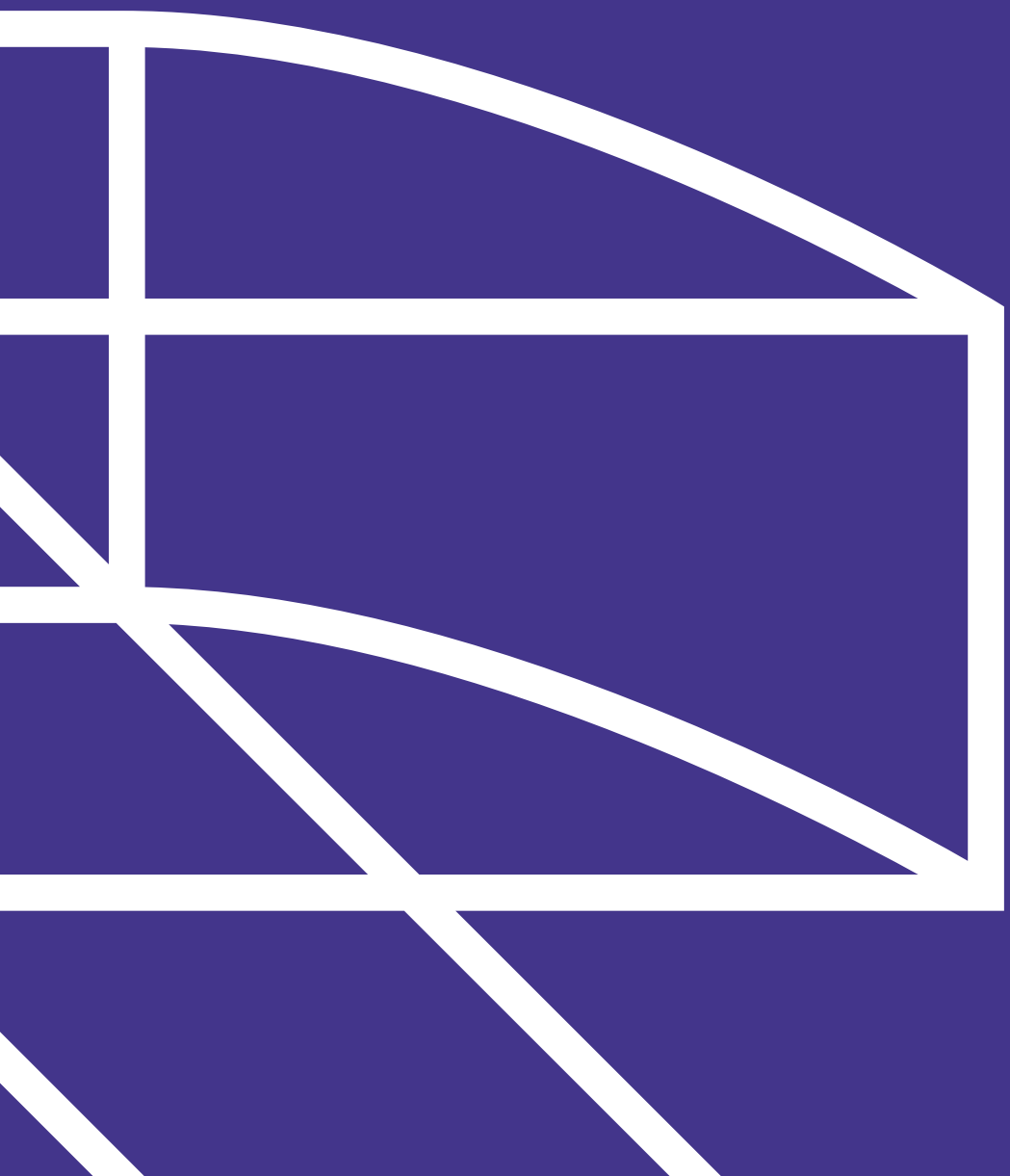
2018

En god start – beste praksis for plan- og byggeprosesser

Etter oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet



bygg 21

Om rapporten

En god start – beste praksis for plan- og byggeprosesser er utgitt av Bygg21 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Næringens rolle i plan- og byggeprosesser.

Bygg21s styre har bestått av:

- Sissel Leire (leder), styreleder, Kruse Smith AS
- Stig Bech (nestleder), partner, Advokatfirmaet BA-HR
- Arne Giske, konsernsjef, Veidekke ASA
- Siri Hunnes Blakstad, direktør, arkitektur, utvikling og analyse i ÅF Engineering og tegn_3
- Harald Nikolaisen, administrerende direktør, Statsbygg
- Netten Østberg, divisjonsleder, Asplan Viak AS
- Jon-Olav Sigvartsen, daglig leder, JOS-Bygg AS

–Sverre Tiltnes, direktør Bygg21

Om Bygg21

Bygg21 er et samarbeid mellom bygge- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å legge til rette for at næringen bedre kan løse utfordringer innenfor bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling.

Bygg21 har anslått at bygg- og eiendomsnæringen har potensial til å redusere kostnadene med 20 prosent i løpet av 2020. Bygg21 skal medvirke til at beste praksis i plan- og byggesaksprosessen blir identifisert, spredt og brukt.

Bygg21 skal være en pådriver for forståelse og felles bransjekultur for kontinuerlig forbedring i byggesektoren, og ha et særlig fokus på digitalisering, innovasjon og samhandling i byggenæringen.

En god start – beste praksis
for plan- og byggeprosesser

Ansvarlig utgiver
Bygg21

År
2018

Grafisk design
Geelmuyden Kiese

Trykk
Trykkservice

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning 2

2.0 Sammendrag 5

3.0 Hva må vi forbedre? 6

Lite effektive reguleringsplanprosesser og tapte muligheter 7

Digital byggesaksprosess 7

4.0 Bygg21s anbefalinger 12

Råd 1 13

Råd 2 21

Råd 3 27

5.0 Nytteverdi/effekt av anbefalingene 31

6.0 Om rapporten 33

7.0 Implementering 35

1.0 Innledning

Gode og realiserbare reguleringsplaner vil ha stor verdi for samfunnet og for offentlige og private utbyggere. Det er en ambisjon at alle berørte parter i en plansak skal oppleve eierskap til planen og begeistring for de ferdig utbygde områdene. Det er et mål for forbedringsarbeidet at regulering-splanene skal resultere i bedre kvalitet i de ferdig utbygde områdene og at reguleringsarbeidet skal ta vesentlig kortere tid.

Ambisjon og mål kan oppnås gjennom bruk av beste praksis og digitale løsninger i plan- og byggesaksprosessene. Et vesentlig verktøy vil være Bygg21s fasenorm for reguleringsplanarbeid "Steg for steg - veien til gode reguleringsplaner".

Plan- og byggesak innebærer et nært samarbeid mellom myndigheter og utbyggere. Forbedringsarbeidet vil stille krav til alle parter. Det er lagt til grunn at utbyggerne må forbedre sin innsats som initiativtaker og utvikler av plan- og byggesaker.

Bygg21 har utarbeidet 3 råd som vil bidra til å oppfylle ambisjon og mål.

Bygg21 foreslår:

Råd 1. Bygg21s fasenorm for reguleringsplanarbeid bør benyttes av alle parter i alle plansaker

Fasenormen er basert på en prosjekttenkning der roller defineres tydelig, der grensesnittene beskrives og hvor det stilles krav til delleveransene både hva gjelder tid og kvalitet. Et viktig element er også at perspektivene til alle involverte blir ivaretatt.

Det er viktige at følgende forutsetninger fungerer for at fasenormen vil fungere:

a. Utbyggere må i større grad ta hensyn til samfunnets og allmennhetens behov slik det er nedfelt i overordnede planer, retningslinjer og politiske vedtak.

b. Forum for Norges eier- og forvalterorganisasjoner oppfordres til å ta initiativ til at det på bredt grunnlag igangsettes et arbeid med en bransjenorm for planfaglig kompetanse.

c. Det bør bli obligatorisk å behandle planforslag politisk før det legges ut til offentlig ettersyn.

d. Kommunene bør som hovedregel ikke fremme alternative planforslag. Utarbeiding av et eventuelt alternativt planforslag kan først igangsettes etter at planutvalget i hvert enkelt tilfelle har godkjent en slik planprosess.

e. KMD bør utvikle rutiner for Fylkesmannens samordningsplikt av innsigelser, slik at man oppnår ensartet praksis på tvers av alle fylkes- og regionsgrenser.

f. KMD må supplere frister for å fremme innsigelser med frist for når adgang til innsigelse bortfaller.

g. Siste ledd i pbl. § 5-4 første avsnitt bør fjernes.

Råd 2. Det må utvikles beste praksis for balansert byrdefordeling i utbyggingsplaner

Viktige forutsetninger for en beste praksis for byrdefordeling er følgende:

a. Utbygger må erkjenne et ansvar for å bidra økonomisk til den infrastruktur som må etableres som følge av utbyggingsplanene.

b. Det må etableres standardiserte modeller for gjennomføring av nødvendige infrastrukturtiltak som følger av utbyggingsplaner.

c. Utbygging av kommunal infrastruktur må fritas for merverdiavgift uavhengig av hvem som bygger og bekoster infrastrukturen.

d. KMD må klargjøre innholdet i begrepet «i nødvendig utstrekning» i pbl. §12-7 om bestemmelser i reguleringsplan, slik at kommunen ikke kan kreve urimelige og unødvendige rekkefølgebestemmelser. En klargjøring av begrepet vil sette utbygger bedre i stand til å påklage reguleringsbestemmelsen og be Fylkesmannen sette til side rekkefølgekrav som ikke er nødvendige.

e. Der utbygger yter kontantbidrag til rekkefølgebelagte tiltak, må det settes en frist for når tiltakene skal være fullført. Dersom tiltakene ikke er fullført innen angitt frist og dette ikke kan lastes utbygger, har utbygger rett til å kreve avtalen reforhandlet.

f. Kvalitetsnormer for offentlige rom, som i praksis får bindende og tyngende virkning for utbygger, må fastlegges etter demokratiske saksbehandlingsregler.

g. Sentrale og omstridte begrep i pbl. § 17-3 om innhold i utbyggingsavtaler, som nødvendig, rimelig og forholdsmessig, må utredes bredt for å klargjøre muligheter og begrensninger for avtalens vilkår. Utredningen må gjøres via en NOU eller på tilsvarende måte.

Råd 3. Alle plan- og byggesaker fremmes og behandles digitalt

Viktige forutsetninger for at alle plan- og byggesaker blir behandlet digitalt er følgende:

a. Staten og kommunene må fullføre sine påbegynte digitale satsinger innen satte frister.

b. Næringen må sette seg i stand til å levere plan- og byggesaker digitalt. Initiativtagerne til "Digitalt veikart" må bidra aktivt til dette.

c. KMD må gi veiledning og instruks som intensiverer arbeidet for å nå målet om tilgang til offentlig informasjon og myndighetenes krav via digital selvbetjening.

2.0 Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gitt Bygg21 i oppdrag å utvikle fellesløsninger som effektiviserer næringens samhandling og aktivitet i møte med plan- og bygningsmyndighetene.

Denne rapporten og dens vedlegg svarer ut oppdraget med anbefalinger til bruk av beste praksis i plan- og byggesaksprosesser.

Bygg21s råd vil effektivisere plan- og byggesaker på en måte som gir:

- Bedre, mer fleksible og bærekraftige planer med tanke på endringer i markedet og med felles visjon og omforente kvalitetsmål.
- Betydelig redusert tid fra oppstartsmøte for ny reguleringsplan til vedtatt plan.
- Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler som fordeler planens byrder på en måte som realiserer planen raskere.
- Lavere prosesskostnader og færre innsigelser gjennom strukturert kvalitetsarbeid og godt samvirke mellom utbygger og kommunens planmyndighet.
- Økt forutsigbarhet i kommuneplanens arealdel, hva gjelder utbyggers økonomiske og andre forpliktelser. Det forutsettes at kommuneplanens arealdel rulleres regelmessig.
- Økt bruk av digitalisering.
- Økt kvalitet i det bygde resultat.

3.0 Hva må vi forbedre?

Målet for planarbeidet er «Gode bygg for et bedre samfunn» slik tittelen på Stortingsmelding 28 (2011-2012) lyder. Mens planprosesser pågår, risikerer man å miste målet for øyet. Dette henger blant annet sammen med at de ulike aktørene i en plan- og byggesak ofte har ulik oppfatning av hva kvalitet og verdi innebærer. Kvalitet er viktig for den allmenne oppfatning av et område, og for livskvaliteten for innbyggerne. Fordi mange plansaker preges av særinteresser, vil resultatet bli et minste felles multiplum som det dessuten har tatt lang tid å finne frem til. Det er sjelden at minste felles multiplum skaper begeistring.

Plan- og byggeprosesser er krevende, særlig når tiltakene som inngår er del av første- og annengenerasjons transformasjon, slik tilfellet ofte er. Gamle og slitne områder skal transformeres til pulserende og bærekraftige byer og tettsteder. Utbyggere og kommunens plan- og bygningsmyndigheter må skape gode planer sammen, ved bruk av beste praksis.

Lite effektive reguleringsplanprosesser og tapte muligheter

Effektivitet i planleggingen vil i seg selv være et virkemiddel for å oppnå bedre planer.

Foruten at lange planprosesser kan true kvalitet, er slike prosesser kostnadskrevende. Den mest alvorlige konsekvensen er antagelig at kommuner med sterk vekst får for lav reserve av utbyggingsklare områder. Dette fører i sin tur til økt prisvekst på boliger og lokaler for næringsliv og offentlig forvaltning.

Det er stor forskjell i praksis og saksbehandlingstid slik nedenstående graf indikerer. Mange kommuner ikke overholder pbls frister i § 12-10, § 12-11 og § 12-12 som gir en total behandlingstid på totalt 42 uker (48 uker i krevende saker).

Tiden det tar å utvikle selve forslaget er antatt å være like varierende, og med tilsvarende potensial for effektivisering. Det er realistisk å kunne halvere gjennomsnittlig tid fra oppstart til vedtatt plan.

En del vedtatte reguleringsplaner er ikke utbyggbare som følge av ikke oppfylte rekkefølgebestemmelser og/eller tyngende utbyggingsavtaler. Det finnes ikke statistikk over omfanget av ikke-realiserbare planer. Det er stor variasjon i disse forholdene fra kommune til kommune.

Det finnes også mange eksempler på planprosesser som går raskt og at de fleste er fornøyde med resultatet. Slike tilfeller er preget av at kommune og utbygger samarbeider godt og har et felles eierskap til mål og prosess. For å støtte en praksis som gjør at planen skapes sammen, må:

- Planprosessen struktureres slik at den er forutsigbar.
- Prosessen baseres på dialog, samarbeid og gjensidig forståelse for partenes roller.
- Planprosessen, inkludert forhandlinger om utbyggingsavtalen, organiseres som et prosjekt der partene definerer et felles mål og tydeliggjør en fremdriftsplan ved oppstart.

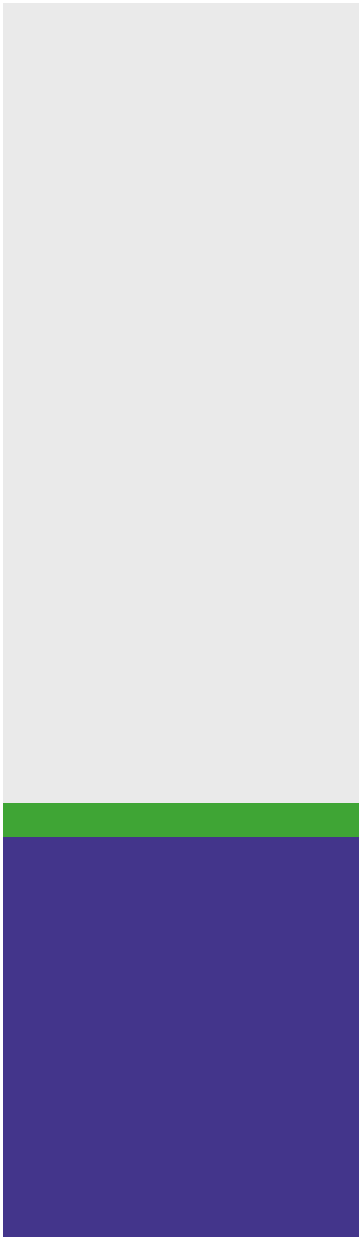
Prosjektorganisering av plan- og forhandlingsprosessen vil bringe arbeidet inn i en effektiv og velprøvd organisasjonsform som bidrar til progresjon, følger opp avvik og løpende korrigerer arbeidet. Dette blir løst ved å ta i bruk Bygg21s fasenorm for reguleringsplanarbeid.

Enkelte kommuner har opptil 700 dager saksbehandlingstid

26 uker

Bygg21s anbefalte makstid for saksbehandling

Kun 1/3 av norske kommuner holder seg innenfor Bygg21s anbefalte saksbehandlingstid



Digital byggesaksprosess

Digitalisering har stort uutnyttet gevinstpotensial i plan- og byggesaker.

- Datamaskinenes mulighet for å simulere og optimalisere planer og byggesaker, og ivareta alle hensyn og variabler som preger disse prosessene, kan effektivisere dialog, samhandling og optimale løsningsvalg til nivåer som for kort tid siden var utenkelige. Komplekse og langdryge utredninger kan løses i fellesskap i sanntid.

- Plan- og byggesaker skal utvikles innenfor et stort mangfold av regler, offentlige registre og interessenter. Applikasjoner og samvirkende programvare kan effektivisere tilgang til informasjon, sjekk av regler og involvering av interessenter på en umiddelbar og automatisert måte. Digitale løsninger vil erstatte tid- og kostnadskrevende arbeid, og øke samsvar mellom overordnete planer og føringer og den enkelte plan- og byggesak.

- Bruk av internett, sky-teknologi, big-data og velfungerende applikasjoner gir myndighetene og allmenheten gode vilkår for innsyn og deltakelse, og styrker derved lokaldemokratiet på en positiv måte.

- Staten og kommunene gjør et pionerarbeid for at også bygg- og eiendomsnæringen skal kunne bruke og høste verdien av digitalisering.

Flaskehalsen er næringens begrensninger i bruk av offentlige løsninger i takt med at de ferdigstilles, og begrenset oppslutning om GeoNorge og Fellestjenester Bygg hos kommunene og de ulike offentlige dataeierne.

På kort sikt vil næringen kunne få gleden av automatisert byggesaksbehandling i de mest offensive kommunene. På litt lengre sikt (2020) vil offentlige og private utbyggere kunne utvikle og fremme digitale reguleringsplaner i tett samvirke med kommunen og planens mange interessenter.

Figur

Gjennomsnittlig kommunal saksbehandlingstid av reguleringsplanforslag med tidsbruk 'over' versus 'under' 26 uker i perioden 2014-2016. Tid er målt i kalenderdager som kommunen benytter til å behandle en sak og komme til en avgjørelse etter innsendt forslag til reguleringsplan. Kilde: SSB

Bygg21s anbefalte maksgrense for behandlingstid: Se Bygg21s fasenorm for reguleringsplan.

entra
posten
bring
steria
sapa:
Radisson BLU
pwc

DNB

4.0 Bygg21s anbefalinger

Råd 1:

Bygg21s fasenorm for regulerings-planarbeid bør benyttes av alle parter i alle plansaker

Utbyggere, kommunens reguleringsmyndighet og statlige sektormyndigheter må i fellesskap utvikle gode og realiserbare reguleringsplaner. Planens kvaliteter og planarbeidets gjennomføringstid blir mer forutsigbar og trygg ved å ta i bruk beste praksis som er satt i system i Bygg21s fasenorm for reguleringsplanarbeid. Det bør i prinsippet være bare én praksis for reguleringsplanlegging i Norge. Fasenormen kan tilpasses små og store kommuner og små og store plansaker.

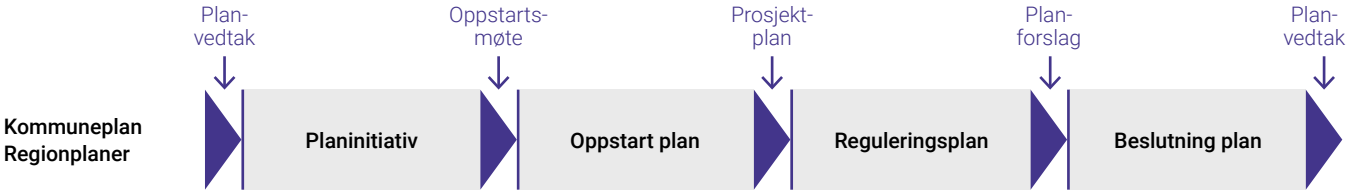
Fasenormen er i god overensstemmelse med nylig vedtatt forskrift som beskriver oppstarten av planarbeidet (FOR-2017-12-08-1950).

Plan- og bygningsloven er en rettighetslov når det gjelder søknadspliktige tiltak. Det innebærer at tiltakshaver har krav på tillatelse hvis søknaden er i samsvar med lov og gjeldende arealplan. For planforslag gjelder ikke et tilsvarende prinsipp. Forslagsstiller har ikke samme krav på å få forslaget godkjent selv om det er i samsvar med overordnet plan. Dersom kommunen beslutter ikke å fremme et privat reguleringsforslag som er i samsvar med overordnet plan, kan imidlertid forslagsstiller kreve at forslaget blir forelagt kommunestyret, jf. pbl. § 12-11. Forslagsstillers manglende rettighet øker betydningen av godt effektivt samspill.

Fasenormen er basert på en prosjekttenkning der roller defineres tydelig, der grensesnittene beskrives og hvor det stilles krav til delleveransene både hva gjelder tid og kvalitet. Et viktig element er også at perspektivene til alle involverte blir ivaretatt.[1] Fasenormen vektlegger at utbyggere og kommunen skal møte hverandre med gjensidig forståelse, respekt og tillit. Da er det avgjørende at kommunen, og utbygger og forslagsstiller inngår en forpliktende avtale som regulerer fasene i planprosessen. Bygg21s fasenorm for reguleringsplan vil være beste referanse for en slik avtale.

Forslaget er formet som et tillegg til fasenormen «Neste Steg», som ble lansert av Bygg21 i desember 2016, som beste praksis for hele byggeprosessen. Fasenormen for plansaker er basert på referansedokumenter som er utarbeidet av Norsk Eiendom, Oslo kommune med flere. I tillegg har vi benyttet NTNUs utkast til fasenorm – og arbeidsgruppens egen kompetanse og praktiske erfaring.

Vi foreslår at reguleringsplanarbeidet deles inn i 4 faser med beslutningssteg mellom hver fase, slik figuren under illustrerer.



1 Se vedlegg 1 – Fasenorm Reguleringsplan.

Fasene tar utgangspunkt i kommuneplanens arealdel og eventuelle regionplaner, samt statlige retningslinjer. Oppstartsmøtet er eksempelvis et beslutningssteg fra initiativ til oppstart og inneholder veiledende sjekkpunkter, omforente avklaringer og tiltak. Beslutningsstegene er i figuren kjennetegnet av et eget symbol. Fasenormen skal også kunne benyttes når planprosess og rammegodkjennelse gjennomføres som parallelle løp. Et viktig element i fasenormen er at rekkefølgebestemmelser og andre tyngende krav i utbyggingsavtaler avklares tidlig.

For at fasenormen skal fungere optimalt må følgende forutsetninger være til stede:

Utbyggere må i større grad ta hensyn til samfunnets og allmennhetens behov.
Oppfatningen blant mange grunneiere er at eiendomsretten er relativt uinnskrenket og at deres rettigheter strekker seg vidt til å benytte offentlige rom og installasjoner omkring eiendommen. Riktignok står eiendomsretten relativt sterkt i Norge, men en rekke lover gir klare avgrensninger. Tradisjonelt har man tenkt at det er det offentliges oppgave å legge til rette og bekoste fellesskapets behov for for eksempel veier, ledninger, torg og plasser. Gjennom årene adresseres mange slike oppgaver til den aktuelle utbygger. Eksempler på slike forpliktelser er pbl. §18.1, der utbygger plikter å opparbeide vei, vann og kloakk til og langs egen tomt. Gjennom pbl. §12-7, 1. ledd, pkt. 10 gis kommunen anledning til å vedta rekkefølgebestemmelser og gjennom pbl. §17.3 gis det anledning til å inngå utbyggingsavtaler som kan medføre kostnader for utbygger. En tomt er i realiteten tilnærmet verdiløs om det ikke finnes tilgjengelig infrastruktur. Dersom en tomteeier kalkulerer verdien av sin tomt uten å ta hensyn til behovet for infrastruktur i området, står eiere i fare for å sette verdien aldeles for høyt. Det er derfor viktig at utbyggere utvikler en mentalitet som også retter seg mot samfunnets behov. En nylig vedtatt forskrift som beskriver oppstarten av et planarbeid (FOR-2017-12-08-1950) inneholder her nødvendig veiledning.

En utbyggers ansvar strekker seg lengre enn å ta ansvar for områdets infrastruktur. En bygning eller en gruppe av bygg skal tilføre nærområdet og allmennheten en verdi. En mentalitet som er preget av «mitt prosjekt – vår by» vil bidra til raskere og bedre planer, mer attraktive byer og tettsteder.

Det må utvises bedre kompetanse fra planforetakenes side.
For å utvikle en god og gjennomførbar plan må forslagsstiller ha relevant planfaglig-, juridisk- og økonomisk kompetanse.

Bransjen må selv utvikle en bransjenorm for tilstrekkelig planfaglig realkompetanse. Gruppen peker på Forum for Norges eier- og forvalterorganisasjoner, som en naturlig initiativtager til at et slikt arbeid blir igangsatt og fullført. Departementets forslag til endring av pbl. § 12-16 og 17 vil danne en nyttig ramme for en slik bransjenorm. Boligprodusentenes forening sitt notat av 09.11.2015 «Kvalifikasjonsgrunnlag for planforetak i ny sentral godkjenning», gir god oversikt over relevante utdanningsinstitusjoner. Notatet inneholder også gode innspill til hvordan praktikere kan supplere sin fagbakgrunn for å kvalifisere for sentral godkjenning, og ikke minst en anbefaling om at krav til kompetanse må kunne tilfredsstilles med en kombinasjon av utdanning og praksis.

Det bør bli obligatorisk å behandle planforslaget politisk før det legges ut til offentlig ettersyn.
Plan- og byggesaksavdelingen og dens saksbehandlere skal være à jour med politiske ambisjoner og føringer, og kunne redegjøre for dem i oppstartsmøtet. De fleste kommuner behandler planforslaget politisk før det legges ut til offentlig etter-

syn. Det lokale bygningsråd eller planutvalg avgjør om forslaget blir lagt ut til høring, bearbeidet eller avvist. Alle kommuner bør følge beste praksis med å behandle så avgjørende beslutninger politisk. Dette vil øke forutsigbarheten om reguleringsforslaget vil bli vedtatt. Praksisen sikrer at både planavdelingen og utbygger får nyttig innsikt og signaler om politiske ambisjoner og preferanser for planområdet.

Parlamentarisk styrte kommuner har så langt ikke hatt en praksis med en tilsvarende politisk førstegangsbehandling, men det finnes ikke noen formell eller systemrelatert grunn til at ikke en politisk forankring før offentlig ettersyn kan finne sted. Hvordan denne forankringen skal skje i praksis, bør overlates til den enkelte kommune å finne ut av.

Kommunene bør som hovedregel ikke fremme alternative planforslag.
Kommunen har etter pbl. § 12-11 adgang til å fremme alternative forslag til regulering av et areal. Denne retten blir i noen kommuner oftere tatt i bruk. Det skjer ved at planavdelingen i slike tilfeller fremmer egne forslag som alternativ til utbyggers planforslag. Begge planforslag blir så fremmet parallelt til politisk behandling. Grunnen til at planavdelingen velger å fremme en alternativ plan, er at de finner utbyggers forslag avvikende fra planavdelingens eget syn. Bruk av Bygg21s fasenorm vil normalt fjerne behovet for parallelle og konkurrerende planforslag. Dette blant annet fordi fasenormen fordrer at kommunen og utbygger tidlig utarbeider en omforent visjon og mål for planarbeidet. Bruk av Bygg21s kvalitetsprinsipper i fasenormen for reguleringsplan vil støtte denne visjonsprosessen. Dersom det ikke skulle være mulig å bli enige om et slikt mål, bør dissensen forelegges til politisk behandling for avklaring.

Noen kommuner benytter alternative planforslag for å sikre kommunens egne interesser hva gjelder teknisk og sosial infrastruktur, endre utnyttelsesgraden eller endre formål i deler av planen. Det finnes også eksempler på at kommunen legger frem alternative planer uten at disse er underlagt samme krav til faglighet og konsekvensutredning, slik utbygger er pålagt for sitt planforslag. Planmyndighetenes behov for kvalitet og infrastruktur bør bli del av utbyggers planforslag. En god samhandlende prosess vil gi nyttige og viktige avklaringer for planen. Partene som forhandler om planforslaget har ikke alltid forhandlingserfaring, delegert myndighet eller gjennomførings- og økonomikompetanse. Det er en bærende idé i fasenormen at partene skal regulere sammen og slik sett kunne utnytte hverandres kompetanse og større forståelse for den andres interesser.

Oppstart av et eventuelt alternativt planforslag bør først igangsettes etter at planutvalget i hvert enkelt tilfelle har godkjent en slik planprosess. På det tidspunkt planavdelingen måtte ønske å utarbeide en alternativ plan, må det fremmes en begrunnet sak for politisk behandling, som så blir avgjørende for om alternativ plan skal utarbeides og fremmes.

KMD bør utvikle rutiner for fylkesmannsembetenes samordningsplikt slik at man oppnår ensartet praksis på tvers av alle fylkes- og regionsgrenser.
Bygg21 foreslo 1. juni 2016 at alle sektormyndigheter med innsigelsesrett blir samordnet for å oppnå ensartede rutiner og praksis. Dette omtales også i rapporten «Enkle grep – raskere fra behov til bygg».

Kommunal og moderniseringsdepartementet skrev i sitt svar til rapporten at:

> «KMD støtter forslaget og vil følge opp aktuelle sektormyndigheter i arbeidet med å utgi retningslinjer for bruk av innsigelser og prioriteringer på sine fagområder. Samordning av innsigelser hos fylkes-

> mannsembetene bygger på instruks fra departementet, og det er således ikke nødvendig med lovendring for å videreføre og eventuelt utvide ordningen til å omfatte alle fylkesmannsembeter og eventuelt bli av permanent karakter.»

Ideelt sett bør innsigelser ikke forekomme siden tidlig dialog og medvirkning skal kunne fange opp de reelle behovene som skal ivaretas gjennom planbehandlingen. Det er likevel grunn til å understreke at sektormyndighetenes ivaretagelse av fellesskapets interesser er viktig for en samfunnsutvikling i tråd med samfunnets verdier og prioriteringer.

På oppdrag fra KMD har Norut skrevet rapporten «Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer». Forsøkene har, ifølge Noruts rapport, ført til bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene, tydeligere og mer forutsigbare statsetater, kvalitativt bedre innsigelser og færre innsigelser. Ordningen bør derfor gjøres permanent og enhetlig.

KMD bør derfor utvikle rutiner for fylkesmannsembetenes samordningsplikt slik at det er mulig å oppnå ensartet praksis på tvers av alle fylkes- og regionsgrenser.

Statens Vegvesen er den etaten som avgir flest innsigelser. De fremmer innsigelser også på vegne av fylkeskommunene hva gjelder fylkesveier. Det vil være naturlig at de fylkeskommunale innsigelser som Statens Vegvesen fremsetter, også blir omfattet av ordningen. Det samme må gjelde i de tilfeller der fylkeskommunene selv fremmer innsigelser i veisaker.

Selv om pbl regulerer frister for innsigelser, er det behov for at KMD tydeliggjør når adgang til innsigelse bortfaller.

Kommunenes planmyndighet har et selvstendig ansvar for å få klargjort eventuelle innspill fra statlige sektormyndigheter, og skal sørge for at Fylkesmannens samordning av statlige innspill og innsigelser kan gjøres på en måte som gjør at behandlingen er forutsigbar og håndtert tidlig i planprosessen. En forutsetning for dette er at Fylkesmannen har tilstrekkelig kapasitet til rask saksbehandling.

En tidlig avklaring er ikke bare vesentlig for det etterfølgende reguleringsarbeidet, men også for kommunens vurdering av om et område i det hele tatt er modent for å bli regulert og bygget ut, herunder en avklaring av forholdet til overordnede nasjonale interesser. Dette er viktig for å sikre at planen kan realiseres innen rimelig tid, med fornuftige (les: nødvendige) rekkefølgekrav og i henhold til balanserte utbyggingsavtaler.

Denne sammenhengen er påpekt av Asplan Viak i en rapport skrevet på oppdrag av KMD, kalt «Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler».[2]

«Det vil være krevende for kommunene å øke forutsigbarheten for utbyggere mht. hvilke kostnader de vil møte ved utbygging i tilknytning til overordnet planlegging. For eksempel kommer krav om tiltak på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav ofte først fram under utarbeidelse og høring av reguleringsplan. Likevel er det et tydelig behov for at kommunenes overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare. Foreligger det ikke bevilgninger til kritisk infrastruktur fra det offentlige må det stilles spørsmål om det aktuelle området er byggemodent. Dette bør tydeliggjøres i overordnet plan eller styringsdokumenter for utbyggingspolitikken som bør være koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak.»

For å få tidligere avklaring må kom-

2 Side VIII i sammendraget fra Asplan Viak

munene benytte muligheten til å komme tidlig i dialog med fylkesmannen. Det forutsetter at sektormyndighetene avgir sine uttalelser og varsler eventuell interessekonflikt så tidlig som mulig, og senest i forbindelse med varslet/kunngjort oppstart av planarbeid. I Klima- og miljødepartementets Rundskriv T-2/16 (som også er referert i avsnitt om klargjøring av innslagspunkt for innsigelser), heter det at «Departementet vil understreke at innsigelsesmyndighetene på miljøområdet skal delta aktivt tidlig i planprosessene med kunnskap og veiledning om miljøverdier.»

Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 fremstår for oss som beste praksis når det gjelder klargjøring av ansvar, og dette bør også prege praksisen når KMD instruerer. I rundskrivet fra KLD heter det at:

> «For å bidra til en mer enhetlig forvaltningspraksis og gi økt forutsigbarhet for kommunal arealplanlegging, klargjør dette rundskrivet hva som er spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller som av andre grunner er av vesentlig betydning på klima- og miljøområdet. Rundskrivet skal legges til grunn for miljøforvaltningens innsigelsespraksis, og vil samtidig bidra til økt forutsigbarhet om hvilke klima- og miljøhensyn staten mener skal ivaretas i den kommunale arealplanleggingen.»

Rundskriv H-2/14 fra KMD tydeliggjør hva god plan- og innsigelsespraksis er. Her understrekes blant annet betydningen av at innsigelse skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen. Det skal også legges vekt på tidlig medvirkning og god dialog i oppstarts- og planleggingsfasen, med vekt på å avklare konflikter og planfaglige eller juridiske feil før høring og offentlig ettersyn av planen. Eventuell innsigelse til planforslaget skal fremmes innen høringsfristen bare når det er nødvendig og skal alltid begrunnes. Fylkesmannen og fylkeskommunen skal bidra til at motstridende innsigelser samordnes der det er mulig.

I samme rundskriv ber Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at «… fagdepartementene underretter de underliggende organer som har innsigelsesadgang, og at det er de sentrale fagmyndighetene som skal klargjøre overfor sine innsigelsesorganer de mål og interesser som skal ivaretas gjennom medvirkning og eventuell innsigelse i arealplanleggingen.»

Pbl. § 5-5, 1. og 3. ledd gir klare bestemmelser for når adgangen til å fremme innsigelser bortfaller. Videre har departementet gjennom rundskriv fremhevet de sentrale utfordringene som sektorganene møter når de skal utforme innspill til den kommunale planprosessen. Bygg21 er av den oppfatning at nevnte paragrafer og rundskriv ikke etterleves og håndheves, og at det derfor er nødvendig med en tydeliggjøring av kommunenes rolle og en presisering for samtlige organer med innsigelsesmyndighet.

Det er fortsatt uklart i hvilke tilfeller innsigelser kan fremmes i medhold av pbl. § 5-4 første avsnitt, siste ledd, og siste ledd bør derfor fjernes.

Plan- og bygningslovens § 5-4, 1. ledd slår fast at «Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, **eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde**.» (Bygg21s uthevninger).

Siste revisjon av pbl. § 5-4 krever at «Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer». Dette gir en nyttig presisering, men leddet som vi har uthevet ovenfor, har liten selvstendig betydning. Det skaper i stedet usikkerhet om hvilke «andre grunner» inn-

sigelsesorganet kan anføre. Formuleringen er vag, upresis og lite forutsigbar og åpner for innsigelser som ikke er tydelig forankret i fagorganenes lov- og forskriftsverk eller i vedtatte planer. Bygg21 anbefaler derfor at setningen strykes.

Råd 2:

Det må utvikles beste praksis for balansert byrdefordeling i utbyggingsplaner

Viktige forutsetninger for at beste praksis kan praktiseres:

Utbygger må erkjenne et ansvar for å bidra økonomisk til den infrastruktur som må etableres som følge av utbyggingsplanene.
En reguleringsplan som åpner for utbygging av et område, skaper verdier for eier. Samtidig utløser områdeutviklingen forpliktelser og økonomiske byrder for det offentlige, så som behov for bygging av veier, parker og annen offentlig infrastruktur. Slik vi har beskrevet under råd 1, hjemler loven at utbygger selv skal bekoste vei, vann og kloakk til og langs egen tomt (pbl. § 18-1). I tillegg kan kommunen kreve at utbygger dekker nødvendige, rimelige og forholdsmessige kostnader til infrastruktur som følger av utbyggingen (pbl. § 17.3). Det er en viktig forutsetning at utbygger erkjenner et slikt ansvar og tar hensyn til dette i sine kalkyler for tomtekjøp og utbygging.

Det må etableres standardiserte modeller for gjennomføring av nødvendige infrastrukturtiltak som følger av utbyggingsplanene.
Rekkefølgekrav bør som hovedregel være uttømmende beskrevet og hjemlet i kommuneplanens arealdel, og i kommunedelplan og områdereguleringsplan, der disse forekommer.

Mange reguleringsprosesser er kommet svært langt før de økonomiske konsekvensene bringes på banen. Dette fører til at planene kan bli lite kommersielt lønnsomme. Dessuten vil de økonomiske konsekvensene både for kommunen og for utbygger komplisere sluttføringen av planarbeidet og forhandlingen om eventuelle utbyggingsavtaler. Bruk av fasenormen vil avklare dette til rett tid og på riktig måte.

Det finnes en rekke gjennomprøvde modeller for gjennomføring og kostnadsfordeling. Modellen må tilpasses det enkelte prosjekt, men det er et poeng at det ikke finnes for mange ulike modeller og varianter.

Som eksempler på anvendte modeller nevnes Urban Sjøfront i Stavanger og Bjørvikamodellen og Ensjømodellen i Oslo.

Modellene bør underlegges standardisering etter idé fra «Felles løft», utviklet av Norsk Eiendom januar 2017. Her er det foreslått og beskrevet fire modeller tilpasset ulike former for utbygging og varierende aktørbilde. Det bør ikke være anledning til å benytte andre modeller enn de som er standardisert.

Utbygging av offentlig infrastruktur må fritas for merverdiavgift uavhengig av hvem som bygger og bekoster infrastrukturen.
Merverdiavgiftskompensasjonsloven gir kommuner og fylkeskommuner rett til å få kompensert moms når de selv bygger og bekoster infrastrukturtiltak som skal inngå i deres kompensasjonsberettigede virksomhet. I mange tilfeller inngås det utbyggingsavtaler der utbygger forplikter seg til å bygge og bekoste infrastruktur som senere skal overdras vederlagsfritt til det offentlige. Utbygger gis ikke anledning til å føre moms til fradrag i sitt regnskap og det skjer følgelig en utilsiktet avgiftskumulasjon hos den næringsdrivende (HR-2017-2065-A (44). Samtidig vil kommunen gjennom justeringsretten i merverdiavgiftslovens § 9-3 kunne få refundert moms for en investering de selv ikke har hatt.

I praksis betyr dette at for hver krone kommunen pålegger utbygger å bekoste av offentlig infrastruktur, vil kommunen ytterligere kunne få tilført 25 øre fra staten. Enkelte kommuner og fylkeskommuner kompenserer gjennom ulike avtaleregulæringer utbygger for moms knyttet til den offentlige infrastruktur denne har bekostet.

I mange tilfeller kompenseres verken kommunen eller utbygger fordi ordningene er kompliserte. Fra utbyggerhold oppfattes det urimelig å måtte betale moms på infrastruktur de må bekoste og overdra vederlagsfritt til kommune eller fylkeskom-

mune. I nevnte dom går Høyesterett langt i å fastslå at en slik praksis ikke kan være riktig, men at «Dette er imidlertid forhold som ikke bør løses gjennom domstolenes tolkning av merverdiavgiftsreglene» (HR-2017-2065-A (47). Bygg21 anbefaler følgelig at loven endres slik at utbygging av offentlig infrastruktur må fritas for merverdiavgift uavhengig av hvem som bygger og bekoster infrastrukturen.

KMD må klargjøre innholdet i begrepet «i nødvendig utstrekning» i pbl. §12-7, slik at kommunen ikke kan kreve urimelige og unødvendige rekkefølgebestemmelser, og slik at utbygger i større grad kan bruke sin klagerett og be fylkesmannen sette til side rekkefølgebestemmelser som ikke er nødvendige.

På samme måte som for forhandlinger om utbyggingsavtaler, opplever utbyggere i enkelte tilfeller at de kommer i en tvangssituasjon når vilkår i reguleringsbestemmelsen skal fastlegges. Også her oppleves tendenser til myndighetsmisbruk.

Vilkår i reguleringsbestemmelsene må være realiserbare. Mange planer har miljøambisjoner som legger til grunn teknologi som ennå ikke finnes eller som er svært kostnadskrevende. Enkelte eldre planer beskriver i detalj løsninger som er basert på utdatert teknologi eller metode. Andre planer inneholder rekkefølgekrav som ikke vil kunne oppfylles i overskuelig fremtid. I alle tilfeller vil reguleringsbestemmelsene slik de er formulert, medføre at ønsket transformasjon eller utbygging vanskelig lar seg realisere.

Vedtak av reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som kan påklages til fylkesmannen. En klage på et enkeltelement i reguleringsbestemmelsene, skal som utgangspunkt ikke medføre at hele planvedtaket oppheves. En klage behøver følgelig ikke være til hinder for å få igangsettingstillatelse.

En avklaring av begrepet «i nødvendig utstrekning» vil klargjøre klagegrunnlaget og gi fylkesmannen tydeligere retningslinjer for sin klagebehandling. Mange kommuner går urimelig langt i å kreve sine synspunkter og interesser fastsatt i reguleringsbestemmelsene. Pbl. §12-7 gir relativt vide rammer. KMDs veileder for reguleringsbestemmelser bør i større grad legges til grunn.

Der utbygger yter kontantbidrag til rekkefølgetiltak, må det settes en frist for når tiltakene skal være fullført. Dersom tiltakene ikke er fullført innen angitt frist og dette ikke kan lastes utbygger, har utbygger rett til å kreve avtalen reforhandlet.

Slik det er beskrevet flere steder i denne rapporten, finnes det ulike hjemler for å kreve at utbygger skal bekoste infrastruktur i et område der utbygging skal skje. Det er ikke uvanlig at utbyggingsavtalene krever at utbygger må betale kontantbidrag til kommunen. Kommunen skal benytte kontantbidragene, som skal være «rimelige» og «forholdsmessige», til selv å forestå tiltak som er «nødvendige» for gjennomføringen av planvedtaket. Kontantbidragene forfaller gjerne til betaling ved igangsettingstillatelse eller før brukstillatelse. En utbygger vil særlig ha glede av infrastrukturtiltakene når bygget skal selges eller leies ut. Tiltakene har mindre relevans for utbygger om de gjennomføres lenge etter at bygget er tatt i bruk.

Der utbyggingsavtaler krever at utbygger yter et kontantbidrag som helt eller delvis skal finansiere spesifikke tiltak som kommunen eller andre utbygger skal gjennomføre, må det settes frister for når tiltakene skal være fullført. Der det inngår flere tiltak, må det settes delfrister for det enkelte tiltak eller grupper av tiltak. Fristene skal settes ut fra i hvilken grad det enkelte tiltak er «nødvendig» for den utbyggingen som skal skje. Dersom tiltakene ikke er fullført innen

angitt frist, har utbygger rett til å kreve avtalen reforhandlet.

Kvalitetsnormer for offentlige rom, som i praksis får bindende og tyngende virkning for utbygger, må fastlegges etter demokratiske saksbehandlingsregler.
For å få et helhetlig grep på offentlige rom i større byutviklingsområder, er det ofte behov for å fastlegge planer og kvalitetsbeskrivelser. Slike planer er benevnt VPOR, Byutviklingsgrep o.a. Selv om betegnelsen på slike planer indikerer at disse er veiledende, opplever utbygger at kommunen bruker dem som førende og bindende for etterfølgende reguleringsplaner med rekkefølgekrav, og som grunnlag for vilkår i utbyggingsavtaler. Siden dette gjelder plandokumenter som faller utenfor plan- og bygningslovens plansystem, er de ikke underlagt plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler, som blant annet skal sikre medvirkning, uttalerett, innsigelsesrett og krav om utredning av planforslagets konsekvenser.

Slike veiledere kan være et nyttig og effektivt verktøy som kan opereres ubyråkratisk. Men i de tilfeller «veilederen» brukes av kommunen som om den var en overordnet plan, slik mange utbyggere opplever, medfører dette et demokratisk problem og er ikke i samsvar med plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler.

Problemstillingen er eksempelvis tatt opp av fylkesmannen i Oslo og Akershus, i brev fra 28. januar 2015 til Oslo kommune, hvor det stilles spørsmål vedrørende kommunens bruk av VPOR og hvor fylkesmannen påpeker at «planer med vesentlige føringer for arealbruk skal utarbeides i tråd med plan- og bygningsloven». Fylkesmannen påpeker videre at; «Ofte har planene en form og en fremstilling som kan forveksles med planer etter plan- og bygningsloven, noe som kan bidra til forvirring og usikkerhet om planens status og dens rettslige betydning.» Fylkesmannen uttrykker bekymring for; «at slike dokumenter brukes til erstatning for ordinære planer etter plan- og bygningsloven».

Flere slike kvalitetsnormer vi kjenner til, forholder seg ikke til begrensningene i pbl. § 18.1 og § 17.3 og pålegger utbygger ulovhjemlede kostnader. Vilkårene har heller ikke vært underlagt politisk behandling.

Kvalitetsnormer for offentlig rom som får bindende og tyngende virkning for utbygger, må hjemles i overordnete planer, lovverket eller på annet demokratisk vis.

Vilkårene i slike program må være kjent på et tidlig stadium. I praksis kan dette gjøres som retningslinjer i kommuneplanen, knyttet til definerte geografiske områder. De konkrete kravene til de enkelte utbyggingsprosjektene vil kunne fastlegges i reguleringsbestemmelser og utfyllende utbyggingsavtaler.

Kvalitetsplaner for et spesifikt område kan også vedtas privatrettslig, forutsatt konsensus blant alle berørte parter.

Sentrale og omstridte begrep i pbl. §17-3 om innhold i utbyggingsavtaler, som «nødvendig», «rimelig» og «forholdsmessig», må utredes bredt for å klargjøre muligheter og begrensninger for avtalens vilkår. Utredningen må gjøres via en NOU eller på tilsvarende måte.
Utbyggere opplever i enkelte tilfeller at de kommer i en tvangssituasjon når utbyggingsavtalen skal forhandles. I praksis får utbygger ikke vedtatt sin plan med mindre kommunens krav aksepteres. I mange tilfeller må utbygger velge mellom å akseptere det som for ham framstår som urimelige vilkår i utbyggingsavtalen, eller på den annen side: ikke få sitt planforslag vedtatt. Følgen kan være at han må frasi seg leieavtaler og/eller kjøpekontrakter. Det kan i denne forbindelse på nytt være interessant å henvise til HR-2017-2065-A (47) der Høyesterett uttaler at «Jeg ser at det er en risiko for at det offentlige kan utnytte den

sterke posisjonen man har i kraft av reglene i plan- og bygningsloven til først og fremst å ivareta sine egne interesser ved inngåelsen av utbyggingsavtaler».

Utbyggingsavtale er en privatrettslig avtale og kan følgelig ikke påklages til fylkesmannen. Dersom utbygger mener at tiltak som han ifølge utbyggingsavtalen er pliktig til å besørge eller bekoste, ikke er nødvendig for gjennomføring av planvedtaket, kan han prøve om vilkårene er lovlige, dvs. om de er i samsvar med pbl. § 17-3, 3. ledd, ved å bringe saken inn for domstolene. Det samme gjelder om utbygger mener at tiltakene ikke står i et rimelig forhold til utbyggingens art, og at omfang, kostnader og/eller kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen ikke står i forhold til den belastning den aktuelle utbygger påfører kommunen. Utbyggere har i liten grad, om noen, benyttet denne muligheten til å prøve utbyggingsavtalers gyldighet. Dette kan ha sammenheng med at utbyggere frykter at kommunen vil kunne hevde at de enkelte elementene i utbyggingsavtalen henger så nært sammen at et angrep på ett punkt, vil medføre at avtalen som sådan ikke er gyldig. Den viktigste årsaken til at de fleste vegrer seg mot å saksøke en kommune, antas imidlertid å være frykten for mulige negative konsekvenser av søksmålet, som for eksempel at det vil skape vanskeligheter for nye prosjekter i fremtiden.

En avklaring av begrepene «nødvendig», «rimelig» og «forholdsmessig» vil tydeliggjøre hvorvidt et eller flere vilkår kan tenkes å være ulovlige. Dermed blir det vanskeligere for kommunene å hevde at de ulike elementer henger sammen og på et slikt grunnlag hevde at hele avtalen er ugyldig.

Utbygger er avhengig av at reguleringsforslaget blir anbefalt vedtatt i rimelig tid. Fra utbyggersiden oppleves det at enkelte kommuner benytter anledningen til å kreve tyngende og urimelige rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene og i utbyggingsavtalen. Det finnes flere eksempler på at kommunens administrasjon fremsetter slike krav kort tid før planbehandling. Det kan også fra utbyggersiden se ut som om kommunen forsøker å identifisere det aktuelle prosjektets økonomiske tåleevne for å finne ut hvor mye det er mulig å få utbygger til å betale. Om man som utbygger forsøker å se objektivt på situasjonen, er det vanskelig å forstå at flere av disse kravene tilfredsstiller hva lovgiver kan ha lagt i begrepene «nødvendig», «rimelig» og «forholdsmessig».

Kommunen synes ikke å være spesielt opptatt av hvem som finansierer rekkefølgebelagte tiltak, så lenge rekkefølgekravet blir oppfylt. Dette åpner for at utbyggere som kommer sent inn, blir «gratispassasjerer» – noe som skaper vilkårlige konkurransevilkår blant utbyggerne. Kommunene bør bli mer bevisste på å fordele rekkefølgekravene på de aktuelle utbyggingsprosjektene innenfor planområdet eller grupper av planområder. Kommunene må også selv i «forholdsmessig» grad forskuttere og ta sin del av byrdene fordi infrastrukturen som blir bygd, også kommer den eksisterende og den fremtidige byen til nytte.

Som det fremgår av denne rapporten kan rekkefølgekrav og vilkår i utbyggingsavtaler bli store barrierer for å oppnå effektiv planbehandling og gode, realiserbare planer. Utbyggers opplevelse av myndighetsmisbruk er omtalt både når det gjelder hva utbygger må akseptere av tyngende utbyggingsavtaler og hvordan moms akkumuleres hos den næringsdrivende. Det er på denne bakgrunn nødvendig å bringe større klarhet i begrepene «nødvendig», «rimelig» og «forholdsmessig». Det antas at kommunestyrets vedtak etter pbl. § 17-2 skal gi en forutsigbarhet for utbygger. Det er behov for å avklare om hvorvidt et generelt vedtak, ofte inntatt i bestemmelser til kommuneplanen, sikrer slik forutsigbarhet på en tilfredsstillende måte. Det erfares at det er betydelig forsk-

jell i tolkning av begrepene «nødvendig», «rimelig forhold til», og «forholdsmessig» i pbl. § 17-3. Det synes vanskelig å få gode svar på dette uten at man gjennomfører et omfattende arbeid i form av en NOU eller en tilsvarende utredning.

Råd 3:

Alle plan- og byggesaker fremmes og behandles digitalt

Viktige forutsetninger:

Staten og kommunene må fullføre sine påbegynte digitale satsinger innen satte frister. Norge ligger på mange områder i forkant av den teknologiske utviklingen hva gjelder digital samhandling. Men det finnes enkelte land, for eksempel Estland, som på flere områder ligger flere år foran oss. Norge burde ha alle forutsetninger for på kort tid å bli verdensledende. Dette vil ha stor samfunnsnytte her hjemme, samtidig som løsningene kan bli en betydelig eksportartikkel. Gjennom satsningene til KS og DiBK samt en del enkeltkommuner har vi kommet et godt stykke på vei.

Fellestjenester Bygg (DiBK) etablerer nå en portal på Altinn for byggesøknader. 17 leverandører er gitt konsesjon til å tilby tilpassede verktøy til mangfoldet av tiltakshavere som søker godkjenning for å bygge. En rekke av de 17 leverandørene som har konsesjon samarbeider om tjenesteutvikling.

KS forbereder kommunene på at de skal bruke eByggeSak som en standardisert kravspesifikasjon for saksbehandlingsverktøy for byggesaker. Alle de tre leverandørene av sak-/arkivløsninger til kommunene tilbyr nå eByggeSak-løsninger som gjør at digitale søknader via Altinn blir lett tilgjengelig og behandlingen effektivisert. I første omgang vil det gi god beslutningsstøtte, og gradvis vil også deler av behandlingen kunne bli automatisert. Fellestjenester Bygg har beregnet at dette kan spare kommunene og næringen for 2,5 milliarder kroner over 15 år.

Trondheim kommune og andre gjennomfører digital regulering i en satsning som er tilrettelagt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Utbyggere som utvikler byer og tettsteder bruker i økende grad digitale plan- og simuleringsmodeller når de arbeider med steds- og byutvikling. Store deler av bransjen ligger langt fremme på dette området,

men det oppleves ikke at myndighetene er i stand til å ta imot den digitale informasjonen utbyggerne kan levere. På samme måten som BIM (Bygningsinformasjonsmodellering) og samtidig prosjektering brukes for å optimalisere bygg uten kollisjoner mellom fag og installasjoner, utvikles stadig flere områder med digitale muligheter for å optimalisere utnyttelse, stedskvaliteter, sikt/utsyn, infrastruktur, sol/skygge og alle andre kvaliteter som det skal tas hensyn til ved utarbeidelse av en reguleringsplan.

Alle kommuner må tilpasse sine elektroniske plattformer for mottak av digital plan- og byggesak slik at de er fullt kompatible med anerkjente digitale verktøy som bransjen benytter. Bransjen må benytte seg av de leverandørene som er gitt konsesjon.

For å få full nytte av de initiativ som er tatt og for å komme raskere i mål, er det nødvendig at KMD uttrykker en enda tydeligere

ambisjon om å bli verdensledende samt sette en tidsfrist for dette. Det må følges opp med tilstrekkelige ressurser for å nå målet.

Næringen må sette seg i stand til å levere plan- og byggesaker digitalt. Initiativtagerne til «digitalt veikart» må bidra aktivt til dette.
I løpet av 2017 utarbeidet en samlet næring under ledelse av BNL et veikart for digitalisering under mottoet «Vi digitaliserer sammen». Veikartet skal nå operasjonaliseres, men det er ikke gitt hvilke prioriteringer som vil blir gjort. KMD bør gi anerkjennelse til bransjen for dette initiativet. For å støtte opp om ambisjonen om å bli verdensledende, bør KMD utfordre styret for det digitale veikartet til innen en nærmere angitt frist å gjøre næringen i stand til å levere inn til digital plan- og byggesaksbehandling.

KMD må gi veiledning og instruks som intensiverer arbeidet for å nå målet om tilgang til offentlig informasjon og myndighetenes krav via digital selvbetjening.
Så vel plan- som byggesak er avhengig av tilgang til en rekke offentlige registre. Dette kan gjøres sømløst og digitalt. Også her skjer det mye positivt. Riksantikvaren, veimyndighetene og en rekke andre offentlige virksomheter er i gang med å systematisere og strukturere data for bruk av kildeinformasjon i digitale modeller. I dag er om lag 145 ulike datasett tilgjengelig via Kartverkets GeoNorge. Dette er første skritt på veien for tilrettelegging av temadata som kulturminner, vei, flom, ras og dyreliv, og som kan brukes etter selvbetjeningsprinsippet.

Digitale verktøy gjør kommunene lettere i stand til å oppfylle sin samordningsplikt.

Bygg21 har tro på deling og bruk av beste praksis som viktigste tiltak for rask utbredelse av digitale byggesaker. De første digitale byggesøknadene via Altinn vil raskt sette standard. Bygg21, Fellestjenester Bygg og andre må første halvår 2018 motivere og veilede til tidlig bruk av digital byggesøknad via Altinn.

Digitale løsninger blir mer og mer plattformuavhengige. Det gjør at utbyggernes plan- og designmodeller kan, uten komplisert og kostnadskrevende konvertering, nyttiggjøre seg informasjon fra offentlige registre. Selvbetjeningsløsninger vil effektivisere planprosesser ytterligere og øke kvaliteten, samtidig som planen er i samsvar med myndighetskrav og -føringer.

Det finnes fremdeles barrierer – dels av teknisk og dels av kulturell karakter.

Det er derfor nødvendig at KMD gir veiledning og instruks som intensivere arbeidet for å nå målet om tilgang til offentlig informasjon og myndighetenes krav via digital selvbetjening, og at denne tjenesten er samordnet så langt mulig. Det vil være en stor fordel om grunnlagsmateriale gjøres gratis tilgjengelig.

Dersom man skal lykkes med digital plan- og byggesak må overordnede planer oppdateres kontinuerlig.

5.0 Nytteverdi/effekt av anbefalingene

Denne rapporten har til hensikt å forbedre og effektivisere plan- og byggesak i tråd med beste praksis.

Det er mange grunner for å skape god kultur og effektiv praksis sammen, og det er tilsvarende gode grunner for utbyggere, byggenæringen, kommunene og statlige myndigheter til å følge Bygg21s råd.

Det er offentlige og private utbyggere som utarbeider de fleste reguleringsplanene, og næringen bærer derfor ansvar for å bruke beste praksis. Plan- og byggesaksprosesser er imidlertid et område med flere parter bestående av utbyggere, kommunen som plan- og bygningsmyndighet, statlige sektormyndigheter og fylkesmannen, i egenskap av klageorgan og som foreslått samordner av innsigelser. Derved er man avhengige av at kommunen, statlige sektormyndigheter, fylkeskommunen og fylkesmannen også forplikter seg til å følge beste praksis.

Norge har hensiktsmessige regler og et godt offentlig apparat for å løse utfordringer og finne muligheter når byer og lokalsamfunn skal planlegges og bygges. Våre råd og løsninger er formet for å endre håndtering av regelverket i overensstemmelse med beste praksis, supplert med nyttige justeringer av lov- og regelverk.

KMD har respondert positivt på Bygg21s råd til staten i rapporten «Enkle grep – raskere fra behov til bygg» fra 2017. «Enkle grep»-rapporten markerte at offentlige og private investorer må jobbe sammen med myndighetene om god og riktig kvalitet på alt som skal bygges. Dette samarbeidet er i dag

ofte mangelfullt. Rapporten som Bygg21 nå presenterer følger opp forslagene i «Enkle grep – raskere fra behov til bygg», ikke minst forslaget om at fylkesmannen skal ha fullmakt til å samordne statlige innsigelser.

Bygg21 har tidligere utredet effektiviseringspotensialet til å være 50 prosent høyere tidseffektivitet og 1-4 prosent kostnadseffektivitet. Arbeidet med denne rapporten bekrefter potensialet.

Å skape en reguleringsplan i samarbeid mellom kommune og utbygger krever vilje, positiv holdning og kompetanse hos begge parter. Våre råd og løsninger omfatter effektive strukturer, gode prosesser og inneholder vilkår som må ivaretas i plan- og byggesakenes ulike steg.

Norge er et høykostland som er mer avhengig av digitale løsninger enn andre. Bygg21s råd om at alle plan- og byggesaker fremmes og behandles digitalt er rettet til de som best kan sørge for at dette skjer. Dersom alle plan- og byggesaker er fremmet og behandlet digitalt innen 2022 har bygg- og eiendomsnæringen blitt verdensledende.

Effekter oppsummert:

- 50 prosent høyere tidseffektivitet
- 1-4 prosent forbedret kostnadseffektivitet
- En mer konkurransedyktig bygg- og eiendomsnæring
- Økt forutsigbarhet
- Økt andel planvedtak som lar seg realisere
- Økt åpenhet og mer presis informasjon som følge av digitalisering

6.0 Om rapporten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gitt Bygg21 i oppdrag å utvikle fellesløsninger som effektiviserer næringens samhandling og aktivitet i møte med myndighetene, i løpet av 2017.

For å belyse problemstillingen og informere om arbeidet, arrangerte Bygg21 et åpent lunsjmøte 26.01.2017 om utbyggingsavtaler[1] og 15.11.2017 om fasenorm for reguleringsplan.[2]

Bygg21-styrets særskilte arbeidsgruppe har kartlagt kilder og kunnskapsbaser, og oppsøkt interessenter i bransjeforeninger, forskningsmiljøer og aktører i næringen for å invitere dem med på løsningene rapporten peker på.

Arbeidsgruppen har bestått av:

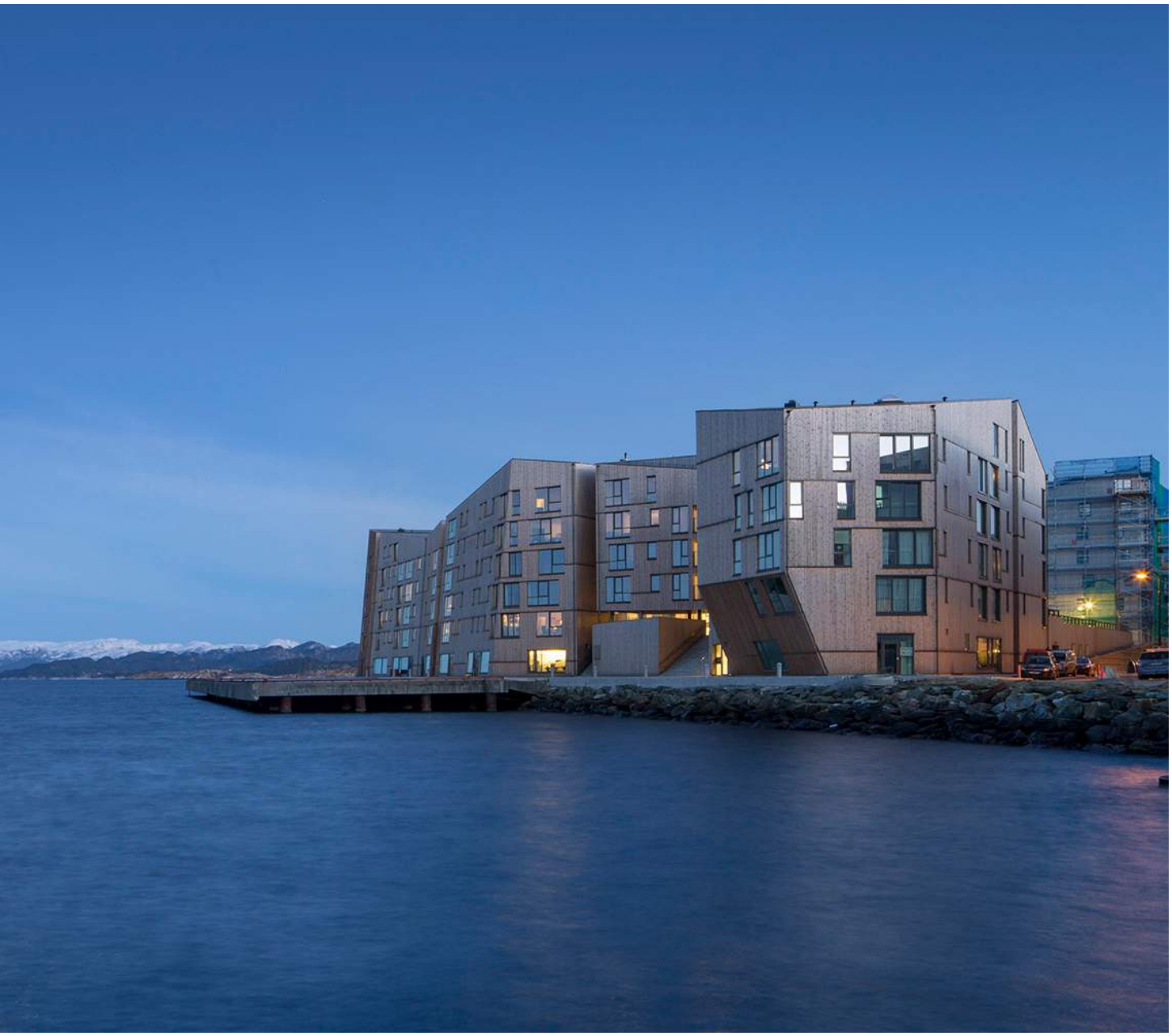
Adm. dir	Thor Olaf Askjer	Norsk Eiendom
Advokat	Stian Berger Røsland	Selmer
Daglig leder	Christine Grape	Grape Architects
Utviklingssjef	Harald Martin Gjøvaag	Selvaag Bolig ASA
Kommunalsjef	Aina Tjosås	Os kommune
Forsker	Gro Sandkjær Hanssen	OsloMet

1 https://www.youtube.com/watch?v=L2xGWJwCpYc

2 https://www.youtube.com/watch?v=kO9zUue5lzo&t=934s

Vannkanten
Stavanger Øst/Urban Sjøfront

Foto: Destino/Kruse Smith Eiendom AS



Arbeidsgruppen har særlig erfaring med beste praksis for gjennomføring av planprosesser og forhandling om utbyggingsavtaler som oppfyller krav til rimelighet og forholdsmessighet. Arbeidsgruppen er også bedt om å ta frem forslag til stegnorm for plansaker og finne ut av hva næringen trenger før et pilotprosjekt om forenklet automatisk byggesaksbehandling kan settes i gang.

Arbeidsgruppen har brukt forskningsresultater, veiledere fra Norsk Eiendom, Oslo kommunes Redesignet innsendt planprosess (RIPP) og en rekke andre kilder.

NTNU har bistått med kvalitetssikring av stegnormen og rådene om ansvarsdeling i reguleringssaker.

Adv. Ingrid Skaanes Sørensen, Kluge advokatfirma, har vært engasjert som juridisk rådgiver. Direktør Sverre Tiltnes, Bygg21, har vært arbeidsgruppens sekretær. Geelmuyden Kiese og kommunikasjonsrådgiver Jon Gangdal, Bygg21, har bidratt i redaksjonen.

7.0 Implementering

Bygg21 vil følge opp sine anbefalinger overfor dem de er rettet til.

Bygg21s veileder for beste praksis for plan- og byggesak (fasenormen) vil bli ferdigstilt som et digitalt og dynamisk verktøy med tilhørende opplæringsmoduler. Verktøyet vil bli overdratt fellesskapet Norsk Eiendom, EBA, Difi og NKF som langsiktige eiere.

Bygg21 vil fortsette sitt arbeid med implementeringen i 2018/2019 og benytte digitale løsninger for å synliggjøre av beste praksis.

Bygg21
Mariboes gate 13
0183 Oslo