorienteringsreglerne	33
Baggrunden for bestemmelserne om naboorientering	33
Udvalgets overvejelser og forslag	34
7. Modernisering af de bebyggelsesregulerende bestemmelser	36
§ 6 A – MINIMUMSGRUNDSTØRRELSE	36
Udvalgets overvejelser og forslag	37
§ 6 B – MAKSIMALE BEBYGGELSESPROCENTER	37
Udvalgets overvejelser og forslag	37
§ 6 C – VANDRETTE HØJDEGRÆNSEPLANER	39
Udvalgets overvejelser og forslag	40
§ 8 – SKELAFSTAND	41
Udvalgets overvejelser og forslag	42

§ 10 A – KRAV OM Udstykningsmulighed	42
Indholdet af kravet om udstykningsmulighed	42
Baggrunden for kravet om udstykning og samspillet med anden lovgivning	42
Udvalgets overvejelser og forslag	43
8. KL's undersøgelse af byggesagsbehandlingen og kvalitet i byggeriet	46
Baggrund	46
Design	46
Undersøgelsens resultater og udvalgets drøftelser	47
Anbefalinger fra undersøgelsen	48
9. Nye procedurer for byggesagsbehandlingen	51
Kvalitetssikring gennem byggesagsbehandlingen – kvalitet i byggeriet	52
Forhåndsdialog som en åben port	54
Byggeteknisk sagsbehandling	54
Bedre ansøgningsmateriale	55
Markedskontrollen	56
Holdningsbearbejdning	57
10 . Arkitektoniske helhedsvurderinger i byggesagsbehandlingen	58
11. IT-anvendelse i byggesagsbehandlingen	60
Baggrund og oversigt	60
Forudsætninger og barrierer for IT-anvendelse i byggesagsbehandlingen	60
12. Efteruddannelse af byggesagsbehandlere	62
Overbygning på eksisterende uddannelse	62
Kurser	62
Erfa-møder	63
13. Konsekvensvurderinger af udvalgets forslag til ændringer i lovgivningen	64
Forslag til ændringer i byggeloven	64
Forslag til ændringer i bygningsreglementerne samt forslag til vejledninger	65
Anbefaling om etablering af en offentlig informationsserver	67

BILAG

"Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet" – Kommunernes Landsforening,
december 1999

1. Resumé af udvalgets forslag og anbefalinger



Udvalgets forslag falder i to grupper. Forslag til modernisering af byggelovens bebyggelsesregulerende bestemmelser, herunder reglerne om naboorientering, og forslag til nye procedurer i den offentlige byggesagsbehandling.

Alle udvalgets forslag er afgivet i *enighed*.

FORSLAG TIL MODERNISERING AF DE BEBYGGELSESGULEREDE BESTEMMELSER, HERUNDER REGLERNE OM NABOORIENTERING

Det er udvalgets opfattelse, at de bebyggelsesregulerende bestemmelser i byggeloven, som stammer fra 1975, er utidssvarende og trænger til fornyelse.

Det drejer sig om den faste mindste grundstørrelse for alt byggeri på 700 m², de faste maksimale bebyggelsesprocenter, det såkaldte vandrette højdegrænseplan med den faste maksimale højde på 8,5 m og maksimalt 2 etager, de faste afstandskrav til skel på 2,5 m samt kravet om, at der skal være udstykningsmulighed ved enfamiliehuse og tæt/lave bebyggelser.

Udvalget har under sine drøftelser lagt vægt på at nå frem til forslag, der inddrager hensynene til naboers interesser, til administrative lettelser i den kommunale byggesagsbehandling, til at undgå unødvendigt ressourceforbrug i byggeprocessen og sidst, men ikke mindst, til behovet for at inddrage bypolitiske hensyn i byggelovgivningen, så lovgivningen ikke udgør en barriere for byernes udvikling og ønsker om en fornuftig fortætning.

Den faste mindste grundstørrelse på 700 m²

Det er udvalgets opfattelse, at tiden er løbet fra den faste mindste grundstørrelse på 700 m² for alle grundarealer til alle former for byggeri.

Kravet om en mindste grundstørrelse på 700 m² passer godt til det traditionelle enfamiliehus på

eget grundstykke. For byggeri i en moderne byudvikling er det generelle krav blevet en hæmsko, som i mange tilfælde vil kræve en ressourcetung dispensationsbehandling.

Udvalget foreslår:

Den faste mindste grundstørrelse på 700 m² ophæves og erstattes af en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte differentierede krav til grundarealstørrelserne. Ved udmøntningen af bestemmelsen bibeholdes kravet på 700 m² for enfamiliehuse og på 1200 m² for huse i sommerhusområder.

De faste maksimale bebyggelsesprocenter

Udvalget har vurderet, at de faste procentsatser for, hvor meget etageareal, der kan bygges på det enkelte grundstykke, i mange tilfælde ikke svarer til det, der i praksis tillades opført. I byområder er misforholdet mellem en generel maksimal bebyggelsesprocent på 50 for etagebebyggelse og 40 for anden bebyggelse og de faktiske bebyggelsesprocenter på ofte mellem 100 – 400 særlig grelt. Det vil i de fleste tilfælde heller ikke være muligt at opføre et in-fill byggeri eller lave en huludfyldning uden dispensationer fra de maksimale bebyggelsesprocenter.

Efter udvalgets opfattelse er de gældende maksimale bebyggelsesprocenter for enfamiliehuse og sommerhuse de eneste, som fortsat passer til behov og byggetradition.

Udvalget foreslår:

Reglerne om de faste maksimale bebyggelsesprocenter i byggeloven bør ophæves og erstattes af en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte fleksible regler i bygningsreglementerne for, hvor meget etageareal, der må opføres et givet sted. Ved udmøntningen mener udvalget

- *at de nuværende bebyggelsesprocenter for enfamiliehuse og sommerhuse på henholdsvis 25 og 10 bør bevares,*
- *at bebyggelsesprocenten for tæt/lavt boligbyggeri bør fastsættes til 35,*
- *at bebyggelsesprocenterne for al anden bebyggelse bør fastsættes af kommunen som bygningsmyndighed ud fra en række på forhånd fastlagte kriterier som hensynet til den eksisterende bebyggelse i lokalområdet, karakteren af den bebyggelse, der tilstræbes i lokalområdet, opnåelse af tilfredsstillende friarealer og kommuneplanens rammebestemmelser om bebyggelsesprocenter. Ved fastsættelsen skal kommunerne dog ikke kunne gå under den eksisterende "byggeret" på henholdsvis 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, og på 40 for al anden bebyggelse.*

Den maksimale bygningshøjde på 8,5 m og maksimalt 2 etager

Den faste maksimale bygningshøjde på 8,5 m og kravet om, at bebyggelsen ikke må opføres med mere end 2 etager, er efter udvalgets mening heller ikke tidssvarende bestemmelser for bebyggelser i byområder. Også disse bestemmelser giver i byområder en tung sagsgang, fordi bygherren må ansøge om dispensationer, som kommunerne er nødt til at give for at få hensigtsmæssige bebyggelser i byområderne.

Udvalget foreslår:

Den gældende bestemmelse om den maksimale bygningshøjde på 8,5 m og maksimalt 2 etager bør ophæves og erstattes af en bestemmelse med en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte graduerede regler om bygningshøjder i bygningsreglementerne. Ved udmøntningen mener udvalget

- *at de gældende krav bør bevares for enfamiliehuse og sommerhuse og for bebyggelser i landzone,*
- *at højdekravene for al anden bebyggelse bør fastsættes af kommunen som bygningsmyndighed konkret i de enkelte tilfælde ud fra på forhånd fastlagte kriterier som forholdet til den*

eksisterende bebyggelse i karréen, kvarteret eller området, forholdet til den eksisterende bebyggelses særlige karakter eller karakteren af den bebyggelse, der tilstræbes i området, eller på grundlag af kommuneplanens detaljerede rammebestemmelser for etageantal eller etagehøjder. Ved fastsættelsen af bygningshøjder i (1) randen af tæt bebyggede områder eller (2) områder, der grænser op til parcelhus- eller sommerhusområder, skal anvendelsen og karakteren af de tilstødende arealer indgå i kommunens helhedsvurdering og afvejning af forholdene og

- *at der ikke i de kystnære dele af byzonen bør tillades maksimale bygningshøjder på over 8,5 m uden særlig begrundelse.*

Det faste krav om 2,5 m til skel

Det er udvalgets opfattelse, at kravet om, at der for al bebyggelse skal være en afstand til skel på 2,5 m (bortset fra rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign., der kan sammenbygges i naboskellet, og sommerhuse, hvor afstandskravet er 5 m til skel) i realiteten er en definition på et fritliggende enfamiliehus: Huset skal være fritliggende, og man skal kunne gå rundt om huset. For andre typer af bebyggelser kan det være svært at opfylde kravet, og jo mere tæt bebygget et område er, jo vanskeligere bliver det.

Udvalget foreslår:

Den gældende bestemmelse i bygge-loven med faste afstandskrav til skel ophæves og erstattes af en bestemmelse med en bemyndigelse til by- og boligministeren til at fastsætte regler for afstande til skel. Ved udmøntningen mener udvalget, at de gældende skelafstande på 2,5 m for enfamiliehuse og 5 m for sommerhuse bør bevares.

Krav om udstykningsmulighed ved enfamiliehuse og tæt/lave bebyggelser

Det er udvalgets vurdering, at "udbyttet" af bygge-lovens bestemmelse om, at der skal være udstykningsmulighed, hvis der opføres mere end ét enfamiliehus på samme grund, ikke står mål med tyngden af den administrative og ressourcemæssige indsats, som skal leveres af bygherren og dennes rådgivere og af kommunerne som bygningsmyndighed. Det gælder i særlig grad i de tilfælde – især

i det støttede byggeri – hvor udstykningsplanen opfattes som “fiktiv og teoretisk”, fordi byggeriet ikke skal udstykkes.

Udvalget foreslår:

Det gældende krav i byggeloven om udstykningsmulighed bør ophæves, og samtidig bør andelsboligforeningsloven ændres, så der gennemføres et forbud mod at overdrage anparter i enfamiliehuse og tæt/lave bebyggelser, som opføres på samme grundstykke.

Naboorientering ved dispensationer fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser

Udvalget har også set på de gældende krav til naboorienteringer ved ønsker om dispensationer fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser i byggelov og bygningsreglementerne. Det er udvalgets opfattelse, at de gældende bestemmelser opleves som administrations- og ressourcetunge at håndtere for både bygherresiden og myndighedssiden. Mange borgere/naboer oplever også bestemmelserne som en “narresut”, da deres inddragelse i en del mindre sager ikke opleves at have et reelt indhold, fordi resultatet tit er givet på forhånd.

Udvalget foreslår:

De gældende bestemmelser om naboorientering bør suppleres med en “bagatelgrænse” for naboorienteringen, så den kan udelades i tilfælde, hvor den efter kommunens skøn er af underordnet betydning.

FORSLAG TIL NYE PROCEDURER I DEN OFFENTLIGE BYGGESAGSBEHANDLING

Et omdrejningspunkt for udvalgets diskussioner har været, på hvilken måde den offentlige byggesagsbehandling kan bidrage til kvaliteten i det færdige byggeri. Ved drøftelserne har det gennemgående været udvalgets mening, at der ikke er behov for omfattende ændringer i rammerne for den kommunale byggesagsbehandling. Det har været udvalgets tilgang, at redskaberne bør tilpasses dagens byggeproces og de forandringer, der er på vej, så hele byggeprocessen kan forløbe glidende og dynamisk gennem en gensidig dialog mellem bygherren/rådgiverne og kommunerne som bygningsmyndighed.

Gensidighed i byggeprocessen, dialog og samarbejde, professionel ageren og egenkontrol er de hovedelementer, som de ansvarlige aktører i alle byggeprocessens faser efter udvalgets opfattelse bør kunne identificere sig med.

Forhåndsdialog som en åben port

Udvalget finder det vigtigt, at der skabes muligheder for et glidende forløb under hele den offentlige myndighedsbehandling, hvor parterne gensidigt kan drøfte byggeprojektet og indgå aftaler om tidsforløb, krav til byggeprojektet, ansøgningsmateriale o.lign. Forhåndsdialogen kan være det redskab, som kan sikre og synliggøre det samlede kvalitetsniveau, herunder sikkerhedsmæssige kontrolforanstaltninger, arkitektoniske helhedsvurderinger m.v.

Udvalget foreslår:

- *Der bør gennemføres ændringer i bygningsreglementernes administrative bestemmelser, så kommunen får hjemmel til at forlange/tilbyde afholdelse af forhåndsdialog med bygherren og dennes rådgivere.*
- *Der bør laves en vejledning om den kommunale byggesagsbehandling og processtyring, som også indeholder en beskrivelse af forhåndsdialogen, dens rammer og muligheder.*
- *Markedskontrollen med byggematerialer bør som hidtil forankres hos kommunerne som bygningsmyndighed i sammenhæng med varetagelsen af den offentlige byggesagsbehandling.*
- *Det bør i byggelovens formålsparagraf nævnes, at loven også har til formål at varetage arkitektoniske hensyn.*

Myndighedsrollen i den offentlige byggesagsbehandling

I den undersøgelse om “Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet”, som Kommunernes Landsforening gennemførte i 4 kommuner under udvalgets arbejde, blev der sat fokus på, at en styrkelse af kommunens servicerolle måtte ske med respekt for det faktum, at meddelelse af byggetilladelser er en klassisk myndighedsopgave. Undersøgelsen rejser det spørgsmål, om ikke en styrkelse af myndighedsrollen i realiteten også vil være en styrkelse af

servicerollen. I undersøgelsen peges også på, at det bør undgås, at service gennem dialog og samarbejde mellem kommune og ansøger fører til en yderligere udviskning af ansvarsplaceringen.

Undersøgelsen viste også, at i en del byggesager er kommunerne tilbageholdende med at anvende de myndighedsbeføjelser, som ligger i lovgivningen, med den konsekvens, at ikke alle forhold i et byggeprojekt er lige godt dokumenteret. Dette kan have indflydelse på kvaliteten i det færdige byggeri.

Udvalget har diskuteret årsagerne hertil og mener, at der bør ske en understregning af myndighedsansvaret i den offentlige byggesagsbehandling som en naturlig del af kommunens arbejde. Udvalget anbefaler, at kommunerne inddrager en mere offensiv anvendelse af de redskaber, der allerede eksisterer, til håndhævelse af gældende regler på området.

Udvalget har drøftet mulighederne for en ændret organisering af den kommunale byggesagsbehandling, dels i lyset af de udenlandske reformer, der i de senere år er gennemført, og dels med baggrund i udsagn om forskelligheden i byggesagsbehandlingen kommunerne imellem. I sine vurderinger har udvalget lagt vægt på, at ansvaret for den offentlige byggesagsbehandling fortsat er forankret som en myndighedsopgave i den enkelte kommune.

Udvalget foreslår:

Kommunernes Landsforening bør overveje sammen med sine medlemmer, om der er behov for gennemførelse af nye organiseringer i form af eksempelvis aftaler med eksterne konsulenter, udbud af sagsbehandlingsopgaver eller kommunale fællesskabsordninger.

Bedre ansøgnings- og projekteringsmateriale

Rapporten "Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet" fra Kommunernes Landsforening har tydeligt dokumenteret behovet for, at der sker en opgradering både af det ansøgningsmateriale, som kommunerne foretager byggesagsbehandling på grundlag af, og af det projekteringsmateriale, som de udførende håndværkere skal anvende på byggepladsen. Det er udvalgets opfattelse, at en god kvalitet i dokumentationsmateriale for byggeprojekt vil lette og højne kvaliteten i alle byggeproces-

sens faser fra byggesagsbehandling til udførelsen på byggepladsen.

Udvalget foreslår:

- *Der bør udarbejdes en vejledning om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen.*
- *Bygherrerollen bør organiseres, så der gennem forhåndsdialogen skabes opmærksomhed om og incitament til en opgradering af ansøgnings- og projekteringsmateriale.*

IT-anvendelse

Udvalget har i sit arbejde set på mulighederne og visionerne for en integreret IT-anvendelse i byggesagsbehandlingen. Det har i særlig grad været de reelle muligheder for en elektronisk udveksling og dialog mellem myndigheder og de professionelle parter, som har været i fokus for udvalgets overvejelser. Det er udvalgets vurdering, at reglerne i bygningsreglementerne ikke må udgøre en barriere for IT-brugen i byggesagsbehandlingen den dag, de tekniske muligheder er til rådighed.

Udvalget foreslår:

- *Bygningsreglementernes administrative bestemmelser bør ændres, så kommuner, der teknisk har mulighed for det, ikke kan nægte at modtage et elektronisk tegningsmateriale. Når de lovgivningsmæssige rammer for brug af digital signatur foreligger, vil det kunne overvejes at ændre underskriftskravet i den nuværende form med henblik på brug af elektroniske ansøgninger.*
- *By- og Boligministeriet overvåger fortsat IT-udviklingen og overvejer løbende, om der er behov for ændringer i de formelle regler i bygningsreglementerne, så disse ikke udgør barrierer for kommunernes mulighed for at tilrettelægge og prioritere initiativer om brug af IT i byggesagsbehandlingen.*

Udvalget er opmærksom på, at udviklingen på IT-området går meget stærkt. Tilgængeligheden til informationer og åbenheden til informationer, også sådanne, som indgår i den offentlige byggesagsbehandling, har derfor også været med i udvalgets overvejelser.

Udvalget anbefaler:

By- og Boligministeriets og Forskningsministeriets initiativ vedrørende etablering af en offentlig informationsserver bør gennemføres, så ejere af fast ejendom kan få adgang til oplysninger om egen ejendom, og så der kan videregives oplysninger til distributører med henblik på videresalg til offentlige myndigheder og private virksomheder.

2. Udvalgets kommissorium, sammensætning og arbejde



Udvalgets kommissorium

I juli 1997 nedsatte By- og Boligministeriet et udvalg, som fik til opgave at komme med forslag til en modernisering af byggesagsbehandlingssystemet.

Formålet med byggesagsbehandlingsreglerne i byggeloven har igennem mange år først og fremmest været at sikre, at det enkelte byggeprojekt overholder de offentlige rammekrav til byggeriets sikkerhed, sundhed, brandforhold, tilgængelighed, nabohensyn, energi- og ressourceminimering m.v.

Kravet om forudgående offentlig byggesagsbehandling har været gældende siden den ældste egentlige byggelovgivning fra midten af 1800-tallet, og byggesagsbehandlingssystemet har gennem de seneste 25-30 år kun undergået få og mindre ændringer. Hovedvægten i disse ændringer har ligget på større fleksibilitet i valg af løsninger både teknisk og sagsbehandlingsmæssigt, og fra midten af 1980'erne har forenklinger og effektivisering af byggesagsbehandlingen været et grundlæggende træk.

Fra midten af 1970'erne har det tillige været naturligt, at andre love, der ved siden af byggeloven regulerer opførelse af bebyggelse, i større eller mindre udstrækning har knyttet an til den kommunale byggesagsbehandling, fordi byggelovens system har været almindeligt kendt, og ordningen indarbejdet i så høj grad, at mere alvorlige overtrædelser er sjældne.

Kompleksiteten i byggeprocessen og brugerkrav til total kvalitet har imidlertid ikke stået stille i den periode, hvor sagsbehandlingssystemet har fungeret uden væsentligere ændringer. I de senere år peger antallet af konstaterede byggeskader på behov for at hæve kvalitetsniveauet i alle dele af byggeprocessen.

Byggematerialeområdets stigende internationalisering og EU's indre marked for byggematerialer medfører nye kontrolprocedurer, som også vil påvirke sagsbehandlingen i kommunerne.

Endelig vil en øget brug af digitaliserede datasystemer i kommunikationerne om et byggeprojekt bidrage til behovet for at gennemføre moderniseringer i det traditionelle byggesagsbehandlingssystem.

Udvalget fik følgende kommissorium:

Udvalget skal i sine overvejelser om en reform af byggesagsbehandlingen inddrage total kvalitetsaspektet i byggeprojekterne og byggeprocessen centralt i arbejdet. I overvejelserne skal bl.a. indgå mulige midler til sikring af arkitektoniske helhedsvurderinger, mulige midler til sikring af ressourceminimering generelt, datakommunikation i ansøgningsprocedurerne og kommende regler for markedskontrol på byggematerialeområdet.

Som et led i arbejdet skal udvalget kortlægge byggesagsbehandlingssystemerne i andre relevante lande, som Danmark sædvanligvis sammenligner sig med, og vurdere i hvilket omfang, disse systemer kan give inspiration til reformen i Danmark.

Udvalgets forslag til ændringer i lovgivningen skal være ledsaget af konsekvensvurderinger af effekten af forslagene.

Under udvalgsarbejdet blev det besluttet at inddrage byggelovens bestemmelser om naboorientering under udvalgsarbejdet samt at lade udvalget vurdere behovet for en modernisering af en del af de bebyggelsesregulerende bestemmelser, der vedrører naboretlige interesser.

Udvalgets sammensætning

Formand:

Kontorchef Ella Blousgaard,
By- og Boligministeriet

Medlemmer:

Direktør Ole Sperling,
udpeget af Københavns kommune

Arkitekt MAA Helje Sørensen,
udpeget af Praktiserende Arkitekters Råd

Konsulent Steffen Boel Jørgensen,
udpeget af Boligselskabernes Landsforening

Arkitekt MAA Karsten Nagel,
udpeget af Danske Arkitekters Landsforbund

Kontorchef Kjeld Almer,
udpeget af Danske Entreprenører,
fra september 1999 afløst af Tina Studsgaard

Advokat Torben Schøn,
udpeget af Advokatrådet, fra oktober 1999 afløst af
advokat Flemming Horn Andersen

Underdirektør Jørgen Holm,
udpeget af Finansrådet, fra april 1998 afløst af kon-
torchef Jan Sørensen, fra september 1999 afløst af
prokurist Arne Thomsen

Akademiingeniør Cristina Jægerup,
udpeget af Foreningen af Rådgivende Ingeniører,
fra november 1999 afløst af Bent S. Kristensen

Arkitekt MAA Mia Christierson,
udpeget af Miljø- og Energiministeriet

Fuldmægtig Jørgen Raaschou,
udpeget af Realkreditrådet

Fuldmægtig Torben Skov Bonde,
udpeget af Kommunernes Landsforening, fra maj
1998 afløst af fuldmægtig Jan Dehn, fra januar
2000 afløst af fuldmægtig Jana Eger Schrøder

Vicedirektør Bjarne Knudsen,
udpeget af Kommunernes Landsforening

Bygningsinspektør Elisabeth Harder,
udpeget af Kommunernes Landsforening

Vicedirektør Thomas Jandorf,
udpeget af Udlejerforeningen Danmark

**Statsautoriseret ejendomsmægler,
valuar, MDE Jørgen Møller,**
udpeget af Dansk Ejendomsmæglerforening

Kontorchef Per Smed,
udpeget af By- og Boligministeriets 6. kontor

Rådgivende ingeniør Arne Elkjær,
udpeget af Jydske Grundejerforeninger

Landsformand Allan Malskær,
udpeget af Parcelhusejernes Landsforening

Udviklingschef Jens Lund-Pedersen,
udpeget af Dansk Industri

Teknisk konsulent Niels Strange,
udpeget af Byggeriets Arbejdsgivere, BYG

Økonom Søren Nicolaisen,
udpeget af Håndværksrådet

Stadsarkitekt Ejvind Rostgaard,
udpeget af Frederiksberg kommune

Sekretariatsleder Lene Ravnholdt,
udpeget af Byfornyelsesrådet

**Sekretærer for udvalget:
Fuldmægtig Mette Preisler,**
By- og Boligministeriet

Arkitekt MAA Carsten Graversen,
By- og Boligministeriet

Fuldmægtig Inge Smith,
By- og Boligministeriet, fra juni 1999

Fuldmægtig Hans Rohde,
By- og Boligministeriet, fra november 1999

Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt i alt 9 møder.

Udvalget har efter behov kunnet indbyde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i møderne og i udvalgets arbejde.

By- og Boligministeriet har holdt et møde med Byggeskadefonden om fondens vurdering af den offentlige byggesagsbehandlings betydning for byggeskadernes omfang.

Herudover har By- og Boligministeriet afholdt separate møder med hver af følgende:

- de kommunale repræsentanter i udvalget,
- repræsentanter for rådgiverne i udvalget og
- repræsentanter for bygherrer, entreprenører, ejendomsmæglere samt finanssektoren i udvalget.

Endelig har By- og Boligministeriet holdt et møde med repræsentanter for Direktoratet for Arbejdstilsynet om arbejdsmiljølovgivningen i forhold til udvalgets kommissorium.

Byggeskadefondens årsberetning for 1998 har vist en række byggeskader inden for det støttede byggeri. På den baggrund og til brug for udvalgsarbejdet har By- og Boligministeriet i samarbejde med Kommunernes Landsforening, der har forestået undersøgelsen, gennemført et projekt, "Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet".

Projektet har overordnet haft til formål at beskrive kommunens opgaver og rolle i forhold til kvaliteten i det støttede boligbyggeri, samt at beskrive den faktiske udførelse af dette. Undersøgelsen har været rettet dels mod varetagelsen af bygningsmyndighedsopgaverne, dels mod gennemførelsen af støttesagsbehandlingen, med hovedvægten lagt på byggesagsbehandlingen. Der er både blevet set på, hvordan kommunerne har organiseret opgaven, og hvordan myndighedsbehandlingen har påvirket det færdige byggeri.

Med henblik på drøftelser af projektet og dets resultater har der været nedsat en følgegruppe med repræsentanter for By- og Boligministeriet og for

Kommunernes Landsforening. Følgegruppen har holdt 2 møder.

Projektet er afsluttet med, at Kommunernes Landsforening har afgivet rapporten "Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet" i december 1999 til By- og Boligministeriet. Rapporten har været drøftet i udvalget og er optaget som bilag til betænkningen.

3. Tilbageblik



TILBAGEBLIK PÅ DE SIDSTE 30 ÅRS BETÆNKNINGER OG RAPPORTER OM DEN OFFENTLIGE BYGGESAGS-BEHANDLING

Indledning og tilbageblik

Det er påfaldende så få gange, der har været større debatter om rammerne for den offentlige byggesagsbehandling. Det er også slående, at de gange, den offentlige byggesagsbehandling er blevet kigget grundigt efter i sømmene, er det hver gang endt med, at der alligevel har været tilslutning til at bevare grundsubstansen i den offentlige byggesagsbehandling.

Dette skal ses i sammenhæng med, at byggelovgivning og offentlig byggesagsbehandling af byggeprojekter er et af de ældste lovgivningsområder i Danmark. Det er også værd at bemærke, at der i den gældende lovgivning findes træk, som kan dateres tilbage til 1850'erne.

Kun én gang tidligere i de seneste 30 år har den offentlige byggesagsbehandling været genstand for en grundig analyse i en arbejdsgruppe, nedsat af ministeriet. Det skete sidst i 1972. Forud havde gået forskellige indlæg og analyser fra organisationer, hvis medlemmer havde byggelovgivningen og den offentlige byggesagsbehandling tæt inde på livet i deres daglige arbejde.

Når der ses tilbage på de sidste 30 års analyser og vurderinger af den kommunale byggesagsbehandling, er det også ganske interessant at konstatere, at debatterne hver gang har fokuseret på rets ens forhold.

De går på den kommunale bygningsmyndigheds faglighed og kompetence, tidsanvendelsen i byggesagsbehandlingen, hvad kommer der ud af den offentlige ressourceanvendelse, hvordan varetager kommunerne myndighedsrollen som bygnings-

myndighed, hvordan fungerer samspillet mellem kommune og ansøger, og kunne det ikke gøres på en enklere og lettere måde.

Dette udvalgsarbejde afviger ikke fra dette billede. Mange af de samme synspunkter, som også tidligere har været fremme, er kommet frem på ny; og efter drøftelser i udvalget mellem alle involverede parter i byggeprocessen er det igen endt med, at der trods alt har været opbakning til hovedlinjerne i det offentlige byggesagsbehandlingssystem. Mindre justeringer, der opdaterer byggesagsbehandlingen, så den bliver tidssvarende, er blevet udgangen på udvalgets grundige vurdering af den kommunale byggesagsbehandling.

I det følgende tages et tilbageblik på de seneste 30 års rapporter og redegørelser, hvor den offentlige byggesagsbehandling er blevet behandlet. Dette tilbageblik kan også tjene til at sætte drøftelserne i dette udvalgsarbejde i relief.

Byggerapporten, udarbejdet af Byggecentrum - december 1969

Ønsker om en forenkling og rationalisering af den offentlige byggesagsbehandling kom stærkt frem i den offentlige debat i slutningen af 1960'erne.

I 1967 anmodede den daværende boligminister derfor Byggecentrum om at nedsætte et udvalg, som fik følgende opgave: *“Gennemførelse af en alsidig undersøgelse med det formål inden for alle de til byggeriet knyttede funktioner at søge klarlagt forhold af væsentlig betydning, der måtte være årsag til ineffektivitet og fordyrelse.”*

Resultatet af udvalgets arbejde blev Byggerapporten, som blev udsendt i december 1969. Konklusionen i rapporten vedrørende byggesagsbehandlingen lyder:

“Den lokale byggesagsbehandling må i sin nuværende form anses for en belastning for byggeriet, og en gennemgribende ændring er påkrævet.

En sagsbehandling i lighed med den nuværende bør kun praktiseres på krav af lokal karakter, f.eks. vedrørende byplanmæssige eller naboretlige forhold, og bør forudsætte, at de lokale myndigheder gennem udstedelse af bygningsattest tager ansvar for, at de i de nævnte henseender stillede krav er opfyldt. Sagsbehandlingen bør tidsbegrænses.

For alle generelle krav af byggeteknisk art, hvormed det er landsbyggelovent idé at skabe ensartede vilkår over hele landet, bør den nuværende sagsbehandling erstattes af en autorisationsordning, som berettiger de autoriserede – arkitekter, ingeniører og andre med højere byggeteknisk uddannelse – til under ansvar at iværksætte og gennemføre byggeri, hvis forhold til omgivelserne er godkendt som foran nævnt. Autorisationsordningen forudsættes kombineret med stikprøvemæssige kontrolbesøg og forsikringsdækning.”

Betænkning vedrørende forenkling af byggesagsbehandlingen i Danmark, udarbejdet af Danske Arkitekters Landsforbund – oktober 1970

I 1970 udarbejdede Danske Arkitekters Landsforbund i samarbejde med Dansk Bygningsinspektørforening, Dansk Ingeniørforening og Praktiserende Arkitekters Råd en betænkning vedrørende forenkling af byggesagsbehandlingen.

Udvalget fik af Danske Arkitekters Landsforbund til opgave, *“at få redegjort for, om det ville være ønskeligt: 1) at søge etableret en håndbog (vejledning, lærebog) i byggesagsbehandling efter de nugældende regler, 2) at søge etableret et dokumentationscenter til opsamling, registrering og information om byggesagsafgørelser, 3) at søge etableret et kontaktorgan med Boligministeriet med henblik på hurtigt at få oplysning om nye bestemmelser, som ministeriet har udarbejdet. Organet må også virke som høringsorgan for ministeriet med henblik på påtænkte nye bestemmelser.”*

I betænkningen udtalte udvalget sig dog først om forslaget fra Byggerapporten 1969 om en autorisationsordning for rådgivende teknikere. Udvalget mente:

“For bygningsmyndighedernes vedkommende vil en autorisationsordning for de rådgivende teknikere give nogen lettelse, idet myndighederne derved i væsentlig grad kan fritages for behandling af teknisk-konstruktive spørgsmål og kan lægge hovedvægten på de bebyggelsesregulerende forhold. Indførelse af autorisationsordninger uden yderligere foranstaltninger vil imidlertid, med den nuværende uoverskuelighed og usikkerhed, der i øjeblikket præger de byggetekniske love og forskrifter, blot flytte problemerne fra myndighederne til teknikerne. Det er udvalgets opfattelse, at en autorisationsordning kan være et led i lettelsen af byggesagsbehandlingen, men at det er nødvendigt, at den suppleres med en løbende vejledning i de lovfæstede krav til byggeriet.”

Udvalget besvarede i øvrigt de 3 stillede spørgsmål positivt. Efter udvalgets opfattelse burde der laves en vejledning i byggesagsbehandling, og der burde etableres et dokumentationscenter som et permanent organ til opsamling, registrering og information om ikke blot byggesagsafgørelser, men om al lovgivning, normer og andre bestemmelser, der har betydning for byggesagsbehandlingen. Dokumentationscenteret burde samtidig fungere som fast kontaktorgan til Boligministeriet.

Midlerne til opbygning af dokumentationscenteret forestillede udvalget sig kunne tilvejebringes ved bidrag fra de offentlige og private parter i byggesektoren, først og fremmest fra Boligministeriet, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Praktiserende Arkitekters Råd og låneinstitutionerne.

Redegørelse fra Boligministeriets arbejdsgruppe om forenkling af den offentlige byggesagsbehandling – april 1972

Kritikken mod den offentlige byggesagsbehandling fortsatte og for at få større overblik over og uddybning af de – i mange henseender forskelligartede – synspunkter nedsatte boligministeren i september 1970 en arbejdsgruppe, som fik til opgave *at redegøre for mulighederne for en forenkling af den offentlige byggesagsbehandling, dels for at begrænse det offentliges udgifter og anvendelse af arbejdskraft på dette område, dels for at undgå unødvendige forsinkelser og fordyrelser for de byg-*

gende. Gruppen fik mulighed for at foreslå ændringer i gældende lovgivning, og gruppen skulle også vurdere mulighederne for at gennemføre allerede fremsatte forslag. Autorisationsordningen fra Byggerapporten 1969 blev udtrykkeligt nævnt i kommissoriet.

Arbejdsgruppen udtalte bl.a.:

“Der bygges til utallige formål og på mangfoldige måder. At give udtømmende forskrifter for dem alle er en umulighed. Hertil kommer, at man må tilstræbe at opnå rimelig fleksibilitet og ikke binde den tekniske udvikling. Derfor har man gennem de senere år søgt byggeforskrifterne opstillet som funktionskrav, men netop funktionskrav, som skal rumme valgmuligheder, er vanskelige at gøre entydige.”

Arbejdsgruppen afviste, at der ville være fordele forbundet med at gennemføre en autorisationsordning for de rådgivende teknikere for al byggevirkksomhed.

I stedet opstillede arbejdsgruppen en skitse til forenkling af byggesagsbehandlingen. Arbejdsgruppen koncentrerede sin forenklingsskitse om parcelhusbyggeri i områder, der i bygningsvedtægt eller byplanvedtægt var udlagt til åben og lav boligbebyggelse, herunder sommerhusbebyggelse. Det skete, fordi arbejdsgruppen vurderede, at de tekniske og administrative vanskeligheder på disse områder var til at overse og forholdsvis hurtigt kunne overvindes.

Arbejdsgruppens skitse til forenkling indeholdt følgende elementer:

“De stedlige bygningsmyndigheders hidtidige byggesagsbehandling omfattende udstedelse af byggetilladelse, gennemførelse af mere eller mindre regelmæssige tilsyn samt udstedelse af bygningsattest ved byggeriets afslutning foreslås afskaffet og afløst af et system, hvorefter byggeriet kan påbegyndes og gennemføres alene på grundlag af anmeldelser med på forhånd fastlagte frister for myndighedernes adgang til at gribe ind.

Bygningsmyndighedens pligt til kontrol begrænses til at angå ganske få forskrifter samt de forskrifter i anden lovgivning, som bygningsmyndigheden har fået pålagt at kontrollere.

Bygherren skal som hidtil have det objektive ansvar for, at byggeforskrifterne overholdes. Men dette ansvar gøres til en realitet ved et forslag om, at der til opfyldelse af forpligtelsen på bygherrens vegne skal stilles en sikkerhed, f.eks. en bankgaranti, en forsikring eller en pantehæftelse på ejendommen.

Efter byggeriets færdigmelding får myndighederne en kort frist til at kræve eventuelle mangler lovliggjort, hvorefter garantien skal frigives, således at den endelige finansiering derefter kan finde sted.”

Arbejdsgruppen afsluttede sin redegørelse med følgende bemærkninger:

“Før en beslutning om gennemførelsen af en forenklet byggesagsbehandling tages, er det imidlertid nødvendigt at få reaktioner fra byggeriets parter: Hvordan vil de hver for sig varetage deres interesser under en ordning som den skitserede garantiordning; vil de hver ønske at få en kontrol med de forhold, der berører dem; vil de hver etablere sin “bygningssinspektør”; vil udgifterne ved ordningen belaste byggeriet urimeligt; vil garantiordningen medføre, at banker eller forsikringsselskaber bliver “overbygningssmyndighed”; kan garantien tilsikres at være fuldt til rådighed uden en efterprøvelse hos bank eller forsikringsselskab af andet end det enkle faktum, at der er en ulovlighed eller mangel; eller vil den nuværende forhåndskontrol blot blive afløst af efterfølgende retssager; kan ulovlighed – forsikringsmæssigt – adskilles i praksis fra kontraktretligt aftalte kvalitetskrav (byggesjusk).

Disse og andre spørgsmåls besvarelse vil være afgørende for, om en nyordning kan gennemføres, og det er byggeriets parter, der må besvare spørgsmålene.

På den anden side bør man ikke, for at en ordning kan forsøges, forlange 100 % positive svar eller fuld afklaring af al tvivl. Gjorde man det, ville man aldrig få en ny form for byggesagsbehandling.”

Byggeriets risiko- og ansvarsforhold, betænkning afgivet af et udvalg nedsat af BUR – juni 1979

Skader i byggeriet og byggesjusk var også på dagsordenen i slutningen af 1970'erne. Dengang var debatten koncentreret om enkelte meget store

skader, som f.eks. de flade tage på Albertslund-husene.

Byggeriets Udviklingsråd (BUR) besluttede derfor i 1978 at nedsætte et udvalg, *der skulle undersøge de juridiske problemer omkring bygge- og anlægssektorens ansvar- og risikoforhold.*

Som grundlag for arbejdet indgik bl.a. en analyse, som Teknologisk Institut gennemførte i 1976 af årsagerne til byggefejl. I analysen pegede Teknologisk Institut på:

“Den overvejende del af de fejl, der begås, kan henføres til ukendskab til eller manglende forståelse for nogle forholdsvis få grundlæggende, bygningsfysiske og bygningskonstruktive problemer – et forhold, der gør sig gældende både hos de projekterende og de udførende. Med nogle ganske få undtagelser, hvor skader skyldes klar tilsidesættelse af sund fornuft, ville alle skader kunne være forebygget gennem belæring. Der er meget, der tyder på, at behovet for en sådan belæring er blevet større i de senere år på grund af brug af mange nye materialer, nye konstruktive løsninger og øgede krav til bygningernes brugskvalitet, men der er også brug for belæring om traditionelle byggeformer.”

BUR-udvalget foretog også en ganske kortfattet bedømmelse af ansvarsforholdene hos den kommunale bygningsmyndighed. Udvalget nåede frem til, at der ikke består noget ansvar for de kommunale bygningsmyndigheder i forbindelse med deres stillingtagen til, om indsendte projekter er i overensstemmelse med byggelovens krav, hvis der ikke begås fejl eller forsømmelser ved sagernes behandling.

Hvad blev så gennemført - sammenhængen til drøftelserne under udvalgsarbejdet

I *Byggerapporten fra 1969* blev det foreslået, at den offentlige byggesagsbehandling fremover kun skulle varetage forhold af lokal karakter, som f.eks. bebyggelsesregulerende og naboretlige forhold, mens den kommunale bygningsmyndighed ikke længere skulle varetage de byggetekniske krav under byggesagsbehandlingen.

Forslaget er ikke blevet gennemført.

Men synspunktet har igen været drøftet under dette udvalgsarbejde, først og fremmest i lyset af den reform af byggesagsbehandlingssystemet, der i 1995 blev gennemført i Sverige. Reformen begrænsede den offentlige byggesagsbehandling til kun at vedrøre de lokalisermæssige aspekter, mens de tekniske forhold i byggeprojektet fremover behandles i et alternativt kontrolsystem, hvor bygherren skal dokumentere de tekniske krav gennem en kontrolplan.

Udvalget har dog ikke haft sympati for den svenske model.

I *Byggerapporten fra 1969* blev det også foreslået, at den kommunale bygningsmyndighed skulle tage ansvaret for, at alle kravene i byggeprojektet var opfyldt.

Forslaget er ikke gennemført. Det strider også mod den ansvarsfordeling, dansk byggelovgivning gennem tiderne har været baseret på, nemlig at det er bygherren og bygherrens rådgivere, der har ansvaret for, at byggeprojektet er lovligt.

Temaet “hvem har ansvaret” dukker dog op næsten hver gang, de forskellige parter i byggeprocessen er sammen og drøfter byggeproces og byggesagsbehandling. Det har også været tilfældet under dette udvalgsarbejde. Som det er beskrevet i *undersøgelsen fra Kommunernes Landsforening om “Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet” fra december 1999* i bilaget til udvalgets betænkning, har drøftelserne i udvalget til en vis grad været præget af “ansvarsforflygtigelse”, hvor byggeriets parter – bygherrer, rådgivere, bygnings- og støttemyndigheder, entreprenører og håndværkere – har fokuseret en del på at nedtone eget ansvar og fremhæve de øvrige parters ansvar i processen.

I *Byggerapporten fra 1969* foreslås gennemført tidsfrister for den offentlige byggesagsbehandling.

Sådanne tidsfrister er på nogle områder blevet gennemført ved nye procedurer, første gang i småhusreglementet fra 1985 og fulgt op ved ændringer i bygningsreglementet fra 1995 og i småhusreglementet fra 1998.

Ønsker om klare tidsgrænser for varigheden af den kommunale byggesagsbehandling, har også været på dagsordenen for udvalgets drøftelser. Udvalget er nået frem til, *at tidsaftaler vil kunne indgås mellem den kommunale bygningsmyndighed og bygherre/rådgiverne i forbindelse med en forhåndsdialog om byggeprojektets og byggesagens gennemførelse.* Udvalget har derimod ikke foreslået gennemført nye faste frister for sagsbehandlingen i kommunerne.

Byggerapporten fra 1969 vil endelig have gennemført en autorisationsordning for arkitekter, ingeniører og andre med højere byggeteknisk uddannelse.

Forslaget er *ikke blevet gennemført*, men det er siden med jævne mellemrum dukket op til overfladen som et bud på løsning af problemerne.

Det har også været berørt under dette udvalgsarbejde, dels som et bud på et løft af kvalifikationerne hos parterne i byggeprocessen, og dels i forbindelse med de reformer af den offentlige byggesagsbehandling, der i 1995 er gennemført i Sverige og i 1998 i Norge, hvor der er fastsat nye krav om 3. partskontrol og certificering på forskellig måde af byggeriets parter.

Udvalget har *ikke ment, at tilsvarende ordninger var vejen frem i Danmark.*

I *Danske Arkitekters Landsforbunds betænkning fra 1970* peges på, *at vejledninger og lærebøger i lovgivning og byggesagsbehandling kan løse nogle af problemerne.*

Det kan vel konstateres, at *forslaget er gennemført.* Der er gennem årene lavet mange vejledninger på området, som samlet nok skal udgøre en lærebog. Regler vedrørende byggeri, vejledninger, afgørelser o.lign. er blevet samlet i værket Byggedata og i Håndbog for Bygningsmyndigheder. I dag er meget af dette materiale tilgængeligt på internettet.

Behovet for vejledninger og ønsket om at kunne finde alle regler samlet ét sted har også været oppe og vende denne gang. Udvalget har fundet behov for at *styrke kvaliteten af det ansøgnings- og dokumentationsmateriale, som er nødvendigt*

for at beskrive byggeprojektet og til brug for byggesagsbehandlingen og foreslår vejledning som et middel hertil.

Hele *IT-udviklingen* muliggør i dag, at håndteringen af regelstof kan lettes, og udvalget har derfor også drøftet nyttiggørelsen af IT-mulighederne.

Forslaget fra *betænkningen fra 1970 fra Danske Arkitekters Landsforbund om etablering af et permanent dokumentationscenter* er *ikke blevet gennemført.* Det er heller ikke siden bragt på banen igen. I dag gør anvendelsen af IT-mulighederne også et sådant center overflødigt.

I *Danske Arkitekters Landsforbunds betænkning fra 1970* foreslås også *oprettet et permanent kontaktorgan* til Boligministeriet.

Forslaget er *ikke gennemført*, og det har heller ikke siden været taget frem. By- og Boligministeriet har altid været åben for at drøfte relevante forhold med alle interesserede parter, og høringer over ændringer i lovgivningen sendes også som regel bredt ud. I dag lægges sådanne forslag til ændringer af lovgivning, herunder også forslag til ændringer af bygningsreglementerne, ud på ministeriets hjemmeside på nettet, så høringerne er åbne for alle.

Redegørelsen fra 1972 fra Boligministeriets arbejdsgruppe sætter fokus på forenkling af byggesagsbehandlingen for parcelhuse og sommerhuse. Der blev foreslået gennemført *anmeldelsesordninger med tidsfrister* i stedet for den traditionelle byggesagsbehandling for at gøre sagsbehandlingen smidigere og enklere.

Forslaget er *gennemført* ved det bygningsreglement for småhuse, som første gang blev udsendt i 1985. Her blev reglerne for enfamiliehuse og sommerhuse meget forenklet, og der blev på nogle områder gennemført anmeldelser med 14 dages frist for kommunen til at reagere.

4 år efter småhusreglementets ikrafttræden gennemførte ministeriet som noget nyt og hidtil uprøvet en brugeranalyse hos AIM for at få et spot på, hvordan de nye forenkledte regler var blevet modtaget af byggeriets forskellige parter.

Analysen viste, at arkitekter, ingeniører, håndværkere, bygherrer, husejere, ejendomsformidlere, advokater og finansieringsinstitutter helt overvejende var tilfredse med det forenkede regelsæt og den forenkede byggesagsbehandling. Kun kommunernes tekniske forvaltninger var i 1989 knap så positive.

Brugerundersøgelsens hovedresultater blev:

- *Reglerne er nemme at arbejde med og forstå. Det mente 84 % af arkitekt- og ingeniørfirmaerne, 64 % af håndværkerne og entreprenørerne, 80 % af personalet hos kommunernes tekniske forvaltninger og 64 % af de private husejere. Tilsvarende vurderinger gav også advokater, interviewede personer fra finansieringssiden og de professionelle bygherrer.*
- *Overvejende positiv var også holdningen til anmeldelsessystemet for garager, carporte, udhuse m.v. 74 % af de projekterende, 69 % af de udførende, 71 % af ejendomsformidlerne og flertallet af de interviewede advokater, folk fra finansieringssiden og de professionelle bygherrer gav udtryk for denne holdning. En undtagelse var dog personalet i kommunernes tekniske forvaltninger, hvor 60 % gav udtryk for en negativ holdning til anmeldelsessystemet.*
- *Forenklingen, hvorefter almindelige ombygningsarbejder fremover kunne gennemføres uden byggesagsbehandling eller anmeldelse, var et flertal af brugerne også godt tilfredse med. Reglerne fungerer godt, sagde 53 % af de projekterende arkitekter og ingeniører og 62 % af håndværkerne og entreprenørerne. Flertallet af ejendomsformidlerne og repræsentanter for finansieringsinstitutterne var også godt tilfredse. Også her var medarbejderne i kommunernes tekniske forvaltninger en undtagelse. 64 % gav i AIM-undersøgelsen udtryk for, at fritagelsen for ombygningsarbejderne fungerede dårligt, og at problemerne ville vise sig på længere sigt.*

En revideret udgave af småhusreglementet er udsendt i 1998, hvor de forenkede regler og procedurer er blevet videreført.

Redegørelsen fra 1972 fra Boligministeriets arbejdsgruppe kom også med et forslag om, at der skulle være krav om sikkerhedsstillelse for bygherrens ansvar for, at byggeprojekter overholder alle forskrifter.

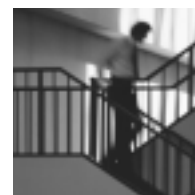
Dette forslag er ikke blevet gennemført. Og forslaget er ikke senere blevet taget op.

Byggeskader, byggesjusk og byggefejl har også været drøftet under dette udvalgsarbejde. Udvalget har især fokuseret på, hvordan den offentlige byggesagsbehandling kan bidrage til at højne kvaliteten i byggeriet og dermed mindske omfanget af byggeskader i det færdige byggeri.

Når der i *betænkningen fra 1979 om byggeriets risiko- og ansvarsforhold* tages afsæt i Teknologisk Instituts vurdering af, at den overvejende del af de fejl, der begås, kan henføres til *ukendskab til eller manglende forståelse* for nogle forholdsvis få grundlæggende bygningskonstruktive principper, er det en vurdering, som *udvalget også i dag deler*. Det samme gælder synspunktet om, at *de fleste skader i byggeriet ville kunne forebygges gennem belæring*. Udvalget kommer derfor også med bud på, hvordan det kan ske, og på hvordan et *nyt samspil mellem byggeriets parter og den kommunale bygningsmyndighed i byggesagsbehandlingen forhåbentlig kan bidrage til at højne kvaliteten i byggeriet*.

Samlet kan det siges, at dette tilbageblik på de sidste 30 års debatter om byggeriets forhold og den offentlige byggesagsbehandling tegner et billede af, at der ikke er så meget "nyt under solen".

4. Dansk ret



Lovgrundlag

Lovgrundlaget for den offentlige byggesagsbehandling findes i byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998) og de to bygningsreglementer. De gældende bygningsreglementer er bygningsreglement 1995 af 13. februar 1995 samt bygningsreglement for småhuse 1998 af 25. juni 1998. Herudover er der udstedt en række bekendtgørelser og cirkulærer, som inden for deres områder har betydning for byggesagsbehandlingen.

Byggeloven er en rammelov, hvis formål først og fremmest er at sikre, at bebyggelse udføres og indrettes, så den frembyder tilfredsstillende forhold i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, og at bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet og vedligeholdes forsvarligt.

Byggeloven indeholder således de grundlæggende regler og principper, mens de mere detaljerede tekniske forskrifter til udførelse og indretning af bygninger, højde- og afstandsforhold, krav til ansøgning om byggetilladelse, bestemmelser om lempeligere byggesagsbehandling, gebyrkrav og lignende findes i de to bygningsreglementer.

I henhold til byggelovens § 16, stk. 1, må byggearbejder, der er omfattet af lovens anvendelsesområde, ikke påbegyndes uden en byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Det er således kommunalbestyrelsen, der i kraft af sin funktion som bygningsmyndighed afgør, om et byggearbejde er omfattet af lovens anvendelsesområde, om der kan meddeles eventuelle dispensationer, om byggearbejdet er lovligt, herunder om det opfylder bygningsreglementernes krav til det pågældende arbejde osv.

Byggelovens anvendelsesområde

De byggearbejder, der efter § 16 kræver byggesagsbehandling, er som udgangspunkt defineret i byggelovens § 2, stk. 1, om lovens anvendelsesområde. Det følger heraf, at loven finder anvendelse ved

- opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse,
- ombygning og andre væsentlige forandringer i bebyggelse (men ikke ved almindelige reparations- og vedligeholdelsesarbejder efter naturlig slid og ælde),
- ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til byggelovgivningen, og
- nedrivning af bebyggelse

Byggelovgivningen gælder endvidere for

- alle egentlige bygninger (uanset størrelse),
- faste konstruktioner og anlæg (f.eks. tank- og beholderanlæg, tribuner, tunnelanlæg, kraner, antenneanlæg, reklameskilte, miner), når lovens anvendelse derpå er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage, og
- transportable konstruktioner, som agtes gjort til genstand for bygningsmæssig udnyttelse, der ikke er af rent forbigående art.

Endelig finder byggeloven også anvendelse på bebyggede ejendommens ubebyggede arealer og på terrænændringer.

I bygningsreglementerne kan dog fastsættes, at loven ikke eller kun delvist skal finde anvendelse på nærmere angivne arter af bebyggelse, ligesom der

kan optages bestemmelser om fritagelse for eller lempeligere former for byggesagsbehandling.

Et af lovens hovedprincipper er, at en bygning, der er lovligt opført efter de byggeforskrifter, der var gældende på opførelsestidspunktet, ikke senere kan blive mødt med krav om at opfylde nye skærpede forskrifter. Skal dette kunne ske, skal der være udtrykkelig hjemmel til at anvende bestemmelserne på eksisterende byggeri, der ikke undergår ændringer eller ombygninger.

Bygningsreglement for småhuse 1998

Småhusreglementet gælder for enfamiliehuse, dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign. helårsboliger, sommerhuse i sommerhusområder, kolonihavehuse, campinghytter, garager, carporte, udhuse, drivhuse o.lign. mindre bygninger, som opføres i tilknytning til ovennævnte bebyggelser.

Reglementet indeholder de tekniske forskrifter for bl.a. grundens udnyttelse, boligens indretning, konstruktioner, materialer, brandforhold, varmeisolering, installationer, indeklime, ventilation, ildsteder og skorstene.

Hjemlerne i byggeloven til helt at fritage eller fastsætte lempeligere krav til byggesagsbehandlingen af visse typer byggearbejder er i småhusreglementet udnyttet på forskellig måde.

Der er således fastsat bestemmelser om en række mindre byggearbejder, som kan gennemføres uden byggetilladelse, tilladelse til ibrugtagning eller anmeldelse, ligesom reglementet indeholder bestemmelser om visse typer af byggearbejder, som kan opføres alene efter en anmeldelse til kommunalbestyrelsen. Alle øvrige byggearbejder må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen.

Arbejder, der kan udføres uden anmeldelse eller byggetilladelse, skal heller ikke færdigmeldes til kommunalbestyrelsen, men skal uanset denne lempelse overholde de materielle bestemmelser i reglementet, som finder anvendelse på det pågældende arbejde.

For arbejder, der udføres efter anmeldelse, gælder endvidere, at der skal indsendes en skriftlig anmeldelse til kommunalbestyrelsen, der som hovedregel skal indeholde oplysninger til identifikation af ejendommen og angivelse af byggearbejdet vedlagt tegning og beskrivelse. Byggearbejdet kan påbegyndes, såfremt kommunalbestyrelsen ikke har reageret inden 2 uger fra modtagelsen af anmeldelsen. En anmeldelse bortfalder, hvis arbejdet ikke er påbegyndt inden 1 år fra anmeldelsen.

Endelig gælder for byggearbejder, der kræver byggetilladelse, at skriftlig ansøgning om byggetilladelse ligeledes skal indsendes til kommunalbestyrelsen samt være vedlagt en beskrivelse af byggearbejdet, en situationsplan og tegninger i tre eksemplarer. Kommunalbestyrelsen kan derudover kræve enhver oplysning og tegningsmateriale, der er nødvendigt for at behandle ansøgningen.

Byggearbejdet må ikke påbegyndes, før kommunalbestyrelsen har meddelt byggetilladelse, og der skal ske færdigmelding til kommunalbestyrelsen, når arbejdet er afsluttet. Byggearbejdet kan derimod tages i brug uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen. En byggetilladelse bortfalder, hvis arbejdet ikke er påbegyndt inden 1 år fra tilladelsens dato.

Bygningsreglement 1995

Bygningsreglementet gælder for alt byggeri, der ikke er omfattet af småhusreglementet. Hovedområdet er således etageboligbyggeri, erhvervs- og institutionsbyggeri samt garager, udhuse o.lign. bygninger, der opføres i tilknytning hertil. Reglementet gælder desuden for landbrugets avls- og driftsbygninger og vindmøller.

Reglementet indeholder de tekniske forskrifter for grundens udnyttelse, højde- og afstandsforhold, indretning, konstruktive bestemmelser, brandforhold, fugtisolering, varmeisolering, lydforhold, ildsteder og skorstene, indeklime og installationer.

Hovedreglen er, at byggearbejder, der er omfattet af 1995-reglementet, ikke må påbegyndes, før der er meddelt byggetilladelse.

Ansøgning om byggetilladelse skal være skriftlig, og i bygningsreglementet stilles detaljerede krav til

de oplysninger, der skal fremgå af ansøgningen samt til tegningsmaterialet. Byggearbejderne må ikke tages i brug uden kommunalbestyrelsens tilladelse.

Som i småhusreglementet er hjemlerne om hel eller delvis fritagelse for byggesagsbehandling udmøntet i dels bestemmelser om en række byggearbejder, der kan udføres efter anmeldelse til kommunalbestyrelsen, dels bestemmelser om arbejder, der kan udføres uden tilladelse og anmeldelse, og dels bestemmelser om visse bygge- og anlægsarbejder, der helt er undtaget fra byggelovgivningen.

Kravene vedrørende anmeldelsesmaterialet, ibrugtagningstilladelser, færdigmelding osv. svarer stort set til de lignende bestemmelser i småhusreglementet. Blot gælder det her, at kommunalbestyrelsen har 4 ugers reaktionsfrist på en anmeldelse – for jordbrugerhvervets avls- og driftsbygninger og vindmøller dog 2 uger.

Dispensation, naboorientering m.v.

I henhold til byggelovens § 22, stk. 1, kan der meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Generelt kan der således kun meddeles dispensation fra de materielle bestemmelser i byggelovgivningen, men derimod ikke fra de formelle bestemmelser som f.eks. bestemmelserne om, hvornår der skal ske byggesagsbehandling, bestemmelserne om, hvornår naboer skal orienteres forud for dispensation, ankebestemmelser og lignende.

Det gælder desuden, at ved udøvelsen af dispensationskompetencen må kommunalbestyrelsen være opmærksom på, at dispensationer ikke kan meddeles ubegrænset. Dispensationsadgangen tager sigte på afvigelser af mindre væsentlig betydning, som det skønnes rimeligt at tillade på grundlag af et konkret skøn, og det almindelige krav om, at forholdene skal være forsvarlige, må ikke tilsidesættes. Hvor dispensationsansøgningen angår forhold, som kan berøre nabointeresser, må endvidere disse hensyn tages i betragtning, og bestemmelserne i byggelovens § 22, stk. 2, skal sikre, at der foretages naboorientering.

Der skal søges særskilt om dispensation fra byggelovgivningens bestemmelser, og byggearbejdet må ikke påbegyndes, før der er meddelt dispensation, uanset om det pågældende byggearbejde i øvrigt kan udføres efter byggetilladelse, efter anmeldelse eller uden andre tilladelser end dispensationsmeddelelsen. Dispensationen meddeles særskilt eller indarbejdes i byggetilladelsen.

En dispensation bortfalder, såfremt der ikke inden 2 år udstedes byggetilladelse til det byggearbejde, hvortil der er meddelt dispensation.

Håndhævelse og klageadgang

Kommunalbestyrelsen har i sin funktion af bygningsmyndighed pligt til at påse, at byggelovgivningen og påbud og vilkår for tilladelser og dispensationer overholdes, jf. byggelovens § 16 A.

Byggeloven formaliserer ikke kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse under eller efter byggesagens afslutning. Når et byggearbejde afsluttes hos bygningsmyndigheden, sker dette enten med færdigmelding, ibrugtagningstilladelse eller ved accept af anmeldelse.

Kommunalbestyrelsen har derimod i henhold til byggelovens § 16 A, stk. 3, en forpligtelse til at søge et ulovligt forhold lovliggjort, såfremt kommunalbestyrelsen bliver opmærksom herpå. Dette gælder, medmindre forholdet er af ganske underordnet betydning.

Pligten til at lovliggøre et ulovligt forhold påhviler den til enhver tid værende ejer af en fast ejendom i henhold til byggelovens § 17. Et påbud om lovliggørelse skal derfor rettes til nuværende ejer af den pågældende ejendom, uanset om det ulovlige forhold kan henføres til tidligere ejere.

Lovliggørelse kan enten ske ved fysisk lovliggørelse eller ved retlig lovliggørelse gennem opnåelse af en bibeholdelsesdispensation. Såfremt lovliggørelse kan ske på mere end én måde, er det op til ejeren af den pågældende ejendom at vælge, hvordan det ulovlige forhold skal lovliggøres.

Af byggelovens § 30 fremgår det bl.a., at overtrædelser af byggeloven straffes med bøde. Paragraf-

fen fastsætter endvidere kriterierne for, hvornår der er tale om et strafbart forhold samt for placering af strafansvaret m.v.

Når kommunalbestyrelsen som bygningsmyndighed træffer afgørelser vedrørende forhold, der er omfattet af byggelovgivningen, kan afgørelserne for så vidt angår retlige spørgsmål påklages til statsamtet eller – vedrørende afgørelser truffet af Københavns og Frederiksberg kommuner – til by- og boligministeren i henhold til byggelovens § 23.

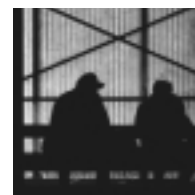
Rekursmyndighedens afgørelser kan i øvrigt ikke påklages til anden administrativ myndighed. Der er derimod mulighed for i henhold til byggelovens § 25 at anlægge privat søgsmål til prøvelse af beslutninger, der er truffet af administrationen. Sådanne søgsmål skal anlægges inden 6 måneder efter den dag, beslutningen er meddelt den pågældende.

Gebyrer og forholdet til anden lovgivning

Kommunalbestyrelsen kan i henhold til byggelovens § 28 opkræve gebyr for tilladelser, anmeldelser og selvstændige dispensationer, dog ikke for jordbrugerhvervets avls- og driftsbygninger. Kommunalbestyrelsen fastsætter beregningsmåden for gebyrerne og gebyrstørrelsen. Der er tale om formålsbestemte gebyrer, hvor der i beregningen således alene kan indgå udgifter, der direkte, indirekte eller komplementært vedrører området.

I bygningsreglementerne er fastsat bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele tilladelser, før der er meddelt nødvendige tilladelser efter anden lovgivning til det ansøgte. Bestemmelserne vedrører både byggearbejder, der kræver byggetilladelse, og byggearbejder, som skal anmeldes. By- og Boligministeriet har udarbejdet en vejledning om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager, der nærmere redegør for de enkelte bestemmelser i de pågældende love, som det er relevant at tage stilling til.

5. Retsgrundlaget i andre lande



I flere af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, er der i de senere år gennemført reformer af byggesagsbehandlingen. Udvalget har i sit arbejde kortlagt og drøftet de svenske, norske og engelske byggesagsbehandlingssystemer.

SVERIGE

Baggrund

Med virkning fra 1. juli 1995 indførte Sverige en reform af byggesagsbehandlingssystemet, som grundlæggende betyder, at byggesagsbehandlingen opdeles i to adskilte systemer.

Herefter har byggesagsbehandlingen udelukkende til formål at behandle de lokaliseringmæssige aspekter, mens de tekniske aspekter behandles i et selvstændigt kontrolsystem, hvorefter det er bygherren, der overfor bygningsmyndigheden har ansvaret for at påvise, at et konkret byggearbejde opfylder de gældende tekniske bestemmelser.

Reformen har til formål at sikre en skarpere og mere klar ansvarsfordeling mellem bygherre og bygningsmyndighed, som til gengæld får en ny tilsynsrolle i forhold til de tekniske bestemmelser.

Byggeanmeldelse

Inden påbegyndelsen af et byggeprojekt skal bygherren indsende en byggeanmeldelse, hvorefter byggeriet som hovedregel først må påbegyndes efter tre uger.

Formålet med anmeldelsen er at give bygningsmyndigheden mulighed for at udøve tilsyn med byggeprojektet og at give myndigheden rimelig tid til at vurdere kontrolbehovet.

Byggeanmeldelse kræves for følgende arbejder:

- Opførelse af eller tilbygning til en bygning.

- Indretning, opførelse og væsentlige ændringer i forhold til plan- og byggelovens bestemmelser.
- Ændringer i en bygning, som berører de bærende dele af konstruktionen eller som i betydelig grad ændrer bygningens planløsninger.
- Installation eller væsentlig ændringer af elevatorer, ildsteder, røgkanaler eller ventilationsinstallationer.
- Installation eller væsentlige ændringer af vand- og afløbsinstallationer i bygningen eller på grunden.
- Vedligeholdelse af visse bebyggelser af særlig bevaringsværdig værdi.
- Visse nedrivningsarbejder.

Byggesamråd og kontrolplan

For at sikre, at et byggearbejde lever op til samfundets lovfæstede krav, skal der afholdes et byggesamråd med deltagelse af bygningsmyndigheden, bygherren og dennes entreprenører, konsulenter, kvalitetsansvarlige m.v. Samrådet skal udmønte sig i, at behovet for tilsyn og kontrol fastlægges og formuleres i en kontrolplan, som skal godkendes af bygningsmyndigheden.

Kontrolplanen skal dokumentere, at byggearbejdet lever op til kravene til ventilationsanlæg, elevatorinstallationer, tilgængelighed for personer med nedsat førlighed m.v. Dette kan ske gennem bygherrens egenkontrol eller ved at udpege entreprenøren eller andre sagkyndige som kontrolansvarlige.

Bygningsmyndighedens funktion

Bygningsmyndigheden har i det svenske system fået en ny tilsynsfunktion. Det er bygningsmyndig-

hedens grundlæggende opgave at kontrollere, at bygherren har levet op til sit ansvar i forhold til den gældende lovgivning, idet bygningsmyndigheden har de samme beføjelser som tidligere i forhold til bygherrer, som udviser forsømmelser eller i relation til byggearbejder, som ikke lever op til de lovgivningsmæssige krav.

Bygningsmyndigheden kan forbyde et bygge-, nedrivnings- eller terrænarbejde, såfremt arbejdet strider mod gældende regler, eller standse et byggeri, såfremt arbejdet ikke foregår i overensstemmelse med den vedtagne kontrolplan. Bygningsmyndigheden kan som konsekvens heraf tage beslutning om, hvilke ændringer og korrektioner, der eventuelt kan være behov for i kontrolplanen.

Bygherrens rolle

Som følge af reformen har bygherren herefter ansvaret for, at de valgte tekniske løsninger og den færdige bygning – som helhed – opfylder de lovmæssige tekniske bestemmelser.

På baggrund af byggesamrådet skal bygherren opstille et egenkontrollsystem, som nedfældes i kontrolplanen. Bygningsmyndigheden kan efter en vurdering kræve, at bygherren for at berigtige egenkontrollen skal stille uvildige sagkyndige på konkrete områder til rådighed, idet disse områder skal fremgå af kontrolplanen.

Uvildige sagkyndige skal certificeres af et akkrediteret certificeringsorgan. Certificeringen begrænses til konkrete områder indenfor de tekniske bestemmelser, eksempelvis brand- eller ventilationsområdet.

For at sikre, at bygherren opfylder kontrolplanens krav, skal der udpeges en eller flere kvalitetsansvarlige. Den kvalitetsansvarlige ved et byggearbejde udvælges af bygherren, og skal enten være godkendt til opgaven af et akkrediteret certificeringsorgan, eller være godkendt til den konkrete opgave af bygningsmyndigheden. Hvis bygherren benytter flere kvalitetsansvarlige, skal der udpeges én med det koordinerende ansvar.

Den kvalitetsansvarlige skal overfor bygherren sikre, at byggearbejdet udføres i henhold til kontrol-

planen og dennes forudsætninger. Den kvalitetsansvarlige har udelukkende ansvaret for at varetage kontrolopgaven i henhold til kontrolplanens retningslinier og kan således ikke gøres juridisk ansvarlig overfor fejl og mangler ved byggearbejdet.

Slutbevis

Når bygherren har færdiggjort byggearbejdet i henhold til kontrolplanen, skal bygningsmyndigheden udstede et slutbevis.

Evaluering

Det svenske Boverket har gennemført en evaluering af reformen i 1997.

Boverkets undersøgelse viste, at især større bygherrer, som bygger flere gange – professionelle bygherrer – var tilfredse med det nye system. Derimod syntes den lille, eller om man vil, uprofessionelle bygherre, ofte tabt i kontrolsystemet, eftersom kommunernes administration af bestemmelserne i høj grad har medført, at der også for småbyggeri bliver stillet krav om deltagelse i samråd, ansættelse af sagkyndige m.v. som for det mere komplicerede byggeri. Dertil kommer, at mindre småbygninger også er omfattet af kravet om byggeanmeldelse, hvilket i mange tilfælde har ført til lignende administrationstunge og for bygherren urimeligt belastende sagsgange i byggesagsbehandlingen.

Desuden viste undersøgelsen, at sagsbehandlingen i det hele taget fra kommune til kommune er meget uensartet.

Boverket formulerede en række ændringsforslag i forlængelse af evalueringen. Forslagene tog især sigte på at skabe ensartede retningslinier for indhold og rammer for kontrolplaner samt at præcisere bagatelgrænsen for byggesamrådet. Boverket har ligeledes formuleret forslag til andre former for tiltag med henblik på at sikre effektiviseringer i byggesagsbehandlingssystemet, eksempelvis informationskampagner.

NORGE

Baggrund

Med virkning fra 1. juli 1997 har Norge fået nye regler for byggesagsbehandling af byggearbejder efter plan- og bygningsloven.

Reformen havde til formål at opnå klarere ansvarsforhold, ensartet byggesagsbehandling i hele landet, bedre kvalitetssikring og forebyggelse af byggeskader samt større frihedsgrader i byggeriet med udviklingen af funktionsbaserede tekniske forskrifter.

Bygningsmyndigheden er fortsat lokal, det vil sige de enkelte kommuner, men der blev i reformen indarbejdet et omfattende ansvarligheds- og kontrolsystem, hvorefter kommunens opgaver fremover i højere grad antager karakter af kvalitetssikring end den traditionelle bygningskontrol.

Langt de fleste byggearbejder kræver efter det nye system en byggetilladelse, dog kan enkelte byggearbejder behandles efter anmeldelse, ligesom en række byggearbejder, der varetages efter anden lovgivning, ikke skal byggesagsbehandles.

Hovedelementerne i reformen omfatter mulighed for forhåndskonferencer, trinvis sagsbehandling, udarbejdelse og godkendelse af kontrolplaner, godkendelse af firmaer som ansvarlige og endelig i forlængelse heraf en ændret ansvarsfordeling og rolle for bygningsmyndigheden.

Kontrolplanerne er et vigtigt redskab for bygningsmyndigheden som led i kvalitetssikringen, og kontrolplaner kan eksempelvis anvendes som et styringsinstrument i forbindelse med deciderede produktkrav.

Konsekvenserne af ændringerne i plan- og bygningslovgivningen er først og fremmest, at bygningsmyndighedens rolle ændres, eftersom kvalitetssikringsopgaverne i høj grad placeres hos bygherrer, rådgivere m.v., det vil sige de udøvende professionelle. Den nye opgavefordeling indebærer, at bygningsmyndigheden skal varetage vurderingen af styringen af det enkelte byggearbejde, af byggearbejdets kompleksitet og af kompetencen hos planlæggere og udøvere.

Forhåndskonference

Forhåndskonferencen skal afholdes inden indsendelse af ansøgning om tilladelse eller anmeldelse og har til formål at afklare byggearbejdets forudsætninger og rammerne for den videre sagsbe-

handling gennem tidlig dialog mellem bygherre og bygningsmyndighed. Det er som udgangspunkt frivilligt at afholde en forhåndskonference, men en sådan skal gennemføres, såfremt enten ansøger eller bygningsmyndighed kræver det.

Bygherre skal på forhåndskonferencen kunne redegøre for byggearbejdets indhold, omfang, placering, aktuelle ansvarlige udøvere m.v., mens bygningsmyndigheden skal give information om rammeforudsætninger og krav knyttet til aktuelle love og forskrifter m.v. samt om sagsbehandlingssystemet, kontrol, ansvarsregler, krav til ansvarlige og andet af betydning for sagsbehandlingen.

Konklusioner fra forhåndskonferencen skal nedfældes i et referat, som danner grundlag for den videre behandling af byggesagen. Der meddeles ikke forhåndstilsagn eller tilladelser ved forhåndskonferencen, som således ikke har karakter af en juridisk bindende behandling af det planlagte byggearbejde.

Kontrol

Gennem hele byggesagens forløb skal foretages en række løbende kontroller af de ansvarlige firmaer, der er godkendt hertil.

Forslag til kontrolplan for projektering og kontrolplan for udførelse skal vedlægges allerede på tidspunktet for ansøgning om byggetilladelse og skal godkendes af bygningsmyndigheden. Kontrolplanen skal som hovedregel redegøre for valg af kontrolform, kontrolomfang, fordeling af kontrolansvaret, og hvorledes tilbagemelding til bygningsmyndighederne skal ske.

Kontrolform kan finde sted enten som dokumenteret egenkontrol eller som uafhængig kontrol.

Kontrollen skal foretages og dokumenteres ved projektering og udførelse i overensstemmelse med de godkendte kontrolplaner for den pågældende byggesag og skal således gennemføres af det firma, der er godkendt som den ansvarlige for kontrollen. Kontrollen skal ligeledes danne grundlag for slutkontrol og færdigattest, når byggearbejdet er færdigt.

Ansvarssystemet og godkendelse af firmaer

Ansvar efter plan- og bygningsloven defineres på den måde, at en ansvarlig vil være den aktør i byggeprocessen, som har påtaget sig at stå til ansvar overfor bygningsmyndighederne for, at et defineret arbejde bliver udført i overensstemmelse med lovgivningen. Den ansvarlige har således accepteret at blive mødt med sanktioner, såfremt dette arbejde ikke udføres eller ikke udføres korrekt.

Efter den norske reform opdeles ansvaret i 5 forskellige funktioner efter faserne i byggeprocessen, nemlig ansvarlig projekterende, ansvarlig ansøger, ansvarlig udførende, ansvarlig samordner for udførelsen og ansvarlig kontrollerende (projektering og udførelse).

Firmaer, som optræder som ansvarlig efter plan- og bygningsloven som ansøger, projekterende, udførende, samordner eller kontrollerende, skal godkendes.

Godkendelse sker som udgangspunkt lokalt, men med henblik på at støtte mindre kommuner med få ressourcer er der mulighed for at indgå i en frivillig ordning, hvorefter der kan ske en central godkendelse af firmaet. Firmaet godkendes for en eller flere af ovenstående funktioner, og godkendelsen gælder for et bestemt godkendelsesområde, som bestemmes af firmaets funktion, fagområde og virksomhedsklasse.

Trinvis sagsbehandling

Trinvis sagsbehandling indebærer, at ansøgning om tilladelse kan deles i to eller flere trin, idet der dog er mulighed for, at en ansøgning kan indsendes og behandles under ét.

Første trin omfatter forhåndskonference samt ansøgning om en såkaldt rammetilladelse. Ansøgningen skal angive byggearbejdets ydre og indvendige rammer, f.eks. placering, størrelse, plangrundlag, naboforhold, behov for dispensationer m.v., og byggesagsbehandlingen skal danne grundlag for meddelelse af rammetilladelsen, som skal vise, hvilke vilkår, som skal lægges til grund for den videre projektering, herunder godkendelser og kontrolplaner. Når der er meddelt en rammetilladelse, går byggesagsbehandlingen over i andet trin.

Andet trin omfatter ansøgning om en såkaldt igangsættelsestilladelse, og omfatter endvidere separate dokumenter for f.eks. statiske beregninger, tekniske løsninger, detailprojektering m.v. Byggesagsbehandlingen skal her danne grundlag for meddelelse af igangsætningstilladelsen, og før de enkelte dele af byggearbejdet tillades igangsat, skal ansvarlig samordner, ansvarlig udførende og ansvarlig kontrollerende for udførelsen være godkendt. Der skal også foreligge en godkendelse af kontrolplanen for udførelsen, forinden byggearbejdet tillades igangsat.

Slutkontrol og færdigattest

Kontrolplanerne følger byggearbejdet i hele dets forløb og standser først ved slutkontrol og afsluttende gennemgang af kontroldokumentation, når byggearbejdet er færdigt. Når slutkontrol og gennemgang af kontroldokumentation viser, at byggearbejdet er kontrolleret i overensstemmelse med de godkendte kontrolplaner, og der ikke er påvist fejl og mangler i forhold til tilladelsen, skal bygningsmyndigheden udstede en såkaldt færdigattest for byggeriet.

Erfaringer

I Norge er der ikke gennemført en egentlig evaluering af byggesagsbehandlingsreformen, men der er dog på nuværende tidspunkt opsamlet et rimeligt erfaringsgrundlag.

Erfaringerne viser, at reformen ikke virker efter sin hensigt. Det er især selve ansvarsreformen, der synes problematisk, herunder spørgsmålet om godkendelse/certificering af firmaer som ansvarlig.

I henhold til det nye regelsæt sker godkendelse som udgangspunkt lokalt, det vil sige af kommunen som bygningsmyndighed. Herved skulle en hurtig og smidig godkendelsesprocedure være mulig, ligesom kommunernes lokalkendskab til de lokale rådgivere, entreprenører, udførende m.v. kunne udnyttes i fuld udstrækning.

Imidlertid har det vist sig, at der er oparbejdet et meget stort pres med henblik på at opnå den centrale godkendelse, som reformen også åbner mulighed for. Baggrunden herfor er, at de enkelte virksomheder/firmaer med en central godkendelse kan operere i hele Norge, hvorimod en lokal god-

kendelse alene giver mulighed for at arbejde i lokalområdet.

Presset for at blive godkendt centralt har således skabt meget store flaskehalsproblemer i Statens Bygningstekniske Etat i Oslo, hvilket har medført mange klager, ligesom problemet har været taget op til drøftelse i det norske Stortinget.

ENGLAND OG WALES

Lovgrundlaget

Det lovgivningsmæssige grundlag for byggesagsbehandling i England og Wales er fastsat i byggeloven af 1984, bygningsreglement af 1991 med senere ændringer samt bygningsreglement 1985 om byggesagkyndige m.v. (approved inspectors).

Herefter kan byggesagsbehandling varetages *enten* af den lokale offentlige bygningsmyndighed *eller* af en godkendt byggesagkyndig efter bygherres eget valg. Anvendelse af byggesagkyndige kan dog kun finde sted i forbindelse med boligbyggeri op til 8 etager.

Byggelovens overordnede formål er at sikre sundhed, sikkerhed, velfærd og komfort samt råstof- og ressourcehensyn. Byggelovens anvendelsesområde er med visse undtagelser alle offentlige og private byggearbejder, det vil sige opførelse, om- og tilbygninger samt anvendelsesændringer.

Bygningsreglementet af 1991 er opbygget overvejende som en række funktionsbaserede tekniske forskrifter med tilhørende udførelsesvejledninger (approved documents), ligesom der henvises til en række Britiske Standarder. Bygningsreglementets bestemmelser ses som de minimumsbestemmelser, der skal sikre sundhed og sikkerhed for personer, der opholder sig i og omkring bygningerne, ligesom energibesparende foranstaltninger samt tilgængelighed og øvrige faciliteter for handicappede er vigtige indsatsområder.

Som udgangspunkt er det ejers ansvar at sikre, at bygningen lever op til kravene i bygningsreglementet. Såfremt der består et ulovligt forhold, vil den lokale bygningsmyndighed derfor rette kravene mod ejeren, som i givet fald kan søge regres mod rådgiversiden. Det er almindelig praksis, at rådgiv-

vende arkitekter, ingeniører og vurderingssagkyndige (chartered surveyors) er dækket af en forsikring om skadesløsholdelse, mens de professionelle bygherrer som regel er dækket af en ansvarsforsikring.

Også de lokale offentlige bygningsmyndigheder tegner oftest en forsikring til dækning af erstatningskrav, der måtte være rejst på grundlag af forsømmelighed i udførelse af de lovbundne opgaver.

Overtrædelser af byggelovgivningen – eksempelvis overtrædelse af bygningsreglementet eller igangsætning/udførelse af byggearbejde uden inddragelse af den lokale bygningsmyndighed – kan ved domstolene straffes med bødestraf.

I henhold til byggelovgivningen skal den lokale offentlige bygningsmyndighed sikre, at et givent byggeri overholder lovgivningen ud over tilfælde, hvor den formelle kontrol påhviler en godkendt byggesagkyndig. Hvis en godkendt byggesagkyndig ved udstedelsen af slutattesten finder, at et byggeri ikke lever op til den indgåede aftale eller ikke opfylder lovgivningens krav, har han pligt til at meddele dette til den lokale bygningsmyndighed. Den lokale offentlige bygningsmyndighed har kompetencen til at kræve forholdet lovliggjort og kan yderligere pålægge bygherren omkostningerne ved lovliggørelsen.

Byggesagsbehandling ved den lokale offentlige bygningsmyndighed

Byggesagsbehandling kan foregå på to måder:

- Indsendelse af en fuldstændig redegørelse med detaljerede planer, beskrivelser m.v. (Full Plans application), eller
- Anmeldelse af byggearbejdet (Building Notice).

Byggesagsbehandling i forbindelse med ansøgning om tilladelse (Full Plans)

Ved ansøgning om tilladelse skal den lokale offentlige bygningsmyndighed gennemgå den detaljerede ansøgning med henblik på overensstemmelse med bygningsreglementets bestemmelser samt forholdet til anden lovgivning.

Der er adgang til at udstede en betinget tilladelse på en af parternes foranledning. Såfremt ansøgningen er tilfredsstillende, sender den lokale offentlige bygningsmyndighed en meddelelse om godkendelse heraf. Såfremt en ansøgning derimod munder ud i et afslag, skal dette begrundes i meddelelsen.

Den lokale bygningsmyndighed skal påse, at byggearbejdet er udført i overensstemmelse med bestemmelserne i byggelovgivningen. Såfremt der består et ulovligt forhold, skal bygningsmyndigheden ligeledes varetage lovliggørelsen heraf. I praksis vil bygningsmyndigheden ofte rette krav til den pågældende ejer om at søge forholdet fysisk lovliggjort. Hvis dette ikke sker, kan bygningsmyndigheden udstede et påbud om lovliggørelse.

Hvis et byggearbejde er udført efter full plans-proceduren, og byggearbejdet enten er endelig godkendt, eller der ikke er meddelt afslag inden for den i lovgivningen fastsatte frist, har den lokale offentlige bygningsmyndighed derimod ikke hjemmel til at udstede et påbud. Proceduren indebærer således i sig selv en form for garanti for arbejdets lovlighed.

Såfremt byggearbejdet også er omfattet af lov om brandværnsforanstaltninger, skal den lokale offentlige bygningsmyndighed ved byggeriets afslutning udstede et færdigmeldingscertifikat i relation til overensstemmelse med brandbestemmelserne. I øvrige tilfælde kan ansøger anmode bygningsmyndigheden om udstedelse af et færdigmeldingscertifikat, såfremt anmodningen sker i forbindelse med byggesagens begyndelse, dvs. i forbindelse med ansøgning om tilladelse.

Bygningskontrollen (ved en building control surveyor) vil normalt føre tilsyn under byggeriets faser.

Byggesagsbehandling i forbindelse med anmeldelse (Building Notice)

Byggesagsbehandling ved den lokale offentlige bygningsmyndighed kan også finde sted ved indgivelse af anmeldelse af det pågældende byggearbejde. Anmeldelsesproceduren kan i princippet anvendes for alle typer af byggearbejder, på nær arbejder, hvor et brandcertifikat kræves i henhold til brandlovgivningen. Anmeldelsen vedlægges en

overordnet beskrivelse af det påtænkte byggearbejde, ligesom der altid skal vedlægges relevante konstruktionsberegninger med henblik på dokumentation af, at bestemmelserne herom er opfyldt. Såfremt bygningsmyndigheden forlanger yderligere oplysninger, er bygherren forpligtet til at udarbejde disse.

Anmeldelsessager munder ikke ud i en formel godkendelsesmeddelelse, og der er som hovedregel heller ikke særlig klageadgang.

Fordelen ved denne sagsbehandlingsprocedure – i relation til målgruppen – er, at der opnås en hurtigere og smidigere sagsbehandling i forbindelse med mindre byggearbejder, ligesom bygherren ikke pålægges udarbejdelse af detaljerede planer, redegørelser m.v. til den lokale offentlige bygningsmyndighed.

Ligesom for byggearbejder, der byggesagsbehandles efter full plans-proceduren, vil bygningsmyndigheden normalt føre løbende tilsyn med anmeldelsesarbejder. Anmeldelsen giver som nævnt ikke anledning til en formel godkendelses- eller afslagsmeddelelse, men eventuelle fejl og mangler i relation til de relevante bestemmelser i byggelovgivningen vil normalt blive påtalt af bygningskontrollen (building control surveyor) i forbindelse med løbende tilsyn.

Byggesagsbehandling ved en “Approved Inspector” – godkendt byggesagkyndig

Byggesagsbehandlingen kan som et alternativ til behandlingen ved de lokale offentlige bygningsmyndigheder foretages af en godkendt byggesagkyndig, dog kun i forbindelse med boligbyggeri på op til 8 etager.

Den godkendte byggesagkyndige er en privat person eller virksomhed, som er autoriseret til at foretage byggesagsbehandling. Godkendelsen foretages af det engelske miljøministerium.

Ved den godkendte byggesagkyndiges sagsbehandling erstattes de formelle procedurer, som foretages i den offentlige bygningsmyndigheds regi, af en såkaldt Initial Notice – indledende meddelelse – som sætter rammen for den nødvendige

dokumentation i den konkrete byggesag. Aftalerne om omfanget af dokumentation og kontrol foregår som en aftale mellem ansøger og den godkendte byggesagkyndige.

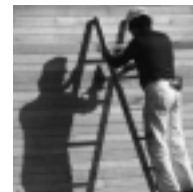
Den godkendte byggesagkyndige vil herefter kunne rådgive ansøgeren, kontrollere projektmateriale, udstede godkendelse af projektmateriale, foretage inspektion af arbejdet m.v. i et omfang, som svarer til aftalen mellem de to parter.

Når en sådan aftale mellem ansøger og den godkendte byggesagkyndige foreligger, foretages en fælles anmeldelse til den lokale offentlige bygningsmyndighed i form af en såkaldt indledende meddelelse.

Efter den lokale bygningsmyndigheds godkendelse af den indledende meddelelse overdrages ansvaret for kontrol af processen helt til den godkendte byggesagkyndige.

Såfremt den godkendte byggesagkyndige ikke ser sig i stand til at udstede den endelige final certificate – slutattest – skal dette meddeles til den lokale offentlige bygningsmyndighed, som herefter kan foretage de almindelige sanktioner.

6. Modernisering af bestemmelserne om naboorientering



Indholdet af naboorienteringsreglerne

Naboorienteringsreglerne findes i byggelovens § 22, stk. 2.

Herefter har kommunalbestyrelsen pligt til, inden der meddeles dispensation fra byggelovens bestemmelser til varetagelse af naboers interesse, at orientere naboerne om den påtænkte dispensation og tillige orientere om, at naboerne inden for 2 uger kan fremsende eventuelle bemærkninger til dispensationen.

Først efter udløbet af 2-ugers fristen kan kommunalbestyrelsen meddele dispensationen, og kommunalbestyrelsen skal underrette de naboer, der rettidigt har fremsat bemærkninger til den søgte dispensation, om kommunens afgørelse.

Det følger af byggelovens klagebestemmelser (§§ 23 og 24) samt god forvaltningsretlig skik, at kommunalbestyrelsen samtidig med at underrette de naboer, som har reageret på orienteringen om dispensationens meddelelse, tillige oplyser disse naboer om ankemuligheder.

De bestemmelser i byggeloven, der varetager naboers interesser, udgør alle en del af de såkaldte byggesregulerende bestemmelser. De bestemmelser, der specifikt relaterer sig til naboers interesser, og som udtrykkeligt er nævnt i relation til naboorientering, er følgende:

- § 6 A, om forbud mod udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der vil fremkomme ejendomme med et mindre areal end 700 m² (minimumsgrundstørrelser).
- § 6 B, om at en ejendoms bebyggelsesprocent ikke må overstige visse nærmere angivne procentsatser (maksimale bebyggelsesprocenter).

- § 6 C, om at en bebyggelse ikke må opføres med mere end 2 etager, og at ingen del af en bygnings ydervægge eller tag må være hævet mere end 8,5 m over det omgivende terræn (vandrette højdegrænseplaner).
- § 8, om at bebyggelse ikke må opføres nærmere skel mod anden grund eller sti end 2,5 m, i sommerhusområder dog 5 m (skelafstand).
- § 9, om forholdet mellem bebyggelsens højde og dens afstand til vej, naboskel og anden bebyggelse på samme grund (som nærmere fastsat i bygningsreglementerne) (skrå højdegrænseplaner).
- § 10 A, om at der skal være mulighed for udstykning til selvstændige ejendomme, hvis der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse på en ejendom (krav om udstykningsmulighed).

Baggrunden for bestemmelserne om naboorientering

Bestemmelserne om naboorientering blev indført i byggeloven i 1975 samtidig med en decentralisering af dispensationskompetencen til kommunalbestyrelserne.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at naboerne skal have lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende, inden afgørelsen træffes.

I bemærkningerne er dog samtidig anført, at det fortsat vil være dispensationsmyndighedens vurdering, som er afgørende for, om den ansøgte dispensation meddeles eller afslås. Der stilles ikke krav om nabosamtykke, men blot om orientering af naboerne.

Vejledningen til 1982 – bygningsreglementet udbyder bestemmelserne om naboorientering:

“Formålet er at give naboer mulighed for at give udtryk for deres mening om den ansøgte dispensation, således at kommunalbestyrelsen får et så fyldestgørende grundlag som muligt for at vurdere sagen, inden afgørelsen træffes – herunder om muligt at finde frem til en løsning, der er acceptabel for alle parter.

Derimod er det ikke en betingelse for dispensation, at naboer giver deres samtykke.

En naboprotest bør ikke uden videre resultere i et afslag, ligesom et samtykke ikke bør give sig det udslag, at der automatisk dispenseres. Kommunalbestyrelsen må vurdere forholdene i den enkelte sag og træffe sin afgørelse på grundlag heraf.”

Det kan konkluderes, at sigtet med bestemmelserne om naboorientering har været at skabe en demokratisk rettighed for borgerne, en sikkerhed for, at eventuelle forbehold og indsigelser mod en påtænkt dispensation kommer til at indgå i kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag, inden en afgørelse træffes.

Naboorienteringsreglerne hører til byggelovens formelle regler, som kommunalbestyrelsen ikke kan dispensere fra, og manglende naboorientering vil normalt blive anset for en sådan mangel ved afgørelsen, at denne må anses for ugyldig.

Udvalgets overvejelser og forslag

De kommunale repræsentanter i udvalget har peget på, at bestemmelserne i nogle tilfælde kan medføre et stort forbrug af ressourcer. Kommunerne skal finde frem til, hvem der er naboer, orientere disse, meddele dem resultatet af afgørelsen, behandle deres indsigelser og senere, hvis dispensationen bliver anket, komme med en udtalelse i klagesagen. Det er de kommunale repræsentanternes opfattelse, at en del af disse ressourcer eventuelt i stedet kunne være brugt på de materielle bestemmelser i byggelovgivningen i forbindelse med en byggesagsbehandling.

Selvom formålet med bestemmelserne om naboorientering har været at give naboer mulighed for

at fremkomme med kommentarer til en ansøgt dispensation, og dermed give kommunalbestyrelsen et så fyldestgørende vurderingsgrundlag som muligt, indebærer reglerne dog ikke, at naboerne har fået en veto, ligesom der ikke er tale om en egentlig høring, men blot om en orientering. Kommunen er ej heller forpligtet til at følge en indsigelse fra en nabo.

Fra de kommunale repræsentanternes side er i den forbindelse anført, at resultatet i nogle tilfælde på forhånd er givet, inden naboorienteringen iværksættes, fordi det ikke er muligt at udføre det pågældende byggearbejde på anden måde. I sådanne tilfælde ulejlighes folk, uden at de reelt får indflydelse på forholdet, og det vil kunne bevirke, at naboorienteringsbestemmelserne ikke – som det er hensigten – opfattes som en demokratibestemmelse, men som en “narresut.”

Hertil kommer, at dispensationssagerne, som udløser naboorientering, er et relativt blandet område. En dispensation fra eksempelvis højdegrænseplanerne vil således kunne dreje sig om alt fra nogle få centimeter til flere meter.

Som eksempel på et tilfælde, hvor naboorientering kan forekomme mindre velmotiveret, har flere udvalgsmedlemmer nævnt dispensation fra § 6 B's maksimale bebyggelsesprocent på 50 i tæt bebyggede byområder eksempelvis i forbindelse med imødekommelse af en ansøgning om indretning af en tagterrace. I et sådant tilfælde, hvor bebyggelsesprocenten måske i forvejen er 38,9, vil etablering af et trappeshus op til terrassen, få bebyggelsesprocenten til at stige til f.eks. 39,1.

Et andet eksempel, som udvalgsmedlemmer har peget på, er dispensation fra § 6 C om maksimalt 2 etager i en sag om huludfyldning, der vil indebære opførelse af 3 etager.

På baggrund af de ovenfor nævnte problemer har udvalget fundet, at bestemmelserne om naboorientering bør ændres/moderniseres.

Udvalget har drøftet muligheden af at indføre en bagatelgrænse i byggeloven for naboorientering tilsvarende den, som gælder ifølge planloven.

Bestemmelserne om naboorientering fra 1975 blev indført samtidig i såvel byggeloven som i den dagældende lov om kommuneplanlægning ud fra ønsket om, at der skulle være en så høj grad af overensstemmelse som mulig mellem de to love i relation til naboorientering.

Ved en ændring i 1985 af lov om kommuneplanlægning blev der imidlertid for denne lovs vedkommende indført en bagatelgrænse for naboorientering, således at orientering kunne undlades, når den søgte dispensation efter kommunalbestyrelsens vurdering var uden betydning for de omboende. En tilsvarende ændring blev ikke gennemført for byggelovens vedkommende.

I bemærkningerne til lovforslaget til ændring af kommuneplanloven er vedrørende bagatelgrænsen anført:

“... orienteringen kan undlades, hvis den konkrete dispensation er uden betydning for de omboende. Det kan skyldes, at bestemmelsen ikke har til formål at varetage nabointeresser, eller at dispensationen er så beskeden, at den er uden betydning. Vurderingen foretages af kommunalbestyrelsen. Den vil normalt ikke kunne påklages efter kommuneplanlovens § 48.”

I den nugældende lov om planlægning, som ved sin ikrafttræden 1. januar 1992 afløste kommuneplanloven, er bagatelgrænsen for naboorientering videreført, nu således, at orienteringen kan undlades, hvis den efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for de pågældende naboer m.v. I bemærkningerne til lovforslaget er vedrørende denne ændring alene anført, at der er tale om en redaktionel ændring.

Udvalget foreslår, at der i byggeloven indføres en tilsvarende bagatelgrænse for naboorientering, som gælder ifølge planloven.

I lighed med, hvad der gælder efter planloven, vil det herefter være kommunalbestyrelsen, der må vurdere, om orienteringen er af underordnet betydning for naboen og dermed kan undlades. Denne vurdering vil normalt ikke kunne påklages efter byggelovens § 23, medmindre der fremføres retlige forhold.

Herudover foreslår udvalget, at den del af de bebyggelsesregulerende bestemmelser, der ikke længere er tidssvarende, moderniseres, jf. nedenfor under afsnit 7.

Det er udvalgets opfattelse, at hvis de bebyggelsesregulerende bestemmelser – som i dag opleves som utidssvarende, og som alle kræver naboorientering – tilpasses de forhold, der er gældende i dag, vil det betyde, at der bliver behov for færre dispensationer, og omfanget af naboorientering vil dermed tilsvarende blive reduceret.

Det er udvalgets opfattelse, at de to forslag: indførelse af en bagatelgrænse og modernisering af de bebyggelsesregulerende bestemmelser vil betyde, at naboorientering vil kunne koncentreres om de mere betydningsfulde forhold, og hvor orienteringen derfor heller ikke kan anses som en formsag. I sådanne tilfælde vil det derfor også være af betydning for kommunen at blive orienteret om eventuelle indsigelser fra naboen. De foreslåede ændringer vil dermed tillige kunne medvirke til at skabe en bedre dialog mellem borgerne og det offentlige.

7. Modernisering af de bebyggelsesregulerende bestemmelser



Udvalget har vurderet behovet for en ændring/-modernisering af de bebyggelsesregulerende bestemmelser i byggeloven.

Udover de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som er omfattet af kravet om naboorientering, jf. afsnit 6, dvs. § 6 A (minimumsgrundstørrelser), § 6 B (maksimale bebyggelsesprocenter), § 6 C (vandrette højdegrænseplaner), § 8 (skelafstand), § 9 (skrå højdegrænseplaner) og § 10 A (krav om udstykningsmulighed), indeholder byggeloven endvidere bebyggelsesregulerende bestemmelser i § 6 D (bebyggelsens ydre udformning), § 7 (friarealer), § 10 (afstand i forhold til vej- eller byggelinie) og § 13 (terrænændringer).

De bebyggelsesregulerende bestemmelser, som udvalget mener, at der er behov for at se nærmere på, kan opdeles i 3 typer:

Den *første* type er de bestemmelser, som umiddelbart er bindende for anvendelse af den enkelte ejendom, hvis der ikke foreligger en nærmere planlægning i form af en lokalplan eller en byplanvedtægt, der fraviger bestemmelserne. Sådanne bestemmelser er § 6 A, stk. 1, § 6 B, stk. 1 og 4, § 6 C, stk. 1, § 8, stk. 1 og § 10 A.

Den *anden* type bestemmelser fastlægger ikke nogen generel regel, som umiddelbart skal overholdes, men de forudsætter enten, at kommunalbestyrelsen skal godkende et forhold, eller de indeholder hjemmel for kommunalbestyrelsen til at gribe ind konkret med et forbud eller påbud rettet mod den enkelte ejendom, alt dog forudsat at der ikke i en lokalplan eller byplanvedtægt er fastsat regler om det pågældende forhold.

Endelig indeholder den *tredje* type bestemmelser hjemmel til at fastsætte nærmere bestemmelser

om et anført forhold i bygningsreglementerne eller andetsteds.

For så vidt angår anden og tredje type regelsæt, ligger det i sagens natur, at der for disse bestemmelser sker en løbende modernisering. Således vil det kommunale skøn, som finder anvendelse for den anden type bestemmelsers vedkommende, ændre sig i takt med den udvikling, samfundet i øvrigt gennemgår, og for den tredje types vedkommende sker ændringen ved den revision, som bekendtgørelser med mellemrum vil blive underkastet, for bygningsreglementernes vedkommende senest i henholdsvis 1995 og 1998.

Udvalget har på den baggrund fundet, at der ikke umiddelbart skulle være noget behov for ændring af anden og tredje type bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Hvad derimod angår den første type bestemmelser, som alle er omfattet af kravet om naboorientering, og som alle – bortset fra § 10 A – daterer sig tilbage til de tidligste bygge love fra 1960'erne og 1970'erne, finder udvalget, at der for disse bestemmelsers vedkommende i større eller mindre omfang vil kunne være behov for en modernisering. Udvalget har derfor foretaget en undersøgelse og gennemgang af hver enkelt af bestemmelserne.

§ 6 A - MINIMUMSGRUNDSTØRRELSE

Byggelovens § 6 A, stk. 1, fastsætter den mindste grundstørrelse ved udstykning m.v. til 700 m² – i sommerhusområder dog 1.200 m².

Mindstegrundstørrelsen på 700 m² blev indført i lovgivningen i 1949 og må ses på baggrund af den dengang ønskelige mindstegrundstørrelse af en grund beregnet til opførelse af et sædvanligt frit-

liggende parcelhus. Bestemmelsen blev i 1975 overført fra byggeloven til kommuneplanloven og igen i 1990 tilbageført til byggeloven.

Det fremgår af forarbejderne til kommuneplanloven, at der ikke ved de 700 m² er fastlagt en ønskelig norm for parcelhuse, men at bestemmelsen må ses i sammenhæng med lovens øvrige bestemmelser, hvorefter der dels vil indtræde lokalplanpligt ved større udstykninger (§ 16, stk. 3, nu planlovens § 13, stk. 2), og dels kan fastlægges andre grundstørrelser – større eller mindre – i en lokalplan (§18, stk. 1, nr. 3, nu planlovens § 13, stk. 1).

Bestemmelsen har således som forudsætning, at bebyggelse på grunde under en vis størrelse (tæt/lav bebyggelse) normalt forudsætter en nærmere planlægning.

Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har drøftet bestemmelsens hensigtsmæssighed og har i den forbindelse fundet, at bestemmelsen i praksis kun har selvstændig betydning ved enkeltudstyknings eller mindre omfattende udstykninger, hvor gennemførelsen af en lokalplan ikke er nødvendig. I disse tilfælde sikrer bestemmelsen en grundstørrelse, der gør det muligt at opføre et sædvanligt fritliggende parcelhus under overholdelse af de øvrige almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser for sådan bebyggelse.

Derimod har udvalget fundet, at bestemmelsen kan være utidssvarende eller kan medføre uensigtsmæssige begrænsninger i tilfælde, hvor der ikke foreligger lokalplan og ej heller er lokalplanpligt. Sådanne tilfælde kan eksempelvis være opførelse af bebyggelser i tætte byområder, hvor det i så fald vil være byggelovens mindstegrundstørrelse på 700 m², der vil være gældende.

Udvalget foreslår:

- *at bestemmelsen i § 6 A, stk. 1, erstattes med en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om mindstarealkrav i bygningsreglementerne.*

Ved udmøntningen i bygningsreglementerne af denne bemyndigelse foreslås det, at:

kravet på 700 m² for enfamiliehuse og på 1.200 m² for huse i sommerhusområder bibeholdes.

§ 6 B – MAKSIMALE BEBYGGELSESPROCENTER

I § 6 B, stk. 1, er den maksimale bebyggelsesprocent fastsat til 25 for parcelhuse til helårsbeboelse, 10 for sommerhusbebyggelse m.v., 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, og 40 for al anden bebyggelse.

De nævnte bebyggelsesarter er med hjemmel i § 6 B, stk. 3, nærmere defineret i bekendtgørelse nr. 496 af 29. juni 1990, kapitel 1. Da der ikke i § 6 B, stk.1, er fastsat nogen selvstændig bebyggelsesprocent for tæt/ lav boligbebyggelse, har man i bekendtgørelsen ladet denne bebyggelsesart indgå i definitionen af parcelhuse, således at bebyggelsesprocenten 25 også gælder for tæt/lav boligbebyggelse.

I § 6 B, stk. 2, er bebyggelsesprocenten defineret som etagearealets procentvise andel af grundstykkets areal. Beregningsreglerne for etagearealet og grundstykkets areal er med hjemmel i stk. 2, fastsat i bygningsreglementerne. Reglerne findes i bygningsreglement 1995, kapitel 2.2, og i bygningsreglement for småhuse 1998, afsnit 2.2, jf. bilag A.

Med hjemmel i § 6 B, stk. 4, er der i bekendtgørelsen af 29. juni 1990, kapitel 2, fastsat bestemmelser om en forhøjelse af bebyggelsesprocenten fra 40 til 50 i forbindelse med om- og tilbygning af "anden bebyggelse" på hjørnegrunde og andre grunde med særlig beliggenhed.

Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har ikke i sine drøftelser fundet, at der er problemer med § 6 B i relation til de eksisterende maksimale bebyggelsesprocenter på henholdsvis 25 og 10 for parcelhuse og sommerhuse. Disse procentsatser synes at modsvare det ønske om tæthed, der i dag findes for sædvanlige parcel- og sommerhuse.

Derimod mener udvalget, at de maksimale bebyggelsesprocenter på 40 for anden bebyggelse og på 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, ikke modsvarer den udvikling i byggeriet mod en større bymæssig for-

tætning, der sker i disse år. Erfaringer fra landets store og mellemstore kommuner viser, at nogle af de nuværende maksimale grænser for bebyggelsesprocenten i mange tilfælde er ganske utidssvarende.

Generelt må kommunerne ofte dispensere fra bestemmelserne i § 6 B. Dette gør sig især gældende i bymæssig bebyggelse, hvor den nuværende maksimale bebyggelsesprocent i mange tilfælde allerede er overskredet. Det er erfaringen fra landets store kommuner, at bebyggelsesprocenterne i de tætte bykerner kan ligge indenfor et spænd fra 200 til i enkelte tilfælde helt op til 400.

Udvalget finder derfor, at tiden er inde til at modernisere bestemmelsen i § 6 B, stk. 1, og udvalget har drøftet forskellige forslag:

- Bebyggelsestyperne moderniseres, og der indføres nye tidssvarende bebyggelsesprocenter.
- Bebyggelsesprocenterne fjernes fra bygge-loven og i stedet indføres der bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bebyggelsesprocenterne i bygningsreglementerne.
- Der tages udgangspunkt i kommuneplanernes områdeprocenter.

Vedrørende det første forslag er det udvalgets opfattelse, at det indebærer en stærk grad af detailregulering i loven, som rettelig burde finde sted i bekendtgørelsesform.

Vedrørende det tredje forslag er det udvalgets vurdering, at det vil kunne få utilsigtede konsekvenser, fordi kommuneplanernes områdebestemmelser ikke må gøres til en byggeret, og dette vil kunne blive tilfældet, hvis denne model vælges.

Derimod har udvalget fundet, at det andet forslag vil betyde langt mere fleksible muligheder for løbende at tilpasse reglerne til udviklingen, da en regulering i bygningsreglementerne alt andet lige vil betyde en lettere adgang til ved kommende revisioner af reglementerne at ændre, når det skønnes nødvendigt under hensyn til udviklingen i bebyggelsesmønstre.

Udvalget foreslår:

- *at bestemmelsen i § 6 B erstattes med en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bebyggelsesprocenter i bygningsreglementerne.*

Ved udmøntningen i bygningsreglementerne af denne bemyndigelse foreslås det, at:

der ikke ændres på de eksisterende maksimale bebyggelsesprocenter for parcel- og sommerhusbebyggelser på henholdsvis 25 og 10.

I tilfælde, hvor der eksempelvis ønskes en fortætning i parcelhusområder, bør denne reguleres af lokalplaner.

Udvalget har endvidere fundet, at bebyggelsesprocenten på 25 for parcelhusbebyggelse ikke fortsat også bør gælde for tæt/lav boligbebyggelse. Under hensyn til, at der for denne type bebyggelse normalt fastsættes en bebyggelsesprocent på 35 i de tilfælde, hvor der udarbejdes lokalplan, foreslår udvalget, at:

der for tæt/lav boligbebyggelse fastsættes en maksimal bebyggelsesprocent på 35.

Udvalget foreslår endvidere ved udmøntningen af bemyndigelsen i bygningsreglementerne, at:

der for al anden bebyggelse end parcel- og sommerhusbebyggelse samt tæt/lav boligbebyggelse ikke fastsættes maksimale bebyggelsesprocenter, men at der indsættes en bestemmelse, der giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at fastsætte den maksimale bebyggelsesprocent ud fra en helhedsvurdering, baseret på en afvejning af en række faste vurderingskriterier.

Bestemmelsen tænkes anvendt på alle typer byggeri uanset anvendelse, ligesom bestemmelsen forudsættes at skulle omfatte såvel nybyggeri som ombygningsarbejder.

Udvalget har peget på følgende kriterier for kommunalbestyrelsens vurdering ved fastsættelse af bebyggelsesprocenter:

- *Forholdet til eksisterende bebyggelse i karréen, kvarteret eller området.*

- *Den eksisterende bebyggelses særlige karakter eller karakteren af den bebyggelse, der tilstræbes i området, herunder at bebyggelsesprocenterne svarer til det sædvanlige i lokalområdet.*
- *Tilfredsstillende friarealer for ejendommen, herunder hensynet til opholdsarealer til beboere, beskæftigede, parkeringsmuligheder, adgangsforhold og redningsmuligheder.*
- *Ved fastsættelse af bebyggelsesprocenter i (1) randen af tæt bebyggede områder, hvor det tæt bebyggede område grænser umiddelbart op til et ubebygget, tyndt bebygget eller uplanlagt areal, eller (2) grænser op til et område, der er underlagt faste bebyggelsesprocenter (parcelhus- og sommerhusområder samt tæt/lav boligbebyggelse), skal anvendelsen og karakteren af de tilstødende arealer, herunder karakteren og omfanget af eventuel bebyggelse på de tilstødende arealer, indgå i helhedsvurderingen og afvejningen af forholdene.*
- *Hvis kommuneplaner indeholder rammebestemmelser om bebyggelsesprocenter, vil sådanne rammebestemmelser kunne lægges til grund som et vejledende kriterium forudsat tilstrækkelig detaljeringsgrad, idet der ofte vil være sammenfald mellem de hensyn, der naturligt skal varetages, og de vurderinger, der har ligget til grund for fastlæggelse af kommuneplanens rammebestemmelser.*

Det er fra udvalgets side understreget, at kommuneplanens rammebestemmelser ikke må ses som en egentlig byggeret.

De nævnte kriterier giver kommunerne mulighed for at fastsætte bebyggelsesprocenter, der tager lokale forhold og behov i betragtning. På den måde fjernes de nuværende snærende bånd i de faste bebyggelsesprocenter, og der opnås den ønskede fleksibilitet uden ressourcekrævende dispensationer.

Samtidig vil lokalplanpligten efter planlovgivningen medføre, at væsentlige miljøforændrende nybyggerier og ombygninger får den særlige behandling, som lokalplanprocessen sikrer.

Der er fra nogle af udvalgets medlemmer peget på, at den foreslåede fjernelse af de eksisterende be-

byggelsesprocenter på 40 og 50 for al anden bebyggelse end parcel- og sommerhusbebyggelse samt tæt/lav boligbebyggelse eventuelt vil kunne frembyde et problem, idet der for denne type bebyggelse så ikke vil være en bundgrænse, som udtryk for en mindste byggeret.

I forlængelse af den bestemmelse der for al anden bebyggelse end parcel- og sommerhusbebyggelse samt tæt/lav boligbebyggelse giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at fastsætte det maksimalt bebyggede areal ud fra en række fastlagte vurderingskriterier, foreslår udvalget derfor, at:

Bestemmelsen udformes, så kommunalbestyrelsen ikke kan gå under de nugældende bebyggelsesprocenter på henholdsvis 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, og på 40 for anden bebyggelse.

§ 6 C – VANDRETTE HØJDEGRÆNSEPLANER

§ 6 C, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at en bebyggelse ikke må opføres med mere end 2 etager, og at ingen del af en bygnings ydervægge eller tag må være hævet mere end 8,5 m over det omgivende terræn. Bestemmelsen er formuleret således, at begge krav skal overholdes. Det vandrette højdegrænseplan gælder uanset bebyggelsens placering på grunden.

Højdebegrænsningerne efter det vandrette højdegrænseplan er med hjemmel i § 6 C, stk. 1, 2. pkt., blevet skærpet for så vidt angår bebyggelse i sommerhusområder, idet der i bekendtgørelse nr. 496 af 29. juni 1990, kapitel 3, er fastsat et strengere vandret højdegrænseplan for sommerhuse.

Med hjemmel i § 6 C, stk. 3, er det vandrette højdegrænseplan blevet lempet for enkelte bygninger, konstruktioner og anlæg, jf. kapitel 4 i bekendtgørelsen af 29. juni 1990. Dette gælder bl.a. for avls- og driftsbygninger til land- og skovbrugsejendomme beliggende i landzone.

Efter § 6 C, stk. 2, fastsættes de nærmere bestemmelser om beregningen af bygningshøjden i bygningsreglementet i henhold til byggeloven. Bestemmelserne findes i bygningsreglement 1995, kapitel 3 og i bygningsreglement for småhuse 1998, afsnit 2.

Udvalgets overvejelser og forslag

Det er udvalgets opfattelse, at § 6 C, stk. 1, 1. pkt., er utidssvarende i hvert fald i bymæssig bebyggelse.

Udvalget har på den baggrund drøftet forskellige forslag til en modernisering af § 6 C, stk. 1 :

- Bestemmelsen afskaffes.
- Bestemmelsen fastholdes for parcelhuse og sommerhuse. For andre bebyggelser indføres en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler i bygningsreglementerne.
- Der foretages i byggeloven en differentiering mellem forskellige typer bebyggelse og fastsættes grænser for den maksimale højde for hver enkelt type.
- De vandrette højdegrænseplaner fjernes fra byggeloven, og i stedet indføres der hjemmel til at fastsætte regler herom i bygningsreglementerne.

Udvalget har i forbindelse med drøftelserne om en afskaffelse af bestemmelsen vurderet, om det skrå højdegrænseplan i henhold til byggelovens § 9 eventuelt kunne træde i stedet for det vandrette højdegrænseplan. Vurderingen er sket ud fra en gennemgang af konkrete eksempler på bebyggelse i parcelhusområder og i bymæssig sammenhæng.

Det er udvalgets opfattelse, at der for parcelhuse i visse tilfælde åbnes for en u hensigtsmæssig høj bebyggelse ved alene at regulere højden med det skrå højdegrænseplan.

For bebyggelse i tæt bymæssig sammenhæng har udvalget fundet, at regulering med det skrå højdegrænseplan ofte vil indebære, at den maksimale bygningshøjde vil ligge under højden af den omkringliggende bebyggelse og i visse tilfælde endda under den maksimale bygningshøjde reguleret af det vandrette højdegrænseplan.

Udvalget har i øvrigt generelt fundet det betænkeligt at afskaffe de maksimale bebyggeshøjder for parcel- og sommerhuse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en stærk grad af detailregulering for byggeriet ikke bør finde sted i lov-, men i bekendtgørelsesform.

Udvalget har i den forbindelse peget på, at samfundsudviklingen går hurtigere og hurtigere. Byggeriet vil løbende kunne skifte karakter, uden at dette vil være til at forudsige i en detaljeret lovtekst. Eksempelvis vil der kunne komme ønsker om fortætning af byggeriet også i forstads kvarterer. Regler vedrørende det vandrette højdegrænseplan risikerer derfor hurtigt at blive forældede, og der vil derfor kunne være behov for en løbende justering af reglerne, som bedre vil kunne ske i bekendtgørelsesform end via lovændringer.

Udvalget har fundet, at der i langt højere grad vil kunne arbejdes fleksibelt i bygningsreglementerne end i en lovtekst. Bygningsreglementerne vil desuden løbende blive reguleret i takt med behovet for at modernisere bestemmelserne.

Udvalget har på den baggrund fundet at kunne gå ind for samme model, som foreslået vedrørende ændringen af bebyggelsesprocenterne.

Udvalget foreslår:

- *at bestemmelsen i § 6 C erstattes med en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bebyggeshøjder i bygningsreglementerne.*

Ved udmøntningen i bygningsreglementerne af denne bemyndigelse foreslås det, at

der ikke for så vidt angår parcel- og sommerhusbebyggelse ændres på det eksisterende vandrette højdegrænseplan på 8,5 m eller på forbudet mod at opføre bebyggelser i mere end 2 etager. Ligeledes fastholdes det vandrette højdegrænseplan på 8,5 m og forbudet mod at opføre bebyggelser i mere end 2 etager for bebyggelser i landzone. Dog fastholdes undtagelserne for de bygninger, konstruktioner og anlæg, der er fastsat i kapitel 4 i bekendtgørelse nr. 496 af 29. juni 1990 om supplerende regler i medfør af byggeloven.

Udvalget foreslår endvidere ved udmøntningen af bemyndigelsen i bygningsreglementerne, at

der for al anden bebyggelse end parcel- og sommer-

husbebyggelse indsættes en bestemmelse, der giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at fastsætte de maksimale bygningshøjder ud fra en række nærmere fastlagte vurderingskriterier.

Udvalget har peget på følgende kriterier for kommunalbestyrelsens helhedsvurdering ved fastsættelse af bygningshøjder:

- *Forholdet til eksisterende bebyggelse i karréen, kvarteret eller området.*
- *Den eksisterende bebyggelses særlige karakter eller karakteren af den bebyggelse, der tilstræbes i området, herunder at bygningens højde svarer til det sædvanlige i lokalområdet.*
- *Ved fastsættelse af bygningshøjder i (1) randen af tæt bebyggede områder, hvor det tæt bebyggede område grænser umiddelbart op til et ubebygget areal, tyndt bebygget areal eller et uplanlagt areal, eller (2) grænser op til et parcel- eller sommerhusområde skal anvendelsen og karakteren af de tilstødende arealer, herunder karakteren og omfanget af eventuel bebyggelse på de tilstødende arealer, indgå i helhedsvurderingen og afvejningen af forholdene.*
- *Hvis kommuneplaner indeholder rammebestemmelser med angivelse af etageantal og bygningshøjde, vil sådanne rammebestemmelser kunne indgå i vurderingen forudsat tilstrækkelig detaljeringsgrad, idet der ofte vil være sammenfald mellem de hensyn, der naturligt skal varetages og de vurderinger, der har ligget til grund for fastlæggelse af kommuneplanens rammebestemmelser.*

Tilsvarende som for udvalgets forslag vedrørende bebyggelsesprocenter er det udvalgets opfattelse, at kommuneplanens rammebestemmelser ikke må ses som en egentlig byggeret.

De nævnte kriterier giver kommunerne mulighed for at fastsætte bygningshøjder, der tager lokale forhold og behov i betragtning. På den måde fjernes de nuværende snærende barrierer, og der opnås den ønskede fleksibilitet især i byområderne uden ressourcetunge dispensationer.

Samtidig vil lokalplanpligten efter planlovgivningen medføre, at væsentlige miljøforændrende nybyggerier og ombygninger får den særlige behandling, som lokalplanprocessen sikrer.

I dag udgør bygningshøjden et væsentligt element ved varetagelsen af kystbeskyttelsesinteresserne, og der bør derfor kræves en særlig begrundelse for at fravige bygningshøjden på 8,5 m, svarende til det vandrette højdegrænseplan.

I forlængelse af den bestemmelse, der for al anden bebyggelse end parcel- og sommerhusbebyggelse giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at fastsætte de maksimale bygningshøjder ud fra en række fastlagte vurderingskriterier, foreslår udvalget derfor, at

kommunalbestyrelsen ikke i de kystnære dele af byzonen kan tillade maksimale bygningshøjder på over 8,5 m uden en særlig begrundelse, såfremt bebyggelsen afviger væsentligt i højde eller volumen fra den eksisterende bebyggelse i området.

§ 8 – SKELAFSTAND

Byggelovens § 8 fastsætter regler om, at bebyggelse ikke må opføres nærmere skel mod anden grund eller sti end 2,5 m, i sommerhusområder dog 5 m. Dobbeltbuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign. kan dog sammenbygges i skel.

Bestemmelsen tager sigte på, at der ved anbringelse af bygninger på en grund skal tages hensyn ikke alene til forholdene på selve den pågældende grund, men tillige til de tilstødende grunders forhold med henblik på at opnå de bedst mulige samlede bebyggelsesforhold. Bestemmelsen fastlægger det traditionelle krav til bebyggelsesplaners åbne karakter – huse skal være fritliggende (man skal kunne gå rundt om sit hus).

§ 8, stk. 2-4, omhandler nogle undtagelser fra hovedreglen i stk. 1.

Det fremgår af lovens § 8, stk. 2, at der i bygningsreglementet kan fastsættes regler om anbringelse af mindre bygningsdele samt garager, skure, udhuse og andre mindre bygninger i en kortere afstand fra skel end 2,5 m. Denne bemyndigelse er udnyttet ved reglerne herom i bygningsreglement 1995,

kapitel 3 og i bygningsreglement for småhuse 1998, afsnit 2 og afsnit 11, hvor der er opstillet nogle betingelser for denne lempelse af fritliggendekravet (skelbræmmebyggeri).

I områder med overvejende sluttet bebyggelse er der adgang for kommunalbestyrelsen til at forlange, at ny bebyggelse også opføres som sluttet bebyggelse i vej- og byggelinien, jf. lovens § 8, stk. 3.

Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har overvejet, om fritliggendekravet bør fjernes under hensyn til den fortætning, der har fundet sted i de sidste årtier især i og omkring byområder.

Fritliggendekravet har til formål at tilgodese ønsket om en vis afstand til omliggende bebyggelse – åben plan karakteren – og i 1990 er undtagelserne blevet udvidet fra kun at omfatte dobbelhuse til tillige at omfatte rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o. lign, ligesom der i § 8, stk. 3 er taget højde for byggeri i sluttet bebyggelse herunder huludfyldning i bycentre og andre områder.

Da fritliggendekravet i § 8 gælder generelt for alt byggeri, men bestemmelsen reelt kan opfattes som en definition på et parcelhus, skal udvalget foreslå, at:

Bestemmelsen erstattes med en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for afstande til skel.

Ved udmøntningen i bygningsreglementerne af denne bemyndigelse foreslås det, at

der ikke ændres på de eksisterende skelafstande på 2,5 m for enfamiliehuse og 5 m for sommerhuse.

§ 10 A – KRAV OM UDSTYKNINGSMULIGHED Indholdet af kravet om udstykningsmulighed

Byggelovens § 10 A fastslår, at flere enfamiliehuse til helårsbeboelse, som opføres på samme grundstykke, skal anbringes sådan på grundstykket, at dette senere – såfremt det ønskes – kan udstykkes i et antal parceller svarende til antallet af huse, inklusive eventuelle garager, carporte, udhuse o.lign. Det samme er tilfældet ved til- eller ombygninger eller andre forandringer af et bestående

enfamiliehus, hvis der herved sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse.

Bestemmelsen blev indført ved en ændring af byggeloven, der trådte i kraft den 1. april 1991.

§ 10 A skal ses i sammenhæng med dispensationsbestemmelsen i § 22, stk. 3, der har fået sin nuværende – forenkede – udformning ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. juli 1993.

§ 10 A og § 22, stk. 3, indebærer, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til spørgsmålet om en eventuel efterfølgende udstykning i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Bestemmelserne giver kommunalbestyrelsen mulighed for at dispensere fra § 10 A og dermed samtidig – i de tilfælde hvor kommunalbestyrelsen har kompetencen til at dispensere – fra hver eneste af de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som vil være til hinder for en senere udstykning af en bebyggelse, der er omfattet af byggelovens § 10 A.

Bestemmelserne medfører ikke, at der senere skal ske udstykning, men sikrer, at en udstykning kan foretages, idet kommunalbestyrelsen – når den har godkendt en bebyggelsesplan – er forpligtet til at godkende en eventuel efterfølgende ansøgning om udstykning i overensstemmelse med planen.

Baggrunden for kravet om udstykning og samspillet med anden lovgivning

Baggrunden for kravet om, at de af § 10 A omfattede bebyggelser ikke må opføres, uden at der er mulighed for udstykning, er, at det i årene inden bestemmelsen trådte i kraft den 1. april 1991 var blevet mere og mere almindeligt at opføre mere end et enfamiliehus på én grund, eller at ombygge enfamiliehuse på en grund til flere boliger, uden først at udstykke grundene til selvstændige parceller.

Når ejerne efterfølgende, som oftest på grund af det u hensigtsmæssige i den fælles ejendomsret til grundstykket, ønskede at udstykke bebyggelserne, kunne det i en lang række tilfælde ikke lade sig gøre på grund af de bebyggelsesregulerende bestemmelsers krav om mindstegrundstørrelse, bebyggelsesprocent, afstand til skel m.v., medmindre kommunalbestyrelsen meddelte de fornødne

dispensationer, og erfaringerne viste, at kommunalbestyrelserne ofte var tilbageholdende hermed.

Byggelovens § 10 A sikrer i disse situationer, at bebyggelserne altid senere kan udstykkes, hvis ejerne måtte ønske det.

Når de nævnte bebyggelser tidligere ikke kunne udstykkes, valgte ejerne ofte som en nødløsning at opdele bebyggelserne i ejerlejligheder eller i anpartslejligheder. Samtidig med indførelsen af § 10 A i byggeloven blev ejerlejlighedsloven og lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber (andelsboligforeningsloven) derfor ændret, således at muligheden for at kunne opdele ejendomme i ejerlejligheder eller i visse nærmere angivne tilfælde at foretage salg af anparter, blev gjort afhængig af, at udstykning ikke er mulig.

Grunden til, at udstykning i selvstændige ejendomme skal gå forud for opdeling i ejerlejligheder eller salg af anparter, skyldes, at udstykning må anses for at føre til den mest hensigtsmæssige ejerform, idet man herved får selvstændig ejendomsret til både bolig og grundstykke, ligesom udstykning også i registermæssig henseende er anset for den bedste løsning.

I samspillet mellem byggelovens § 10 A og de nævnte ændringer af ejerlejlighedsloven og andelsboligforeningsloven indebærer § 10 A således, at hvis de af § 10 A omfattede bebyggelser ikke opfylder betingelserne for udstykning, og kommunalbestyrelsen ikke ønsker at meddele den fornødne dispensation, vil der ikke kunne opnås byggetilladelse til bebyggelserne, og de kan derfor ikke opføres. Der er således ikke tale om, at der i stedet kan finde ejerlejlighedsopdeling sted. I denne situation virker § 10 A som en stopklods mod dette.

Langt den overvejende del af de bebyggelsesregulerende bestemmelser i byggeloven indeholder en bestemmelse om, at de ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der om det pågældende forhold er fastsat bestemmelser i en lokalplan eller byplanvedtægt.

En sådan bestemmelse findes imidlertid ikke i § 10 A. I overensstemmelse med intentionerne ved lov-

ændringen finder § 10 A og § 22, stk. 3, anvendelse ved opførelse af bebyggelse efter 1. april 1991, uanset om der er tilvejebragt en lokalplan/byplanvedtægt før eller efter ikrafttrædelsen af bestemmelsen.

Når § 22, stk. 3, nævner "bebyggelsesregulerende bestemmelser", omfatter de tillige bebyggelsesregulerende bestemmelser i byplanvedtægter og lokalplaner, der fortrænger eller supplerer byggelovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Det betyder, at lokalplaner, der tilvejebringes efter den 1. april 1991, skal være i overensstemmelse med § 10 A. Hvis en lokalplan giver mulighed for opførelse af mere end et enfamiliehus, men samtidig indeholder bestemmelser, der er til hinder for udstykning af husene, vil sidstnævnte bestemmelser være ugyldige.

Er der tale om byplanvedtægter og lokalplaner, der er tilvejebragt før den 1. april 1991, indebærer en byggetilladelse til bebyggelse, omfattet af § 10 A med tilknyttet dispensation i medfør af § 22, stk. 3, tillige dispensation fra eventuelle bestemmelser i vedtægten eller planen, der er til hinder for udstykning af bebyggelsen.

Udvalgets overvejelser og forslag

Fra udvalgets side er det blevet anført, at § 10 A har vist sig meget administrationstung. Det er samtidig anført, at bestemmelsen for så vidt er fiktiv, som at den alene skaber mulighed for udstykning, uden at denne mulighed nødvendigvis nogensinde bliver udnyttet.

Udvalget har endvidere fundet, at § 10 A snarere vedrører planlægningsforhold i forbindelse med et byggeris opførelse end sådanne forhold, der normalt er omfattet af byggeloven.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at bestemmelsen i mange tilfælde har vist sig uheldig. Forudsætter et byggeprojekt for at kunne opfylde udstykningskravet i § 10 A, at kommunalbestyrelsen meddeler dispensation, og modsætter kommunalbestyrelsen sig dette, vil byggeprojektet i nogle tilfælde blive vendt og drejet på mærkværdig vis

for at undgå at komme ind under § 10 A og i stedet komme ind under ejerlejlighedsloven. Eksempelvis så bebyggelsen – uden at der er andre begrundelser herfor end netop at umuliggøre en matrikulær udstykning – udformes med en kombination af et lodret og et vandret snit.

Udvalget foreslår:

på den baggrund, at § 10 A ophæves.

Ved forslaget er man tilbage til den retstilstand, der var gældende, før § 10 A trådte i kraft, idet de samme regler i planloven også var gældende på daværende tidspunkt.

Det betyder, at de hensyn, der lå bag § 10 A, fjernes, og det vil herefter være op til den enkelte kommunalbestyrelse, om den via planlægning og planadministration vil varetage disse hensyn.

Kommunalbestyrelsen kan i en lokalplan fastsætte bestemmelser om alle matrikulære forhold (planlovens § 15, stk. 2, nr. 3), samt at der ikke må opføres eller indrettes mere end én bolig på en ejendom (§ 15, stk. 2, nr. 8).

Endvidere kan kommunalbestyrelsen fastsætte rammer om bebyggelsesforhold i kommuneplanen (planlovens § 11, stk. 5, nr. 2). For områder, der ikke er omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt, kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud mod opførelse af bebyggelse, der er i strid med kommuneplanens rammedel (§ 12, stk. 3). Det er en forudsætning, at rammerne er tilstrækkeligt præcise.

Udvalget er opmærksom på, at forslaget om, at § 10 A ophæves, vil indebære, at antallet af “§ 10 A-byggerier”, der fremover så vil kunne opføres og opdeles i ejerlejligheder eller i anpartslejligheder, må påregnes at stige.

Da anpartslejligheder i mange henseender ikke er nogen hensigtsmæssig ejerform, foreslår udvalget endvidere, at

andelsboligforeningsloven ændres således, at der indføres et ubetinget forbud mod at overdrage anparter i “§ 10 A-byggerier”, som er opført fra og med den dato, hvor § 10 A ophæves.

Udvalget har vurderet, at der ved de foreslåede ændringer ikke sker ændringer i retsstillingen for en bygherre/bygningsejer for så vidt angår eksisterende enfamiliehuse, der er opført på samme ejendom, idet forslagene alene vedrører huse, der fremover opføres.

Tilsvarende sker der heller ikke i forhold til de nugældende regler nogen forringelse af en bygherres retsstilling, for så vidt angår de enfamiliehuse på samme ejendom, der fremover opføres, tværtimod får bygherren en udvidet adgang til at opføre byggeriet.

Dette skyldes, at de af § 10 A omfattede huse ifølge de nugældende regler overhovedet ikke kan opføres, hvis de ikke enten opfylder kravene til udstykning, eller kommunalbestyrelsen alternativt meddeler den fornødne dispensation. Med de foreslåede ændringer vil husene kunne opføres, selvom de ikke kan udstykkes. Husene kan så blot ikke opdeles og sælges i anparter, men denne retsvirkning er bygherren bekendt med og forberedt på på tidspunktet for byggeriets opførelse.

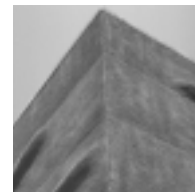
Med en ophævelse af § 10 A vil de i bestemmelsen nævnte enfamiliehuse kunne opdeles i ejerlejligheder, hvis ejendommen i sin helhed kan opdeles i ejerlejligheder, og hvis en landinspektør attesterer, at udstykning ikke er mulig.

Inden ændringerne af udstykningsloven, ejerlejlighedsloven og bygge-loven m.v. trådte i kraft 1. april 1991 var et af problemerne, når flere enfamiliehuse på samme ejendom blev opdelt i ejerlejligheder, at der i mange tilfælde opstod stridigheder om grundstykket, idet de tidligere bestemmelser i udstykningsloven foreskrev, at en del af en ejendom ikke måtte gives i brug for længere tidsrum end 10 år. Det var usikkert, om bestemmelsen hindrede et nyt lejemål efter 10 års forløb, ligesom det var tvivlsomt, om lejemål i mangel af opsigelse lovligt kunne fortsætte i længere tid end 10 år.

Ved udstykningsreformen i 1991 skete der en vis opblødning af bestemmelserne, idet det længste tidsrum, hvori en del af en samlet fast ejendom kan udlejes, blev forlænget til 30 år, uden at der skal ske en registrering i matriklen af sådanne

brugsarealer. Samtidig er der nu mulighed for, at et areal kan genudlejes, selvom udlejningens samlede varighed derved kommer til at overstige de 30 år.

8. KL's undersøgelse af byggesagsbehandlingen og kvalitet i byggeriet



Baggrund

Udvalget har som en del af sit kommissorium haft til opgave at inddrage overvejelser om total kvalitetsaspektet i en modernisering af byggesagsbehandlingssystemet.

En del af disse overvejelser har i første omgang kredset om en gennemgang af eksisterende regelsæt, retningslinier, og vejledninger vedrørende kvalitet i byggeriet. Dette er beskrevet i afsnit 9.

Udvalget har endvidere drøftet spørgsmålet om kvalitetssikring i byggeriet med særligt henblik på spørgsmålet om, hvornår i byggeprocessen svigt og skader opstår. Udvalget har herunder inddraget de momenter fra de udenlandske byggesagsbehandlingssystemer, der har haft relevans i diskussionen, eksempelvis spørgsmålet om certificering.

Diskussionerne i udvalget har imidlertid i høj grad været præget af, at parterne har fokuseret på en nedtoning af eget ansvar set i relation til "de andres" ansvar vedrørende årsagssammenhænge til byggeriets manglende kvalitet – et forhold, der har understreget behovet for en bedre intern organisering af bygherrerollen, jf. afsnit 9.

Derudover har udvalget drøftet Byggeskadefondens årsrapporter. Byggeskadefonden udsendte under udvalgets arbejde sin beretning for 1998. Beretningen påviste med udgangspunkt i en række gennemførte 5-års eftersyn, at der fortsat eksisterer et uacceptabelt stort antal byggeskader i det støttede byggeri. Ca. en fjerdedel af dette byggeri har således alvorlige skader efter 5 år.

På denne baggrund besluttede By- og Boligministeriet i samråd med udvalget at bede Kommunernes Landsforening om at iværksætte en under-

søgelse af sammenhænge mellem byggesagsbehandling og kvalitet i byggeriet.

Design

Projektet "Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet" har således haft som overordnet design at undersøge den kommunale sagsbehandling i relation til en række konkrete byggerier, hvor der efterfølgende er konstateret byggeskader. Det grundlæggende element i undersøgelsen har således været en afdækning af, hvor i byggeprocessen de basale "svigt" eventuelt kan konstateres, eller med andre ord, hvorvidt byggeskaderne kan siges at kunne henføres til projekteringsfejl, svigtende byggesagsbehandling og/eller i selve udførelsesfasen, eller om årsagssammenhænge i realiteten skyldes et mix af disse ting.

Derudover har projektet omfattet en nærmere beskrivelse af såvel byggesagsbehandlingen som støttesagsbehandlingen i de kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, med særligt henblik på at belyse bl.a. følgende forhold:

- Kvaliteten af dokumentationsmaterialet i sagerne.
- Omfanget og kvaliteten af vilkår/krav stillet i forbindelse med sagsbehandlingen.
- Dispensationer.
- Hvorvidt svigt/skader kunne have været opfanget i forbindelse med sagsbehandlingen.
- Hvornår i processen svigt/skader opstod.
- Afdækning af, hvorvidt der kunne konstateres ændringer i projektet i forhold til byggetilladelsen, samt hvorvidt myndighederne var informeret herom.

I undersøgelsen indgik 4 kommuner, som dels blev udvalgt efter størrelse – med henblik på en undersøgelse af påstanden om, at byggesagsbehandlingen i mindre kommuner ofte er af ringere faglig kvalitet end i større kommuner – samt efter konkrete sager vedrørende støttet byggeri. Begrundelsen for at udvælge støttesager var af praktisk karakter; nemlig adgang til et datagrundlag, hvorfra der så vidt muligt kunne ske udvælgelse af byggerier, der havde gennemgået et 5-årseftersyn, og som derfor havde fået foretaget en konstatering af omfanget af eventuelle byggeskader.

Undersøgelsens resultater og udvalgets drøftelser

Undersøgelsesrapporten er optrykt i sin helhed i *bilag 1*, men i relation til udvalgets drøftelser om kvalitet i sammenhæng med byggesagsbehandlingssystemet er der grund til at trække en række forhold fra undersøgelsen frem.

Rapportens *hovedkonklusioner*:

- Kommunernes byggesagsbehandling er ikke afgørende for kvaliteten i det færdige byggeri.
- Der er ikke dækning for påstanden om stor uensartethed i sagsbehandlingen.

Og herunder de *delkonklusioner* af mere overordnet karakter, som har direkte betydning for arbejdet i udvalget:

- Der er ikke behov for en egentlig reform af reglerne for den kommunale byggesagsbehandling.
- Kommunen bør derimod stramme op på sin myndighedsrolle.
- Der bør sættes større fokus på og information om varetagelsen af bygherrerollen, herunder formidling om velkendte projekteringsmangler og udførelsesfejl.
- Der bør skabes bedre incitamenter for at højne kvaliteten af det ansøgningsmateriale, der indsendes til byggesagsbehandling.

På baggrund heraf har udvalget drøftet følgende årsagssammenhænge:

- Sammenhængen mellem det tilsyneladende ofte forekommende utilstrækkelige ansøgningsmateriale og kvaliteten i det færdige byggeri.
- Hvad er barriererne for, at kommunen ikke modtager kvalificeret projekteringsmateriale.
- En udstrakt grad af fleksibilitet fra kommunernes side sammenholdt med manglende intern bygherreorganisering.

Det er udvalgets opfattelse, at byggesagslovgivningens regelsæt grundlæggende er fuldt tilstrækkeligt til at forlange ansøgningsmateriale af den nødvendige kvalitet, inden en byggetilladelse kan/bør meddeles.

Udvalget har derfor specielt drøftet det forhold, at kommunen på den ene side ofte vælger at meddele en byggetilladelse indeholdende en række såkaldt uægte vilkår, i stedet for, som lovgivningen hjemler kommunen adgang til, at kræve det nødvendige dokumentationsmateriale som en nødvendig forudsætning for at meddele en byggetilladelse. Udvalget har ligeledes drøftet baggrunden for, at bygherren på den anden side ofte vælger at ignorere kommunens/lovgivningens krav om tilstrækkeligt dokumentations- og ansøgningsmateriale.

Der har fra rådgiverside været udtrykt ønske om en opstramning af den kommunale myndighedsrolle, forstået på den måde, at der ikke kan ske myndighedsbehandling af en ansøgning, medmindre bygherrer og rådgivere lever op til de specifikke krav, der stilles i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Omvendt har de kommunale parter i udvalget rejst spørgsmålet om, hvorledes dette skal hænge sammen med kravet om kommunen som den moderne, fleksible sparringspartner. Endelig har det fra bygherreside været påpeget, at det må og bør være bygherrens ansvar, at alle dele i byggeprocessen lever op til de samfundsmæssige krav, herunder også ansøgningsmaterialet.

Udvalget har samstemmigt peget på *forhåndsdialogen* som ét af værktøjerne til at sikre samtalen, dialogen og samspillet i hele byggeprocessen, idet det afgørende må være at skabe et kvalitativt løft i processen. Der har imidlertid ikke været samlet opbakning i udvalget til at foreslå en egentlig formaliseret forhåndsdialog i byggesagsbehandlingsprocessen, jf. i øvrigt afsnit 9.

Udvalget har endelig lagt afgørende vægt på, at der skabes betingelser for at sikre udarbejdelse og indsendelse af bedre ansøgnings- og projekteringsmateriale.

Det er herefter udvalgets opfattelse, at KL-rapporten dokumenterer et behov for at sikre udvikling/-tilbud af følgende redskaber:

- Kommunen som servicepartner, idet der bør ske en understregning af myndighedsansvaret som en del af servicerollen.
- Forhåndsdialogen som en åben port.
- Bedre ansøgnings-/projekteringsmateriale.

Anbefalinger fra undersøgelsen

Rapporten om "Byggesagsbehandling & kvalitet i byggeriet" fra Kommunernes Landsforening indeholder en række anbefalinger til overvejelse, dels i udvalget, og dels i By- og Boligministeriet. I det følgende gives en kort vurdering af disse anbefalinger:

Styrkelse af dialog og samarbejdsrelationer mellem ansøger og myndighed i byggesagsbehandlingen med afvejning mellem kommunens servicerolle og myndighedsrolle.

Udvalget har med udgangspunkt i undersøgelsen drøftet spørgsmålet og udvalget kommer i afsnit 9 under punkterne "kvalitet gennem byggesagsbehandlingen – kvalitet i byggeriet", "forhåndsdialog" og "holdningsbearbejdning" med bud på, hvilke tiltag som er egnet til en styrkelse af dialogen og samarbejdsrelationerne mellem parterne i byggesagen under hensyntagen til kommunernes service- og myndighedsrolle.

Forbedring af bygnings- og støttemyndighedernes kendskab til summen af gældende lovgivning, herunder mulighederne for vilkårsstillelse.

De barrierer, som opstår på grund af den administrative opdeling i de enkelte kommuner med byggesagsbehandling i en forvaltning og støttesagsbehandlingen i en anden forvaltning, har ikke været genstand for særskilte drøftelser i udvalget. Kommunernes Landsforening nævner i rapporten, at landsforeningen har taget initiativ til at undersøge mulighederne for at designe efteruddannelseskurser for støtte- og bygningsmyndighederne, og udvalget har i afsnit 12 set på eksisterende efteruddannelsesmuligheder af byggesagsbehandlere.

Yderligere fokus på og information om varetagelsen af bygherrerollen og om velkendte projekteringsmangler og udførelsesfejl.

Udvalget har i sit arbejde bygget videre på de generelle byggepolitiske tiltag, som By- og Boligministeriet allerede har taget indenfor dette felt. Det drejer sig om iværksættelse af en ny bygherreuddannelse, styrkelse af bygherrerollen, bedre afleveringsforretninger, benchmarking, nye samarbejdsformer o.lign. Udvalget har i afsnit 9 under punktet "kvalitet gennem byggesagsbehandlingen – kvalitet i byggeriet" set på bygherrerollens betydning ved forebyggelse af byggeskader. Under sit arbejde har udvalget endvidere været bekendt med, at kvalitetssikringscirkulæret fra 1986 har været under revision bl.a. med henblik på at udvide ordningens sigte til også at omfatte fastlæggelsen af kvaliteten. Det såkaldte Top-10 arbejde vedrørende de særligt risikobehæftede bygningsudformninger indgår som en del af den kommende nye bekendtgørelse fra By- og Boligministeriet om kvalitetssikring.

Tilskyndelse til at producere bedre ansøgningsmateriale, herunder en forbedring af ingeniørprojektmateriale.

Udvalget har med udgangspunkt i undersøgelsen taget indgående drøftelser netop af projektmaterialets betydning for kvaliteten i det færdige byggeri. Resultatet af udvalgets drøftelser og forslag til op-

stramninger fremgår af afsnit 9 under punkterne "kvalitetssikring gennem byggesagsbehandlingen - kvalitet i byggeriet" og "bedre ansøgningsmateriale".

Det bør overvejes at harmonisere de forskellige krav til rumhøjder i 1995 bygningsreglementet (2,5 m) og 1998 småhusreglementet (2,3 m).

En sådan harmonisering har ligget uden for udvalgets kommissorium. Forskellen i kravene til rumhøjder i de to bygningsreglementer er i øvrigt gennemtænkt og velovervejet. Rumhøjdekravet i etageboligbyggeriet og erhvervs- og institutionsbyggeriet har gennem mange år ligget på 2,5 m, først og fremmest for at sikre hensigtsmæssige indretningsforhold og komfort, herunder et godt indeklima for brugerne. Rumhøjdekravet til parcelhuse har også gennem mange år ligget på 2,3 m, da der er bedre muligheder for at kompensere for rumlige kvaliteter ved udformningen af parcelhuset end ved udformning af etageboligen.

Vurdering af, om 14-dages fristen for kommunernes behandling af anmeldelsessager giver skævvridning af ressourceanvendelsen til fordel for mindre betydningsfulde sager.

Som det fremgår af afsnit 3 under punktet "hvad blev så gennemført og sammenhæng til drøftelserne under udvalgsarbejdet" blev anmeldelsessystemet og 14-dages fristen for kommunernes behandling af småsager som garager, carporte, udhuse o.lign. første gang indført ved småhusreglementet i 1985. Fristen blev fastsat af hensyn til borgernes forventninger om at kunne få en hurtig sagsbehandling af ukomplicerede sager. Da alle sager jo skal behandles, kan der også ligge et fornuftigt prioriteringsprincip i at få ekspederet de lette og ukomplicerede sager først og herefter anvende ressourcerne på de noget tungere sager. Nogle medarbejdere i kommunernes bygningsmyndigheder har, lige siden anmeldelsessystemet blev indført, med jævne mellemrum kritiseret fristen, hvilket også fremgår af den brugerundersøgelse, som Boligministeriet gennemførte i 1989 af tilfredsheden med småhusreglementet, og som er refereret under afsnit 3. Øvrige brugere har derimod været tilfredse med ordningen.

Det bør overvejes, om der skal genindføres incitamenter for bygherren til at færdiggøre byggerierne, idet ibrugtagningstilladelsen ikke længere er nødvendig for belåning af byggeriet, og bygherren derfor ikke har samme interesse i at følge op på kommunernes krav.

Udvalget har ganske kort i sine drøftelser berørt ibrugtagningstilladelsens betydning for kommunernes muligheder for at følge op på stillede krav, som bygherren ikke har gennemført ved byggeriets afslutning. Det er vurderingen, at kommunerne gennem byggelovgivningens almindelige lovgørelsesbestemmelser, herunder meddelelse af påbud, har alle nødvendige midler til rådighed med henblik på at sikre stillede krav gennemført i det færdige byggeri.

Det bør overvejes, om tilsagn om støtte til andelsboligbyggerier skal følges tættere af støttemyndigheden.

Området har ligget uden for udvalgets kommissorium.

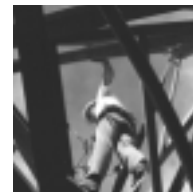
Det bør overvejes, om By- og Boligministeriet, Boligselskabernes Landsforening, Kommunernes Landsforening eller andre skal tilvejebringe forslag til forskellige bygningstekniske konstruktioner, som vurderes som sikre samtidig med, at det bør indgå i overvejelserne, om en sådan indsnævring i valgfriheden generelt er hensigtsmæssig

Området har ikke direkte indgået i udvalgets drøftelser. Som nævnt ovenfor er der igangsat en række initiativer i forbindelse med By- og Boligministeriets generelle aktionsplan til forebyggelse af byggeskader, som til en vis grad tangerer anbefalingen fra undersøgelsen. Det skal dog bemærkes, at det generelle princip er, at der er bygherren og bygherrens rådgivere, som har ansvaret for byggeriets forsvarlige og lovlige udførelse og også ansvaret for valget af materialer og konstruktioner.

Det bør overvejes, om der skal stilles yderligere krav til kvaliteten i ansøgningsmaterialet til støttet byggeri, når der bygges efter småhusreglementet.

Udvalget har generelt drøftet kvaliteten i ansøgningsmaterialets betydning for kvaliteten i det færdige byggeri, og udvalget har stillet en række forslag til forbedringer i afsnit 9 under punkterne "kvalitetssikring gennem byggesagsbehandlingen – kvalitet i byggeriet" og "bedre ansøgningsmateriale". By- og Boligministeriet har desuden i 1999 skærpet kravene til det støttede byggeri, så det er blevet et obligatorisk støttevilkår, at der foreligger dokumentation for de statiske beregninger af konstruktioner.

9. Nye procedurer for byggesagsbehandlingen



Udvalget har i hele forløbet drøftet rammerne for den eksisterende byggesagsbehandling, herunder ønsker til en modernisering samt konkrete forslag til tiltag, som kunne effektivisere procesforløbet.

Det har imidlertid været et gennemgående træk, at udvalget har fundet den eksisterende ramme for byggesagsbehandlingen, som den fremgår af bygningsreglementernes administrative afsnit, for stort set tilfredsstillende. Udvalget har peget på, at

- byggesagsbehandlingens ansvarssammenhænge og procedureregler grundlæggende er hensigtsmæssige og ønskes bibeholdt,
- udviklingen i byggeprocessen imidlertid har bevirket, at vilkårene for den kommunale byggesagsbehandling ofte ikke er i overensstemmelse med byggesagsbehandlingens bestemmelser, og
- en modernisering af byggesagsbehandlingssystemet derfor grundlæggende bør finde sted som en tilpasning af regelsættet til byggesagens reelle forløb gennem systemet.

Sammenfattende har drøftelserne i udvalget peget på, at kommunens egentlige rolle som bygningsmyndighed ikke bør ændres, men at rollen kombineres med, at kommunen fremover kan varetage byggesagsbehandlingen i form af at være en sparingspartner for alle parter i byggeprocessen og dermed levere et moderne og konstruktivt med- og modspil. Udvalget har i denne forbindelse særligt peget på kommunernes muligheder for at indgå samarbejdsaftaler med eksterne faglige konsulenter, udlicitering af byggesagsbehandlingen eller indgåelse i kommunale fællesskaber med henblik på en optimal faglig og ressourcemæssig varetagelse af opgaverne.

Grundlæggende bør kommunens opgaver derfor i højere grad rette sig mod den overordnede processtyring af byggesagens forløb end alene den traditionelle sagsbehandling, idet bygherrens egenkontrol herefter vægtes højere som en naturlig konsekvens af bygherrollens professionalisering. Som beskrevet nedenfor finder udvalget, at højnelsen af bygherrens ansvarsfølelse og den styrkelse af bygherrollen, som By- og Boligministeriets forskellige tiltag allerede har åbnet for, dels er tilstrækkelige og tilfredsstillende, men at det samtidig i høj grad må bero på den interne organisering af bygherrollen at løfte den opgave, der ligger med henblik på en forbedring af projektmaterialet.

Omvendt har der under udvalgets arbejde dog også vist sig at være et stort behov for, at kommunen strammer op på sin traditionelle myndighedsrolle, så en serviceminded borgerbetjening kombineres med de pligter, som lovgivningen også har pålagt kommunen som bygningsmyndighed.

Udvalget har ligeledes fundet det problematisk, at byggeriets parter i sin interne organisering tilsyneladende i vidt omfang har accepteret det, der i andre sammenhænge er blevet kaldt byggeriets tætte interesseforsvindingspunkt; man føler intet ansvar for de dele af byggeprocessen, der ligger uden for ens egen opgave.

Det har under udvalgets arbejde også vist sig, at der i mange kommuner har udviklet sig en procedure for byggesagsbehandlingen, som ikke beror på de procedurer, der er beskrevet i byggesagsbehandlingens, men som i stedet tager sit udgangspunkt i den virkelighed, der af bygherre, rådgivere, projekterende og udførende opleves i en stadig mere kompliceret byggeproces.

De separate møder med såvel rådgiversiden som kommunerne/myndighedssiden har efterladt et indtryk af, at der egentlig ikke er behov for en større og gennemgribende reform af byggesagsbehandlingsystemet, men snarere en revision, som retter lovgivningens administrative bestemmelser – og dermed de formaliserede procedurer for byggesagsbehandlingen – ind efter den virkelighed, som byggeriets parter oplever at stå overfor og dermed giver parterne mulighed for at tilbyde de optimale processuelle vilkår i byggesagsforløbet.

Det har været et gennemgående argument fra især rådgiversiden i udvalget, at den kommunale byggesagsbehandling foregår på vidt forskellige niveauer i kommunerne. Dette relaterer sig især til størrelsen af kommunen og dermed ofte også kompleksiteten af de byggerier, kommunen står overfor. Omvendt peger KL-undersøgelsen dog på, at den sammenhæng, der er mellem det generelt dårlige projektmateriale og byggeriets kvalitet, formentlig kan forstærkes i små kommuner, hvor man måske ikke besidder den ekspertise, der skal til for at sætte et højere kvalitetskrav til dokumentationsmaterialet i byggesagen igennem.

Udvalget har peget på en række tilpasningstemaer, hvorved der i byggesagsforløbet kan fokuseres på processen. Blandt disse er forhåndsdialog, kommunens fleksibilitet, samarbejdet med og mellem de professionelle rådgivere, herunder krav til bedre ansøgnings- og projekteringsmateriale og holdningsbearbejdning.

Med andre ord at skabe mulighed for bedre kvalitet i byggeriet ved

- at kombinere myndighedsrollen med servicerollen på en fornuftig og konstruktiv måde,
- generelt bedre dokumentations- og ansøgningsmateriale, og
- en egentlig holdningsbearbejdning.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at det eksisterende bygherreansvar, som det i dag fremgår af byggeloven, ikke ændres med anbefalingen om at ændre vægtningen i byggesagsbehandlingsysteme-

met til et processtyringsystem. Tværtimod sigtes der med forslaget mod, at processtyringen som afledet effekt medfører *en højnelse af ansvarsfølelsen hos bygherren og de professionelle agenter*, som denne entrerer med.

Gensidighed i byggeprocessen, dialogen og samarbejdet, professionel ageren og egenkontrollen er her efter de hovedmomenter, som de ansvarlige aktører i alle byggeprocessens faser bør kunne identificere sig med.

Hensigten med ændringerne er, at der i hele byggesagsforløbet kan sættes rammer og tidsfrister for den kommunale sagsbehandling, forudsat at der samtidig aftales på hvilket niveau og i hvilket omfang, der skal forelægges dokumentation til kommunen som bygningsmyndighed. Der er således tale om et gensidigt forløb, hvor parterne overfor hinanden "giver håndslag" på de aftaler, der indgås.

Samtidig har kommunerne muligheden for at lægge den byggetekniske sagsbehandling ud til eksterne konsulenter, for at udlicitere hele eller dele af byggesagsbehandlingen eller indgå i kommunale fællesskaber med henblik på at udvikle kommunen til en mere fleksibel og konstruktivt arbejdende sparringspartner. Udvalget har i denne forbindelse lagt afgørende vægt på det forhold, at byggesagsbehandlingen – uanset organiseringsforhold – også fremover er underlagt kommunalbestyrelsens ansvar og kompetence.

Kvalitetssikring gennem byggesagsbehandlingen – kvalitet i byggeriet

Udvalget har i sine drøftelser også inddraget spørgsmålet om, hvorvidt det gennem den kommunale byggesagsbehandling er muligt yderligere at inddrage kvalitetssikringsaspektet og derved nedsætte antallet af byggeskader.

Udvalget har taget udgangspunkt i cirkulære af 12. november 1986 om kvalitetssikring af byggearbejder, og udvalget har efterfølgende iværksat en undersøgelse om byggesagsbehandling og kvalitet i byggeriet.

Foruden møder i selve udvalget har dette spørgsmål været drøftet på separate møder med Bygge-

skadefonden, de kommunale repræsentanter i udvalget, repræsentanter for rådgiversiden og repræsentanter for bygherrer, entreprenører, ejendoms-mæglere samt finanssektoren.

Fra entreprenørsiden i udvalget og fra Byggeskadefondens side er der især blevet peget på et ønske om, at ansvarsforholdene i forbindelse med projekteringen og kvalitetssikringen i projekteringsforløbet blev tydeliggjort.

Fra kommunal side, fra Byggeskadefondens side og fra bygherreside er det desuden blevet nævnt, at en egentlig kvalitetssikring bør ske gennem en forøgelse af kvaliteten i dokumentationsmateriale, som ligger til grund for byggesagsbehandlingen.

Fra rådgiversiden i udvalget er det blevet fremhævet, at en egentlig kvalitetssikring ikke kan ske direkte gennem byggesagsbehandlingen, men at den som oftest bør ske gennem en forbedring af de tidsmæssige, kontraktlige og økonomiske rammer for byggeriet. Set i lyset af drøftelserne i forbindelse med KL-undersøgelsens resultater, har rådgiversiden dog efterfølgende peget på, at kommunen i højere grad bør benytte sig af de redskaber til at sikre sig et kvalitativt dokumentationsmateriale, som den allerede med det eksisterende regelsæt har adgang til.

I udvalgets drøftelser om at relatere intentionerne bag kvalitetssikringscirkulæret til byggesagsbehandlingen har der ikke været opbakning til en egentlig inddragelse af cirkulæret i forbindelse med selve byggesagsbehandlingen. Udvalget har i den forbindelse lagt afgørende vægt på, at kvalitetssikring i væsentligt omfang berører tekniske forhold og derfor i høj grad beror på holdninger og adfærd hos byggeriets parter. En egentlig kobling af kvalitetssikringssystemer eller direkte tilknytning til kvalitetssikringscirkulæret kan derfor ikke medvirke til en forøgelse af kvaliteten i byggeriet. Det er i stedet udvalgets opfattelse, at det bør sikres, at bygherrerollen er organiseret på en sådan måde, at bygherren er i stand til at stille de fornødne krav om kvalitet såvel som at få disse gennemført. Det er udvalgets vurdering, at tidligt udbud på rammeprojekter og partnering er egnede midler til at fremme målet. Udvalget har endvidere lagt

vægt på KL-undersøgelsens dokumentation af behovet for en opgradering af ansøgnings- og projekteringsmateriale i en byggesag.

Udvalget peger således sammenfattende på, at en tydeliggørelse af ansvarsforholdene og en forøgelse af kvaliteten af det dokumentationsmateriale, der indgår i ansøgnings- og projekteringsmateriale, er de hovedfelter, hvorigennem byggesagsbehandlingen kan medvirke til en forøget kvalitet i byggeriet.

For så vidt angår spørgsmålet om byggeriets interne ansvarsforhold, henviser udvalget til, at der i forbindelse med By- og Boligministeriets generelle byggepolitiske tiltag i og uden for Byggepolitisk Handlingsplan fra 1998 er taget en lang række øvrige skridt, der alle har til formål at sikre og tydeliggøre ansvarsforholdene i byggeriet. Eksempler herpå er styrkelse af bygherrerollen, præmiering af gode løsninger, bedre afleveringsforretning, påvirkning af svigt under byggeriets gang, kvalitetsmærker (benchmarking), nye samarbejdsformer, kvalitetsdeklareringer (Top 10-listen) og iværksættelse af en ny bygherreuddannelse.

Dertil kommer, at By- og Boligministeriet i maj foråret 2000 udstedte en ny bekendtgørelse om kvalitetssikring af byggearbejder. Bekendtgørelsen erstatter det tidligere kvalitetssikringscirkulære og retter sig således alene mod det statslige og det statsstøttede byggeri. I bekendtgørelsen understreges bygherreansvaret, herunder for kvaliteten af det projekteringsmateriale, der leveres af de tilknyttede rådgivere.

Det er udvalgets opfattelse, at det tidligere kvalitetssikringscirkulære samt det nu reviderede grundlag i den nye bekendtgørelse hidtil ikke har været forbundet med bygge Lovgivningen og den kommunale byggesagsbehandling. Det har været udvalgets vurdering, at udover de allerede eksisterende relationer til kvalitetssikring, der i dag ligger i byggesagsbehandlingen – kommunens pligt til at påse, at byggevarer er lovligt godkendte m.v. – bør kvalitetssikringen fortsat været et spørgsmål mellem bygherren, dennes rådgivere og de udførende.

Derimod mener udvalget, at der bør udformes retningslinier om beskaffenheden af det projektmateriale, der ligger til grund for den kommunale byggesagsbehandling. Sådanne retningslinier vil efter udvalgets opfattelse tydeliggøre for bygherren og dennes rådgivere, hvilke krav kommunalbestyrelsen kan stille, ligesom de kan anspore kommunerne til også at stille disse krav.

Udvalget foreslår:

- *at der udarbejdes en vejledning om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Vejledningen skal tage hensyn til forskellige typer og forskellig kompleksitet af byggearbejderne. Det bør sikres, at vejledningen også peger på muligheden for en integreret anvendelse af IT i hele byggeprocessen.*

Forhåndsdialog som en åben port

Udvalget har drøftet, hvordan en tidlig dialog mellem bygningsmyndighed og bygherre kan indgå som et af elementerne i en reform af byggesagsbehandlingssystemet. Der har imidlertid ikke været opbakning fra hele udvalget til at indføre bestemmelser i byggesagslovgivningen, som indebærer en egentlig formaliseret forhåndsdialog. Derimod er der udtrykt ønske om, at forhåndsdialogen skal ses som et tilbud, og at bygningsmyndighed og bygherre i samarbejde selv formulerer vilkårene for en forhåndsdialog i den konkrete byggesag.

En forhåndsdialog kan som udgangspunkt – afhængigt af byggearbejdets karakter – bl.a. afklare forhold om gældende kommune- og lokalplan, behov for dispensationer, forholdet til de tekniske forskrifter, samt forhold, der vedrører vurderingen af dokumentationsbehov og egenkontrol, herunder spørgsmålet om markedsovervågningen af byggevarer.

Forhåndsdialogen kan også ses som et vigtigt led i processtyringssystemets succeskriterier om kvalitetssikring af byggeriet ved at underbygge eksisterende bestemmelser og muligheder, herunder at højne ansvarsfølelsen hos alle byggeprocessens parter. Forhåndsdialogen bør derfor have som konsekvens, at mulighederne for at påvirke byggeriets tekniske, arkitektoniske og administrativt-juridiske kvalitet udnyttes på et så tidligt tidspunkt i proces-

sen, at fordyrende og tidskrævende justeringer af det enkelte projekt undgås på et senere tidspunkt i forløbet.

I takt med, at omlægninger i samarbejdsformerne i byggeprocessen slår igennem, at der gennemføres tidlige udbud på rammeprojekter og partnering bliver mere almindelig, vil forhåndsdialogen også i den sammenhæng være en tiltrængt fornyelse.

Som udgangspunkt er det forhåndsdialogens formål at afklare byggearbejdets forudsætninger og rammerne for den videre sagsbehandling, og at fastlægge omfanget og kravene til bygherrens egenkontrol. Processen kan dog også opdeles i flere faser, som matcher projekteringen af det konkrete byggearbejde.

Udvalget foreslår:

- *at der foretages ændringer i bygningsreglementernes administrative bestemmelser, hvorefter kommunalbestyrelsen gives hjemmel til at forlange/tilbyde afholdelse af forhåndsdialog.*

Byggeteknisk sagsbehandling

Det har fra rådgiversiden i udvalget været nævnt, at den kommunale byggetekniske sagsbehandling opleves som endog meget uensartet og af meget svingende kvalitet. Resultatet af KL-undersøgelsen tyder ikke umiddelbart på, at de mindre kommuner løfter deres opgaver væsentligt dårligere end de store kommuner, men den forskellige administrative og ressourcemæssige organisering i de forskellige forvaltninger kan naturligvis medvirke til, at byggesagsbehandlingen ikke håndteres på samme måde over hele landet.

Som konsekvens af drøftelserne om byggesagsbehandlingssystemerne i andre lande har udvalget også set på spørgsmålet om inddragelse af eksterne konsulenter i den tekniske byggesagsbehandling.

Udvalget har drøftet mulighederne for at udlicitere hele eller dele af byggesagsbehandlingen til private byggesagkyndige, ligesom man har drøftet mulighederne for, at bygherresiden kunne fravælge den kommunale byggesagsbehandling til fordel for byggesagsbehandling ved en privat byggesagkyndig.

Der har under drøftelserne i udvalget ikke været opbakning til at give bygherren mulighed for at vælge private byggesagkyndige frem for kommunerne som bygningsmyndighed, og udvalgets anbefaling vedrører derfor alene kommunernes mulighed for at lægge den tekniske byggesagsbehandling ud til eksterne konsulenter.

Kommunalbestyrelsen kan allerede inden for rammerne af den eksisterende byggelovgivning indgå aftaler med eksterne konsulenter, udbyde sagsbehandling i licitation eller indgå i kommunale fællesskaber herom, og der er således snarere tale om at indarbejde dette i et moderne processtyringssystem end om en egentlig nyskabelse.

Den byggetekniske sagsbehandling kan herefter enten foretages af den stedlige kommune eller af eksterne konsulenter, som refererer til kommunen eller med andre ord handler på kommunens vegne. Den byggetekniske sagsbehandling er fortsat – i lighed med den øvrige byggesagsbehandling – underlagt kommunalbestyrelsens ansvar og kompetence.

Udvalget foreslår:

- *at Kommunernes Landsforening indleder dialog med sine medlemmer med henblik på en vurdering af behovet og hensigtsmæssigheden af at indgå aftaler med eksterne konsulenter, udbyde sagsbehandling i licitation eller indgå i kommunale fællesskaber.*

Bedre ansøgningsmateriale

Udvalget har på baggrund af medlemmernes erfaringer og KL-undersøgelsen drøftet beskaffenheden af projekterings- og ansøgningsmaterialet i byggesagerne. Meget tyder på, at sagsmaterialet ofte er for ringe. Dertil kommer, at materialet stort set altid leveres i papirform, uanset om det foreligger digitalt, og i den videre proces anvendes IT oftest isoleret hos den enkelte rådgiver, hvorfor dialogen og dataudvekslingen i arbejdet ikke ajourføres mellem parterne. Dette forhold har peget på nødvendigheden af at sætte fokus på kvalitetskommunikation i byggeprocessen med henblik på at sikre, at der altid foreligger et tilstrækkeligt og kvalitativt projektmateriale

Kvalitetssikringsdiskussionen har peget på behovet

for en intern bedre organisering af bygherrerollen med henblik på at stramme op fra bygherreside.

Tilsvarende har KL-undersøgelsen påvist et udtalt behov for, at bygherresiden lever op til de dokumentationskrav, som kommunen med hjemmel i bygningsreglementet stiller for at kunne foretage en kvalificeret myndighedsbehandling.

Bygherre- og rådgiverside peger endvidere på, at baggrunden for, at det eksisterende regelsæt ofte ikke følges, for så vidt angår dokumentationsmaterialet, skal søges i de økonomiske og tidsmæssige vilkår, som byggeriets parter arbejder under.

Omvendt bruger de kommunale forvaltninger ofte mange ressourcer på at rykke for et kvalitativt dokumentationsmateriale, eller man udsteder alternativt en byggetilladelse med en lang række "uægte" vilkår i et forsøg på at gardere sig mod fejl som følge af dokumentationsmangler.

Dette sidste understreger et udtalt behov for, at de kommunale bygningsmyndigheder tager deres myndighedsrolle alvorligt i den forstand, at det i den kommunale sparring med bygherresiden fremhæves, at myndighedsbehandlingen – hvis den skal medvirke til at tilføre byggeprocessen yderligere værdi – skal kunne foretages på et kvalificeret grundlag. Eller med andre ord, at kvalificeret byggesagsbehandling indebærer opfyldelse af et vist minimumsniveau for beskaffenheden af dokumentationsmaterialet i den konkrete byggesag.

Forhåndsdialogen har været fremhævet i udvalgets drøftelser også i forbindelse med dette punkt, idet dialog mellem myndighedsside og bygherreside på et tidligt tidspunkt i processen kan medvirke til, at bygherresiden gøres opmærksom på, hvilke krav kommunen finder bør være opfyldt, ligesom parterne kan aftale fælles tidsrammer for byggesagens forløb. En afledt effekt heraf kunne være en opstramning på kravet til dokumentationsmateriale, ligesom de aftalte tidsrammer i sig selv indebærer et øget pres på rådgiversiden med henblik på at færdiggøre det aftalte dokumentationsmateriale. Udvalget har også peget på det forhold, at øget gennemsuelighed for alle parter i processen med stor sandsynlighed vil kunne medvirke til en

kvalificering af dokumentationsmaterialet.

Udvalget foreslår:

- *at der iværksættes en fælles indsats med henblik på at sikre et bedre ansøgningsmateriale til den kommunale byggesagsbehandling. Indsatsen bør efter udvalgets opfattelse bestå af følgende tre elementer:*
 - *De kommunale bygningsmyndigheder agerer i højere grad efter regelsættet i de eksisterende bygningsreglementer med baggrund i udvalgets kortlægning af, at regelsættet er fuldt tilfredsstillende, og at der ikke ønskes ændringer. Kommunerne bør inddrage en mere offensiv anvendelse af de værktøjer, der implicit ligger i de eksisterende regler.*
 - *Der udarbejdes en vejledning om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen.*
 - *Bygherrerollens interne organisering søges fremmet, således at der gennem den processuelle dialog skabes opmærksomhed om og incitamenter til en opgradering af ansøgnings- og projekteringsmaterialet. Et kvalitativt dokumentationsmateriale ligger efter udvalgets opfattelse alle byggeprocessens faser fra byggesagsbehandling til udførelsen på byggepladsen.*

Markedskontrollen

Implementeringen af byggeveddirektivets regler om CE-mærkning af alle byggevarer tillige med bestemmelserne vedrørende udstedelse af europæiske tekniske godkendelser m.v. indebærer, at de nugældende bestemmelser efter byggelovgivning, der vedrører godkendelse af byggevarer og ansvar for anvendelse af godkendte byggevarer m.v., må erstattes af nye bestemmelser. Udvalget har som en del af kommissoriet orienteret sig om Europa-Kommissionens retningslinier og anbefalinger for medlemsstaternes markedsovervågningsprocedurer.

Udvalget har i sit arbejde alene beskæftiget sig med den del af markedskontrolaspektet, der vedrører kommunens opgaver som offentlig bygningsmyndighed.

Arbejdet med gennemførelsen af byggeveddirektivet er nu kommet så langt, at det er muligt at udmønte direktivets bestemmelser om markedskontrol.

Markedsovervågningen består grundlæggende af følgende overordnede hovedtemaer:

- Overvågning af, at byggevarer, som bliver markedsført, er i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder for de pågældende produkter.
- Hvis dette ikke er tilfældet, da om nødvendigt at gribe ind med henblik på at sikre, at der opnås overensstemmelse med de gældende regler.

Efter den eksisterende byggelovgivning er rammerne for markedskontrollen følgende:

- Det er producentens/importørens ansvar, at byggematerialet opfylder kravene til det pågældende byggemateriale, herunder til anvendelsen af byggematerialet i det pågældende byggearbejde.
- Der er således krav om MK-/VA-godkendelser af byggematerialer, ligesom øvrige byggematerialer skal opfylde kravene i tekniske normer og specifikationer, eksempelvis DS-standarder og DBI-forskrifter.
- Herudover er det bygherres/ejers ansvar at sørge for, at ejendommen og dermed byggearbejdet/det færdige byggeri til enhver tid er lovligt, herunder at udførelsen er sket med godkendte byggematerialer.
- Kommunerne som bygningsmyndighed har ansvar/kompetence for byggesagsbehandlingen, herunder at påse, at der eksempelvis anvendes godkendte byggematerialer til det pågældende byggearbejde, og at byggematerialerne endvidere er godkendt til den konkrete anvendelse.

Der bliver efter udvalgets vurdering ikke grundlæggende forskel på kommunernes opgaver som følge af byggevedirektivets implementering og de opgaver, der allerede varetages gennem den kommunale byggesagsbehandling.

Opgaverne for kommunerne vil efter udvalgets opfattelse fremover bestå i som led i den almindelige byggesagsbehandling at påse, at byggematerialer, der anvendes i forbindelse med et byggeri, er CE-mærkede, at den information, der skal ledsage CE-mærket, rent faktisk også foreligger, at byggematerialerne er CE-mærkede i overensstemmelse med de fastlagte attesteringsystemer, og at der har medvirket et 3. partsorgan i de tilfælde, hvor der er krav herom.

Tilsvarende kontrol skal naturligvis fortsat finde sted for byggematerialer, der er omfattet af krav om MK-/VA-godkendelser eller normer og standarder, indtil disse successivt erstattes af ETA'er (europæiske tekniske godkendelser).

Såfremt kommunen i forbindelse med byggesagsbehandlingen konstaterer en mangel, f.eks. at CE mærkningen ikke er påført byggevaren, at CE-mærkningen ikke er påført korrekt, at dokumentation for byggematerialernes overensstemmelse med de tekniske specifikationer ikke foreligger m.v., påhviler det kommunen som bygningsmyndighed at følge op herpå og sikre, at manglen bringes til ophør.

Forholdene omkring den fremtidige markedsovervågning er ikke grundlæggende anderledes end forholdene for markedsovervågningen efter de gældende nationale regler, og der er da også enighed i udvalget om, at opgaverne som hidtil ligger bedst forankret hos kommunen som bygningsmyndighed i forbindelse med den daglige varetagelse af kommunens myndighedsopgaver i forbindelse med byggelovgivningen. Udvalgets vurdering skal også ses i lyset af, at udvalgets medlemmer samstemmigt har fundet, at byggesagsbehandlingen også fremover skal varetages af de kommunale myndigheder.

Udvalget foreslår:

- *at markedskontrollen med byggevarer som hidtil forankres hos de kommunale bygningsmyndig-*

heder i nær relation til varetagelsen af byggesagsbehandlingen i øvrigt.

Holdningsbearbejdning

Udvalget har i forløbet af drøftelserne om at højne kvaliteten i byggeriet lagt stor vægt på, at sikringen heraf i høj grad sker via holdningsbearbejdning. Udvalget har herved lagt til grund, at en udnyttelse af det eksisterende regelsæt for byggesagsbehandlingen indeholder det formelle grundlag, der er nødvendigt og hensigtsmæssigt med henblik på at foretage den ligeledes nødvendige og hensigtsmæssige byggesagsbehandling. En øget kvalitetssikring af byggeriet som sådan bør derfor ske i form af styrkelse af bygherrerollen, i form af en bedre intern organisering af byggestyringen, i form af udvidede uddannelses- og efteruddannelsesmuligheder for såvel de professionelle rådgivere som for kommunale byggesagsbehandlere og endelig i form af en udvidet holdningsbearbejdning.

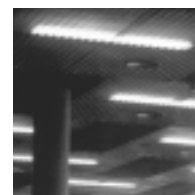
Udvalget har i sine diskussioner omkring forhåndsdialogen været inde på de muligheder, der ligger i en sådan med henblik på, dels at sikre et bedre ansøgnings- og projekteringsmateriale, dels at sikre en arkitektonisk vurdering af de konkrete byggearbejder og dels vende et ellers ofte oplevet negativt forløb til et fælles og gennearbejdet procesforløb. Der ligger således også i forhåndsdialogen et redskab for en løbende holdningsbearbejdning og herigennem sikre en positiv, pædagogisk indsats i en samarbejdspræget proces. Idéen om "den løbende dialog" har været udvalgets bud på én af mulighederne for at opnå højnelen af de professionelle ansvarsfølelse.

Udvalget har været inde på muligheden af en målrettet informationsindsats, idet man dog efterfølgende har vurderet, at de traditionelle virkemidler i denne retning har været udnyttet.

Udvalget foreslår:

- *at der udarbejdes en vejledning om den kommunale byggesagsbehandling og processtyring, hvori indgår en beskrivelse af forhåndsdialogen, af dens rammer og dens muligheder.*

10. Arkitektoniske helheds- vurderinger i byggesags- behandlingen



Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet set på mulige midler til sikring af arkitektoniske helhedsvurderinger i byggeriet.

Som et led i By- og Boligministeriets arkitekturpolitiske arbejde udsendtes i 1996 et "Arkitekturpolitisk Handlingsprogram - boliger, byggerier og byer". Et af programmets initiativer var, at der skulle iværksættes en evaluering af By- og Boligministeriets lovgivning med henblik på at kortlægge, om der i lovgivningen fandtes barrierer for opnåelsen af god arkitektur. Evalueringen blev iværksat i januar 1997 og blev foretaget af Dansk Arkitektur Center – Gammel Dok. Resultatet af undersøgelsen fremgår af rapporten "Evaluering af lovgivningens betydning for arkitektonisk kvalitet" udfærdiget af Dansk Arkitektur Center – Gammel Dok i juni 1998.

Generelt fremgår det af rapporten, at der ikke er barrierer for opnåelse af høj arkitektonisk kvalitet i den eksisterende lovgivning. Derimod oplever arkitekterne som en følge af, at samfundet bliver mere og mere komplekst, at forskellig lovgivning, krav fra forsikringsselskaber m.v. fylder mere og mere i deres hverdag og derved tager tid fra selve den kreative proces.

Udvalget har i sine drøftelser også inddraget et notat af 29. oktober 1999, som Danske Arkitekters Landsforbund har udarbejdet og ønsket drøftet i udvalget.

I notatet foreslås, at hvis den arkitektoniske kvalitet skal fremmes og antallet af svigt og skader i byggeriet mindskes, må der ske en indsats omkring følgende områder:

- Forenkling og tydeliggørelse af regelsæt.

- Opstilling af krav til arkitektonisk og byggeteknisk kvalitet.
- Optimering af byggesagsbehandlingen og sagsforløbet.
- Anvendelse af tilstrækkelige og kvalificerede ressourcer.
- En mere målrettet og effektiv erfaringsopsamling og -formidling.

Udvalget mener, at en øget fokusering på selve byggeprocessen og dialogen mellem parterne i sig selv bør føre til en forøgelse af den arkitektoniske kvalitet. Det er udvalgets opfattelse, at forslaget om at indføre mulighed for en forhåndsdialog i byggesagsbehandlingen i sig selv bør have en positiv indflydelse på den arkitektoniske kvalitet. Under en sådan forhåndsdialog vil det være muligt på et tidligt tidspunkt i processen at opfange projekter, som indeholder væsentlige problemer i forhold til lovgivningen. Desuden vil det være muligt – på et tidligt tidspunkt i projekteringen – at drøfte, hvilke lovmæssige hensyn, der i det konkrete tilfælde skal iagttages. Dette medfører, at projekterne ikke behøver at blive tilrettet eller omarbejdet på et senere tidspunkt i processen for at opfylde lovkravene. Sådanne tilretninger eller væsentlige ændringer sent i processen medfører erfaringsmæssigt et tab af arkitektonisk kvalitet.

Udvalgets drøftelser efterlader et indtryk af, at et væsentligt problem består i arkitektstandens kendskab til og håndtering af byggelovgivningen. Generelt er det indtrykket fra drøftelserne, at standen bør sætte ind med en særlig indsats på dette område.

Af udvalgets drøftelser fremgik det klart, at arkitektonisk kvalitet er et så udefinerbart begreb, at

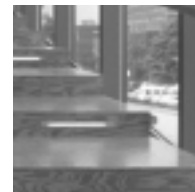
egentlig lovgivning, som giver kommunen mulighed for at stille krav til en bestemt arkitektonisk udformning af projekterne, ikke er ønskeligt eller muligt. Udvalget er enig i, at arkitektoniske vurderinger kan indgå i dialogen mellem bygherren eller dennes rådgivere og kommunen, men at kommunen ikke bør have egentlige redskaber til at forkaste eller kræve ændringer i behandlede projekter alene ud fra en arkitektonisk vurdering.

For at gøre det synligt, at arkitektoniske helhedsvurderinger også kan indgå i dialogen mellem bygherren/rådgiverne og kommunen foreslår udvalget:

- *at det i byggelovens formålsparagraf nævnes, at loven også har til formål at varetage arkitektoniske hensyn.*

Desuden anbefales det, at der i forbindelse med det nyoprettede Arkitekturinstitut oprettes en særlig rådgivning i arkitektoniske forhold, som både kommunerne og bygherrerne kan betjene sig af.

11. IT-anvendelse i byggesagsbehandlingen



Baggrund og oversigt

I udvalgets drøftelser er der fra rådgiverside tilkendegivet ønske om, at mulighederne for brug af IT i byggesagsbehandlingen udbygges. Rådgiverne så gerne, at de kan hente og sende tegningsmateriale til og fra den kommunale bygningsmyndighed i digital form, og at der bliver mulighed for at hente forskellige faktuelle ejendomsoplysninger.

Forskningsministeriets rapport "Det Digitale Danmark" har en række prioriterede mål for IT-udviklingen, der er udmøntet i anbefalinger og forslag til konkrete initiativer.

Mål 3 om offentlig service forudsætter, at den offentlige forvaltning senest i år 2003 skal yde Nordens bedste og mest effektive offentlige service ved hjælp af digital forvaltning.

Anbefalinger til dette mål omhandler bl.a.:

- Brug af elektroniske blanketter – inden udgangen af år 2000 skal borgerne via internettet kunne hente, udfylde og indsende de mest almindelige, borgerrettede blanketter.
- Offentlig informationsserver – formålet med den offentlige informationsserver er at skabe de bedst mulige betingelser for udvikling og drift af en række forskellige service- og informationstjenester for borgere, virksomheder og offentlige myndigheder.

By- og Boligministeriet og Forskningsministeriet har aftalt at etablere og driftsafvikle en offentlig informationsserver til brug for udvikling af borger- og virksomhedsrettede informations- og servicetjenester.

Formålet med informationsserveren er at give en lettere adgang til de enkelte datasamlinger og skabe grundlaget for udvikling af forskellige informationstjenester ved samling af databaserne. På baggrund af denne integrering er det muligt at give ejere af fast ejendom adgang til oplysninger om egen ejendom. Derudover skal der kunne videregives ejendomsdata fra informationsserveren til virksomheder, der ønsker at nedsætte sig som distributører af data. Distributørerne vil på markedsmæssige vilkår kunne sælge forskellige dataprodukter til parter i den private og den offentlige sektor, herunder til byggeriets parter. Videregivelsen af data til distributører vil først blive sat i drift efter en ændring af lov om bygnings- og boligregistrering. Der forventes fremsat lovforslag herom i Folketinget i efteråret 2000.

By- og Boligministeriet har derudover strategiske overvejelser om:

- Modernisering af bygnings- og boligregisteret (BBR), herunder elektronisk adgang til BBR via en offentlig informationsserver.
- Øget og forenklet offentlig og privat anvendelse af offentlige ejendomsdata.
- Etablering af vidensmiljø om brug af offentlige data om ejendomme.
- Fremme af anvendelsen af CIS-CAD, det vil sige udveksling af digitale projektdata. Det er tanken, at projektdata efterfølgende anvendes i såvel ejendomsdatabaser som offentlige registre og digitale tekniske grundkort.

Forudsætninger og barrierer for IT-anvendelse i byggesagsbehandlingen

Brug af IT i byggesagsbehandling omhandler såvel tekniske, praktiske og juridiske forhold.

Følgende eksempler kan nævnes:

Fra kommunal side er det anført, at kapaciteten på IT-området er meget forskellig fra kommune til kommune.

De kommunale bygningsmyndigheder benytter sig ikke af et ensartet sæt IT-værktøjer. Der er forskelle i valg af produkter og udbygningen af systemerne, begrundet i lokale ønsker, behov og organisering af byggesagsbehandlingen.

Derimod er der blandt de projekterende opstået de facto standarder på området gennem udbredt brug af bestemte programprodukter til projektering (f.eks. AutoCad) og gennem kontraktspraksis.

Det er dog også påpeget, at en stor del af de mindre tegnestuer formodentlig ikke er tilsluttet nettet, hvorimod de større og helt store er opdateret til elektronisk kommunikation eller i øvrigt har nødvendigt udstyr.

Som eksempel på en juridisk barriere for elektronisk ansøgningsmateriale kan nævnes, at der ifølge nugældende regler i bygningsreglementerne er krav om, at en byggeansøgning skal være skriftlig og underskrevet af ejeren.

Brugen af elektronisk ansøgningsmateriale forudsætter derfor også lovgivning om digital signatur, så autenticitet, identitet og oprindelse kan sikres.

En sådan lovgivning findes endnu ikke, men Forskningsministeriet har den 22. marts 2000 fremsat et udkast til lovforslag om digital signatur.

Den tekniske udvikling medfører løbende nye løsninger på systemer til dataudveksling, beslutningsstøtte, registrering og databehandling.

Der er stor variation i, hvad systemerne kan. Systemer skal kunne løse opgaver som opbevaring, udveksling og bearbejdning af data. Nogle systemer, de såkaldte protaler, er borgerrettede og kan, udover databehandling, integrere f.eks. blanketter eller selvbetjeningsfunktioner.

Projekt offentlig informationsserver og målene i "Det Digitale Danmark" er eksempler på, at tendensen går i retning af større tilgængelighed for borgerne, bedre integration og distribution af informationer og større udbud af offentlig service og ydelser via IT, hvilket igen kan føre til bedre borgerbetjening, mere borgerinddragelse og indflydelse.

Det er udvalgets vurdering, at de nævnte forhold og initiativer, både på lovgivningsområdet og på det tekniske område, har indflydelse på rammerne for brug af IT i byggesagsbehandlingen.

Udvalget foreslår følgende:

- *at der foretages ændringer i bygningsreglementernes administrative bestemmelser, så kommuner, der teknisk har mulighed for det, ikke kan afvise at modtage et elektronisk tegningsmateriale. Når de lovgivningsmæssige rammer for brug af digital signatur foreligger, vil det kunne overvejes at ændre underskriftskravet i den nuværende form med henblik på brugen af elektroniske ansøgninger.*
- *By- og Boligministeriet overvåger fortsat IT-udviklingen og overvejer løbende, om der er behov for ændringer i de formelle regler i bygningsreglementerne, så disse ikke udgør barrierer for kommunernes mulighed for at tilrettelægge og prioritere initiativer om brug af IT i byggesagsbehandlingen.*

Og udvalget anbefaler:

- *at By- og Boligministeriets og Forskningsministeriets initiativ med etablering af en offentlig informationsserver gennemføres, så ejere af fast ejendom kan få adgang til oplysninger om egen ejendom og at der vil kunne blive videregivet oplysninger til distributører med henblik på videregivelse til offentlige myndigheder og private virksomheder.*

12. Efteruddannelse af byggesagsbehandlere



Arkitekter, ingeniører, bygningskonstruktører, landmålingsinspektører, byggeteknikere, landmålingsteknikere og tekniske assistenter kan alle have job som kommunale byggesagsbehandlere.

På samme måde som uddannelsesniveaut varierer, varierer tilsvarende behovet for efteruddannelse.

Af efteruddannelsesmuligheder kan nævnes:

- Overbygning på eksisterende uddannelse.
- Kurser.
- Erfa-møder.

Overbygning på eksisterende uddannelse

En række byggetekniske højskoler står for den 2-årige overbygning til bygningskonstruktør, som byggeteknikere for øjeblikket kan tage.

Denne overbygning erstattes dog i henhold til lov om kortere videregående uddannelser pr. 1. august 2000 af en ny uddannelse, hvorefter byggeteknikeruddannelsen, kort- og landmålereteknikeruddannelsen og bygningskonstruktøruddannelsen samles til én uddannelse: "konstruktør – bygge og anlæg", der tager 3 1/2 år. Afgang kan tages efter 4. semester som enten byggeteknolog (navnet endnu ikke helt fastlagt) eller som kort- og landmålingsteknolog.

Kurser

Efteruddannelsesudvalget for Byggeriets Teknikere (EBT) under lov om arbejdsmarkedsuddannelser står for et meget omfattende og varieret udbud af efteruddannelseskurser for byggeriets teknikere i emner indenfor anlægsteknik, byggeteknik, energi, IT, CAD og GIS, jura og økonomi, matrikulære forhold, miljø, planlægning, styring og kvalitet, reno-

vering, vedligehold og drift, salg og marketing, samt VVS og installationer.

Alle brugere, dvs. både offentlige myndigheder og private, kan i øvrigt i princippet rette henvendelse til EBT's sekretariat (i Teknisk Landsforbund) og bede om at få lavet et kursus.

Kurserne afholdes på en række forskellige byggetekniske skoler m.v. ud over landet.

Ifølge lov om arbejdsmarkedsuddannelser deltager de målgrupper, som er omfattet af loven, gratis i kurser. I relation til efteruddannelse af byggeriets teknikere er målgruppen for øjeblikket niveauet til og med bygningskonstruktører, men der pågår for tiden en større reform af voksen- og efteruddannelsesområdet, og det må påregnes, at kommunale byggesagsbehandlere fremover ikke længere vil være omfattet af målgruppen i relation til AMU-finansierede kurser. Det er dog ikke ensbetydende med, at byggesagsbehandlere ikke længere kan deltage i kurserne. De samme kurser vil også fremover blive udbudt, men så blot med brugerbetaling.

Udover de nævnte efteruddannelseskurser for byggeriets teknikere i AMU-regi eksisterer der også en række andre relevante kursusmuligheder for kommunale byggesagsbehandlere.

Byggecentrum afholder en række kurser, konferencer og temadage. Der er ikke tale om et fast kursusudbud, men om ad hoc kurser m.v. efter behov. Behovet konstateres dels af Byggecentrum selv, dels ved input udefra. Målgrupperne er alle, der beskæftiger sig med byggeri, og altså ikke alene de kommunale byggesagsbehandlere.

Emnerne er altovervejende nye regler vedrørende byggeriet.

Et andet væsentligt emne, som Byggecentrum orienterer om, er EU-direktiver. Denne orientering er rettet mod de kommunale byggesagsbehandlere, og der er på internettet (www.byggetorvet.dk) oprettet et dialogforum, hvor kursusedtagerne efter kursus kan snakke med hinanden og med kursuslederen, ligesom denne kan udsende supplerende materiale.

Også Den Kommunale Højskole afholder en række kurser, som er relevante for kommunale byggesagsbehandlere. Der er tale om kurser i grundlæggende byggesagsbehandling, kurser i byggesagsbehandling - kontrol og service, der henvender sig til alle kommunale byggesagsbehandlere, dog helst med en vis erfaring, og endelig kurser i planlægning og byggeri.

Herudover afholder en række ingeniørhøjskoler efteruddannelseskurser for ingeniøruddannede og andre. En række af disse kurser vil være relevante for kommunale byggesagsbehandlere. Af kurser kan nævnes Management Teknisk Forvaltning (MTF), en lederuddannelse for AC-medarbejdere i tekniske forvaltninger, stat, amt og kommuner, kurser i konstruktion og beregning, i IT, styrings- og datateknik, i projektledelse m.v.

Også Arkitektskolen i Aarhus afholder efteruddannelseskurser, som byggesagsbehandlere med fordel vil kunne deltage i, herunder kurser i byplanfaglig overbygning og i arkitekturens praksis. Sidstnævnte kursus indeholder moduler vedrørende tegnestuen og byggeriet, projekteringsopgave, CAD-projektering og forhandlingsteknik.

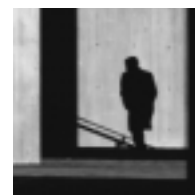
Dansk Bygningsinspektørforening afholder årligt i samarbejde med By- og Boligministeriet Byggelovsdage à 1 dags varighed i henholdsvis Aalborg, Middelfart og København for embedsmænd fra kommunerne. På byggelovsdagen fokuseres der dels på aktuelle, relevante emner, dels orienteres der om ny lovgivning.

Dansk Bygningsinspektørforening forventer i øvrigt i nær fremtid at kunne afholde kurser om specielle emner: indeklimaforhold, energiberegning, ventilation, tilgængelighed m.v. Kurserne er dog endnu kun på planlægningsstadiet.

Erfa-møder

Dansk Bygningsinspektørforening, som er opdelt i kredse, en kreds pr. amt, afholder 2-4 gange om året møder i hver kreds, hvor der udveksles viden m.v.

13. Konsekvensvurderinger af udvalgets forslag til ændringer i lovgivningen



Det fremgår af kommissoriet, at udvalgets forslag til ændringer i lovgivningen skal være ledsaget af konsekvensvurderinger af effekten af forslagene.

Som det fremgår af de foregående afsnit foreslår udvalget en række ændringer såvel i byggeloven som i bygningsreglementerne, ligesom der foreslås udarbejdet vejledninger til brug for den kommunale byggesagsbehandling m.v. Endelig foreslår udvalget, at initiativet vedrørende etablering af en offentlig informationsserver søges etableret.

I det følgende gennemgås konsekvenserne af udvalgets forslag i relation til henholdsvis byggeloven, til bygningsreglementerne og de foreslåede vejledninger samt til etablering af en offentlig informationsserver.

Forslag til ændringer i byggeloven

Som det nærmere er behandlet i de foregående afsnit 6, 7 og 10, foreslår udvalget ændringer i byggeloven på følgende områder:

- I formålsparagraffen medtages varetagelse af arkitektoniske hensyn.
- Der indføres en bagatelgrænse for naboorientering.
- Ophævelse af reglerne om mindste grundstørrelse ved udstykning m.v. og indførelse af en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte mindste arealkrav i bygningsreglementerne.
- Ophævelse af de nugældende bebyggelsesprocenter og indførelse af bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om bebyggelsesprocenter i bygningsreglementerne.

- Ophævelse af reglerne om maksimal højde på en bebyggelse og indførelse af bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om bebyggeshøjder i bygningsreglementerne.
- Ophævelse af reglerne om mindsteafstand til skel og indførelse af en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om skelafstand i bygningsreglementerne.
- Kravet i § 10 A om, at der skal være mulighed for udstykning ved opførelse af mere end ét enfamiliehus på en ejendom, ophæves.

Herudover foreslår udvalget som en konsekvens af nr. 7, at lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber ændres, som følger:

- Der indføres et ubetinget forbud mod at overdrage anparter i enfamiliehuse og tæt/lave bebyggelser, som fra og med den dato, hvor § 10 A ophæves, er opført på samme grundstykke.

Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner

Ingen af forslagene skønnes at medføre økonomiske konsekvenser for hverken stat, amter eller kommuner.

Administrative konsekvenser for stat, amter og kommuner

Ad forslag 1, 3, 6 og 8

Forslagene skønnes ikke at have administrative konsekvenser for hverken stat, amter eller kommuner.

Ad forslag 2

Forslaget vil medføre en administrativ lettelse for kommunerne, da naboorientering kan undlades i sager, hvor orienteringen efter kommunens skøn er af underordnet betydning for naboer m.v.

Forslaget skønnes samtidig at medføre en vis nedgang i antallet af klagesager for By- og Boligministeriet samt statsamterne som klagemyndighed.

Ad forslag 4 og 5

Det er forudsat, at de nævnte bemyndigelser for by- og boligministeren til i bygningsreglementerne at fastsætte nærmere regler om henholdsvis bebyggelsesprocenter og bebyggelseshøjder vil blive udmøntet i en række nærmere angivne vurderingskriterier, som kommunalbestyrelsen skal lægge til grund for sin afgørelse.

Baggrunden for forslagene er, at de eksisterende bestemmelser om bebyggelsesprocenter og bebyggelseshøjder i dag i flere relationer opleves som ganske utidssvarende med deraf følgende behov for dispensationer.

Forslagene tilsigter en tilpasning til de forhold, der er gældende i dag, hvilket igen betyder, at der bliver behov for færre dispensationer, og at omfanget af naboorientering dermed vil blive tilsvarende reduceret.

Forslagene skønnes derfor at indebære en væsentlig administrativ lettelse for kommunerne.

Forslagene skønnes ikke at have administrative konsekvenser for By- og Boligministeriet og statsamterne som klagemyndighed.

Ad forslag 7

Forslaget om at ophæve § 10 A vil medføre en væsentlig administrativ lettelse for kommunerne, da bestemmelsen har vist sig meget administrations tung i praksis.

Forslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser for By- og Boligministeriet og statsamterne som klagemyndighed.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

For erhvervslivet, forstået som bygherrer/ejere samt den rådgivende og den udførende side inden for byggeriet, vil de foreslåede ændringer betyde en administrativ lettelse i og med, at der skal ansøges om færre dispensationer.

Tilsvarende vil den foreslåede ophævelse af § 10 A betyde en administrativ lettelse, fordi projektet ikke længere skal opfylde kravet om udstykningsmulighed, som i mange tilfælde vanskeliggør både projekteringen og selve byggeriet. Specielt i relation til det støttede byggeri bemærkes i den forbindelse, at kravet om udstykningsmulighed er fiktivt og dermed overflødig, fordi det aldrig har været tanken, at netop denne type byggeri skal kunne sælges.

Da forslagene som nævnt nedsætter antallet af dispensationer, vil byggeriet hurtigere kunne gå i gang, fordi der tilsvarende i færre tilfælde vil være behov for at afvente, at naboorienteringsproceduren har fundet sted. Alt andet lige vil en sådan forkortelse af byggeprocessen betyde en økonomisk lettelse for bygherren.

Miljømæssige konsekvenser

Der skønnes ikke at være miljømæssige konsekvenser forbundet med forslagene.

Administrative konsekvenser for borgerne

For borgerne forstået som bygherrer/ejere vil forslagene betyde en administrativ lettelse, jf. det ovenfor under erhvervslivet anførte.

Forholdet til EU-retten

Forslagene skønnes ikke at have konsekvenser i forhold til EU-retten.

Ligestillingsmæssige konsekvenser

Forslagene skønnes ikke at have ligestillingsmæssige konsekvenser.

Forslag til ændringer i bygningsreglementerne samt forslag til vejledninger

Udover de ændringer i bygningsreglementerne, som en vedtagelse af ovennævnte forslag til ændringer i bygge loven vil give anledning til, fore-

slår udvalget endvidere, jf. afsnit 9 og 11, følgende ændringer i bygningsreglement 1995 og bygningsreglement for småhuse fra 1998:

- Indføjelser af bestemmelser i begge bygningsreglementer, der giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at forlange/tilbyde afholdelse af forhåndsdialog.
- Indføjelser af bestemmelser i begge bygningsreglementer om, at kommuner, der teknisk har mulighed for det, ikke kan afvise at modtage et elektronisk tegningsmateriale.

I nær sammenhæng med forslaget om en forhåndsdialog foreslår udvalget endvidere i afsnit 9, at der udarbejdes:

- En vejledning om den kommunale byggesagsbehandling og processtyring, hvori indgår en beskrivelse af forhåndsdialogen, af dens rammer og dens muligheder.

Endelig foreslår udvalget, jf. ligeledes afsnit 9, at der udarbejdes:

- En vejledning om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner

Ingen af forslagene skønnes at medføre økonomiske konsekvenser for hverken stat, amter eller kommuner

Administrative konsekvenser for stat, amter og kommuner

Ad forslag 1, 3 og 4

Forslaget om en forhåndsdialog skønnes at kunne medføre en vis administrativ lettelse for kommunerne, idet en række forskellige forhold vedrørende byggesagen vil kunne afklares og bringes i orden på et tidligt tidspunkt i byggesagsprocessen, således at der ikke senere er behov for at bruge tid herpå.

Det bemærkes i den forbindelse, at forslaget om en forhåndsdialog blot præciserer en adgang til en

sådan dialog, som kommunerne allerede har i dag, ligesom der alene er tale om et tilbud for kommunerne og ikke et krav.

Også forslaget om en vejledning om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen skønnes at medføre en vis administrativ lettelse for kommunerne, idet kommunerne, når de i en byggesag skal påse, at det nødvendige og tilstrækkelige ansøgningsmateriale foreligger for at kunne foretage en byggesagsbehandling, blot overfor en ansøger vil kunne henvise til vejledningens bestemmelser herom.

Ingen af forslagene skønnes at have administrative konsekvenser for stat og amter.

Ad forslag 2

Forslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser for hverken stat, amter eller kommuner.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Samtlige forslag skønnes at medføre økonomiske og administrative lettelser for erhvervslivet forstået som bygherrer/ejere samt den rådgivende og den udførende side indenfor byggeriet.

Da forhåndsdialogen skal tjene til på så tidligt et tidspunkt som muligt i byggeprocessen at afklare diverse forhold i forbindelse med byggeriet, betyder det, at fordyrende og tidskrævende justeringer af det enkelte projekt undgås på et senere tidspunkt i forløbet. Forslaget tager desuden højde for de forventede omlægninger i samarbejdsformerne i byggeriet, herunder tidlige udbud og partnering.

Forslaget om en forhåndsdialog betyder en administrativ lettelse for den rådgivende og den udførende side indenfor byggeriet og dermed alt andet lige en økonomisk lettelse for bygherrer/ejere.

Hertil kommer, at forhåndsdialogen tillige tjener til at øge kvalitetssikringen af byggeriet, således at byggeskader så vidt muligt undgås. Dette betyder ligeledes i sidste instans en økonomisk lettelse for bygherrer/ejere.

De samme synspunkter vedrørende en øget kvalitetssikring af byggeriet og dermed i sidste instans en økonomisk lettelse for bygherrer/ejere gør sig gældende for så vidt angår vejledningen om indholdet og omfanget af dokumentationsmateriale i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Hvad angår forslaget om elektronisk ansøgningsmateriale indebærer dette forslag en administrativ lettelse for den rådgivende og den udførende side og dermed en økonomisk lettelse for bygherrer/ejere.

Miljømæssige konsekvenser

Forslagene skønnes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

Administrative konsekvenser for borgerne

For borgerne forstået som bygherrer/ejere vil forslagene betyde en administrativ lettelse, jf. det ovenfor under erhvervslivet anførte.

Forholdet til EU-retten

Forslagene skønnes ikke at have konsekvenser i forhold til EU-retten.

Ligestillingsmæssige konsekvenser

Forslagene skønnes ikke at have ligestillingsmæssige konsekvenser.

Anbefaling om etablering af en offentlig informationsserver

Den offentlige informationsserver etableres i medfør af aftale mellem By- og Boligministeriet og Forskningsministeriet og i medfør af det kommende lovforslag til lov om ændring af lov om bygnings- og boligregistrering. Der henvises til konsekvensvurderinger i det kommende lovforslag.



BY & BOLIG
MINISTERIET