Enkle grep

Raskere fra behov til bygg

bygg 21

Innhold

Kapittel			Side
1		**Sammendrag**	**03**
2		**Innledning**	**04**
3		**Om arbeidet med rapporten**	**05**
4		**Hva må vi forbedre**	**06**
5		**Hvordan har det blitt sånn**	**08**
	5.1	Stedsutvikling skjer på markedsmessige vilkår	**08**
	5.2	Målet med planen er at den skal realiseres	**09**
	5.3	Vi trenger større vilje til å gjøre noe sammen	**10**
6		**Bygg21s råd til staten**	**11**
	6.1	Råd 1: To plannivåer er tilstrekkelig	**11**
	6.2	Råd 2: Sørg for mer forutsigbare rekkefølgekrav og samordning av innsigelser	**13**
	6.3	Råd 3: Byggesaksbehandling kan forenkles og automatiseres	**15**
7		**Bygg21s råd til byggenæring og kommuner**	**17**
8		**Redaksjon og kilder**	**19**
	8.1	Redaksjonen har bestått av	**19**
	8.2	Utvalgte kilder	**19**

1 Sammendrag

Bygg21 har utarbeidet sin første rapport som rådgiver for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten handler om samspillet mellom byggenæring og myndigheter. Rapporten ønsker å bidra til at praksis og rammebetingelser gir økt forutsigbarhet, lavere kostnader, mer effektive plan- og byggeprosesser og sikre at planene kan gjennomføres.

Vi trenger en kultur for å ville noe sammen. Praksis kan ofte være i strid med lovens intensjon og hindre ønsket utvikling og tilgang til utbyggingsområder. En praksis som påfører offentlige og private store og unødvendige kostnader målt i tid og penger. Potensialet for å redusere utbyggers og kommunens tidsbruk, kostnader og risiko er stort. Enkelt sagt: Sparer man tid, sparer alle penger.

De utfordringer som Bygg21 har utredet i denne rapporten, med tilhørende endringsforslag, har blitt utformet som råd; dels til Kommunal- og moderniserings-departementet, og dels til næringen og kommunale plan - og bygningsmyndigheter. I løpet av andre halvår 2016 vil Bygg21 utvikle mer detaljerte råd og løsninger til næringen og kommunene.

Bygg21s tre råd til staten

Råd 1: To plannivåer er tilstrekkelig
Bygg21 foreslår at KMD utarbeider retningslinjer der kommunal arealplanlegging som hovedregel ikke skal omfatte mer enn to juridisk bindende arealplan-nivåer, bestående av kommuneplanens arealdel med bestemmelser, og en reguleringsplan med bestemmelser.

Videre anbefaler Bygg21 at KMD i retningslinjer for utarbeidelse av kommunale arealplaner, klargjør nærmere hvilken detaljeringsgrad som forutsettes brukt på de ulike arealplannivåene, med mål om å redusere detaljerings-graden i arealplanleggingen.

Bygg21anbefaler KMD å utrede og forberede en lov-endring som medfører at private får rett til å fremme forslag til områderegulering, tilsvarende den rett private har til å fremme forslag til detaljregulering etter plan og bygningslovens § 13-3, 2. ledd.

Råd 2: Sørg for mer forutsigbare rekkefølgekrav og samordning av innsigelser
Bygg21 ber departementet utarbeide retningslinjer slik at alle myndighetsområder med innsigelsesrett blir samordnet i ensartede rutiner og praksis. KMD bes vur-dere en lovendring slik at alle innsigelser til planforslag samordnes av fylkesmannen før de fremmes.

Samtidig foreslår Bygg21 at det innføres plikt om at kommunen klargjør kommende krav til tekniske og sosiale infrastrukturkostnader på kommuneplannivå så langt dette er mulig, og varsler relevante parter.

Råd 3: Byggesaksbehandling kan forenkles og automatiseres
Bygg21 foreslår at departementet forbereder nødvendige tilpasninger og endringer i regelverket slik at tiltakshaver får tilgang til forenklet digital byggesøknad uten saksbe-handling. Bygg21 anbefaler departementet å legge til rette for en felles, sterk og koordinert innsats for raskest mulig å ta ut potensialet som finnes i Altinn og Fellestjenester BYGG, samt automatisk samsvarsdokumentasjon via digitale regelsjekkere.

Bygg21s råd til byggenæring og kommuner

Bygg21 vil initiere et arbeid som samler næringen og kommunene til i fellesskap å ta i bruk veiledere og maler som er basert på gode eksempler. Arbeidet skal sørge for at plan- og utbyggingsavtaleprosessen har en omforent strategi som tar sikte på medvirkning og konstruktivt samarbeid mellom utbygger, kommunen og berørte parter. Arbeidet bør ende opp i forslag til konkrete forslag og råd i løpet av 2016.

2 Innledning

Bygg21 er et langsiktig og bredt samarbeid mellom byggenæringen og statlige myndigheter, og bygger på strategien «Sammen bygger vi fremtiden». Bygg21 skal legge til rette for at byggenæringen bedre kan løse utfordringer innenfor bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling. Bygg21s ambisjon er å redusere kostnadene i næringen med 20 prosent i løpet av 2020. Endringen skal skje gjennom økt effektivitet og seriøsitet i næringens egne samhandlinger (Bransjesamspillet) og i næringens møte med myndighetene (Myndighetssamspillet). Bygg21 skal medvirke til at beste praksis blir spredt og brukt.

Gjennom effektivt samspill og regional tilstedeværelse, er det et mål for Bygg21 å nå ut til hele næringen, virkemiddelapparatet, forsknings- og utdanningsmiljøene og relevante myndigheter. I denne omgangen ønsker Bygg21 å peke på utfordringer og fremme forslag som vil gi raske bidrag til målet om 20 prosent lavere kostnader i løpet av 2020. Bygg21 vil selv være en aktiv deltaker i å medvirke til resultatet.

Bygg21 har som rådgiver til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått i oppdrag å påvise utfordringer i samarbeidet mellom det offentlige og byggenæringen, og foreslå mulige løsninger.

Det har vært et mål å lage en balansert rapport som ivaretar myndighetenes ansvar for å ivareta samfunnsinteresser og utviklernes behov for effektivitet og forutsigbarhet. Dagens praksis er ofte i strid med lovens intensjon og balanse. Noe som hindrer ønsket utvikling og tilgang til utbyggingsområder. Dersom næringens samspill med myndighetene skal gi resultater, må partene respektere og forstå betydningen av gjensidige bidrag.

I denne rapporten fremmer vi våre råd til hvordan staten, næringen og lokale plan- og bygningsmyndigher, med enkle grep bedre kan møte hverandre.

3 Om arbeidet med rapporten

Bygg21 har satt ned en egen redaksjon til å utarbeide rapporten. Redaksjonen har gjort bruk av mange kilder og gjennomført intervjuer og samtaler med et utvalg personer som har bred erfaring og kompetanse innenfor plan- og byggesaksområdet. Redaksjonens arbeid er forelagt Bygg21-styrets Strategiske råd som støtte og forsterkning til prioriteringene som er gjort.

Endringsforslagene balanserer mellom det offentliges ansvar for kvalitetsprosesser og byggenæringens behov for raske prosesser og forutsigbare rammebetingelser. Samtidig har Bygg21 prioritert enkle grep som kan implementeres raskt innenfor dagens regelverk.

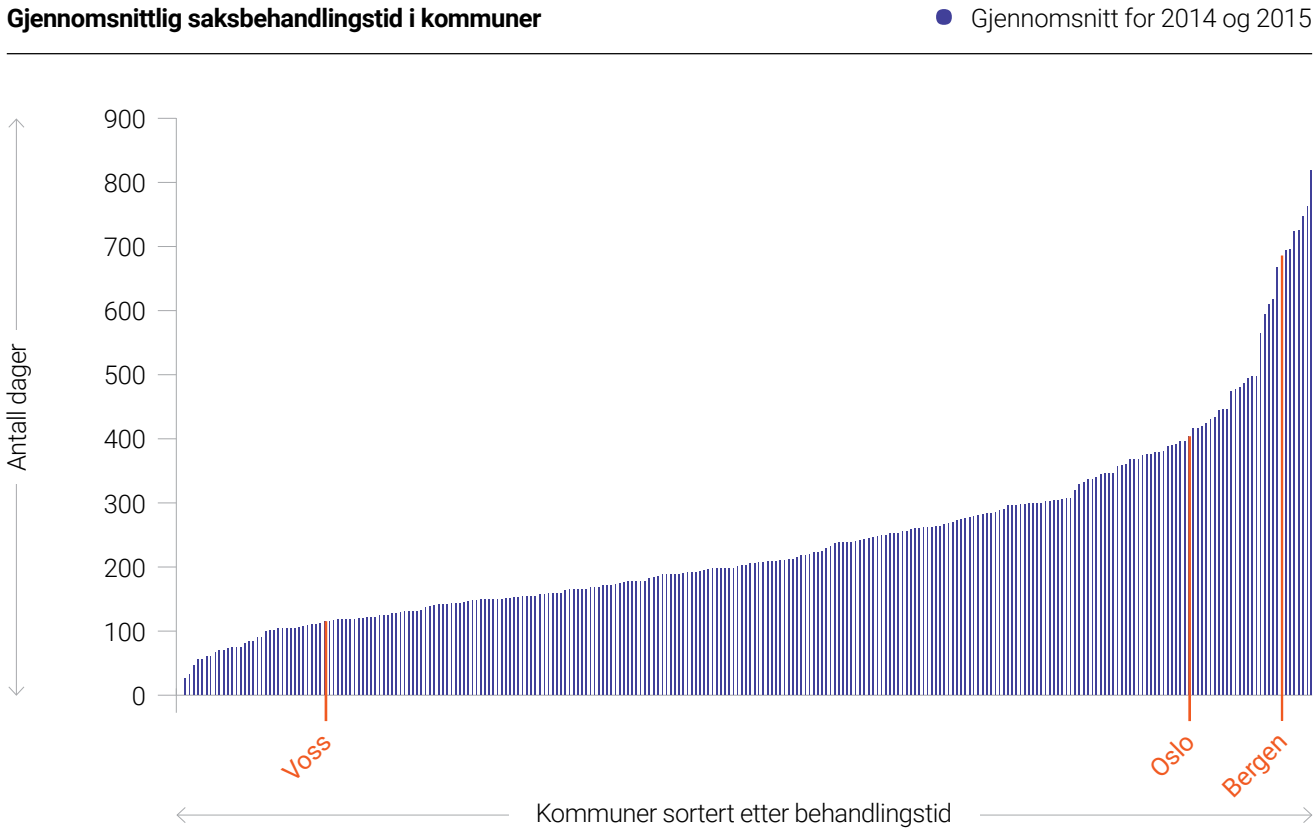
Bygg21 har derimot ikke forutsetninger for å gjennomføre en fullstendig utredning alene. Etter hvert som de rette instanser og aktører fullfører de utredningene som kreves for endring av lov- og regelverket, kan de foreslåtte endringene settes ut i livet. Dette arbeidet bør begynne nå.

4 Hva må vi forbedre?

Boligkjøpere, næringsliv og kommune blir påført betydelige merutgifter som følge av ineffektive plan- og byggesaksprosesser. Dette er kostnader som kan unngås med målrettet og godt samspill mellom utbygger/eier og planmyndighetene.

I 2014 og 2015 brukte Bergen kommune i gjennomsnitt 692 dager på å behandle private detaljreguleringsforslag. Samtidig brukte Oslo 406 dager, og Voss kommune brukte 115 dager på det samme. Det er lett å forstå at reguleringssaker i storbyer som Oslo og Bergen er mer kompliserte enn på mindre steder. Likevel viser SSB-statistikken en vedvarende og stor variasjon i kommunenes behandlingstid på 200 til 600 dager som ikke lar seg forklare hverken av kommunenes størrelse eller økonomiske handlingsrom. Dette er illustrert under.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommuner



I figuren over er gjennomsnittlig behandlingstid i den enkelte kommune gjengitt i dager (y-aksen) for de 290 kommunene som har rapportert dette til SSB. Kommunene er lagt etter hverandre, sortert etter behandlingstid, hvor kommune med korteste gjennomsnittlige behandlingstid er plassert til venstre på x-aksen, og med de mest sendrektige kommunene til høyre.

Mange kommuner rapporterer at de har for få ressurser både til saksbehandling av innsendte planer og til utarbeidelse av egne planer. Hvis planene gjøres mindre detaljerte og tilpasses bedre til stedets behov for dynamikk, fleksibilitet og forutsigbarhet, vil planene få lengre levetid, kommunenes behov for ressurser reduseres og utbyggers behov for forutsigbarhet bli bedre ivaretatt.

Det må være et felles mål at reguleringsplaner som utarbeides også skal være realiserbare. Det er ikke tilfelle i dag. Tilbakemelding fra utbygger og plansiden i kommunene tyder på at det finnes et stort antall ferdigregulerte områder med betydelig utbyggingsvolum som ikke lar seg realisere.

Vi har identifisert noen viktige forhold ved de ikke-realiserbare planene:

- Utbyggingspotensialet i planene er ikke tilstrekkelig til å dekke de samlede kostnadene som følger av planenes rekkefølgekrav.
- Planene er så detaljerte at de etter relativt kort tid ikke kan tilpasses endringer i markedet og derfor nødvendiggjør ny regulering.
- Rekkefølgekrav låser prosjektene tidsmessig slik at de ikke kommer i gang eller blir stoppet underveis.

Mange rekkefølgekrav krever enighet mellom alle parter i et utbyggingsområde, og tillater derfor at én enkelt grunneier kan blokkere for de andre. Mange kommuner ønsker heller ikke å benytte, eller samtykke til at utbygger benytter ekspropriasjonsinstituttet for å realisere en reguleringsplan.

Hva gjelder byggesak, er det store effektiviseringsgevinster knyttet til digital samordning og forenkling. Forenklet og digital byggesaksbehandling kan innen kort tid åpne for automatisert byggesaksbehandling. En mulighet som gradvis kan frigi kapasitet fra byggesaksbehandling til eksempelvis påkrevd tilsyn. Byggesak via Altinn vil motivere til, og øke andelen fullstendige byggesøknader, på linje med forbedringer oppnådd i regnskapsplikt og selvangivelse. Forenklet automatisert byggesaksbehandling vil i første fase komme enkle byggesaker, og små og mellomstore virksomheter til gode.

Bygg21 ser et stort forbedringspotensial hva gjelder tidsbruk og gjennomførbarhet, uten at dette går på bekostning av kvalitet. Vi må utnytte mulighetene for forbedringer innenfor dagens lovverk og den lokalpolitiske styringen.

5 Hvordan har det blitt sånn?

Det er flere grunner til at det i dag er behov for forbedringer og forenklinger, og denne rapporten ønsker å peke på tre forhold:

5.1 Stedsutvikling skjer på markedsmessige vilkår

Offentlige og private utviklere er nøkkelspillere i å realisere utbygging eller transformasjon av et område eller en eiendom. I dag blir nær 80 prosent av alle planer som behandles utarbeidet av private. Størstedelen av disse planene innebærer fortetting eller transformasjon av et område, ofte fra byggeområde for industri, eller lager til byggeområde for bolig, kontor eller forretning.

For noen tiår siden var det i større grad kommunene som utførte plan- og realiseringsarbeid. Det skjedde som regel i nye utbyggingsområder. Kommunen kjøpte tomtegrunn, noen ganger etter varsel om ekspropriasjon. Kommunen opparbeidet deretter infrastruktur i egen regi eller via kommunalt tomteselskap. Til slutt ble byggeklare tomter solgt til boligbyggelag og bolig- og næringseiendomsmarkedet for øvrig.

En ferdigregulert eiendom har høyere verdi enn en uregulert. Når kommunen tidligere stod for alt av planlegging og klargjøring, tilfalt verdistigningen kommunen. Kommunale midler kunne dermed brukes til å finansiere teknisk og sosial infrastruktur. Noen kommuner solgte til kostpris uten å ta ut verdistigningen, og finansierte derfor sosial infrastruktur med egne midler eller gjennom låneopptak.

I dag er normal praksis at utbygger/grunneier må planlegge og betale for teknisk infrastruktur som offentlig vei, vann og avløp, samt park- og uteområder. Kommunen behandler og vedtar planer samtidig som den fortsatt bygger sosial infrastruktur som skole, barnehage og sykehjem. Systemet fungerer godt i utbyggingsområder som er enkle å bygge ut. Der er det lett å henge seg på eksisterende infrastruktur uten at det kreves oppgradering eller utvidelser. Omfatter planen transformasjonsområder eller områder med mange grunneiere, blir det hele straks komplisert. I vekstkommuner vil rekkefølgekrav kunne bli for krevende som følge av begrensinger i de samlede mulighetene og rammene for nødvendige investeringer i sosial infrastruktur som skoler, barnehager mm.

Planprosessene har også fått flere deltagere. Direktorater, fylke, fylkeskommune og kommunale etater er aktører fra offentlig sektor. I tillegg har interesseorganisasjoner, naboer, private leverandører av fjernvarme og andre interessenter også rett til å delta i planprosessen. For utvikler betyr dette at det tar lang tid og kan være svært vanskelig å få oversikt over alle konsekvenser av planforslaget. Prosjektutviklingen må derfor ha kommet svært langt før utbygger har grunnlag for å vurdere hvordan kostnadene ved ulike offentlige krav og begrensninger vil slå ut, og om gjennomføringen av rekkefølgebelagte tiltak står i forhold til forventede inntekter. Markedet for salg og utleie av bygget kan dessuten ha blitt et helt annet enn det var da prosjektet startet. I sum innebærer dette at planprosessen blir lang og dyr. Store kostnader kan ha påløpt utbygger før det engang foreligger tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre om reguleringsplanen kan realiseres.

Bygg21 mener derfor at det må være et overordnet mål for kommunen og forslagsstiller at fordeling av kostnadene fremforhandles parallelt med planleggingen av prosjektet. Slike koordinerte prosesser må være basert på en felles målsetting om at reguleringsplanen skal realiseres. Dette er den eneste måten å forbedre forutsigbarheten for utvikler, grunneier, kommune og andre berørte. Forhandlinger på kommuneplannivå må foregå mellom de offentlige aktørene (nasjonalt, regionalt og kommunalt), mens utbyggere må bringes inn på reguleringsnivå.

5.2 Målet med planen er at den skal realiseres

I plan- og bygningslovens formålsparagraf er formålet om å utvikle og bygge utelatt. En felles balansert ambisjon om å utvikle og bygge gode byer og steder er avgjørende for et effektivt møte mellom næringen og myndighetene.

En plan skal legge til rette for at utbygging kan gjennomføres innenfor realistiske økonomiske og tidsmessige rammer. Manglende forholdsmessighet mellom tillatt utbygging og byrdene ved rekkefølgebelagte tiltak, fører til at planer ikke blir realisert. Manglende eller utsatt realisering kan også skyldes uforutsette endringer i markedet og/eller sviktende forutsetninger, som manglende økonomi til å realisere planen. Det er avgjørende å sikre at byrdene tilknyttet både privatøkonomiske vilkår og offentlig finansiering er balanserte og realistiske.

Det selvsagte målet om at vedtatte planer skal realiseres etter sitt innhold, har kommet i skyggen av formålet om å fatte korrekte og detaljerte vedtak. Plan- og bygningsloven § 3-1 legger også vekt på at planlegging og planer ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Bygg21s erfaring er at for omfattende og til dels for detaljerte planer forhindrer realisering. Både utbygger og kommunen kan ha gode argumenter for å ønske en høy detaljering av planinnholdet. Utbyggere fordi de får større forutsigbarhet av mulige hindre i byggesaksprosessene. Kommunen fordi de ønsker å «låse» flest mulig forhold i en plan. Resultatet er manglende fleksibilitet til å tilpasse seg et marked i stadig forandring.

Plan- og bygningsloven § 3-1, 2. ledd fastslår at «Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.» Bygg21 mener at departementet bør videreutvikle tydeligere føringer for hvordan § 3-1 skal tolkes. Etter vår mening er allerede som regel de «andre ressursmessige forutsetningene for gjennomføring», for eksempel forholdet til naturgitte forutsetninger, tekniske forutsetninger og kulturverdier, godt ivaretatt i planprosessene.

Følgelig må ikke rekkefølgebestemmelsene som kommunen vedtar pålegge utbygger uforholdsmessige store kostnader og/eller for store tidsmessige forskutteringer eller utsettelser. Da blir ikke planen realisert.

I begrepet «økonomiske forutsetninger» jf. plan- og bygningslovens § 3-1 bør vurderinger av de privatøkonomiske og nødvendige forutsetningene for utbygging inngå. Utbyggingspotensialet må stå i rimelig forhold til utbyggingsøkonomien. Også kommunens økonomiske forpliktelser bør omtales. Vil utbygging fordre en oppgradering av hovedanlegg for vann og avløp, nyetablering av skoler og barnehager eller liknende?

Gjennom utbyggingsavtale om gjennomføring av rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelser eller pålegg etter plan- og bygningslovens kap. 18, krever kommunen at utbygger må anlegge offentlig vei, vann, avløp og annen teknisk eller grønn infrastruktur, som berører annen manns grunn. Ikke sjelden nekter berørte grunneiere å inngå avtale om frivillig avståelse av nødvendige grunnrettigheter. Realisering av reguleringsplaner hemmes og forsinkes i slike tilfeller av at kommunen ikke selv vil ekspropriere nødvendig grunnrettighet fra tredjeperson, eller samtykke til at den private grunneier selv gjennomfører ekspropriasjon.

5.3 Vi trenger større vilje til å gjøre noe sammen

Våre byer vokser og blir mangfoldige og store. Til det trengs både gode planer og villige utbyggere. Målsetningen må alltid være at planprosesser og planer skal munne ut i en utbygging som er ønsket av både kommunen og utbyggerne. Samtidig er det avgjørende at offentlige og private investorer går sammen med myndighetene om gode og riktige kvaliteter i alt som skal bygges. Dette samarbeidet er i dag ofte mangelfullt.

Mange utviklingsområder er preget av kortsiktig horisont, sviktende planer og mangel på investeringsmidler. Bærekraftige områder skal være gode for de som bruker dem, gode for samfunnsutviklingen, gode for effektivitet knyttet til transport og miljø og lønnsomme for investor.

Reguleringsplaner som vedtas etter private planinitiativ oppfattes ofte som «private reguleringsplaner». Dette er en misforståelse. Idet planutvalget beslutter at et privat reguleringsforslag skal fremmes og legger det ut til offentlig ettersyn, er forslaget blitt kommunens eget. Det er kommunestyret som har kompetanse til å vedta reguleringsplaner, og alle vedtatte reguleringsplaner er dermed kommunale. Følgelig skulle man tro at forslagsstiller og kommunens planadministrasjon har en felles målsetning om å utarbeide et godt og realiserbart planforslag. I praksis er det imidlertid ofte et motsetningsfylt forhold mellom forslagsstiller og planadministrasjonen.

Misoppfatningen om at det finnes «private reguleringsplaner» er en årsak til dagens motsetningsforhold. Det finnes bare «private reguleringsforslag».

Mangel på gjensidig respekt og forståelse er ofte en annen årsak til motsetninger. En planprosess skal optimalisere arealbruk og balansere alle økonomiske interessenter i området, i en prosess som gir forutsigbarhet i gjennomføringen av plan og byggesak. Myndigheter og utbyggere må etablere et velfungerende fellesskap som hegner om planenes mål og innhold. Det krever god kompetanse, god organisering, forhandlingsvilje og -evne. Dette er viktig i prosesser der særinteresser ikke kan forventes å «forstå» andre forhold enn sine egne.

Denne rapporten gir råd til Staten om hvordan mulighetene for å utvikle slike motsetningsforhold kan begrenses. Samtidig adresserer vi våre råd om respektfullt og godt samarbeid til kommunale myndigheter og offentlige og private utbyggere. Oslo kommune og Norsk Eiendom har hver for seg utviklet gode utgangspunkt for veiledende prosessforløp og tilhørende maler og veiledere. Økt bruk av planprosesser organisert i en prosjektorganisasjon vil også redusere motsetningsforhold. Bygg21 vil sammen med relevante parter initiere og støtte et arbeid for å konkretisere hvordan næringen og kommunene kan lage plan- og utbyggingsavtaleprosesser som sikrer medvirkning og konstruktivt samarbeid mellom utbygger, kommunen og berørte parter.

6 Bygg21s råd til staten

6.1 Råd 1: To plannivåer er tilstrekkelig

Plan- og bygningsloven angir i prinsippet to plannivåer: 1) Kommuneplanens arealdel og 2) reguleringsplanen. I én og samme kommune kan det finnes fire ulike plannivåer (kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering) der grensene for detaljering ikke er definert i lovverket. Grensene kan også variere fra plan til plan og fra kommune til kommune. I praksis betyr det gjerne at kommuneplanens arealdel viser områder som skal brukes til kommende utbygging, og at det stilles krav om en egen kommunedelplan for området. Kommunedelplanen viser igjen samme område, men noe mer detaljert, som område for utbygging og hvor det skal være krav om områderegulering. I områdereguleringen heves detaljeringsnivået ytterligere, men ofte slik at det for hvert delfelt stilles krav om detaljregulering.

Bygg21 har erfart en klar tendens til unødig detaljering, særlig i de øvre plannivåene. I ettertid fører dette til dispensasjonssøknader og dermed mulighet for forsinket saksbehandling. Ofte involverer det også unødig involvering av Fylkesmann og departement. Loven forutsetter ikke at alle plannivåene må benyttes, men erfaring viser at veldig mange kommuner – og storbykommuner spesielt – benytter alle.

Når kommunen bruker mange plannivåer på hvert område, fører det til unødig mye saksbehandling, gjentagelser og omkamp. Konsekvensene er unødig ressursbruk både for kommune og utbygger, dårlig forutsigbarhet, og høy risiko for at planen ikke kan gjennomføres når detaljplanen til slutt blir vedtatt. Departementet må gi tydeligere føringer om når og hvordan ulike plannivåer bør brukes, og hvilken detaljgrad de ulike plannivåene skal ha. Tydelige føringer vil begrense antall plannivåer for hvert planområde.

Det er forståelig at større utbyggingsområder ikke kan bygges ut eller transformeres kun basert på planavklaringer som er gjort i en grov arealdel som dekker hele kommunen. Det er behov for å ta stilling til den konkrete utbyggingen gjennom mer detaljerte planer. Samtidig må det stilles spørsmål til den planfaglige merverdien av fire plantyper for samme areal. Når det kommer til gjennomføring, baseres uansett en rammetillatelse på siste vedtatte plan. At et område er avklart i overordnet plan gir ikke nødvendigvis forenklinger i en behandling ved dagens krav til planprosesser.

I større kommuner, og først og fremst Oslo, har det også kommet mer uformelle, ikke-lovfestede planer. Utvikling av VPOR (Veiledende plan for offentlige rom) er et svar på behovet for å få større oversikt over hva offentlige veier, parker og byrom vil kreve av investeringer. Slik bidrar VPOR-planen til en mer realistisk holdning til gjennomføring. VPOR kan danne et godt grunnlag for utbyggingsavtaler.

Fremveksten av ikke-lovfestede plantyper som VPOR og strategiske byplangrep kan tolkes som et forsøk på å gi strategiske planføringer for utvikling av områder, uten å gå veien om de mer tunge, formelle planprosessene som plan- og bygningsloven hjemler. Ikke-lovfestede plantyper kan gi forenklinger i prosessen, men kan også føre til ytterligere prosesskostnader hvis de kommer i tillegg til ordinære planprosesser. Bygg21 vil be KMD ta initiativ til en evaluering av slike ikke-lovfestede plantyper. En evaluering kan kartlegge potensialet for forenklinger samt utfordringer slike planer gir i de demokratiske prosesser.

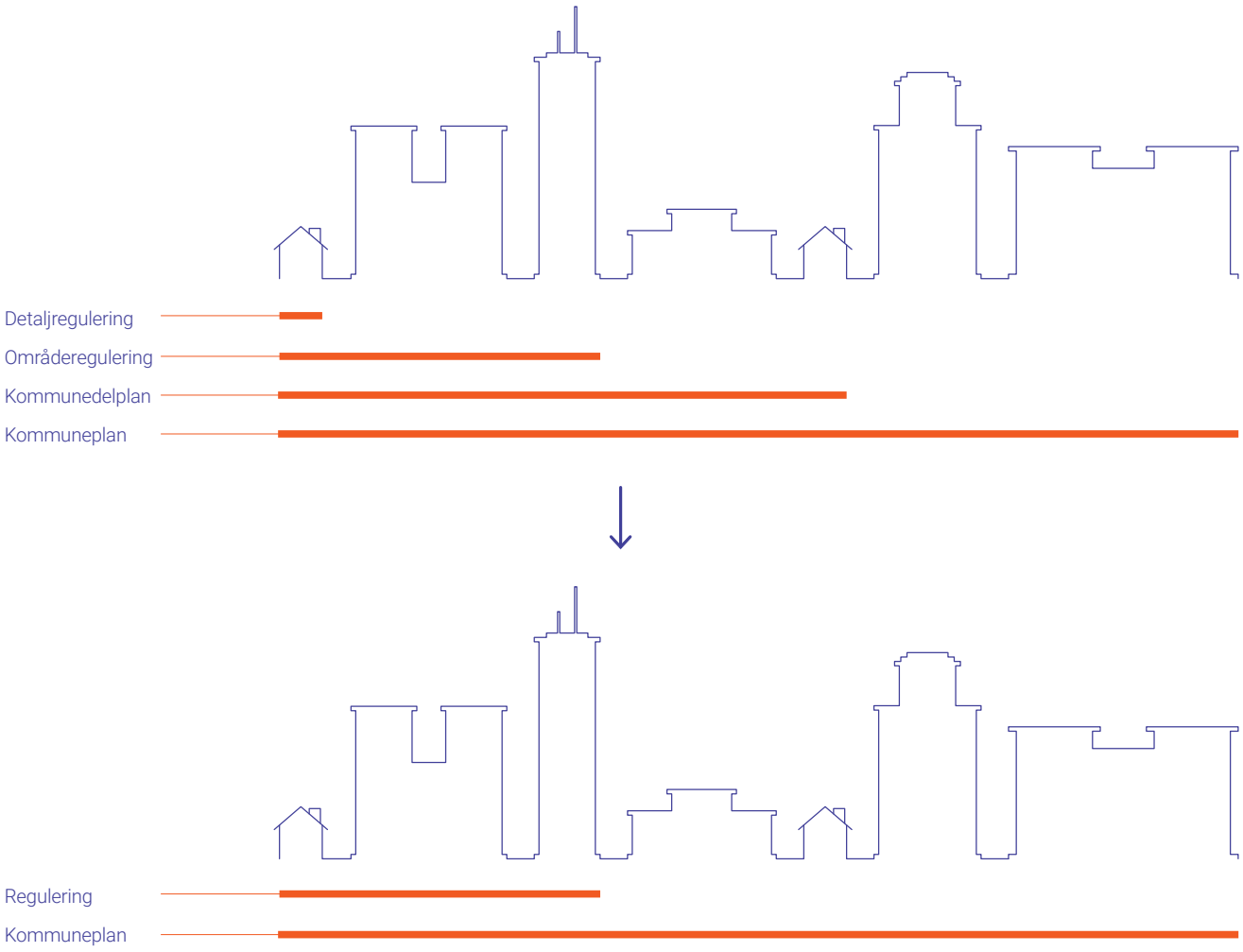
Større byer har gjerne områder hvor eier- og infrastruktur er komplisert og sammensatt. Da kan en samlet regulering av området være nødvendig. I disse områdene kan det være tjenlig med en områderegulering til erstatning for detaljregulering av enkeltområder. Som hovedregel vil likevel detaljregulering, eventuelt med utvidet bruk av planprogram, være tilstrekkelig grunnlag i tillegg til kommuneplan.

Bygg21s råd

Bygg21 foreslår at KMD utarbeider retningslinjer der kommunal arealplanlegging som hovedregel ikke skal omfatte mer enn to juridisk bindende arealplannivåer, bestående av kommuneplanens arealdel med bestemmelser, og en reguleringsplan med bestemmelser.

Videre anbefaler Bygg21 at KMD i retningslinjer for utarbeidelse av kommunale arealplaner, klargjør nærmere hvilken detaljeringsgrad som forutsettes brukt på de ulike arealplannivåene, med mål om å redusere detaljeringsgraden i arealplanleggingen.

Bygg21anbefaler KMD å utrede og forberede en lovendring som medfører at private får rett til å fremme forslag til områderegulering, tilsvarende den rett private har til å fremme forslag til detaljregulering etter plan og bygningslovens § 13-3, 2. ledd.



6.2 Råd 2: Sørg for mer forutsigbare rekkefølgekrav og samordning av innsigelser

Berørte statlige og regionale instanser, og andre kommuner, kan fremme innsigelser mot forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan innenfor rammene gitt av plan- og bygningsloven § 5-4.

Retten til innsigelser praktiseres lite samordnet og uforutsigbart i dag. Hørings- og innsigelsesinstituttene oppleves ofte å være like omfattende i alle plannivå, også ved behandling av detaljplaner som følger opp overordnede planer. Det skjer som en konsekvens av at loven tolkes feil underveis i planbehandlingen.

Plan- og bygningslovens § 5-5 setter også begrensninger for adgangen til å fremme innsigelse. Det kan ikke fremmes innsigelser mot forhold fastsatt i formål eller bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelser mot, og som er blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse om forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Næringen opplever imidlertid at denne begrensningen ikke alltid blir etterlevet og håndhevet av kommunene. Kun når det gjelder formell klageadgang har det vært forsøk på å hindre «repeterende klager».

Her er det et betydelig effektiviseringspotensial som kan realiseres uten at innsigelsesretten blir innskrenket. Bygg21 oppfatter resultatene av forsøksordningen med samordning av innsigelser hos Fylkesmannen som så gode at de bør nedfelles i regelverket.

Generelt oppleves virkemidlene som benyttes innenfor plan- og bygningsloven ofte som en uforutsigbar tilleggskostnad for utbyggere og boligkjøpere. Dette gjelder spesifikt rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler om offentlig infrastruktur. Rekkefølgekrav må være rimelige og forholdsmessige slik at tilleggskostnadene ikke hindrer realisering av utbyggingen.

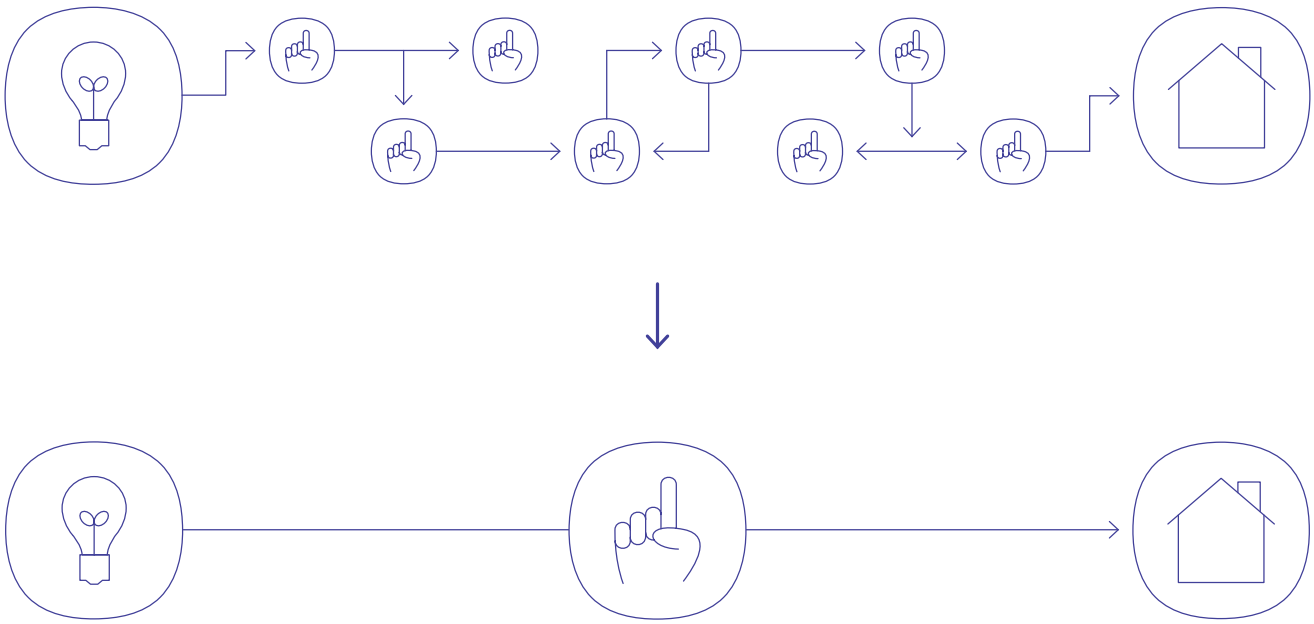
Finansiering av teknisk og sosial infrastruktur og andre rekkefølgekostnader må være balansert og til gunst for aktiv og forutsigbar utbygging. Det må være åpenhet om rekkefølgekostnader i alle faser av planarbeidet. VPOR (Veiledende plan for offentlige rom) og kommunale langtidsbudsjetter må fordele byrder på en balansert måte.

Kommuner må settes økonomisk i stand til å investere i og drive nødvendig sosial infrastruktur. Plan- og bygningsloven § 17-3 om utbyggingsavtaler fastslår at alt som grunneier/utbygger skal besørge eller bekoste, skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art, omfang og kommunens eget bidrag til gjennomføring av planen. Næringen opplever at kommunene ikke alltid etterlever forholdsmessighetsprinsippet.

Bygg21s råd

Bygg21 ber departementet utarbeide retningslinjer slik at alle myndighetsområder med innsigelsesrett blir samordnet i ensartede rutiner og praksis. KMD bes vurdere en lovendring slik at alle innsigelser til planforslag samordnes av fylkesmannen før de fremmes.

Samtidig foreslår Bygg21 at det innføres plikt om at kommunen klargjør kommende krav til tekniske og sosiale infrastrukturkostnader på kommuneplannivå så langt dette er mulig, og varsler relevante parter.



6.3 Råd 3: Byggesaksbehandling kan forenkles og automatiseres

Forenklet og digital byggesaksbehandling kan innen kort tid åpne for automatisert byggesaksbehandling. Dette kan gradvis frigi kapasitet fra byggesaksbehandling til eksempelvis påkrevd tilsyn. Byggesak på Altinn vil motivere til, og øke andelen fullstendige byggesøknader, på linje med forbedringer oppnådd i regnskapsplikt og selvangivelse. Forenklet automatisert byggesaksbehandling vil i første fase komme enkle byggesaker, og små og mellomstore virksomheter til gode.

Bygg21 kan ikke se at dagens regelverk hindrer ibruktakelse av elektroniske byggesøknader som reduserer, og på sikt gjør manuell kommunal saksbehandling av enkle søknader overflødig. Det er viktig å intensivere pågående arbeid for trinnvis å utrede og løse praktiske hindringer for full automatisert byggesaksbehandling.

I en byggesak har tiltakshaver og tiltakshavers leverandører ansvaret for at byggesaken skal samsvare med gjeldende lov, forskrifter, planer og rettighetsavklaringer som er gjort i byggesøknaden. Kommunens rolle er å behandle søknaden og gi tillatelse eller avslag. Det følger av plan- og bygningslovens § 21-4, 1. ledd, at tillatelse skal gis dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Videre skal kommunen i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav.

Mange kommuner gir verdifull støtte og veiledning i byggesaker. Selv om veiledning og uttalelser fra saksbehandler ikke binder kommunen, vil forhåndskonferanse og annen veiledning ofte gi tiltakshaver en opplevelse av kommunalt medansvar. Medansvar i utformingen av byggesøknaden og medansvar i at kommunen har gitt tilsagn om byggetillatelse. Forenklet digital byggesaksbehandling via Altinn vil tydeliggjøre ansvaret som tiltakshaver har, tydeliggjøre kommunens veiledning av tiltakshaver, sikre etterlevelse av gjeldende regler og krav til byggesaken, og gi både utbygger og kommunen en betydelig effektiviseringsgevinst.

I løpet av 2016 vil Fellestjenester Bygg, utviklet av Direktoratet for byggkvalitet med flere, gi mulighet for elektronisk byggesøknad via Altinn. Fellestjenester Bygg vil gjennom digital samordning kunne effektivisere kommunenes samordningsplikt etter kommunens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 25-5. Tjenesteplattformen Fellestjenester Bygg skal betjene IKT-markedet slik at de kan levere sluttbrukertjenester til både profesjonelle og private søkere. Disse sluttbrukertjenestene må blant annet kunne muliggjøre automatisk samsvarsdokumentasjon for naboers uttalerett etter plan- og bygningsloven § 21-3.

I sum gir dette næringen god grunn til å motivere IKT-markedets utvikling av slike løsninger.

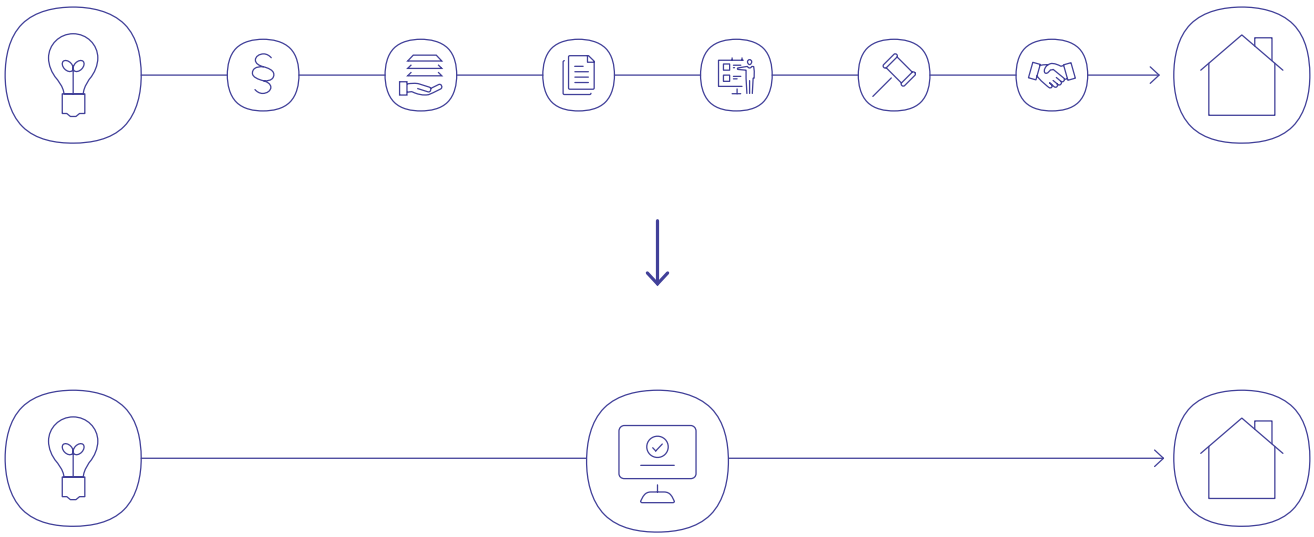
En Altinn-løsning burde særlig være relevant for enkle tiltak generelt, men også for mer omfattende byggesaker der geodata, rettigheter og gjeldende regulering gir tiltakshaver mulighet til å dokumentere samsvar uten saksbehandling eller konferanse.

Effektiviseringsgevinsten kan økes ytterligere hvis det blir mulig å dokumentere samsvar med gjeldende regler (lov, tekniske forskrifter og plangrunnlag) via Bygningsinformasjonsmodellering (BIM) og tilhørende digitale verktøy. Bygg21 anbefaler at myndighetene legger til rette for dette så raskt som mulig. Kompleksiteten, grundigheten og detaljeringsgraden som i særlig grad er knyttet til planprosessene, tilsier en mer strømlinjet og forutsigbar byggesaksbehandling.

Hvis forenklet digital byggesaksbehandling prioriteres av næringen, IKT-markedet og myndighetene, har Norge mulighet til å bli en internasjonal spydspiss på byggesaksområdet.

Bygg21s råd

Bygg21 foreslår at departementet forbereder nødvendige tilpasninger og endringer i regelverket slik at tiltakshaver får tilgang til forenklet digital byggesøknad uten saksbehandling. Bygg21 anbefaler departementet å legge til rette for en felles, sterk og koordinert innsats for raskest mulig å ta ut potensialet som finnes i Altinn og Fellestjenester BYGG, samt automatisk samsvarsdokumentasjon via digitale regelsjekkere.



7 Bygg21s råd til byggenæring og kommuner

Betydningen av realiserbare planer

Plan- og bygningsloven er en rettighetslov når det gjelder byggesaker. Byggesøknad som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan, lov og forskrift skal godkjennes. I slike tilfeller kan søknaden og tiltaket bare stanses gjennom at kommunen vedtar dele- og byggeforbud, jf. plan- og bygningslovens kap. 13. For planinitiativ som er i samsvar med overordnet plan gjelder ikke et tilsvarende prinsipp om at forslaget skal godkjennes. Av hensyn til behovet for forutsigbarhet bør imidlertid et planinitiativ som er i tråd med overordnet plan, som en klar hovedregel bli anbefalt av administrasjonen og vedtatt av kommunestyret.

Hvis et planinitiativ avviker fra overordnet plan, er det særlig behov for at planforslaget utarbeides i dialog mellom utbygger og kommune. Dermed vil begge parter få etablert eierskap og felles målsetning om å utarbeide en forutsigbar, tilstrekkelig detaljert og realiserbar plan.

En reguleringsplan har ingen verdi – og den kan faktisk ha negativ verdi – hvis den inneholder krav som ikke lar seg oppfylle av økonomiske eller tidsmessige årsaker. Fra utbygger hører man ofte klager om at volumet av salg- eller utleiebart areal ikke er «stort nok». Blir tillatt utbyggingsvolum for lite, finner ikke utbygger det regningssvarende å realisere planen. Dette er en utfordring både for kommunen og den private initiativtaker.

For ofte blir reguleringsplaner gjenstand for omkamper drevet frem av ulike parter i planprosessen. Ulikt ståsted, ulike interesser og mangel på gjensidig tillit og rolleforståelse, er årsaker til slike situasjoner. De ender ofte med at kommunen og forslagsstiller motarbeider hverandre og fremmer alternative planforslag, i stedet for å samarbeide om et felles, realiserbart forslag. Private forslagsstillere har ofte liten kunnskap om og forståelse for kommunens ansvar for ivaretakelse av helhet og kvalitet. Samtidig kan kommunale saksbehandlere ha manglende tillit til private forslagsstilleres evne til å håndtere kvalitetskrav, kombinert med manglende kunnskap om hvilke økonomiske forutsetninger som skal til for å realisere prosjekter.

Private utbyggere trekker også frem utfordringen med at kommunen definerer krav til innhold, kvalitet eller rekkefølgebestemmelser som i sum er så tunge at prosjektet blir vanskelig å realisere.

Fra kommunens side klages det på at innsendte planforslag ikke har tilstrekkelig kvalitet, er ufullstendige, ikke er i tråd med overordnet plan og statlige/regionale føringer og er for dårlig utredet.

Offentlig planmyndighet har et ansvar for å sikre at den enkelte plan oppfyller lovens formål som blant annet er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Det loven ikke spesifikt sier, men som likevel må forstås som del av å «fremme bærekraftig utvikling», er at de planene som vedtas må kunne realiseres og at dette må kunne skje innen rimelig tid. Departementets retningslinjer for utarbeiding av kommunale arealplaner bør være tydeligere på dette punktet.

Alle planprosesser bør ha som mål at planforslaget skal kunne realiseres. Dette må avklares allerede før oppstart av planprosessen. Hvis kommunen mener at planen ikke kan realiseres, må kommunens planavdeling fraråde at prosessen blir satt i gang. Dersom kommunen ikke finner grunn til å fremme et forslag som er i samsvar med overordnet plan, følger det av plan- og bygningslovens § 12-11 at forslagsstiller skal varsles om at han kan kreve forslaget fremmet for kommunestyret.

Planprosessen må være en samarbeidsarena fremfor en kamparena. Dette krever omstilling fra begge parter. Utbygger må for det første ha respekt for tidligere vedtak. For ofte forekommer omkamper om tema som har vært behandlet og avklart tidligere. Samtidig må utbygger ha forståelse for hva som er kommunens rolle som planmyndighet. Dette innebærer å sette seg inn i, respektere og forstå både overordnede formelle og veiledende planer.

Fra offentlig side må det vises respekt for den rollen private forslagsstillere har som drivere i byutviklingen. Utbyggere opplever å bli møtt med mistro av kommunens planleggere som følge av skepsis til offentlige og private utbyggeres krav til økonomisk bærekraft og lønnsomhet. Kommunen må ha forståelse for den økonomiske virkelighet utbyggere opererer innenfor og deres behov for forutsigbarhet. Kommunene må forstå at det ikke vil skje noen utvikling uten et privat fortjenestepotensial der utvikler er privat. I stedet for å mistenkeliggjøre denne drivkraften, bør partene samarbeide om å utnytte utviklernes initiativ, slik at det tjener både utbygger og samfunnets interesser.

Hva bør konkret forbedres:

- Planprosessen må struktureres slik at den er forutsigbar.
- Prosessen må inneholde mer dialog og større grad av samarbeid og forståelse for partenes roller.
- Plan- og utbyggingsavtaleprosessene bør organiseres som et prosjekt der partene definerer og tydeliggjør en fremdriftsplan ved oppstart.

Forutsigbarhet er viktig. Selv om tidsforløpet for en planprosess er vanskelig å forutsi, bør forløpets innhold og faser defineres ved oppstart. Både de formelle stegene og de uformelle aktivitetene en planprosess består av, bør være kjent for alle som driver med planlegging.

En planprosess som organiseres som et prosjekt, vil stille krav til både kommunen og til forslagsstiller. Kommunen bør organisere seg slik at samme saksbehandler, så langt som mulig, følger saken hele veien. Videre bør den sørge for at det fortrinnsvis deltar representanter på møtene med myndighet og faglig kompetanse til å forhandle. Forhandlingselementet er særlig viktig når planprosess og utarbeidelse av utbyggingsavtale løper parallelt. Forslagsstiller må på sin side opparbeide tillit hos kommuneadministrasjonen gjennom å ta dialogen med dem i stedet for å gå direkte til politikerne eller mediene. Og forslagsstiller må stille godt forberedt og med fagkyndig bistand.

Dialogmøtene må legge opp til at utarbeidelse av planforslaget er et samarbeid. Forslagsstiller, planavdeling og andre berørte parter og organer må være lydhøre overfor hverandre, og være villige til å finne kompromisser. Klarer man å skape et felles eierskap til planforslaget, vil bedre dialog bidra til å sikre en god og realiserbar plan. Flere kommuner har en mal eller prosessveileder som følges i større eller mindre grad. Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten har eksempelvis utarbeidet et standardisert forløp som blant annet inkluderer dialogmøter. Forløpet er tilgjengelig beskrevet på hjemmesiden.

Norsk Eiendom har gjennom sitt prosjekt «Effektive planprosesser – på vei mot et paradigmeskifte» utarbeidet forslag til hvilke steg en planprosess bør ha. Denne likner prosessen til Oslo kommune, men har en tydeligere pedagogisk fremstilling av ansvarsfordeling og oppmerksomhet rundt både dialog og medvirkning.

Bygg21 vil sammen med relevante parter initiere og støtte et arbeid for å konkretisere gode metoder og løsninger som gjør næringen og kommunene bedre i stand til i fellesskap å utarbeide strategier for plan- og utbyggingsavtaleprosessene som sikrer medvirkning og konstruktivt samarbeid mellom utbygger, kommunen og berørte parter.

Bygg21s råd til kommune og næring

Bygg21 vil initiere et arbeid som samler næringen og kommunene til i fellesskap å gjøre bruk av veiledere og maler som er basert på gode eksempler, og at plan- og utbyggingsavtaleprosessen har en omforent strategi som tar sikte på medvirkning og konstruktivt samarbeid mellom utbygger, kommunen og berørte parter. Et arbeid som bør ende opp i forslag til konkrete arbeider og råd i løpet av 2016.

8 Redaksjon og kilder

Bygg21 har engasjert en særskilt redaksjon for utarbeidelse av denne rapporten. Redaksjonen har gjort bruk av en rekke kilder, herunder gjort et utvalg intervjuer. Redaksjonens arbeid er forelagt Bygg21-styrets strategiske råd som støtte og forsterkning til prioriteringer som er gjort.

Det er gjennomført samtaler/intervjuer med representanter fra utbyggere og kommune, store så vel som små.

8.1 Redaksjonen har bestått av

Christian Joys, Probiz
Leder av redaksjonen.

Arthur Wøhni
Bærum kommune

Nancy Jøssang
OPUS

Carl Henrik Borchsenius
Norsk Eiendom

Aasne Haug
Asplan Viak

Ingrid Skaanes Sørensen
Kluge Advokatfirma

Karen Skjånes
Geelmuyden Kiese

Sverre Tiltnes
Bygg21 (Sekretær)

8.2 Utvalgte kilder

Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt - KMD
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/asplan_viak_fra_planlegging_til_ferdigstillelse_av_boligprosjekter.pdf

Effektive planprosesser – På vei mot et paradigmeskifte – Norsk Eiendom
http://www.noeiendom.no/article.php?articleID=1429&categoryID=6

Redesignet innsendt planprosess (RIPP) – Oslo kommune
http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gr%C3%BCnerl%C3%B8kka%20%28BGA%29/Internett%20%28BGA%29/Dokumenter/Poltikk%202013/BUK/Ny%20planprosess%20ved%20Plan-%20og%20bygningsetaten.pdf

https://www.regjeringen.no/contentassets/b73d0b8657a84fe0893c3562d016e77e/strategi_for_boligmarkedet.pdf

Bedre areal- og transportplanlegging - BNL
http://www.bnl.no/globalassets/dokumenter/diverse-notater/boligoginfrastruktur_rapport2015_endelig.pdf

Bygglett – Fredtidsrettet og effektiv byggesak – DiBK
https://www.dibk.no/globalassets/byggnett/bakgrunn-for-dialogkonferansen-om-bygglett.pdf

Bedre samarbeid om byggesaker – Oslo kommune
http://byplanoslo.no/content/bedre-samarbeid-om-byggesaker

Her er kommunene som somler mest med saksbehandlingen
http://www.nettavisen.no/nyheter/her-er-kommunene-som-somler-mest-med-saksbehandlingen/8558083.html

Raskest i klassen
http://www.laagendalsposten.no/nyheter/raskest-i-klassen/s/2-2.1601-1.2481537

Samhandlingsprosjektet bedre byggesaksbehandling – Oslo kommune
https://www.dibk.no/globalassets/byggesaksdagene/2013/06-horne.pdf

Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling – Asplan Viak
http://www.ks.no/globalassets/sluttrapport-delprosjekt-plan.pdf?id=15226